

# ĐỔI MỚI QUẢN TRỊ NỀN KINH TẾ- ĐIỂM MẪU CHỐT TRONG TÁI CẤU TRÚC NỀN KINH TẾ

Vũ Thị Tuyết Mai\*

*Trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng và dưới tác động của khủng hoảng kinh tế thế giới, nhiều yếu kém của nền kinh tế nước ta được bộc lộ rõ nét. Hơn lúc nào hết, vấn đề tái cấu trúc nền kinh tế, tái cấu trúc doanh nghiệp đã trở nên cấp thiết để nền kinh tế Việt Nam phát triển ổn định, bền vững, nâng cao sức cạnh tranh, thu hẹp khoảng cách phát triển với các nước trong khu vực. Cần phân định rõ giữa mục tiêu và công cụ tái cấu trúc, số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm hay tỷ lệ đầu tư/GDP giảm chỉ nên được coi là công cụ của tái cấu trúc. Tái cấu trúc đòi hỏi nhiều hơn việc giảm số lượng DNNN, NHTM cổ phần, hay đầu tư công, đầu tiên và quan trọng là áp đặt kỷ luật đối với các tổ chức trong cả khu vực công và tư thông qua sự minh bạch và trách nhiệm giải trình cao hơn. Việt Nam phải hướng tới các tiêu chuẩn quốc tế về quản trị kinh tế, bao gồm một sự tách biệt rõ ràng giữa các cơ quan điều tiết và chủ thể tham gia thị trường, cam kết kiên định nhằm xây dựng một hệ thống tư pháp độc lập không chịu tác động của các sức ép chính trị, và một nền tài chính công và cải cách chính sách tài khóa dựa trên các quy tắc rõ ràng và hoàn toàn minh bạch. Bài viết đi vào hai phần chính: (1) Sự cần thiết cải thiện quản trị kinh tế khi tái cấu trúc kinh tế (2) Khuyến nghị những thay đổi trong quản trị kinh tế.*

**Từ khóa:** Tái cấu trúc, Tái cấu trúc nền kinh tế, Quản trị, Quản trị nền kinh tế, điều tiết kinh tế.

## 1. Sự cần thiết cải thiện quản trị kinh tế khi tái cấu trúc kinh tế

Nhận thấy rằng mô hình tăng trưởng hiện tại của Việt Nam trong thời gian này là không phù hợp, mô hình này đã không thể mang lại tăng trưởng năng suất cao cho khu vực kinh tế hiện đại. Cần phải có một mô hình tăng trưởng mới mà theo đó các doanh nghiệp công nghiệp của Việt Nam phải cạnh tranh trên thị trường thế giới như nông dân Việt Nam (và các doanh nghiệp may mặc có vốn đầu tư nước ngoài) đã và đang làm trong hơn hai thập niên qua. Các ngành công nghiệp của Việt Nam phải học cách cạnh tranh và giảm bớt sự lệ thuộc vào bảo hộ của Nhà nước cũng như nguồn vốn và đất đai giá rẻ do

Nhà nước cung cấp.

Trong thời gian quan, những đặc thế cho doanh nghiệp nhà nước cao hơn doanh nghiệp ngoài quốc doanh là rất lớn. Doanh nghiệp ngoài quốc doanh không thể đạt được lợi thế kinh tế theo quy mô do phải đối mặt với chi phí cao, khó tiếp cận các nguồn lực như đất đai, tín dụng và thị trường so với các DNNN. Nghiên cứu của Tenev, Amanda, Omar và Trang (2003) cho thấy thời gian để xử lý các hồ sơ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các doanh nghiệp tư nhân cao gấp hai trăm lần so với các DNNN. Kết quả là các doanh nghiệp tư nhân phải thuê đất một cách phi chính thức từ các DNNN với giá rất cao. Ngoài ra việc tiếp cận nguồn tín

dung và thị trường đối với DNNN cũng dễ dàng hơn nhiều so với doanh nghiệp tư nhân. Các cơ quan nhà nước và các DNNN thường ưu tiên kinh doanh với các doanh nghiệp có sở hữu của nhà nước, điều đó đẩy các doanh nghiệp tư nhân phải hợp đồng lại với các DNNN thay vì kinh doanh trực tiếp (Thắng & Nick, 2009). Do các hình thức phân biệt này, các doanh nghiệp tư nhân chọn lựa việc duy trì hoạt động với qui mô nhỏ và phi chính thức hơn là đầu tư để đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô. Điều này kìm hãm tăng trưởng về năng suất, bởi vì các doanh nghiệp nhỏ không thể đầu tư vào các công nghệ tiên tiến hoặc đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô thông qua việc tổ chức và quản trị có hiệu quả hơn.

Các doanh nghiệp trong nước có qui mô lớn ở Việt Nam thường thuộc khu vực công. Các tập đoàn, hay tổng công ty thường hoạt động theo phương thức giống như là các công ty nhỏ được kết hợp lại với nhau một cách đơn giản hơn là các công ty lớn được quản lý một cách tập trung. Trước khi tái cấu trúc vào năm 2010, Vinashin quản lý 445 công ty con và 20 công ty liên doanh. Tại sao một công ty có nhiều ưu đãi trong việc tiếp cận đất đai và nguồn vốn lại đẻ ra quá nhiều công ty nhỏ mà không tập trung hóa hoạt động sản xuất để nâng cấp năng lực công nghệ và đạt được lợi thế kinh tế theo qui mô?

Sự thiếu vắng những công ty với qui mô lớn và được quản lý một cách chuyên nghiệp trong khu vực công và tư đã giới hạn hoạt động sản xuất của Việt Nam hướng vào những sản phẩm thâm dụng về lao động và có giá trị gia tăng thấp. Một trong những hậu quả của năng suất thấp và thiếu vắng những công ty lớn và có khả năng cạnh tranh là sự bất bình đẳng về kinh tế ngày càng gia tăng. Việt Nam không tạo ra đủ công ăn việc làm trong những khu vực hiện đại để thu hút lực lượng lao động trẻ, điều này đã đẩy hàng triệu lao động đang tìm việc phải chấp nhận những công việc có lương thấp, thiếu ổn định trong các khu vực phi chính thức.

Một mô hình tăng trưởng mới là cần thiết và mô hình này sẽ giúp đạt tăng trưởng năng suất cao hơn trong khu vực kinh tế hiện đại, mang lại hàng triệu

việc làm ổn định với mức lương cao hơn và tạo ra nguồn lực cần thiết để mang lại khả năng tiếp cận đại trà đối với dịch vụ chăm sóc y tế và giáo dục. Mô hình mới này sẽ sử dụng cạnh tranh, thay vì chính trị để phân bổ nguồn lực; nó sẽ dỡ bỏ những trở ngại để tạo ra những công ty tư nhân có qui mô lớn và khuyến khích các công ty đa quốc gia tái định hướng đầu tư trở lại Việt Nam để sản xuất các sản phẩm có giá trị gia tăng cao hơn. Điều này sẽ khôi phục kỷ cương đối với hoạt động tài chính công để đảm bảo phân bổ đầu tư công hiệu quả, kể cả đầu tư của DNNN. Đất, lao động và vốn phải được phép chảy đến nơi có suất sinh lợi cao nhất, từ đó kích thích tăng trưởng năng suất và xuất khẩu. Để thực hiện được mô hình này, thị trường phải hoạt động hiệu quả. Những trở ngại đối với sự phân bổ nguồn lực của thị trường phải được dỡ bỏ. Các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước và có quan hệ mật thiết với Nhà nước không thể tiếp tục được ưu ái tiếp cận tín dụng và đất đai như cũ. Các doanh nghiệp độc quyền phải được điều tiết đúng mực và buộc phải cạnh tranh về giá cả và chất lượng.

Những điều trên cho thấy tái cấu trúc nền kinh tế đòi hỏi phải cải thiện quản trị nền kinh tế để từ đó có được thể chế và quy tắc mới thúc đẩy cạnh tranh, minh bạch và trách nhiệm giải trình. Đổi mới và nâng cao năng lực quản trị nền kinh tế quốc gia theo các hướng: loại bỏ mâu thuẫn lợi ích trong bộ máy điều tiết kinh tế, xóa bỏ quan điểm doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế.

## **2. Loại bỏ mâu thuẫn lợi ích trong bộ máy điều tiết kinh tế**

Một đặc điểm xác định của nền kinh tế cạnh tranh là bộ máy điều tiết độc lập và minh bạch. Các cơ quan điều tiết sẽ thực hiện một số chức năng quan trọng như giám sát hành vi cấu kết, độc quyền của doanh nghiệp và đảm bảo sân chơi công bằng. Bộ máy này bảo vệ cộng đồng xã hội thông qua việc đảm bảo các doanh nghiệp không thực hiện hành vi ảnh hưởng xấu đến lợi ích chung. Những cơ quan điều tiết này cũng thực thi các chế tài để buộc doanh nghiệp tuân thủ luật pháp quốc gia và các cam kết

quốc tế. Để thực thi những trách nhiệm này một cách hiệu quả, các cơ quan điều tiết phải hoàn toàn độc lập về lợi ích với những ngành kinh tế họ giám sát. Lý do thật rõ ràng: khi người điều tiết và người chịu sự điều tiết cùng chung một mái nhà thì khả năng người điều tiết ưu ái cho người chịu sự điều tiết là rất cao, đặc biệt là khi các doanh nghiệp kiểm soát những nguồn lực tài chính và chính trị khổng lồ.

Trong nhiều ngành quan trọng, các cơ quan điều tiết Việt Nam “vừa đá bóng vừa thổi còi.” Họ trực thuộc các bộ chuyên ngành mà các bộ này cũng

quản lý các tổ chức kinh tế – và trong nhiều trường hợp điển hình – những người tham gia trong các ngành này lại được giao nhiệm vụ điều tiết. Sự đan chéo trong chức năng điều hành này tạo ra những kẽ hở cho việc lạm dụng chức quyền để vun vén lợi ích cá nhân. Bởi vì khi đó khả năng người điều tiết chịu áp lực phải dễ dãi với các doanh nghiệp có mối liên hệ với bộ chủ quản tăng lên khi những người điều hành cao cấp của các DNNN được thăng tiến lên vị trí lãnh đạo trong các bộ chuyên ngành. Bảng 1 cho thấy sự đan chéo trong chức năng điều hành và từ đó tạo nên những mâu thuẫn lợi ích quan trọng. Qua đó cho thấy, chính phủ sẽ gặp khó khăn

**Bảng 1: Sự đan chéo trong chức năng điều hành của bộ máy điều tiết kinh tế**

<b>Bộ</b>	<b>Chức năng</b>	<b>Đề xuất</b>
Kế hoạch và Đầu tư	Chịu trách nhiệm xác định ưu tiên đầu tư và phân bổ ngân sách đầu tư	Thành lập viện nghiên cứu và quy hoạch độc lập để đánh giá các dự án đầu tư
Y tế	Chịu trách nhiệm quản lý ngành dược nhưng cũng là cơ quan chủ quản của nhiều công ty dược và quản lý nhập khẩu dược phẩm và thiết bị y tế quan trọng	Thành lập một cơ quan điều tiết dược phẩm hoàn toàn độc lập với bộ
Giao thông-vận tải	Chịu trách nhiệm phát triển hạ tầng giao thông nhưng cũng là cơ quan chủ quản của các công ty xây dựng giao thông. Chịu trách nhiệm quản lý ngành hàng không dân dụng nhưng cũng điều hành hãng hàng không nội địa lớn nhất	Cổ phần hóa hoặc chuyển các công ty giao thông về Bộ Tài Chính Thành lập cơ quan hàng không dân dụng độc lập, niêm yết một phần Vietnam Airlines ở thị trường chứng khoán nước ngoài.
Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	Chịu trách nhiệm nâng cao đời sống của nông dân nhưng cũng là người tham gia quan trọng trong thị trường gạo, thuốc trừ sâu và phân bón	Cắt đứt mối liên hệ giữa bộ và doanh nghiệp trực thuộc trong đó có Vinafood.
Công thương	Chịu trách nhiệm tạo sân chơi công bằng cho doanh nghiệp công nghiệp, thương mại nhưng cũng quản lý các công ty có vị trí độc quyền như điện lực và xăng dầu	Loại bỏ vị trí độc quyền của EVN và Petrolimex.
Ngân hàng Nhà nước Việt nam	Chịu trách nhiệm cấp phép rồi điều tiết các tổ chức tín dụng và đại diện chủ sở hữu các ngân hàng sở hữu nhà nước	Thành lập cơ quan độc lập chịu trách nhiệm cấp phép thành lập ngân hàng.

Nguồn: Jonathan, P., Tue Anh, V., 2012, “Cải cách cơ cấu vì mục tiêu tăng trưởng, công bằng và chủ quyền quốc gia”, Chương trình Lãnh đạo Quản lý cao cấp Việt Nam.

lớn trong việc áp đặt nguyên tắc cạnh tranh đối với các DNNN nếu không cắt đứt được những mối liên hệ mật thiết giữa doanh nghiệp và cơ quan điều tiết trên danh nghĩa.

### **3. Xóa bỏ quan điểm doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế**

Các DNNN đang được hưởng những ưu đãi về tiếp cận thị trường, đất, tín dụng, hỗ trợ đầu tư công nghệ và nhiều những hỗ trợ khác. Biện minh cho những ưu đãi này là khu vực DNNN được Nhà nước sử dụng như một công cụ để điều tiết kinh tế vĩ mô, bình ổn kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội hay nói chung nhất là có vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Tuy nhiên từ góc độ lý thuyết cũng như thực tiễn, những lập luận này là không có cơ sở được minh chứng trong thời gian qua.

Về mặt lý thuyết, công cụ điều tiết vĩ mô và bình ổn kinh tế trong nền kinh tế thị trường là chính sách tiền tệ tài khóa và cơ cấu DNNN là một tác nhân thị trường như muôn vàn các doanh nghiệp khác trong nền kinh tế, chịu tác động chứ không phải là một bộ phận của chính sách điều tiết vĩ mô. Về khía cạnh bình ổn giá thì DNNN lại càng không thể đảm đương trách nhiệm đó khi mà họ độc quyền và không chịu áp lực cạnh tranh, giá cả khi đó bị bóp méo và khiến cho việc phân bổ nguồn lực trở nên kém hiệu quả. Còn về khía cạnh kiềm chế lạm phát thì DNNN không thực hiện được hoặc thực hiện nhưng yêu cầu Chính phủ phải trợ cấp và gánh những khoản bù lỗ khổng lồ hoặc chuyển gánh nặng sang vai doanh nghiệp khác, như trường hợp ngành điện lực và xăng dầu.

Trong năm qua Chính phủ đã lên kế hoạch và đồng thời đang thực hiện giảm số lượng DNNN như là một bộ phận của tái cấu trúc kinh tế. Tuy nhiên, việc tái cấu trúc trên thực tế không liên quan đáng kể tới số lượng các DNNN, mà quan trọng hơn là liên quan đến chất lượng quản trị (đối với cả doanh nghiệp nhà nước và tư nhân). Tất cả các doanh nghiệp, bất kể cơ cấu sở hữu, phải được yêu cầu hoạt động minh bạch, có trách nhiệm giải trình, với hội đồng quản trị độc lập và chịu trách nhiệm pháp

lý đầy đủ về kết quả hoạt động của mình. Để quản trị được điều này cần có kỷ cương chính trị và kỷ luật thị trường. Về kỷ cương chính trị, Chính phủ cần kiên quyết chấm dứt tình trạng DNNN đầu tư tràn lan, không kiểm soát được ra ngoài lĩnh vực kinh doanh nông cốt. Chính phủ cũng phải yêu cầu minh bạch đầy đủ trong các hình thức kiểm toán độc lập và công bố thường xuyên xác hoạt động của các DNNN trước công chúng. Về kỷ luật thị trường, để buộc các DNNN đạt được năng lực cạnh tranh cao hơn và minh bạch trong quản trị doanh nghiệp trong kinh tế thị trường đòi hỏi Chính phủ phải ban hành và đảm bảo thực hiện một khuôn khổ pháp lý hiệu quả. Khuôn khổ này bao gồm nền tảng pháp luật về cạnh tranh, pháp luật để nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm trong quản trị của các DNNN và luật phá sản để bảo vệ lợi ích của các chủ nợ và các bên liên quan khác khi một công ty mất khả năng thanh toán. Luật Phá sản năm 2004 cần được sửa đổi để hiện thực hóa được điều này.

### **4. Kết luận**

Tái cấu trúc nền kinh tế và sự thay đổi mô hình tăng trưởng theo chiều rộng, dựa chủ yếu vào đầu tư và lấy khu vực DNNN làm chủ đạo đã và đang được Chính phủ thực hiện. Nhưng sự thay đổi đó cần phải vượt lên trên những thay đổi bề ngoài, có tính hình thức như giảm số lượng ngân hàng thương mại và doanh nghiệp nhà nước để giải quyết các nguyên nhân sâu sắc hơn của bất ổn kinh tế vĩ mô. Các thể chế kinh tế và hệ thống quản trị hiện tại chưa thúc đẩy cạnh tranh, hiệu quả và đổi mới. Do vậy cần có sự đổi mới thể chế toàn diện để tăng cường quản trị kinh tế trong đó một cần xóa bỏ vai trò chủ đạo nền kinh tế của DNNN và loại bỏ những mâu thuẫn lợi ích trong bộ máy điều tiết nền kinh tế. □

### **Tài liệu tham khảo:**

- OECD, 2011, *Các quan điểm về sự phát triển toàn cầu 2012: Sự gắn kết xã hội trong một thế giới đang chuyển dịch*, Paris.
- Hakkala, K & Ari, K., 2007, *The State and the Private Sector in Vietnam*, *ELIS Working paper Series*, June 1, 16.
- Tenev, S., Amanda, C., Trang, N., & Omar C., 2003, *Sự không chính thức và Sân chơi trong các lĩnh vực kinh doanh của Việt Nam*, Washington D.C, International Finance Corporation, p.67.
- Thắng, N. & Nick, J.F., 2009, 'Các doanh nghiệp có sở hữu nhà nước ở Việt Nam: Họ có 'lấn át' đầu tư của khu vực tư hay không?' *Post-Communist Economies* 21 (June).
- Vivek, C., 2006, *Locked in Place: State Building and Late Industrialization in India*, Princeton University Press, USA.

### **Revovating economic governance: The key point in the restructuring of the economy**

#### *Abstract:*

*In the context of international economic integration and global economic crisis, Vietnamese economy has revealed weaknesses. Restructuring of the economy and businesses is urgent issue for sustainable development, stronger competitiveness. The Vietnamese government needs to make distinguish between objectives and restructuring tools. Reducing number of state-owned enterprises should be considered as a tool rather than an objective. The economy restructuring requires reducing number of state-owned enterprises, commercial bank, and public investment. The the first and the most important issues here is to impose strict principles or rules on all organizations to enhance the transparency and accountability. Vietnam needs to look forward and follow the international standards on economic governance including frank and clear separation between regulators and market participants. The country also should make an unswerving commitment to a judicial system that is independant of politics, and the public fianance and fiscal policy reforms need to be done based on clear rules and transparency. This paper focuses on two main parts: (1) the need for improving economic governance in the restructuring process of the economy, (2) some policy implications for economic governance.*

---

#### **Thông tin tác giả:**

**\* Vũ Thị Tuyết Mai**, Tiến sĩ

- Cơ quan công tác: Giảng viên khoa Kế hoạch và phát triển, Trường đại học Kinh tế quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kinh tế phát triển, kế hoạch phát triển, Chính sách công, và chiến lược công
- Một số tạp chí đã đăng tải công trình: *Tạp chí Kinh tế phát triển*, *Tạp chí Quản lý kinh tế*, *Tạp chí Journal of Social Sciences*, *Journal of Administration and Governance*.

Email: maivu@neu.edu.vn