VIỆN NGHIÊN CỨU PHÁT TRIỂN IDS PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM

ĐỘNG LỰC THÚC ĐẨY CẢI CÁCH KINH TẾ TẠI CÁC TỈNH Ở VIỆT NAM

MỘT SỐ BÀI HỌC TỪ CẢI CÁCH KINH TẾ

NHÀ XUẤT BẢN THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG
Hà Nội, tháng 6 năm 2012

BAN BIÊN SOẠN

Hubert Schmitz

Giáo sư của Viện Nghiên cứu Phát triển (IDS), Đại học Sussex. Ông là trực tiếp điều phối hoạt động của dự án nghiên cứu này.

Đậu Anh Tuấn

Phó trưởng Ban Pháp chế của VCCI. Ông điều phối Khảo sát năng lực cạnh tranh cấp tỉnh từ khi bắt đầu năm 2005.

Phạm Thị Thu Hằng

Tổng Thư ký của VCCI, kiêm Viện trưởng Viện Phát triển Doanh nghiệp/VCCI - Chịu trách nhiệm phần nghiên cứu của VCCI.

Neil McCulloch

Chuyên gia kinh tế trưởng của Cơ quan hỗ trợ phát triển Ốt-xtrây-li-a tại In-đô-nê-xi-a. Ông từng là thành viên của IDS và là Trưởng nhóm Toàn cầu hóa.

Cuốn sách này được dịch từ bản gốc tiếng Anh với tựa đề "**Who Drives Economic Reform in Vietnam's Provinces?**"

Tóm tắt

Việt Nam tiếp tục làm thế giới ngạc nhiên về tốc độ và cải cách sâu rộng nền kinh tế. Báo cáo nghiên cứu cho thấy sự phân cấp một số quyền hạn nhất định về kinh tế của Trung ương cho địa phương là yếu tố đóng góp cho thành công này. Việc cho phép chính quyền địa phương tìm kiếm cách đi riêng là trọng tâm của quá trình phát triển thể chế và kinh tế của Việt Nam. Sự phân cấp tuy chưa thực sự hiệu quả nhưng đã có nhiều tác dụng nhờ những kết quả thu được từ quá trình thử nghiệm chính sách ở cấp tỉnh.

Câu hỏi chính được đặt ra là ai thúc đẩy quá trình cải thiện chất lượng điều hành kinh tế địa phương, vai trò của doanh nghiệp và chính quyền và sự hợp tác giữa hai khu vực này như thế nào. Trả lời cho câu hỏi này là một công việc khó bởi nó liên quan đến các vấn đề về mối quan hệ giữa khu vực công và khu vực tư nhân và có sự khác biệt lớn giữa các địa phương cũng như có sự biến đổi theo thời gian. Chìa khóa để đảm bảo cho tính khả thi của dự án nghiên cứu này là sự hợp tác giữa Viện Nghiên cứu phát triển (IDS) của Đại học Sussex, Vương quốc Anh và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI) - một tổ chức có vai trò quan trọng trong việc kết nối cộng đồng doanh nghiệp với Đảng và Chính phủ, thông qua đó nhóm nghiên cứu có thể hiểu rõ được các vấn đề cải cách từ quan điểm của Đảng, Nhà nước và doanh nghiệp.

Chính quyền địa phương cần phải tham gia vào quá trình cải cách kinh tế nhưng thực tế ai là người thúc đẩy quá trình đó? Nghiên cứu cho thấy khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng tại các tỉnh có tiến bộ nhất định trong cải cách kinh tế. Khu vực doanh nghiệp đã không đi ngược lại mà đồng hành cùng chính quyền. Nghiên cứu không nhận thấy có mối liên kết chính thức giữa khu vực công và khu vực tư nhưng đã chỉ ra rằng một chính quyền năng động luôn nhìn thấy vai trò của khu vực tư nhân, và một khu vực tư nhân luôn tìm kiếm sự hợp tác hỗ trợ hiệu quả của chính quyền sẽ mang lại những lợi ích chung thiết thực. Cả khu vực doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đều có vai trò trong quá trình cải cách nhưng tầm ảnh hưởng của các doanh nghiệp nhỏ và vừa thì ở mức độ thấp hơn. Quá trình nghiên cứu so sánh và quan sát đã giúp nhóm nghiên cứu đưa ra một số kết luận cụ thể về tác động qua lại giữa các nhóm doanh nghiệp và khu vực công trong quá trình cải cách.

Mục lục

Danh mục bảng biểu

Một số từ khóa: môi trường đầu tư; cải cách kinh tế; điều hành kinh tế; khu vực tư nhân; doanh nghiệp nhà nước; phân cấp; chính quyền địa phương; Việt Nam

---

Danh mục hình vẽ

Lời cảm ơn

Báo cáo này là kết quả của dự án hợp tác giữa Viện Nghiên cứu Phát triển (IDS) và Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI). Nhóm tác giả xin gửi lời cảm ơn tới:

- Hội đồng Nghiên cứu Kinh tế và Xã hội (ESRC) và Bộ Phát triển Quốc tế Vương Quốc Anh (DFID) đã tài trợ cho nghiên cứu này.

- Lãnh đạo các cơ quan chính phủ và doanh nghiệp Việt Nam đã dành thời gian trả lời các câu hỏi của chúng tôi.

- Các chuyên gia đến từ cộng đồng nghiên cứu, đại diện các cơ quan truyền thông và các nhà tài trợ đã chia sẻ với chúng tôi quan điểm của họ về quá trình cải cách kinh tế.

- Ông Edmund Malesky đã tư vấn cho chúng tôi về phương pháp nghiên cứu và chia sẻ những hiểu biết của ông.

- Bà Lê Thanh Hải, bà Bùi Linh Chi và bà Lê Thanh Hà đã hỗ trợ trong suốt quá trình thực hiện dự án này, đặc biệt là trong quá trình chuẩn bị, thực hiện và phân tích các cuộc phỏng vấn.

- Ông Nguyễn Đức Nhật tham gia xây dựng cơ sở dữ liệu phân tích định lượng và đóng góp những ý kiến hữu ích cho phân tích chính sách.

- Bà Anu Joshi, các ông Đặng Kim Sơn (TS), ông Edmund Malesky, bà Mimi Groenbech, ông Nguyễn Đình Cung (TS), ông Nguyễn Đức Nhật (ThS), ông Nguyễn Xuân Thắng (TS), ông Phùng Hữu Phú (TS), ông Trần Đình Thiên (TS), ông Võ Hùng Dũng (TS) và ông Trần Hữu Huỳnh (Luật sư) đã đóng góp ý kiến quý báu cho báo cáo.

Nhóm tác giả chịu trách nhiệm về các nội dung được đề cập trong báo cáo.

Phiên bản tiếng Anh của báo cáo nghiên cứu này được Viện Nghiên cứu Phát triển công bố tại www.ids.co.uk

Từ viết tắt

CASEP	Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản tỉnh Cà Mau
CIDA	Cơ quan Phát triển Quốc tế Ca-na-đa
DANIDA	Cơ quan phát triển quốc tế Đan Mạch
DFID	Bộ Phát triển Quốc tế Vương Quốc Anh
ESRC	Hội đồng Nghiên cứu Xã hội và Kinh tế
FDI	Đầu tư trực tiếp nước ngoài
GIZ	Tổ chức Hợp tác Phát triển Cộng hòa Liên bang Đức
GSO	Tổng cục Thống kê
GTZ	Tổ chức Hợp tác Kỹ thuật Đức
IDS	Viện Nghiên cứu Phát triển
IFC	Công ty Tài chính Quốc tế
ILO	Tổ chức Lao động Quốc tế
MPDF	Dự án hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân
PCI	Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh
UBND	Ủy ban nhân dân
SIDA	Cơ quan Hợp tác Phát triển Quốc tế Thụy Điển
DNNVV	Doanh nghiệp nhỏ và vừa
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
UNIDO	Tổ chức Phát triển Công nghiệp Liên hợp quốc
USAID	Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ
VASEP	Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam
VCCI	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
VNCI	Dự án nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam
WTO	Tổ chức Thương mại Thế giới

1. Giới thiệu

Sự thành công luôn đòi hỏi phải được quan tâm và chú ý. Việt Nam tiếp tục làm thế giới ngạc nhiên về tốc độ tăng trưởng kinh tế và những nỗ lực mạnh mẽ để cải cách nền kinh tế. Trong khi chính quyền cấp trung ương chịu trách nhiệm tổng thể, thì chính quyền cấp tỉnh có thể tận dụng "không gian" hợp pháp của mình trong các hoạt động thu hút đầu tư. Báo cáo này phân tích các lực lượng thúc đẩy cải cách kinh tế ở cấp tỉnh. Câu hỏi chính được đặt ra là ai thúc đẩy quá trình cải thiện chất lượng điều hành kinh tế địa phương? Khu vực tư nhân có đóng vai trò trong quá trình cải cách này không và vai trò đó thể hiện như thế nào? Ai khởi xướng tiến trình cải cách ở các tỉnh? Ai thúc đẩy quá trình cải cách đó? Vai trò của nhà đầu tư lớn, các doanh nghiệp nhỏ, các hiệp hội doanh nghiệp, chính quyền tỉnh, lãnh đạo tỉnh và chính quyền trung ương là gì? Sự hợp tác giữa chính quyền địa phương và doanh nghiệp có thường xuyên hay không? Mối quan hệ đó dưới hình thức nào, chính thức hay không chính thức? Ai đang cản trở quá trình cải cách? Chúng tôi nghiên cứu các vấn đề này tại bốn tỉnh, hai tỉnh ở miền Bắc thuộc khu vực đồng bằng sông Hồng và hai tỉnh ở miền Nam thuộc đồng bằng sông Cửu Long. Các tỉnh được lựa chọn theo cặp: một tỉnh thành công trong cải cách môi trường đầu tư và một tỉnh ít thành công hơn. Chúng tôi cố gắng tìm hiểu mỗi tỉnh một cách độc lập và so sánh các tỉnh với nhau.

Để tìm kiếm câu trả lời cho các câu hỏi trên, chúng tôi tập trung vào các tỉnh nhưng không xem xét tách biệt vấn đề cấp tỉnh. Chúng tôi nghiên cứu các tỉnh về phương thức họ thực hiện các quy định từ Trung ương, đặc biệt là các cơ quan trực thuộc Chính phủ và Đảng Cộng sản Việt Nam. Quá trình tìm hiểu ảnh hưởng của Trung ương đối với địa phương đã đưa ra những phát hiện bất ngờ và mở ra một câu chuyện lớn hơn với một thông điệp rõ ràng: việc phân quyền cho các tỉnh là yếu tố chính làm nên sự thành công của Việt Nam. Đây là một câu chuyện trái ngược với xu hướng hiện nay do việc phân quyền bị chỉ trích mạnh mẽ vì sự đầu tư lãng phí. Đồng ý rằng những lời chỉ trích như vậy là phù hợp trong từng trường hợp riêng biệt, nhưng có thể tin rằng nó không phản ánh được bức tranh lớn hơn: Việt Nam là một "phòng thí nghiệm chính sách" lớn và đã trải qua 25 năm thử nghiệm. Thách thức đầu tiên của đất nước này là quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường và tiếp theo là hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam, thị trường đã bắt đầu đóng vai trò ngày càng quan trọng và thúc đẩy nền kinh tế phát triển. Việt Nam chuyển đổi kinh tế nhanh chóng và rộng khắp, nhưng trong thực tế, sự chuyển đổi này lại dựa vào quá trình thử nghiệm. Phân quyền cho cấp tỉnh để họ chịu trách nhiệm về môi trường đầu tư là một phần của thử nghiệm này. Các tỉnh đã sử dụng quyền hạn được phân đó theo nhiều cách khác nhau, các động lực bất ngờ được tạo ra trong và giữa các tỉnh.

Mục tiêu của nghiên cứu là tìm hiểu những động lực này. Ý định ban đầu của nhóm nghiên cứu khá khiêm tốn, cụ thể là tìm hiểu xem yếu tố nào đã góp phần thúc đẩy quá trình cải cách môi trường đầu tư tại các tỉnh. Tuy nhiên trong quá trình nghiên cứu (các tỉnh ngoài Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh), chúng tôi nhận thấy có những quy trình đã không được hầu hết các nhà quan sát chú ý, trong khi đó lại là những yếu tố chính làm nên sự chuyển đổi kinh tế của đất nước này. Những phân tích của chúng tôi về Việt Nam có thể sẽ là bài học quý giá cho các quốc gia khác.

Báo cáo này được trình bày với cấu trúc như sau: *Phần 1* tóm tắt các nghiên cứu đã thực hiện liên quan đến các động lực thúc đẩy cải cách môi trường đầu tư. Có rất nhiều nghiên cứu và hoạt động tư vấn đề cập tới những việc các chính phủ nên làm nhưng lại ít đề cập đến quá trình thực hiện các công việc đó ra sao, đặc biệt là rất ít thông tin về các yếu tố sẽ đảm bảo thực hiện những cải cách cần thiết đó. *Phần 2* sẽ tổng hợp những điều chúng ta đã biết và xác định những gì chúng ta chưa biết. *Phần 3* đưa ra bối cảnh quốc gia, khung pháp lý và các chính sách có tác động khuyến khích cũng như cản trở quá trình cải cách tại các tỉnh. *Phần 4* giải thích các nguồn dữ liệu và phương pháp được sử dụng trong nghiên cứu này: chúng tôi đã lựa chọn các tỉnh tiến hành nghiên cứu như thế nào, sử dụng nguồn dữ liệu sơ cấp và thứ cấp nào, các cuộc phỏng vấn đối với khu vực công và tư nhân được tiến hành ra sao. Các phần tiếp theo trình bày các phát hiện của các tỉnh phía Bắc, bao gồm Bắc Ninh (*phần 5)* và Hưng Yên (*phần 6*), cùng các tỉnh phía Nam, gồm Đồng Tháp (*phần 7*) và Cà Mau (*phần 8*). *Phần 9* trình bày sự giống và khác nhau giữa các tỉnh.

Tiếp theo trong *phần 10*, các phát hiện của chúng tôi sẽ được kiểm tra bằng các bằng chứng định lượng từ tất cả 63 tỉnh, thành phố trên cả nước. Để thực hiện được công việc này, chúng tôi tổng hợp dữ liệu 5 năm về chất lượng điều hành kinh tế cấp tỉnh từ dữ liệu chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). Chỉ số PCI là chỉ số đánh giá các khía cạnh khác nhau của điều hành kinh tế ở cấp tỉnh dựa trên những phản hồi từ các doanh nghiệp qua cuộc điều tra chọn mẫu tại mỗi tỉnh. Việc kết hợp các dữ liệu trên với những số liệu khác của tỉnh cho phép chúng tôi kiểm tra một loạt các giả thuyết về những yếu tố ảnh hưởng đến quá trình cải cách điều hành tại tỉnh.

Phần 11, phần cuối cùng tổng hợp các phát hiện và ý nghĩa của những phát hiện này đối với nghiên cứu và chính sách. Những phát hiện này sẽ đưa ra các ứng dụng thực tế đối với doanh nghiệp và Chính phủ.

2. Chúng ta đã biết những gì và những gì cần phải tìm hiểu?

Trong các tài liệu nghiên cứu về phát triển kinh tế và các cuộc tranh luận về chính sách thúc đẩy phát triển kinh tế, có một quan điểm cho rằng điều hành kinh tế tốt và tăng trưởng kinh tế mạnh thường đi đôi với nhau. Quả đúng như vậy, khi xem xét các nước phát triển của Bắc Mỹ, Tây Âu và Nhật Bản, đặc biệt là trong giai đoạn từ 1950

đến năm 2000, quan điểm trên đã được chứng minh. Kinh nghiệm của các quốc gia này là nền tảng khuyến nghị cho các quốc gia đến sau: cải thiện môi trường đầu tư được xem là yếu tố cần thiết cho phát triển kinh tế[1]. Các quốc gia đang phát triển được cung cấp rất nhiều lời khuyên về các biện pháp họ cần thực hiện nhưng thực hiện như thế nào thì rất ít tài liệu đề cập đến. Ai sẽ thực hiện các cải cách thể chế và thay đổi các chính sách? Phần lớn các giả định cho rằng Chính phủ là chủ thể thúc đẩy quá trình này. Giả định phổ biến nhất hiện nay là: chính phủ cam kết thực hiện cải cách điều hành và dòng vốn đầu tư tư nhân sẽ rót vào đất nước. Điều này có vẻ hợp lý nhưng có đúng như vậy không?

Kiểm chứng giả định này là mối quan tâm của rất nhiều quốc gia đang tìm cách thúc đẩy tăng trưởng và chuyển đổi nền kinh tế. Vì vậy, để các quốc gia quan tâm tới cuộc tranh luận này cần tập trung vào điểm bắt đầu chứ không phải điểm kết thúc của cuộc hành trình. Nói cách khác, vấn đề được đặt ra là làm thế nào để chuyển đổi hệ điều hành kinh tế từ không hiệu quả sang có hiệu quả.

Các quốc gia đã thực hiện cuộc hành trình này trong những thập kỷ gần đây và đã tận dụng được ưu thế của toàn cầu hóa nhờ có nhiều cơ hội tiếp cận thông tin hơn so với các nước đã phát triển thịnh vượng trong một thời gian. Kinh nghiệm phát triển nhanh chóng của các nước thuộc khu vực Đông Á, đặc biệt là Trung Quốc và Việt Nam, rất thú vị. Cả hai quốc gia đều bị thách thức bởi những quan điểm trước đó, do khi bắt tay vào quá trình cải cách, những quốc gia này thiếu vắng những yếu tố chính của một môi trường đầu tư tốt như bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, đảm bảo thực thi các hợp đồng, các quy định về hoạt động kinh doanh minh bạch và nhanh chóng.

Tuy nhiên, cả hai quốc gia này đã phát triển nhanh chóng và chuyển đổi nền kinh tế của họ trong vòng 35 và 25 năm qua. Cùng với sự chuyển đổi của nền kinh tế, cả hai quốc gia đã dần dần cải cách thể chế và chuyển đổi khung pháp lý. Vậy câu hỏi đặt ra ở đây là có phải cải cách điều hành là động lực thúc đẩy đầu tư hay các nhà đầu tư dẫn dắt công cuộc cải cách điều hành?

Quan điểm chính thức ở cả hai quốc gia là Đảng Cộng sản và chính quyền trung ương lãnh đạo quá trình cải cách. Quả đúng như vậy, đây là lực lượng nắm giữ quyền kiểm soát tổng thể, thiết lập đường lối và ranh giới cho cải cách. Tuy nhiên như sẽ trình bày tại phần sau của báo cáo, các ranh giới này có thể được thử thách và sẽ có thêm không gian cho các bên khác tham gia. Báo cáo này xem xét những gì đã xảy ra trong khoảng không gian này trong trường hợp của Việt Nam. Trước khi trình bày những phát hiện của nghiên cứu, chúng tôi đã tổng hợp các nghiên cứu đã công bố trước đây.

Chúng tôi xin bắt đầu với một định nghĩa về các vấn đề sẽ được xem xét sau này. Định nghĩa này bắt nguồn từ một nghiên cứu về cải cách pháp luật và thể chế tại các nước Đông Âu và Liên Xô cũ.

---

[1] Xem xét lại các cuộc tranh luận về môi trường đầu tư (xem Schmitz và Moore 2008).

> "*Nhà đầu tư nước ngoài... không phải là những người ngoài cuộc, chứng kiến thụ động quá trình cải cách lập pháp và thể chế, như các giả định phổ biến trước đây. Thay vào đó, nhà đầu tư nước ngoài là lực lượng năng động đi đầu trong việc thúc đẩy thay đổi và là trung gian trong các cuộc cải cách này. Hiện tượng này phần lớn đã bị hiểu lầm bởi cộng đồng phát triển quốc tế và bị bỏ qua trong các tài liệu nghiên cứu hiện có*", (Hewko 2003:72).

Nói cách khác, nếu như chỉ tìm hiểu các động lực thúc đẩy cải cách trong khu vực công, chúng ta sẽ bỏ lỡ một phần thiết yếu của bức tranh tổng thể đó là vai trò quan trọng của khu vực tư nhân.

Đây chính là điểm trọng tâm trong nghiên cứu về chính sách cải cách kinh tế tại Việt Nam của tiến sĩ Edmund Malesky (2004a). Ông chứng minh được rằng sự liên kết giữa các nhà đầu tư nước ngoài và lãnh đạo tỉnh đã tạo ra những cải cách kinh tế sâu rộng tại cấp địa phương. Nghiên cứu của ông về giai đoạn những năm 1990 và đầu những năm 2000 tập trung vào các vấn đề gây tranh cãi nhiều nhất lúc bấy giờ đó là: mở cửa cho các nhà đầu tư nước ngoài, giảm vai trò của doanh nghiệp nhà nước và phân cấp cho chính quyền địa phương. Malesky mô tả công cuộc đấu tranh xảy ra ở cấp trung ương nhưng trong thực tế, cấp địa phương lại chiến thắng trong cuộc chiến cải cách. Khi thu hút được các doanh nghiệp nước ngoài, lãnh đạo tỉnh tạo được dư địa tài khóa (*fiscal room*) để tăng thu ngân sách hoạt động. Chủ yếu đó là các khoản thu thuế trực tiếp và gián tiếp từ các nhà đầu tư nước ngoài. Một số tỉnh còn táo bạo thu vượt trần quy định của Trung ương và giữ lại phần thu nhập thặng dư. Vì vậy các cán bộ tỉnh có động lực trong việc thu hút đầu tư nước ngoài và để làm được điều này họ đã thử nghiệm bằng cách sửa đổi các quy định và đưa ra các giải pháp mới.

Các thử nghiệm này được xem như hành động "xé rào" tại thời điểm đó vì vượt quá khuôn khổ của chính quyền cấp tỉnh và can thiệp vào những lĩnh vực thuộc thẩm quyền của chính quyền trung ương[1]. Việc "xé rào" và thử nghiệm tại các tỉnh gây ra rất nhiều tranh cãi ở trung ương. Kết quả là một số tỉnh bị khiển trách nhưng cũng có một số tỉnh thoát khỏi "bản án kỷ luật" vì thành tích nổi trội trong việc thu hút đầu tư nước ngoài làm gia tăng số lượng việc làm và tăng trưởng kinh tế địa phương. Hơn nữa, một số cải cách chính sách của các tỉnh là kết quả của sự hợp tác giữa lãnh đạo tỉnh và doanh nghiệp nước ngoài cuối cùng đã được luật pháp thông qua (Malesky, 2004a, 2008).

Chúng tôi đã nghiên cứu chi tiết báo cáo của Malesky bởi vì đây là tài liệu cung cấp các bằng chứng định tính và định lượng rõ ràng về vai trò của nhà đầu tư nước ngoài (đặc biệt là các doanh nghiệp đầu tư xuất khẩu) trong quá trình cải cách của Việt Nam. Công trình tiếp theo của ông cho thấy các nhà đầu tư nước ngoài cũng là tác nhân thay đổi trong nền kinh tế chuyển đổi khác. Để tìm hiểu chính xác hơn vấn đề này, nghiên cứu của ông đã tập trung vào các nhà đầu tư nước ngoài có định hướng xuất khẩu và giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi. Nghiên cứu của chúng tôi liên

---

[1] Thuật ngữ "xé rào" xuất hiện trở lại tại Việt Nam những năm đầu cải cách và được giới thiệu trong cuộc tranh luận của Fforde and de Vylder (1996)

quan tới giai đoạn sau của quá trình chuyển tiếp - hoặc còn gọi là làn sóng cải cách thứ hai ở Việt Nam. Chúng tôi đặc biệt quan tâm đến những cải cách từ năm 2005 trở lại đây khi tất cả các tỉnh đã được chính thức phân quyền để xây dựng môi trường đầu tư của mình. Hầu hết các tỉnh đón nhận nhiệt tình không gian chính trị mới dành cho họ và nhiều tỉnh đã thay đổi đáng kể hệ thống điều hành hoạt động của doanh nghiệp.

Như đã đề cập trong phần giới thiệu, chúng tôi đặc biệt quan tâm đến vai trò của khu vực tư nhân bao gồm cả doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp trong nước trong quá trình cải cách gần đây. Có rất ít thông tin về vai trò và ảnh hưởng của khối doanh nghiệp này đối với quá trình cải cách. Đối với làn sóng cải cách đầu tiên thì đây không phải là điều đáng ngạc nhiên bởi lẽ giai đoạn đó các nhà đầu tư tư nhân trong nước chưa được hình thành. Nhưng sau đó khu vực này phát triển rất nhanh và thường xuất phát từ những người có trọng trách trong chính quyền và tổ chức Đảng. Theo Gainsborough (2010:16):

> "*Những năm cải cách đã làm xuất hiện một tầng lớp "tinh hoa" về kinh doanh mới ở Việt Nam. Nhóm "tinh hoa" này có thể mới về lợi ích kinh doanh nhưng lại cũ trong mối quan hệ chính trị. Rất nhiều trong số họ nổi lên từ hệ thống hiện có, hiện đang hoặc đã làm việc trong các cơ quan nhà nước, hoặc là con cái của giới "tinh hoa" chính trị*".

Điều này có nghĩa rằng xác định được vai trò của các doanh nghiệp trong nước trong giai đoạn đầu của quá trình cải cách là rất khó khăn và nhạy cảm. Khó khăn vì khi đó doanh nghiệp chưa hình thành một lực lượng xã hội riêng biệt, nhạy cảm bởi vì hệ tư tưởng khi đó chưa thừa nhận doanh nghiệp tư nhân. Trở thành đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam là một điều kiện để thành công trong khu vực công nhưng đã làm doanh nghiệp tư nhân thì không được tham gia tổ chức Đảng.

Xác định vai trò của doanh nghiệp trong nước trong làn sóng thứ hai của công cuộc cải cách trở nên ít khó khăn hơn vì nhiều lý do: đội ngũ doanh nhân được công nhận hợp pháp, ngày càng có nhiều doanh nghiệp hơn và họ có cơ hội để tổ chức thành nhóm. Tuy nhiên không có nghĩa rằng việc xác định này sẽ dễ dàng. Hệ tư tưởng không còn là trở ngại nhưng tham nhũng lại trở thành cản trở chính. Cả hai phía, doanh nghiệp và quan chức chính quyền, không muốn nói về mối liên hệ giữa họ vì e ngại bị nghi ngờ về các hành vi tham nhũng. Về khía cạnh này, hiện nay Việt Nam không khác những quốc gia khác trên thế giới. Tương tự các quốc gia khác, Việt Nam cũng có tham nhũng, nhưng không có nghĩa tham nhũng là nét đặt trưng cho mối quan hệ chặt chẽ giữa các quan chức khu vực công và các nhà đầu tư tư nhân. Ngược lại, như chúng ta sẽ thấy trong phần sau của bản báo cáo này, tại các tỉnh mà hai bên chính quyền và doanh nghiệp cùng nhau làm việc vì mục tiêu chung thì việc tập trung vào vấn đề tham nhũng có thể cản trở việc hiểu được động lực của quá trình cải cách.

Khi phân tích yếu tố nào là động lực thúc đẩy quá trình cải cách, khu vực công hay khu vực tư nhân, chúng tôi sẽ xem xét các khu vực này một cách riêng biệt. Về phía

khu vực công chúng tôi sẽ phân biệt giữa cơ quan Đảng và cơ quan chính quyền, và trong nội bộ hệ thống cơ quan chính quyền thì chúng tôi cũng tách biệt giữa các nhà hoạch định chính sách và bộ máy công chức thực thi. Về phía doanh nghiệp, chúng tôi phân biệt giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, giữa doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp nhỏ, giữa các nhà lãnh đạo kinh doanh cá thể và tổ chức có tính chất tập thể như các hiệp hội doanh nghiệp. Chúng tôi sẽ tìm hiểu sự liên kết giữa khu vực công và khu vực tư nhân và sẽ luôn luôn đặt ra những câu hỏi về các biện pháp khuyến khích, ưu đãi đã khiến họ ủng hộ hay phản đối đối với từng chính sách cải cách cụ thể.

Trước khi trình bày kết quả nghiên cứu, nhóm nghiên cứu sẽ mô tả bối cảnh quốc gia để phân tích các tỉnh (phần 3) và sau đó mô tả phương pháp thực hiện nghiên cứu và nguồn thông tin (phần 4).

3. Khung chính sách cho cải cách kinh tế ở các tỉnh

Để hiểu được các động lực ảnh hưởng tới quá trình cải cách tại cấp tỉnh, chúng ta cần phải xác định chính quyền trung ương ảnh hưởng đến tỉnh như thế nào. Trung ương tác động đến quá trình cải cách kinh tế trong tỉnh bằng nhiều cách. Trong phạm vi nghiên cứu của chúng tôi, những ảnh hưởng quan trọng nhất là:

- Hành chính: Phân cấp chính thức
- Kinh tế: Việt Nam gia nhập WTO
- Chính trị: Duy trì sự lãnh đạo của Đảng

3.1. Phân cấp hành chính

Trong lịch sử, Bộ máy Nhà nước Việt Nam được tập trung hóa. Quá trình phân cấp mới diễn ra mạnh mẽ trong những năm gần đây, nhưng trên thực tế thì xu hướng này đã bắt đầu nhen nhóm vào đầu những năm 1990. Như đã đề cập, một số tỉnh muốn đẩy nhanh quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường nhanh hơn chính quyền Trung ương. Để làm được điều này các tỉnh đã cố gắng thu hút các doanh nghiệp bằng cách “xé rào” các quy định của Trung ương, ban hành các chính sách ưu đãi riêng nhằm thu hút các nhà đầu tư. Việc xé rào có đem lại lợi ích kinh tế cho tỉnh hay không vẫn còn là vấn đề tranh cãi cho đến ngày nay. Báo cáo của Vũ Thành Tự Anh và nhóm tác giả (2007) cho thấy rằng các ưu đãi đầu tư vượt mức quy định do 32 tỉnh đưa ra trong 5 năm (2000 - 2005) không những không giúp các tỉnh thu hút được nhiều nguồn vốn FDI hơn mà còn làm gia tăng gánh nặng ngân sách của các tỉnh. Cuộc cạnh tranh lẫn nhau giữa các địa phương đã thực sự trở thành cuộc “chạy đua xuống đáy...” (trang 28). Nghiên cứu của nhóm tác giả này tập trung chủ yếu vào các ưu đãi về thuế và lợi ích kinh tế mà các gói

ưu đãi đem lại. Ngược lại với nghiên cứu trên, tác giả Malesky (2004b) còn xem xét thêm một khía cạnh nữa là lợi ích chính trị. Ông nghiên cứu các ưu đãi về thuế và các cách thức làm cho môi trường pháp lý thân thiện hơn đối với doanh nghiệp. Kết luận ông đưa ra là các hành động "xé rào" đã mở đường cho sự tự chủ của các tỉnh.

Trong nghiên cứu này, chúng tôi cố gắng xác định lý do của việc phân cấp chính thức được công nhận vào năm 2004. Chúng tôi đã phỏng vấn một số cố vấn và cựu quan chức, những người đã từng tham gia quá trình tranh luận và đưa ra quyết định. Có vẻ như lý do cho quyết định này chính là một thực tế: chính quyền trung ương không thể ôm hết công việc. Quản lý khu vực tư nhân một cách hiệu quả cho cả hai bên luôn yêu cầu các quy trình, kỹ năng và chuyên môn mà chính quyền trung ương không có. Mối quan hệ tương tác giữa các doanh nghiệp và chính quyền được diễn ra dưới rất nhiều hình thức, ví dụ như đăng ký kinh doanh, đóng cửa doanh nghiệp, cung cấp cơ sở hạ tầng, an toàn vệ sinh lao động, giải phóng mặt bằng hoặc thủ tục hải quan. Đặc biệt thách thức lớn nhất là thu thuế hiệu quả, giao đất và cấp giấy phép cho các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Ở Hà Nội đã có thời kỳ nhiều doanh nghiệp xếp hàng trước các Bộ để đàm phán và xin cấp đất cho các dự án mới và hàng người ngày một dài hơn vì càng ngày càng có nhiều nhà đầu tư nước ngoài quan tâm đến Việt Nam.

Giải pháp cho vấn đề trên khá rõ ràng: chuyển núi công việc hành chính đó cho chính quyền địa phương để họ tìm cách giải quyết tốt nhất. Tuy nhiên sự chuyển giao này không đơn thuần là vấn đề hành chính mà còn là vấn đề chính trị gây ra nhiều phản đối trong các cơ quan trung ương. Phân cấp đồng nghĩa với từ bỏ quyền lực của Hà Nội, giảm thiểu bộ máy và sắp xếp lại nhân sự trong chính quyền trung ương nhất là trong Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Những người trả lời phỏng vấn của chúng tôi nhấn mạnh rằng đây là vấn đề đau đớn và gây cản trở nhất trong quá trình chuyển đổi. Nhưng họ cũng nói rằng chính quyền trung ương khá thoải mái khi từ bỏ nhiệm vụ làm việc trực tiếp với các doanh nghiệp tư nhân. Việc phê duyệt các dự án lớn đi kèm với nguy cơ chính trị nếu như các dự án đó sau này có vấn đề. Theo một số người trả lời phỏng vấn, chính một vài trục trặc trong một số dự án lớn thời điểm đó đã góp phần thúc đẩy việc chính quyền trung ương chuyển giao bớt quyền lực cho chính quyền các tỉnh.

Quá trình phân cấp không phải đơn giản là kết quả của việc ban hành một văn bản pháp luật, quá trình này diễn ra trong nhiều năm (kể cả việc triển khai thí điểm) nằm rải rác trong nhiều quy định pháp lý đã phản ánh tính chất phức tạp và khó khăn của quá trình này. Khởi đầu bước chuyển quan trọng này là Chính phủ ban hành Nghị quyết 08/2004/NQ-CP về việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền các tỉnh, cụ thể là giao quyền ra quyết định và chịu trách nhiệm quản lý các hoạt động phát triển doanh nghiệp. Sự ra đời của Luật Đầu tư năm 2005 và các văn bản hướng dẫn sau đó, đặc biệt là Nghị định số 108/2006/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật Đầu tư thì chính quyền cấp tỉnh được trao hầu như đầy đủ quyền hạn trong cấp phép đầu tư, quản lý các dự án liên quan đến đầu tư[1].

---

[1] Đã từng có những dấu mốc của quá trình cải cách trước đó. Để có cái nhìn khái quát, xem Malesky (2004b) và Vũ Thành Tự Anh và các tác giả khác (2007)

Chính quyền tỉnh một khi đã được trao quyền thì chỉ có thể thực hiện nhiệm vụ của họ khi có đủ nguồn lực cần thiết và thẩm quyền quyết định chi tiêu. Do vậy, định mức và hình thức phân quyền tự chủ tài chính là vấn đề chủ chốt trong quá trình phân quyền. Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 (với Nghị định số 60/2003/NĐ-CP hướng dẫn Luật Ngân sách Nhà nước) là văn bản pháp lý quan trọng ghi nhận sự chuyển giao quyền lực cho chính quyền tỉnh, theo đó các tỉnh có nhiều quyền hơn trong việc thu thuế và chi tiêu. Công thức phân chia nguồn thu giữa chính quyền trung ương và địa phương khá phức tạp và được sửa đổi theo thời gian, tuy nhiên nội dung chủ yếu được quy định khá rõ trong Luật Ngân sách Nhà nước. Chính quyền tỉnh có các ưu đãi để thu hút doanh nghiệp và thúc đẩy tăng trưởng. Sự thành công trong việc thu hút đầu tư đồng nghĩa với việc có được nguồn thu tăng thêm cho ngân sách địa phương từ các khoản thuế và lệ phí.

Luật và các nghị định quy định quyền tự chủ của các địa phương đã và đang tiếp tục được thảo luận sôi nổi, một số lập luận cho rằng các quy định này đã đi quá xa trong khi những người khác đánh giá như vậy vẫn chưa đủ. Được ủng hộ bởi luật nên sẽ không lấy gì làm ngạc nhiên khi nhiều tỉnh tìm kiếm thêm quyền hạn bằng cách xé rào (ghi nhận trong đề tài khoa học của Vũ Xuân Thuyên, 2010). Báo cáo của chúng tôi không quan tâm tới các thảo luận về quá trình phân cấp. Điều chúng tôi quan tâm là cốt lõi của các quy định về phân cấp dành cho các tỉnh. Có nhiều cách sử dụng không gian chính trị này và có nhiều phương thức cải cách kinh tế được thực hiện. Chúng tôi tìm hiểu ai là người thúc đẩy tiến trình này, tập trung vào giai đoạn từ năm 2005 trở lại nay.

3.2 Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO)

Các ranh giới của không gian chính trị mà chính quyền trung ương đã thống nhất với các tỉnh và hình thức sử dụng không gian đó đã bị ảnh hưởng bởi quyết định gia nhập WTO. Việc gia nhập này không chỉ đơn thuần là một hành vi pháp lý. Đây là một biểu tượng cho thấy Việt Nam rất nghiêm túc về việc gia nhập nền kinh tế toàn cầu. Đây cũng là thông điệp gửi tới các doanh nghiệp nhà nước rằng họ sẽ không còn được hưởng các đặc quyền như thời gian vừa qua và sẽ phải đối mặt với cạnh tranh quốc tế. Đây cũng là thông điệp gửi tới các quan chức chính phủ rằng họ cần thay đổi tư duy về doanh nghiệp tư nhân và hỗ trợ khu vực này phát triển. Quyết định gia nhập WTO có nghĩa là thời điểm thay đổi tư duy và các quy tắc đã được thiết lập. Tuy nhiên, sự thay đổi tư duy diễn ra rất chậm trong khu vực doanh nghiệp nhà nước, nhanh trong khu vực tư nhân và không đồng đến đối với các cấp chính quyền (MPI, 2010).

Việt Nam chính thức gia nhập WTO vào tháng Giêng năm 2007, nhưng chính quá trình chuẩn bị để tham gia vào tổ chức này mang lại những thay đổi mà chúng tôi quan tâm: Đó là việc thừa nhận rằng thủ tục đăng ký kinh doanh và thủ tục hải quan còn nhiều phức tạp và tốn thời gian, làm giảm sức cạnh tranh quốc tế của các doanh nghiệp; rằng mô hình các khu công nghiệp và mô hình một cửa thực hiện thí điểm ở một số tỉnh có thể được nhân rộng; rằng các phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp

trong nước và nước ngoài, giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân sẽ không được tồn tại. Những điều này đã gián tiếp trao thêm quyền lực cho chính quyền cấp tỉnh, mặc dù WTO không hề liên quan đến vấn đề phân cấp. Luật Đầu tư năm 2005 đem lại sự đối xử bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài thông qua việc cho phép chính quyền tỉnh phê duyệt tất cả các dự án, là minh chứng cho việc Việt Nam đủ điều kiện trở thành thành viên đầy đủ của WTO[1].

Gia nhập WTO cũng thay đổi các động lực đối với các nhà hoạch định chính sách cấp tỉnh. Gia nhập WTO với những thay đổi pháp luật nội bộ tương ứng là dấu hiệu cho thấy sự cởi mở hơn với thế giới bên ngoài và sự cần thiết phải cạnh tranh trong nền kinh tế toàn cầu. Lãnh đạo tỉnh và các quan chức chính phủ có thể được thăng cấp nhờ vào cách cải thiện môi trường đầu tư. Như chúng ta sẽ thấy sau này, đây sẽ là một yếu tố tác động đáng kể đến hành động của chính quyền cấp tỉnh.

3.3 Lãnh đạo chính trị của Đảng Cộng sản

Nền kinh tế Việt Nam bắt đầu chuyển đổi từ kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường vào năm 1986. Giai đoạn đầu tiên đặt cơ sở về mặt thể chế cho sự hình thành của các doanh nghiệp tư nhân và được tích kết thành Luật Doanh nghiệp năm 1999. Tuy nhiên, làn sóng cải cách thứ hai diễn ra vào đầu thập kỷ này mới thực sự mang lại những thay đổi định tính quan trọng. Những lực lượng sản xuất đã được giải phóng:

- Hội nhập kinh tế thế giới: số lượng nhà đầu tư nước ngoài gia tăng và các doanh nghiệp trong nước tham gia tích cực vào chuỗi giá trị toàn cầu được điều phối từ bên ngoài
- Quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế (nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ): số lượng doanh nghiệp tư nhân đăng ký chính thức tăng 15 lần, từ 31.000 doanh nghiệp vào năm 2000 lên hơn 500.000 doanh nghiệp vào năm 2010 (Lê Duy Bình, Đậu Anh Tuấn, 2010). Ngược lại, số lượng doanh nghiệp nhà nước giảm mạnh[2].
- Phân cấp chính quyền: như đã giải thích trên đây, chính quyền trung ương đã chuyển giao một phần đáng kể quyền tự chủ tài chính và điều hành cho chính quyền tỉnh[3].

Với rất nhiều quyết định kinh tế được thực hiện ở nước ngoài và cấp số nhân các đơn vị ban hành chính sách trong nước như vậy, làm thế nào có thể tránh được sự phân

---

(1) Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ năm 2000 đã mở đường cho đối xử bình đẳng của các doanh nghiệp trong và ngoài nước.

(2) Điều này xảy ra một phần là do doanh nghiệp nhà nước sáp nhập vào những tập đoàn, tổng công ty lớn và nó vẫn duy trì ảnh hưởng.

(3) Làn sóng cải cách thứ 3 bắt đầu từ năm 2011 kế thừa các thành tựu trước đó và điều chỉnh một số quy tắc điều hành khu vực công và tư nhân

tán và đảm bảo được sự đồng bộ để bộ máy chính quyền có thể làm việc phục vụ đất nước?

Việt Nam không phải là quốc gia duy nhất phải đối mặt với tình trạng này. Ở nhiều nước trên thế giới, giải pháp cho tình trạng này như sau: chính quyền trung ương lo về khung tổng thể còn thị trường lo về cơ chế vận hành. Giải pháp này cũng có thể áp dụng được ở Việt Nam nhưng tại quốc gia này còn có thêm một lực lượng có thể gắn kết tất cả đó là Đảng Cộng sản Việt Nam. Cơ quan này có quyền lực trong việc thiết lập đường lối chính sách kinh tế và phê duyệt các vị trí nhân sự quan trọng. Trong quá trình chuyển đổi nền kinh tế, Đảng đã chứng tỏ được vị trí quan trọng của mình trong các cuộc thảo luận và những cải cách triệt để.

Lãnh đạo các cơ quan chính quyền đều là Đảng viên, do đó, cần phân biệt giữa cơ quan hành pháp và hệ thống chính trị cả ở cấp quốc gia và cấp tỉnh. Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh là người đứng đầu cơ quan hành pháp có quyền hành pháp lớn nhất tại địa phương. Phó Chủ tịch và Giám đốc các Sở báo cáo trực tiếp cho Chủ tịch. Mối quan hệ giữa Chủ tịch và Bí thư Tỉnh ủy rất quan trọng khi tỉnh phải đối mặt các vấn đề cải cách gây tranh cãi. Trong hệ thống chính trị tại địa phương thì Bí thư là người quan trọng số một[1], chuyển từ Chủ tịch UBND tỉnh lên Bí thư Tỉnh ủy là một thăng tiến quan trọng. Bí thư Tỉnh ủy thường là Ủy viên ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam.

Như vậy tổ chức Đảng có tầm ảnh hưởng chính trị rất lớn ở các địa phương và điều này rất quan trọng đối với câu hỏi trọng tâm của nghiên cứu này: Ai thúc đẩy quá trình cải cách ở các tỉnh? Đảm nhiệm vai trò hàng đầu trong quá trình cải cách đồng nghĩa với việc phải đối mặt với nhiều rủi ro và các vấn đề tranh cãi. Sự sẵn sàng và khả năng chấp nhận rủi ro có mối liên quan đến các vị trí trong Đảng Cộng sản và/hoặc những người chủ chốt trong Đảng. Các nghiên cứu sâu về làn sóng cải cách đầu tiên và các thí điểm xé rào cho thấy "những lãnh đạo tỉnh năng động thực hiện cải cách thường là những người giữ vị trí cao trong hệ thống tổ chức Đảng… Nhiều người trong số họ là Bí thư Tỉnh ủy (Rama 2008: 27)". Như chúng ta sẽ thấy sau này, chất lượng của mối quan hệ với Đảng sẽ vô cùng quan trọng trong làn sóng cải cách thứ hai. Đảng không điều hành các hoạt động kinh tế hàng ngày, tuy nhiên Đảng đóng vai trò quan trọng trong việc chỉ đạo và ra quyết định đối với các chương trình có tác động lớn đến tình hình kinh tế - xã hội tại địa phương.

Tóm lại, mục đích của phần này là trình bày tác động của khung chính sách đến không gian chính trị và kinh tế của tỉnh. Chúng tôi không đặt mục tiêu liệt kê một danh sách đầy đủ các chính sách đó. Ví dụ, Trung ương tiếp tục can thiệp vào công việc nội bộ của địa phương bằng những chỉ thị để hướng dẫn các địa phương, nhưng đôi khi những chỉ thị này lại tạo ra sự mơ hồ và không chắc chắn ở các tỉnh. Chúng tôi đã tập trung xác định các yếu tố ảnh hưởng đến không gian tự chủ được tạo ra

---

[1] Điều này không có nghĩa là Bí thư tỉnh ủy có thể tự mình quyết định được tất cả các vấn đề tranh cãi. Đảng có nguyên tắc lãnh đạo tập thể. Quyết định cuối cùng thường do tập thể thường vụ gồm Bí thư tỉnh ủy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Chủ tịch Hội đồng nhân dân và lãnh đạo khác của tỉnh biểu quyết theo nguyên tắc thiểu số phục tùng đa số.

cho các tỉnh. Phần 5 đến 8 sẽ cho thấy các tỉnh đã sử dụng không gian này như thế nào. Phần kế tiếp giải thích nguồn gốc các dữ liệu cho phân tích này.

4. Chúng tôi đã tiến hành nghiên cứu như thế nào: Phương pháp và các nguồn dữ liệu

Để làm rõ yếu tố nào thúc đẩy cải cách kinh tế ở các tỉnh, chúng tôi đã kết hợp phân tích kinh tế, chính trị, sử dụng cả thông tin định tính và định lượng.

Việc đánh giá sự tiến bộ (hay thụt lùi) trong công tác điều hành kinh tế dựa trên các dữ liệu bảng biểu có sẵn cho tất cả các tỉnh trong 5 năm. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) khảo sát cảm nhận chi tiết của doanh nghiệp trong nước về chất lượng điều hành kinh tế cấp tỉnh[1]. Chỉ số này hiện có sẵn cho từng năm từ 2006 đến 2010 được chia theo từng tỉnh và các lĩnh vực điều hành[2]. Trong từng trường hợp cụ thể, chúng tôi đã bổ sung thêm những thông tin liên quan đến năm trước đó để đưa ra những thông tin chính xác.

Nghiên cứu này được thực hiện chủ yếu ở 4 tỉnh, 2 tỉnh ở miền Bắc và 2 tỉnh ở miền Nam. Chúng tôi lựa chọn những tỉnh đã có chỉ số PCI cải thiện đáng kể và được duy trì một cách bền vững để xác định những đóng góp của mỗi cá nhân, tập thể trong việc cải cách nền kinh tế địa phương. Những bước cải tiến lớn sẽ là cơ hội tốt để xác định những đóng góp này và nắm bắt các động lực chính trị đằng sau mỗi sự thay đổi. Để xác định rõ những yếu tố quan trọng liên quan đến sự thành công hay thất bại của địa phương, chúng tôi đã so sánh công tác điều hành giữa các tỉnh thành công và các tỉnh không thành công.

Công việc so sánh gặp nhiều khó khăn vì có rất nhiều yếu tố có thể ảnh hưởng đến các cải thiện trong công tác điều hành. Phương pháp chấm điểm đã giúp chúng tôi xác định những điểm tương đồng giữa các tỉnh: vốn xã hội, cơ sở hạ tầng (đường xá, viễn thông) và khoảng cách đến các thành phố lớn (Malesky, 2011). Từ đó đã giúp chúng tôi lựa chọn 2 cặp tỉnh: Bắc Ninh - Hưng Yên ở miền Bắc và Đồng Tháp - Cà Mau ở miền Nam. Các tỉnh được chọn ở miền Bắc đều thuộc vùng Đồng bằng sông Hồng trong khi các tỉnh được chọn ở miền Nam đều nằm ở khu vực Đồng bằng sông Cửu Long.

---

(1) Chỉ số PCI bao gồm 9 chỉ số thành phần phản ánh các lĩnh vực điều hành kinh tế tác động đến môi trường đầu tư của tỉnh: Chi phí gia nhập thị trường; Tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất; Tính minh bạch và tiếp cận thông tin; Chi phí không chính thức; Chi phí thời gian để thực hiện các quy định của Nhà nước; Tính năng động và tiên phong của lãnh đạo tỉnh; Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp; Đào tạo lao động và Thiết chế pháp lý. Các chỉ tiêu thành phần được xây dựng cho từng chỉ số trên, sau đó tổng hợp thành chỉ số tổng quát về chất lượng điều hành kinh tế. Xem chi tiết tại phần 10

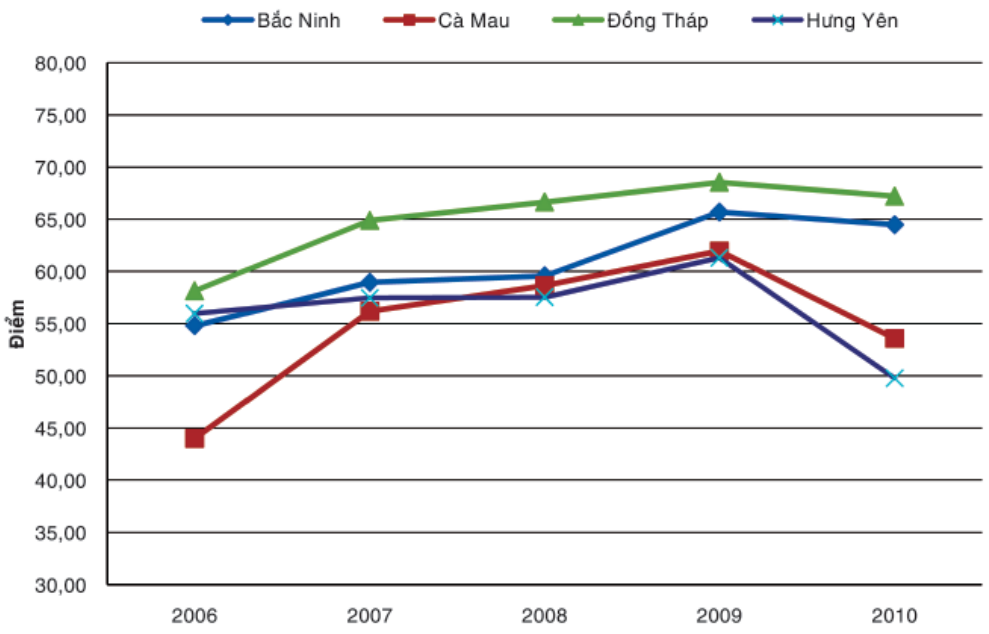
(2) Việc thu thập và xử lý các dữ liệu được thực hiện theo tiêu chuẩn cao, do Ban Pháp chế của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam thực hiện và Đậu Anh Tuấn phụ trách. PCI được thiết kế bởi Edmund Malesky, chuyên gia cố vấn của nhóm nghiên cứu

Bảng xếp hạng năm 2010 của 4 tỉnh được chọn đã chỉ ra sự khác biệt rõ ràng trong công tác điều hành tại địa phương. Vị trí của 4 tỉnh trên toàn bộ 63 tỉnh, thành phố như sau: Đồng Tháp ở vị trí thứ 3, Bắc Ninh ở vị trí thứ 6, Cà Mau với vị trí 51 và Hưng Yên ở vị trí 61. Tuy nhiên theo bảng 4.1, bảng xếp hạng đã thay đổi theo thời gian và đó chính là những bước tiến hay lùi mà chúng ta đang muốn tìm hiểu. Hình 4.1 đã diễn tả sự thay đổi theo thời gian tại mỗi tỉnh này.

Bảng 4.1 Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) và thứ tự của 4 tỉnh thành được lựa chọn, 2006 - 2010

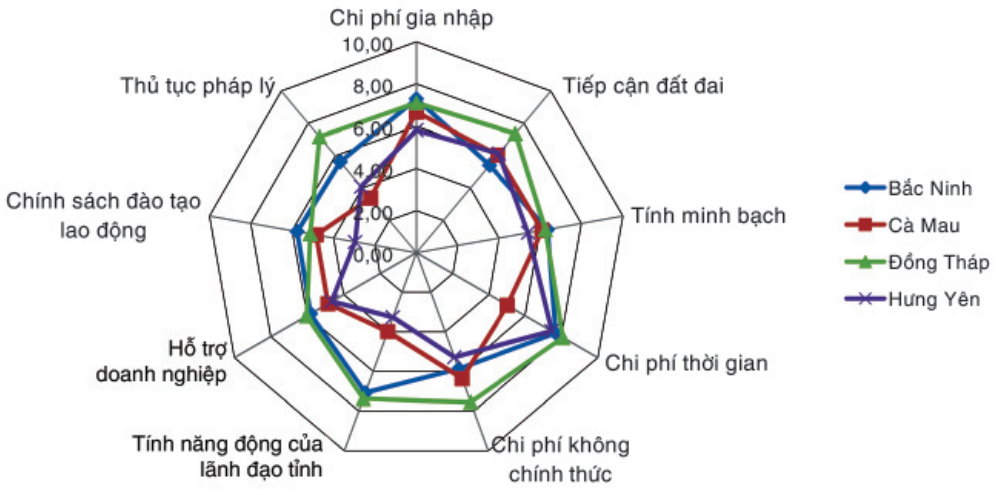
Tỉnh/ Thành phố	**Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI)**				
	Năm 2006	**Năm 2007**	**Năm 2008**	**Năm 2009**	**Năm 2010**
Bắc Ninh	54,79	58,96	59,57	65,70	64,48
Cà Mau	43,99	56,19	58,64	61,96	53,57
Đồng Tháp	58,13	64,89	66,64	68,54	67,22
Hưng Yên	55,97	57,47	57,53	61,31	49,77
Tỉnh/ Thành phố	**Thứ tự sắp xếp**				
	Năm 2006	**Năm 2007**	**Năm 2008**	**Năm 2009**	**Năm 2010**
	(64 tỉnh)			**(63 tỉnh)**	
Bắc Ninh	22	20	16	10	6
Cà Mau	57	29	18	22	51
Đồng Tháp	11	9	5	4	3
Hưng Yên	16	26	20	24	61

Lưu ý: Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) trong phạm vi từ 0 đến 100 với điểm số càng cao thì thể hiện việc điều hành kinh tế càng tốt hơn.



Hình 4.1. Điểm số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) của 4 tỉnh được lựa chọn năm 2006 - 2010

Bảng 4.1 và hình 4.1 thể hiện các chỉ số tổng hợp. Đối với mỗi tỉnh trong mỗi năm, chúng tôi có thể phân tích các hình ảnh và tập trung vào các thành phần cụ thể của từng chỉ số. Ví dụ, hình 4.2 chỉ ra sự khác biệt của 4 tỉnh thành trong năm 2010.



Hình 4.2. Chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh của 4 tỉnh năm 2010

Mặc dù hình 4.2 cho thấy Bắc Ninh và Đồng Tháp có thành tích tốt, có thể thấy rằng kết quả thực hiện công tác điều hành theo từng chỉ số thành phần rất khác nhau. Ví dụ, Cà Mau được đánh giá thấp ở các lĩnh vực như thiết chế pháp lý, tính năng động của lãnh đạo tỉnh nhưng các lĩnh vực như chi phí gia nhập thị trường, tính minh bạch, đào tạo lao động và chi phí không chính thức thì ở mức độ tương tự như các tỉnh khác của nghiên cứu này.

Để xác định các tác nhân dẫn đến thay đổi, nhóm nghiên cứu đã tiến hành một số cuộc phỏng vấn. Việc lựa chọn kỹ lưỡng những người cung cấp thông tin rất quan trọng. Nguyên tắc chung là cần nghe ý kiến từ cả khu vực tư lẫn khu vực công và đối chiếu với nhau. Tại mỗi tỉnh, chúng tôi đã tiến hành phỏng vấn đại diện các cơ quan quản lý Nhà nước của tỉnh và lãnh đạo các doanh nghiệp, thực hiện tổng cộng 121 cuộc phỏng vấn. Bảng 4.2 phân nhóm đối tượng theo: Cơ quan nhà nước, doanh nghiệp, hiệp hội, nhà tài trợ, cơ quan truyền thông và chuyên gia. Bảng 4.3 phân nhóm theo tỉnh. Cơ sở dữ liệu cũng bao gồm một số buổi phỏng vấn được thực hiện tại Hà Nội để từ đó đối chiếu thông tin thu thập được từ các tỉnh gộp với các thông tin về sự ảnh hưởng của Trung ương đối với các tỉnh.

Bảng 4.2. Phỏng vấn theo nhóm đối tượng

Loại hình	Số lượng
Cơ quan nhà nước	47
Doanh nghiệp	58
Hiệp hội	8
Chuyên gia	4
Nhà tài trợ	2
Cơ quan truyền thông	2
Tổng	**121**

Bảng 4.3. Phỏng vấn theo tỉnh

Tỉnh	Số lượng
Bắc Ninh	26
Hưng Yên	26
Đồng Tháp	31
Cà Mau	24
Hà Nội	14
Tổng	**121**

Danh sách những người trả lời phỏng vấn được tổng hợp trong Phụ lục 3 của báo cáo nhưng báo cáo không đề cập rõ các phát ngôn cụ thể từ ai. Điều này được chúng tôi cam kết nhằm đảm bảo cho việc thảo luận được thoải mái. Nhóm nghiên cứu không sử dụng máy ghi âm vì thế hầu hết những người trả lời phỏng vấn đều rất cởi mở. Điều này dễ hiểu vì nội dung các cuộc phỏng vấn đều đề cập đến những vấn đề nhạy cảm. Thảo luận về các vấn đề diễn ra trong khoảng thời gian 2005 - 2007 thường khó khăn hơn so với giai đoạn 2008 - 2010 vì có sự thay đổi trong bộ máy chính quyền và cộng đồng doanh nghiệp.

Các buổi phỏng vấn được thực hiện dưới dạng thảo luận mở nhưng được hướng theo các nội dung như đã mô tả trong phần phụ lục của báo cáo này. Mỗi nhóm phỏng vấn có 1 người hỏi và 1 người ghi chép, cũng có lúc 2 người chuyển vai. Trong một số trường hợp, nhóm phỏng vấn có 4 người. Các buổi phỏng vấn được chỉ đạo bởi Hubert Schmitz và Neil McCulloch và có phiên dịch chuyên nghiệp đi cùng. Hầu hết các cuộc phỏng vấn được thực hiện bởi các chuyên gia Việt Nam. Thành phần nhóm phỏng vấn không cố định và được thay đổi khi đi phỏng vấn các tỉnh khác nhau để các thành viên có thể chia sẻ với nhau kinh nghiệm và những nhận xét của họ.

Mặc dù phỏng vấn là phương pháp chủ yếu để thu thập thông tin đánh giá sự khác biệt giữa các tỉnh theo thời gian, chúng tôi cũng đồng thời tham khảo một số tài liệu thứ cấp khác. Danh sách các tài liệu này được liệt kê trong phần phụ lục.

5. Kết quả khảo sát ở Bắc Ninh

Bắc Ninh là một tỉnh thuộc đồng bằng châu thổ sông Hồng và là cửa ngõ phía Bắc của Thủ đô Hà Nội. Nhóm nghiên cứu lựa chọn Bắc Ninh là một ví dụ điển hình của sự thành công trong cải cách điều hành. Vì vậy, tại mục 5.1, nhóm nghiên cứu sẽ đưa ra những con số minh chứng cho sự thành công này. Ngoài ra, mục 5.2 sẽ đề cập đến những thông tin cơ bản về tỉnh. Cuối cùng, các mục từ 5.3 đến 5.6 sẽ phân tích chi tiết về các yếu tố tác động đến cải cách kinh tế tại Bắc Ninh. Các phần sau của báo cáo này đề cập đến quá trình cải cách điều hành của các tỉnh khác cũng theo một cấu trúc tương tự.

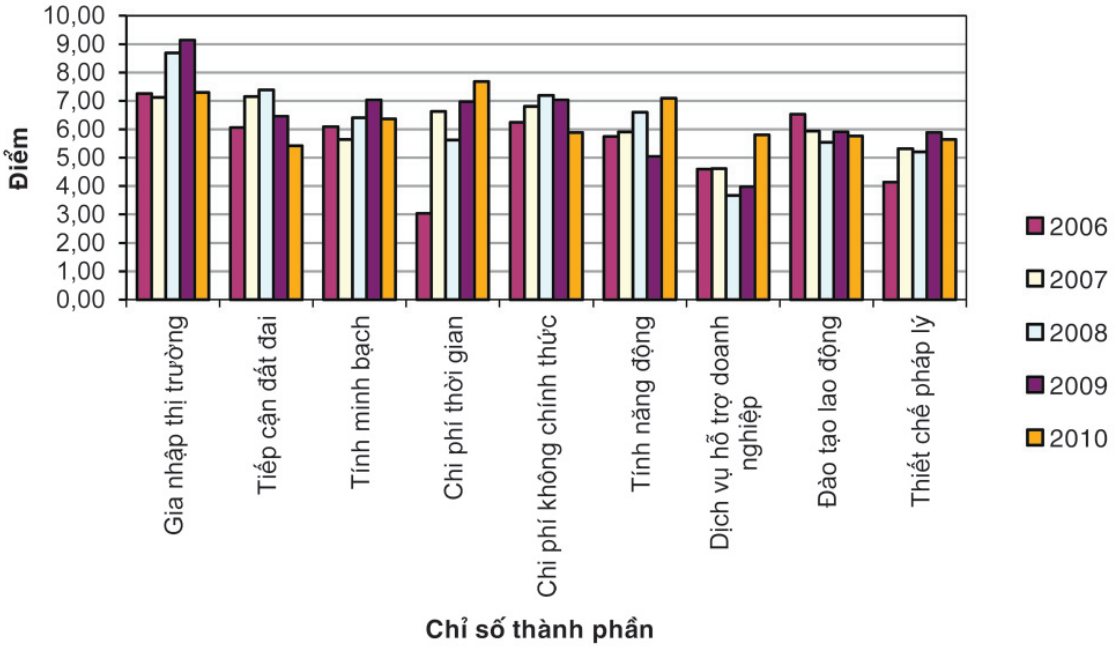
5.1 Điều hành kinh tế và chỉ số PCI

Chất lượng điều hành kinh tế của Bắc Ninh có sự cải thiện đều đặn và bền vững qua từng năm từ nửa cuối những năm 2000. Bảng 5.1 dưới đây cho thấy những thay đổi trong chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) theo từng năm. Bên cạnh đó, hình 5.1 cho thấy chi tiết sự thay đổi của các chỉ số thành phần từ 2006 - 2010.

Sự tiến bộ trong cải cách của Bắc Ninh ấn tượng hơn nếu so sánh với các tỉnh khác. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Bắc Ninh được cải thiện rõ rệt qua từng năm, từ vị trí thứ 22/64 tỉnh, thành phố trong năm 2006, tỉnh đã vươn lên đứng thứ 6 trong toàn quốc vào năm 2010 (bảng 5.1).

Bảng 5.1. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Bắc Ninh: điểm số tổng hợp và thứ tự xếp hạng, 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh	54,79	58,96	59,57	67,70	64,48
Xếp hạng	22	20	16	10	6



Hình 5.1. Điểm số chỉ số thành phần qua các năm của Bắc Ninh, 2006 - 2010

5.2. Phát triển kinh tế

Những cải cách của Bắc Ninh đã đóng góp rất nhiều cho các hoạt động kinh tế của tỉnh[1]. Bảng 5.2 cho thấy xu hướng tăng trưởng kinh tế và đầu tư trong giai đoạn này.

Bảng 5.2 Các chỉ số tăng trưởng kinh tế tại Bắc Ninh

	2000	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tốc độ tăng trưởng GDP (%)			n/a	15,1	15,7	16,2	12,5	15
Xếp hạng tăng trưởng GDP			n/a	7	7	4	7	5
Số lượng doanh nghiệp đang hoạt động	363		1.120	1.273	2.394	2.162	2.349	2.652
Tốc độ tăng của các khoản thuế thu từ doanh nghiệp (%)		7	38	22	91	23	91	52

Nguồn: Tổng cục Thống kê

[1] Một phần khác của nghiên cứu điều tra mối quan hệ nhân quả giữa cải cách điều hành và tăng trưởng kinh tế (McCulloch và Nguyen, sắp xuất bản).

Bảng 5.2 chỉ ra rằng Bắc Ninh có tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm khá cao vào khoảng 15% trong giai đoạn 2006 - 2010[1]. Bảng xếp hạng về tăng trưởng GDP của Bắc Ninh có thay đổi đôi chút và tăng từ vị trí thứ 7 lên thứ 5. Giai đoạn 2000 - 2010 chứng kiến sự tăng trưởng ấn tượng về số lượng doanh nghiệp đăng ký với khoảng 100 doanh nghiệp trong năm 2000, và sau đó con số này đã tăng gấp 40 lần trong mười năm tiếp theo. Đến năm 2010, đã có 4.300 doanh nghiệp đăng ký kinh doanh tại Bắc Ninh với tổng số vốn đăng ký là 22,6 nghìn tỷ đồng. Vốn đăng ký của mỗi doanh nghiệp đã tăng gấp đôi trong giai đoạn 2006 - 2010[2].

Bắc Ninh cũng rất thành công trong việc thu hút các doanh nghiệp FDI. Trong năm 2010, tỉnh đứng thứ 13 trong tổng số 63 tỉnh thành trong cả nước về thu hút vốn FDI và đứng thứ 6 về số dự án được cấp phép mới[3]. Trong giai đoạn từ 1997 đến tháng 9 năm 2011, Bắc Ninh đã thu hút được 312 dự án FDI, trong đó có 308 doanh nghiệp đang hoạt động với tổng vốn đăng ký là 3.541,9 triệu USD. Bắc Ninh là điểm đến của nhiều Tập đoàn danh tiếng trên thế giới như: Canon, Sumitomo đến từ Nhật Bản; Samsung, Orion đến từ Hàn Quốc; Foxconn từ Đài Loan; Tyco Electronics đến từ Hoa Kỳ; ABB đến từ Thụy Điển… và gần đây nhất là Tập đoàn Nokia đến từ Phần Lan. Những dự án FDI lớn đã góp phần nâng tỷ trọng thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài tại Bắc Ninh tăng từ 7,7% trong năm 2001 lên 9,7% vào năm 2006 và tiếp tục tăng lên 28,2% trong năm 2010[4]. Năm 2010 các doanh nghiệp FDI chiếm 49,8% giá trị sản xuất công nghiệp trên địa bàn. Để thu hút đầu tư trong và ngoài nước, Bắc Ninh đã quy hoạch 15 khu công nghiệp với hơn 7.525 hecta đất, trong đó có 10 khu công nghiệp và cụm công nghiệp đã đi vào hoạt động tính đến năm 2011.

Bắc Ninh có một nền kinh tế khá đa dạng với nhiều lĩnh vực khác nhau, nhưng nổi bật trong đó có 2 lĩnh vực chính thu hút được các nhà đầu tư nước ngoài và trong nước là điện tử và thủ công mỹ nghệ. Các doanh nghiệp nước ngoài chủ yếu đầu tư vào lĩnh vực điện tử như đã đề cập trong ví dụ ở trên, trong khi các doanh nghiệp địa phương lại đặc biệt chú trọng vào lĩnh vực thủ công mỹ nghệ.

5.3. Các yếu tố thúc đẩy cải cách kinh tế trong thời kỳ đầu

Nhóm nghiên cứu đã tìm hiểu các yếu tố thúc đẩy quá trình cải cách thông qua các cuộc phỏng vấn ở tỉnh được lựa chọn. Ở Bắc Ninh, nhóm nghiên cứu chủ yếu tập trung vào một chỉ số thành phần PCI đó là "Chi phí thời gian".

Trong các cuộc phỏng vấn khu vực tư nhân, các lãnh đạo doanh nghiệp đã xác nhận chi phí thời gian được cải thiện đáng kể trong những năm qua. Người trả lời phỏng vấn đã lấy ví dụ về việc làm thế nào thời gian trên được rút ngắn trong thời gian qua

---

(1) Trong những năm trước, Bắc Ninh cũng đã đạt mức tăng trưởng cao và ổn định. Trong thời gian từ 2000-2003, mức tăng trưởng trung bình của GDP đạt khoảng 14% (Võ Trinh 2005: 22).

(2) Báo cáo của Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh về "Phát triển kinh tế xã hội của Bắc Ninh giai đoạn 2006 - 2010".

(3) Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Cục Đầu tư nước ngoài.

(4) Nguồn: Sở Kế hoạch và Đầu tư Bắc Ninh - http://bacninhbusiness.gov.vn/Index.aspx.

và tốc độ mà các quan chức chính quyền tỉnh giải quyết các thủ tục. Những người được phỏng vấn với kinh nghiệm trực tiếp tại các tỉnh khác cũng nhấn mạnh rằng Bắc Ninh đi đầu trong lĩnh vực này và điều này ảnh hưởng đến quyết định đầu tư của doanh nghiệp vào tỉnh Bắc Ninh.

Có nhiều ý kiến khác nhau về khía cạnh ai là người khởi xướng quá trình cải cách. Một số người trả lời phỏng vấn nhấn mạnh rằng sự thay đổi đến từ bên trong chính quyền tỉnh. Nhưng số khác, đặc biệt là các doanh nghiệp thì lại thấy rằng sự thay đổi đến từ bên ngoài. Còn một số người khác thì cho rằng cả hai khu vực công và tư nhân cùng mang lại những thay đổi. Thoạt nhìn có vẻ như các câu trả lời mâu thuẫn với nhau nhưng nếu suy ngẫm sâu hơn, chúng ta sẽ thấy rằng các câu trả lời là không hề mâu thuẫn, bởi lẽ các câu trả lời phản ánh các giai đoạn khác nhau mà người trả lời muốn nói đến. Trong phần này, nhóm nghiên cứu tập trung vào các năm 2005 - 2006 khi những cải cách lớn được khởi xướng.

Một trong các lãnh đạo cấp sở có kinh nghiệm lâu năm và từng trực tiếp tham gia quá trình ra quyết định nhấn mạnh rằng các lãnh đạo doanh nghiệp đóng một vai trò quan trọng trong việc bắt đầu và thúc đẩy quá trình cải cách. Các cuộc phỏng vấn khu vực tư nhân đã khẳng định điều này. Qua các cuộc thảo luận tại địa phương với cả cơ quan nhà nước và doanh nghiệp, cụ thể là với Chủ tịch, Phó Chủ tịch và thư ký của các Hiệp hội doanh nghiệp đã giúp nhóm nghiên cứu hiểu những gì xảy ra thời điểm đó. Ảnh hưởng của khu vực tư nhân không chỉ đơn giản dưới hình thức vận động hành lang hoặc than phiền cá nhân. Hiệp hội Doanh nghiệp nhỏ và vừa của tỉnh đóng vai trò quan trọng trong việc đại diện cộng đồng doanh nghiệp địa phương phản ánh tâm tư nguyện vọng của họ với bộ máy chính quyền. Việc Hiệp hội thành lập một ủy ban cố vấn với sự tham gia của đại diện chính quyền tỉnh và doanh nghiệp là bước đổi mới về thể chế vô cùng quan trọng. Thông qua ban cố vấn này, được thành lập vào năm 2005, các quan chức chính quyền tỉnh có cơ hội trực tiếp đối thoại với doanh nghiệp một cách thường xuyên. Đây cũng là cách các doanh nghiệp tác động đến tốc độ, đường lối và nội dung của cải cách.

Để ủy ban này làm việc hiệu quả, hai bên phải nhận được lợi ích từ các cuộc trao đổi thảo luận. Mối quan tâm của khối doanh nghiệp khá rõ ràng: họ phấn đấu để giành được quyền lợi từ các chính sách và quy định pháp lý. Mối quan tâm của các quan chức chính quyền tỉnh trong cải cách dường như ít rõ ràng hơn. Các quy tắc và quy định cũ có thể cho họ những ưu đãi, nhưng các ưu đãi này đã sớm bị xóa bỏ. Các ưu đãi cho lãnh đạo tỉnh và các quan chức chính phủ tại Việt Nam đã được thay đổi năm 2005 - 2006. Như đã trình bày trong Phần 3 của báo cáo này, chính quyền trung ương đã tiến hành cải cách thể chế để đất nước hội nhập hơn với thế giới bên ngoài, nhấn mạnh sự cần thiết phải cạnh tranh trong nền kinh tế toàn cầu và tạo sự độc lập lớn hơn cho cấp tỉnh trong việc điều hành kinh tế cũng như thu thuế. Lãnh đạo tỉnh và các cán bộ nhà nước khác có thể có cơ hội thăng tiến trong nghề nghiệp từ việc thúc đẩy đầu tư và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp. Có vẻ như tinh thần mới này đã tác động đến lãnh đạo chính quyền tỉnh Bắc Ninh từ năm 2005 và tiếp tục tác động cho đến ngày nay.

Tóm lại, khu vực tư nhân đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy giai đoạn đầu của công cuộc cải cách, nhưng cũng phải thừa nhận rằng với tinh thần cải tổ mạnh mẽ của chính quyền tỉnh Bắc Ninh thì khu vực tư nhân dường như không phải tốn nhiều công sức cho quá trình này.

5.4. Vai trò của chính quyền tỉnh

Những người trả lời phỏng vấn không trải qua các thay đổi vào những năm giữa thập kỷ hoặc nhậm chức sau giai đoạn này lại cho rằng chính quyền tỉnh mới là động lực thúc đẩy cải cách. Khi gia nhập bộ máy họ đã thừa hưởng một chính quyền tỉnh thay đổi, đang thích nghi với tốc độ và sự linh hoạt của cải cách. Ví dụ đáng chú ý nhất là giám đốc một công ty đa quốc gia của Hàn Quốc nhấn mạnh rằng, khi đưa ra quyết định đầu tư tại Việt Nam, thái độ của chính quyền tỉnh đã đóng vai trò quan trọng trong việc doanh nghiệp chọn Bắc Ninh làm nơi để đầu tư sản xuất. Thực ra, chỉ với ba năm kinh nghiệm ở tỉnh này, nên ông khó có thể hình dung được vai trò quan trọng của doanh nghiệp địa phương (trong nước) trong việc thay đổi thái độ và các quy định của chính quyền tỉnh suốt thời gian trước đó.

Việc phân biệt các giai đoạn của quá trình cải cách một cách rõ ràng đóng vai trò hết sức quan trọng. Trong những năm 2007 - 2010, chính quyền tỉnh trở thành động lực chính thúc đẩy quá trình cải cách. Các cuộc phỏng vấn cả hai khu vực công và tư nhân đều củng cố kết luận này. Điều đặc biệt đáng chú ý là ở Bắc Ninh, tất cả các sở ban ngành của tỉnh đều thừa nhận quan điểm rằng sẽ không bao giờ dừng cải cách và sẽ cải tiến liên tục. Các lãnh đạo doanh nghiệp đều thừa nhận sự nhiệt tình và năng động của Bí thư tỉnh ủy và Chủ tịch tỉnh.

Trong số các lãnh đạo ban ngành, nhóm nghiên cứu nhận thấy rằng một số cá nhân, cụ thể là lãnh đạo của Sở Kế hoạch và Đầu tư và Ban Quản lý các khu công nghiệp, là những người năng động thúc đẩy quá trình cải cách, trong khi một số người khác xem đây như là trách nhiệm. Dù là trách nhiệm nhưng không phải miễn cưỡng thực hiện mệnh lệnh từ trên xuống. Có một điểm đáng chú ý là khi thực hiện một loạt các cuộc phỏng vấn cơ quan chính quyền tỉnh (chi tiết tại Phụ lục 3) nhóm nghiên cứu không hề nghe thấy một ý kiến bất đồng nào. Như chúng ta sẽ thấy sau này, tất cả đều thừa nhận có nhiều vấn đề trong quá trình thực hiện cải cách, nhưng không ai nghi ngờ đường lối và sự cần thiết của quá trình này. Câu trả lời cho câu hỏi tiếp theo của nhóm nghiên cứu cho thấy rằng, mỗi khi có vấn đề phát sinh, bộ máy chính quyền tỉnh đều tập trung vào giải quyết các vấn đề chứ không nghi ngờ hay chất vấn đường lối cải cách. Trong khi một số lãnh đạo sở gây ảnh hưởng nhiều hơn những người khác, một phần là do vị trí, một phần do tính cách, nhưng dường như tất cả đều thống nhất trong việc thúc đẩy cải cách.

Sự đồng thuận này trong chính quyền tỉnh không phải là những điều chúng tôi dự kiến ban đầu. Chẳng hạn Martin Gainsborough (2010: 180), người đã từng có những nghiên cứu chi tiết về chính quyền tỉnh đã từng nêu:

> "Có lẽ điều đầu tiên cần lưu ý về nhà nước Việt Nam là tinh thần phân lập đặc biệt của các tổ chức, cơ quan và cán bộ, những lực lượng tạo nên "nhà nước". Những lực lượng thành phần này hiếm khi đi cùng một hướng, hiếm khi làm cùng một việc và hiếm khi "hát cùng một dàn đồng ca".

Tuy nhiên đây không phải là điều nhóm nghiên cứu nhận thấy ở Bắc Ninh. Một trong những lý do giải thích sự đồng thuận tương đối này là sức mạnh liên kết của cơ quan Đảng tại Bắc Ninh. Nhóm nghiên cứu nhận được nhiều thông tin cho thấy sự phối hợp chặt chẽ của Tỉnh ủy, Ủy ban nhân dân và các sở ban ngành địa phương.

Có hai khía cạnh về vai trò chính quyền tỉnh Bắc Ninh xứng đáng được làm nổi bật. Khía cạnh đầu tiên liên quan đến tính liên tục trong bộ máy nhân sự cao cấp của tỉnh. Từ năm 2005 đến nay, tỉnh chỉ có hai Chủ tịch và Chủ tịch hiện nay trước đây là Phó Chủ tịch của tỉnh. Khía cạnh thứ hai liên quan đến cách lãnh đạo tỉnh thực hiện công việc: họ thực hiện các chương trình cải cách dựa trên cách tiếp cận vì lợi ích kinh doanh và liên tục duy trì cách tiếp cận này. Họ không ban hành nhiều quy định và không ngại sử dụng quyền tự định đoạt. Theo họ và các quan sát viên khác, họ không sợ thay đổi, cởi mở với các đề xuất kinh doanh và sẵn sàng chấp nhận rủi ro. Theo lời của Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, những thay đổi trong môi trường kinh doanh của Bắc Ninh được thúc đẩy bởi "những tham vọng của lãnh đạo tỉnh, nhưng có sức ép từ doanh nghiệp".

Như đã đề cập trước đó, các cải thiện lớn nhất của tỉnh được thể hiện ở chỉ số thành phần "Chi phí thời gian". Có được những cải thiện này một phần nhờ sự hỗ trợ của Dự án Hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân (MPDF) thuộc Công ty Tài chính Quốc tế (IFC) về việc tinh giản thủ tục hành chính. Dự án của IFC tập trung vào đơn giản hóa và làm minh bạch quá trình đăng ký kinh doanh, thống nhất và đơn giản hóa các thủ tục tiếp cận đất đai, đầu tư và xây dựng. Thực tế, rất khó xác định tác động của sự hỗ trợ này tuy nhiên mong muốn của chính quyền tỉnh tham gia Dự án của IFC một lần nữa thể hiện tham vọng của chính quyền địa phương trong cải cách hành chính.

5.5 Vai trò của doanh nghiệp

Thông qua hiệp hội, các doanh nghiệp địa phương đã trở thành động lực thúc đẩy giai đoạn đầu của quá trình cải cách, cụ thể là các năm 2005 - 2006. Nội dung này đã được trình bày tại mục 5.3 và mục này sẽ đề cập đến những năm kế tiếp. Trong những năm gần đây, bức tranh chung đã trở nên phức tạp hơn. Đây là điều không thể tránh khỏi với sự trưởng thành của các doanh nghiệp nhỏ trước kia và sự hiện diện của các doanh nghiệp lớn từ các tỉnh trong nước và quốc gia khác. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy sự gia tăng những khác biệt về quy mô và lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp dẫn đến tính đại diện tập thể có thể bị giảm đi, do đó sự tham gia vào quá trình cải cách sẽ không nhất quán. Phỏng vấn định lượng càng cho thấy rõ điều này. Khi các doanh nghiệp lớn cần sự hỗ trợ của chính phủ, lãnh đạo doanh nghiệp hoặc người điều hành nói chuyện trực tiếp với lãnh đạo sở có thẩm quyền - hoặc thậm chí là Chủ tịch (hoặc Phó Chủ tịch) Ủy ban nhân dân tỉnh.

Quan hệ xã giao giữa doanh nghiệp lớn và các lãnh đạo tỉnh khá phổ biến và dưới nhiều hình thức. Đó có thể là những cuộc trao đổi qua điện thoại hoặc gặp gỡ trực tiếp tại văn phòng và đôi khi cả ăn trưa hoặc ăn tối tại nhà hàng. Cả hai bên trao đổi khá cởi mở. Đối với các lãnh đạo tỉnh, đây là một cách để tìm hiểu những điều mà doanh nghiệp quan tâm và đối với doanh nghiệp đây là cách để xử lý nhanh các vấn đề của mình. Những cuộc gặp không chính thức đó thường được sắp đặt chóng vánh và được cho là hiệu quả hơn những buổi gặp chính thức. Mặc dù có nhiều điều kiện thuận lợi hơn và được tiếp xúc trực tiếp với lãnh đạo chính quyền tỉnh, nhưng các doanh nghiệp lớn không phải là động lực chính của quá trình cải cách. Họ có vai trò là đưa ra các kiến nghị và yêu cầu, trong đó có vài ý kiến đóng góp cho sự phát triển chung. Họ nhận thức được rằng mình đang làm việc với một bộ máy chính quyền có tầm nhìn sáng suốt và nắm quyền kiểm soát chủ động.

Doanh nghiệp nhỏ không có khả năng tiếp xúc lãnh đạo tỉnh trực tiếp và phi chính thức như vậy. Cách tiếp cận của khối doanh nghiệp này khác biệt do hai yếu tố. Thứ nhất, họ cần phải thông qua hiệp hội doanh nghiệp địa phương. Thứ hai, khi họ cần liên hệ trực tiếp với cán bộ nhà nước họ chỉ gặp được cán bộ cấp thấp. Chúng tôi sẽ giải thích rõ hơn ở phần dưới đây.

Hiệp hội doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng ở giai đoạn đầu tiên của cải cách giờ không còn giữ vai trò là tổ chức tập hợp các doanh nghiệp như trước. Mặc dù vẫn tiếp tục tập hợp và đề xuất các kiến nghị, đề xuất của các doanh nghiệp nhỏ và vừa và tham gia thảo luận các vấn đề với chính quyền sở tại nhưng ảnh hưởng của hiệp hội ngày càng khó xác định. Hầu hết các doanh nghiệp đều chỉ có ảnh hưởng ở khu vực cấp huyện. Hiệp hội của doanh nghiệp cũng được tổ chức ở cấp huyện. Do đó, chỉ có các hiệp hội doanh nghiệp cấp huyện làm việc với cơ quan hành chính cấp huyện. Xét trên nhiều khía cạnh thì điều này hoàn toàn thỏa đáng. Nhiều vấn đề liên quan đến môi trường kinh doanh của doanh nghiệp nhỏ được xử lý tốt nhất tại cấp huyện. Tuy nhiên, điều đáng nói là các doanh nghiệp lớn có xu hướng đưa các kiến nghị của mình thẳng tới chính quyền cấp cao hơn đó là lãnh đạo Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc lãnh đạo các Sở ban ngành của tỉnh.

Ngược lại, đối với doanh nghiệp nhỏ, dù họ có thể tiếp xúc trực tiếp với chính quyền tỉnh, họ cũng chỉ có thể gặp được các cán bộ cấp trung và thấp. Những cán bộ này thường kém thân thiện với doanh nghiệp hơn, ít sẵn sàng lắng nghe và cũng thiếu sẵn lòng tiếp thu các biện pháp mà có thể được đôi bên cùng chấp thuận. Lãnh đạo các sở, ban ngành cũng ý thức được rằng cán bộ của họ đôi khi không làm đúng theo chỉ đạo. Khi được hỏi về những yếu tố gây cản trở quá trình cải cách, vài lãnh đạo sở thừa nhận rằng các cán bộ cấp dưới của họ là nguyên nhân chủ yếu. Họ cho rằng cần đầu tư hơn nữa vào việc tập huấn và thay đổi quan điểm của các cán bộ cấp dưới. Về khía cạnh này các doanh nghiệp nhỏ bị ảnh hưởng nhiều hơn các doanh nghiệp lớn. Điều này cho thấy doanh nghiệp nhỏ rất cần những nỗ lực cải cách từ chính quyền tỉnh, tuy nhiên khối doanh nghiệp này lại không có nhiều cơ hội tác động đến tốc độ hay nội dung của công cuộc cải cách. Theo lời một chủ doanh

nghiệp nhỏ, nhược điểm lớn nhất của môi trường kinh doanh tại Bắc Ninh là "sự khác biệt giữa mong muốn của lãnh đạo và năng lực của các nhân viên dưới quyền".

Điều quan trọng là cần nhận thức được sự khác biệt này dưới góc nhìn hiện tại, cũng như sự khác biệt về vai trò của doanh nghiệp nhỏ và lớn. Chính quyền tỉnh mong muốn cải thiện môi trường đầu tư sao cho có lợi cho cả doanh nghiệp lớn và doanh nghiệp nhỏ và sao cho tất cả doanh nghiệp đều có thể đóng góp cho sự tiến triển này thông qua đối thoại cũng như gây áp lực. Tuy nhiên điều tra ở khu vực tư nhân lại cho thấy mọi việc không có vẻ như vậy. Điều tra PCI năm 2010 cũng cho thấy trong số 101 doanh nghiệp được phỏng vấn ở Bắc Ninh, 43,6% cảm thấy rằng chính quyền tỉnh ưu tiên thu hút đầu tư của doanh nghiệp FDI hơn là phát triển khu vực doanh nghiệp tư nhân[1].

Sự mất cân bằng và chênh lệch giữa doanh nghiệp lớn và nhỏ càng trở nên rõ nét hơn khi thảo luận tới các vấn đề về tiếp cận đất đai. Điều tra PCI năm 2010 cho thấy 70,4% doanh nghiệp Bắc Ninh được phỏng vấn cảm thấy rằng chính quyền địa phương ưu ái các doanh nghiệp nước ngoài trong việc phân bổ đất đai. Sự thiên vị này cũng được dành cho các doanh nghiệp lớn do đó gây thiệt hại cho các doanh nghiệp nhỏ. Để thu hút các nhà đầu tư, chính quyền sở tại tạo mặt bằng sẵn có với giá ưu đãi. Đất canh tác của các hộ nông dân địa phương bị thu hồi với mức đền bù khá khiêm tốn. Sự mâu thuẫn vốn có này càng gia tăng khi các chủ đầu tư không thực hiện đúng cam kết và không tạo ra số lượng việc làm như đã hứa. Những vụ việc như vậy sẽ khiến cho việc áp dụng các chính sách giải phóng mặt bằng khó khăn hơn, về sau dẫn đến hậu quả là nhiều nhà đầu tư lớn sẽ do dự và làm chậm quá trình cải cách.

Tính chất nhạy cảm của vấn đề đất đai làm nổi lên một vấn đề rộng hơn. Trường hợp ở Bắc Ninh cho thấy cải cách là một quá trình đòi hỏi sự hợp tác giữa doanh nghiệp và chính quyền. Trong thời kỳ đầu, các doanh nghiệp là động lực chính, còn ở giai đoạn tiếp theo, vai trò này thuộc về chính quyền. Trong khi thực hiện cải cách cả hai bên cần thực hiện đúng các cam kết của mình. Chính quyền cải thiện các điều kiện kinh doanh và doanh nghiệp cũng cần hỗ trợ công tác của chính quyền. Đối với chính quyền, điều quan trọng nhất là các khoản thu ngân sách từ thuế do các doanh nghiệp đóng góp. Đây là điểm khiến các thỏa thuận giữa doanh nghiệp và chính quyền mất hiệu lực. Một số doanh nghiệp tránh thuế hoặc tìm cách giảm số thuế cần đóng. Đặc biệt một số doanh nghiệp nước ngoài chỉ đóng thuế rất ít so với lợi nhuận khổng lồ họ thu được. Các doanh nghiệp nước ngoài thực hiện việc này thông qua việc chuyển giá bằng cách chuyển chi phí và lợi nhuận giữa công ty mẹ và các công ty con. Tình trạng này đã thu hút nhiều sự chú ý ở Việt Nam, đặc biệt tại tỉnh Bắc Ninh[2]. Trong các cuộc phỏng vấn, chủ các doanh nghiệp nhỏ và vừa đã hiện rõ sự nghi ngại lớn rằng vấn đề thuế và đất đai đã làm tăng mâu thuẫn giữa doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp địa phương. Tương tự, một vài quan chức

---

(1) Nguồn: Cơ sở dữ liệu điều tra PCI của VCCI

(2) Tham khảo ví dụ tại http://vietnamnews.vnagency.com.vn/Economy/Business-Beat/197649/foreign-firms-post-losses-to-avoid-taxes.html.

chính quyền tỉnh cũng cảm thấy việc tránh thuế của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài làm ảnh hưởng xấu đến môi trường kinh doanh thuận lợi đang được tích cực cải thiện.

Tóm lại, theo các ý kiến chúng tôi nhận được từ khu vực công và khu vực tư nhân tại Bắc Ninh, có thể thấy doanh nghiệp đóng vai trò kiến tạo trong công cuộc cải cách bằng việc hướng sự chú ý của chính quyền tới những lĩnh vực còn nhiều tranh cãi. Điều này được thể hiện qua hình thức phản ánh ý kiến, vận động hành lang và đối thoại thường xuyên với lãnh đạo và cán bộ chính quyền tỉnh. Tuy nhiên, có một số doanh nghiệp đang lợi dụng môi trường kinh doanh thuận lợi để chiếm dụng đất đai với những điều kiện ưu đãi hoặc trốn tránh thuế dù đang kinh doanh rất thành công. Điều này đồng thời gây ra mâu thuẫn giữa doanh nghiệp địa phương với các doanh nghiệp khác và giữa chính quyền với doanh nghiệp. Đây chính là nguy cơ đối với quá trình cải cách.

Các doanh nghiệp nhỏ ở địa phương cũng cảm nhận rằng chính quyền sở tại có quan hệ quá mật thiết với các doanh nghiệp lớn, đặc biệt là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Cũng có nghi vấn về hành vi hối lộ nhưng rất khó để xác định được sự nghiêm trọng của hành vi này trong việc phân biệt đối xử giữa doanh nghiệp lớn và nhỏ. Phân tích dữ liệu về PCI cho thấy có vấn đề trong việc doanh nghiệp chi các khoản phí không chính thức. Mặc dù năm 2010, Bắc Ninh đứng thứ 6 trong bảng xếp hạng PCI chung, nhưng tại chỉ số chi phí không chính thức, Bắc Ninh chỉ xếp thứ 47, tương tự, chỉ số tiếp cận đất đai chỉ đứng thứ 46. Thứ hạng thấp trong các chỉ số thành phần này càng khẳng định những vấn đề tồn tại nêu trên.

6. Kết quả khảo sát ở Hưng Yên

Cũng giống như Bắc Ninh, Hưng Yên nằm ở vùng tam giác sông Hồng, nhưng tiếp giáp với Hà Nội ở phía Nam. Hưng Yên được lựa chọn vì những đặc điểm cấu thành[1] tương tự với Bắc Ninh. Mặc dù vậy, những biến động trong chỉ số PCI của Hưng Yên lại có sự khác biệt rõ rệt so với Bắc Ninh, mặc dù có khởi đầu tốt hơn nhưng sau đó bắt đầu giảm dần (xem bảng 6.1). Sự tương phản này được kỳ vọng sẽ mang lại cái nhìn sâu sắc và mới mẻ.

6.1. Công tác điều hành và chỉ số PCI

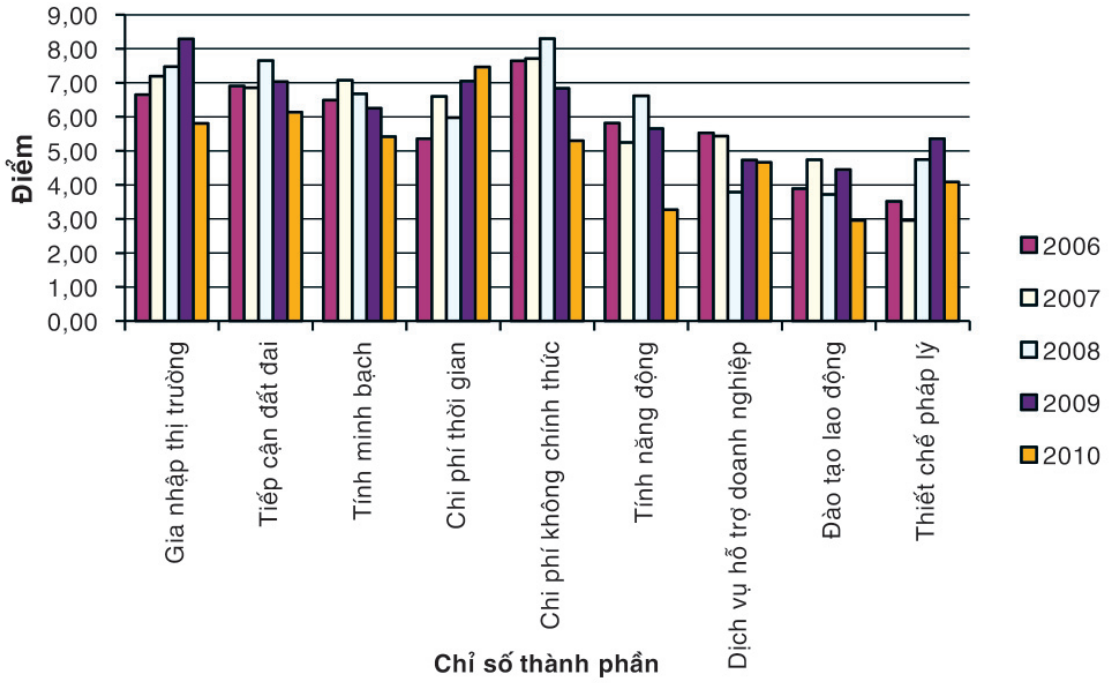
Chỉ số PCI của Hưng Yên năm 2006 tương đối tốt, xếp thứ 16 toàn quốc và xếp thứ 2 ở đồng bằng sông Hồng, trên cả Bắc Ninh. Đây không phải là kết quả đáng ngạc nhiên vì Hưng Yên cũng đã đạt kết quả tương tự vào năm 2005 (TAF-VCCI, 2005a). Tuy nhiên, Hưng Yên dần tụt hạng vào những năm kế tiếp, thậm chí chỉ xếp thứ 61 (trong số 63 tỉnh thành) vào năm 2010. Điều này cho thấy một sự thụt lùi đáng báo động - theo cảm nhận của các doanh nghiệp - sẽ được phân tích trong mục này.

---

[1] Những đặc điểm về cấu trúc bao gồm tài sản ban đầu, kích thước mật độ dân số, đô thị hóa, giáo dục, cơ sở hạ tầng và cơ cấu kinh tế tại tỉnh (Malesky, 2011).

Bảng 6.1 Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Hưng Yên: chỉ số tổng hợp và thứ tự xếp hạng, 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh	55,97	57,47	57,43	61,31	49,77
Thứ tự xếp hạng	16	26	20	24	61



Hình 6.1 Điểm số chỉ số thành phần qua các năm của Hưng Yên, 2006 - 2010

Bảng 6.1 cho thấy chỉ số PCI tổng hợp trong khoảng từ 2006 - 2010 và hình 6.1 cho thấy sự yếu kém của năm 2010 không thể hiện ở tất cả các chỉ số thành phần, độ biến thiên là khá lớn. Cũng như Bắc Ninh, chỉ số thành phần tốt nhất của Hưng Yên năm 2010 là Chi phí thời gian, xếp thứ 3 của vùng đồng bằng sông Hồng.

6.2. Phát triển kinh tế

Tốc độ phát triển kinh tế tại Hưng Yên rất ổn định trong khoảng thời gian dài. Suốt từ 1998 đến 2003, tỷ lệ tăng trưởng GDP vào khoảng 12% (Võ Trí Thành và nhóm tác giả, 2005:63). Tỷ lệ tăng trung bình tiếp tục được duy trì ở mức 12% trong khoảng 2006 đến 2010 nhưng có lúc suy giảm xuống 7% vào năm 2009. Xếp hạng mức độ tăng trưởng GDP của Hưng Yên - giảm từ vị trí thứ 12 xuống 25 (xem bảng 6.2).

Là một tỉnh nông nghiệp lớn, Hưng Yên đã có một quá trình tái cấu trúc nhanh chóng từ 2000 đến 2010, trong đó công nghiệp, dịch vụ và nông nghiệp lần lượt chiếm tỷ trọng 45%, 31% và 24% trong GDP.

Bảng 6.2 Các chỉ số tăng trưởng kinh tế tại Hưng Yên

	2000	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tốc độ tăng trưởng GDP (%)			n/a	13,7	13,8	12,3	7,0	12,1
Xếp hạng tăng trưởng GDP			n/a	12	15	16	38	25
Số lượng doanh nghiệp đang hoạt động	224		719	809	1.080	1.355	1.605	1.847
Tốc độ tăng của các khoản thuế thu từ doanh nghiệp (%)		-50	14	-20	131	61	-3	87

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Giống như Bắc Ninh, đến cuối năm 2010 Hưng Yên có khoảng 4.000 doanh nghiệp đăng ký. Nếu so với việc tính đến năm 1997 tỉnh mới chỉ có 90 doanh nghiệp thì đây là bước phát triển nhanh chóng. Xét về thu hút đầu tư nước ngoài, Hưng Yên xếp thứ 14 năm 2010 (So với Bắc Ninh là thứ 13 - theo như dữ liệu về FDI của Tổng cục Thống kê). Đến cuối năm 2011, Hưng Yên đã có 213 dự án FDI đang đi vào hoạt động với tổng số vốn đăng ký lên tới 1.880 triệu USD trong đó 550 triệu USD nằm ngoài các khu công nghiệp và 1.330 triệu USD đầu tư vào các khu công nghiệp[1]. Tỉnh đã thu hút được các doanh nghiệp lớn từ nước ngoài như Sumitomo, Canon, Pulpy Corelex từ Nhật Bản và Cargill từ Mỹ. Chiếm đa số là các nhà đầu tư đến từ Nhật Bản (35 dự án với tổng vốn đăng ký là 808 triệu USD), tiếp đó là các nhà đầu tư Hàn Quốc (29 dự án), theo sau là Hà Lan và Trung Quốc. Đầu những năm 2000, Hưng Yên nổi tiếng về thu hút đầu tư trong nước và nước ngoài với quy mô lớn.

6.3 Những thăng trầm trong quá trình cải cách

Trước khi phân tích quá trình tái cấu trúc kinh tế tại tỉnh này, cần thiết phải làm rõ một vài điểm. Như đã đề cập ở trên, chỉ số PCI của Hưng Yên năm 2005 và 2006 rất tốt và kém đi trong các năm tiếp theo. Nói cách khác, cần giải thích cả về thành công bước đầu và sự thụt lùi sau này.

Hình 6.1 chỉ ra rằng bộ máy chính quyền không hoàn toàn thiếu thành công trong việc nâng cao chất lượng điều hành kinh tế. Diễn biến chỉ số PCI của Hưng Yên khá tương đồng qua các năm (Chỉ có ngoại lệ vào năm 2010 khi vài chỉ số PCI thành phần thấp hơn nhiều hơn so với các năm trước, nhưng lại có một điểm nổi trội, đó là chỉ số Chi phí thời gian tăng lên giúp Hưng Yên đứng ngang hàng với Bắc Ninh). Điểm mấu chốt là Hưng Yên có sự thụt lùi tương đối so với các tỉnh thành khác. Điểm mạnh của bộ số liệu PCI từ 2006 - 2010 đó là ngoài việc giúp theo sát sự thay đổi diễn ra ở mỗi tỉnh thành, công cụ này còn đồng thời quan sát được tương quan giữa các tỉnh thành. Dựa vào đó, thực trạng đáng báo động đã được nhận ra khi Hưng Yên tụt xuống tận thứ 61 trong số 63 tỉnh thành vào năm 2010.

---

[1] Nguồn: http://hungyen.gov.vn/vi-vn/Pages/Article.aspx?ChannelId=354&articleID=10833.

Điều này hoàn toàn tương phản với những gì diễn ra trong 5 năm trước đó. Hưng Yên vẫn là một tỉnh xuất sắc vào năm 2006. Các số liệu PCI năm 2005 khi bắt đầu thực hiện thí điểm PCI càng khẳng định điều này. Trong số 9 tỉnh thành tại đồng bằng sông Hồng (tất cả chỉ cách Hà Nội khoảng 3 giờ xe chạy), Hưng Yên chiếm vị trí thứ 2 (TAF - VCCI, 2005a). Các dữ liệu chuẩn xác hơn mang tính định tính được cung cấp từ một nghiên cứu do tác giả Malesky và Đậu Anh Tuấn thực hiện hết sức cẩn thận vào năm 2005. Rất nhiều thí dụ về thành tích xuất sắc, những tấm gương điển hình lúc bấy giờ tới từ Hưng Yên, bao gồm: loại bỏ các thủ tục rườm rà khi đăng ký kinh doanh, minh bạch hóa các thủ tục đăng ký kinh doanh, tiến hành điều chỉnh thủ tục, thí điểm giao đất, minh bạch ngân sách địa phương tại tất cả các khoản mục và chính sách giải phóng mặt bằng, công khai về các thay đổi có thể có trong chính sách, phối hợp liên ngành trong việc thanh tra doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, làm việc với cơ quan truyền thông để phổ biến các sửa đổi bổ sung trong chính sách và văn bản pháp luật (TAF-VCCI, 2005b). Mặc dù còn nhiều vấn đề tồn tại (một vài vấn đề sót lại từ thời bao cấp) nhưng Hưng Yên vẫn là một trong những địa phương tiên phong trong việc cải cách môi trường đầu tư trong nửa đầu thập kỷ này. Mục tiêu chính của phần này là làm rõ những nhân tố nào đứng sau quá trình cải cách, nguyên nhân nào thúc đẩy cũng như kìm hãm và gây ra sự thụt lùi sau này?

Giải thích sự thành công ở giai đoạn đầu thực ra lại khó hơn giải thích sự yếu kém của giai đoạn sau. Lý do đầu tiên là, ngân sách của tỉnh và các sở ban ngành khi đó khá lớn khiến cho việc xác định vai trò của các cán bộ chính quyền trực tiếp tham gia vào quá trình cải cách những năm đầu rất khó khăn. Thứ hai, khu vực tư nhân được tổ chức chưa tốt và vai trò của khu vực tư nhân khá mờ nhạt. Thứ ba, hỗ trợ kỹ thuật từ nước ngoài cũng đóng góp vào thành công bước đầu, nhưng các chuyên gia kỹ thuật này hiện ở rải rác khắp thế giới. Tuy nhiên thông qua các cuộc phỏng vấn và nghiên cứu tài liệu bổ sung chúng tôi sẽ cố gắng xâu chuỗi các yếu tố để tạo ra một bức tranh cụ thể.

6.4 Vai trò của chính quyền

Thông qua phỏng vấn, các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân đều cho rằng chính quyền trung ương đóng vai trò quan trọng trong việc tạo định hướng chung. Nói cách khác, chính quyền trung ương vạch ra các đường hướng chung và xác định các ranh giới cải cách. Định hướng của trung ương rất rõ ràng: Việt Nam phải hội nhập và cạnh tranh trong nền kinh tế thế giới, khu vực tư nhân cần đóng vai trò quan trọng trong quá trình này, và chính quyền sở tại cần tìm ra những giải pháp hiệu quả để hỗ trợ các doanh nghiệp tư nhân. Phần 3 cũng đã đề cập đến tác động của các biện pháp khuyến khích và ưu đãi đối với lãnh đạo địa phương và người đứng đầu của các sở, ban ngành. Những thay đổi trong khung chính sách và cơ chế khuyến khích được thực hiện trong nửa đầu thập kỷ, được áp dụng đối với tất cả các tỉnh thành, do đó chúng không thể là nguyên nhân giải thích cho thành tích đặc biệt tốt của Hưng Yên trong năm 2005 - 2006.

Ý kiến từ các buổi phỏng vấn cho thấy lãnh đạo địa phương và Giám đốc Sở Kế hoạch và Đầu tư rất năng động và có vai trò quan trọng. Họ lãnh đạo quá trình cải cách. Có vẻ như khoảng trống chính trị đã được lấp đầy bằng các cải cách ở địa phương nhờ sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật từ các tổ chức nước ngoài. GTZ (giờ đổi tên là GIZ) một Tổ chức phát triển của Đức và đối tác phía Việt Nam là Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đã đưa ra sáng kiến áp dụng phương pháp tiếp cận về phát triển kinh tế địa phương và của chuỗi giá trị để cải thiện chất lượng tăng trưởng kinh tế và nhờ đó nêu bật tầm quan trọng của việc cần thúc đẩy cải cách ở tỉnh nhanh chóng và hiệu quả hơn[1]. Sự hỗ trợ này có vẻ như đã góp phần cải thiện quá trình tái cơ cấu trong năm 2005 - 2006, nhưng hiện tại vẫn chưa có chứng cứ xác thực để khẳng định.

Vấn đề là sự nhiệt tình ban đầu đã không được duy trì và tới 2010 thì có vẻ như bị biến mất. Không mấy khó khăn khi thảo luận với những người trả lời phỏng vấn về các nguyên nhân dẫn đến sự sút kém của Hưng Yên vì đã có khá nhiều điều tra kỹ lưỡng tìm hiểu do đâu mà kết quả công tác điều hành của Hưng Yên năm 2010 lại như vậy. Phỏng vấn cho thấy đã có nhiều yếu tố cùng tác động và cộng hưởng dẫn đến thực tế trên.

Thứ nhất, Trung ương đề ra phương hướng chung, nhưng trong vài lĩnh vực, các chính sách chỉ đạo tới từ Trung ương không được rõ ràng hoặc có mâu thuẫn với chính sách của địa phương gây ra sự mơ hồ và nhầm lẫn, làm cản trở tiến trình cải cách. Vấn đề này phát sinh do sự phân cấp điều hành từ Trung ương tới các tỉnh thành mới được giải quyết về mặt chính trị, còn các quy định và văn bản pháp luật thì chưa bắt kịp được các thay đổi đó. Sự nhập nhằng và phối hợp kém giữa trung ương và địa phương là thách thức với tất cả các tỉnh. Điều đáng thắc mắc là tại sao vấn đề này lại không được xử lý tốt tại Hưng Yên.

Thứ hai, nguyên nhân gây ra sự kém thông suốt còn là sự thay đổi liên tục trong bộ máy lãnh đạo tỉnh. Lãnh đạo cao cấp của tỉnh này thay đổi 3 lần trong khoảng giữa 2005 và 2010. Điều này dẫn đến sự xáo trộn và thiếu hụt về chuyên môn trong khi quá trình cải cách kinh tế và phân cấp chính trị đang diễn ra nhanh chóng. Để quá trình cải cách được bền vững cần phải có sự phối hợp tốt giữa các cấp chính quyền, các sở, ban ngành, với các cấp ủy Đảng và khu vực tư nhân. Sự thay đổi liên tục trong các vị trí nhân sự chủ chốt gây rất nhiều khó khăn. Các ý kiến trả lời phỏng vấn cho rằng vấn đề không phải từ sự thiếu nhiệt tình hay năng lực của những người chịu trách nhiệm mà là họ không nắm giữ vị trí đủ lâu để tạo dựng được mạng lưới hỗ trợ cần thiết cho cải cách.

Thứ ba, trong khi liên tục có sự thay đổi ở cấp lãnh đạo, việc có một bộ khung cán bộ ở cấp trung và cấp dưới có tinh thần đổi mới và sẵn sàng hành động đặc biệt quan trọng. Các cán bộ cần có sự chủ động giải quyết các khó khăn vì các quy định và thủ tục vẫn chưa hoàn thiện (yếu tố tất yếu để có quá trình cải cách nhanh chóng).

---

[1] VCCI đóng vai trò tổ chức điều phối cấu phần phát triển kinh tế địa phương và của chuỗi giá trị của dự án MPI-GTZ.

Nhưng các cuộc phỏng vấn cho thấy điều này đã không xảy ra. Theo lời một người trả lời phỏng vấn, các cán bộ "đùn đẩy trách nhiệm" thay vì cùng nhau tìm giải pháp. Vấn đề này đặc biệt nảy sinh khi có yêu cầu đóng góp xây dựng từ hai ban ngành trở lên. Phỏng vấn cả hai khu vực nhà nước và tư nhân đều cho rằng sự hợp tác giữa các sở, ban ngành rất yếu kém, ví dụ, có quá nhiều cuộc thanh tra được tiến hành với cùng một nội dung và chỉ có một nửa trong số đó được thực hiện thành công vì cán bộ giữa các sở ban ngành ít liên hệ với nhau.

Thứ tư, sự thụt lùi trong giai đoạn sau này từ một khởi đầu xuất sắc cũng có thể được lý giải bởi nhận thức của Hưng Yên về thực hiện cải cách. Dù không rõ ràng vẫn có thể cho rằng quá trình cải cách quyết liệt bước đầu còn thiếu chiều sâu. Tuy Hưng Yên có các chính sách chỉ đạo cho việc tái cấu trúc nhưng lại không có kế hoạch triển khai cụ thể, ví dụ như thiếu quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp. Các dự án đầu tư của doanh nghiệp được phê duyệt nhưng lại không được thực hiện vì thiếu các dịch vụ hỗ trợ. Cơ sở hạ tầng ven đường quốc lộ tốt nhưng các đường nhánh nội tỉnh lại tắc nghẽn. Các cuộc gặp định sẵn giữa chính quyền địa phương và doanh nghiệp chỉ được tổ chức mỗi năm một lần trong khi nhiều tỉnh khác đều tổ chức họp mặt hàng tháng.

6.5 Vai trò của doanh nghiệp tư nhân

Khu vực doanh nghiệp tư nhân vốn được tổ chức kém và chỉ đóng vai trò hạn chế trong công cuộc cải cách ở Hưng Yên. Ý kiến phỏng vấn ở cả hai khu vực công và tư đều thống nhất ở điểm này, nhưng lại bổ sung thêm chi tiết cho bức tranh toàn cảnh.

Cần phân biệt rõ doanh nghiệp địa phương và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vì cả hai có cách khác nhau để gây tác động. Các doanh nghiệp địa phương tìm kiếm ảnh hưởng thông qua các hiệp hội và đoàn thể, trong khi các doanh nghiệp nước ngoài chủ yếu dựa vào Ban Quản lý của các khu công nghiệp hoặc thông qua tiếp xúc trực tiếp với chính quyền. Các doanh nghiệp tham gia điều tra PCI 2010 cho rằng chính quyền đã thiên vị đối với doanh nghiệp nước ngoài. Trong số 92 người trả lời phỏng vấn từ Hưng Yên, 40,2% cảm thấy chính quyền tỉnh ưu tiên thu hút FDI hơn khu vực tư nhân và 70,2% nói rằng các nhà đầu tư nước ngoài được thiên vị trong việc giao đất[1].

Tổ chức tập hợp nhiều doanh nghiệp địa phương nhất là Hiệp hội doanh nghiệp tỉnh Hưng Yên, được thành lập năm 2004 với sự hỗ trợ từ VCCI. Khi chúng tôi tiến hành khảo sát (tháng 6 năm 2011), tổ chức này có 1.238 thành viên, hầu hết là doanh nghiệp địa phương, tuy nhiên cũng có một điểm bất ngờ là hiệp hội này có sự tham gia của một số đại diện ban ngành nhà nước như Sở Kế hoạch và Đầu tư và Ban Quản lý các Khu Công nghiệp. Qua trao đổi có thể nhận thấy Hiệp hội đã tiến hành tổ chức các buổi đối thoại/hội thảo về chính sách với các cơ quan chính quyền và Ban Quản lý Khu Công nghiệp, nhờ đó tạo cơ hội trao đổi giữa khu vực công và khu

[1] Nguồn Cơ sở dữ liệu điều tra PCI của VCCI

vực tư nhân nhằm tìm hiểu rõ hơn về các vấn đề của cả hai bên. Tuy nhiên, những người trả lời phỏng vấn ở cả hai khu vực đều không cho rằng các buổi họp này có giá trị nhiều đối với công cuộc cải cách. Lý do chính có vẻ như là thiếu vắng sự điều hành của các cán bộ và tổ chức chuyên nghiệp. Quan điểm này được củng cố bởi một đánh giá về Hiệp hội doanh nghiệp tỉnh Hưng Yên nhằm so sánh họ với các hiệp hội ở các tỉnh khác (GTZ-MPI, 2008). Đánh giá này cho thấy năng lực của Hiệp hội doanh nghiệp tỉnh Hưng Yên còn khá yếu (dựa vào nhiều tiêu chí)[1]. Phân tách các chỉ số riêng lẻ có thể thấy nhiều thông tin hữu ích: Hiệp hội này được đánh giá ở mức độ khiêm tốn về "số lượng cán bộ", "chất lượng cán bộ", "chất lượng quản lý" và "ảnh hưởng đối với chính quyền".

Các doanh nghiệp nước ngoài hiếm khi tham gia vào các hiệp hội địa phương nhưng họ vẫn là thành viên của các tổ chức nước ngoài được tổ chức theo quốc gia (ví dụ như Hiệp hội doanh nghiệp Hàn Quốc) hoặc nhóm ngành (ví dụ: Hiệp hội Thép Việt Nam). Khi đề cập đến mức độ ảnh hưởng của các quy định và chính sách của tỉnh, họ thường thông qua các tổ chức quản lý khu công nghiệp nơi mà họ đang hoạt động. Ví dụ, Khu công nghiệp Thăng Long II, được quản lý bởi Sumitomo đến từ Nhật Bản có quan hệ rất tốt với lãnh đạo tỉnh. Việc xây dựng khu công nghiệp này được tiến hành rất nhanh. Các thủ tục với chính quyền và giải phóng mặt bằng được hoàn thành chỉ trong hai tháng trong khi các khu khác phải mất hai năm. Vài doanh nghiệp nhà nước từ các tỉnh khác cũng đầu tư vào Thăng Long II, biến nơi đây thành một ốc đảo của hệ điều hành hiệu quả đối với phát triển công nghiệp. Điều này cho thấy các doanh nghiệp lớn của nước ngoài và nhà nước có thể dùng ảnh hưởng của họ để tiến hành công việc nhanh hơn và cho họ một lợi thế hiếm có, tuy nhiên những đóng góp này không có nhiều ý nghĩa đối với sự phát triển chung của tỉnh.

Nhìn chung, có thể kết luận là khu vực tư nhân đóng góp rất hạn chế vào việc cải thiện công tác điều hành kinh tế tại tỉnh Hưng Yên. Doanh nghiệp nước ngoài được lợi từ chủ trương "trải thảm đỏ" của chính quyền địa phương nhưng chỉ mang lại sự ưu đãi cá biệt chứ không mang lại lợi ích chung cho quá trình điều hành. Doanh nghiệp địa phương có thể kiến nghị thông qua các hiệp hội doanh nghiệp nhưng năng lực tổ chức của các hiệp hội này còn rất hạn chế để có thể tạo được ảnh hưởng.

6.6 Các yếu tố gây chia rẽ

Các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở Hưng Yên có cảm nhận rằng chính quyền địa phương ít quan tâm đến họ. Do đó không mấy ngạc nhiên khi cho rằng tiếng nói của các doanh nghiệp này chưa có giá trị. Sự yếu kém về tổ chức của khối doanh nghiệp này có nhiều lý do, nhưng có một phần là do sự thiếu quan tâm đúng cách của chính quyền địa phương.

Chính quyền tỉnh thừa nhận họ đã quá chú trọng vào các dự án và đề xuất của các doanh nghiệp lớn tới từ ngoài Hưng Yên. Đây là vấn đề không đơn giản và không chỉ riêng của Hưng Yên. Tập trung thu hút một vài doanh nghiệp lớn dễ hơn là quan tâm

---

[1] Các hiệp hội doanh nghiệp khác tại Hưng Yên còn được đánh giá với mức điểm trung bình thấp hơn

tới vô số doanh nghiệp nhỏ. Các dự án lớn hứa hẹn một cách rõ ràng việc tăng thu ngân sách từ thuế thu của doanh nghiệp. Vấn đề là doanh thu từ thuế thường không tăng ngay, một phần là do bước đầu chính quyền tỉnh thường miễn giảm thuế doanh nghiệp để cạnh tranh với các tỉnh khác, hoặc các doanh nghiệp lớn biết cách che dấu lợi nhuận thực bằng các hoạt động tại nhiều địa điểm và tranh thủ các nghiệp vụ kế toán để giảm thiểu các khoản nộp thuế.

Vấn đề gây ra bất bình lớn nhất đối với các doanh nghiệp địa phương là các ưu đãi về tiếp cận đất đai dành cho các doanh nghiệp lớn từ tỉnh khác hoặc doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Trong vài trường hợp, các nhà đầu tư đã triển khai các dự án quy mô nhỏ hơn và trong thời gian ngắn hơn so với cam kết để tận dụng ưu đãi rồi chuyển nhượng dự án cho một pháp nhân khác để trục lợi. Thực trạng này không chỉ tồn tại ở Hưng Yên, nhưng nó sẽ là đặc biệt nghiêm trọng trong một môi trường mà lòng tin giữa doanh nghiệp địa phương và doanh nghiệp khác cũng như lòng tin giữa doanh nghiệp và chính quyền có chiều hướng suy giảm.

6.7 Bài học từ thành công?

Mục tiêu của báo cáo này không chỉ phân tích và nghiên cứu, mà còn đồng thời tìm kiếm các giải pháp từ các bài học thành công. Từ góc độ này, cũng cần công nhận tầm quan trọng trong thành công của Hưng Yên. Có thể thấy từ hình 6.1, Hưng Yên đạt điểm số khá cao trong một vài chỉ số thành phần PCI, cụ thể như chi phí thời gian đạt 7,47 trong năm 2010, bằng Bắc Ninh.

Các cuộc phỏng vấn cũng xác nhận những nỗ lực đáng kể được thực hiện để giảm chi phí thời gian trong thủ tục hành chính. Chính quyền tỉnh đã triển khai Đề án 30 tới các sở ban ngành đồng thời thành lập một bộ phận chuyên trách tập trung vào lĩnh vực cải cách hành chính năm 2007[1]. Chính quyền tỉnh Hưng Yên cũng đồng thời công bố thủ tục hành chính đầy đủ phù hợp với thẩm quyền của tất cả các phòng ban và thông tin về các thủ tục có thể truy cập trực tuyến[2]. Những sáng kiến này có vẻ đã đem lại các cải thiện đáng kể trong lĩnh vực chi phí thời gian.

6.8 So sánh giữa Bắc Ninh và Hưng Yên

Sự so sánh này nhấn mạnh một điều rằng cải cách không thể đạt được chỉ bằng một bước nhảy về phía trước. Cải cách là một quá trình cải tiến liên tục. Phải mất thời gian kết nối các chi tiết liên kết với nhau, đặc biệt là sự phối hợp của các cơ quan chính quyền là rất cần thiết. Cải tiến liên tục là cần thiết bởi vì bản thân các tỉnh khác cũng đang thực hiện cải cách.

---

(1) Nghị định số 30/QĐ-TTg, ngày 10 tháng 01 năm 2007, phê duyệt dự án đơn giản hóa thủ tục hành chính trong lĩnh vực quản lý nhà nước giai đoạn từ năm 2007 đến 2010 (đề án 30).

(2) Xem chi tiết tại http://www.hungyen.gov.vn/vi-VN/hdtthc/Pages/Default.aspx

Khác với Hưng Yên, Bắc Ninh có hai ưu điểm:

- Năng lực tổ chức của khu vực tư nhân. Đây là yếu tố quyết định cho việc tiến hành quá trình cải cách vì doanh nghiệp tư nhân là yếu tố chủ chốt trong giai đoạn đầu của cải cách.

- Sự kế tiếp trong lãnh đạo tỉnh. Điều này cho phép Bắc Ninh chuyển các chỉ thị còn thiếu rõ ràng từ trung ương thành lợi thế cho tỉnh.

Tại hai tỉnh Bắc Ninh và Hưng Yên còn tồn tại hai vấn đề chung:

- Sự cần thiết trong việc nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ cấp trung và cấp thấp. Trong cả hai tỉnh, các cán bộ tiếp xúc trực tiếp với dân không phải lúc nào cũng xử lý được công việc như mong muốn của lãnh đạo.

- Khu vực tư nhân ngày càng phân cấp rõ rệt. Chính quyền tỉnh đã góp phần tạo ra tình trạng này bằng các ưu đãi miễn giảm thuế, ưu đãi trong tiếp cận đất đai và các nguồn lực khác dành riêng cho doanh nghiệp lớn. Lợi dụng mong muốn cải cách của tỉnh các doanh nghiệp lớn mua bán đất bất hợp pháp và tránh thuế.

Kiến nghị chính sách đối với khu vực tư nhân:

- Để quản lý hiệu quả cần phải tổ chức lại khu vực tư nhân. Năng lực tổ chức của khu vực tư nhân rất cần thiết đối với quá trình cải cách.

- Các hoạt động của Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa của tỉnh Bắc Ninh trong thời gian 2005 - 2007 là một điển hình thực tiễn tốt cho thấy sự tham gia của chính quyền tỉnh trong các cuộc đối thoại đã có tác động tích cực tới cải cách điều hành và chính sách công nghiệp của tỉnh.

Kiến nghị chính sách đối với chính quyền:

- Để cải thiện chất lượng điều hành chính quyền tỉnh cần tập trung nâng cao năng lực của các cán bộ cấp trung và cấp thấp.

- Cần có một nghiên cứu so sánh gánh nặng thuế đối với các doanh nghiệp nhỏ, vừa và lớn, tập trung vào các khoản thanh toán thuế thực tế và xem xét hiệu quả của việc miễn giảm thuế.

- Cần nghiên cứu hình thức và thời gian miễn giảm thuế cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa để họ đỡ khó khăn hơn trong tiếp cận đất đai.

- Nghiên cứu và áp dụng các thực tiễn tốt trong việc thu hồi các mặt bằng đã được giải phóng nhưng chưa được đưa vào sử dụng hoặc chưa được sử dụng hết.

Kiến nghị chính sách đối với tổ chức Đảng:

- Dường như tình trạng bất bình đẳng về cơ hội được đào tạo và nâng cao thu nhập giữa cán bộ các cấp chính quyền cao, trung và thấp có xu hướng gia tăng. Do vậy

cần nghiên cứu việc cải thiện năng lực cho cán bộ cấp trung và cấp thấp. Kinh nghiệm của các tỉnh khác và một số ban ngành chọn lọc sẽ đặc biệt hữu ích.

- Chính quyền tỉnh không thể một mình đối phó với vấn đề miễn giảm thuế quá mức và thu hồi đất đã bị giao cho mục đích đầu cơ. Hai vấn đề trên làm nảy sinh cạnh tranh tiêu cực giữa các tỉnh, bóp méo cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và gây thất thu ngân sách. Những hiện tượng tiêu cực này đòi hỏi sự can thiệp của Đảng thông qua các biện pháp kỷ luật và đào tạo.

7. Kết quả khảo sát ở Đồng Tháp

Do miền Bắc và miền Nam có lịch sử hình thành và phát triển khác nhau, chúng tôi chọn hai tỉnh của miền Bắc và hai tỉnh phía Nam để nghiên cứu chuyên sâu. Kết quả nghiên cứu của các tỉnh phía Nam là Đồng Tháp và Cà Mau được trình bày trong phần 7 và 8. Cấu trúc của cả hai phần này tương tự như các phần về hai tỉnh miền Bắc được trình bày trước đó.

Tỉnh Đồng Tháp nằm ở đồng bằng sông Cửu Long, cách thành phố Hồ Chí Minh 165km về phía Tây Nam và giáp biên giới với Căm-pu-chia. Nhóm nghiên cứu chọn tỉnh này vì muốn tìm hiểu bài học thành công của một tỉnh miền Nam không nằm trong vùng công nghiệp thuộc khu vực thành phố Hồ Chí Minh.

7.1 Công tác điều hành và chỉ số PCI

Là một tỉnh nhỏ cách xa các trung tâm chính trị và kinh tế của đất nước, cho đến nay Đồng Tháp luôn đạt được chỉ số PCI cao. Vị trí xếp hạng PCI của tỉnh liên tục được cải thiện. Năm 2010 Đồng Tháp xếp thứ 3/63 tỉnh thành phố và giữ vị trí đầu bảng ở đồng bằng sông Cửu Long. Bảng 7.1 và hình 7.1 cho thấy chỉ số PCI của Đồng Tháp và những cải thiện lớn nhất của chỉ số thành phần Chi phí thời gian.

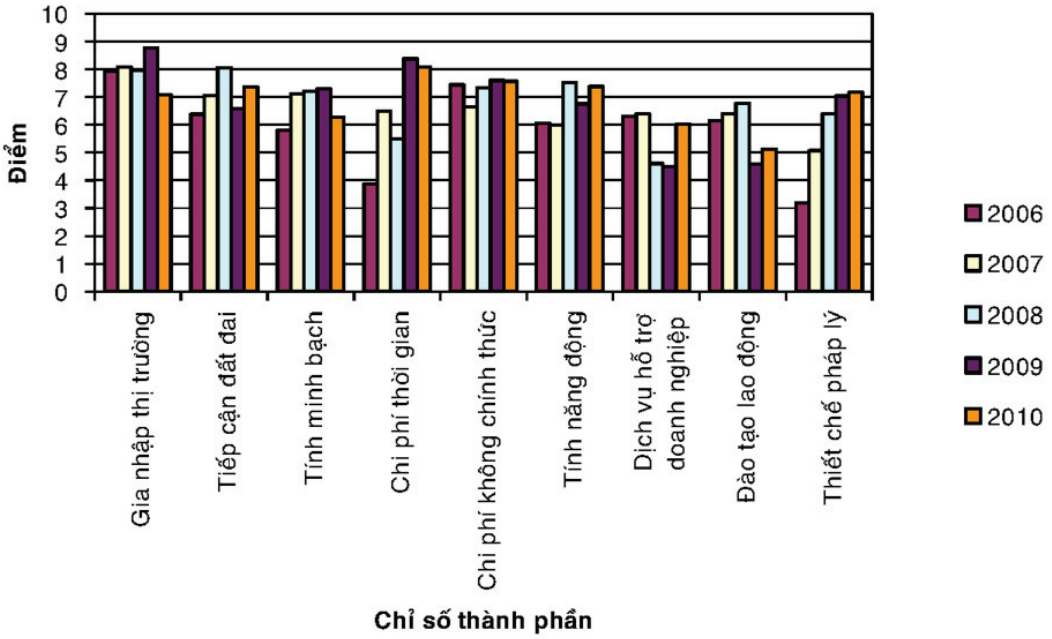
Bảng 7.1 Điểm PCI tổng hợp và thứ tự xếp hạng 2006 - 2010 của Đồng Tháp

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Điểm số PCI	58,13	64,9	66,64	68,54	67,22
Xếp hạng	11	9	5	4	3

7.2 Phát triển kinh tế

Khi phân tích các lực lượng thúc đẩy quá trình cải thiện chỉ số điều hành PCI cần chú ý phân biệt thành công của tỉnh Bắc Ninh ở miền Bắc và Đồng Tháp ở miền Nam vì nền kinh tế của hai tỉnh rất khác nhau. Khác Bắc Ninh, Đồng Tháp hầu như không có các doanh nghiệp lớn trong nước cũng như nước ngoài. Trong tỉnh chỉ có hai doanh

nghiệp nhà nước là Petimex và Domesco, ba doanh nghiệp quy mô vừa có vốn đầu tư nước ngoài. Với vài trường hợp ngoại lệ như vậy thì nền kinh tế của tỉnh chủ yếu dựa vào các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong nước.



Hình 7.1 Điểm số chỉ số thành phần qua các năm của Đồng Tháp, 2006 - 2010

Tận dụng lợi thế của hai nhánh sông Mê Kông đây là một tỉnh nông nghiệp với lĩnh vực sản xuất chính là trồng lúa gạo, trái cây nhiệt đới, hoa và nuôi thủy sản. Công nghiệp của tỉnh gắn kết chặt chẽ với chế biến nông sản: chế biến gạo, thức ăn gia súc, nuôi trồng thủy sản và chế biến cá. Tỷ trọng nông nghiệp trong GDP vẫn còn cao ở mức 40,8% trong năm 2010, trong khi ngành công nghiệp và xây dựng chỉ chiếm 26,5% và dịch vụ 32,7%[1].

Bảng 7.2 Các chỉ số tăng trưởng kinh tế của tỉnh Đồng Tháp

	2000	2001	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tốc độ tăng trưởng GDP			n/a	14,3	15,8	16,6	11,1	13,0
Xếp hạng tăng trưởng GDP			n/a	10	4	3	13	12
Số doanh nghiệp đang hoạt động	853		990	1005	1.097	1.446	1.583	1.497
Tốc độ tăng của các khoản thuế thu từ doanh nghiệp		-4	25	28	21	43	13	22

Nguồn: Tổng cục Thống kê

Tuy là một tỉnh nông nghiệp, Đồng Tháp vẫn có tốc độ tăng trưởng cao với mức tăng trung bình hàng năm đạt trên 14% trong giai đoạn 2006 - 2010, thể hiện trong bảng 7.2. Số lượng doanh nghiệp đăng ký tăng gần gấp đôi từ 1.436 lên 2.852 doanh nghiệp trong năm 2010, với tổng vốn đăng ký lên tới 14.387 tỷ đồng.

---

[1] http://www.dongthap.gov.vn/wps/wcm/connect/Internet/sitdoanhnghiep/sitakinhtexahoi/sitabaocaokinhte/20110128+tinh+hinh+kinh+te+xa+hoi.

Lãnh đạo tỉnh Đồng Tháp nhận thức được rằng chất lượng điều hành không phải là yếu tố duy nhất để thu hút các nhà đầu tư mới. Do đó, tỉnh có kế hoạch xây dựng sáu khu công nghiệp, ba trong số đó có cơ sở hạ tầng quy mô lớn cho cả đường bộ và đường thủy. Các khu công nghiệp này đã có 58 dự án được phê duyệt, trong đó có 32 dự án đang hoạt động và 17 dự án trong giai đoạn chuẩn bị. Tỷ trọng vốn đầu tư của doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài trong tổng vốn đầu tư đã giảm từ 68,8% năm 2006 xuống 62,7% năm 2010, tuy nhiên tính theo giá trị tuyệt đối, vốn đầu tư của khu vực tư nhân đã tăng lên 1,6 lần trong giai đoạn này.

Đồng Tháp xuất sắc trong nhiều lĩnh vực điều hành, tuy nhiên sự thành công này không thể hiện ở hạng mục cơ sở hạ tầng. Trong số 63 tỉnh năm 2010 chỉ số này của tỉnh Đồng Tháp chỉ xếp thứ 16. Rõ ràng chỉ số thành phần này thấp hơn rất nhiều so với điểm PCI tổng hợp của tỉnh. Theo chỉ số PCI năm 2010, Đồng Tháp nằm ở vị trí thứ 3[1].

7.3 Vai trò của khu vực tư nhân trong quá trình cải cách điều hành

Điều hành kinh tế của tỉnh Đồng Tháp luôn rất ấn tượng: chỉ số PCI cao và liên tục được gia tăng. Trong phần này, chúng tôi sẽ xem xét vai trò của khu vực doanh nghiệp tư nhân trong việc đưa Đồng Tháp đạt được những thành công đó. Để trả lời câu hỏi này, chúng ta cần phải phân biệt giữa doanh nghiệp lớn và nhỏ.

7.3.1 Vai trò của doanh nghiệp lớn

Như đã nêu ở phần trên, cả tỉnh Đồng Tháp chỉ có một vài doanh nghiệp lớn. Chúng tôi đã điều tra vai trò của số doanh nghiệp ít ỏi đó thông qua các cuộc phỏng vấn lãnh đạo doanh nghiệp và phỏng vấn những đối tượng khác về vai trò của khối doanh nghiệp này. Kết quả khá rõ: các doanh nghiệp lớn đánh giá cao các cải cách của chính phủ, họ có thể dễ dàng tiếp cận lãnh đạo tỉnh và các sở ban ngành, tuy nhiên họ đóng góp rất ít vào quá trình hoạch định chính sách ở cấp tỉnh.

Điều này đặc biệt thấy rõ trong trường hợp của hai doanh nghiệp khá lớn chuyên về chế biến cá tra và thức ăn cho cá. Các doanh nghiệp này không tham gia vào các hiệp hội doanh nghiệp địa phương, cũng không quan tâm tới các cuộc thảo luận về chính sách của tỉnh và dường như chỉ tập trung hoàn toàn vào doanh nghiệp của riêng họ. Điều này không có nghĩa là họ không quan tâm tới những gì chính quyền tỉnh đang làm.

Ngược lại, chính sự gọn nhẹ trong các thủ tục hành chính và sự dễ dàng tiếp cận chính quyền địa phương mỗi khi có vấn đề cần giải quyết đã ảnh hưởng đến quyết định đầu tư vào tỉnh Đồng Tháp của các doanh nghiệp này.

---

[1] Chỉ số cơ sở hạ tầng là chỉ số đo lường riêng biệt và không phải là chỉ số thành phần của PCI (VCCI, 2010)

Thế nhưng các doanh nghiệp này lại có những đóng góp rất lớn trong quá trình hoạch định chính sách ở cấp quốc gia. Theo thông tin của một số lãnh đạo sở, các doanh nghiệp lớn ở Đồng Tháp là thành viên tích cực của các hiệp hội doanh nghiệp quốc gia, chẳng hạn như Hiệp hội Lương thực Việt Nam, Hiệp hội Sản xuất Thức ăn Gia súc và Hiệp hội Sản xuất và Xuất khẩu Thủy sản Việt Nam. Ngược lại, họ ít quan tâm tới các hiệp hội doanh nghiệp trong tỉnh. Họ có kênh riêng để tiếp cận lãnh đạo tỉnh nhanh chóng và dễ dàng. Điều này có vẻ là lý do chính giải thích nguyên nhân tại sao các doanh nghiệp này đóng góp rất ít cho các tổ chức doanh nghiệp địa phương. Họ đã không tích cực và cũng chưa thấy cần phải tích cực trong các hiệp hội doanh nghiệp địa phương.

7.3.2 Vai trò của doanh nghiệp vừa và nhỏ

Ngược hẳn với khối doanh nghiệp lớn, doanh nghiệp nhỏ và vừa đã đóng vai trò tích cực trong quá trình cải cách của tỉnh. Khối doanh nghiệp này đã đóng góp bằng nhiều cách cụ thể cho những thay đổi trong các quy định và chính sách của tỉnh, làm cho những quy định này phù hợp với thực tế hơn. Tuy vậy, chính quyền tỉnh vẫn là động lực thúc đẩy chính của quá trình cải cách.

Giai đoạn 2005 - 2006 là giai đoạn quan trọng đối với quá trình cải cách của tỉnh, đây là thời điểm diễn ra nhiều bước tiến nhảy vọt. Những bước tiến này do chính quyền địa phương khởi xướng dựa trên cơ sở các chỉ thị và tín hiệu từ Trung ương. Như đã nêu trong phần 3, chỉ thị từ Trung ương gửi đến các địa phương khá rõ ràng: nâng cao khả năng cạnh tranh và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế sẽ được tuyên dương. Mặc dù Đồng Tháp là tỉnh cách xa Hà Nội nhưng tinh thần của chỉ thị này đã được các lãnh đạo quan tâm đến đổi mới nhanh chóng nắm bắt và tiến hành cải cách dựa trên năng lực kinh doanh của địa phương.

Những người trả lời phỏng vấn ở cả hai khu vực công và tư đều đồng ý rằng các doanh nghiệp nhỏ và vừa đóng góp đáng kể cho các chi tiết của cải cách nhưng có ảnh hưởng rất ít tới đường lối và thời gian cải cách. Theo lãnh đạo Ủy ban nhân dân tỉnh và các sở ban ngành, doanh nghiệp nhỏ và vừa đóng góp vào cải thiện các quy định và chính sách thông qua năm kênh khác nhau:

1. Gửi công văn giấy tờ trực tiếp tới UBND tỉnh. Các doanh nghiệp có thể tự đệ trình hoặc hiệp hội doanh nghiệp thay mặt một số doanh nghiệp làm việc này.

2. Phê bình hoặc góp ý trên trang web của tỉnh. Không giống như các tỉnh khác, trang web của tỉnh Đồng Tháp có vẻ hoạt động khá hiệu quả và được nhiều người quan tâm. Theo Trung tâm Tin học và Công báo của UBND tỉnh, trang web này hàng tháng thu hút trung bình 80 lượt kiến nghị. Các thắc mắc và câu hỏi được chuyển đến các phòng ban liên quan và các câu trả lời cũng được đăng tải trên trang web. Theo Bộ Thông tin và Truyền thông,

Đồng Tháp là một trong những tỉnh dẫn đầu của Việt Nam trong việc sử dụng công nghệ thông tin trong năm 2010.

3. Tham gia các cuộc đối thoại thường xuyên, tỉnh Đồng Tháp quy định các quận huyện, thành phố và thị trấn phải tổ chức đối thoại với các doanh nghiệp ít nhất hai lần mỗi năm. Các cuộc họp quan trọng nhất được tổ chức tại thành phố Cao Lãnh, Sa Đéc và Hồng Ngự. Đại diện UBND tỉnh tham dự các cuộc họp này và tham gia các cuộc đối thoại với cộng đồng doanh nghiệp. Đây thường là các cuộc họp lớn. Ngoài ra, cá nhân hoặc một nhóm doanh nghiệp có thể gặp trực tiếp Chủ tịch hay Phó Chủ tịch UBND tỉnh để thảo luận các vấn đề cụ thể. Những buổi gặp này theo lịch hẹn trước và diễn ra mỗi tháng một lần.

4. Bày tỏ mối quan tâm tại các cuộc họp do Hiệp hội Doanh nghiệp tỉnh tổ chức hoặc tại Cà phê Doanh nhân trẻ. Đây là những cuộc gặp gỡ không chính thức để doanh nghiệp giao lưu với cán bộ UBND tỉnh hoặc cơ quan chính quyền tỉnh. Hiệp hội doanh nghiệp tỉnh và Hiệp hội doanh nghiệp trẻ không đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy quá trình cải cách trong giai đoạn đầu nhưng gần đây họ đã tăng cường tổ chức lại nội bộ và trở nên chủ động hơn trong việc phản ánh các khúc mắc của khối doanh nghiệp cũng như sắp xếp các cuộc gặp với Chủ tịch UBND tỉnh hoặc lãnh đạo các Sở.

5. Ngoài các kênh tiếp xúc trên, doanh nghiệp có thể yêu cầu những cuộc gặp không chính thức với các lãnh đạo chính quyền tỉnh để thảo luận về các vấn đề cụ thể mà họ phải đối mặt. Những người trả lời phỏng vấn nói rằng các buổi gặp gỡ cá nhân không được chính quyền tỉnh khuyến khích. Cả hai bên đều nhìn nhận đây là cách hữu ích để giải quyết các vấn đề. Tuy nhiên có một sự lo ngại rằng những cuộc gặp như thế được dùng để trục lợi từ các ưu đãi và không phải doanh nghiệp nào cũng được hưởng đặc ân này.

Khó có thể đánh giá được tầm quan trọng của mỗi kênh tiếp xúc trên. Cả hai phía chính quyền và doanh nghiệp có vẻ đánh giá cao khả năng được đối thoại thông qua nhiều kênh khác nhau. Tất nhiên, một số doanh nghiệp chủ động tiếp cận chính quyền hơn một số khác và sự chủ động của cộng đồng doanh nghiệp là một trong những thế mạnh của tỉnh Đồng Tháp. Tất cả yếu tố này giúp khẳng định điểm số PCI cao của tỉnh các năm gần đây.

7.4 Vai trò của chính quyền tỉnh

Những người được phỏng vấn từ phía khu vực công và tư nhân đều thừa nhận rằng chính quyền tỉnh là động lực chủ yếu thúc đẩy quá trình cải cách ở địa phương. Nhìn chung sự đồng thuận giữa Bí thư Tỉnh ủy, Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh và lãnh đạo các Sở, ban ngành đã thúc đẩy quá trình cải cách. Vai trò quan trọng của Bí thư tỉnh ủy được nhấn mạnh trong năm bản lề 2005. Chính Bí thư Tỉnh ủy là người nắm bắt được tín hiệu từ Trung ương, tìm hiểu kinh nghiêm cải cách từ các tỉnh khác, thiết lập

tầm nhìn mới cho tỉnh Đồng Tháp và khuyến khích chính quyền tỉnh - UBND tỉnh và các Sở ban ngành - tham gia công cuộc cải cách. Trong những năm tiếp theo, quá trình cải cách tiếp tục nhận được sự ủng hộ của lãnh đạo tỉnh, đặc biệt là của Chủ tịch Ủy ban nhân dân. Ngoài ra sự đồng thuận giữa các lãnh đạo và đội ngũ thực thi cũng như giữa khu vực công và khu vực tư nhân được tiếp tục duy trì.

Quan điểm chủ đạo của tỉnh là tự lực cánh sinh. Đồng Tháp là một tỉnh nghèo và không thể ngồi chờ sự giúp đỡ từ bên ngoài. Bước tiến rõ rệt của tỉnh thể hiện ở các việc hỗ trợ cho doanh nghiệp như xây dựng mô hình sản xuất nông nghiệp và nuôi trồng thủy sản quy mô nhỏ, nâng cấp quy trình và sản phẩm, đầu tư cho công nghiệp chế biến và tiếp thị các sản phẩm địa phương. Thu hút doanh nghiệp từ các tỉnh khác hoặc các doanh nghiệp nước ngoài dường như chỉ là mang tính chất bổ sung. Năm 2008 là năm đầu tiên Đồng Tháp tổ chức Hội nghị xúc tiến đầu tư (tại thành phố Hồ Chí Minh). Một số các doanh nghiệp nhỏ và vừa từ bên ngoài đã đến đầu tư vào khu công nghiệp mới của tỉnh.

So với các tỉnh khác, chính sách của chính quyền tỉnh Đồng Tháp tập trung vào các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Chính quyền tỉnh tập trung vào việc cải thiện môi trường kinh doanh với sự tham vấn chặt chẽ của khối doanh nghiệp này. Chỉ số PCI được sử dụng tích cực trong quá trình này. Chỉ số này không chỉ là biểu kế đo lường chất lượng điều hành của tỉnh mà còn là công cụ tích cực dùng để sửa đổi những khía cạnh yếu kém của môi trường kinh doanh. Ví dụ, khảo sát năm 2008 và 2009 cho thấy dịch vụ hỗ trợ kinh doanh là một trong những điểm yếu của tỉnh, từ đó thúc đẩy Sở Kế hoạch và Đầu tư thành lập một trung tâm hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa.

Tinh thần trên đã lan rộng từ cấp tỉnh đến UBND cấp huyện và hệ thống chính quyền. Điều này vô cùng quan trọng cho thấy doanh nghiệp nhỏ là mối quan tâm của chính quyền cấp thấp hơn và Đồng Tháp là tỉnh của các doanh nghiệp nhỏ.

Chính quyền cấp tỉnh không chỉ làm theo chỉ đạo của Trung ương mà họ chủ động tham gia thử nghiệm và đổi mới trong khoảng không gian cho phép của mình. Có thể coi mô hình hỗ trợ về thủ tục cấp phép xây dựng ở huyện Lấp Vò là một điển hình tốt của sự thử nghiệm này. Doanh nghiệp nhỏ muốn xây dựng nhà xưởng phải xin được giấy phép từ chính quyền địa phương. Việc tập hợp đầy đủ giấy tờ cần thiết và thanh toán đầy đủ lệ phí là một quá trình tốn rất nhiều thời gian, nhất là khi quá trình này liên quan đến việc đi lại và xin cấp phép ở thành phố. Ở huyện Lấp Vò, cán bộ chính quyền huyện đã hỗ trợ các doanh nghiệp làm các thủ tục giấy tờ cần thiết nhờ đó giảm bớt thời gian và chi phí cho doanh nghiệp. Chính quyền tỉnh đã khuyến khích các huyện khác áp dụng mô hình này nhờ đó tinh thần thử nghiệm và đổi mới đã lan tỏa khắp các cấp chính quyền trong tỉnh.

7.5 Động lực từ việc ít được quan tâm

Là một tỉnh nghèo, nằm bên lề của nền kinh tế Việt Nam và ít được chính quyền trung ương quan tâm, thành công của Đồng Tháp là một câu chuyện khá bất ngờ. Thường thì những yếu tố liệt kê trên làm cản trở sự phát triển nhưng có những trường

hợp mà các yếu tố đó lại đem đến những ảnh hưởng tích cực. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc bị bỏ rơi bởi chính quyền trung ương hoặc doanh nghiệp lớn (quốc gia và quốc tế) không phải luôn luôn là điều tệ hại. Điều này thúc đẩy tinh thần tự lực, tự cường của doanh nghiệp và chính quyền địa phương trong quá trình tìm kiếm các giải pháp nội tại hơn là tìm kiếm sự trợ giúp từ bên ngoài.

Đây chính là câu chuyện đã xảy ra ở Đồng Tháp. Tinh thần tự lực tự cường mạnh mẽ cộng với sự đồng thuận giữa các cấp chính quyền của tỉnh đã thúc đẩy địa phương này tiến lên phía trước:

- Lãnh đạo Tỉnh ủy với tầm nhìn năng động về kinh tế địa phương
- Ủy ban Nhân dân tỉnh và các Sở ban ngành sẵn sàng chuyển biến tầm nhìn này thành hành động thông qua liên kết chặt chẽ với khu vực tư nhân.
- Một tinh thần kinh doanh tập trung vào hoạt động khai thác tài nguyên đất đai và sông nước hiệu quả thay vì các hoạt động đầu cơ.
- Mối quan hệ và giám sát xã hội, có thể hạn chế sự lạm dụng của doanh nghiệp đối với chính quyền địa phương và sự lạm quyền của cán bộ tỉnh.

Từ kết luận cuối cùng ở trên dẫn đến một nhận xét thú vị: Vì báo cáo nghiên cứu này đặc biệt chú trọng đến vai trò của khu vực tư nhân trong cải cách điều hành nên chúng ta cần phải làm rõ mối quan hệ giữa doanh nghiệp và chính quyền có bị lạm dụng vì những lợi ích riêng hay không. Đây là một vấn đề lớn. Tuy nhiên, đối với Đồng Tháp đây không phải là vấn đề. Tại đây mối quan hệ công - tư dường như khá thoải mái. Người nhà của các công chức tỉnh được khuyến khích kinh doanh và đây cũng là chủ đề thường được bàn luận cởi mở. Có quan điểm cho rằng sự khuyến khích này sẽ giúp các công chức tập trung vào công việc của họ và giảm thiểu sự cám dỗ tìm kiếm thu nhập phi chính thức từ công việc hành chính. Tuy nhiên điều này không có nghĩa là tham nhũng không còn tồn tại, nhưng có cơ sở để tin rằng cơ chế kiểm soát xã hội như trên sẽ hạn chế các thu nhập phi chính thức. Cũng có ý kiến lo ngại rằng tình trạng tham nhũng sẽ tăng lên khi có dòng vốn đầu tư từ bên ngoài chảy vào địa phương, nhưng như đã phân tích ở trên trong trường hợp tỉnh Đồng Tháp điều này không xảy ra. Trong nghiên cứu này phát hiện quan trọng nhất về Đồng tháp là: tỉnh có những điều kiện thuận lợi để xây dựng mối quan hệ công tư. Như chúng ta đã thấy, mối quan hệ tốt giữa chính quyền và doanh nghiệp đem lại những thành tựu đáng kể trong cải cách.

8. Kết quả khảo sát ở Cà Mau

Cà Mau là tỉnh cực Nam của Việt Nam với ba mặt tiếp giáp với biển. Cà Mau nằm cách thành phố Hồ Chí Minh 370km, cách Cần Thơ - một thành phố lớn của đồng bằng sông Cửu Long 180 km về phía Nam. Nhóm nghiên cứu lựa chọn Cà Mau như

một ví dụ tương phản của Đồng Tháp. Tuy 2 tỉnh thành này có các đặc điểm cấu trúc tương đối giống nhau nhưng việc thực hiện PCI lại hoàn toàn khác nhau.

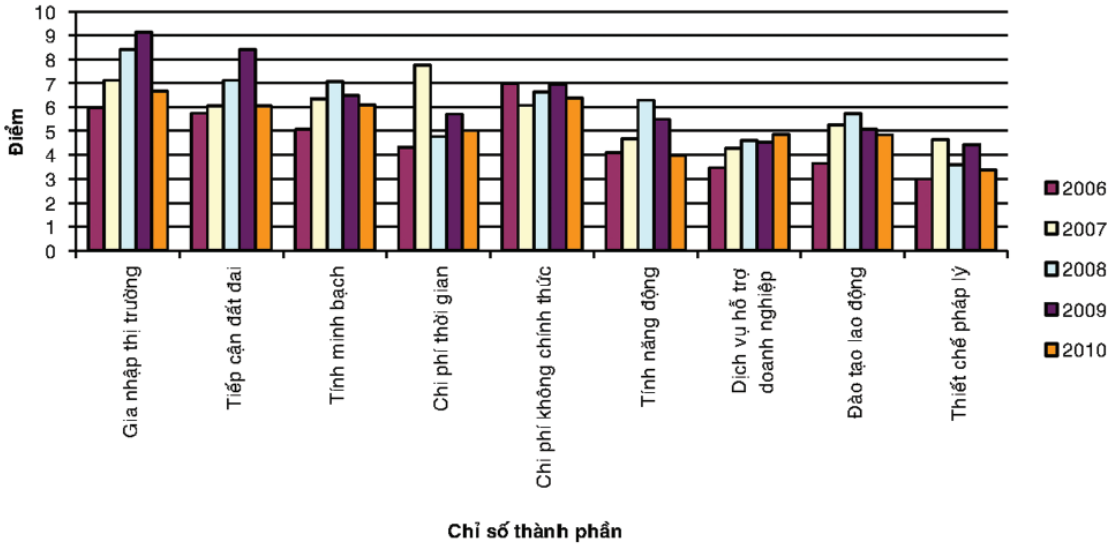
8.1. Công tác điều hành và chỉ số PCI

Có thể dễ dàng nhận thấy qua số liệu ở bảng 8.1, Cà Mau bắt đầu cải cách với thứ hạng thấp tuy sau đó đã được cải thiện đáng kể nhưng kết quả cuối cùng vẫn không mấy khả quan. Xét về mức độ tuyệt đối và thay đổi theo thời gian thì chỉ số này của Cà Mau có nhiều điểm khác biệt so với Đồng Tháp.

Bảng 8.1 Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Cà Mau: chỉ số tổng hợp và thứ tự xếp hạng, 2006 - 2010

	2006	2007	2008	2009	2010
Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh	43,99	56,19	58,64	61,96	53,57
Thứ tự xếp hạng	57	29	18	22	51

Theo hình 8.1 chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của Cà Mau năm 2006 là khá thấp. Tuy nhiên sau nhiều cải cách chỉ số này đã bị suy giảm vào năm 2010. Sự suy giảm đặc biệt nghiêm trọng trong chi phí thời gian gây khá nhiều ngạc nhiên khi Cà Mau đang cố gắng hội nhập vào nền kinh tế thế giới (xem chi tiết tại mục 8.2).



Hình 8.1 Điểm số chỉ số thành phần qua các năm của Cà Mau, 2006 - 2010

8.2. Phát triển kinh tế

Do những đặc thù về vị trí địa lý của Cà Mau, nên nền kinh tế của tỉnh chủ yếu phụ thuộc vào đánh bắt cá. Với đường bờ biển dài hơn 254km, tỉnh có nhiều điều kiện thuận lợi để nuôi trồng thủy sản, chẳng hạn như tôm. Trong năm 2010, tỉnh đã bán ra khoảng 320.000 tấn cá và hải sản, trong đó 120.000 tấn tôm, hầu hết trong số đó đều được xuất khẩu (www.camau.gov.vn). Theo lời của một người trả lời phỏng

vấn, một phần ba đất Cà Mau dùng để nuôi tôm. Bên cạnh đó, cá và thủy sản chiếm khoảng 80% tổng sản lượng của tỉnh, ngoài ra còn có các sản phẩm của các ngành khác bao gồm sản phẩm lâm nghiệp và nông nghiệp.

Không giống như ở Đồng Tháp, Cà Mau có một số doanh nghiệp lớn chủ yếu là trong ngành công nghiệp đánh bắt cá. Hơn 20 doanh nghiệp lớn tham gia vào chế biến thủy sản và nhiều cơ sở nhỏ tham gia vào nuôi trồng thủy sản. Nhưng chỉ có một doanh nghiệp thủy sản là doanh nghiệp nước ngoài. Doanh nghiệp lớn nhất là Công ty Minh Phú với quy mô hàng chục nghìn lao động và kim ngạch xuất khẩu lên đến 300 triệu đô la Mỹ trong năm 2010.

Bảng 8.2 tổng hợp các chỉ số kinh tế của Cà Mau trong những năm gần đây. Mức tăng trưởng GDP trong giai đoạn 2006 - 2010 là tương đối ổn định, trung bình khoảng 12% sau khi đạt đỉnh cao vào năm 2006. Tuy nhiên, những khoản đầu tư (không được nêu trong bảng) biến động do tình hình xăng dầu không ổn định vào năm 2006 - 2007. Trong khi các khoản đầu tư tư nhân trong nước và các khoản đầu tư nước ngoài chiếm trên 62% trên tổng số vốn đầu tư vào Đồng Tháp, thì ở Cà Mau những khoản đầu tư trên chỉ chiếm khoảng từ 30 - 37% bởi vì phần lớn các khoản đầu tư tại tỉnh là từ ngân sách nhà nước, chẳng hạn như dự án khí điện đạm Cà Mau.

Bảng 8.2 Các chỉ số tăng trưởng kinh tế tại Cà Mau

	2000	**2001**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**
Tốc độ tăng trưởng GDP (%)	10,6	9,3	11,5	19,8	12,3	12,3	11,5	11.5
Xếp hạng tăng trưởng GDP			n/a	1	33	33	10	24
Số lượng doanh nghiệp đang hoạt động	672		1.157	1.240	1.502	1.876	1.992	2.125
Tốc độ tăng của các loại thuế thu từ doanh nghiệp (%)		50	33	14	29	37	6	102

Nguồn: Tổng cục Thống kê

8.3. Vai trò của doanh nghiệp tư nhân trong cải cách điều hành

Năng lực quản lý và số liệu thống kê tăng trưởng được trình bày ở trên gợi ra hai vấn đề cần giải đáp:

Thứ nhất, làm thế nào giải thích được vấn đề rằng thực trạng năng lực điều hành của bộ máy chính quyền yếu kém nhưng kinh tế của tỉnh vẫn tăng trưởng mạnh? Giả sử rằng các số liệu thống kê phản ánh đúng thực tế, câu hỏi trên sẽ được giải đáp trong phần 10 của báo cáo về sự kết nối giữa năng lực điều hành và tăng trưởng kinh tế (do McCulloch và Nguyễn Đức Nhật sẽ được nghiên cứu tiếp theo đây).

Thứ hai, làm thế nào để giải thích thực trạng năng lực điều hành đã được cải thiện trong một vài năm nhưng sau đó lại trở về vị trí ban đầu? Đây là các vấn đề nhóm

nghiên cứu sẽ tập trung phân tích trong nội dung cuối của phần báo cáo về Cà Mau. Nếu như trong phần phân tích về Đồng Tháp nhóm nghiên cứu chủ yếu tập trung phân tích đối tượng nào hay động lực nào thúc đẩy cải cách trong điều hành, thì trong phần này nhóm nghiên cứu bổ sung thêm một số câu hỏi để giải đáp đâu là nguyên nhân của sự suy giảm gần đây.

Nền kinh tế của Cà Mau được chuyên môn hóa cao và đang trong quá trình hội nhập vào nền kinh tế thế giới. Trong ngành công nghiệp khai thác thủy sản có 24 doanh nghiệp lớn có ảnh hưởng đến nền kinh tế chính trị của tỉnh. Trong đó, có 17 doanh nghiệp là thành viên tích cực của Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản Cà Mau. Hiệp hội này có mối quan hệ khá thân thiết với chính quyền tỉnh. Mối quan hệ này tồn tại dưới ba hình thức. Đầu tiên là một số quan chức của tỉnh, đặc biệt là từ Trung tâm Xúc tiến Thương mại và Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, cũng là thành viên của Hiệp hội và tham gia các cuộc họp của hiệp hội. Thứ hai, có các cuộc họp chính thức và không chính thức giữa hiệp hội và các thành viên trong ban lãnh đạo của tỉnh, các cuộc họp thường được diễn ra mỗi khi có những vấn đề phát sinh. Cuối cùng là, mỗi thành viên của hiệp hội có thể dễ dàng làm việc trực tiếp với các lãnh đạo của Ủy ban nhân dân hoặc các sở ngành liên quan.

Ba hình thức kết nối giữa khu vực tư nhân và các nêu trên diễn ra khá tích cực nhưng nó không tập trung vào việc cải cách điều hành như trong đánh giá của PCI. Điều hành kinh tế theo PCI là nhằm cải thiện môi trường kinh doanh cho tất cả các doanh nghiệp, vì vậy chính sách này có thể được gọi là chính sách tác động theo chiều ngang khác với các chính sách tác động theo chiều dọc chỉ tập trung vào hỗ trợ cho các doanh nghiệp trong từng lĩnh vực cụ thể. Có vẻ như Cà Mau quan tâm tới các chính sách thứ hai hơn và chủ yếu tập trung vào ngành thủy sản. Các chính sách tác động theo chiều dọc ở tỉnh Cà Mau là sự kế thừa của chính sách cấp quốc gia. Chính quyền trung ương hợp tác rất chặt chẽ với Hiệp hội Chế biến và Xuất khẩu Thủy sản (VASEP - The Vietnam Association of Seafood Exporters and Producers) và các hiệp hội khác (www.vasep.com.vn).

Các cuộc phỏng vấn doanh nghiệp Cà Mau và cán bộ địa phương đã cho thấy quan hệ giữa khu vực công và tư chủ yếu thông qua cung cấp thông tin, cơ sở hạ tầng, đào tạo, cấp giấy chứng nhận và các dịch vụ khác cho những nhu cầu cụ thể của ngành công nghiệp chế biến thủy sản phục vụ chủ yếu cho thị trường quốc tế. Các hỗ trợ dọc này đều phù hợp với chủ trương chính sách của ngành. Việc tư vấn và đàm phán với các khu vực tư nhân cũng được coi là hoàn thành tốt.

Các cuộc phỏng vấn tại Hà Nội đã bổ sung thêm nhiều thông tin hỗ trợ cho khảo sát tại Cà Mau. Điểm mấu chốt là mối quan hệ công tư đã có ảnh hưởng không nhỏ đến các doanh nghiệp Cà Mau và mối quan hệ này được thúc đẩy ở Hà Nội nhờ VASEP và Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn. Các doanh nghiệp lớn của Cà Mau là thành viên của VASEP với khoảng 64 nhân viên (40 người tại Hà Nội và 24 người tại thành phố Hồ Chí Minh). Hiệp hội làm việc khá chặt chẽ với Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn, thậm chí trụ sở của Hiệp hội cũng nằm trong khuôn viên của Bộ.

Hiệp hội cung cấp thông tin mới cập nhật về thị trường trong nước và quốc tế, dịch vụ xúc tiến thương mại cũng như các khóa học ngắn phù hợp với nhu cầu của các ngành công nghiệp và cũng đại diện cho các doanh nghiệp phản ánh các kiến nghị của doanh nghiệp với cơ quan chính quyền địa phương. Tất nhiên, VASEP cung cấp các dịch vụ này không chỉ cho các doanh nghiệp ở Cà Mau mà còn cho 290 doanh nghiệp khác chiếm 80% kim ngạch xuất khẩu thủy sản. Sản lượng xuất khẩu năm 2010 đạt 5 tỷ đô la Mỹ và đang tiếp tục tăng.

Các doanh nghiệp lớn của Cà Mau đang hoạt động trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu và họ rất quan tâm tới vấn đề này. Các hiệp hội địa phương như CASEP (Camau Association of Seafood Exporters and Producers) đã giúp đỡ rất nhiều cho doanh nghiệp nhưng VASEP tại Hà Nội vẫn là hiệp hội hỗ trợ chính (CASEP không phải là đơn vị thành viên của VASEP). Đối với khối doanh nghiệp này, đầu tư vào việc nâng cao năng lực kinh doanh cũng như cải thiện quan hệ với chính quyền địa phương vì lợi ích phát triển chung của địa phương không phải là mục tiêu quan trọng. Ngược lại, chính quyền địa phương lại rất chú trọng và quan tâm tới các doanh nghiệp thủy sản lớn bởi vì khối doanh nghiệp này là chìa khóa cho sự phát triển của tỉnh.

Chính quyền tỉnh Cà Mau dường như tập trung quá nhiều vào ngành công nghiệp thủy sản. Tỉnh đã cam kết sử dụng 100 tỷ đồng ngân sách cho việc đào tạo và nâng cao năng suất cho ngành thủy sản trong giai đoạn 2010 - 2015 (theo Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn). Đây là một khoản đầu tư lớn, tuy nhiên, việc sử dụng khoản ngân sách này cho xúc tiến phát triển ngành thủy sản dường như chưa thể mang lại ngay lợi ích cho doanh nghiệp nhỏ và vừa. Rõ ràng là các nỗ lực của tỉnh chủ yếu chỉ tập trung vào một ngành công nghiệp còn các ngành kinh tế khác thì ít được quan tâm hơn. Hay nói cách khác, mối quan hệ tốt đẹp giữa doanh nghiệp lớn của một số ngành hẹp và chính quyền địa phương chưa đem lại lợi ích cho nền kinh tế địa phương nói chung.

Về vai trò các doanh nghiệp nhỏ và vừa, khối doanh nghiệp này không có ảnh hưởng nhiều đến cải cách điều hành tại Cà Mau. Điều này được thể hiện rõ qua các cuộc phỏng vấn với doanh nghiệp và chính quyền địa phương, chỉ có một số ít các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong ngành công nghiệp chế biến thủy sản còn hầu hết đều hoạt động trong các lĩnh vực khác. Những doanh nghiệp này ít có tiếng nói chung. Hàng năm có khoảng 2 cuộc họp giữa các cơ quan chính quyền và các doanh nghiệp nhỏ và vừa nhưng những cuộc gặp này chỉ mang tính hình thức. Một số doanh nhân trẻ đã cố gắng thay đổi điều này bằng cách thành lập riêng một hiệp hội để đối thoại với chính quyền. Tuy nhiên, hiệp hội doanh nghiệp trẻ có ít thành viên và ít ảnh hưởng. Trong thời gian 3 năm hoạt động, hiệp hội này hầu như không được mời tham gia bất kỳ cuộc họp nào liên quan đến cải cách điều hành.

Đây là điểm khác biệt hoàn toàn so với Đồng Tháp (xem phần trước). Tại Cà Mau, các cơ quan có thẩm quyền có vẻ như đánh giá thấp vai trò của các doanh nghiệp nhỏ và vừa đối với nền kinh tế của tỉnh. Ngược lại, các doanh nghiệp nhỏ và vừa lại

ít quan tâm đến cải cách điều hành. Vì vậy, không có động lực cho các chính sách tác động theo chiều ngang đến từ phía các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Cũng không hề có động lực cho các chính sách tác động theo chiều dọc đối với các ngành khác, ngoài ngành thủy sản.

Tóm lại, khu vực tư nhân đã sử dụng ảnh hưởng của mình để cải thiện môi trường kinh doanh nhưng chỉ tập trung vào lợi ích trước mắt là ngành thủy sản với sự tập trung chủ yếu vào các doanh nghiệp lớn trong ngành.

8.4. Vai trò của chính quyền địa phương

Theo các dữ liệu PCI trong bảng 8.1, cải cách điều hành ở Cà Mau đã có nhiều cải thiện trong giai đoạn 2007 - 2009. Mặc dù chưa lần nào đạt được điểm số PCI cao như của Đồng Tháp nhưng PCI của tỉnh cũng đã được cải thiện. Câu hỏi được đặt ra là liệu chính quyền địa phương có thúc đẩy quá trình cải cách hay không.

Khi đưa câu hỏi này ra thảo luận trong các cuộc phỏng vấn, dường như tất cả mọi người đều nhận thấy các nỗ lực cải cách của chính quyền địa phương không mấy thành công. Những yếu kém của tỉnh chủ yếu là do cơ sở hạ tầng, nguồn nhân lực và cải cách hành chính. Đại diện của khu vực tư nhân và ngay cả các cơ quan chính quyền cũng cảm thấy các cơ quan chức năng hoạt động chưa hiệu quả và cũng ít thực hiện cải cách hành chính. Để cải thiện tình hình, tỉnh cần có chỉ đạo và hỗ trợ của các cơ quan trung ương (vấn đề này được thảo luận chi tiết trong mục 8.5).

Bằng chứng cho thấy vai trò lớn của chính quyền địa phương trong việc cải thiện môi trường kinh doanh thực sự không rõ ràng. Có một số giả định giải thích sự hạn chế này, chẳng hạn như việc tỉnh chỉ quan tâm tới những dự án lớn và phát triển kinh tế nhanh. Bốn khu công nghiệp đã được quy hoạch và xây dựng nhưng chỉ có một khu công nghiệp trong số đó được đưa vào hoạt động và hoạt động không mấy hiệu quả. Khả năng tài chính cũng như năng lực quản lý của địa phương không đáp ứng được. Tỉnh cũng đã có một chương trình trị giá gần 100 tỷ đồng nhằm nâng cao sản lượng và chất lượng của các trang trại nuôi tôm cũng đã được đề cập ở mục trên. Trong khi chính quyền trung ương đảm bảo hỗ trợ tài chính cho tỉnh thì tỉnh lại thiếu năng lực chuyên môn để thực hiện. Lãnh đạo tỉnh đã phải nỗ lực rất lớn để giải quyết các tồn đọng và khúc mắc của các dự án được xem là “quá lớn và quá gấp”.

Tóm lại, cảm nhận chung mà nhóm nghiên cứu có được qua các cuộc phỏng vấn và thu thập tài liệu cho thấy Cà Mau có những nỗ lực lớn trong hút đầu tư và phát triển kinh tế, nhưng các nỗ lực này chỉ tập trung vào ngành thủy sản. Chính quyền tỉnh chỉ tập trung vào các nhu cầu của ngành công nghiệp này và cung cấp một số điều kiện ưu đãi cho một số doanh nghiệp lớn. Vì vậy có thể kết luận rằng chính quyền tỉnh không phải là động lực chính thúc đẩy quá trình cải thiện môi trường kinh doanh của tỉnh.

8.5 Vai trò của các chính quyền trung ương

Như đã thảo luận trong phần 3, chính quyền trung ương vẫn luôn có ảnh hưởng nhất định đến hoạt động của các tỉnh thông qua việc thiết lập định hướng trong cải cách điều hành và xác định các ưu tiên dựa vào việc bổ nhiệm lãnh đạo địa phương. Tuy nhiên thực hiện cải cách ở hình thức nào hay mức độ nào là tùy thuộc vào quyết định của mỗi địa phương. Các phần trước đã trình bày sự khác biệt trong cách sử dụng quyền hạn của mỗi tỉnh.

Trong trường hợp của tỉnh Cà Mau, chính quyền địa phương đã không có sự chủ động và chịu ảnh hưởng lớn từ chính quyền trung ương. Kết quả các cuộc phỏng vấn đều cho thấy rằng chính quyền trung ương đóng vai trò chủ chốt trong sự thay đổi ở Cà Mau. Ví dụ như năm 2007, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Tài chính và Bộ Công an đã gộp 3 loại thủ tục hành chính thành một nhằm thực hiện cơ chế "một cửa" để giải quyết toàn bộ các vấn đề về đăng ký kinh doanh, đăng ký mã số thuế và con dấu, nhờ đó giảm bớt thủ tục hành chính và thời gian cho doanh nghiệp. Chính quyền địa phương đã áp dụng cơ chế này và đạt được các kết quả khả quan. Như có thể thấy trong hình 8.1, chi phí thời gian và chi phí gia nhập thị trường của tỉnh đã được cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2007 - 2009.

Trong lĩnh vực đào tạo nguồn nhân lực cũng thấy rõ dấu ấn điều hành của chính quyền trung ương. Chính quyền trung ương đặc biệt chú trọng đến vấn đề này do trình độ học vấn cũng như kỹ năng làm việc của cán bộ công quyền tại Cà Mau rất hạn chế. Dưới sự chỉ đạo của trung ương, chính quyền tỉnh đã ưu tiên đặt lĩnh vực đào tạo nguồn nhân lực lên hàng đầu. Đến nay, tuy có nhiều cải thiện nhưng đây vẫn là vấn đề cần được quan tâm.

Chính quyền trung ương rõ ràng có vai trò rất lớn trong quá trình cải cách ở Cà Mau đặc biệt là trong các dự án lớn. Dự án Khí điện đạm Cà Mau được Trung ương đầu tư xây dựng để đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia cũng như đáp ứng nhu cầu của khu vực miền Nam Việt Nam. Theo đó, nguồn thu trực tiếp từ dự án này chiếm gần một phần ba (1/3) tổng thu ngân sách của địa phương.

8.6 Các yếu tố cản trở cải cách

Bên cạnh những cải thiện rõ rệt, Cà Mau tiếp tục phải đối mặt với rất nhiều vấn đề:

- Các thủ tục hành chính rườm rà, mất nhiều thời gian;
- Trình độ quản trị điều hành của chính quyền địa phương còn thấp;
- Hạ tầng cũng là một khó khăn lớn của Cà Mau, chất lượng cơ sở hạ tầng so với nhiều tỉnh khác trong vùng đồng bằng sông Cửu Long và cả nước rất yếu kém (theo chỉ số về cơ sở hạ tầng của VCCI, Cà Mau đứng thứ 53 trên tổng 63 tỉnh thành của cả nước);
- Yếu tố vị trí địa lý xa xôi gây rất nhiều khó khăn cho các doanh nghiệp.

Một số vấn đề phát sinh cũng giống như tại các tỉnh thành khác nhưng tại Cà Mau tình hình căng thẳng hơn không chỉ trong khu vực tư nhân mà còn cả khu vực công.

Những yếu tố này có thể coi là lý do làm cho chỉ số PCI của Cà Mau tụt hạng trong thời gian vừa qua. Như đã đề cập trong bảng 8.1, trong bảng xếp hạng năm 2010, Cà Mau đã tụt xuống vị trí thứ 51 trên tổng 63 tỉnh thành. Trong các cuộc phỏng vấn, nhóm nghiên cứu đã thẳng thắn đề cập đến những lý do của sự tụt hạng gần đây. Các câu trả lời đã hướng sự chú ý đến các vấn đề còn tồn tại và chưa được giải quyết nhưng điều này cũng không lý giải được sự sụt giảm nghiêm trọng từ vị trí 18 trong năm 2008 xuống thứ 22 trong năm 2009 và cuối cùng tụt xuống vị trí 51 trong năm 2010. Một số người trả lời phỏng vấn cho rằng các vấn đề yếu kém trong môi trường kinh doanh không tự nhiên xuất hiện chỉ trong năm 2010. Tuy nhiên, một số ý kiến khác lại cho rằng có hai vấn đề cụ thể ảnh hưởng đến chỉ số PCI. Thứ nhất, là việc ban hành quy định hạn chế chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất công nghiệp; thứ hai, sự dư thừa năng lực sản xuất khiến các doanh nghiệp có xu hướng gây khó khăn cho việc tham gia thị trường của những nhà sản xuất mới, chính điều này đã ảnh hưởng đến chi phí gia nhập thị trường.

Những người trả lời phỏng vấn ở Cà Mau dường như có những nhận thức rõ ràng hơn về những gì đang diễn ra trong môi trường kinh doanh nói chung bởi vì ngân sách của tỉnh đã được cải thiện đáng kể (do dự án khí điện đạm và xuất khẩu thủy sản mang lại) để giải quyết những vấn đề gặp phải. Tuy nhiên điều này cũng không thể lý giải được sự sụt giảm nghiêm trọng trong giai đoạn 2009 đến 2010.

8.7. So sánh giữa Đồng Tháp và Cà Mau

Làm thế nào để giải thích được động lực cải thiện môi trường đầu tư của hai tỉnh là khác nhau? Tại Đồng Tháp chính quyền tỉnh khá chủ động trong cải cách, còn tại Cà Mau chính quyền tỉnh lại thụ động và chỉ dừng lại ở việc tuân thủ các chỉ đạo từ trung ương.

Có vẻ như có hai lý do:

- Tại Cà Mau, chính quyền địa phương chỉ tập trung vào các ngành đủ sức cạnh tranh quốc tế và không còn "sức" quan tâm tới các ngành khác. Ngược lại, Đồng Tháp lại không có được nguồn tài nguyên phong phú để khai thác, do đó buộc chính quyền tỉnh phải hỗ trợ các doanh nghiệp nhỏ và vừa địa phương[1]. Phần này và phần trước cho thấy rõ sự khác biệt này.
- Có sự khác biệt rất lớn trong quan hệ giữa các lãnh đạo ở 2 tỉnh thành này. Dựa trên những thông tin thu thập được ở Cà Mau, quan hệ giữa những lãnh đạo cao nhất của tỉnh có thời kỳ chưa thực sự đồng thuận. Ngược lại, ban lãnh đạo chính quyền tỉnh Đồng Tháp luôn duy trì mối quan hệ hỗ trợ và ủng hộ lẫn nhau. Mối quan hệ này tạo ra nhiều sự khác biệt. Chủ động tìm giải pháp mới cho những vấn đề đang tồn tại cũng đồng nghĩa với việc dễ

[1] Điều này phù hợp với các quan điểm trong tài liệu tham khảo. Xem Rosser (2006)

bị khiển trách hoặc chỉ trích, tuy nhiên nếu duy trì tốt quan hệ giữa chính quyền và cơ quan Đảng thì sự chủ động có thể mang lại những lợi ích nhất định, thậm chí có thể coi đây như một giải pháp. Thành công của Đồng Tháp và hạn chế của Cà Mau trong thực hiện chính sách đất đai là minh chứng rõ nét cho điều này. Việc so sánh giữa hai tỉnh cho thấy sự đồng thuận giữa lãnh đạo chính quyền tỉnh và lãnh đạo Đảng rất quan trọng cho quá trình thử nghiệm. Tìm hiểu về mối quan hệ này sẽ giúp chúng ta hiểu được động lực của quá trình cải cách.

9. Sự giống nhau và khác nhau giữa bốn tỉnh

Bảng 9.1 tổng kết các phát hiện chính từ bốn tỉnh cho thấy một kết quả khá thú vị. Thứ nhất, tại những tỉnh có cải cách đáng kể và bền vững như trường hợp của Bắc Ninh và Đồng Tháp, khu vực tư nhân tham gia rất tích cực. Tuy nhiên, tính chất của khu vực tư nhân tham gia vào quá trình này khác nhau, trong trường hợp của Bắc Ninh các doanh nghiệp lớn đóng vai trò quan trọng, trong khi ở Đồng Tháp vai trò này chuyển sang các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Điều này phản ánh bản chất khác nhau của hai khu vực kinh tế: Bắc Ninh có đặc thù là tỉnh có nhiều tập đoàn xuyên quốc gia lớn sản xuất và xuất khẩu, còn Đồng Tháp là một tỉnh thuần nông với thành phần chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ địa phương. Tại hai tỉnh còn lại, các doanh nghiệp lớn đã không đóng vai trò dẫn đầu trong cải cách, mà chỉ vận động hành lang cho các lợi ích riêng của họ, nhất là ở Cà Mau, các doanh nghiệp nhỏ không được quan tâm và hầu như không tham gia vào quá trình cải cách. Vì vậy, khi đề cập tới vai trò của khu vực tư nhân, chúng tôi dự kiến có thể rút ra ba điều: các doanh nghiệp lớn thường vận động hành lang cho lợi ích riêng của họ; các doanh nghiệp nhỏ (mặc dù không phải thường xuyên) thường không có ảnh hưởng nhiều tới quá trình cải cách; và điều quan trọng hơn cả là năng lực tổ chức và lãnh đạo trong khối doanh nghiệp tư nhân là điều kiện cần (nhưng chưa đủ) cho cải cách thành công.

Kết luận thứ hai liên quan đến vai trò của chính quyền các cấp. Một lần nữa, cả hai trường hợp thành công cho thấy ảnh hưởng của phong cách lãnh đạo năng động, có trình độ và ổn định của chính quyền tỉnh. Thiếu các yếu tố này thì những cố gắng vận động hành lang của khối doanh nghiệp tư nhân cũng sẽ chỉ dừng lại ở việc phục vụ các lợi ích cá nhân và không được chuyển biến thành những cải cách sâu rộng hơn. Như vậy, rõ ràng là sự kết hợp của một khu vực tư nhân có năng lực, được tổ chức tốt và bộ máy lãnh đạo địa phương năng động sẽ làm gia tăng sự thành công. Tại những tỉnh, bộ máy lãnh đạo thiếu vắng các yếu tố trên hoặc thiếu sự đồng thuận trong nội bộ và thường xuyên thay đổi nhân sự thì vai trò điều tiết của chính quyền trung ương là vô cùng quan trọng nhằm ngăn chặn các chia rẽ nội bộ và thúc đẩy cải cách hành chính. Tuy nhiên việc chính quyền trung ương không có khả năng gần gũi với khối doanh nghiệp địa phương cho thấy họ đã không xây dựng được mối quan hệ năng

động cần thiết cho các cuộc cải cách nghiêm túc. Và do đó, chính quyền trung ương cũng không khuyến khích được sự hợp tác của khối doanh nghiệp này như một điều kiện căn bản để có sự đối thoại sâu sắc phục vụ cho công cuộc cải cách.

Các doanh nghiệp nhỏ cảm thấy rất khó tham gia vào quá trình cải cách mặc dù có một vài trường hợp ngoại lệ, ở Bắc Ninh trong giai đoạn đầu và Đồng Tháp ở giai đoạn sau. Các cuộc thảo luận của chúng tôi với các chuyên gia cho thấy doanh nghiệp nhỏ ở hầu hết các tỉnh của Việt Nam đều chịu cảnh thiệt thòi do không được tham gia vào quá trình cải cách. Có nhiều lý do giải thích thực trạng này. Thứ nhất, trong một doanh nghiệp nhỏ, chủ sở hữu kiêm người quản lý phải đảm nhiệm rất nhiều vai trò khác. Điều này làm cho họ khó có thể kiêm thêm vai trò vận động chính sách. Các Hiệp hội doanh nghiệp có thể giúp họ có tiếng nói trước chính quyền nhưng thường chính quyền thờ ơ với công việc của Hiệp hội nhiều hơn là giúp đỡ[(1)]. Các doanh nghiệp nhỏ cũng cảm thấy rằng quan chức chính quyền ưu tiên các doanh nghiệp lớn nhiều hơn bởi vì điều này tạo cho họ có cơ hội có được thu nhập phi chính thức. Điều này đặt ra câu hỏi liệu quan chức làm giàu có phải là động lực thúc đẩy cải cách kinh tế. Có tài liệu nghiên cứu cho thấy việc các công chức trục lợi từ cải cách đóng một vai trò quan trọng trong các tỉnh của Trung Quốc (Françis 2001), nhưng các bằng chứng từ các tỉnh Việt Nam không được rõ ràng. Hầu như tất cả những người trả lời phỏng vấn từ khu vực công và tư nhân rất miễn cưỡng khi đề cập tới vấn đề này, nhưng những người cởi mở hơn thì thừa nhận rằng người nhà của các quan chức nhà nước thường nhận được tài trợ từ doanh nghiệp. Khó có thể xác định được mức độ của các trường hợp này. Tuy nhiên chúng ta có thể xem xét mối liên quan giữa quá trình cải cách và lợi ích của các cá nhân đó. Lợi ích kinh tế của gia đình các quan chức nhà nước có tác động đến quá trình cải cách không? Ở đây là cần phải phân biệt giữa tham nhũng và mối quan hệ hợp pháp giữa các quan chức và doanh nghiệp tư nhân. Trường hợp nếu quan chức nhận được lợi ích kinh tế nhờ trục lợi từ vị trí công tác, các quan chức đó sẽ muốn duy trì lề lối làm việc cũ chứ không hề mong muốn cải tổ thủ tục hành chính cũng như làm cho quá trình này trở nên dễ dàng, minh bạch hơn cho doanh nghiệp. Nói cách khác, lợi ích dựa trên mối quan hệ là tham nhũng sẽ cản trở quá trình cải cách. Trường hợp nếu như lợi ích kinh tế dựa vào sự phồn thịnh của doanh nghiệp có chủ nhân là thành viên gia đình các quan chức nhờ hưởng lợi từ cải cách hành chính thì các quan chức sẽ hỗ trợ cải cách một cách nhiệt tình. Sự phân biệt này sẽ giúp làm rõ thêm các ưu đãi của các quan chức nhà nước dành cho cải cách kinh tế. Chúng tôi sẽ cố gắng tổng hợp các phát hiện từ các tỉnh và kiểm chứng các giả định với các chuyên gia. Thống kê cho thấy cải cách kinh tế nâng cao triển vọng nghề nghiệp của quan chức chính quyền tỉnh và các lãnh đạo tổ chức Đảng.

---

(1) Ví dụ, một quan chức chính phủ nghỉ hưu điều hành hiệp hội doanh nghiệp thường gây nhiều khó khăn hơn đối với doanh nghiệp nhỏ

Bảng 9.1 Tóm tắt các động lực thúc đẩy quá trình cải cách

Động lực	Bắc Ninh	Hưng Yên	Đồng Tháp	Cà Mau
Chính quyền trung ương	Mối quan hệ với chính quyền trung ương và vị trị địa lý gần Hà Nội có thể có ích nhưng đây không phải là động lực thúc đẩy chính	Chính quyền trung ương là trụ cột của cải cách nhưng nếu không có sự tiên phong của địa phương thì quá trình cải cách sẽ bị ngừng trệ	Chính quyền trung ương là động lực quan trọng	Chính quyền trung ương là động lực quyết định đặc biệt là trong cải cách hành chính
Chính quyền cấp tỉnh **- Lãnh đạo** **- Bộ máy hành chính**	Lãnh đạo tỉnh đóng vai trò quyết định trong giai đoạn sau của cải cách	Việc thay đổi lãnh đạo tỉnh thường xuyên làm mất định hướng cải cách và khiến các chính sách trở nên không rõ ràng	Lãnh đạo tỉnh là động lực thúc đẩy và quyết định	Vai trò của chính quyền tỉnh chưa thực sự nổi bật và chưa thực sự là động lực của cải cách
Doanh nghiệp lớn	Các doanh nghiệp lớn đóng vai trò quan trọng trong cả quá trình và hợp tác rất chặt chẽ với chính quyền địa phương	Doanh nghiệp lớn không đóng vai trò quyết định trong thúc đẩy cải cách. Thực tế cho thấy sự thiếu vắng vai trò dẫn đầu của doanh nghiệp có thể là một trong những lý do tỉnh không có nhiều bước tiến trong cải cách điều hành	Các doanh nghiệp lớn chỉ chú trọng lợi ích kinh doanh của riêng họ và không quan tâm tới cải cách	Các doanh nghiệp lớn có ảnh hưởng tới quá trình thúc đẩy cải cách nhưng họ chỉ tập trung vào các vấn đề có lợi cho họ
Doanh nghiệp nhỏ và vừa	Hiệp hội DNVVN là động lực thúc đẩy cải cách ở giai đoạn đầu nhưng mất dần ảnh hưởng trong các giai đoạn tiếp theo	DNVVN có ảnh hưởng rất ít tới cải cách	Mối quan hệ tốt giữa DNVVN và chính quyền địa phương (và quan hệ chính trị) giúp cải cách trở nên sâu rộng	DNVVN hầu như không có ảnh hưởng tới cải cách

Ghi chú: DNVVN: Doanh nghiệp nhỏ và vừa

Bảng 9.1 cung cấp cái nhìn tổng quan về các động lực thúc đẩy cải cách giúp giải thích cho sự tiến bộ (hoặc thụt lùi) của bốn tỉnh. Tuy nhiên có một số khía cạnh liên quan đến quá trình cải cách không được thể hiện trong bảng, đó là sự đồng thuận hoặc chia rẽ trong bộ máy lãnh đạo tỉnh, mối quan hệ tương hỗ trong ban lãnh đạo Tỉnh (Chủ tịch và Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh) và sự ủng hộ của Bí thư Tỉnh ủy. Lãnh đạo cơ quan Đảng thường giữ vai trò chủ chốt trong các Ủy ban nhân dân tỉnh và tạo được sự đồng thuận là yếu tố quyết định trong việc dám thực hiện cải cách. Phần cuối này đề cập tới khía cạnh chính trị của quá trình cải cách, cụ thể là vai trò của tổ chức Đảng.

Nội dung trọng tâm của phần này và các phần trước đây về cải cách ở các tỉnh không có nghĩa là vai trò của chính quyền trung ương là không cần thiết. Ngược lại, trong các buổi làm việc với sở ban ngành của địa phương và các cơ quan chủ chốt ở Hà Nội, nhận định mà nhóm nghiên cứu luôn nhận được là chính quyền trung ương cần phải nhanh chóng xây dựng một khuôn khổ pháp lý đủ mạnh để ngăn chặn cuộc "chạy đua xuống đáy" của các ưu đãi đầu tư. Việc mỗi địa phương cố gắng đưa ra các ưu đãi tốt hơn tỉnh láng giềng nhằm thu hút đầu tư vào tỉnh của mình là hết sự hợp lý. Tuy nhiên ở cấp độ nhà nước thì việc làm này hoàn toàn vô nghĩa và làm thất thu ngân sách nhà nước. Quy định chặt chẽ về tính chất các ưu đãi được phép hoặc không được phép thực hiện có thể giảm thiểu xu hướng này. Hơn nữa, trung ương cần quản lý tốt các hạng mục đầu tư chiến lược (như cảng biển và sân bay) để tránh sự đầu tư lãng phí và hiệu quả sử dụng thấp. Đây không phải là vấn đề mới, chính quyền trung ương biết khá rõ vấn đề này và hiện đang tìm kiếm giải pháp sao cho không ảnh hưởng đến sự nhiệt huyết của chính quyền địa phương nhưng đem lại lợi ích nói chung.

10. Phân tích định lượng

Phân tích định tính trình bày trong các phần trên cho thấy sự hợp tác giữa khu vực tư nhân và bộ máy chính quyền năng động là động lực thúc đẩy cải cách chất lượng điều hành ở các tỉnh. Tuy nhiên, trong khuôn khổ có hạn của nghiên cứu, chúng tôi chỉ có thể xem xét mối liên hệ này tại một số tỉnh. Để khẳng định sự đúng đắn hoàn toàn của giả thuyết trên đòi hỏi phải phân tích định lượng số liệu của tất cả 63 tỉnh, thành phố của Việt Nam[1].

Mặc dù vậy, trong trường hợp của Việt Nam, chúng tôi khá may mắn vì đã có sẵn bộ chỉ số đo lường về chất lượng điều hành kinh tế địa phương được thực hiện liên tục nhiều năm qua[2]. Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) đánh giá các khía cạnh

---

[1] Trước 2008 Việt Nam có 5 thành phố trực thuộc trung ương và 59 tỉnh, sau 2008 chỉ còn 58 tỉnh do tỉnh Hà Tây sáp nhập vào Hà Nội

[2] Rất nhiều nước thực hiện những thử nghiệm về PCI tương tự, nhưng chỉ thực hiện được 1-2 năm - xem Asia Foundation (2010) Tổng quan báo cáo về In-đô-nê-xi-a, Băng-la-đét, Xri Lanca và Cam-pu-chia

khác nhau của công tác điều hành kinh tế tại cấp tỉnh dựa trên phản hồi của các doanh nghiệp được lựa chọn mẫu ngẫu nhiên trong mỗi tỉnh. Dữ liệu này khi kết hợp với các dữ liệu khác cấp tỉnh, cho phép chúng tôi kiểm định một loạt các giả thuyết về những yếu tố tác động đến quá trình cải cách chất lượng điều hành. Trong phần này chúng tôi giải thích nguồn dữ liệu thu thập được, xây dựng mô hình lượng hóa các tác động và trình bày kết quả của mô hình.

10.1 Dữ liệu

Chúng tôi sử dụng dữ liệu từ nhiều nguồn khác nhau phục vụ nghiên cứu này. Để đánh giá chất lượng công tác điều hành kinh tế địa phương, chúng tôi sử dụng Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI). PCI là chỉ số tổng hợp về điều hành kinh tế của tỉnh được đánh giá hàng năm do VCCI thực hiện kể từ năm 2006[1]. Cuộc điều tra được tiến hành bằng cách gửi câu hỏi cho các doanh nghiệp được lựa chọn mẫu ngẫu nhiên theo mỗi tỉnh[2]. Phiếu câu hỏi điều tra về cảm nhận của các doanh nghiệp về công tác điều hành kinh tế của tỉnh, cũng như các biện pháp cụ thể và kinh nghiệm của họ trong công tác điều hành. Một thế mạnh đặc biệt của PCI là chỉ số này tập trung vào các khía cạnh điều hành thuộc thẩm quyền của chính quyền địa phương. Do vậy, có thể loại trừ được các yếu tố như yếu tố chất lượng và sự sẵn có của đường quốc lộ, sân bay, cảng biển, những yếu tố vốn được coi là lợi thế sẵn có của các thành phố hoặc tỉnh lớn. Bộ chỉ số PCI được cấu thành bởi 9 chỉ số thành phần phản ánh các lĩnh vực điều hành kinh tế khác nhau:

- Chi phí gia nhập thị trường
- Tiếp cận đất đai và sự ổn định trong sử dụng đất
- Tính minh bạch và tiếp cận thông tin
- Chi phí thời gian để thực hiện các quy định của Nhà nước
- Chi phí không chính thức
- Tính năng động và tiên phong của lãnh đạo tỉnh
- Dịch vụ hỗ trợ doanh nghiệp
- Đào tạo lao động
- Thiết chế pháp lý

Chỉ số thành phần thể hiện các khía cạnh của chất lượng điều hành của tỉnh này so với các tỉnh khác ở Việt Nam. Điểm số PCI là tổng hợp của các chỉ số thành phần cho

---

(1) Khảo sát PCI được thực hiện thí điểm năm 2005. Tuy nhiên khảo sát này không bao gồm tất cả các tỉnh

(2) Khảo sát mẫu dựa trên danh sách các doanh nghiệp do cơ quan thuế cung cấp. Ví dụ năm 2007 có 6.700 doanh nghiệp được chọn mẫu ngẫu nhiên từ danh sách 177.815 doanh nghiệp của cơ quan thuế. Để đảm bảo tính đại diện của mẫu lựa chọn các doanh nghiệp được phân theo loại hình, ngành nghề và số năm hoạt động

thấy chất lượng điều hành kinh tế chung ở mỗi tỉnh[1]. Trong nghiên cứu này, chúng tôi đo lường tốc độ cải cách chất lượng điều hành kinh tế bằng tốc độ tăng trưởng PCI trung bình hàng năm của mỗi tỉnh trong giai đoạn 2006 - 2010.

Ngoài dữ liệu PCI, nhóm nghiên cứu còn thu thập dữ liệu từ nhiều nguồn khác. Cụ thể, chúng tôi sử dụng số liệu của Tổng cục Thống kê về giá trị đầu tư trong nước từ Tổng điều tra doanh nghiệp[2]. Tổng điều tra doanh nghiệp hàng năm bao gồm số liệu về các doanh nghiệp tư nhân có 10 lao động trở lên. Chúng tôi cũng thu thập dữ liệu về GDP và vài số liệu thống kê khác của tỉnh từ bộ dữ liệu của Tổng cục Thống kê. Ngoài ra chúng tôi còn sử dụng số liệu của Bộ Tài chính về dự toán và quyết toán ngân sách nhà nước của các tỉnh, thành phố.

Cuối cùng, để tìm hiểu ảnh hưởng của lãnh đạo tỉnh đối với cải cách điều hành chúng tôi đã xây dựng bảng dữ liệu về các Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh từ 2006 - 2010 qua đó biết được khi nào tỉnh thay đổi Chủ tịch (thường xuyên hay không thường xuyên, sau mỗi kỳ Đại hội Đảng), lý do vì sao thay đổi (nghỉ hưu/bị ốm/qua đời, bị kỷ luật, chuyển đi nơi khác với vị trí tương đương hay được thăng chức lên cấp cao hơn, ví dụ như Bí thư Tỉnh ủy, Chủ tịch của một tỉnh lớn hơn hoặc chuyển lên trung ương làm Bộ trưởng).

10.2 Các yếu tố ảnh hưởng đến cải cách điều hành

Có rất nhiều yếu tố xác định liệu chính quyền tỉnh có được sự phát triển nhờ việc thúc đẩy cải cách chất lượng điều hành hay không.

Đầu tư của khu vực tư nhân: có một giả định cho thấy sự tăng trưởng của khu vực tư nhân có thể đã khuyến khích sự gắn bó khu vực này với chính quyền và nhờ đó thúc đẩy cải cách. Nếu giả định này đúng thì có thể cho rằng đầu tư có liên quan đến việc cải thiện chỉ số PCI.

Thay đổi lãnh đạo: một khả năng khác là cải cách bị ảnh hưởng bởi những thay đổi trong ban lãnh đạo địa phương. Lãnh đạo cấp tỉnh thay đổi thường 5 năm thay đổi một lần. Như đã nêu ở trên, số liệu của chúng tôi bao gồm thông tin về năm thay đổi lãnh đạo của các tỉnh (Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh) và lý do của sự thay đổi đó. Tiếc rằng chúng tôi không có thông tin về chất lượng của sự lãnh đạo này. Tuy nhiên, các lý do khác nhau của việc thay đổi lãnh đạo cho phép chúng tôi giả định các tác động đến công tác điều hành. Nếu một lãnh đạo nghỉ hưu, nghỉ do bệnh tật hoặc tử vong thì chúng ta không thể đánh giá được tinh thần cải cách của những người đó.

---

(1) Để biết thêm chi tiết về phương pháp xây dựng chỉ số PCI, xem báo cáo VCCI 2008. Chỉ số PCI do VCCI công bố sử dụng các chỉ số thành phần để đánh giá từng lĩnh vực ảnh hưởng đến các khía cạnh khác nhau của hoạt động doanh nghiệp. Vì phân tích của chúng tôi đòi hỏi các chỉ số ổn định qua thời gian nên chúng tôi đã xây dựng bộ chỉ số PCI thu gọn (mini) sử dụng những biến được dùng trong tất cả các năm 2006 - 2010 và các chỉ số thành phần có trọng số ngang nhau.

(2) Về mặt kỹ thuật đây là các cuộc điều tra vì các công ty có ít hơn 10 lao động được nghiên cứu chọn mẫu chứ không phải tổng điều tra.

Do đó, chúng tôi giả định chất lượng điều hành của họ chỉ ở mức trung bình. Còn nếu như sự thay đổi diễn ra vì lý do vị lãnh đạo của tỉnh được chuyển lên vị trí cao hơn[1] thì đây có thể là dấu hiệu cho thấy công tác điều hành của họ tốt và ngược lại nếu lãnh đạo bị thay đổi vì kỷ luật, thì có thể cho rằng chất lượng điều hành của họ kém[2].

Các chuyến công tác của nhóm PCI (hội thảo chẩn đoán PCI cấp tỉnh): một khả năng thứ ba là điểm số PCI bị ảnh hưởng từ Trung ương. VCCI chịu trách nhiệm quản lý công cụ PCI và cung cấp dịch vụ hỗ trợ bổ sung, giúp các tỉnh hiểu kết quả và hỗ trợ các tỉnh cải thiện chất lượng điều hành. Vì vậy có khả năng là các tỉnh được nhóm PCI đến làm việc nhiều có các hoạt động cải cách điều hành nhanh hơn[3]. Tất nhiên, các chuyến công tác của nhóm PCI không mang tính ngẫu nhiên. Trên thực tế, các chuyến công tác này thường được thực hiện theo lời mời của các tỉnh. Có hai lý do giải thích vì sao lãnh đạo tỉnh mời nhóm PCI: thứ nhất, bởi vì họ có đầu óc cải cách và quan tâm đến cải thiện chất lượng điều hành, thứ hai, xếp hạng PCI thấp làm các lãnh đạo tỉnh chịu sức ép. Vì chúng tôi nắm rõ phương pháp tính điểm PCI nên sẽ cố gắng phân biệt hai lý do trên. Chúng tôi cũng xây dựng mô hình có thể đánh giá được tác động của các chuyến công tác của nhóm PCI lên điểm số PCI, có tính đến mối liên hệ giữa tinh thần cải cách và các chuyến công tác của VCCI.

Các điều kiện cơ cấu của tỉnh: Một khả năng nữa ảnh hưởng đến cải cách điều hành là các điều kiện cơ cấu của tỉnh. Cụ thể, các tỉnh có vị trí địa lý gần Hà Nội hoặc thành phố Hồ Chí Minh có thể có nhiều khả năng tham gia vào cải cách kinh tế hơn là các tỉnh vùng sâu vùng xa. Tương tự như vậy, các thành phố lớn chịu áp lực cải cách vì mục tiêu chính trị nhiều hơn do nằm ở vị trí trung tâm. Hơn nữa các thành phố lớn thu được ngân sách nhiều hơn các tỉnh khác. Điều này tạo cho các thành phố sức mạnh chính trị vì những đóng góp cho ngân sách. Tác giả Malesky (2008) đã chỉ ra rằng điều này cũng tạo cho các tỉnh quyền tự chủ tương đối để thực hiện các cải cách chính sách. Quyền chủ động có thể cho phép các tỉnh này thúc đẩy cải cách nhanh hơn các tỉnh bị lệ thuộc vào ngân sách của trung ương khác.

10.3 Kết quả

Có một lưu ý thú vị là khi sử dụng phương pháp PCI để đo lường mức tăng trưởng trung bình của PCI trong giai đoạn 2006 - 2010 thì kết quả cho thấy mức tăng này gần như bằng không (0,25% mỗi năm). Tuy nhiên, biên độ dao động giữa nhóm tỉnh dẫn đầu và nhóm tỉnh đứng cuối là rất lớn, dương (+) 4,1%/năm ở nhóm đứng đầu so với âm (-) 5%/năm ở nhóm đứng cuối. Điểm số PCI trung bình trong năm 2006 là

---

(1) Trên thực tế việc luân chuyển cán bộ giữa trung ương và địa phương được lên kế hoạch trước từ 3 - 5 năm. Công tác điều hành là một trong những yếu tố quyết định đánh giá năng lực của các cán bộ cao cấp cho các vị trí quan trọng hơn.

(2) Cán bộ lãnh đạo cũng có thể bị kỷ luật do thực hiện những cải cách "xé rào" vượt quá quy định.

(3) Chúng tôi chỉ tập trung vào các chuyến công tác của nhóm PCI với mục đích tổ chức các hội thảo chuẩn đoán PCI, VCCI cũng có thể thực hiện nhiều chuyến công tác tỉnh với những mục đích khác nhau.

48,4 nhưng khoảng cách giữa nhóm tỉnh đứng cuối (38,2 điểm) và nhóm tỉnh đứng đầu (58,5 điểm) cũng rất lớn.

Các dữ liệu cũng cho thấy sự khác nhau trong giá trị đầu tư bình quân đầu người và GDP bình quân đầu người giữa các tỉnh và Hà Nội. Hà Nội tiếp nhận khối lượng đầu tư gấp 100 lần các tỉnh xếp hạng thấp nhất như Hà Giang. Dòng vốn đầu tư cũng xuất phát từ nhiều nguồn khác nhau, ở một số tỉnh, thành phố hầu như tất cả các hạng mục đầu tư là từ khu vực tư nhân, trong khi ở các tỉnh khác gần 1/4 hạng mục đầu tư là từ nguồn ngân sách nhà nước. Các đặc điểm cấu trúc khác cũng phản ánh sự khác nhau. Ví dụ, khoảng cách trung bình đến Hà Nội hoặc thành phố Hồ Chí Minh là 253km - nhưng khoảng cách từ Quảng Ngãi đến hai trung tâm trên lại lên tới 835km. Tương tự như vậy, trong khi tỷ lệ dân số tốt nghiệp trung học cơ sở trung bình ở các tỉnh là 87% thì có một số địa phương như Cần Thơ tỷ lệ này chỉ đạt 66% thấp hơn rất nhiều so với tỷ lệ 95% của 20 tỉnh khác.

Bảng 10.1 Bảng số liệu thống kê mô tả các thành tố xác định việc cải cách điều hành

Chỉ số	Trung bình	Độ lệch chuẩn	Giá trị nhỏ nhất	Giá trị lớn nhất
Tăng trưởng PCI trung bình (2006 - 2010)	0,0025	0,0218	-0,049	0,041
Chỉ số PCI	48,4	4,10	38,17	58,50
Log Đầu tư thực tế trên một đầu người	6,22	1,02	4,15	8,82
Tỷ lệ đầu tư tư nhân trong tổng vốn đầu tư	0,84	0,04	0,74	0,97
Log GDP thực tế bình quân đầu người	8,49	0,58	6,23	10,70
Thay đổi lãnh đạo	0,70	0,46	0	1
Khoảng cách đến Hà Nội/TP. Hồ Chí Minh	253,7	221,4	0	835
Tỷ lệ dân cư trung bình	0,08	0,27	0	1
Tỷ lệ dân cư tốt nghiệp phổ thông trung học cơ sở	87,2	9,85	65,7	99,79
Tỷ lệ thu nhập dưới 100%	0,23	0, 43	0	1

Chú ý: Số liệu của năm 2006.

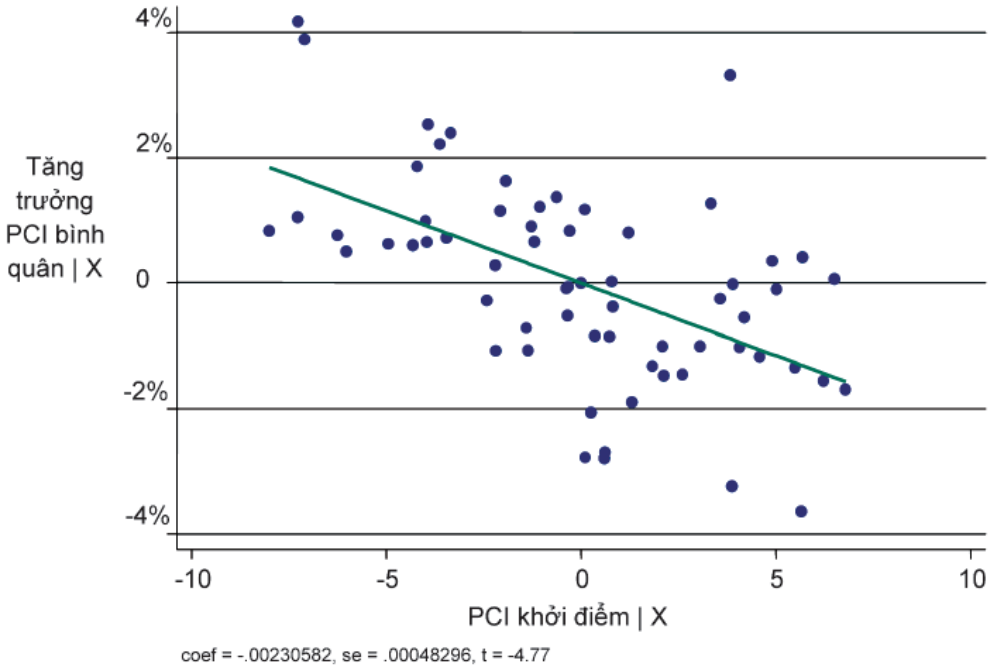
Cuối cùng, khi đề cập đến khía cạnh các cấp lãnh đạo của tỉnh thì gần 3/4 các tỉnh có các thay đổi về lãnh đạo trong nhiệm kỳ, nhiều tỉnh trong số đó thay đổi vị trí lãnh đạo chính quyền nhiều hơn 1 lần. Tuy nhiên, khoảng 1/4 các tỉnh này có tự trang trải được chi tiêu ngân sách (thặng dư giữa thu và chi trong tỉnh).

Chúng tôi sử dụng các số liệu trong bảng 10.1 để phân tích hồi quy và ước lượng tác động của các yếu tố này đến mức độ tăng trưởng của PCI từ năm 2006 và 2010 (xem Phụ lục 4 để biết thêm chi tiết). Kết quả nhận được cho thấy một câu chuyện thú vị về các yếu tố chính trị quyết định cải cách điều hành.

Thứ nhất, các tỉnh có điểm số PCI thấp trong năm 2006 có khả năng tăng trưởng PCI cao hơn các tỉnh có điểm số cao. Điều này phù hợp với các bằng chứng định tính

cho thấy một trong những động lực quan trọng cải thiện chất lượng điều hành là sức ép của các tỉnh khi bị công khai xếp hạng cuối bảng. Bảng 10.1 minh họa điểm này. Tỉnh với điểm số PCI trung bình năm 2006 là 48,8 (giá trị trung bình của tất cả các biến khác) thường có mức tăng trưởng là 0,25%. Như hình 10.1 cho thấy, các tỉnh với điểm số PCI thấp hơn điểm số trung bình 5 bậc thường tăng trưởng cao hơn, ở mức 1,4%/năm. Điều này cho thấy "sự xấu hổ" về chỉ số PCI thấp rõ ràng đã có tác động thúc đẩy chính quyền cấp tỉnh cải thiện công tác điều hành của họ.

Thứ hai, phân tích các số liệu thống kê không đưa ra bằng chứng về tác động của đầu tư đến cải thiện PCI[1]. Tương tự như vậy, có vẻ như tốc độ cải cách cũng không liên quan đến quy mô nền kinh tế hay tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân trong tổng vốn đầu tư của tỉnh. Điều này đi ngược với nhận định từ các cuộc phỏng vấn định tính chúng tôi thực hiện trước đó khi cho rằng khu vực tư nhân đóng một vai trò quan trọng. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng kết quả này không phủ nhận vai trò quan trọng của khu vực tư nhân trong quá trình cải cách. Nó chỉ cho thấy rằng tổng số vốn đầu tư và quy mô của nền kinh tế không phải là yếu tố quan trọng trong việc xác định tốc độ cải cách. Vì vậy, có thể nói rằng các tỉnh có đầu tư thấp và tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân không cao cũng có thể đạt được kết quả cải cách tốt như các tỉnh khác.



Hình 10.1 Tăng trưởng PCI 2006 - 2010 so với chỉ số PCI khởi điểm năm 2006

Việc thay đổi các lãnh đạo có vẻ như thúc đẩy cải cách nhiều hơn là cản trở quá trình này, đây là một nhận xét khá thú vị mà nhóm rút ra từ quá trình nghiên cứu. Mặc dù trong các buổi phỏng vấn, chúng tôi nhận được rất nhiều ý kiến cho rằng việc thường xuyên thay đổi lãnh đạo làm cản trở cải cách, nhưng nhìn chung thì việc thay đổi này lại thúc đẩy quá trình đó. Có khả năng là sự thay đổi này được xem như thước đo hiệu

[1] Phụ lục 4 chỉ cho thấy kết quả của tỷ trọng đầu tư tư nhân giá trị tuyệt đối về số liệu đầu tư chỉ được cung cấp khi yêu cầu.

quả công tác điều hành cho thấy vị lãnh đạo đó thực hiện cải cách thành công hơn người tiền nhiệm. Trong phần sau, chúng tôi sẽ trình bày về ảnh hưởng của cải thiện công tác điều hành đến sự thăng chức của người đứng đầu chính quyền tỉnh.

Khoảng cách từ Hà Nội hoặc thành phố Hồ Chí Minh tới các tỉnh không ảnh hưởng tới chất lượng của cải cách điều hành vì kênh thông tin và giám sát giữa Trung ương và các tỉnh khá chặt chẽ. Các cuộc phỏng vấn định lượng do nhóm nghiên cứu thực hiện ở các tỉnh cho thấy chỉ số PCI khá nổi tiếng và không phụ thuộc vào vị trí địa lý của tỉnh đó xa hay gần Trung ương. Tuy nhiên, tốc độ cải cách ở 5 thành phố lớn là Hà Nội, thành phố Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đà Nẵng và Hải Phòng lại chậm hơn đáng kể so với các tỉnh khác. Điều này thể hiện các khó khăn trong cải cách của các thành phố lớn, có lẽ do trách nhiệm chính trị cao hơn nếu các cải cách này trái với quy định quốc gia, ngay cả khi họ cải thiện môi trường đầu tư. Một phát hiện đáng ngạc nhiên nữa là các tỉnh có tỷ lệ dân cư tốt nghiệp trung học cơ sở cao lại có xu hướng tăng trưởng PCI chậm hơn. Phát hiện này phù hợp với nghiên cứu khác của tác giả McCulloch và Malesky (2011) cho thấy rằng trình độ dân trí cao chưa hẳn có thể dẫn đến việc điều hành có chất lượng.

Đúng như dự kiến, chúng tôi tìm thấy bằng chứng có ý nghĩa về thống kê cho thấy tác động của tăng trưởng PCI đến thặng dư ngân sách của tỉnh. Phát hiện này phù hợp với các tài liệu cho thấy những tỉnh với nguồn lực tài chính lớn thì có chính sách tự chủ hơn để theo đuổi cải cách điều hành (Malesky, 2008).

Một lý giải khác cho sự cải thiện trong công tác điều hành là các hỗ trợ kỹ thuật và tư vấn của nhóm PCI. Như đã nêu ở trên, có thể có hai lý do giải thích tại sao lãnh đạo các tỉnh mời nhóm nghiên cứu PCI của VCCI. Lý do thứ nhất, tỉnh cảm thấy sức ép đáng kể vì chất lượng điều hành kém; lý do thứ hai, lãnh đạo tỉnh đó có tinh thần cải cách. Hai cách giải thích trên đưa ra những dự đoán khác nhau về mối tương quan giữa các chuyến làm việc của nhóm PCI ở các tỉnh và kết quả PCI. Trong trường hợp lãnh đạo tỉnh mời nhóm khi điểm số PCI thấp, chúng ta có thể kỳ vọng mối tương quan ngược chiều giữa các chuyến công tác của nhóm PCI và điểm số PCI. Ngược lại, nếu nhóm PCI được mời bởi các lãnh đạo có đầu óc cải cách, chúng ta có thể kỳ vọng một mối tương quan thuận chiều (giả định rằng PCI ở tỉnh có lãnh đạo có tinh thần cải cách cao hơn những nơi khác).

Bảng A4.2 (tại Phụ lục 4) cho thấy ma trận mối tương quan giữa PCI và các chuyến công tác của nhóm PCI. Bảng này cho thấy ba điều: thứ nhất, điểm số PCI hiện tại tương quan với điểm PCI những năm trước, có nghĩa là điều hành tốt trong quá khứ sẽ điều hành tốt trong tương lai; thứ hai, các chuyến công tác của nhóm PCI được thực hiện liên tục tức là đã có một chuyến làm việc trong quá khứ sẽ dễ có khả năng có tiếp chuyến thứ hai, thứ ba trong tương lai; và thứ ba mối quan hệ tích cực giữa chỉ số PCI và các chuyến công tác của nhóm PCI. Tất nhiên, mối liên hệ này không phải là nguyên nhân vì không thể biết được những tỉnh mời nhóm có điểm số PCI cao là nhờ hỗ trợ của VCCI hay đó là những tỉnh đã có điểm cao sẵn. Tuy nhiên, chúng tôi cũng không tìm thấy bằng chứng cho thấy các tỉnh có điểm số thấp mời nhóm PCI liên tục.

Điều này đặt ra câu hỏi liệu các chuyến công tác của nhóm có tác động đến PCI hay không. Cho đến nay phân tích của chúng tôi tập trung vào tác động của các điều kiện ban đầu đến tăng trưởng của PCI trong giai đoạn 2006 - 2010. Nhưng để đánh giá được tác động của nhóm đến PCI cần phải khai thác các dữ liệu hàng năm, nghiên cứu mẫu các chuyến công tác đó và sự thay đổi của PCI. Phụ lục 4 phác thảo mô hình đơn giản để kiểm tra giả thuyết trên và cho thấy các kết quả trong Bảng A4.3. Phân tích của chúng tôi cho thấy mối tương quan rất lớn giữa các chuyến công tác của nhóm PCI và điểm số PCI của tỉnh, mặc dù không phải luôn luôn có ý nghĩa thống kê.

Nhìn chung, mô hình của chúng tôi củng cố thêm cho các bằng chứng thu thập được trước đó từ các cuộc phỏng vấn, rằng cải cách được thúc đẩy tích cực tại các tỉnh có tính tự chủ về tài chính, cũng như tại các tỉnh cảm thấy sức ép khi có điểm số PCI thấp. Mô hình cũng củng cố nhận định rằng các chuyến công tác của nhóm khảo sát PCI đã giúp các tỉnh cải thiện tình hình. Tuy nhiên kết quả này lại phủ nhận giả định trước đây rằng đầu tư và tỷ trọng của đầu tư tư nhân là một động lực thúc đẩy cải cách.

Cuối cùng để kiểm tra giả thuyết rằng động lực quan trọng để thực hiện cải cách là sự thăng chức của lãnh đạo tỉnh, nhóm đã nghiên cứu lý do vì sao lãnh đạo bị thay đổi. Do đó chúng tôi đã xem xét chỉ số PCI ngay khi sự thay đổi này diễn ra. Bảng 10.2 cho thấy tốc độ tăng trưởng của PCI trước khi thay lãnh đạo.

Bảng 10.2 Mức độ cải thiện của PCI và thay đổi lãnh đạo

Lý do thay đổi	Mức tăng PCI bình quân	Mức tăng GDP bình quân	Tổng số
Không thay đổi	0,001	0,102	
	(0,006)	(0,016)	148
Về hưu/bị bệnh/tử vong	-0,013	0,099	
	(0,012)	(0,004)	14
Bị kỷ luật	0,012	0,209	
	(0,045)	(0,110)	5
Điều động/bổ nhiệm cấp phó	0,067	0,095	
	(0,046)	(0,013)	5
Thăng chức/Bộ trưởng/Bí thư Tỉnh ủy	0,032	0,076	
	(0,019)	(0,036)	18

Ghi chú: Sai số chuẩn trong ngoặc

Các kết quả chúng tôi nhận được phù hợp với giả định trước đó là sự thay đổi lãnh đạo thúc đẩy cải cách. Những vị lãnh đạo tỉnh được thăng chức là những người có kết quả điều hành và cải thiện chỉ số PCI tốt, những người bị xử lý kỷ luật thường là lãnh đạo các tỉnh có chỉ số PCI thấp, còn những người nghỉ hưu có kết quả điều hành tỉnh

không mấy ấn tượng[1]. Hồi quy logit cũng cho ra kết quả tương tự, mức tăng trưởng PCI gắn liền với sự thăng chức. Nhưng cần lưu ý rằng tăng trưởng GDP không liên quan đến sự thăng chức này[2]. Như vậy tác động tiềm năng của việc thăng chức người đứng đầu tỉnh có thể là một trong những yếu tố từ việc thúc đẩy quá trình cải cách điều hành tại địa phương.

10.4 Kết luận phân tích định lượng

Trong phần này chúng tôi đã cố gắng kiểm tra các giả thuyết đưa ra trước đó từ khảo sát định tính. Các kết quả xác nhận một số những giả thuyết, nhưng cũng thay đổi một số giả thuyết khác. Ví dụ, nghiên cứu định tính cho thấy rằng PCI là một công cụ hiệu quả để thúc đẩy cải cách điều hành vì công cụ này cung cấp các đánh giá độc lập và minh bạch. Các tỉnh xếp hạng thấp thường cảm nhận được các sức ép lớn và tiến hành các biện pháp để thay đổi tình hình. Phân tích định lượng đều xác nhận các giả định trên.

Tương tự như vậy, các cuộc phỏng vấn định tính nêu lên một loạt giả định về yếu tố chính trị quyết định cải cách. Các kết quả định lượng đều ủng hộ giả định trên. Chẳng hạn như, các tỉnh tự chủ với ngân sách lớn có điều kiện tốt hơn để theo đuổi cải cách, nhưng các thành phố lớn lại khó đạt được tốc độ cải cách nhanh như các tỉnh khác vì tính chất phức tạp của hệ thống kinh tế. Chúng tôi cũng tìm thấy một số bằng chứng ủng hộ giả thuyết rằng sự thăng chức của các lãnh đạo tỉnh là thước đo chất lượng điều hành, đem lại những ý tưởng và động lực mới cho cải cách.

Đồng thời, kết quả định lượng cũng đánh giá lại giả định rằng quy mô và tỷ trọng đầu tư của khu vực tư nhân là yếu tố quan trọng thúc đẩy quá trình cải cách điều hành kinh tế tại tỉnh. Điều này có thể đúng vì ở một số tỉnh quá trình cải cách được thúc đẩy bởi nhiều lực lượng như chính quyền tỉnh, chính quyền trung ương kết hợp với sự tham gia của khu vực tư nhân ở nhiều mức độ khác nhau. Ngoài ra, tính chất và chất lượng của mối quan hệ giữa khu vực tư nhân và chính quyền cũng ảnh hưởng đến cải cách chứ không phải mỗi giá trị tuyệt đối hay nguồn gốc của dòng vốn đầu tư. Quyết định đầu tư của doanh nghiệp dựa trên nhiều lý do như khả năng tiếp cận đất đai, gần thị trường, chi phí giao dịch thấp, chất lượng nguồn lao động cao và có thể ít khi nói đến chất lượng điều hành của chính quyền tỉnh là yếu tố quyết định trực tiếp. Có những tỉnh có chỉ số điều hành kém nhưng lại có nhiều dự án đầu tư và cũng có thể ngược lại. Một trong những yếu tố quan trọng nhất ảnh hưởng tới cải cách là mong muốn của chính quyền tỉnh hợp tác với khu vực tư nhân và năng lực của khu vực này. Nơi nào có sự đồng thuận cao, nơi đó cải cách sẽ diễn ra, không phụ thuộc vào giá trị hay nguồn gốc đầu tư.

---

(1) Kết quả trong bảng 10.2 chỉ cho thấy sự thay đổi của chỉ số PCI vào năm trước khi diễn ra thay đổi lãnh đạo. Để xem xét một khung thời gian dài hơn, chúng tôi cũng lựa chọn 28 tỉnh mà chỉ có một thay đổi xảy ra trong giai đoạn 2006 - 2010 và tính toán tốc độ tăng trưởng trung bình của PCI trước khi thay đổi. Kết quả tương tự như ở trên.

(2) Trên thực tế tốc độ tăng trưởng GDP cao trong năm trước có thể liên quan đến việc lãnh đạo bị cách chức, tuy nhiên vì số lượng mẫu quá bé (chỉ có 5 mẫu) nên chúng tôi không chú trọng kết quả này.

11. Vai trò của chính quyền, doanh nghiệp và tổ chức Đảng

Chính phủ và các cơ quan phát triển quốc tế ở Việt Nam đã đầu tư nhiều công sức và tiền của để cải thiện môi trường đầu tư. Họ cho rằng các kiến thức dựa trên kinh nghiệm sẽ là cách tốt nhất để thúc đẩy cải cách. Tuy nhiên giả định này khá mơ hồ. Khó có câu trả lời rõ ràng cho câu hỏi đâu là động lực thúc đẩy cải cách môi trường đầu tư. Chính vì vậy mà nghiên cứu này được tiến hành để tìm kiếm trả lời cho câu hỏi: "Ai là động lực thúc đẩy cải cách ở các tỉnh của Việt Nam?", tập trung vào giai đoạn sau năm 2005. Phần cuối cùng sẽ tập hợp các phát hiện từ khảo sát định tính và định lượng mà nhóm nghiên cứu đã thực hiện.

11.1. Thừa nhận vai trò của khu vực tư nhân trong thúc đẩy cải cách

Chính quyền tỉnh bắt buộc phải thực hiện cải cách kinh tế, nhưng ai là người thực sự dẫn dắt quá trình này? Nghiên cứu của chúng tôi cho thấy ở những tỉnh cải cách diễn ra thành công (Bắc Ninh và Đồng Tháp), khu vực tư nhân đóng một vai trò quan trọng: họ đang đồng hành cùng chính quyền chứ không đi ngược lại chính quyền. Không có hợp tác công-tư một cách chính thức, nhưng một chính quyền năng động luôn luôn tìm kiếm lợi ích mà khu vực tư nhân có thể mang lại cho xã hội và đồng thời khu vực tư nhân vận động hành lang đạt được sự điều hành tốt của chính quyền có thể tạo ra động lực thúc đẩy cải cách. Ở Bắc Ninh, cú hích ban đầu xuất phát từ khu vực tư nhân còn ở Đồng Tháp xuất phát từ khu vực công. Nhưng trong cả hai trường hợp, có một sự công nhận rõ ràng rằng hai bên đều cần có nhau để thực hiện cải cách hiệu quả.

Nghiên cứu trước đây của Malesky cho thấy các doanh nghiệp nước ngoài đã có ảnh hưởng đáng kể trong việc giúp đỡ các tỉnh tăng quyền tự chủ và thúc đẩy chính quyền tham gia vào các thử nghiệm trong những năm 1990 và đầu những năm 2000. Nhóm nghiên cứu đã cố gắng xác định xem trong giai đoạn từ năm 2005 - doanh nghiệp trong nước có thể gây ảnh hưởng không. Câu trả lời gồm ba phần: thứ nhất, doanh nghiệp trong nước đã có những ảnh hưởng nhất định. Chúng tôi nhận thấy điều này ở Bắc Ninh và Đồng Tháp (xem Phần 5 và 6).Thứ hai, xét về tiềm năng thì doanh nghiệp trong nước có khả năng vận động chính sách mạnh, nhưng trên thực tế thì không được như vậy. Nguyên nhân ở đây là do các hiệp hội doanh nghiệp còn thiếu năng lực tổ chức. Kinh nghiệm của Bắc Ninh trong giai đoạn 2005 - 2008 cho thấy họ có thể đạt được những gì. Vào thời điểm đó, các hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa địa phương phải thúc đẩy tốc độ cải cách và thường xuyên tổ chức các cuộc gặp với lãnh đạo chính quyền tỉnh có tư tưởng cải cách. Tại Đồng Tháp, các doanh nghiệp địa phương chỉ tham gia theo lời mời và phụ thuộc vào sự chủ động của chính quyền tỉnh mỗi khi tỉnh muốn tham khảo ý kiến của doanh nghiệp. Năng lực tổ chức của họ vẫn còn yếu. Tại Hưng Yên và Cà Mau, hiệp hội doanh nghiệp được thành lập nhưng chưa có lãnh đạo giỏi và có tầm ảnh hưởng. Doanh nghiệp địa phương

phàn nàn về chất lượng điều hành của chính quyền nhưng lại không làm gì để cải thiện tình hình. Tất nhiên một mình hiệp hội doanh nghiệp thì khó có thể làm được gì, nhưng ít nhất các hiệp hội doanh nghiệp này đã nêu được mối quan tâm của họ và tiến hành tổ chức lại bộ máy hoạt động. Đây là những việc cần làm không những ở các địa phương chúng tôi khảo sát mà còn ở rất nhiều tỉnh khác.

Chúng tôi cũng đã tìm thấy lời giải đáp cho những yếu kém hiện tại của các hiệp hội doanh nghiệp[1]. Doanh nghiệp lớn thì thường tiếp cận lãnh đạo chính quyền trực tiếp và với tư cách cá nhân vì đây là cách tiếp cận dễ dàng đối với họ[2]. Các cuộc phỏng vấn cho thấy đây là hình thức tiếp cận được ưa chuộng của các doanh nghiệp lớn vì thực hiện việc này với một tập thể thì mất rất nhiều thời gian. Các doanh nghiệp nhỏ cần hiệp hội doanh nghiệp để gây tác động lên chính quyền địa phương, nhưng doanh nghiệp nhỏ thì lại hiếm khi có thời gian cũng như chưa đủ năng lực tổ chức hoạt động tập thể. Họ cũng gặp nhiều cản trở lớn một phần vì sự thiên vị và ưu ái của chính quyền địa phương đối với doanh nghiệp lớn.

Thứ ba, có một cách mà doanh nghiệp trong nước gây ảnh hưởng lớn đến cải cách nhưng hiếm khi được thừa nhận. Chỉ số PCI đã được thực hiện từ năm 2005 dựa trên cảm nhận của doanh nghiệp trong nước. Việc công bố các điểm số PCI và xếp hạng năng lực điều hành các tỉnh đã thu hút rất nhiều sự chú ý và kích hoạt một loạt các phản ứng.

- Các doanh nghiệp và chính quyền trung ương đã sử dụng điểm số PCI để thúc giục chính quyền cấp tỉnh có chỉ số xếp hạng thấp.
- Nếu đối chiếu với kết quả bầu cử vừa qua và không ít trường hợp đã diễn ra trong thực tế thì có thể thấy: thay đổi trong xếp hạng PCI có thể có ảnh hưởng đến việc các lãnh đạo chính quyền tỉnh được thăng chức hoặc bị giáng cấp. Điều này cũng được thừa nhận trong cuộc phỏng vấn của chúng tôi.

Kết quả phân tích định lượng đã xác nhận việc chính quyền tỉnh đã tìm kiếm sự hỗ trợ từ VCCI trong việc phân tích chỉ số để giúp họ cải thiện vị trí xếp hạng.

- Ý kiến trao đổi từ các cuộc phỏng vấn cũng cho thấy một xu hướng tích cực qua việc các tỉnh được đánh giá là điều hành kém học hỏi các tỉnh được đánh giá là điều hành tốt.

Tóm lại, điểm số PCI mà các doanh nghiệp trong nước dùng để đánh giá chất lượng điều hành của chính quyền địa phương đã có một ảnh hưởng lớn đến quá trình cải cách. Chúng tôi sẽ quay trở lại vấn đề này sau vì đây là một phần quan trọng trong đánh giá của chúng tôi về động lực thúc đẩy quá trình cải cách.

---

(1) Sự yếu kém của các hiệp hội đã được thừa nhận một thời gian (xem Nguyễn Đình Cung và nhóm tác giả 2004: trang 12 - 16). Sự yếu kém này vẫn không được cải thiện, nhưng lý do gây ra tình trạng này lại thay đổi.

(2) Những năm trước hoạch định chính sách là một quy trình khép kín (Trần Hữu Huỳnh và Đậu Anh Tuấn 2007: trang 28 - 29). Ngày nay, Chính phủ cởi mở hơn về việc cho các thành phần tham gia vào quá trình này.

11.2. Bài học từ 63 Tỉnh, Thành

Không một tài liệu nghiên cứu về chính sách nói chung hay về môi trường đầu tư nào có thể đưa ra lời khuyên rõ ràng về việc làm thế nào để thực hiện cải cách cho phù hợp với điều kiện của từng địa phương. Việc xem xét các điều kiện của từng địa phương là một thách thức lớn đối với Việt Nam. Điều kiện địa lý, kinh tế và văn hóa của các địa phương tại quốc gia này quá khác nhau. Thêm vào đó, đất nước này đang bắt tay vào việc chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung sang nền kinh tế thị trường và ngoài ra trong Nam, ngoài Bắc lại còn chịu ảnh hưởng những di sản chính trị khác nhau. Với rất nhiều thách thức như vậy, để tiến lên phía trước không còn lựa chọn nào khác là phải phân cấp một số chức năng của Chính phủ, và rõ ràng rằng nó liên quan đến việc cải thiện môi trường đầu tư. Như đã chứng minh trong phần 3, quá trình phân cấp được thực hiện thông qua các cuộc thảo luận chính trị, trong đó lãnh đạo tỉnh đóng vai chủ đạo với sự hỗ trợ của một số lãnh đạo của Đảng. Quá trình phân cấp chính thức là kết quả của một quá trình thử nghiệm với những đặc điểm đặc trưng như "xé rào" và học tập từng bước. Chúng tôi đã tập trung nghiên cứu từng bước của quá trình này kể từ khi đó.

Nghiên cứu định tính và định lượng cho thấy quá trình cải cách từ năm 2005 là sự tiếp nối của các thử nghiệm trước đó. 63 tỉnh thành đều được cung cấp không gian để thử nghiệm và Việt Nam đã học tập thông qua những cuộc thử nghiệm đó. Một số tỉnh đã sử dụng toàn bộ không gian này để học tập, xây dựng năng lực điều hành một cách ấn tượng, còn một số tỉnh khác thì học hỏi một cách miễn cưỡng và thực hiện cải cách bởi vì bắt buộc hơn là mong muốn. Trong khuôn khổ nghiên cứu này và trong khuôn khổ các chuyến đi khảo sát chúng tôi nhận thấy sự khác biệt trong năng lực điều hành giữa các tỉnh là rất lớn.[1] Do đó quan điểm của một số nhà phê bình cho rằng các tỉnh không có khả năng thực hiện chính sách kinh tế hiệu quả là hoàn toàn không có giá trị khái quát.

Có rất nhiều các nhân tố đã góp phần cung cấp kiến thức và xây dựng năng lực cho chính quyền các tỉnh. Tầm quan trọng tương đối của các yếu tố này khác nhau giữa các tỉnh, nhưng điều quan trọng là phải xem xét chúng trong mối tương quan với nhau. Thứ nhất, lãnh đạo và các cán bộ tỉnh có tham vọng tạo sự khác biệt trong sự nghiệp của họ và đóng góp công sức vào sự tăng trưởng của tỉnh. Thứ hai, các lãnh đạo tỉnh thực hiện được các tiến bộ lớn trong cải cách nhờ học hỏi qua quá trình làm việc với khu vực tư nhân. So sánh giữa các tỉnh cho thấy rõ điều này. Thứ ba, các tỉnh học hỏi lẫn nhau. Một số người trả lời phỏng vấn khẳng định rằng họ đã học hỏi được rất nhiều từ các tỉnh khác nhưng chúng tôi không thể xác định được việc học tập lẫn nhau giữa các tỉnh đã được thực hiện một cách hệ thống như thế nào. Thứ tư, chính quyền trung ương đóng góp vào quá trình này thông qua các quyết định thăng tiến. Điều này đưa chúng ta quay trở lại phần 3 để trả lời câu hỏi làm thế nào Trung ương ảnh hưởng đến cải cách ở các tỉnh. Nghiên cứu này khẳng định rằng chính quyền Trung ương vẫn giữ được ảnh hưởng rất đáng kể thông qua các quyết định bổ nhiệm

---

[1] Nhóm chuyên gia Việt Nam đã khảo sát 60 tỉnh

hay thăng chức cho các lãnh đạo địa phương. Phỏng vấn của chúng tôi tại các tỉnh xác nhận rằng việc thăng chức do Trung ương quyết định đóng một vai trò vô cùng quan trọng. Chủ tịch hay Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân và Giám đốc các Sở kỳ vọng vào việc thăng chức thông qua những nỗ lực thực hiện cải cách, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhờ đó tăng thu cho ngân sách của tỉnh. Nhận định này được củng cố bằng các kết quả từ phân tích định lượng: lãnh đạo được thăng chức thường là người đứng đầu những tỉnh có thành tích cải thiện PCI tốt, ngược lại những người bị xử lý kỷ luật là lãnh đạo các tỉnh có điểm số PCI thấp.

Đảng Cộng sản Việt Nam đóng một vai trò vô cùng quan trọng. Cải cách đòi hỏi phải thay đổi thực trạng và sự chuyển biến, đôi khi theo hướng ngược lại. Chính xác là, Việt Nam đã thay đổi quá nhanh khiến phát sinh nhiều vấn đề liên tiếp trong khi chưa có cách nào để giải quyết chúng được chính thức thừa nhận. Thử nghiệm là cần thiết nhưng nó cũng đồng nghĩa với việc phải biết chấp nhận rủi ro. Ở những tỉnh lãnh đạo chính quyền có mối quan hệ khăng khít với lãnh đạo Đảng, họ có nhiều khả năng chấp nhận rủi ro hơn. So sánh giữa Đồng Tháp và Cà Mau cho thấy một điều rằng sự thống nhất giữa lãnh đạo Đảng và Chính quyền sẽ rất có lợi cho cải cách. Có một điểm rất rõ ràng là các cải cách lớn, thử nghiệm lớn đều phải dưới sự chỉ đạo của Đảng. So sánh kết quả của nghiên cứu này với kết quả nghiên cứu về làn sóng cải cách trước được mô tả trong báo cáo của Rama (2008) chúng tôi nhận thấy rằng cho đến nay nhận định này không hề thay đổi.

Tóm lại, mong muốn học tập rõ ràng đã trở thành động lực quan trọng trong quá trình thúc đẩy cải cách kinh tế. Sự học hỏi diễn ra không đồng đều giữa các tỉnh nhưng mong muốn học tập là rất mạnh mẽ. Phát hiện này đáng được phân tích thêm. Có một số tài liệu nghiên cứu cho rằng phân cấp chính trị góp phần vào việc thử nghiệm chính sách, nhưng tác giả Hongbin Cai và Treisman Daniel (2006, 2009) đã phản biện lại quan điểm này dựa trên nghiên cứu thực nghiệm và mô hình. Trong tương lai, nếu có thêm những nghiên cứu sâu hơn về vấn đề này nhằm tìm hiểu mối liên hệ giữa tinh thần học hỏi và các thử nghiệm sẽ rất hữu ích.

11.3. Phân cấp vượt ngoài tầm kiểm soát?

Kết quả nghiên cứu về bốn tỉnh được chúng tôi trao đổi với các doanh nghiệp, nhà nghiên cứu, đại diện cơ quan chính quyền và các phương tiện truyền thông tại Hà Nội. Hầu hết mọi người đều thừa nhận rằng quá trình phân cấp đã diễn ra thành công nhưng họ cũng không quên nhấn mạnh thêm rằng quá trình này cũng gây ra không ít vấn đề cho chính quyền địa phương sau đó. Các vấn đề được đề cập nhiều nhất là sự lãng phí đầu tư công, đặc biệt việc xây dựng quá nhiều sân bay, cảng biển, khu công nghiệp tại các địa phương. Các tỉnh đua nhau xây dựng cơ sở hạ tầng đắt tiền nhằm khẳng định uy tín với các nhà đầu tư nhưng lại nhận được kết quả ngược lại - cơ sở hạ tầng đó không được sử dụng hết công suất. Phần lớn những người trả lời phỏng vấn đều đề cập đến vấn đề này, thậm chí một số người còn nhấn mạnh rằng quá trình phân cấp ở Việt Nam đã vượt ra ngoài tầm kiểm soát và còn đưa những câu

chuyện tiếu lâm làm ví dụ, chẳng hạn như:“ nhờ có quá trình phân cấp giờ đây bộ mặt nông nghiệp Việt Nam có “14 lỗ”. (Do các cánh đồng lúa bị phá hủy để chuyển hóa thành những sân gôn).

Việc trả lời cho câu hỏi, liệu quá trình phân cấp có đi quá xa hay không thực ra nằm ngoài chương trình nghị sự ban đầu của nghiên cứu này. Tuy nhiên nhóm nghiên cứu sẽ cố gắng đưa ra lời giải thích vì nghiên cứu về động lực thúc đẩy quá trình cải cách sẽ đem lại cái nhìn sâu hơn mà rất có thể sẽ nhận được sự quan tâm rộng rãi.

Vấn đề đầu tư lãng phí rõ ràng đang tồn tại. Các dấu hiệu dễ nhận thấy nhất là các dự án xây dựng nhà máy sản xuất xi măng, sắt thép, điện, sân gôn và các dự án bất động sản được khởi công rất nhiều nhưng không mấy trong số các dự án đó hoàn thành. Những lý do của sự thất bại này tiếp theo thất bại khác cần phải được thảo luận công khai. Những người trả lời phỏng vấn nhấn mạnh nhiều rằng chính quyền tỉnh tập trung quá nhiều vào tốc độ mà không cân nhắc đầy đủ quy mô nền kinh tế của tỉnh. Trong cuộc chạy đua tìm kiếm danh tiếng và tiền bạc, các lãnh đạo chính quyền và doanh nghiệp chỉ tập trung theo đuổi những dự án “ăn sổi” và thường quên rằng một số dự án này có quy mô quá lớn đối với tỉnh của họ. Hoặc họ không tham khảo kinh nghiệm của các tỉnh lân cận đang có kế hoạch thực hiện các dự án tương tự. Kết cục của việc thiếu hiệu quả và thiếu quy mô kinh tế đang ngày càng được thừa nhận trong các cuộc thảo luận về phân cấp. Đó là điều tốt.

Tuy nhiên tại các cuộc tranh luận về phân cấp người ta cũng phải công nhận vị thế cao mà Việt Nam đã đạt được và thừa nhận rằng việc phân quyền cho cấp tỉnh là chìa khóa của sự thành công. Những cải thiện trong công tác điều hành kinh tế của Việt Nam đã được thúc đẩy nhanh chóng và căn bản. Chính quyền trung ương sẽ rất khó có thể điều khiển từ xa quá trình này. Nhưng việc cho phép các tỉnh tìm lối đi riêng liệu có phải là yếu tố then chốt tạo nên những bước đi tiến bộ của Việt Nam trong phát triển thể chế và kinh tế. Điều này rất khó chứng minh vì chúng ta không thể kiểm tra các dữ kiện phản biện.[1] Tuy nhiên chúng ta có thể quan sát kinh nghiệm của các nước khác, những nơi mà sự chỉ đạo của chính quyền trung ương tới địa phương và các hỗ trợ của các tổ chức phát triển quốc tế đã không thành công. Lịch sử cho thấy trên thế giới có khá nhiều cuộc cải cách bộ máy điều hành đã bị thất bại.[2] Do đó các nhà phân tích đã rút ra một kết luận quan trọng là không nên áp dụng các kinh nghiệm quốc tế trong cải cách điều hành của một quốc gia cụ thể mà tốt nhất mỗi quốc gia cần tự tìm ra con đương đi của riêng mình (CFS 2010). Làm việc với các hạt nhân “của xã hội địa phương” là quan điểm được giới nghiên cứu và các nhà hoạch định chính sách đánh giá ngày một cao (Crook và Booth 2011).

---

[1] Phương pháp kiểm soát tổng hợp của Abadie trong Nghiên cứu so sánh cố gắng giải quyết các vấn đề như vậy, nhưng khó có thể áp dụng phương pháp trên vào trường hợp của nghiên cứu này (Abadie et al, 2011).

[2] Ví dụ chương trình cải cách thể chế do các tổ chức tài trợ quốc tế thực hiện ở các nước châu Phi những năm 80 đã phá hủy năng lực của bộ máy nhà nước (van de Walle 2001).

Cách tiếp cận này rất cần thiết nhưng nó đã không được sử dụng trong việc đánh giá thực trạng của quá trình cải cách gần đây của Việt Nam. Lấy ví dụ như Báo cáo Phát triển Việt Nam năm 2012. Báo cáo này nhận định rằng giai đoạn đầu của cải cách diễn ra từng bước và dựa trên các thử nghiệm (trang 13) nhưng sau đó cách tiếp cận này đã không còn được duy trì trong việc đánh giá kinh nghiệm phân cấp vừa qua. Trong khi chúng tôi cho rằng cải cách đang bùng nổ tại 63 tỉnh thành của Việt Nam - xem "Học tập trong 63 phòng thí nghiệm (phần đầu của phần 11.3), thì Báo cáo Phát triển Việt Nam (trang 18) lại cho rằng cải cách điều hành đang diễn ra rời rạc với sự trì trệ của thể chế. Nhận định này dường như không giúp chúng ta hiểu được những gì đang diễn ra ở các tỉnh và nó cũng không hữu ích cho việc tìm kiếm các giải pháp để giải quyết sự đầu tư lãng phí đang xảy ra. Phần tiếp theo sẽ đưa ra quan điểm của chúng tôi về cách giám sát và thiết lập ranh giới cho những cải cách cần thiết.

11.4. Giám sát và thiết lập khuôn khổ cải cách

Mức độ và cách thức sử dụng quyền hạn của chính quyền tỉnh được tạo ra từ việc phân cấp điều hành rất khác nhau. Một số tỉnh học hỏi được rất nhiều, nâng cao đáng kể năng lực điều hành và cải thiện tốt môi trường đầu tư. Việc nảy sinh sự khác biệt đó là điều đã được dự kiến. Tuy nhiên có một điều đặc biệt là Việt Nam có một năng lực để giám sát sự khác biệt trong chất lượng điều hành kinh tế của các địa phương. Trong phần này, chúng tôi sẽ giải thích lý do tại sao và làm thế nào khả năng giám sát này đã ảnh hưởng đến động lực của cải cách, tại sao năng lực này cần phải được tiếp tục phát triển và tại sao nó cần phải bổ sung một số năng lực để thiết lập giới hạn cho những gì chính quyền cấp tỉnh có thể làm trong một số lĩnh vực quan trọng. Chúng tôi đem vấn đề này ra thảo luận với các bên tham gia chủ chốt thực hiện việc thiết lập các khuôn khổ cải cách và giám sát, đó là tổ chức Đảng và VCCI.

11.4.1. Vai trò của Đảng Cộng sản

Cải cách điều hành không phải điều dễ làm. Không có mô hình thành công chung nào cho quá trình này, nhất là vào những năm đầu của thế kỷ này khi Việt Nam quyết định phân quyền cho chính quyền địa phương để cải cách công tác điều hành kinh tế và cải thiện môi trường đầu tư. Quá trình phân cấp ở Việt Nam đã diễn ra tương đối thành công và chúng ta cần phải hiểu được lý do tại sao. Trong phần cuối cùng này, nhóm nghiên cứu muốn đưa ra lập luận như sau: Việt Nam thành công nhờ vào truyền thống thử nghiệm và chính quyền trung ương đã cho phép tất cả các tỉnh tìm đường đi riêng, thực hiện các cải cách phù hợp với nguồn lực và mong muốn của từng địa phương. 63 tỉnh thành (ban đầu là 64) đã bung ra khám phá, cạnh tranh và học hỏi lẫn nhau. Các động lực học tập rất lớn và những tiến bộ bước đầu rất đáng kể. Tuy nhiên, từ các điều tra về chỉ số PCI và từ các phân tích được trình bày trong nghiên cứu này chúng ta thấy rằng một số tỉnh thành công hơn những tỉnh khác trong việc sử dụng quyền tự chủ. Bất chấp những căng thẳng do quá trình này gây ra Việt Nam vẫn đứng vững. Các cuộc trao đổi của chúng tôi với một loạt các bên liên quan đều chỉ ra rằng Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng nòng cốt trong việc tổ chức

và gắn kết các lực lượng với nhau và là chất "keo" không thể thiếu của một hệ thống chính trị ngày càng phức tạp.[1]

Tuy nhiên, Đảng đã giải quyết không thành công hai vấn đề có thể gây nguy hiểm cho toàn bộ kết cấu của công cuộc cải cách. Nghiên cứu của chúng tôi tại các tỉnh đã chỉ rõ hai vấn đề đó là: miễn giảm thuế và đầu cơ đất đai. Việc các tỉnh tiếp tục cạnh tranh nhau bằng cách cấp ưu đãi thuế quá mức sẽ làm suy yếu năng lực tài chính của chính quyền tỉnh và đưa họ vào một cuộc chạy đua xuống đáy[2]. Đồng thời các cuộc phỏng vấn cũng cho thấy rằng cách tiếp cận này làm xói mòn tính hợp pháp của chính quyền cấp tỉnh trong con mắt của các doanh nghiệp nhỏ và vừa, khu vực hiếm khi được hưởng lợi từ những ưu đãi trên. Thậm chí, điều này có thể làm cho mối quan hệ giữa các doanh nghiệp có quy mô khác nhau trở nên khó khăn và do đó khiến cho khối doanh nghiệp nhỏ lại càng khó khăn hơn trong việc tổ chức và phát triển năng lực.

Đầu cơ đất đai cũng rất nguy hiểm, đặc biệt khi đất được trao quyền sử dụng với giá ưu đãi cho doanh nghiệp nhưng sau đó không được sử dụng như cam kết. Quá trình phỏng vấn cho thấy rõ các tổn hại do đầu cơ gây ra và sự bất lực của chính quyền tỉnh trong việc giải quyết vấn đề này một cách hiệu quả.[3]

Cả hai thực tế trên đã diễn ra một thời gian dài nhưng có vẻ như việc giải quyết các vấn đề này không có tiến triển. Chính quyền các tỉnh không thể một mình tự giải quyết, một phần là vì vấn đề này liên quan đến xung đột lợi ích giữa các bên: một bên mong muốn những gì là tốt cho Việt Nam, cho tỉnh, cho doanh nghiệp và một bên là lợi ích của nhóm quan chức cá nhân có liên quan. Giải quyết những xung đột này đòi hỏi phải có chỉ đạo và can thiệp từ trên và khó có thể hình dung được sự thiếu vắng của tổ chức Đảng. Nghị quyết 09 của Bộ Chính trị được ban hành ngày 9 tháng 12 năm 2011 về "Xây dựng và phát huy vai trò đội ngũ doanh nhân trong thời kỳ đẩy mạnh công nghiệp hóa hiện đại hóa và hội nhập quốc tế" là cơ sở để thực hiện và là một sự khẳng định chính trị về vai trò và trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp. Nộp thuế là nghĩa vụ xã hội hàng đầu của doanh nghiệp. Tương tự, xin cấp đất không theo nhu cầu thực tế cũng không thể được chấp nhận theo tinh thần Nghị quyết 09.

---

(1) Cần phải chỉ ra rằng sự bất bình đẳng trong hệ thống của Việt Nam thấp hơn Trung Quốc. Trong 2 thập kỷ qua chưa có nền kinh tế nào có tốc độ tăng trưởng kinh tế trung bình cao như ở Việt Nam và Trung Quốc, nhưng sự bất bình đẳng trong nền kinh tế Trung quốc gia tăng nhanh hơn. Abrami, Malesky và Zheng (2008) với giả định rằng đó là do vai trò khác nhau của 2 tổ chức Đảng. Việt nam trao quyền cho một nhóm người lớn hơn và đặt ra nhiều thách thức hơn đối với đội ngũ được trao quyền với sự kiểm soát chặt chẽ và đánh giá thông qua các cuộc bầu cử. Kết quả là Việt Nam giành được sự bình đẳng giữa các tỉnh và cá nhân.

(2) Chính sách ưu đãi thuế được thực hiện trong làn sóng đầu tiên của cải cách có thể được xem như một cách làm tăng quyền tự chủ cho các tỉnh (Malesky 2008), nhưng chính sách này không còn được áp dụng trong giai đoạn hiện nay.

(3) Gần đây là trường hợp ở Tiên Lãng Hải Phòng - http://www.vnnnews.net/tag/tien-lang, truy cập ngày 15 tháng 3 năm 2012

Nghị quyết 09 là điều kiện cần nhưng chưa đủ, điều quan trọng hơn là việc giám sát liên tục việc thực hiện nghị quyết. Báo cáo gần đây của Vũ Xuân Thuyên (2010) cho thấy các tỉnh tiếp tục cạnh tranh tiêu cực. Sử dụng phương tiện truyền thông giám sát vấn đề này có vẻ là một giải pháp thích hợp. Việt Nam có một hệ thống các nhà báo có năng lực và trách nhiệm, đặc biệt là trong việc thông tin về các mối quan hệ giữa nhà nước và giới kinh doanh. Tuy nhiên, báo chí không được tiếp cận thường xuyên các thông tin liên quan đến miễn giảm thuế hay cấp đất. Trao cho báo chí quyền tự do đưa tin về các phi vụ làm ăn đi ngược lợi ích quốc gia và xã hội của khu vực tư nhân cũng như khu vực công là một việc làm cần thiết.

Bằng cách tập trung sức mạnh đạo đức và chính trị, Đảng có thể tạo nên sự khác biệt lớn trong việc nâng sự cạnh tranh giữa các tỉnh và giữa các doanh nghiệp lên một tầm cao mới. Với việc thiết lập khuôn khổ cho cải cách, Đảng có thể tạo bước tiến trong cuộc hành trình hướng tới mục tiêu cuối cùng: làm cho Việt Nam trở thành một quốc gia có năng lực cạnh tranh toàn diện.

11.4.2. VCCI

VCCI là một tổ chức đậm nét đặc trưng của Việt Nam. Tổ chức này đại diện cho khu vực kinh doanh, nhưng lại có mối liên kết chặt chẽ với Chính phủ và Đảng. Ban chấp hành VCCI bao gồm các lãnh đạo doanh nghiệp đại diện cho các doanh nghiệp và các hiệp hội. Chủ tịch VCCI được bầu bởi Đại hội doanh nghiệp toàn quốc. Sự không ràng buộc bởi tư cách pháp nhân được phản ánh trong một số các nhiệm vụ mà tổ chức này đang thực hiện. Ở một số nước khác trên thế giới, những nhiệm vụ tương tự có thể được thực hiện bởi cơ quan nhà nước . VCCI có thể thực hiện rất nhiều các nhiệm vụ bởi vì cơ quan này có một đội ngũ nhân viên đông đảo, chuyên nghiệp và bởi vì tổ chức này cũng được nhà nước giao nhiều nhiệm vụ đa dạng được ghi trong Điều lệ. Tuy nhiên đối với VCCI đây được xem như một cơ hội hơn là một gánh nặng.

Thực hiện khảo sát hàng năm về chất lượng điều hành kinh tế tại 63 tỉnh, thành phố đã trở thành một trong những hoạt động quan trọng và gây ảnh hưởng lớn của VCCI. Chúng tôi đã giải thích trong phần 11.1 về cách thức mà khảo sát thường niên về chỉ số PCI đem lại cho các doanh nghiệp trong nước một tiếng nói quan trọng, thậm chí ở cấp tỉnh, nơi mà năng lực tổ chức của khối này vẫn còn yếu. Chúng tôi cho rằng PCI đã trở thành động lực cải thiện chất lượng điều hành. Khảo sát được thực hiện một cách chuyên nghiệp và khách quan; các chỉ số được hình thành hợp lý. Các chỉ số có thể được so sánh giữa các tỉnh và theo chuỗi thời gian, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp, các nhà nghiên cứu, phương tiện truyền thông, chính quyền trung ương và địa phương đánh giá được sự cải thiện hay sự yếu kém đi của mỗi địa phương. Khảo sát này tác động lớn đến hiệu ứng học tập, thúc đẩy chính quyền cấp tỉnh tích cực thi đua với tỉnh thành công. Lãnh đạo tỉnh cũng nhận thức được rằng điểm số PCI cũng ít nhiều thể hiện năng lực của họ và liên quan đến triển vọng thăng tiến và ngược lại. Đây là cách thúc đẩy cải cách với chi phí thấp. Tiếp tục triển khai khảo sát thường niên do vậy là rất cần thiết nhưng chưa đủ.

Điều cần thiết hơn là cải thiện chất lượng điều hành sau mỗi cuộc khảo sát. Để đạt được mục tiêu này thì cách đặt vấn đề về phân cấp kiểu "phân mảng" như trong Báo cáo Phát triển Việt Nam 2012 sẽ khó có thể phát huy tác dụng. Một xuất phát điểm không đồng đều về năng lực học tập, được thể hiện khá rõ trong điểm số PCI, cho thấy các tỉnh có công tác điều hành kém cần phải được giúp đỡ. VCCI đã đóng vai trò quan trọng trong việc giúp đỡ các tỉnh hoạt động kém hiểu được các khó khăn và điểm yếu của họ và đưa ra các giải pháp. Việc làm này phải được tiếp tục tăng cường. Chắt lọc những bài học quan trọng từ 5 năm cuối cùng của cải cách, cùng với việc tạo thuận lợi cho cơ chế tương tác trao đổi giữa các tỉnh có thể giúp thúc đẩy cải cách và nâng cao chất lượng điều hành.

Cùng với việc tăng cường năng lực của thượng tầng kiến trúc, các vấn đề của hạ tầng kiến trúc cũng đóng vai trò quan trọng không kém, cụ thể là trốn thuế và đầu cơ tham nhũng đất đai. Không có tổ chức nào có thể một mình ngăn chặn những vấn đề trên. Tuy nhiên VCCI có thể đóng vai trò quan trọng trong việc tham vấn cho Đảng và Chính phủ và hỗ trợ giải quyết những vấn đề này, bởi vì:

- Tổ chức này hiểu những vấn đề trên có thể gây tổn hại thế nào đến cộng đồng doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp nhỏ và vừa. VCCI có nhiệm vụ thúc đẩy, tăng cường năng lực các doanh nghiệp, đặc biệt là năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp nhỏ và vừa.

- Tổ chức này có thể tiếp cận trực tiếp các doanh nghiệp lớn, bao gồm cả doanh nghiệp nước ngoài, thông qua một số kênh chính thức và không chính thức. Ví dụ, VCCI phối hợp với các Phòng Thương mại Mỹ, châu Âu, các Phòng Thương mại Quốc tế để đồng tổ chức các Diễn đàn Doanh nghiệp.

- Tổ chức này cũng được các tỉnh mời đến, nắm bắt năng lực không đồng đều của chính quyền các tỉnh để hỗ trợ thực hiện cải cách. Sự thành công của PCI là ở chỗ nó hóa giải được những vấn đề bị dồn nén lâu ngày và hỗ trợ các địa phương theo các chương trình được thiết kế riêng biệt.

- Tổ chức này có kinh nghiệm làm việc với các nhà nghiên cứu chính sách và biết cách tận dụng hiệu quả kiến thức chuyên môn của họ. Các tổ chức tư vấn quốc tế và trong nước đều tham gia nghiên cứu vấn đề về thuế và đất.[1]

- Và điều quan trọng nhất là tổ chức này được Đảng ủng hộ để tham gia giải quyết các vấn đề quan trọng. Gần đây Nghị quyết TW 9 (Ban hành ngày 9 tháng 12 năm 2011), với sự thừa nhận vai trò của đội ngũ doanh nhân, nhấn mạnh trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp và vai trò của VCCI đã tạo nên một cơ sở tốt cho các sáng kiến mới.

---

[1] Xem ví dụ, gần đây nhất là minh bạch đất đai và nghiên cứu về tham nhũng đất đai của Depocen (2010) và ngân hàng Thế giới (2011) và nghiên cứu các chính sách bất hợp pháp trong thu hút đầu tư của Vũ Xuân Thuyên (2010)

Tóm lại, đề xuất chủ yếu rút ra từ báo cáo này là vấn đề tiếp cận, sử dụng đất đai và vấn đề tránh thuế của các doanh nghiệp phải được coi là ưu tiên của Đảng, Chính phủ và VCCI. Đây không phải là nội dung mà chúng tôi đặt ra khi bắt đầu triển khai nghiên cứu nhưng vì các vấn đề này nảy sinh trong quá trình khảo sát nên đã khiến nhóm nghiên cứu thấy cần phải đưa ra trong báo cáo. Nhiều quốc gia khác cũng phải đấu tranh với vấn đề tương tự nhưng có lẽ Việt Nam có thể gây ngạc nhiên cho thế giới một lần nữa bằng cách dũng cảm thử nghiệm để tìm ra các giải pháp phù hợp với hoàn cảnh kinh tế và chính trị của đất nước nhằm tạo nên sự cạnh tranh hiệu quả trong nền kinh tế toàn cầu.

11.5. Bài học cho các quốc gia khác

Bài học quan trọng cho các quốc gia khác: Thành công của Việt Nam là ở chỗ tìm ra con đường đi của riêng mình chứ không dựa vào các mô hình tư vấn bởi các cơ quan phát triển quốc tế. Nghiên cứu của Rama (2008) về làn sóng đầu tiên và nghiên cứu của chúng tôi về làn sóng thứ hai của cải cách đã cho thấy rõ điều này. Đây không phải là một lập luận để ngụy biện cho việc không tiếp tục học hỏi những thành công hay sai lầm của nhau. Tuy nhiên nó là một bài học tham khảo cho những quốc gia muốn bắt đầu cải cách bằng những điều kiện nội tại đặc thù của riêng mình.

Trong lịch sử, quan điểm trên cũng đã từng được nêu lên bởi nhà sử học Alexander Gerschenkron. Trong cuốn "Các nền kinh tế lạc hậu theo quan điểm lịch sử" (1962), ông lập luận rằng những quốc gia đi sau sáng tạo con đường phát triển riêng cho mình. Việc lặp lại kinh nghiệm của những nước đi trước hiếm khi thành công bởi lẽ mỗi quốc gia có những điều kiện nội tại riêng biệt và bởi vì sự phát triển của những quốc gia đi trước đã làm thay đổi cục diện toàn bộ nền kinh tế thế giới. Gerschenkron đưa ra kết luận này sau khi phân tích quá trình công nghiệp hóa đầu tiên ở lục địa châu Âu. Phân tích quá trình công nghiệp hóa thành công ở Đông Á cũng dẫn đến cùng một kết luận tương tự. Nhật Bản, Hàn Quốc, Ma-lai-xi-a, Đài Loan và Trung Quốc đã không làm theo mô hình của những nơi khác. Trong cuốn sách "Thể chế và tăng trưởng kinh tế", Stephan Haggard (2004) nhấn mạnh thành công của khu vực Đông Á là nhờ quá trình chuyển đổi lâu dài và mang tính thử nghiệm cao. Tương tự như vậy, Mike Hobday (2003), trong một đánh giá về phát triển công nghiệp châu Á, đã đưa ra kết luận rằng công cuộc cải cách ở châu Á mang tính đa dạng hơn là tính thống nhất về cơ cấu thể chế và chính sách phát triển, và đây cũng là những nét đặc trưng của quá trình đổi mới của các "con hổ châu Á".

Chúng ta có thể bổ sung Việt Nam vào danh sách những "con hổ" hùng mạnh được nêu trên. Bắt đầu từ những điều kiện tuyệt vọng gần 30 năm trước đây, quốc gia này đã tìm thấy đường đi cho riêng mình để tiến lên phía trước và tự thay đổi bản thân. Nghiên cứu của chúng tôi không tập trung vào nội dung phát triển công nghiệp của Việt Nam nói chung mà đặt trọng tâm vào vấn đề cải cách ở các tỉnh và đã giúp bạn đọc hiểu ra 3 yếu tố quan trọng trong quá trình chuyển đổi: thứ nhất, đó là một sự đồng thuận về lợi ích chung giữa các nhà cải cách ở trung ương và những người vừa

được tạo điều kiện thuận lợi về phân cấp ở địa phương; thứ hai, chính quyền các tỉnh có đủ không gian để thử nghiệm (đó là những gì mà chúng ta vẫn gọi là "học tập tại 63 phòng thí nghiệm"); và thứ ba, khu vực doanh nghiệp tham gia tích cực vào những cuộc thử nghiệm này.

Mặc dù vậy, chúng tôi không có ý phủ nhận sự hỗ trợ của các tổ chức quốc tế. Các tổ chức này đã có những đóng góp hữu ích cho quá trình phân cấp ở Việt Nam và hoạt động khá tích cực tại hơn 27 tỉnh thành của Việt Nam. GTZ, DANIDA, ILO, UNIDO, EU, SIDA, CIDA và một số tổ chức khác cung cấp những hỗ trợ kỹ thuật hữu ích cho cải cách hành chính và cung cấp các công cụ bổ sung nâng cao sự hiểu biết và thúc đẩy phát triển kinh tế địa phương. Một trong những đóng góp có ảnh hưởng lớn đó là sự hỗ trợ tài chính và kỹ thuật của Quỹ châu Á và USAID trong việc thực hiện chỉ số cạnh tranh cấp tỉnh. Như đã đề cập trước đó, PCI tạo điều kiện giám sát các nỗ lực cải cách và đóng góp thúc đẩy hiệu ứng học tập giữa các tỉnh.

Kinh nghiệm PCI đúc kết một bài học rõ ràng và cụ thể cho các quốc gia khác. Nó làm nổi bật sức mạnh của việc cần có một công cụ định lượng rõ ràng để đo lường kết quả thực hiện cải cách. PCI là một công cụ mà qua đó chính quyền trung ương có thể khuyến khích và động viên các tỉnh có công tác điều hành tốt và ngược lại xử lý các tỉnh có kết quả điều hành kinh tế kém. Ở Việt Nam, công cụ này rõ ràng đã thúc đẩy cải cách mạnh mẽ hơn. Chỉ số tương tự đã được xây dựng cho một số nước khác,[1] nhưng thường các bộ chỉ số đó chỉ dừng lại ở giai đoạn thử nghiệm và có ảnh hưởng khá hạn chế. Các nhà tài trợ có thể hỗ trợ thể chế và khuyến khích chính phủ áp dụng các công cụ, nếu thành công, các bộ công cụ đó có thể trở thành một phần của cơ chế kiểm soát riêng của chính phủ.

Tuy nhiên chỉ số PCI của Việt Nam cũng có một vài điểm hạn chế. Các lĩnh vực trong bộ chỉ số có phạm vi tương đối hẹp trong khi sự phát triển lâu dài của tỉnh (hoặc của một đơn vị hành chính) phụ thuộc nhiều vào việc cung cấp và quản lý hiệu quả các hàng hóa và dịch vụ công, bao gồm cả cơ sở hạ tầng, khoa học công nghệ, tiêu chuẩn giáo dục và quản lý môi trường. Do đó cần xem xét việc phát triển những thước đo một các hệ thống và độc lập về những lĩnh vực trên để thúc đẩy sự tiến bộ trên mọi phương diện.

Mặc dù quan điểm của nghiên cứu này hoàn toàn ủng hộ quá trình phân cấp nhằm mục tiêu cải cách môi trường đầu tư, tuy nhiên nhóm nghiên cứu cũng nhận thấy những cạm bẫy của quá trình này, đó là việc thất thu thuế và sự đầu tư lãng phí của các dự án cơ sở hạ tầng. Điều này chỉ ra rằng phân cấp đầu tư cần phải đi kèm với các quy định rõ ràng của trung ương về các ưu đãi được phép và không được phép thực hiện. Những quy định này nên áp dụng chung cho tất cả các tỉnh. Mục đích là để khuyến khích các địa phương cạnh tranh dựa trên chất lượng và sự đáp ứng kịp thời của các dịch vụ chứ không phải là các ưu đãi hay miễn giảm thuế. Tương tự như vậy, các dự án đầu tư cơ sở hạ tầng lớn, chẳng hạn như cảng biển, sân bay, khu công

---

[1] Xem www.asiafoundation.org để biết số liệu chi tiết của các chỉ số ở In-đô-nê-xi-a, Băng-la-đét, Xri Lan Ca, Cam-pu-chia và Việt Nam.

nghiệp phải được chính quyền trung ương kiểm soát, hoặc ít nhất, phải phù hợp với quy hoạch tổng thể của trung ương để tránh tình trạng đầu tư công dàn trải.

Quá trình phân cấp ở Việt Nam còn gây ra một vấn đề bất cập nữa đó là xu hướng doanh nghiệp chiếm dụng đất của nông dân với mức đền bù thấp. Đây là một vấn đề phổ biến ở các nước công nghiệp hóa nhanh chóng. Ở đây rất cần sự tham gia của chính quyền trung ương thực hiện vai trò giám sát, kiểm tra vì lợi ích phát triển của địa phương sau khi đã xây dựng được khuôn khổ chính sách và định mức đền bù phù hợp .Trong cả hai vấn đề trên và trong khung chính sách thuế, các nhà tài trợ có thể đóng một vai trò hữu ích bằng cách phổ biến kinh nghiệm của các nước khác tới các nhà hoạch định chính sách và hỗ trợ họ tiếp cận các kiến thức chuyên môn cần thiết cho việc xây dựng khuôn khổ pháp lý phù hợp với bối cảnh cụ thể của đất nước.

Cuối cùng, là bài học cho khu vực doanh nghiệp tại Việt Nam và các nước khác. Nghiên cứu nhấn mạnh tầm quan trọng của cả hai kênh tiếp xúc chính thức và phi chính thức giữa khu vực doanh nghiệp và chính quyền. Nghiên cứu cho thấy cải cách diễn ra nhanh nhất ở những nơi mà chính quyền hiểu được các vấn đề của khu vực doanh nghiệp và kịp thời giải quyết các vấn đề đó. Năng lực thực thi của chính quyền ở một mức độ nào đó phụ thuộc vào năng lực của doanh nghiệp khi tham gia vào quá trình này. Chính quyền và các nhà tài trợ có thể hỗ trợ, thậm chí bắt buộc khu vực doanh nghiệp phát triển năng lực tập thể, nhưng trách nhiệm chính vẫn thuộc về doanh nghiêp. Doanh nghiệp khắp nơi trên thế giới rất giỏi trong việc chỉ ra các thất bại khu vực công, tuy nhiên rất ít trong số họ nhận thức được rằng thất bại của khu vực công xuất phát từ một khu vực tư nhân yếu kém và không biết cách hợp tác với chính quyền. Việc so sánh giữa các tỉnh tại Việt Nam nhấn mạnh tầm quan trọng trong việc phát triển năng lực tổ chức của khu vực tư nhân. Đây không phải là một điểm mới. Tầm quan trọng của các hiệp hội doanh nghiệp có tổ chức tốt được công nhận trong một thời gian dài tại Việt Nam và các nơi khác[1]. Tuy nhiên, điểm này cần phải được thực hiện mạnh mẽ hơn nữa. Để chính phủ có thể cải thiện môi trường đầu tư và thực hiện chính sách công nghiệp một cách hiệu quả đòi hỏi phải có một khu vực doanh nghiệp hoạt động hiệu quả. Ngược lại, đằng sau sự thất bại của khu vực công thường là thất bại của khu vực tư nhân.

---

[1] Xem ví dụ, Trần Hữu Huỳnh và Đậu Anh Tuấn (2007), Abdel-Latif và Schmitz (2010), Schneider và Maxifield (1997)

PHỤ LỤC

Phụ lục 1:

NỘI DUNG TRAO ĐỔI GIỮA NHÓM NGHIÊN CỨU VỚI CÁC DOANH NGHIỆP

Tên doanh nghiệp:

Người trả lời:

Thời gian:

1. Lĩnh vực kinh doanh chủ yếu của quý công ty là gì?
2. Ông/Bà vui lòng cho biết những thành công của doanh nghiệp trong năm vừa qua cũng như những vấn đề còn tồn tại?
3. Ông/Bà có thể chia sẻ lý do tại sao Ông/Bà lại chọn kinh doanh ở tỉnh này?
4. Theo Ông/Bà chính quyền địa phương có ảnh hưởng đến sự thành công của công ty không? Nếu có ảnh hưởng như thế nào?
5. Ông/Bà đã nghe nói về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) chưa? Ông/Bà vui lòng cho biết những hiểu biết của Ông/Bà về chỉ số này?
6. Theo chỉ số PCI, trong 5 năm qua, lĩnh vực có nhiều cải thiện nhất của tỉnh là gì? Ông/Bà có đồng ý về sự cải thiện này hay không? Ông/Bà vui lòng đưa ra 2 ví dụ về sự cải thiện (hoặc không có sự cải thiện) trong khoảng thời gian từ năm 2005 đến năm 2011?
7. Những thay đổi trong các chính sách và quy định của Nhà nước có ảnh hưởng đến quyết định đầu tư của công ty không?
8. Ông/Bà vui lòng cho biết nhân tố nào thúc đẩy sự cải thiện đó?
   - Áp lực từ Trung ương, các cơ quan Nhà nước?
   - Áp lực từ bên ngoài: khu vực tư nhân?
   - Các nhân tố khác?
9. Ai là người khởi xướng cho những thảo luận về đổi mới? Ai thúc đẩy quá trình này? Những hoạt động của họ là gì?

10. Ai ít ủng hộ sự đổi mới? Họ đã làm gì?

11. Theo kinh nghiệm của Ông/Bà những chủ trương của lãnh đạo có được cấp dưới thực thi hay không? Thực thi đúng hay chưa đúng?

12. Năm nào, sự kiện nào đánh dấu quá trình đổi mới? Sự kiện đó diễn ra như thế nào?

13. Cá nhân Ông/Bà có tham gia vào việc thảo luận về đổi mới hay không? Bằng cách nào?
    - Thảo luận với các doanh nghiệp khác?
    - Thảo luận trực tiếp với các cơ quan của tỉnh?

14. Ông/Bà có ảnh hưởng gì trong những cuộc thảo luận này? Ông/Bà vui lòng chia sẻ rõ hơn.

15. Các doanh nghiệp hoặc nhóm doanh nghiệp có đóng vai trò quan trọng hay không? Ai? Bằng cách nào?

16. Theo Ông/Bà kênh liên lạc/gặp gỡ nào với cơ quan của tỉnh có hiệu quả hơn trong việc thúc đẩy quá trình đổi mới? Tại văn phòng hay ngoài văn phòng?

17. Tại diễn đàn nào, Ông/Bà hoặc các doanh nghiệp tham gia vào các cuộc thảo luận về đổi mới?
    - Gặp gỡ hàng năm giữa cơ quan nhà nước với các nhà đầu tư
    - Họp Hội đồng nhân dân
    - Các bữa tiệc
    - Họp Hiệp hội doanh nghiệp
    - Gặp gỡ cá nhân với doanh nghiệp

    Theo Ông/Bà kênh nào là quan trọng nhất?

18. Ông/Bà vui lòng cho biết địa điểm diễn ra cuộc gặp gỡ với các cơ quan của tỉnh?
    - Tại văn phòng cơ quan của tỉnh
    - Tại doanh nghiệp
    - Thông qua bữa ăn trưa/ăn tối
    - Tại sự kiện gia đình
    - Tại các sự kiện khác?

    Theo Ông/Bà địa điểm nào là thường xuyên nhất?

19. Công ty Ông/Bà có là thành viên của Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa hay bất kỳ hiệp hội ngành nghề nào không?

20. Nếu quá trình đổi mới thành công có ảnh hưởng đến cá nhân Ông/Bà hay không? Ông/Bà hãy giải thích rõ lý do của việc ảnh hưởng hay không ảnh hưởng?

21. Xin Ông/Bà cho biết có sự thảo luận giữa doanh nghiệp về xếp hạng PCI của tỉnh hay không? Một lần? Thi thoảng? Thường xuyên? Sự thảo luận này có mang đến áp lực thay đổi chính sách và thể chế đối với cơ quan của Ông/Bà hay không?

22. Theo Ông/Bà, trong những cơ quan/tổ chức sau đây, cơ quan/tổ chức nào đóng vai trò chính trong quá trình đổi mới theo các mức độ cao/trung bình/thấp/không có vai trò?

Người tham gia	Cao	Trung bình	Thấp	Không có vai trò
Lãnh đạo tỉnh				
Sở Kế hoạch và Đầu tư				
Sở Công thương				
Sở Tài nguyên và Môi trường				
Ban Quản lý Khu Công nghiệp				
Các cơ quan khác				
Chính phủ				
Hội đồng nhân dân				
Nhà tài trợ nước ngoài				
(nêu cụ thể)				
Báo chí/Phát thanh/Truyền hình				
Lãnh đạo doanh nghiệp trong nước				
Lãnh đạo doanh nghiệp nước ngoài				
Hiệp hội ngành nghề				
Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa				
Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam				
Khác (nêu rõ)				

23. Cơ quan/tổ chức nào có ảnh hưởng lớn nhất? Sắp xếp theo thứ tự? 1..., 2..., 3....

24. Theo Ông/Bà có lĩnh vực nào khác mà doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy quá trình đổi mới hay không? Đó là lĩnh vực nào? Các doanh nghiệp tham gia như thế nào?

25. Theo Ông/Bà, trong tương lai, tỉnh có cần cải thiện hơn nữa cơ chế chính sách hay không? Trong lĩnh vực nào?

26. Ông/Bà làm gì để điều đó diễn ra?

27. Ông/Bà có kế hoạch đầu tư dài hạn gì trong 3 năm tiếp theo không?

28. Ở tại tỉnh này hay thành phố nào khác? Nếu ở tỉnh/thành phố khác, Ông/Bà vui lòng chia sẻ lý do tại sao?

29. Các chính sách và quy định của địa phương có ảnh hưởng đến quyết định đầu tư của quý công ty?

Phụ lục 2

NỘI DUNG TRAO ĐỔI GIỮA NHÓM NGHIÊN CỨU VÀ CÁC CƠ QUAN CỦA TỈNH

Tổ chức/Cơ quan:

Người trả lời:

Thời gian:

1. Xin Ông/Bà cho biết vai trò của mình tại cơ quan này? Công việc chính của Ông/Bà là gì?

2. Cơ quan của Ông/Bà có vai trò như thế nào đối với các doanh nghiệp?

3. Ông/Bà đã nghe nói về Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) chưa? Ông/Bà vui lòng cho biết những hiểu biết của Ông/Bà về chỉ số này?

4. Theo chỉ số PCI, trong 5 năm qua, lĩnh vực có nhiều cải thiện nhất của tỉnh là gì? Ông/Bà có đồng ý về sự cải thiện này hay không? Sự cải thiện đó ảnh hưởng như thế nào đến công việc của cơ quan Ông/Bà?

5. Ông/Bà vui lòng cho biết nhân tố nào thúc đẩy sự cải thiện đó?
   - Áp lực từ Trung ương, các cơ quan Nhà nước?
   - Áp lực từ bên ngoài: khu vực tư nhân?
   - Các nhân tố khác?

6. Ai là người khởi xướng cho những thảo luận về đổi mới? Ai thúc đẩy quá trình này? Những hoạt động của họ là gì?

7. Ai ít ủng hộ sự đổi mới? Họ đã làm gì?

8. Theo kinh nghiệm của Ông/Bà những chủ trương của lãnh đạo có được cấp dưới thực thi hay không? Thực thi đúng hay chưa đúng?

9. Năm nào, sự kiện nào đánh dấu quá trình đổi mới? Sự kiện đó diễn ra như thế nào?

10. Cá nhân Ông/Bà có tham gia vào việc thảo luận về đổi mới hay không? Bằng cách nào?

    - Thảo luận tại cơ quan của Ông/Bà?

    - Thảo luận với các cơ quan khác?

    - Thảo luận với doanh nghiệp?

11. Ông/Bà có ảnh hưởng gì trong những cuộc thảo luận này? Ông/Bà vui lòng chia sẻ rõ hơn.

12. Những công chức nhà nước hoặc nhóm công chức có đóng vai trò quan trọng hay không? Ai? Bằng cách nào?

13. Theo Ông/Bà kênh liên lạc/gặp gỡ nào với doanh nghiệp có hiệu quả hơn trong việc thúc đẩy quá trình đổi mới? Tại văn phòng hay ngoài văn phòng?

14. Tại diễn đàn nào, ông bà hoặc các doanh nghiệp tham gia vào các cuộc thảo luận về đổi mới?

    - Gặp gỡ hàng năm giữa cơ quan nhà nước với các nhà đầu tư

    - Họp Hội đồng nhân dân

    - Các bữa tiệc

    - Họp Hiệp hội doanh nghiệp

    - Gặp gỡ cá nhân với doanh nghiệp

    Theo Ông/Bà kênh nào là quan trọng nhất?

15. Ông/Bà vui lòng cho biết địa điểm diễn ra cuộc gặp gỡ với doanh nghiệp?

    - Tại văn phòng của Ông/Bà

    - Tại doanh nghiệp

    - Thông qua bữa ăn trưa/ăn tối

    - Tại sự kiện gia đình

    - Tại các sự kiện khác?

    Theo Ông/Bà địa điểm nào là thường xuyên nhất?

16. Ông/Bà vui lòng cho biết vai trò của hiệp hội doanh nghiệp trong quá trình đổi mới? Họ đã làm gì trong những năm 2005/2006 và 2010/2011? Theo đó, đâu là hoạt động hiệu quả nhất và hoạt động ít hiệu quả nhất? Lý do tại sao?

17. Nếu quá trình đổi mới thành công có ảnh hưởng đến cá nhân Ông/Bà hay không? Ông bà hãy giải thích rõ lý do của việc ảnh hưởng hay không ảnh hưởng?

18. Cơ quan của Ông/Bà có chịu ảnh hưởng nào hay không? Ảnh hưởng ít hay nhiều? Ảnh hưởng đó như thế nào?

19. Xin Ông/Bà cho biết có sự thảo luận giữa cơ quan Nhà nước về xếp hạng PCI của tỉnh hay không? Một lần? Thi thoảng? Thường xuyên? Sự thảo luận này có mang đến áp lực thay đổi chính sách và thể chế đối với cơ quan của Ông/Bà hay không?

20. Theo Ông/Bà, trong những cơ quan/tổ chức sau đây, cơ quan/tổ chức nào đóng vai trò chính trong quá trình đổi mới theo các mức độ cao/trung bình/thấp/không có vai trò.

Người tham gia	Cao	Trung bình	Thấp	Không có vai trò
Lãnh đạo tỉnh				
Sở Kế hoạch và Đầu tư				
Sở Công thương				
Sở Tài nguyên và Môi trường				
Ban Quản lý Khu Công nghiệp				
Các cơ quan khác				
Chính phủ				
Hội đồng nhân dân				
Nhà tài trợ nước ngoài (nêu cụ thể)				
Báo chí/Phát thanh/Truyền hình				
Lãnh đạo doanh nghiệp trong nước				
Lãnh đạo doanh nghiệp nước ngoài				
Hiệp hội doanh nghiệp nhỏ và vừa				
Hiệp hội ngành nghề				
Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam				
Khác (nêu rõ)				

21. Cơ quan/tổ chức nào có ảnh hưởng lớn nhất? Sắp xếp theo thứ tự? 1...., 2..., 3....

22. Theo Ông/Bà có lĩnh vực nào khác mà doanh nghiệp đóng vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy quá trình đổi mới hay không? Đó là lĩnh vực nào? Các doanh nghiệp tham gia như thế nào?

23. Theo ông bà, trong tương lai tỉnh có cần cải thiện hơn nữa cơ chế chính sách hay không? Trong lĩnh vực nào?

24. Nhiệm vụ của cơ quan Ông/Bà trong 2 năm tiếp theo là gì?

25. Ông/Bà làm gì để điều đó diễn ra?

Phụ lục 3
DANH SÁCH NHỮNG NGƯỜI TRẢ LỜI PHỎNG VẤN

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
1	Nguyễn Nhân Chiến	Ủy ban nhân dân tỉnh Bắc Ninh	Phó Chủ tịch	Cơ quan	Bắc Ninh
2	Bùi Hoàng Mai	Ban Quản lý Khu Công nghiệp tỉnh Bắc Ninh	Phó Trưởng ban	Cơ quan	Bắc Ninh
3	Nguyễn Văn Hải	Sở Công thương tỉnh Bắc Ninh	Giám đốc	Cơ quan	Bắc Ninh
4	Nguyễn Phương Bắc	Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Bắc Ninh	Phó Giám đốc	Cơ quan	Bắc Ninh
5	Trần Quang Huy	Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Bắc Ninh	Giám đốc	Cơ quan	Bắc Ninh
6	Nguyễn Đức Trực	Sở Tư pháp tỉnh Bắc Ninh	Giám đốc	Cơ quan	Bắc Ninh
7	Lê Tiến Nam	Sở Xây dựng tỉnh Bắc Ninh	Phó Giám đốc	Cơ quan	Bắc Ninh
8	Đặng Minh Ngọc	Ủy ban nhân dân tỉnh Hưng Yên	Phó Chủ tịch	Cơ quan	Hưng Yên
9	Đặng Ngọc Quỳnh	Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Hưng Yên	Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
10	Nguyễn Hải Triều	Sở Công thương tỉnh Hưng Yên	Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
11	Lê Ngọc Sỡi	Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Hưng Yên	Phó Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
12	Bùi Quang Kiêm	Sở Xây dựng tỉnh Hưng Yên	Phó Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
13	Doãn Anh Quân	Ban Quản lý Khu Đại học Phố Hiến	Trưởng ban	Cơ quan	Hưng Yên

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
14	Chu Tường Anh	Cục Thuế tỉnh Hưng Yên	Phó Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
15	Lê Hữu Thuận	Sở Lao động Thương binh & Xã hội tỉnh Hưng Yên	Phó Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
16	Phạm Thị Lý	Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Hưng Yên	Phó Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
17	Nguyễn Trọng Tâm	Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Hưng Yên	Chánh Văn phòng	Cơ quan	Hưng Yên
18	Mr.Tuấn	Sở Nội vụ tỉnh Hưng Yên	Trưởng phòng	Cơ quan	Hưng Yên
19	Bùi Thế Cử	Ban Quản lý Khu Công nghiệp tỉnh Hưng Yên	Phó Giám đốc	Cơ quan	Hưng Yên
20	Lê Minh Hoan	Ủy ban nhân dân tỉnh Đồng Tháp	Chủ tịch	Cơ quan	Đồng Tháp
21	Võ Minh Tâm	Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Đồng Tháp	Phó Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp
22	Lương Văn Đằng	Ban Quản lý Khu Công nghiệp tỉnh Đồng Tháp	Phó Trưởng ban	Cơ quan	Đồng Tháp
23	Võ Thành Lưỡng	Sở Xây dựng tỉnh Đồng Tháp	Phó phòng	Cơ quan	Đồng Tháp
24	Nhị Văn Khải	Sở Công thương tỉnh Đồng Tháp	Phó Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp
25	Ngô Hồng Chiều	Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Đồng Tháp	Phó Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp
26	Trần Phước Hùng	Sở Nội vụ tỉnh Đồng Tháp	Trưởng phòng	Cơ quan	Đồng Tháp
27	Phạm Thanh Phong	Sở Tư pháp tỉnh Đồng Tháp	Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp
28	Nguyễn Thiện Nghĩa	Tổ Công tác Đề án 30 tỉnh Đồng Tháp	Phó Chánh Văn phòng	Cơ quan	Đồng Tháp
29	Nguyễn Phước Sơn	Sở Khoa học và Công nghệ tỉnh Đồng Tháp	Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp
30	Trần Minh Hồng	Sở Lao động Thương binh & Xã hội tỉnh Đồng Tháp	Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
31	Mai Hồng Thanh	Trung tâm Xúc tiến Đầu tư tỉnh Đồng Tháp	Giám đốc	Cơ quan	Đồng Tháp
32	Nguyễn Hữu Dũng	Ủy ban nhân dân thành phố Cao Lãnh	Chủ tịch	Cơ quan	Đồng Tháp
33	Phùng Thanh Hải	Ủy ban nhân dân huyện Tân Hồng	Chủ tịch	Cơ quan	Đồng Tháp
34	Dương Tiến Dũng	Ủy ban nhân dân tỉnh Cà Mau	Phó Chủ tịch	Cơ quan	Cà Mau
35	Phạm Tuấn Kiệt	Trung Tâm Xúc tiến Đầu tư Thương mại & Du lịch tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
36	Nguyễn Việt Lập	Ban Quản lý Khu Công nghiệp tỉnh Cà Mau	Phó Trưởng ban	Cơ quan	Cà Mau
37	Ngô Thành Nhơn	Sở Kế hoạch và Đầu tư tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
38	Quách Minh Luận	Sở Công thương tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
39	Đặng Hữu Lạc	Sở Tài nguyên và Môi trường tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
40	Đặng Thái Nguyên	Sở Xây dựng tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
41	Châu Công Bằng	Sở Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
42	Lê Thanh Tòng	Sở Lao động Thương binh & Xã hội tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
43	Trần Thanh Hóa	Sở Nội vụ tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
44	Nguyễn Thanh Xua	Cục Thuế tỉnh Cà Mau	Phó Giám đốc	Cơ quan	Cà Mau
45	Trương Thanh Ngon	Ủy ban Nhân dân huyện Đầm Dơi	Phó Chủ tịch	Cơ quan	Cà Mau
46	Vũ Xuân Thuyên	Cục Phát triển Doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư	Chuyên viên cao cấp	Cơ quan	Hà Nội

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
47	Lê Viết Thái	Ban nghiên cứu Thể chế Kinh tế, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương	Trưởng ban	Cơ quan	Hà Nội
48	Nguyễn Văn Vũ	Viglacera, Khu Công nghiệp Yên Phong - Bắc Ninh	Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
49	Kim Yong Seok	SamSung Electronics Việt Nam	Giám đốc Kế hoạch	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
50	Chan Gyun Young	Công ty Cổ phần Seoul Metal Việt Nam	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
51	Vũ Quang Anh	Công ty TNHH ALS Bắc Ninh	Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
52	Nguyễn Hồng Hạnh	Tổng Công ty Phát triển Đô thị Kinh Bắc	Trưởng phòng Kinh doanh	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
53	Sachio Kageyama	Công ty TNHH Canon Việt Nam	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
54	Trần Vọng	Công ty Cổ phần Thép Bắc Việt	Trưởng phòng Nhân sự	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
55	Jack Lin	Công ty TNHH MiTAC Precision Technology Vietnam	Phụ trách Nhân sự	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
56	Peter Pan	Tập đoàn Công nghệ Hồng Hải	Phụ trách Phân phối	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
57	Đồng Ngọc Cẩm Nhung	Công ty TNHH Visan Khu Công nghiệp Tiên Sơn	Trưởng phòng Sản xuất	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
58	Trần Ngọc Linh	Công ty Cổ phần Sản xuất và Thương mại Đức Việt	Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
59	Phùng Thị Thu Hà	Công ty Cổ phần ACECOOK Việt Nam	Trưởng phòng	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
60	Nguyễn Đình Vinh	Công ty TNHH Ariston Thermo Việt Nam	Trưởng phòng Sản xuất	Doanh nghiệp	Bắc Ninh

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
61	Vũ Mai Anh	Công ty Cổ phần Sữa Việt Nam	Kế toán trưởng	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
62	Nguyễn Thị Hòa	Công ty Đồ gỗ Mỹ nghệ Trường Giang	Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
63	Vũ Quý	Công ty Mỹ nghệ Hưng Long	Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
64	Nguyễn Văn Sơn	Công ty TNHH Hoàng Anh	Giám đốc	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
65	Nguyễn Văn Trung	Công ty TNHH Trung Nguyệt	Giám đốc Điều hành	Doanh nghiệp	Bắc Ninh
66	Phạm Văn Tiệp	Công ty TNHH Hưng Phát tỉnh Hưng Yên	Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
67	Nguyễn Thị Muôn	Công ty TNHH Phúc Hưng	Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
68	Nguyễn Thị Thành	Doanh nghiệp tư nhân Thành Vinh	Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
69	Hà Văn Lai	Công ty TNHH Lai Hoài	Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
70	Bang Cheol Sik	Công ty TNHH Sản xuất Thùng xe chyên dụng KPI	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
71	Chang Hong Kim	Công ty TNHH DONGYANG E&P Việt Nam	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
72	Trần Quang Đường	Công ty Cổ phần Thép Việt Ý	Giám đốc Dự án	Doanh nghiệp	Hưng Yên
73	Trần Thanh Long	Công ty Cổ phần Ngọc Diệp	Giám đốc Nhà máy	Doanh nghiệp	Hưng Yên
74	Tsuneto Yasuji	Công ty TNHH Điện tử Canon Việt Nam	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
75	Hiroshi Kurosaki	Công ty TNHH JP Corelex (Việt Nam)	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên
76	Lê Thị Mai Mây	Công ty TNHH Fancy Creation Việt Nam	Kế toán trưởng	Doanh nghiệp	Hưng Yên
77	Chiba Tokiteru	Công ty TNHH Akiyama-sc (Việt Nam)	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Hưng Yên

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
78	Lê Minh Thuận	Công ty Cổ phần May Sao Mai	Phó Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
79	Đoàn Bá Điền	Công ty Phát triển Đô thị Sen Vàng	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
80	Phan Thanh Nhàn	Công ty TNHH Điện Minh Thanh	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
81	Hà Xuân Long	Công ty TNHH MTV Dịch vụ Phát triển Nông nghiệp Đồng Tháp	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
82	Nguyễn Anh Dũng	Công ty Cấp thoát Nước Đồng Tháp	Phó Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
83	Triệu Dương	Công ty TNHH Thức ăn Thủy sản New Hope	Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
84	Nguyễn Hoàng Triệu	Công ty Cổ phần Docifish	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
85	Lê Bá Tỷ	Công Ty Cổ Phần Thủy Hải Sản Trường Giang	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
86	Nguyễn Văn Hưng	Công ty Cổ phần Bao bì Đồng Tháp	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
87	Trần Thị Đào	Công ty Cổ phần Dược phẩm Imexpharm	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
88	Đàm Thị Vân	Cty TNHH Sản xuất và Thương mại Hòa Hưng	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
89	Trần Thị Lê Khanh	Công ty Cổ phần Vĩnh Hoàn	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
90	Nguyễn Quang Thịnh	Ngân hàng Thương mại Cổ phần Xăng dầu Petrolimex	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
91	Trần Quang Sĩ	Công ty Thương mại Dầu khí Đồng Tháp	Phó Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
92	Lê Ngọc Hạng	Công ty TNHH một thành viên Khu Công nghiệp Hidico	Giám đốc	Doanh nghiệp	Đồng Tháp
93	Nguyễn Chí Linh	Công ty TNHH Chí Linh	Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
94	Phạm Hùng Tráng	Công ty Cổ phần Xây lắp và Dịch vụ Bưu điện Cà Mau	Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
95	Mr.Thống	Công ty Cổ phần Thương nghiệp Cà Mau	Trưởng phòng nhân sự	Doanh nghiệp	Cà Mau
96	Nguyễn Minh Phú	Công ty Cổ phần Thủy Hải sản Minh Phú	Chủ tịch HĐQT	Doanh nghiệp	Cà Mau
97	Đỗ Công Thành	Công ty Cổ phần Chế biến và Dịch vụ Thủy sản Cà Mau	Phó Tổng Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
98	Chu chea hok	Công ty Sing Việt	Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
99	Tạ Hoàng Nam	Công ty TNHH một thành viên Huệ Nam	Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
100	Mr.Chung	Công ty TNHH Kinh doanh Chế biến Thủy sản và XNK Quốc Việt	Phó Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
101	Võ Anh Hoàng	Bệnh viện Đa khoa Hoàn Mỹ Minh Hải	Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
102	Nguyễn Việt Khái	Công ty Quang Điền	Phó Giám đốc	Doanh nghiệp	Cà Mau
103	Trưởng phòng	Công ty Nhà hàng & Khách sạn Best Cà Mau	Trưởng phòng	Doanh nghiệp	Cà Mau
104	Nguyễn Trần Bạt	InvestConsult Group	Chủ tich hội đồng quản trị	Doanh nghiệp	Hà Nội
105	Nguyễn Phương Thảo	Tập đoàn Đầu tư Phát triển Việt Nam	Giám đốc kinh doanh	Doanh nghiệp	Hà Nội
106	Nguyễn Nhân Phượng	Hiệp hội Doanh nghiệp nhỏ và vừa Bắc Ninh	Chủ tịch	Hiệp hội	Bắc Ninh
107	Đặng Đình Quân	Hiệp hội Doanh nghiệp Hưng Yên	Chủ tịch	Hiệp hội	Hưng yên
108	Nguyễn Đức Thiện	Hiệp hội Doanh nhân trẻ Hưng Yên	Chủ tịch	Hiệp hội	Hưng yên
109	Nguyễn Hải Quân	Hiệp hội Doanh nghiệp Đồng Tháp	Chủ tịch	Hiệp hội	Đồng Tháp

STT	Họ tên	Đơn vị công tác	Chức vụ	Loại hình	Địa phương
110	Đặng Xuân Huy	Hiệp hội Doanh nhân trẻ Đồng Tháp	Chủ tịch	Hiệp hội	Đồng Tháp
111	Trần Minh Khôi	Hiệp hội Doanh nhân trẻ Cà Mau	Chủ tịch	Hiệp hội	Cà Mau
112	Vũ Quốc Tuấn	Hiệp hội Làng nghề Việt Nam	Chủ tịch	Hiệp hội	Hà Nội
113	Nguyễn Hoài Nam	Hiệp hội Sản xuất Kinh doanh xuất khẩu Thủy sản Việt Nam	Phó Tổng Thư ký	Hiệp hội	Hà Nội
114	Nguyễn Văn Làn	Chương trình Phát triển Kinh tế Tư nhân	Chuyên gia cao cấp	Nhà tài trợ	Hà Nội
115	Mimi Groenbech	Tổ chức Lao động Quốc tế	Cố vấn Kỹ thuật	Nhà tài trợ	Hà Nội
116	Nguyễn Cao Cường	Báo Đầu tư Nước ngoài	Tổng Biên tập	Báo chí	Hà Nội
117	Phan Ngọc Quân	Báo Sài Gòn Tiếp thị	Nhà báo	Báo chí	Hà Nội
118	Lê Duy Bình	Economica Việt Nam	Giám đốc	Chuyên gia	Hà Nội
119	Phan Hữu Thắng	Trung tâm Nghiên cứu Đầu tư Nước ngoài	Giám đốc	Chuyên gia	Hà Nội
120	Nguyễn Minh Phương	Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ	Trưởng phòng	Chuyên gia	Hà Nội
121	Nguyễn Cúc	Viện Nghiên cứu và Đào tạo Môi trường Quản lý - Học viện Chính trị Hành chính khu vực I	Viện trưởng	Chuyên gia	Hà Nội

Phụ lục 4:

MÔ HÌNH LƯỢNG HÓA NHỮNG YẾU TỐ QUYẾT ĐỊNH CẢI CÁCH ĐIỀU HÀNH

Mô hình ước lượng:

$$\text{PCIGrowth0610}_i = \beta_o + \beta_1.\text{PCI06}_i + \beta_2.\ln\text{Invprivateshare} + \beta_3.\ln\text{GDPpercap}_i$$
$$+\beta_4\text{Leaderchange}_i + \beta_5.\text{Distance}_i + \beta_6.\text{City}_i + \beta_7.\text{Secondary}_i + \beta_8.\text{revenueratio}_i + \varepsilon_i$$

Trong đó: *PCIGrowth0610*$_i$ là tăng trưởng PCI từ năm 2006 đến 2010 của tỉnh i[1]; *PCI06*$_i$ là giá trị ban đầu của PCI vào năm 2006; *Invprivateshare* là khoản tỷ lệ trung bình của đầu tư tư nhân trong tổng vốn đầu tư từ 2000 - 2010; ln *GDPpercap*$_i$ là trị số logarit tự nhiên của tỷ lệ GDP trên vốn của tỉnh tại năm 2006[2]; *Leaderchange*$_i$ là biến giả định để chỉ ra xem có bất cứ sự thay đổi trong vị trí chủ tịch của Ủy ban nhân dân tỉnh; *Distance*$_i$ là khoảng cách từ Hà Nội hay Hồ Chí Minh đến tỉnh i; *City*$_i$ là một biến giả để chỉ ra tỉnh có thuộc một trong 5 thành phố lớn (Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Cần Thơ, Đà Nẵng, Hải Phòng); *Secondary*$_i$ là tỷ lệ lực lượng lao động tỉnh có trình độ văn hóa ít nhất là tới cấp 2 trong năm 2006; *revenueratio*$_i$ là một biến giả chỉ ra xem tỉnh thu vào nhiều hơn nộp ngân sách Trung ương (chỉ ra rằng tỉnh có thặng dư tài chính); và ε_i là độ lệch chuẩn[3].

Kết quả ước lượng mô hình được biểu diễn tại bảng A4.1.

Bảng A4.1 Những yếu tố quyết định mức tăng trưởng PCI

		Average PCI Growth		
	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
PCI06	-0,002	-0,00208	-0,00238	-0,00238
	(-3,35)	(-3,33)	(-4,77)	(-4,92)
Invprivateshare		-0,01356	0,016352	-0,00096
		(-0,23)	(0,34)	(-0,02)

(1) Trung bình của chỉ số tăng trưởng được dùng để tránh phụ thuộc vào các chỉ số cuối kỳ.

(2) Cả vốn đầu tư và GDP được đo lường theo mức giá cố định của năm 1994

(3) Ngoài ra có 2 tỉnh được thêm biến giả (Lạng Sơn và Bắc Kạn) vì có những đặc điểm nổi bật gây sai lệch đáng kể so với các kết quả khác

		Average PCI Growth		
	Model 1	**Model 2**	**Model 3**	**Model 4**
ln GDPpercap		0,003037	0,004642	-0,00012
		(0,6)	(0,96)	(-0,02)
Leaderchange			0,007419	0,009342
			(1,56)	(1,98)
Distance			-3,99E-06	-2,92E-06
			(-0,4)	(-0,3)
City			-0,01558	-0,02266
			(-1,94)	(-2,64)
Secondary			-0,0013	-0,00129
			(-6,22)	(-6,36)
RevenueRatio				0,012568
				(2,02)
province20_ LangSon	-0,05669	-0,05578	-0,06317	-0,06119
	(-2,91)	(-2,8)	(-4,08)	(-4,06)
province24_ BacKan	-0,03683	-0,0301	-0,04336	-0,05224
	(-1,89)	(-1,32)	(-2,27)	(-2,73)
Constant	0,100657	0,090222	0,176263	0,226934
	(3,47)	(1,38)	(2,79)	(3,42)
Adjusted R2	0,2214	0,2001	0,5218	0,5476
Number of observations	64	64	64	64

Note: t-statistics in parentheses.

Bảng A4.2 Tương quan PCI và các chuyến công tác của nhóm khảo sát PCI

	PCI (t)	**PCI (t-1)**	**PCI (t-2)**	**VCCI (t)**	**VCCI (t-1)**	**VCCI (t-2)**
PCI (t)	1					
PCI (t-1)	0,7593*	1				
PCI (t-2)	0,7182*	0,7569*	1			

	PCI (t)	PCI (t-1)	PCI (t-2)	VCCI (t)	VCCI (t-1)	VCCI (t-2)
VCCI (t)	0,1838*	0,1286*	0,1798*	1		
VCCI (t-1)	0,2409*	0,1673*	0,1525*	0,2931*	1	
VCCI (t-2)	0,3119*	0,2082*	0,1582*	0,2970*	0,3399*	1

Chú ý: Dấu hoa thị chỉ ra mức lệch thống kê từ 0 - 5% trong độ tin cậy.

Mô hình tác động của các chuyến công tác của nhóm khảo sát PCI tới kết quả PCI

Giả định một mô hình động đơn giản của chỉ số PCI tỉnh I vào năm t:

$$PCI_{it} = \alpha.PCI_{it-1} + \beta.VCCI_{it} + \gamma_t + RM_i + \nu_{it}$$

$VCCI_{it}$ là một biến giả chỉ ra xem có bất cứ chuyến thăm nào của nhóm khảo sát PCI của VCCI[1] tới tỉnh I vào năm t không; γ_t là một nhóm biến giả chỉ ra các nhân tố có tác động đến tất cả các tỉnh trong các năm; RM_i là một biến không quan sát được chỉ ra quan điểm về cải cách của tỉnh; và ν_{it} là độ lệch chuẩn. Mô hình này cho thấy chỉ số PCI khá ổn định, được chứng minh bằng mức tương quan chặt chẽ theo thời gian, nhưng chuyến công tác của nhóm khảo sát PCI có thể làm tăng chỉ số PCI trong cùng năm.

Ước lượng mô hình này phức tạp do hai yếu tố. Thứ nhất, đây là mô hình động, với một biến nội sinh độc lập nằm trên vế phải của đẳng thức. Thứ hai, "quyết tâm cải cách" là một biến định tính không đo lường được nhưng có thể ảnh hưởng đến năng lực của tỉnh. Hơn nữa, mong muốn cải cách có tương quan tỷ lệ thuận với chỉ số PCI và khả năng mời nhóm khảo sát PCI tới thăm tỉnh. Do đó, ước lượng bình phương nhỏ nhất (OLS) có thể tính ra α và β tương đối mất cân xứng. Thêm nữa, vấn đề không thể giải quyết bằng một mô hình ước lượng được thiết kế cố định vì như thế có thể gây ra sự tương quan giữa $PCIi_{t-1}$ và độ lệch bình quân, gây ra ước lượng thấp hơn so với các tham số ước lượng. Tương tự, ước lượng khác biệt cũng bị lệch dưới do sự tương quan giữa $PCIi_{t-1}$ và vi_{t-1}. Giải pháp là sử dụng phương pháp mô-men tổng quát (GMM) (Arellano and Bond, 1991). Về cơ bản, phương pháp này có thể triệt tiêu độ chệch gây ra bởi biến không ước lượng được như mức mong muốn cải cách cũng như định danh các biến trễ nội sinh. Kết quả trình bày tại bảng A4.3.

Bảng A4.3 chỉ ra 2 kết quả quan trọng. Đầu tiên, nó xác minh tính ổn định của chỉ số PCI: α dương và có giá trị thống kê tương đối lớn. Thứ hai, nó cung cấp bằng chứng cho thấy các chuyến công tác của nhóm khảo sát PCI có thể làm tăng điểm PCI. Ước lượng β là 0.57, cho thấy 1 chuyến công tác của nhóm khảo sát PCI làm tăng chỉ số PCI của tỉnh lên khoảng 0.57 trong năm đó. Dù sao, kết quả ước lượng không quá quan trọng về mặt thống kê dựa trên mức tin cậy thông thường.

[1] Lưu ý rằng nhóm nghiên cứu đề cập ở đây chỉ là chuyến thăm của nhóm nghiên cứu PCI của VCCI cho hội thảo, không bao gồm các chuyến thăm của nhân viên VCCI vì các lý do khác

Bảng A4.3 Ước lượng tổng quát về tác động của các chuyến công tác nhóm khảo sát PCI tới chỉ số PCI

```
Dynamic panel-data estimation, one-step difference GMM
------------------------------------------------------------------------------
Group variable: pci_id                          Number of obs      =       190
Time variable : year                            Number of groups   =        64
Number of instruments = 10                      Obs per group: min =         1
Wald chi2(3)  =     29.12                                      avg =      2.97
Prob > chi2   =     0.000                                      max =         3
------------------------------------------------------------------------------
             |               Robust
         pci |      Coef.   Std. Err.      z    P>|z|     [95% Conf. Interval]
-------------+----------------------------------------------------------------
         pci |
         L1. |   .4742086   .2249807     2.11   0.035     .0332545    .9151627
             |
   vcci_visit |   .5701594   .4854597     1.17   0.240    -.3813241    1.521643
  _Iyear_2008 |  -2.664494   .5028629    -5.30   0.000    -3.650087     -1.6789
  _Iyear_2009 |  -1.274766   .4603508    -2.77   0.006    -2.177037   -.3724948
  _Iyear_2010 |  -1.705363   .4933799    -3.46   0.001    -2.672369   -.7383557
------------------------------------------------------------------------------
Instruments for first differences equation
  Standard
    D.(_Iyear_2006 _Iyear_2007 _Iyear_2008 _Iyear_2009 _Iyear_2010 vcci_visit)
  GMM-type (missing=0, separate instruments for each period unless collapsed)
    L(2/.).pci
------------------------------------------------------------------------------
Arellano-Bond test for AR(1) in first differences: z =  -2.79  Pr > z =  0.005
Arellano-Bond test for AR(2) in first differences: z =   0.62  Pr > z =  0.532
------------------------------------------------------------------------------
Sargan test of overid. restrictions: chi2(5)    =   1.05  Prob > chi2 =  0.958
  (Not robust, but not weakened by many instruments.)
Hansen test of overid. restrictions: chi2(5)    =   1.36  Prob > chi2 =  0.929
  (Robust, but can be weakened by many instruments.)
```

Tài liệu tham khảo

Tiếng Việt

Báo cáo Phát triển Việt Nam, (2012), *Kinh tế thị trường khi Việt Nam trở thành quốc gia thu nhập trung bình*, Báo cáo tại Hội nghị Nhóm Tư vấn các nhà tài trợ cho Việt Nam ngày 06/12/2011

DEPOCEN (2010), *Báo cáo khảo sát tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai*, Ngân hàng Thế giới; UKAid; Depocen, 2010

GTZ-MPI (2008) *Hiệp hội doanh nghiệp tại Hưng Yên, Quảng Nam, Đắk Lắk và An Giang: Khảo sát, so sánh và khuyến nghị*, Hà Nội, GTZ.

Lê Duy Bình và Đậu Anh Tuấn (2010) *Đánh giá nhanh chất lượng khu vực kinh tế tư nhân trong 10 năm thực hiện Luật Doanh nghiệp*, Hà Nội, UNDP-CIEM

Nguyễn Đình Cung, Phạm Anh Tuấn, Bùi Văn và Capice, David (2004) *Lịch sử hay chính sách: Tại sao các tỉnh phía Bắc không tăng trưởng?* Hà Nội, Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương và Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc.

Rama. M., (2008). *Những quyết sách khó khăn: Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi, Dựa trên các cuộc nói chuyện với Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt cùng với Giáo sư Đặng Phong và Đoàn Hồng Quang*, Working Paper No.40, The Commission on Growth and Development, Washington, Ngân hàng Thế giới

TAF-VCCI, (2005), *Điều hành kinh tế tại Việt Nam: các yếu tố quyết định*, Hà Nội.

TAF-VCCI, (2005b), *Điều hành kinh tế tỉnh tại Việt Nam: Thực tiễn tốt*, Hà Nội.

Trần Hữu Huỳnh và Đậu Anh Tuấn, (2007), *Hiệp hội Doanh nghiệp Việt Nam với vai trò vận động chính sách - còn nhiều việc phải làm*, VCCI và GTZ, Hà Nội

VCCI, (2006, 2007, 2008, 2009, 2010), *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh*, trang 11, 12, 13, 14, 15, Hà Nội: USAID và VNCI (Vietnam Competitiveness Initiative). Tải xuống tại http://www.pcivietnam.org, truy cập ngày 12/10/2011

Võ Trí Thành, Đinh Hiền Minh và Trịnh Quang Long, (2005), *Phát triển doanh nghiệp địa phương và vai trò của chính quyền địa phương*, Phần II, Chương trình Nghiên cứu Hợp tác, Series No. 134, Tokyo, Viện Phát triển Kinh tế.

Vũ Thành Tự Anh, Lê Viết Thái và Võ Tất Thắng (2007) "X*é rào ưu đãi đầu tư trong bối cảnh phân cấp ở Việt Nam: cạnh tranh cùng có lợi hay cuộc chạy đua*

xuống đáy?" Bộ Tài liệu Đối thoại Chính sách, Hà Nội, Chương trình Phát triển Liên Hợp quốc.

Vũ Xuân Thuyên (2010) "*Một số giải pháp khắc phục tình trạng ban hành chính sách thu hút đầu tư trái pháp luật của chính quyền cấp tỉnh*", Đề tài Nghiên cứu Khoa học cấp Bộ.

World Bank (2011), "*Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam*", Ngân hàng Thế giới tại Việt Nam; Đại sứ quán Đan Mạch; Đại sứ quán Thụy Điển, 2011, Hà Nội, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia Sự thật.

Tiếng Anh

Abadie, Alberto; Diamond, Alexis J. and Hainmueller, Jens (2011) '*Comparative Politics and the Synthetic Control Method*', MIT Political Science Department Research Paper No. 2011-25, http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=198468#show1950298 (accessed 15 March 2012)

Abdel-Latif, Abla và Schmitz, Hubert (2010) '*Growth Alliances: Insights from Egypt*', Business and Politics 12.4: 1-27

Abrami, Regina, Malesky, Edmund và Zheng, Yu (2008) '*Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China*', HBS Working Paper 08-099, Cambridge, MA: Harvard Business School

Arellano, Manuel và Bond, Stephen (1991) '*Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations*', The Review of Economic Studies 58: 277-97

Asia Foundation (2011), *Innovations in Local Economic Governance in Asia*, San Francisco: The Asia Foundation

CFS (2010) *An Upside Down View of Governance*, Brighton: Centre for the Future State, Institute of Development Studies

Crook, Richard và Booth, David (2011) *Working with the Grain? Rethinking African Governance*, IDS Bulletin 42.2

Fforde, Adam and de Vylder, Stefan (1996) *From Plan to Market: the Economic Transition in Vietnam*, Boulder: West View Press

Francis, Corinna-Barbara (2001) '*Quasi-Public, Quasi-Private Trends in Emerging Market Economies: The Case of China*', Comparative Politics 33.3: 275-94

Gainsborough, Martin (2010) *Vietnam - Rethinking the State*, London and New York: Zed Books. Chiang Mai: Silkworm Books

Gerschenkron, Alexander (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA: Harvard University Press

Haggard, Stephan (2004) '*Institutions and Growth in East Asia*', Studies in Comparative International Development 38.4: 53-81

Hewko, John (2003) '*Foreign Direct Investment in Transitional Economies: Does the Rule of Law Matter?'*, East European Constitutional Review, Fall 2002/Winter 2003:71-9

Hobday, Michael (2003) '*Innovation in Asian Industrialization: A Gerschenkronian Perspective*', Oxford Development Studies 31.3: 293-314

Hongbin Cai and Triesman, Daniel (2009) '*Political Decentralization and Policy Experimentation*' Quarterly Journal of Political Science 4.1: 35-58

Hongbin Cai and Triesman, Daniel (2006) '*Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?*' World Politics 58.4: 505-35

Malesky, Edmund (2011) '*Selection of 30 Provinces for First Stage Roll Out Using Propensity Score Matching*', mimeo, University of California, San Diego

Malesky, Edmund (2009) '*Foreign Investors: Agents of Economic Transition. An Instrumental Variables Analysis*', Quarterly Journal of Political Science 4.1: 59-85

Malesky, Edmund (2008) '*Straight Ahead on Red: How Foreign Direct Investment Empowers Subnational Leaders*', Journal of Politics 70.1: 97-119

Malesky, Edmund (2004a) '*At Provincial Gates: The Impact of Foreign Direct Investment on Local Autonomy and Economic Reform*', Ph.D. Dissertation, Political Science Department, Duke University, Durham/North Carolina

Malesky, Edmund (2004b) '*Push, Pull and Reinforcing: The Channels of FDI Influence on Provincial Governance in Vietnam*', in Benedict Kerkvliet and David Marr (eds), Beyond Ha Noi: Local Government in Vietnam, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies: 285-333

McCulloch, Neil và Edmund Malesky (2011) *Does Better Local Governance Improve District Growth Performance in Indonesia?*, IDS Working Paper 369, July 2011, Brighton: Institute of Development Studies

McCulloch, Neil và Nguyen Duc Nhat (forthcoming) '*The Sequence of Governance Reform and Private Investment in Vietnam's Provinces',...*

MPI (2010) *Impacts of International Economic Integration on Vietnam's Economy after Three Years of WTO Membership,* Ha Noi: Ministry of Planning and Investment

Moore, Mick và Schmitz, Hubert (2008) *Idealism, Realism and the Investment Climate in Developing Countries,* IDS Working Paper 307, Brighton: IDS

Schneider, Ben Ross and Maxfield, Sylvia (1997) '*Business, the State, and Economic Performance in Developing Countries*', in Sylvia Maxfield and Ben Ross Schneider, Business and the State in Developing Countries, Ithaca and London: Cornell University Press

Van de Walle, Nicolas (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis1979-1999,* Cambridge: Cambridge University Press

ĐỘNG LỰC THÚC ĐẨY CẢI CÁCH KINH TẾ TẠI CÁC TỈNH Ở VIỆT NAM

MỘT SỐ BÀI HỌC TỪ CẢI CÁCH KINH TẾ

Chịu trách nhiệm xuất bản

NGUYỄN THỊ THU HÀ

Biên tập: NGÔ MỸ HẠNH
TRỊNH THU CHÂU

Trình bày sách: NGUYỄN MẠNH HOÀNG

Sửa bản in: TRỊNH THU CHÂU

Thiết kế bìa: TRẦN HỒNG MINH

NHÀ XUẤT BẢN THÔNG TIN VÀ TRUYỀN THÔNG

Trụ sở: Số 9, Ngõ 90, phố Ngụy Như Kon Tum, quận Thanh Xuân, TP. Hà Nội
ĐT Biên tập: 04.35772143 ĐT Phát hành: 04.35772138
E-mail: nxb.tttt@mic.gov.vn Fax: 04.35579858
Website: www.nxbthongtintruyenthong.vn

Chi nhánh TP. Hồ Chí Minh: 8A đường D2, P25, quận Bình Thạnh, TP. Hồ Chí Minh
Điện thoại: 08.35127750, 08.35127751 Fax: 08.35127751
E-mail: cnsg.nxbtttt@mic.gov.vn

Chi nhánh TP. Đà Nẵng: 42 Trần Quốc Toản, quận Hải Châu, TP. Đà Nẵng
Điện thoại: 0511.3897467 Fax: 0511.3843359
E-mail: cndn.nxbtttt@mic.gov.vn

In 500 bản, khổ 21x29 cm tại Công ty TNHH In - Thương mại và Dịch vụ Nguyễn Lâm
Số đăng ký kế hoạch xuất bản: 625-2012/CXB/1-193/TTTT
Số quyết định xuất bản: 165/QĐ-NXB TTTT ngày 27 tháng 6 năm 2012
In xong và nộp lưu chiểu tháng 6 năm 2012. *Mã số: QK 12 HM 12*