

# Thế lưỡng nan của Việt Nam trong quá trình tự nhân hóa



Tác giả: **Lê Vĩnh Triển & Kris Hartley**

*Suy giảm tăng trưởng vì sự thất bại của doanh nghiệp nhà nước là mối đe dọa đối với ổn định chính trị.*

Chính quyền Việt Nam đã trung thành với đường lối cải cách kể từ Đổi mới năm 1986, tiến hành nhiều giải pháp để thúc đẩy tăng trưởng sau một thập niên hậu chiến thất bại với chính sách kế hoạch hóa. Việc tự do hóa thị trường, giảm các rào cản mậu dịch, loại bỏ các chương trình phân bổ cứng nhắc và thúc đẩy các doanh nghiệp tư nhân trong các ngành nghề đã vực dậy nền kinh tế Việt Nam, giải phóng các tiềm năng sản xuất trong khu vực tư nhân. Do quy mô cải cách lớn, Việt Nam đã phải tiếp cận theo hướng từng bước, mà tư nhân hóa các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một ví dụ cho những cải cách ở giai đoạn sau. Tuy nhiên, trong nỗ lực này, chính quyền Việt Nam gặp phải hai thế tiến thoái lưỡng nan liên quan đến cân bằng quyền lực chính trị. Đó là sự đánh đổi trong phân phối vật chất; và sự đánh đổi giữa tăng cường quản trị công ty và vị thế chính trị. Trong cả hai trường hợp, chính quyền phải chấp nhận lựa chọn giữa các kết quả không như ý, mà lựa chọn nào cũng có thể làm suy yếu sự ổn định chính trị.

## Tiến thoái lưỡng nan 1: Phân phối lợi ích từ tư nhân hóa

Có hai yếu tố liên quan nhau phải được xem xét trong tiến trình tư nhân hóa. Thứ nhất, phải có cơ chế cho việc mua bán quyền sở hữu. Ví dụ, cần có một hệ thống công bằng phân phối cổ phần các công ty nhà nước được tư nhân hóa thông qua thị trường cạnh tranh, chào bán chứng khoán lần đầu ra công chúng với giá cả được quyết định bởi lòng tin của nhà đầu tư. Cách này đòi hỏi những điều kiện ban đầu. Bước đầu là phải có một thị trường chứng khoán nội địa đáng tin cậy, bình đẳng tiếp cận và không chịu các can thiệp mang tính chính trị. Thứ đến, cần một hệ thống quản trị công ty minh bạch cung cấp thông tin tài chính liên quan cho nhà đầu tư. Sau cùng, công chúng đầu tư phải sẵn sàng chấp nhận rủi ro. Nếu không có một thị trường mang tính cạnh tranh và hiệu quả, giá cổ phiếu các DNNN được tư nhân hóa có thể bị thao túng méo mó vì sự can thiệp mua bán của nhà nước.

Không có một thị trường như vậy, các chính quyền đối mặt với hai chọn lựa. Trong [một nghiên cứu từ 2003](#), hai nhà nghiên cứu Elise Brezis và Adi Schnytzer đã xem xét mối quan hệ giữa sự sụp đổ của các chế độ cộng sản và cải cách kinh tế. Các tác giả cho rằng tư nhân hóa có thể xảy ra theo hai cách: “biển thủ cho một ngày mưa” (được thực hiện ở các nước Đông Âu hậu Xô Viết) và “Chủ nghĩa thị trường Lê-nin-nít” (kiểu Việt Nam và Trung Quốc). Trong cách thứ nhất, việc tư nhân hóa/cổ phần hóa một cách gian dối giúp đảm bảo các quan chức chính quyền và những người thân của họ giành đặc quyền nắm giữ cổ phiếu. Theo cách thứ hai, cấu trúc DNNN được duy trì cùng lúc với việc cho phép khu vực tư nhân cạnh tranh trực tiếp mà không chịu các rào cản gia nhập thị trường. Các tác giả lập luận rằng cách tư nhân hóa gian lận biển thủ, được thực hiện ở những quốc gia chuyển đổi yếu như ở Đông Âu, giúp các quan chức và thân hữu duy trì những nguồn lực để đối phó với bất ổn xã hội và rối loạn chính trị. Ngược lại, ở các nước vốn đã thiết lập được một hệ thống trấn áp hiệu quả trước đó, thì việc một xã hội dân sự giàu có hơn cũng không phải là mối đe dọa đáng kể.

Brezis và Schnytzer cho rằng Việt Nam đã chọn cách tiếp cận “thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” vì chính quyền có đủ các nguồn lực để quản lý bất ổn chính trị. Việt Nam trước đây nhận viện trợ từ Liên Xô cũ, rồi sau đó có những cải cách kinh tế bổ sung vào đầu những năm 1990 sau khi viện trợ chấm dứt. Vì vậy, về lý thuyết, nếu Việt Nam hành xử như một quốc gia có hệ thống trấn áp mạnh thì (câu hỏi là) việc tiếp tục nhận tài trợ từ bên ngoài hay việc tư nhân hóa dựa trên thị trường sẽ

cung cấp nguồn lực cho hệ thống trấn áp? Câu trả lời nằm ở việc hiểu nguồn lực thu được từ tư nhân hóa được phân phối như thế nào. Khi mà phần lợi từ tư nhân hóa cho dân chúng tăng lên, quyền mặc cả chính trị của họ sẽ mạnh hơn, đồng nghĩa với sự yếu đi tương đối của khả năng trấn áp của nhà nước. Do phần lợi ích từ tư nhân hóa của khu vực dân sự ở Việt Nam có thể tiếp tục gia tăng, chính quyền đối mặt với một tình trạng tiến thoái lưỡng nan. Đó là sự lựa chọn giữa mở rộng phân phối lợi ích kinh tế bởi việc tư nhân hóa dựa trên các nguyên tắc thị trường cạnh tranh, hay duy trì ổn định chính trị bằng việc hạn chế cơ hội đầu tư của công chúng vào các DNNN.

## **Tiến thoái lưỡng nan 2: Tư nhân hóa và quản trị công ty**

Khi DNNN tư nhân hóa, hoạt động tài chính và quản lý được giám sát chặt chẽ hơn. Quá trình này quan trọng với sự tăng trưởng kinh tế bởi vì nó tăng cường mức độ trách nhiệm giải trình cũng như tạo nên những động lực để tăng tính hiệu quả. Tư nhân hóa DNNN và tái cơ cấu quyền sở hữu khi song hành với một cơ chế kiểm soát công ty hiệu quả có thể là một chất xúc tác mạnh mẽ để thúc đẩy tăng trưởng ở các nền kinh tế chuyển đổi. Tuy vậy, đối với các DNNN được tư nhân nhưng nhà nước vẫn tham gia vào cơ cấu sở hữu hoặc quản lý, thì quản trị công ty với tư cách là một cơ chế giám sát có khuynh hướng "bất tiện" là làm phớt lờ những hoạt động không hiệu quả hoặc không có lợi cho phát triển, bao gồm cả các hoạt động giúp làm lợi chủ yếu cho các thành phần nội gián bên trong. Điều này làm dậy lên nỗi lo ngại về phản ứng dân túy và sự bất ổn chính trị, vốn là những trào lưu đang lên trên thế giới.

Mặt khác, một hệ thống giám sát doanh nghiệp hiệu quả sẽ tăng cường xã hội dân sự cũng như cơ chế thị trường đánh giá các DNNN được tư nhân hóa dựa trên hiệu quả hoạt động và các cách thức tổ chức doanh nghiệp, giúp chuyển vốn tới các doanh nghiệp có năng suất lao động cao. Sử dụng các thông tin mà trước cải cách các DNNN không công bố, trách nhiệm giải trình được cải thiện sẽ giúp khai thông tiềm năng tăng trưởng kinh tế. Sự lựa chọn giữa mức độ minh bạch và chấp nhận những hệ quả của nó vì thế lại là lưỡng nan thứ hai của chính quyền.

Thật không may là ở các nền kinh tế chuyển đổi có quá ít bằng chứng cho thấy các DNNN có hệ thống quản trị công ty hiệu quả. Dù có chính phủ mong muốn thực hiện những cải cách như vậy, họ cũng quan ngại là không biết các tiêu chuẩn của các nước phát triển có áp dụng được hay không. Các tổ chức quốc tế như Ngân hàng Phát triển Châu Á và

OECD đã thiết lập các chương trình để trợ giúp chính phủ ở các nước chuyển đổi trong nỗ lực này. Dù cách thức quản trị công ty ở các nước phát triển có thể được áp dụng rộng rãi, nhưng điều quan trọng là chính quyền Việt Nam cần bổ sung cho các sáng kiến tư nhân hóa của mình một cam kết tuân thủ các tiêu chuẩn minh bạch của thế giới đối với DNNN.

## **Kết luận**

Năm 2015, Việt Nam đã chào bán 3,47 phần trăm cổ phần của Tổng Công ty Cảng hàng không Việt Nam ra công chúng, trong đó 80 phần trăm cho các nhà đầu tư nước ngoài. Trên góc nhìn địa chính trị, vốn đầu tư từ bên ngoài có thể giúp đẩy nhanh tư nhân hóa qua việc gia tăng sự tương thuộc kinh tế và cung cấp những khoản tài trợ mang tính trung lập về chính trị. Nhà đầu tư nước ngoài đòi hỏi “quản trị tốt” và sự minh bạch (trong quản trị), đặc biệt ở các nền kinh tế chuyển đổi. Tuy nhiên, các trở ngại đối với công cuộc tư nhân hóa dựa trên thị trường ở Việt Nam không chỉ có vấn đề quản trị yếu. Nhiều DNNN của Việt Nam ngập trong nợ nần (39,22 tỷ USD trong năm 2015) và sự kém hiệu quả mang tính cấu trúc. Việc hiểu thấu đáo những lưỡng nan này liên quan đến sự minh bạch được cải thiện sẽ giúp chính quyền đánh giá tốt hơn tính bền vững của cải cách DNNN đồng thời cải thiện tình hình tài chính của chúng.

Không nên xem việc áp dụng quản trị công ty trong các DNNN tư nhân hóa như sự đánh đổi giữa tăng trưởng kinh tế và ổn định chính trị, mà nên coi nó như là chất xúc tác cho cả hai. Ngay cả khi chính quyền Việt Nam có thể ứng phó tốt với các áp lực từ xã hội dân sự, sự suy giảm tăng trưởng kinh tế do thất bại của DNNN là mối đe dọa cho sự ổn định chính trị; và mối đe dọa này còn lớn hơn nhiều so với mối đe dọa từ việc gia tăng mức độ cơ động kinh tế-xã hội nhờ sự minh bạch và các nguyên tắc thị trường trong quá trình tư nhân hóa.

*TS. Lê Vĩnh Triển là Giảng viên Khoa Quản lý Nhà nước, Đại học Kinh tế TP HCM, Việt Nam; TS. Kris Hartley là Giảng viên Khoa Quy hoạch Vùng và Thành phố, Đại học Cornell, Hoa Kỳ.*

*Một phiên bản bài viết đã được đăng trên [The Diplomat](#).*

**Nguồn:** <http://nghiencuuquocte.org/2017/05/24/luong-nan-cua-viet-nam-trong-qua-trinh-tu-nhan-hoa/>