

THỐNG NHẤT NHẬN THỨC VÀ CÓ BƯỚC ĐI PHÙ HỢP TRONG ĐỔI MỚI THỂ CHẾ KINH TẾ

◆ TS TRẦN DU LỊCH

Ủy viên Ủy ban Kinh tế của Quốc hội

Phát biểu tại Kỳ họp thứ 6 Quốc hội Khoá XIII ngày 21-10-2013, Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng chỉ rõ: "...Nhận thức trên một số vấn đề về chủ trương, quan điểm phát triển đã được đề ra vẫn còn khác nhau dẫn đến đổi mới thể chế, chính sách trên một số vấn đề còn ngập ngừng, thiếu nhất quán...". Đó là nhận xét khái quát về những trở lực của quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường hiện nay ở nước ta.

1. Ba vấn đề trọng tâm trong thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN

Để hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN, có ba vấn đề trọng tâm:

Cần đổi mới tư duy và hành động trong việc thực hiện chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước từ Trung ương đến địa phương trong điều kiện vận hành của thị trường. Quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường, ngoài việc tạo môi trường pháp lý minh bạch, thông thoáng cho sự vận động của các chủ thể tham gia thị trường, còn có vai trò khắc phục những khuyết tật cố hữu của thị trường để tạo nên

một sức mạnh tổng hợp của vai trò Nhà nước và vai trò thị trường.

Định chế vận hành cơ chế thị trường không thể sáng tạo cá biệt cho từng quốc gia, mà về cơ bản nó mang tính phổ biến, tuân theo quy luật của thị trường và là sự tích lũy tri thức quản lý của loài người. Thị trường là công cụ, là cơ chế chuyển tải mục tiêu phát triển của một quốc gia; chứ tự nó không phải là mục tiêu. Do đó, sử dụng các công cụ kinh tế thị trường không mâu thuẫn với tính chất định hướng XHCN trong mô hình kinh tế của nước ta.

Do thuộc tính của kinh tế thị trường, nên thường xuyên xuất hiện sự xung đột và mâu thuẫn lợi ích giữa các chủ thể khác nhau của thị trường (thí dụ: không có chính sách kinh tế tài chính nào của nhà nước thỏa mãn lợi ích của mọi đối tượng điều chỉnh); thường xuất hiện các nhóm lợi ích tác động đến chính sách và thể chế quản lý.

2. Nhà nước sử dụng hiệu quả các công cụ của thị trường, không làm thay thị trường

Nhà nước sử dụng các công cụ thị trường để định hướng sự vận động của các chủ thể kinh tế phục vụ cho mục tiêu xã hội và bảo vệ môi trường. Mục tiêu phát triển bền vững được ưu tiên hàng đầu để xử lý các khuyết tật của kinh tế thị trường. Biểu hiện rõ nét của xu hướng này

là Nhà nước không làm thay thị trường, mà can thiệp để hạn chế những khuyết tật và xử lý những thất bại của thị trường.

Tác động của thị trường ngày càng vượt khỏi phạm vi quốc gia, trở thành các vấn đề của khu vực và quốc tế. Do đó, thể chế thị trường của một nước phải tương thích với thể chế của các định chế kinh tế, tài chính quốc tế và khu vực nhằm bảo đảm cho sự vận động thông suốt của thị trường. Tính lệ thuộc của các nền kinh tế đang phát triển vào các nền kinh tế đã phát triển giảm dần và tính tương thuộc ngày càng tăng lên.

Nhà nước không bao cấp rủi ro trong kinh doanh của doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra những rủi ro cho doanh nghiệp bằng các quyết định hành chính của mình. Hiện nay, hệ thống pháp luật của nước ta trong quản lý kinh tế thị trường, tuy chưa hoàn thiện, nhưng cũng đã phủ kín hầu hết các lĩnh vực. Thực tế hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế chưa cao là do sự can thiệp của Nhà nước, ở nhiều cấp chính quyền khác nhau, không phù hợp với sự vận động của thị trường. Mặt khác, Nhà nước lại thiếu công cụ và cơ chế giám sát, chế tài để bảo đảm các chủ thể tham gia các quan hệ thị trường tuân thủ “luật chơi” chung.

3. Hoàn thiện cơ chế vận hành các loại thị trường

Giải bài toán phát triển của Việt Nam chính là giải bài toán mô hình kinh tế thị trường Việt Nam. Trước hết cần sớm hoàn thiện cơ chế vận hành của năm loại thị trường.

Về mặt lý thuyết, nền kinh tế thị trường được vận hành trên “ba chân” là: Thị trường hàng hóa; Thị trường vốn và Thị trường dịch vụ. Ba thị trường này có quan hệ hữu cơ với nhau và luôn luôn phản ánh trình độ phát triển của một nền kinh tế. Thực tế nền kinh tế nước ta trong quá trình đổi mới cho thấy, ba

loại thị trường nói trên, từng bước được hình thành và phát triển với quy mô của mỗi thị trường khác nhau, nhưng phản ánh một đặc điểm chung nhất là **sự thiếu đồng bộ** giữa ba thị trường và trong nội bộ mỗi loại thị trường. Từ 3 thị trường cơ bản trên, Đại hội IX của Đảng đã cụ thể hóa năm loại thị trường ở nước ta và đặt ra yêu cầu hoàn thiện.

Sự phát triển các loại thị trường trong nền kinh tế nước ta còn thể hiện sự phát triển không đều giữa các địa phương trong cả nước. Do đó, vấn đề hoàn thiện các loại thị trường cần xác định trên hai nguyên tắc:

a) Bảo đảm tính đồng bộ trong mối quan hệ kinh tế giữa các thị trường với nhau.

b) Sự phát triển các loại thị trường phải thông qua các chính sách của Nhà nước, được bảo đảm bằng hệ thống pháp luật có liên quan, hướng tới mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội cho từng giai đoạn của quá trình CNH, HĐH đất nước. Dựa vào hai nguyên tắc này để xem xét về tính đồng bộ và trình độ phát triển của từng loại thị trường sẽ thấy được những nội dung cần phải hoàn thiện năm loại thị trường cụ thể sau đây:

Thị trường tài chính:

Nội dung cần hoàn thiện một loại thị trường, bao gồm ba yếu tố cấu thành thị trường: Các yếu tố tạo nên khối cung; các yếu tố tạo nên khối cầu và những hoạt động trung gian giữa cung - cầu. Trước hết cần chuyển từ sự can thiệp trực tiếp bằng các công cụ hành chính sang phương thức can thiệp gián tiếp thông qua các công cụ thị trường. Tăng cường tính chất độc lập tương đối của Ngân hàng Trung ương trong quản lý thị trường tiền tệ; xây dựng định chế giám sát độc lập của Nhà nước đối với toàn bộ thị trường tài chính; phát triển các định chế tài chính - tín dụng phi ngân hàng nhằm cung cấp nguồn vốn cho thị trường; bổ sung các biện

pháp chế tài đối với các định chế tài chính - tín dụng quản lý tạo rủi ro cho thị trường; cần xây dựng một đạo luật riêng về các **định chế tài chính - tín dụng phi ngân hàng** nhằm gắn kết hoạt động của thị trường vốn và thị trường tiền tệ; cần xây dựng **một định chế quốc gia về giám sát thị trường**. Tổ chức này có nhiệm vụ thông tin, dự báo, cảnh báo thị trường; giám sát và thực hiện các biện pháp chế tài đối với các chủ thể tham gia vào thị trường này.

Thị trường bất động sản:

Thị trường bất động sản là một thị trường đặc thù và đang có sự phát triển rất méo mó. Về tổng thể, thị trường bất động sản bao gồm cả ba loại thị trường: Thị trường mua bán chuyển dịch; Thị trường cho thuê; và Thị trường thế chấp. Nếu xét về tính chất, thì thị trường bất động sản được phân chia thành hai cấp: Thị trường sơ cấp và thị trường thứ cấp. Để lành mạnh hóa và phát triển thị trường bất động sản, cần phải phân tích sâu từng loại thị trường, tìm ra những nhân tố nào trực tiếp ảnh hưởng đến từng loại thị trường để có chính sách tác động phù hợp. Rà soát lại toàn bộ hệ thống pháp luật có liên quan đến thị trường bất động sản để sửa đổi đồng bộ. Phải sử dụng công cụ tài chính và công cụ quy hoạch để định hướng thị trường và chống đầu cơ.

Thị trường hàng hóa:

Thị trường hàng hóa nước ta có tốc độ phát triển khá cao trong những năm qua. Tuy nhiên, để phát triển thị trường này theo hướng hiện đại và phù hợp với điều kiện hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế cần tập trung hoàn thiện và phát triển hai loại thị trường sau:

a) Xây dựng và phát triển thị trường hàng hóa tập trung, thực hiện theo hướng thị trường tương lai. Tại đó các hợp đồng mua hàng được ký kết giữa người mua và người bán với giá mua từng đơn vị hàng hóa đã được xác định theo

điều kiện giao hàng trong tương lai. Đặc biệt đối với các loại nông sản, người nông dân chịu rủi ro về điều kiện thiên nhiên rất nặng nề; do đó cần chuyển rủi ro về thị trường cho người làm thương mại. Hay nói cách khác chính thị trường phải chịu rủi ro của thị trường, chứ không phải người sản xuất nông nghiệp. Xây dựng định chế thị trường hàng hóa tập trung mua bán các hợp đồng tương lai cần ưu tiên cho các loại nông sản và nguyên liệu cho sản xuất. Ngay cả những sản phẩm tiêu dùng nhập khẩu cũng có thể chuyển sang hình thức mua bán thị trường tương lai để tránh những biến động giá cả ảnh hưởng đến người tiêu dùng. Các công ty kinh doanh xăng dầu, sắt thép, phân bón phải tham gia vào thị trường hàng hóa tập trung mua bán các hợp đồng tương lai trên thế giới và chịu trách nhiệm về rủi ro giá cả của thị trường, chứ không phải tất cả biến động tiêu cực đều dồn cho người tiêu dùng.

b) Phát triển mạng lưới phân phối hàng hóa nội địa. Xu hướng chung là phương thức mua bán truyền thống sẽ được thay thế dần bằng **các hình thức mua bán hiện đại** như hệ thống siêu thị, trung tâm thương mại tập trung tổng hợp, trung tâm thương mại tập trung chuyên ngành. Hiện nay các phương thức kinh doanh hiện đại mới chiếm khoảng 20% tổng giao dịch hàng hóa bán lẻ của nước ta. Trong những năm gần đây, ở các đô thị lớn đang phát triển khá nhanh các hình thức kinh doanh bán lẻ hiện đại; trong đó có vai trò của các tập đoàn kinh doanh bán lẻ quốc tế.

Chính các tập đoàn bán lẻ với mạng lưới phân phối của mình chi phối rất mạnh đến các doanh nghiệp sản xuất cung ứng hàng hóa. Trong cam kết gia nhập WTO của nước ta, ta mở cửa có hạn chế cho các tập đoàn bán lẻ nước ngoài đến kinh doanh (điều kiện hạn chế là Chính phủ giữ quyền cấp phép kinh doanh

từ điểm bán lẻ thứ hai của các tập đoàn này trên thị trường Việt Nam), nhưng đối với các tập đoàn bán lẻ nước ngoài thì họ luôn luôn hướng tới mục tiêu xây dựng cả hệ thống phân phối, chứ không thể chỉ kinh doanh với một điểm bán lẻ. Do đó, nguy cơ các tập đoàn bán lẻ nước ngoài từng bước nắm giữ thị trường bán lẻ trong nước đang là thách thức đối với doanh nghiệp Việt Nam. Cần có chính sách ưu tiên cho các tổ chức bán lẻ trong nước phát triển; đồng thời khuyến khích hình thành các tập đoàn bán lẻ Việt Nam, xây dựng hệ thống bán lẻ hiện đại.

Thị trường lao động:

Việc hoàn thiện và phát triển thị trường lao động đồng bộ với các loại thị trường khác sẽ góp phần quan trọng huy động các nguồn nhân lực cho mục tiêu phát triển bền vững. Do đó, trong quá trình hoàn thiện pháp luật về lao động, đổi mới chính sách đào tạo gắn với thị trường, cần quan tâm đặc biệt đến 2 vấn đề: chất lượng lao động được đào tạo phải phù hợp với mục tiêu CNH, HĐH và phục vụ cho lộ trình chuyển đổi mô hình kinh tế sử dụng lao động rẽ sang lao động có chất lượng cao.

Thị trường công nghệ:

Để hoàn thiện và phát triển thị trường công nghệ cần tập trung vào bốn nhóm chính sách và biện pháp sau đây:

a) Các chính sách thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế cần đồng bộ với chính sách phát triển khoa học và công nghệ theo từng lĩnh vực và địa bàn cụ thể. Cần thực hiện chính sách thuế ưu đãi, khuyến khích các doanh nghiệp chuyển từ giai đoạn gia công sản phẩm cho nước ngoài sang giai đoạn nghiên cứu sản xuất linh kiện phụ kiện, thúc đẩy thị trường công nghệ phát triển và giúp nền kinh tế nâng cao được sức cạnh tranh.

b) Nghiên cứu đổi mới cách sử dụng ngân sách nhà nước đầu tư cho khoa học và công

nghệ theo hướng: nghiên cứu phải theo đơn đặt hàng cụ thể và có nghiệm thu sản phẩm cuối cùng; kết quả nghiên cứu được thanh toán theo thực chi, chứ không theo khung hành chính như hiện nay; nguồn kinh phí từ ngân sách nên được tập trung vào một số lĩnh vực trọng điểm, tránh dàn trải làm giảm hiệu quả đầu tư. Cơ chế tài chính cần làm rõ mối quan hệ lợi ích giữa doanh nghiệp và nhà khoa học - chuyên gia; nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với các tổ chức và cá nhân tham gia nghiên cứu khoa học và công nghệ.

c) Xây dựng "Quỹ đầu tư mạo hiểm" trong lĩnh vực khoa học và công nghệ. Khuyến khích các doanh nghiệp tham gia đầu tư mạo hiểm trong lĩnh vực triển khai ứng dụng công nghệ mới.

d) Khuyến khích và hỗ trợ cho các hoạt động sáng tạo công nghệ đối với cá nhân các nhà khoa học, đồng thời khuyến khích hình thành các vườn ươm doanh nghiệp công nghệ, vườn ươm công nghệ cao thương mại điện tử... và khuyến khích hình thành nhiều doanh nghiệp khoa học và công nghệ; đổi mới chính sách tài trợ của Nhà nước từ việc bao cấp ở đầu vào sang tài trợ đầu ra đối với sản phẩm khoa học và công nghệ.

4. Sử dụng công cụ quy hoạch và kế hoạch phù hợp với sự vận hành của cơ chế kinh tế thị trường

Đổi mới công tác kế hoạch nhằm xác định rõ những nội dung kinh tế - xã hội mà mỗi cấp chính quyền cần hoạch định; đồng thời tính toán sự cân đối các nguồn lực tương ứng với các mục tiêu đã xác định, nhằm định hướng cho thị trường phát triển. Đổi mới công tác kế hoạch và quy hoạch thực chất là xác định lại vai trò của Nhà nước trong suốt quá trình dẫn dắt thị trường phát triển theo mục tiêu của mình. Một trong các nhiệm vụ quan trọng của công tác

quy hoạch kế hoạch là dự báo, các nhân tố ảnh hưởng đến các mục tiêu phát triển.

Cần đổi mới nội dung và phương thức xác định các chỉ tiêu kinh tế - xã hội hiện nay theo hướng **chuyển từ tính chất pháp lệnh sang tính chất dự báo** các chỉ tiêu kinh tế. Trọng tâm của công tác kế hoạch là **xây dựng các chương trình mục tiêu** quốc gia, địa phương, trong đó xác định các chính sách, biện pháp, giải pháp nhằm bảo đảm các mục tiêu đề ra.

Về các chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội, cần tập trung vào các chỉ tiêu phát triển bền vững như các chỉ tiêu về an sinh xã hội, môi trường... nhằm buộc các cấp chính quyền phải thực hiện nhiệm vụ của mình.

5. Cần có sự đột phá trong cải cách hành chính và tài chính công

Mở rộng phân cấp, phân quyền cho địa phương; đồng thời phải tạo cơ chế để tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát của chính quyền Trung ương đối với chính quyền địa phương. Cụ thể là Chính phủ cần tập trung vào ba nhiệm vụ: hoạch định chính sách; ban hành các quy định và kiểm tra giám sát. Các quyết định cụ thể liên quan đến đời sống kinh tế ở mỗi địa phương, nên để địa phương thực hiện.

- Việc phân cấp cần dựa trên nguyên tắc thống nhất của nền hành chính quốc gia, nhưng phải đề cao tính tự chủ của địa phương.

Việc phân cấp cần được thực hiện theo hướng việc gì cấp dưới, địa phương làm tốt thì giao cho cấp đó thực hiện; cấp nào giải quyết sát thực tế hơn, có điều kiện thực hiện và có hiệu quả hơn thì giao nhiệm vụ, thẩm quyền cho cấp đó.

Nhiệm vụ của cấp nào thì cấp đó chịu trách nhiệm toàn bộ, có thẩm quyền đầy đủ.

Chuyển nền hành chính mang nặng mục tiêu quản lý, sang nền hành chính mang tính chất phục vụ.

Xây dựng nền hành chính phục vụ dựa trên cơ sở hình thành các tổ chức cung cấp dịch vụ công, các định chế yểm trợ. Hiện nay, luật pháp nước ta chưa chế định các định chế cung cấp dịch vụ công phi lợi nhuận. Cần xác định rõ bản chất của định chế cung cấp dịch vụ công phi lợi nhuận là các tổ chức cung cấp các dịch vụ công cho xã hội như: y tế, giáo dục, văn hóa, khoa học, dịch vụ đô thị, hỗ trợ pháp lý, hỗ trợ thông tin; các tổ chức khuyến nông, khuyến ngư... do các thành phần kinh tế và Nhà nước đầu tư; không phân biệt ai là chủ sở hữu. Nhà nước cần sớm xây dựng một **đạo luật về các tổ chức dịch vụ công phi lợi nhuận**. Khi có đạo luật này, thì vai trò quản lý nhà nước chính là giám sát sự hoạt động của các tổ chức trên, chứ không phải làm thay các tổ chức này.

6. Xác lập quan điểm về chiến lược phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ của Việt Nam

Thực tế hiện nay, trong số khoảng 500 nghìn doanh nghiệp đang hoạt động theo Luật doanh nghiệp, thì có trên 90% là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trong số hơn 3 triệu hộ sản xuất cá thể trong ngành công nghiệp - xây dựng, thương mại - dịch vụ (không đăng ký theo Luật doanh nghiệp), thì tuyệt đại bộ phận là người kinh doanh có quy mô vừa và nhỏ.

Vấn đề đặt ra là trong chiến lược phát triển, chúng ta dựa vào lực lượng nào và cần phát triển lực lượng nào: các tập đoàn kinh tế hay các doanh nghiệp vừa và nhỏ? Nếu kết hợp cả hai thì chiến lược kết hợp thế nào? Đây là bài toán cần phải giải trong chính sách phát triển, sẽ thể hiện trong từng đạo luật có liên quan và trong hệ thống các định chế hỗ trợ của Nhà nước. Cần có một đạo luật về doanh nghiệp vừa và nhỏ.

7. Phát triển công nghiệp phụ trợ là yếu tố sống còn đối với nền kinh tế khi tham gia vào chuỗi giá trị toàn cầu

Chuỗi giá trị tạo ra sản phẩm hàng hóa dịch vụ được nhìn nhận dưới ba công đoạn: Công đoạn nghiên cứu, thiết kế mẫu mã, sản xuất linh kiện phụ kiện, chi tiết của sản phẩm; Công đoạn sản xuất bao gồm gia công, lắp ráp tạo ra sản phẩm hoàn chỉnh và công đoạn phân phối, tổ chức bán hàng. Trong đó, công đoạn 1 có giá trị gia tăng cao nhất, tiếp đến là công đoạn 3; có giá trị gia tăng thấp nhất là công đoạn 2. Nền công nghiệp nước ta chủ yếu ở công đoạn thứ 2 này. Trong chiến lược công nghiệp hóa, phải hướng nền kinh tế vào công đoạn 1 và tham gia vào công đoạn 3. Đây là nội dung chính yếu trong mục tiêu tái cơ cấu nền kinh tế. Đề nghị cần sớm ban hành đạo luật về khuyến khích phát triển công nghiệp hỗ trợ.

8. Trở lại nền tảng của công nghiệp hóa - “tam nông”

Chúng ta phải nhận diện cho được những nhược điểm của nền nông nghiệp Việt Nam trên các phương diện cơ cấu sản phẩm, phương thức tổ chức sản xuất và tình trạng “nửa thất nghiệp” trong khu vực nông nghiệp. Ở đây có nhiều vấn đề liên quan đến các quan điểm lớn như: duy trì mô hình nông hộ hay phát triển theo quy mô mang lại hiệu quả nhất? Cần xóa bỏ tư duy cơ cấu kinh tế tỉnh; tránh tình trạng biến đất đai “bờ xôi ruộng mật” thành các khu công nghiệp hoặc đô thị; bố trí sản xuất và dân cư trên phạm vi các vùng kinh tế. Xây dựng và ban hành chính sách để các vùng chuyên canh lúa (2, 3 vụ) có thể cải thiện đời sống không thấp hơn người lao động trong các khu công nghiệp. Xây dựng các “cực điểm công - nông nghiệp” theo quy mô vùng (Agro-industrial Clusters), nhằm nâng cao giá trị nông sản.

9. Mô hình “công tư đối tác” (PPP) trong đầu tư

Mô hình PPP là phương thức đầu tư, mà theo đó Nhà nước bù đắp cho nhà đầu tư phần hiệu

quả kinh tế của dự án mang lại, nhưng không mang lại hiệu quả tài chính trực tiếp cho nhà đầu tư. Hiện nay, ở nước ta nhiều dự án đầu tư vào cơ sở hạ tầng được thực hiện theo hình thức này, trong đó có các dự án về giao thông, cấp nước, thu hút công nghiệp công nghệ cao... Với phương thức này, vốn đầu tư của ngân sách nhà nước trở thành “vốn mồi” để thu hút đầu tư của khu vực tư nhân. Tuy nhiên, hiện nay khung pháp lý cao nhất đối với hình thức đầu tư này chỉ là một quyết định của Thủ tướng, nên tạo ra rủi ro về pháp lý cho nhà đầu tư, do đó, cần chế định dưới hình thức một đạo luật. Nếu phát triển được mô hình này, thì nhiều loại dịch vụ và hàng hóa công cộng có thể thu hút khu vực tư nhân đầu tư, thu hẹp số lượng doanh nghiệp nhà nước đang thực hiện. Đây chính là hình thức đầu tư mà Nhà nước bổ khuyết cho thị trường, góp phần thực hiện chức năng của Nhà nước trong quản lý kinh tế.

Vấn đề đổi mới thể chế kinh tế đặt ra từ nhiều năm và hiện nay được xem như “một đột phá chiến lược” nhưng chưa mang lại kết quả như mong muốn. Vấn đề ở chỗ là thiếu cách nhìn hệ thống trong mô hình công nghiệp hoá đất nước; thiếu một triết lý phát triển rõ ràng để làm cơ sở cho việc định hình hệ thống thể chế phù hợp, mà hệ quả thấy rõ nhất là tuổi thọ luật pháp Việt Nam trong lĩnh vực kinh tế rất ngắn ngủi.

Cải cách thể chế, có bước đi phù hợp, nhưng phải đặt trong mối quan hệ hệ thống: việc làm trước phải mở đường cho việc làm sau, chứ không tạo ra xung đột pháp lý và mâu thuẫn chính sách. Vấn đề ưu tiên và bức xúc hiện nay trong cải cách thể chế là: **cải cách triệt để tài chính công và hành chính công**. Nếu không làm triệt để vấn đề này, thì mọi cải cách khác đều không mang lại hiệu quả. Trên cơ sở Hiến pháp hiện hành hoàn toàn có thể tiến hành cải cách triệt để hai lĩnh vực cốt tử nêu trên □