

# Tái Cơ cấu và Quản trị Nền Kinh tế

Đỗ Mạnh Hồng,  
Obirin University, Tokyo

## I. Lời dẫn

Qua một phần tư thế kỷ đổi mới, Việt Nam đã đạt được thành công (ở một mức nhất định) trên con đường phát triển kinh tế bằng những chính sách cởi trói và hòa nhập dần với thế giới. Tuy nhiên, bên cạnh những con số tăng trưởng vĩ mô đẹp đẽ, nền kinh tế cũng đã có những biểu hiện “hắt hơi sổ mũi”. Thâm hụt mậu dịch với thế giới, với Trung Quốc ngày một nặng nề, cơ cấu mặt hàng xuất nhập ngày càng méo mó là chứng cứ điển hình gần đây nhất. Nhưng những triệu chứng lâm sàng này chỉ là hiện tượng “cảm cúm” do phảng phất của những luồng gió tự do mậu dịch hay là dấu hiệu tiềm ẩn của một căn bệnh trầm trọng? Cần phải bắt bệnh để có những biện pháp điều trị thích hợp, gấp rút, vì cơn lốc cạnh tranh của trào lưu tự do mậu dịch đang xích dần theo nhịp thời gian một cách lạnh lùng không khoan dung từ khắp các hướng, tới rất gần con thuyền kinh tế Việt nam.

Nhiều kết quả nghiên cứu liên quan tới vấn đề này gần đây khẳng định sức cạnh tranh công nghiệp Việt Nam rất yếu và trong cơ cấu tiềm ẩn những mầm mống cản trở sự phát triển trong tương lai, và nhấn mạnh vấn đề cần tái cơ cấu nền kinh tế hiện tại<sup>1</sup>. Tuy nhiên lời giải cho bài toán phát triển kinh tế của Việt Nam dường như vẫn còn nằm trong bóng tối, vì mọi chuẩn đoán xem ra vẫn chưa chỉ ra đích xác căn bệnh thực của nền kinh tế hiện tại. Để tìm kiếm giải pháp thay đổi trước tiên cần xem lại bản chất nền kinh tế Việt Nam hiện nay và những nguyên nhân khiến nó trông tránh là gì. Bài viết này sẽ tìm kiếm câu trả lời thông qua những phân tích đánh giá về mô hình kinh tế và hệ thống quản trị quốc gia, một cách tiếp cận gần như chưa được đề cập trực diện trong những nghiên cứu trước đây.

Cụ thể, phần II sau đây sẽ xem xét qua mô hình và cơ cấu kinh tế Việt Nam hiện tại. Phần III đánh giá vai trò của hệ thống quản trị quốc gia, đồng thời chỉ ra những vấn đề có ảnh hưởng quyết định tới sự phát triển của của toàn bộ nền kinh tế. Cuối cùng phần IV là một số lời bàn về giải pháp.

---

<sup>1</sup> Xem thêm tin hội thảo “*Mô hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam: Thực trạng và lựa chọn cho giai đoạn 2011-2020*” do Đại học Kinh tế Quốc dân và Ủy ban Kinh tế Quốc hội tổ chức ngày 23/6/2010 tại Hà Nội, <http://vneconomy.vn/20100626013125945p0c9920/mo-hinh-tang-truong-doi-moi-bat-dau-tu-dau.htm>

## II. Thực trạng Mô hình và Cơ cấu Kinh tế Việt Nam

### 1. Kinh tế thị trường hay chỉ huy?

Về phương diện lý thuyết, một cách tổng quát nhất, dựa theo cung cách vận hành, mô hình kinh tế được phân thành ba loại, kinh tế thị trường, kinh tế chỉ huy và kinh tế hỗn hợp, tùy thuộc công cụ chính để điều hành nền kinh tế là “bàn tay vô hình” hay “bàn tay hữu hình”, hay cả “hai bàn tay”. Trên thực tế (ngày nay) thường chỉ tồn tại mô hình kinh tế hỗn hợp. Song nếu căn cứ mức độ và cách thức sử dụng mỗi “bàn tay” thì có thể chia mô hình kinh tế loại ba này thành “hỗn hợp có tính thị trường” và “hỗn hợp có tính chỉ huy”. Trong mô hình “hỗn hợp có tính chỉ huy”, lại có thể phân ra chi tiết hơn nữa là “kinh tế thị trường có tính chỉ huy” và “kinh tế chỉ huy có tính thị trường”.

Về mặt lý luận, trong điều kiện cạnh tranh hoàn hảo, “bàn tay vô hình” sẽ là công cụ điều hành nền kinh tế hoạt động hiệu quả nhất, tuy nhiên do môi trường cạnh tranh hoàn hảo không tồn tại trên thực tế, vì vậy khó có thể kết luận mô hình nào là hiệu quả nhất chung đối với mọi nền kinh tế, mọi thời kỳ, mà chỉ có thể nói, mỗi quốc gia mỗi thời kỳ sẽ có một mô hình hiệu quả bằng sự kết hợp hợp lý giữa “hai bàn tay”. Và để duy trì sự phát triển lâu dài, mức độ sử dụng “hai bàn tay” trong vận hành nền kinh tế cũng phải luôn được điều chỉnh. Kinh tế thị trường hoàn hảo có thể là một mục tiêu chung, nhưng mô hình “hỗn hợp có tính chỉ huy” cũng là một lựa chọn để tạo bước đệm trên con đường phát triển. Điều này đã được chứng minh bởi Nhật Bản thập kỷ 1950-60, Hàn Quốc thập kỷ 1970, Malaysia, Singapore thập kỷ 1980 và Trung Quốc ngày nay.

Việt Nam quá trình bắt đầu từ Đổi mới, rồi gia nhập ASEAN, tham gia AFTA, ký kết hiệp định mậu dịch song phương Việt Mỹ, hiệp định đối tác kinh tế toàn diện Việt Nhật, gia nhập WTO... thể hiện đang dịch chuyển hướng tới nền kinh tế thị trường.

Nếu để ý tới mức độ và cách thức can thiệp nền kinh tế, với đặc điểm kiên định coi khu vực kinh tế nhà nước làm nòng cốt, che chở cho bộ phận kinh tế này bằng quyền lực của một chính phủ được hậu thuẫn bởi thể chế chính trị chuyên chế, thì có thể thấy, cũng như Trung Quốc, con đường mà Việt Nam đang đi là mô hình “kinh tế chỉ huy mang tính thị trường”.

Tính chất kinh tế chỉ huy của Việt Nam không chỉ thể hiện ở việc duy trì sự can thiệp trực tiếp của chính phủ vào thị trường thông qua hệ thống doanh nghiệp nhà nước do trung ương và địa phương quản lý mà thể hiện cả ở sự can thiệp gián tiếp thông qua hệ thống luật lệ, qui chế mang nhiều tính hành chính. Hệ thống luật lệ này được tạo ra không phải xuất phát yêu cầu của thị trường (tạo ra môi trường kinh doanh tự do cạnh tranh bình đẳng cho khu vực kinh tế tư nhân) mà do sức ép hội nhập buộc phải mở cửa

thị trường nội địa. Một loạt các luật liên quan tới thương mại, đầu tư, hoạt động doanh nghiệp ra đời gấp rút trong khoảng thời gian 2005, 2006 trước thời điểm chính thức gia nhập WTO chính là những bằng chứng của sức ép nói trên. Thực tế này cho thấy Chính phủ Việt Nam mặc dù đã rời bỏ phương thức quản lý kinh tế kiểu kế hoạch tập trung, song trong điều hành vẫn mang nặng tư tưởng chỉ huy, mệnh lệnh, đứng trên thị trường mà không phải hỗ trợ tạo điều kiện cho thị trường phát triển.

Theo lý thuyết thị trường chính thống thì kinh tế chỉ huy không phải là cách được số đông hưởng ứng, tuy nhiên điều quan trọng hơn cần bàn ở đây là mô hình đó có phù hợp với điều kiện của Việt Nam không, hay nói một cách khác sự lựa chọn đó có mang hiệu quả phát triển cho nền kinh tế nói chung không. Cùng một mô hình nhưng tùy thuộc năng lực điều hành của bộ máy, hiệu quả cuối cùng sẽ hoàn toàn không giống nhau, thậm chí ngược nhau.

So sánh tĩnh, với bằng chứng qui mô của nền kinh tế (GDP) phát triển nhanh, liên tục trong suốt hai thập kỷ qua có thể thấy mô hình kinh tế chỉ huy mang tính thị trường Việt Nam đang lựa chọn phần nào có hiệu quả. Song nếu so sánh động, với sự phát triển của các nước trong và ngoài khu vực Đông Á thì có thể thấy hiệu quả của mô hình Việt Nam giai đoạn qua còn rất khiêm tốn, và vấn đề liệu Việt Nam có thể kéo dài thời kỳ tăng trưởng kinh tế cao như Trung Quốc đã làm được hay không còn là một dấu hỏi lớn.

Những dấu hiệu vĩ mô chứng tỏ doanh nghiệp Việt Nam có sức cạnh tranh thua xa Trung Quốc, như thâm hụt mậu dịch Việt-Trung với cơ cấu mang tính Bắc-Nam đang ngày một tăng, có nguy cơ trở thành căn bệnh mãn tính, hay vi mô như hiện tượng nông thủy sản nguyên liệu bị các doanh nghiệp Trung Quốc “thâu tóm” ngay từ các vùng nông thôn Việt Nam gần đây đã trở thành căn cứ cho nghi ngờ trên.

Để thấy rõ hơn về vai trò kinh tế nhà nước trong thời gian cần xem thêm mức độ đóng góp của bộ phận này đối với nền kinh tế qua một số số liệu thống kê trong quan hệ so sánh với khu vực kinh tế tư nhân.

## **2. Nhà nước hay tư nhân?**

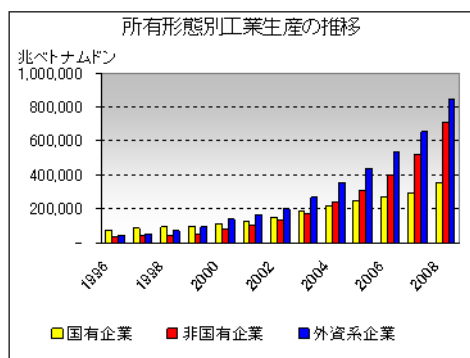
Quá trình đổi mới thời gian qua, đặc biệt từ sau năm 2000, khi khu vực kinh tế tư nhân được “cởi trói” về mặt luật pháp, được quyền tự do tham gia vào các hoạt động kinh tế (một quyền đương nhiên họ phải có trong một nền kinh tế thị trường, tự do dân chủ) bộ phận kinh tế này đã không ngừng lớn mạnh, đóng góp và trở thành một trụ cột chính của nền kinh tế.

Thời kỳ trước năm 2000, khi đầu tư nước ngoài và đặc biệt là doanh nghiệp tư nhân

còn bị trói buộc chặt bởi cơ chế “xin cho”, giá trị sản xuất công nghiệp của kinh tế nhà nước chiếm tỷ trọng lớn nhất, nhưng tốc độ tăng trưởng cũng như quy mô sản xuất của khu vực này khá hạn chế. Điều này có thể quan sát qua số liệu hình 1 sau đây <sup>2</sup>.

Từ sau năm 2000, khi khu vực kinh tế tư nhân được tự do tham gia vào các hoạt động sản xuất kinh doanh (theo Luật Doanh nghiệp 2000), tăng trưởng của bộ phận này, cùng với doanh nghiệp vốn nước ngoài đã nhanh chóng

Hình 1. Giá trị sản xuất công nghiệp của các khu vực kinh tế



Tư liệu: Tổng cục Thống kê, cơ sở dữ liệu online ([www.gso.gov.vn](http://www.gso.gov.vn))

đuổi kịp và vượt khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ trong một thời gian ngắn. Đặc biệt từ sau năm 2005, khi những qui định pháp luật về đầu tư được cải thiện thêm một bước (bởi sự ra đời của Luật Doanh nghiệp 2005, thống nhất sân chơi chung, bỏ phân biệt giữa doanh nghiệp vốn nhà nước, vốn tư nhân và vốn nước ngoài), thì khoảng cách giữa khối doanh nghiệp tư nhân và nhà nước càng nhanh chóng mở rộng. Hiện tại nếu căn cứ vào tổng giá trị sản xuất công nghiệp đóng góp bởi các khu vực kinh tế thì có thể kết luận doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài là trụ cột chính của công nghiệp Việt Nam.

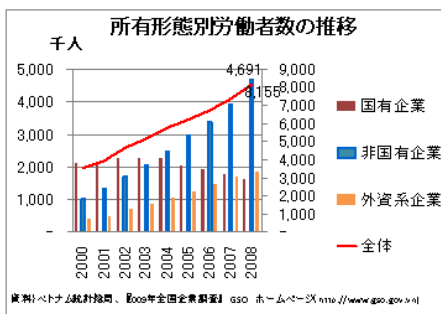
Điều đáng chú ý ở đây là, cho tới nay sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân Việt Nam mới chỉ do họ được trả lại quyền đương nhiên có trong một thể chế kinh tế thị trường là tự do sản xuất kinh doanh, chứ chưa hề nhận được một sự bảo hộ hay hỗ trợ gì từ phía nhà nước. Trên thực tế doanh nghiệp tư nhân Việt Nam còn phải chịu sức ép cạnh tranh không chỉ với doanh nghiệp vốn nước ngoài và hàng ngoại nhập mà với chính các doanh nghiệp nhà nước (có nguồn vốn mà nguồn gốc là từ tiền thuế của nhân dân và tài sản chung của quốc gia), một điều rất phi lý không thể có trong một nền kinh tế thị trường được xây dựng trên cơ sở tự do dân chủ. Thực tế này chứng tỏ một cách khách quan sự phát triển mãnh liệt của kinh tế tư nhân Việt Nam cũng như vai trò trụ cột thực sự của nó đối với nền kinh tế.

<sup>2</sup> Doanh nghiệp nhà nước ở đây được định nghĩa bao gồm các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước do trung ương và địa phương quản lý hoạt động theo luật doanh nghiệp nhà nước (đã hết hiệu lực từ tháng 7 năm 2010), các công ty trách nhiệm hữu hạn 100% vốn nhà nước do trung ương và địa phương quản lý hoạt động theo luật doanh nghiệp chung, và các công ty cổ phần trong đó nhà nước chiếm trên 50% vốn.

Để thấy rõ hơn sự khác biệt về hiệu quả đối với sự phát triển chung của hai bộ phận doanh nghiệp nhà nước và tư nhân, cũng như thực trạng kết quả của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, có thể tham khảo qua kết quả điều tra thực trạng doanh nghiệp trong khoảng năm 2000-2009 do Tổng cục Thống kê thực hiện dưới sự hỗ trợ của Ngân hàng Thế giới.

Trước hết nói về mức sáng tạo công việc làm cho nền kinh tế, từ những năm thập kỷ 1990 số lượng lao động làm việc trong khu vực doanh nghiệp tư nhân không ngừng tăng, nhưng tới năm 2000, doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ một tỉ trọng cao, gần 60% tổng lao động công nghiệp (hình 2). Song từ sau năm 2000, trái với khuynh hướng tăng không đáng kể

Hình 2. Thay đổi lao động trong các khu vực doanh nghiệp



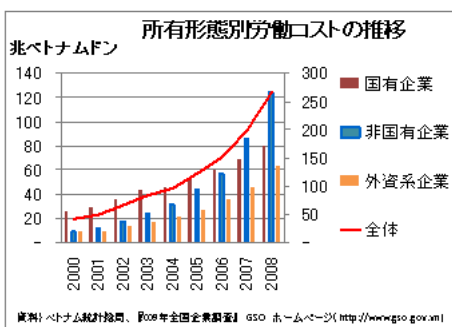
Ghi chú: Đồ thị cột ứng với trục tung trái, đồ thị đường gãy khúc ứng với trục tung phải  
 Tư liệu: Doanh nghiệp Việt Nam 9 Năm đầu Thế kỷ 21, Tổng cục Thống kê, 2010

của số lao động trong doanh nghiệp nhà nước, số lao động trong khu vực doanh nghiệp tư nhân tăng nhanh liên tục, năm 2004 đã vượt khỏi

doanh nghiệp nhà nước. Thứ hạng qui mô lao động giữa ba khu vực doanh nghiệp từ năm 2008 lại thay đổi một lần nữa, trong đó tỉ trọng lao động của doanh nghiệp nhà nước giảm xuống thấp nhất. Số liệu hình trên cho thấy, cuối năm 2008, lao động trong doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp vốn nước ngoài và doanh nghiệp nhà nước lần lượt là 58%, 22% và 20%.

Một chỉ tiêu khác liên quan tới lao động là mức đóng góp đối với việc nâng cao thu nhập hay tăng sức mua của thị trường nội địa, số liệu hình 3 cho thấy tổng chi phí lao động thực tế đã chi trả của cả

Hình 3. Tổng chi phí lao động chi trả trong các khối doanh nghiệp

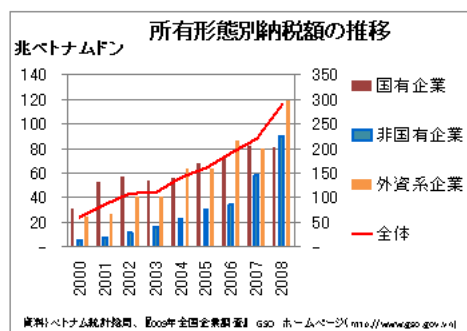


Ghi chú: Như hình 2.  
 Tư liệu: Như hình 2.

ba bộ phận doanh nghiệp đều tăng, nhưng trong đó doanh nghiệp tư nhân có mức tăng nhanh nhất. Kết quả cho từ năm 2007 doanh nghiệp tư nhân đã vượt doanh nghiệp nhà nước trở thành bộ phận đóng góp nhiều nhất đối với việc nâng cao thu nhập, tăng sức mua nội địa. Khoảng cách về con số này doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng thu hẹp thời gian gần đây.

Thêm một chỉ tiêu khác phản ánh mức độ công hiến của các bộ phận doanh nghiệp đối với nền kinh tế là mức đóng góp nghĩa vụ thuế. Hình 4 cho thấy, trước thời điểm gia nhập WTO, nguồn thu thuế của chính phủ dựa chủ yếu vào doanh nghiệp nhà nước và sau đó là doanh nghiệp vốn nước ngoài, tuy nhiên từ sau năm 2007, đóng

Hình 4. Tổng thuế đã nộp của các khối doanh nghiệp

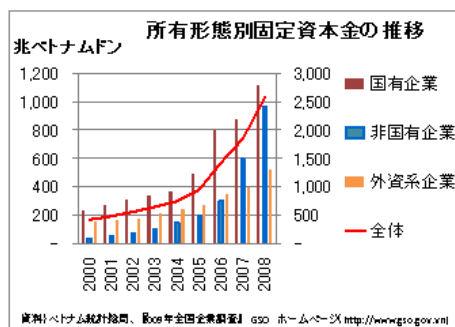


Ghi chú: Như hình 2.  
Tư liệu: Như hình 2.

góp nghĩa vụ thuế của khu vực doanh nghiệp tư nhân đã tăng nhanh và từ năm 2008 đã vượt khối doanh nghiệp nhà nước, và khoảng cách so với khối doanh nghiệp đi đầu (vốn nước ngoài) cũng thu hẹp khá nhiều so với những năm trước.

Ngoài một số chỉ tiêu về mức công hiến trực tiếp đối với nền kinh tế, sự khác nhau giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân còn thể hiện ở hiệu quả hoạt động. Mặc dù kết quả đầu ra (giá trị sản xuất công nghiệp) của doanh nghiệp nhà nước ngày một tụt lùi so với doanh nghiệp tư nhân và nước ngoài như thấy trên, nhưng lượng vốn sử dụng của khu vực doanh nghiệp này không ngừng tăng và vẫn luôn chiếm tỉ trọng lớn nhất trong ba khối doanh nghiệp. Sự thực này phản ánh hiệu quả sử dụng vốn thấp cả về con số tuyệt đối cũng như tương đối so với doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp vốn nước ngoài.

Hình 5. Thay đổi vốn cố định của các khối doanh nghiệp



Ghi chú: Như hình 2.  
Tư liệu: Như hình 2.

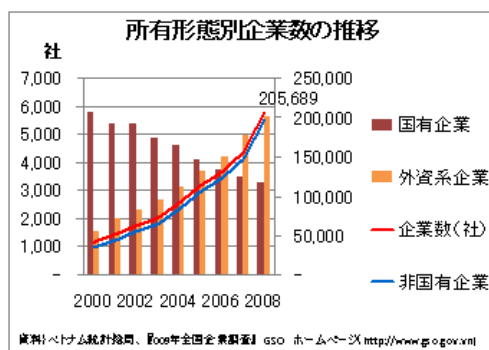
Số liệu hình 5 cho thấy qui mô vốn cố định của cả ba khối doanh nghiệp tăng mạnh từ sau năm 2006, và doanh nghiệp nhà nước chiếm tỉ trọng lớn nhất. Doanh nghiệp tư

nhân, bắt đầu triển khai đầu tư nhà xưởng thiết bị mới chỉ từ sau năm 2000, nhưng sau đó tăng đều rồi đuối kịp và vượt khối đầu tư nước ngoài từ năm 2007. Đặc biệt từ sau 2006, luật đầu tư và luật doanh nghiệp được cải thiện thêm một bước, môi trường kinh doanh minh bạch hơn, quyền sử dụng đất được kéo dài, quyền sở hữu tài sản tư nhân về tư liệu sản xuất được bảo đảm chắc chắn hơn đã kích thích hoạt động đầu tư máy móc thiết bị nhà xưởng của khối doanh nghiệp tư nhân triển khai một cách tích cực hơn.

Còn phía doanh nghiệp nhà nước, qui mô vốn tăng được giải thích liên quan tới trào lưu cổ phần hóa và đại chúng hóa công ty nhà nước. Trong bối cảnh sức ép cải cách thu hẹp doanh nghiệp nhà nước nói chung tăng, nhiều tổng công ty tập đoàn doanh nghiệp nhà nước lớn lại thành lập thêm các công ty cổ phần con mới rồi bán một phần cổ phần cho cán bộ công nhân viên và một phần ra thị trường nhằm kiếm lợi. Động thái này đã là một nguyên nhân chính tạo ra bong bóng chứng khoán phình đột biến từ nửa cuối 2006, nhưng nhanh chóng xẹp đi chỉ một năm sau đó.

Tuy nhiên kết hợp với số liệu phản ánh sự thay đổi của số doanh nghiệp phân theo sở hữu (hình 6) thì có thể thấy, với số doanh nghiệp mới thành lập tăng nhanh cùng xu hướng vốn cố định, bỏ cách xa số doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp vốn nước ngoài thì có thể kết luận phần lớn

Hình 6. Thay đổi số doanh nghiệp phân theo sở hữu



Ghi chú: Như hình 2.

Tư liệu: Như hình 2.

doanh nghiệp tư nhân Việt Nam mới dừng ở mức qui mô vừa và nhỏ hoặc rất nhỏ.

Trái lại, tổng số doanh nghiệp nhà nước có khuynh hướng giảm đều, về mặt hình thức có vẻ phản ánh tốc độ tiến cải cách (giải thể, tư nhân hóa) doanh nghiệp nhà nước diễn ra theo chiều hướng tích cực. Song nếu xem kỹ hơn cơ cấu thay đổi của doanh nghiệp nhà nước theo phân cấp quản lý thì sẽ thấy mức giảm chung phần lớn do cải cách bộ phận doanh nghiệp nhà nước địa phương, còn mức giảm của doanh nghiệp nhà nước trung ương thì giảm không nhiều. Đặc biệt về cơ cấu vốn, trong khi khối doanh nghiệp nhà nước địa phương giảm rõ rệt tương ứng số doanh nghiệp giải thể, tư nhân hóa, thì vốn của doanh nghiệp nhà nước trung ương lại tăng, dù số doanh nghiệp giảm. Điều này hàm ý, chính phủ thay đổi cách thức can thiệp vào thị trường thông qua

*tập trung quyền lực và tăng cường ảnh hưởng vào một số ít tập đoàn hay tổng công ty nhà nước thay vì giàn trải rộng khắp bằng cả hệ thống doanh nghiệp nhà nước địa phương như trong quá khứ.*

Nếu đặt chỉ tiêu qui mô vốn của doanh nghiệp nhà nước trung ương bên cạnh tổng giá trị sản xuất công nghiệp sẽ thấy hiệu quả sử dụng vốn (ICOR) của khu vực này vô cùng thấp. Thực tế giai đoạn sau 2006, nhiều doanh nghiệp lớn nhà nước đã không sử dụng vốn vào hoạt động chuyên môn của mình mà mượn có cạnh tranh bình đẳng, không phân biệt đã dàn trải lấn sân đầu tư vào nhiều lĩnh vực dịch vụ, bất động sản... là những nguyên nhân trực tiếp ảnh hưởng tới hiệu quả sử dụng vốn trong sản xuất của khối doanh nghiệp này. Ví dụ như, Tổng công ty Dầu khí Việt Nam dùng vốn được nhà nước giao quản lý không chỉ để phát triển ngành dầu khí mà đầu tư từ dịch vụ tài chính dầu khí, khách sạn dầu khí, du lịch dầu khí, taxi dầu khí ... trên qui mô khắp các thành phố lớn cả nước. Trong điều kiện thu nhập từ nguồn bán dầu thô (tài nguyên quốc gia) còn dồi dào nên dù có một số vụ việc bị đưa ra ánh sáng doanh nghiệp này vẫn chưa bị đẩy tới bờ vực phá sản nhưng vấn đề hiệu quả sử dụng vốn được giao thì không ai có thể kiểm soát nắm bắt tình hình thực. Hay một ví dụ về khác về việc sử dụng quản lý vốn nhà nước không hiệu quả, đầu tư giàn trải bừa bãi dẫn tới đổ bể là Tổng công ty Công nghiệp Tàu thủy (VINASHIN). Vụ việc này cho tới nay dù đã chịu sự phê phán gay gắt của công luận, song quá trình xử lý truy cứu trách nhiệm vẫn thiếu rõ ràng.

Trình bày trên đây cho thấy, Việt Nam đã lựa chọn con đường cải cách nền kinh tế theo kiểu Trung Quốc, mô hình kinh tế chỉ huy có mang tính thị trường, song đáng tiếc Việt Nam chỉ học được về mặt hình thức mà không học được về mặt nội dung. Nếu như qua cải cách và hội nhập kinh tế khu vực và thế giới Trung Quốc đã tận dụng được cơ hội để thu hút đầu tư nước ngoài, bành trướng thị trường, nâng cao vị thế của mình trên vũ đài quốc tế bằng việc nâng cao năng lực cạnh tranh thực thông qua cải thiện năng lực sản xuất của khối doanh nghiệp nhà nước, kết hợp với phát triển doanh nghiệp tư nhân vốn nội địa, thì nhà nước Việt Nam đã chỉ loay hoay với việc khư khư nắm giữ quyền lực can thiệp vào thị trường của mình thông qua hệ thống tổng công ty tập đoàn doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả, thiếu năng lực và trình độ kỹ thuật sản xuất thực. Sân chơi cho doanh nghiệp tư nhân nội địa, dù đã được cởi mở về mặt luật pháp (do sức ép của hội nhập), song vẫn chịu sự đè nén chèn ép lấn sân của khối doanh nghiệp nhà nước được bảo hộ trên nhiều lĩnh vực cũng như phạm vi hoạt động. Điều này đã khiến doanh nghiệp tư nhân Việt Nam dù có tiềm năng (đặc biệt về trí tuệ) năng động nhưng cũng chỉ phát triển được ở một mức khiêm tốn, mà muốn cạnh tranh được trên thị trường quốc tế thì đòi hỏi phải có một bước tiến xa hơn.

Câu hỏi đặt ra ở đây là vì sao cùng một mô hình nhưng Việt Nam lại không đạt được sự phát triển như Trung Quốc? Tiến hành cải cách chậm hơn chừng một thập kỷ, nhưng vì sao Việt Nam không tận dụng được những lợi thế của người đi sau (backward advantages)? Vì bộ năng lực điều hành hay vì cơ chế điều hành? Vì bộ máy quản lý nhà nước hay vì bản thân các doanh nghiệp? Cần làm sao để xoay chuyển tình hình? Câu trả lời đầy đủ hẳn phải liên quan tới rất nhiều lĩnh vực không chỉ thuần kinh tế mà cả chính trị xã hội và cả những yếu tố như bản tính dân tộc con người Việt Nam. Tuy nhiên để gỡ rối cần bắt đầu từ một đầu mối. Theo tác giả, để thay đổi được cơ cấu kinh tế hiện tại, với mục đích tạo ra được một đội ngũ doanh nghiệp có sức cạnh tranh tạo động cơ đẩy con tàu kinh tế Việt Nam vươn lên, cần xem xét tới một vấn đề mấu chốt đó là quản trị nền kinh tế quốc gia. Không thay đổi được cách thức quản trị nền kinh tế quốc gia thì dù áp dụng mô hình gì cũng khó có thể tạo ra được một nền kinh tế phát triển hiệu quả. Trước khi đưa ra những đề xuất liên quan tới chính sách và chiến lược phát triển chung, sau đây sẽ bàn qua về thực trạng và những vấn đề liên quan tới quản trị quốc gia ở Việt Nam hiện nay.

### **III. Quản trị nền Kinh tế Quốc gia và những Vấn đề Thực tế của Việt Nam**

#### **1. Quản trị nền kinh tế quốc gia là gì?**

Tùy thuộc đối tượng, phạm vi nghiên cứu (doanh nghiệp, quốc gia, quốc tế...) quản trị có thể được lý giải theo những góc độ khác nhau, nhưng một cách chung nhất đó là quá trình ban hành quyết định (decision making) và thực thi quyết định đó. Ví dụ quản trị doanh nghiệp là quá trình ban hành và thực thi những quyết định liên quan tới sự phát triển chung và lợi ích của mọi cá nhân tham gia trực tiếp hay gián tiếp vào hoạt động của doanh nghiệp. Còn quản trị quốc gia giải quyết những vấn đề liên quan tới sự tồn vong của một dân tộc.

Quá trình hình thành một quyết định có thể theo phương thức “trên xuống” (top down) hoặc “dưới lên” (bottom up) nhưng một hệ thống quản trị ưu việt (good governance) thường có tám đặc điểm: *thượng tôn pháp luật, công bằng, công lực, trách nhiệm, minh bạch, tôn trọng ý kiến đa chiều, phản hồi kịp thời, đồng thuận xã hội.*

Giới hạn trong phạm vi kinh tế, có thể thấy *quản trị nền kinh tế quốc gia* là quá trình ban hành và thực thi các quyết định liên quan tới các hoạt động điều hành nền kinh tế quốc gia. Và một quốc gia nếu có hệ thống *quản trị ưu việt*, với những *chủ thể* và *cơ chế quản trị tốt* thì nền kinh tế xã hội của quốc gia đó sẽ có nhiều khả năng phát triển vững mạnh (phần phụ thuộc còn lại là yếu tố bản chất dân tộc) đặc biệt trong bối cảnh toàn cầu hóa và sự phát triển của công nghệ thông tin như ngày nay.

Tuy nhiên, trên thực tế ngay cả các nước đang phát triển (như Âu Mỹ hay Nhật), cũng khó có được một hệ thống quản trị nền kinh tế quốc gia hiệu quả đạt mức tối ưu (lý tưởng). Không thể kỳ vọng một nước đang phát triển có thể xây dựng một hệ thống quản trị nền kinh tế quốc gia hoàn hảo, kể cả bằng cách du nhập một mô hình của các nước tiến tiến, là vì hệ thống quản trị nền kinh tế quốc gia hoàn hảo chỉ có thể được tạo nên trong một môi trường dân chủ hoàn hảo (tức là bên cạnh chế độ dân chủ còn phải có đủ trình độ dân trí để thực hiện hiệu quả quyền dân chủ). Giả sử một quốc gia phát triển trình độ thấp có thể du nhập chế độ dân chủ tiên tiến, song hạn chế của dân trí đối với việc thực hiện quyền dân chủ sẽ chỉ làm hệ thống quản trị thêm méo mó, hoặc nhiều trường hợp chế độ dân chủ vay mượn đó sẽ dễ bị lạm dụng gây mất ổn định chính trị và an ninh trật tự, điều kiện cần cơ bản của mọi sự phát triển. Không chỉ riêng các nước có nền kinh tế chuyển đổi, nhiều ví dụ ở Nam Mỹ, châu Phi, hay Trung Đông, cho tới các trường hợp của Campuchia, Philippine quanh ta là những bằng chứng của sự không ăn khớp giữa chế độ dân chủ về chính trị và trình độ dân trí hạn chế đã đẩy nền kinh tế của các nước này xa khỏi mục tiêu phát triển bền vững.

Quan hệ giữa trình độ (chất lượng) của một hệ thống quản trị nền kinh tế quốc gia và mức độ phát triển kinh tế xã hội của quốc gia đó là mối quan hệ hai chiều. Trình độ quản trị nền kinh tế quốc gia sẽ được nâng lên dần theo sự phát triển của nền kinh tế. Nhưng nếu không đạt một số điều kiện nhất định, vòng tuần hoàn ác tính của mối quan hệ tương hỗ biện chứng này sẽ đưa cả hai đi ngược với quá trình phát triển.

Vấn đề cơ bản nhất cần xác định là hệ thống quản trị phải đảm bảo những điều kiện tối thiểu gì để làm cho nền kinh tế phát triển. Nói một cách ngắn gọn, nếu xem kinh tế thị trường tự do cạnh tranh mặc dù không phải là hoàn hảo nhưng là một cơ chế vận hành phát triển nền kinh tế hiệu quả, thì hệ thống quản trị nền kinh tế quốc gia, tạm gọi là hệ thống quản trị hiệu quả, phải tạo ra được những chế độ qui định bảo đảm sự phát triển của thị trường tự do, hay chính là tạo ra một môi trường cạnh tranh lành mạnh (fair competitive conditions), khuyến khích các hoạt động mưu tìm lợi nhuận (profit seeking) thông qua kích thích tinh thần doanh nghiệp (entrepreneurship) rộng rãi trong xã hội, bài trừ nạn mưu tìm đặc lợi (rent seeking), tham nhũng, bòn rút của cải quốc gia.

Bàn về vấn đề quản trị quốc gia, dù giới hạn trong lĩnh vực kinh tế cũng là một đề tài rất rộng. Như định nghĩa nêu trên, nó bao gồm một chu trình khép kín từ lập chính sách tới thi hành chính sách và kiểm tra kết quả và phản hồi để điều chỉnh và ban hành chính sách mới. Tuy nhiên bài tham luận này sẽ tập trung vào một số vấn đề cốt lõi nhất liên quan tới qui trình lập chính sách và thực thi chính sách liên quan trực tiếp tới hoạt động doanh nghiệp và môi trường kinh doanh khi bàn về thực tế của Việt Nam, đồng thời đề xuất một số gợi ý về mặt chính sách nhằm tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình phát triển.

## **2. Những vấn đề thực tế của hệ thống quản trị nền kinh tế Việt Nam**

Quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang thị trường, công bằng mà nói, nếu chỉ so sánh với chính mình, tức là Việt Nam trong quá khứ thì phải thừa nhận qui trình lập chính sách đã có những thay đổi nhất định theo chiều hướng tích cực, phần nào phản ánh ý kiến công luận, lẽ phải. Tuy nhiên nếu mở rộng tầm nhìn hơn ra các nước xung quanh trong và ngoài khu vực, tức là so sánh động, một đòi hỏi không thể thiếu trong bối cảnh toàn cầu hóa, thì sẽ thấy cách thức và hiệu quả quản trị nền kinh tế Việt Nam đi thụt lùi tương đối một cách tương đối. Lựa chọn gia nhập WTO nhưng vẫn khư khư bảo hộ cho sự tồn tại của bộ phận doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả. Thừa nhận vai trò của kinh tế thị trường nhưng những nhà lãnh đạo chính trị đứng đầu quốc gia vẫn e ngại sức mạnh kinh tế rơi vào tay doanh nghiệp tư nhân trong nước (dù đây là đang diễn ra, bất khả kháng).

Căn cứ vào những phân tích về thực trạng của các khối doanh nghiệp nhà nước và tư nhân ở phần trên hay cảnh báo về bẫy thu nhập trung bình đối với Việt Nam như nhiều nghiên cứu gần đây đề cập tới (Ono Kenichi, Trần Văn Thọ...) cho thấy mô hình Việt Nam đang lựa chọn (kinh tế chỉ huy mang tính thị trường) cần phải được xem xét lại. Bởi vì để điều hành bằng phương thức này, đòi hỏi phải có một chính phủ có năng lực (được dẫn dắt bởi những nhà lãnh đạo chính trị có năng lực và nhân tâm) và một hệ thống doanh nghiệp nhà nước gốc gác (từ trước đổi mới) đã phải có một năng lực nhất định. Việt Nam đã không hội tụ đủ những điều kiện để dẫn sự lựa chọn của mình tới thành công.

Đánh giá một cách tổng quan cách thức quản trị nền kinh tế Việt Nam hiện nay có thể thấy tồn tại một số vấn đề cơ bản, là nguyên nhân trực tiếp làm nảy sinh những mầm mống cản trở quá trình phát triển kinh tế xã hội của quốc gia như sau.

### ***a. Tư duy kinh tế “xin cho” và sự “lợi dụng kinh tế nhà nước”***

Hệ thống luật lệ chính sách kinh tế của Việt Nam cho tới nay dù đã giảm dần song ảnh hưởng của tư duy kinh tế “xin cho” vẫn còn khá nặng nề bởi tư duy ấy thống trị ngay từ điểm đầu của quá trình xây dựng luật lệ hay chính sách. Nếu như trước đây tính chất xin cho của chính sách được bắt đầu từ những định hướng mang tính chủ quan của những người lãnh đạo chính trị cao nhất của Đảng và chính phủ thì nay nhiều chính sách, qui hoạch hay chiến lược phát triển thường được đề xuất bởi các bộ phận giúp việc cấp vụ (vụ trưởng hay các chuyên viên). Không ít trường hợp các cán bộ trung gian này lợi dụng quyền lập chính sách để lồng vào những qui định mang tính

chất xin cho vì mục đích tư lợi cá nhân. Điển hình của vấn đề này là những chính sách qui định liên quan tới đất đai và phát triển đô thị, xuất nhập khẩu... Những chính sách qui định được “gia công” kiểu này kết hợp với việc mượn danh bảo hộ doanh nghiệp nhà nước đã trở thành mầm mống ung nhọt của căn bệnh tham nhũng phát triển đa dạng dưới vô số hình thức, trong khắp các cơ quan đoàn thể (công quyền), doanh nghiệp nhà nước, ở mọi địa phương trên toàn quốc.

Bằng chứng của những vụ việc này không dễ kiếm vì chúng được che dấu bởi nhiều lớp bình phong mang khẩu hiệu vì nước vì dân, nhưng ở đây có thể dẫn lời một nhà báo tiến bộ có thái độ đấu tranh không khoan nhượng chống tham nhũng trong nước qua một phóng sự đăng trên báo *Thanh niên Online* gần đây (ngày 21/6/2011). Bài báo viết như sau:

*“Trò chuyện với PV Tiền Phong nhân ngày Báo chí cách mạng Việt Nam 21-6, Trần Đình Bá tiết lộ, ông từng đòi hối lộ... 1 tỷ USD. Nhà báo Trần Đình Bá tâm sự:*

*Từ khi đất nước đổi mới, với tốc độ phát triển kinh tế, tôi nhìn thấy một tình trạng chắc chắn sẽ xảy ra, đó là đất đai sẽ được sử dụng nhiều để xây khu công nghiệp, nhà hàng, khách sạn. Anh nào khéo chạy sẽ chiếm được những miếng đất ngon. Đó là kẻ hở cho tham nhũng. Tôi dám khẳng định, tham nhũng đất đai là loại tham nhũng lớn nhất hiện nay. Nhiều nhà máy, khu công nghiệp mọc lên, dẫn đến phải mua nhiều thiết bị nước ngoài. Trong chuyện này có nhiều kẻ hở để người ta ngã giá, ăn chia với nhau. Tôi có nhiều bài viết chống tham nhũng trong hai lĩnh vực này. "Góp đất vườn thú để xây khách sạn: Stop". "Thủy cung Thăng Long - những điều nhức nhối", "Một ngày nướng 5 triệu USD", "Bí mật quốc gia bị bán"...*

*Tôi tự bỏ tiền túi, viết kịch bản, thuê đạo diễn làm một phim có đề tài chống tham nhũng. Trong phim nói đến một câu chuyện có thật: Tập đoàn Daewoo Hàn Quốc rao bán một nhà máy 50 triệu USD không nước nào mua. Nhưng Công ty Hanel ở Hà Nội lại mua với giá 100 triệu USD.*

*Những dự báo của tôi về tham nhũng trong đất đai và xuất nhập khẩu đáng buồn là không những đúng mà đang rất nhức nhối.”*<sup>3</sup>

Liên quan tới những vấn đề này một ví dụ mà bản thân tác giả tình cờ chứng kiến được trong một chuyến đi khảo sát thực tế tại địa phương X, khi thăm sở Kế hoạch Đầu tư, là nội dung cuộc điện thoại của một phó giám đốc, người tiếp chúng tôi hôm đó, với một chuyên viên làm việc trên bộ Kế hoạch Đầu tư. Đúng lúc đang hỏi thăm tình hình qui hoạch và phát triển các khu công nghiệp và đầu tư của Trung Quốc tại tỉnh đó thì

---

<sup>3</sup> Trích nguyên văn phóng sự trên trang tin <http://www.tienphong.vn/Thoi-Su/542360/Gap-nha-bao-chong-tham-nhung-tung-doi-hoi-lo-1-ty-USD.html>).

người tiếp chuyện chúng tôi có điện thoại. Anh phó giám đốc xin lỗi chúng tôi và nghe máy: “... Vâng... nhưng đầu tiên phải lập dự án qui hoạch, tổ chức khảo sát ở khu vực các xã đó, mời bộ Tài chính, bộ Tài nguyên Môi trường, bộ Xây dựng... cùng tham gia rồi mới làm tờ trình....”, không nghe hết toàn bộ lời thoại song tôi nghĩ thầm chắc câu chuyện liên quan tới qui hoạch mở đường ở khu vực nào đó thuộc tỉnh. Khẳng định cho suy nghĩ đoán già đoán non ấy của tôi là lời phân trần cởi mở của anh phó giám đốc sau khi kết thúc cuộc điện thoại trở lại tiếp chuyện (hẳn do nghĩ chắc chúng không biết gì và không quan tâm về những chuyện đó): “*Mấy vị làm trên Bộ mà chẳng hiểu qui trình làm việc gì cả. Tự nhiên đi bảo ở dưới này làm đề nghị qui hoạch mấy con đường ở tỉnh để trình lên....*”. Câu chuyện qui hoạch phát triển thực tế là vậy.

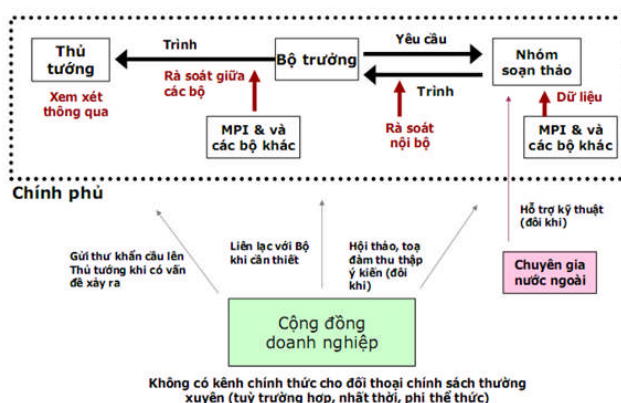
### ***b. Phương thức lập chính sách kiểu “bốc thuốc”***

Nhìn tổng thể có thể thấy dưới sự chỉ đạo của tư duy kinh tế “xin cho”, đa phần các chính sách, qui định pháp luật cho tới nay thường được cụ thể hóa bởi các chuyên viên (thuộc các bộ ngành chuyên trách) tác nghiệp chỉ loanh quanh chiếc bàn giấy của mình.

Nếu như tiến hành một cách khoa học, một chính sách, qui định phải được xây dựng dựa trên những thông tin khảo sát thực tế, phản ánh ý kiến của giới doanh nghiệp tư nhân rộng rãi trong nước đồng thời tham khảo ý kiến của giới khoa học chuyên môn thông qua các học giả, các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước, thì qui trình làm chính sách truyền thống của Việt Nam chủ yếu mang tính phục tùng mệnh lệnh chỉ đạo.

Đề cập về mô hình qui trình xây dựng chính sách, qui định pháp luật của Việt Nam được giáo sư Ono Kenichi, một người có hoạt động gắn bó với các cơ quan lập chính sách Việt nam trong một thời gian khá dài (từ hơn mười năm nay thông qua hoạt động của Vietnam Development Forum tại Việt Nam, một tổ chức nghiên cứu độc lập phi lợi nhuận được tài trợ bởi quỹ nghiên cứu phát triển của bộ Giáo dục Nhật) tổng kết: qui trình xây dựng chính sách của Việt Nam có những điểm yếu cơ bản là, “thiếu tầm nhìn và định hướng rõ ràng từ cấp cao”, “việc lập chính sách chỉ do một số chuyên viên thực hiện, thiếu sự tham gia của giới doanh nghiệp và các nhà khoa học”, “một chính sách có quá nhiều các cơ quan ngang cấp tham gia ý kiến dẫn tới nội dung bị phân tán, thiếu mục đích tập trung” (tham khảo hình *Việt Nam: Qui trình soạn thảo quy hoạch truyền thống*).

### Việt Nam: Quy trình soạn thảo Quy hoạch truyền thống



Tư liệu: Trích nguyên trong bài phát biểu của giáo sư Ono Kenichi (<http://www.vdf.org.vn/Doc/2010/129Sympo24Feb11OhnoslideV.pdf>) tại hội thảo “Chất lượng Tăng trưởng Kinh tế Việt Nam giai đoạn 2001-2010 và Định hướng tới năm 2020” tại Hà Nội, ngày 24/2/2011 do Ủy ban Kinh tế Quốc Hội - Đại học Kinh tế Quốc dân - GRIPS/VDF đồng tổ chức.

Thực tế, tính chất “bức thuốc” của hệ thống qui định, chính sách phát triển kinh tế của Việt Nam còn có thể được tham khảo qua các qui hoạch và chiến lược phát triển trung và dài hạn 10 năm hoặc xa hơn. Ví dụ điển hình là qui hoạch phát triển công nghiệp ô tô, xe máy. Những bản qui hoạch này ghi rõ tới năm 2020 Việt Nam sẽ sản xuất bao nhiêu bộ động cơ, bao nhiêu chiếc ống xả, với những con số chính xác đến hàng chục. Vai trò sản xuất cũng được phân cho những doanh nghiệp (liên doanh) cụ thể. Đọc những bản qui hoạch này độc giả sẽ thấy khả năng “bức thuốc” phi thường của các chuyên viên tham gia xây dựng hoạch định chính sách. Một sự thật không còn gì để bình luận thêm phản ánh thực chất của quá trình phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam. Xem trên cổng thông tin điện tử của chính phủ Việt Nam ([www.chinhphu.vn](http://www.chinhphu.vn)) có thể kể ra hơn một ngàn lẻ một ví dụ kiểu này.

#### c. Chính sách mang tính chấp vá thiếu tính hệ thống và liệu pháp “bí thì cấm”

Sản phẩm của tư duy “xin cho” và phương thức “bức thuốc” nói trên, được xây dựng lúc thì do sức ép của mở cửa hội nhập (từ những cam kết quốc tế đã chót ký), khi thì tùy tiện từ những “suy nghĩ bất chợt” của tầng lớp chuyên viên trung gian không tránh khỏi một hệ thống chính sách mang tính chấp vá.

Tham khảo kỹ những bản qui hoạch phát triển các ngành và lĩnh vực kinh tế đăng tải trên website chính phủ Việt Nam người đọc sẽ thấy hầu hết hình thức thì được sao chép dập theo cùng một khuôn mẫu (phát hành bởi bộ kế hoạch đầu tư?!), nhưng nội dung thì mỗi ngành một phách theo kiểu “trăm hoa đua nở” hoàn toàn không có một định hướng chung. Nếu tất cả các qui hoạch này đạt được mục tiêu mà mỗi bản qui

hoạch đề ra thì nền kinh tế Việt Nam có lẽ sẽ trông như một cái “chợ trời” (flea market).

Tính chấp vá của hệ thống chính sách kinh tế Việt Nam còn được bổ sung bởi liệu pháp “bí thì cấm”. Từ vấn đề giao thông, xây dựng, cho tới tài chính ngân hàng hay xuất nhập khẩu, một khi không kiểm soát được do năng lực thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình không đủ, các nhà hành pháp lập tức sử dụng chiêu bài đơn giản là “cấm. Đây là một yếu tố kìm hãm sự phát triển của thị trường. Ví dụ nạn ách tắc giao thông xuất phát từ qui hoạch đô thị tùy tiện thiếu căn cứ khoa học, thì đổ lỗi cho phương tiện để rồi phải loay hoay đi tìm những giải pháp tình thế nực cười như “xe biển số chẵn thì cấm đi ngày lẻ, xe biển số lẻ thì cấm đi ngày chẵn”, hay mang hàng rào sắt bê tông ngăn các ngã tư để nắn luồng giao thông...

Một ví dụ gần đây hơn là thông tư 20 của bộ Công Thương (có hiệu lực từ tháng 6/2011) yêu cầu nhập khẩu ô tô phải có chứng nhận ủy quyền nhập khẩu của nhà sản xuất. Quy định này trên thực tế đồng nghĩa với việc cấm hoạt động nhập khẩu tự do, tạo thế độc quyền cho các nhà phân phối nước ngoài và liên doanh với các doanh nghiệp nhà nước. Những người làm ra quy định này không thể không hiểu công nghiệp sản xuất ô tô trên thế giới hiện nay chỉ tập trung vào một số ít những tập đoàn đa quốc gia, có hệ thống phân phối riêng. Ngoài hệ thống phân phối của mình họ không có lý do gì để cấp quyền ủy thác nhập khẩu miễn phí cho các doanh nghiệp cạnh tranh với các nhà phân phối của họ.

Về lý do đưa ra quy định này bộ trưởng bộ Công Thương giải thích là để giảm nhập siêu<sup>4</sup>. Tuy nhiên thực tế cơ quan này chỉ đưa ra một vài con số về lượng nhập khẩu ô tô mà không hề xem xét giá trị nhập khẩu ô tô chiếm bao nhiêu phần trăm tổng nhập khẩu (thực tế tính toán từ số liệu của UN Comtrade Online Database sẽ thấy, nhập khẩu các phương tiện vận tải ô tô xe máy năm 2009 chiếm chưa đầy 1%. Nguyên nhân nhập siêu nằm ở lượng nhập khẩu từ Trung Quốc, tập trung vào các nhóm hàng xăng dầu, các loại vật liệu thiết bị phục vụ xây dựng dân dụng, vật liệu dệt may và các loại máy móc thiết bị phục vụ sản xuất). Thực tế nguyên nhân nhập siêu không phải do nhập vài ba chiếc xe hạng sang, mà chính là ở năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp nội địa yếu, dẫn tới một lượng lớn những vật liệu thiết bị xây dựng rẻ tiền cũng phải nhập khẩu từ Trung Quốc. Các nhà lập chính sách không biết vì vô tình hay hữu ý, đã không có những biện pháp thích hợp xử lý gốc rễ của vấn đề, mà chỉ sử dụng những giải pháp tình thế kiểu cấm đoán, vừa không hiệu quả vừa có tác dụng ngược, hạn chế cạnh tranh, kìm hãm sự phát triển của thị trường.

#### ***d. Môi trường kinh doanh thiếu minh bạch, chèn ép doanh nghiệp tư nhân***

---

<sup>4</sup> Báo Công an Nhân dân Online <http://www.cand.com.vn/vi-VN/kinhte/2011/6/150383.cand>

Như một hệ quả tất yếu của những vấn đề trên, với hệ thống qui định thiếu nhất quán, bất chợt thay đổi không bàn cãi, không tranh luận, môi trường kinh doanh Việt Nam, dù được xem là có nhiều tiềm năng vẫn không thể trở thành một điểm hấp dẫn đầu tư thực thụ. Nếu như với các doanh nghiệp nước ngoài, môi trường chính sách phần nào được cải thiện, ít những lời than phiền hơn tuy chưa phải là hết, thì với khối doanh nghiệp tư nhân trong nước, những qui định con kiểu thông tư 20 của bộ Công Thương nói trên, hay những biện pháp mang tính hành chính của Ngân hàng Trung ương khống chế lãi suất huy động với mục đích kiềm chế lạm phát, cấm tư nhân buôn bán vàng.... đang gây ra hậu quả kìm hãm sự phát triển của bộ phận doanh nghiệp này.

Điểm lại quá trình từ đầu đổi mới tới nay có thể thấy, doanh nghiệp tư nhân nội địa là bộ phận đáng thương nhất. Họ được cởi trói chỉ sau khi thị trường nội địa được mở ra cho đầu tư nước ngoài. Từ nửa sau những năm 1980, các nhà đầu tư nước ngoài (đương nhiên là những doanh nghiệp tư nhân) được tham gia vào các hoạt động kinh tế ở Việt Nam, nhưng phải đến đầu những năm 1990, tư nhân trong nước mới được thừa nhận (hiến pháp 1992). Tình trạng “cấm đoán”, “xin cho” còn kéo dài tới đầu những năm 2000, tư nhân trong nước mới được tự do tham gia các hoạt động kinh tế, nhưng đây cũng chỉ là sự tự do trên danh nghĩa, theo những qui định pháp luật.

Trên thực tế, doanh nghiệp tư nhân phải đối mặt với rất nhiều rào cản mang tính phi chế độ, như hàng ngoại nhập giá rẻ (do hàng rào thuế giảm theo những thỏa thuận của nhà nước với quốc tế), cạnh tranh của các doanh nghiệp nước ngoài tại Việt Nam, và cạnh tranh của các doanh nghiệp nhà nước. Qua những đợt khảo sát thực tế của tác giả, nhiều đại diện của doanh nghiệp tư nhân, các nhà hoạt động sản xuất (hầu hết là các doanh nghiệp vừa và nhỏ hoặc rất nhỏ) cho biết, họ thường phải tìm “mảnh trời riêng”, tránh đối đầu với cả các doanh nghiệp nước ngoài và các doanh nghiệp nhà nước.

Tuy nhiên thời gian gần đây, sự có mặt của các tập đoàn doanh nghiệp nhà nước lớn, có ưu thế cả về vốn (khả năng vay ngân hàng, quyền sử dụng đất giá rẻ....) ở khắp các lĩnh vực sản xuất kinh doanh đã thu hẹp “mảnh trời riêng” của doanh nghiệp tư nhân nội địa, khiến bộ phận này vốn còn non nớt lại càng khó phát triển hơn.

Trên danh nghĩa, từ tháng 7 năm 2010 doanh nghiệp nhà nước phải hoạt động theo luật doanh nghiệp và luật đầu tư (theo cam kết lúc gia nhập WTO, xóa bỏ phân biệt trong thị trường nội địa), hàng loạt doanh nghiệp nhà nước đã được tổ chức lại dưới dạng công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Nhưng với 100% vốn nhà nước, quyền chỉ định nhân sự, quyết định kinh doanh thuộc nhà nước thì dù hình thức như “chiếc bình mới” nhưng cách thức vận hành vẫn chỉ là “rượu cũ”. Về thực chất điều này không đóng góp ý nghĩa gì đối với việc cải thiện môi trường cạnh tranh đối với khu vực

doanh nghiệp tư nhân.

#### **e. Sử dụng và quản lý đầu tư công thiếu hiệu quả**

Một nội dung không thể không đề cập khi bàn tới quản trị nền kinh tế quốc gia là vấn đề đầu tư công. Quản lý và sử dụng đầu tư công hiệu quả không chỉ là tạo ra những điều kiện hạ tầng vật chất (cầu đường giao thông, điện, nước, mạng lưới thông tin cứng...) và phi vật chất (giáo dục, đào tạo, thông tin...) cho nền kinh tế, mà còn tạo nguồn việc làm tạo bước đệm cho các doanh nghiệp trong nước phát triển. Nếu đối chiếu với những tiêu thức này thì không thể nói giai đoạn vừa qua đầu tư công ở Việt Nam có hiệu quả. Những bê bối trong các dự án quản lý công trình hạ tầng thực hiện bằng vốn ODA (như PMU 18, cầu Cần Thơ...), cầu đường mới xây dựng đã có vấn đề về chất lượng... mà báo chí công luận vạch ra những năm gần đây cho thấy năng lực quản lý thực hiện đầu tư hạn chế của chính phủ.

Nhìn vào khía cạnh tạo công việc cho doanh nghiệp nội địa của đầu tư công có thể thấy một thực trạng, những công trình, dự án lớn thì rơi vào tay nước ngoài, dự án vừa thì rơi vào tay các doanh nghiệp Trung Quốc, dự án nhỏ thì rơi vào tay các doanh nghiệp “sân sau” của quan chức. Cũng trong bài báo phỏng vấn cựu nhà báo Trần Đình Bá nói trên có viết “... Một công ty trách nhiệm hữu hạn làm dự án Thủy cung Thăng Long 20 ha cạnh phủ Tây Hồ. Công ty này không có chuyên ngành về xây dựng, vốn đăng ký 4,2 tỷ đồng nhưng khi dự án được cấp, kiểm tra trong tài khoản chỉ có 150.000 đồng...”.

Về đầu tư giáo dục, kế hoạch đào tạo “1000 tiến sỹ” của bộ Giáo dục và Đào tạo gần đây, rồi các tập đoàn doanh nghiệp nhà nước cũng dấy lên phong trào đào tạo, dùng tiền công gửi con em lãnh đạo đi học đại học nước ngoài là những chương trình đầu vào được tổ chức rầm rộ hoành tráng, nhưng đầu ra thì trong tình trạng vô chính phủ, không kiểm soát. Không thể khẳng định đây hoàn toàn là những hoạt động vô ích, nhưng cần nghiêm túc tổ chức kiểm tra giám sát nghiệm thu để đánh giá hiệu quả sử dụng đầu tư công là một điều không thể phủ nhận.

#### **IV. Lời kết và những gợi ý về một chiến lược phát triển dài hạn**

Phân tích trên cho thấy cơ cấu kinh tế Việt Nam hiện nay mang đậm màu sắc của một nền kinh tế chỉ huy, và trong điều kiện năng lực của chính phủ hạn chế, bộ phận doanh nghiệp nhà nước vốn dĩ năng lực sản xuất gần như con số không, thì lựa chọn (theo cách làm của Trung Quốc) dường như có vẻ không phù hợp. Hệ thống quản trị nền kinh tế quốc gia trong những điều kiện đó cũng hoạt động không hiệu quả.

Rõ ràng là để phát triển cần phải thay đổi cách thức quản trị nền kinh tế, tạo ra một thể chế thị trường cạnh tranh lành mạnh, khuyến khích các hoạt động mưu tìm lợi nhuận (profit seeking), loại trừ những hành vi, tư tưởng mưu cầu đặc lợi (rent seeking), khơi dậy tinh thần doanh nghiệp (entrepreneurship) rộng rãi trên toàn quốc gia.

Nói cụ thể hơn, chính phủ cần giải quyết ba vấn đề. Một là *củng cố hệ thống dịch vụ công, tập trung vốn tài sản nhà nước phát triển hệ thống hạ tầng giao thông, năng lượng, thông tin*. Hai là thực hiện *cải cách doanh nghiệp nhà nước một cách căn bản, rút khỏi toàn bộ các lĩnh vực ngành nghề sản xuất kinh doanh trừ các dịch vụ hàng hóa có tính công cộng cao*, doanh nghiệp tư nhân nội địa chưa đủ khả năng tham gia. Ba là *tự do hóa đầu tư và mậu dịch triệt để, ưu tiên sử dụng vốn trong nước*.

Muốn giải quyết một cách căn bản những vấn đề nêu này, điều kiện tiên quyết nhất là những người lãnh đạo chính phủ hiện hành phải vượt qua cái bóng của chính mình, đặt mục tiêu vì sự phát triển của đất nước, của dân tộc lên trên lợi ích cá nhân để nói không với tư duy “kinh tế chỉ huy”, với cơ chế “xin cho”. Thực tế nhiều nghiên cứu trước đây cũng đã đề cập tới vai trò tiên quyết của lãnh đạo chính trị đối với cải cách nền kinh tế. Ví dụ như Trần (1997, 2005) đã chỉ ra cần phải nâng cao “năng lực xã hội” bao gồm từ tầng lớp lãnh đạo chính trị tới trí thức, doanh nghiệp và người lao động. Rồi báo cáo *Lựa chọn thành công* của nhóm nghiên cứu Chương trình châu Á, John F. Kennedy School of Government trường đại học Harvard (Ben 2009) cũng đưa ra một loạt gợi ý, trong đó kiến nghị đầu tiên nhấn mạnh cần phải có “quyết tâm chính trị” của bộ máy lãnh đạo. Hay Ono (2011) cho rằng “tầm nhìn chiến lược” của lãnh đạo cấp cao nhất là điều kiện quyết định để có thể hoạch định được một chính sách phát triển thiết thực và hiệu quả.

Tuy nhiên vì sao những lẽ phải dễ hiểu này dù đã được chỉ ra, bằng nhiều cách trực tiếp hoặc gián tiếp tới tai các vị lãnh đạo cao nhất của nhiều thời kỳ, nhưng cho tới nay tình hình hầu như không có gì thay đổi, và cũng chưa một có dấu hiệu gì chứng tỏ có thể thay đổi?

Nếu chỉ tìm nguyên nhân ở một phía những người lãnh đạo đang nắm quyền thì sẽ không thể có câu trả lời thuyết phục. Vấn đề còn ở tinh thần trách nhiệm và thái độ tích cực tham gia đóng góp xây dựng thể chế chính trị của các nhà doanh nghiệp tư nhân Việt Nam. Bản thân các doanh nghiệp cần thể hiện tiếng nói của mình, lên tiếng về quyền được tự do được có một môi trường cạnh tranh lành mạnh tối thiểu là trên mảnh đất quê hương mình. Làm cho giới doanh nhân hiểu được quyền và trách nhiệm của mình với quốc gia, với dân tộc có thể là vấn đề quan trọng hơn là đóng góp ý kiến cho những cá nhân đang tại vị./.

## References

- Ben Wilkinson et. al. (2008) “Lựa chọn thành công – Bài học từ Đông Á và Đông Nam Á cho tương lai của Việt Nam. Một khuôn khổ chính sách phát triển kinh tế-xã hội cho Việt Nam trong giai đoạn 2011-1020”. Báo cáo của nhóm nghiên cứu Chương trình châu Á, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, (tài trợ bởi tổ chức Liên hiệp quốc tại Việt Nam).
- Đỗ Mạnh Hồng (2005) “Tìm chỗ đứng cho công nghiệp Việt Nam trong mạng lưới phân công lao động quốc tế: Nâng cao sức cạnh tranh của các doanh nghiệp để hội nhập và phát triển” bài tham luận tại Hội thảo Hà Nội 2005 *Tiếp tục đổi mới kinh tế và xã hội để phát triển* ([http://hoithao.viet-studies.info/2005\\_DMHong.pdf](http://hoithao.viet-studies.info/2005_DMHong.pdf))
- (2006) “Trả lại Sân chơi cho Doanh nghiệp Tư nhân” *Thời báo Kinh tế Sài Gòn* số 31 - 2006
- (2007) “Phát triển Doanh nghiệp Tư nhân vì Tương lai Kinh tế Việt nam” bài tham luận tại Hội thảo Hà Nội 2007 *Trách nhiệm Xã hội, Ổn định và Phát triển* ([http://hoithao.viet-studies.info/2008\\_DoManhHong.pdf](http://hoithao.viet-studies.info/2008_DoManhHong.pdf))
- (2010) “Cải cách Doanh nghiệp Nhà nước: cần làm vì mình” *Thời báo Kinh tế Sài Gòn* số 23-2010
- (2011) “Chiến lược phát triển công nghiệp ô tô và phụ tùng Việt Nam” *Thời báo Kinh tế Sài Gòn* số 23 và 24-2011
- Ono Kenichi (2009) *A booklet on the Middle Income Trap*, Vietnam Development Forum
- (2011) “Học hỏi chính sách để thực hiện chiến lược công nghiệp”, bài phát biểu tại hội thảo “Chất lượng Tăng trưởng Kinh tế Việt Nam giai đoạn 2001-2010 và Định hướng tới năm 2020” tại Hà Nội, ngày 24/2/2011 do Ủy ban Kinh tế Quốc Hội - Đại học Kinh tế Quốc dân - GRIPS/VDF đồng tổ chức ([http://www.vdf.org.vn/Doc/2010/129Sympto\\_24Feb11OhnoslideV.pdf](http://www.vdf.org.vn/Doc/2010/129Sympto_24Feb11OhnoslideV.pdf))
- Trần Văn Thọ (1997) *Công nghiệp hoá Việt Nam trong thời đại châu Á Thái bình dương*, NXB Thành phố Hồ Chí Minh, Thời báo kinh tế Saigon và VAPEC.
- (2005) *Biến động kinh tế Đông Á và con đường công nghiệp hóa Việt Nam*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia (Hà Nội).