



Cải cách thể chế kinh tế Việt Nam nhằm thúc đẩy việc chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường

RAYMOND MALLON*

Tăng trưởng kinh tế và năng suất lao động của Việt Nam đang chậm lại trong những năm gần đây, đặc biệt từ sau khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008. Điều này đã châm ngòi cho nhiều cuộc tranh luận về các mô hình phát triển kinh tế - xã hội phù hợp nhất đối với Việt Nam. Chuyên gia kinh tế kỳ cựu của ADB, UNDP, WB, ông Raymond Mallon đã giành riêng cho Tạp chí Kinh tế và Dự báo bài viết này nhân dịp đầu Xuân Ất Mùi 2015.

VẤN ĐỀ VỀ NĂNG SUẤT VÀ NĂNG LỰC CẠNH TRANH CỦA VIỆT NAM

Sự sụt giảm tăng trưởng kinh tế và năng suất lao động của Việt Nam đã được lý giải bằng nhiều cách khác nhau, liên quan đến các vấn đề, như: quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường diễn ra chậm; vai trò của Nhà nước không rõ ràng; thiếu sáng tạo trong việc phát triển kinh doanh; khu vực doanh nghiệp tăng trưởng chậm.

Nhìn chung, đã có những lo ngại về sự bất bình đẳng, bởi có một số người có khả năng tích lũy của cải tương đối dễ dàng do đặc quyền của họ trong việc tiếp cận với vốn, đất đai và thị trường. Điều này tạo sự bất bình đẳng và rào cản đối với các doanh nghiệp mới, cũng như đối với cạnh tranh và sáng tạo. Từ đó, làm chậm tốc độ tăng trưởng GDP, thu nhập bình quân đầu người và mức sống của người dân.

Mặc dù có chậm lại trong mấy năm gần đây, nhưng nhìn chung, năng suất lao động của Việt Nam đã tăng lên đáng kể trong thời kỳ đổi mới. Tuy nhiên, so với nhiều quốc gia trong khu vực, thì con số này vẫn còn hạn chế. Điều đáng lo ngại là, mặc dù phần lớn dân số Việt Nam làm nghề nông, nhưng năng suất lao động trong lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam lại rất thấp. Sự

yếu kém của khung khổ thể chế đang bó buộc những cải cách, cũng như thu nhập và năng suất nông nghiệp; trong khi thị trường bất động sản vẫn còn nhiều quy định ngặt nghèo (giao dịch trong quyền sử dụng đất nông nghiệp bị hạn chế), diện tích đất sở hữu nhỏ và thường bị phân mảnh, các doanh nghiệp nhà nước vẫn chiếm ưu thế thị trường lúa gạo. Do vậy, cải cách thể chế nhằm tái cơ cấu nông nghiệp và đổi mới sáng tạo là vô cùng cần thiết để cải thiện mức sống cho người dân.

Các quan sát viên quốc tế khi đến Việt Nam đã bày tỏ nhiều lo ngại. Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) đã nhận định: “Có vẻ như năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) không phát huy hoặc mất tác dụng đối với tăng trưởng kinh tế Việt Nam” bởi “tiến trình cải cách cơ cấu chậm trễ”. Việt Nam tiếp tục đứng ở vị trí thấp trong chỉ số Doing Business của Ngân hàng Thế giới và chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu Index (Doing Business, 2013).

THỂ CHẾ: NỀN TẢNG CHO SỰ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆT NAM

Thể chế có vai trò quan trọng đối với phát triển kinh tế, bởi những sự thay đổi trong hoạt động kinh tế, theo không gian và thời gian, là do sự thay đổi của thể chế (North, 1990). Các nước phát triển có khả năng phát triển thể chế tốt hơn bởi họ có nguồn nhân lực và nguồn lực tài chính dồi dào.

Một số học giả cho rằng, sự yếu kém trong quyền sở hữu tài sản là nguyên nhân chính của sự kém phát triển, làm hạn chế đầu tư và tiếp cận tài chính (De Soto, 2000). Ngân hàng Thế giới ngày càng chú trọng vai trò của thể chế kinh tế trong việc tạo ra môi trường

*Cố vấn kinh tế, Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam

Email: raymallon@gmail.com

kinh doanh và đầu tư thuận lợi để phát triển kinh tế (chẳng hạn như sáng kiến Doing Business).

Những nghiên cứu gần đây đã nêu bật tầm quan trọng của thể chế kinh tế dung nạp (inclusive economic institution) đối với tăng trưởng kinh tế công bằng và bền vững. Acemoglu và Robinson (2012) nhận định, chính thể chế kinh tế dung nạp đã hình thành các quyền sở hữu tài sản, tạo sân chơi và khuyến khích đầu tư trong những lĩnh vực công nghệ mới. Thể chế kinh tế dung nạp có lợi cho việc phát triển kinh tế hơn so với thể chế kinh tế khai thác (extractive institution). Trong khi thể chế khai thác (liên quan đến lợi ích nhóm) cản trở sự đổi mới của kinh tế - xã hội và tăng trưởng, thì thể chế dung nạp lại thúc đẩy kinh doanh nhờ tính cạnh tranh, từ đó kích thích sự đổi mới, sáng tạo. Vì vậy, Việt Nam cần tập trung vào thể chế kinh tế dung nạp để bảo vệ quyền sở hữu tài sản cá nhân và thúc đẩy cạnh tranh và sáng tạo, từ đó thúc đẩy sự đổi mới, tăng năng suất và thu nhập.

NHỮNG THÀNH TỰU TRONG CÔNG CUỘC PHÁT TRIỂN THỂ CHẾ KINH TẾ

Thành tựu trong quá trình Đổi mới

Trước thời kỳ Đổi mới, Nhà nước kiểm soát trực tiếp hầu hết mọi doanh nghiệp. Trong giai đoạn đầu của công cuộc cải cách, nhu cầu về một nền kinh tế thị trường là rất hạn chế. Quy mô của giao dịch đều tương đối nhỏ và ngay lập tức (hàng hóa được giao dịch bằng tiền mặt ngay tại chỗ). Những giao dịch này thường xuyên diễn ra giữa các cá nhân đơn lẻ trong cùng một cộng đồng (giao dịch làm ăn bắt nguồn từ sự tin tưởng). Nhu cầu về thể chế chính thống bắt đầu manh nha khi những nhà đầu tư nước ngoài tham gia vào những giao dịch có quy mô lớn hơn với những đối tượng họ không biết trong một môi trường, mà các bên đều không nắm rõ về chính trị, cũng như nguyên tắc ứng xử xã hội.

Hội nhập kinh tế là yếu tố then chốt trong chiến lược của Việt Nam để bắt kịp với những nước láng giềng. Ngoài việc trở thành thành viên của WTO, Khu vực Thương mại tự do ASEAN (AFTA) và các hiệp định song phương, Việt Nam cũng tham gia vào Cộng đồng Kinh tế ASEAN (AEC), Hiệp định Đối tác Kinh tế toàn diện khu vực (RCEP) và Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Việc chuyển nhượng vốn, công nghệ, cách thức tiếp cận thị trường và gia tăng cạnh tranh đã góp phần thúc đẩy nhanh chóng tốc độ tăng trưởng kinh tế của Việt Nam.

Với một nền kinh tế có các mối quan hệ ngày càng phức tạp, thì nhu cầu của các tổ chức kinh tế cũng ngày càng tăng. Quốc hội đã thông qua những bộ luật nhằm quản lý đầu tư, doanh nghiệp, đất đai, hợp đồng, các tổ chức tài chính, thị trường chứng khoán và quyền sở hữu tài sản. Bộ máy nhà nước đã được sắp xếp lại hợp lý; thành lập hiệp hội doanh nghiệp và các trung tâm trọng tài; phân quyền nhà nước; phát triển dịch vụ thương mại.

Quá trình cải cách đã góp phần thúc đẩy đầu tư, năng suất và cải thiện đời sống trong những năm qua.

Thành công trong tái cơ cấu kinh tế

(i) Trọng tâm mới

Đại hội Đảng lần thứ XI (tháng 1/2011) đã khẳng định sự cần thiết phải đổi mới mô hình phát triển của Việt Nam và tái cơ cấu nền kinh tế. Đây cũng là ưu tiên trong Kế hoạch Phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam giai đoạn 2011-2015.

Ngày 19/2/2014, Chính phủ tiếp tục thông qua Quyết định số 339/QĐ-TTg phê duyệt Đề án Tái cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh, để xây dựng một mô hình tăng trưởng mới tập trung vào chất lượng, hiệu quả, minh bạch và cạnh tranh; mở rộng đầu tư kinh doanh để tạo ra nhiều công ăn việc làm, tăng năng suất và thu nhập. Đề án này tập trung vào việc tái cơ cấu 3 lĩnh vực: đầu tư; hệ thống ngân hàng; và doanh nghiệp nhà nước.

(ii) Bảo vệ quyền sở hữu tài sản

Đối với quyền sở hữu tài sản, Hiến pháp và Luật Đất đai sửa đổi năm 2013 đã góp phần bảo vệ quyền sở hữu tài sản tốt hơn, hạn chế việc thu hồi đất của Nhà nước và đảm bảo các thủ tục minh bạch hơn trong bồi thường chủ sở hữu khi bị thu hồi đất. Tuy nhiên, những cải cách này chưa phát huy hiệu quả, người nông dân vẫn phải chịu thiệt từ những hạn chế trong việc bán quyền sử dụng đất nông nghiệp theo giá thị trường (CIEM, 2014).

Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Doanh nghiệp năm 2014 đã bổ sung các quy định để bảo vệ quyền lợi của nhà đầu tư, làm rõ quyền của doanh nghiệp khi tham gia vào các hoạt động kinh doanh mà pháp luật cho phép. Số lượng các ngành nghề bị cấm kinh doanh cho doanh nghiệp tư nhân giảm từ 51 xuống 6 ngành. Các quy định có liên quan đến việc sáp nhập, mua lại và giải thể công ty đã được đơn giản hóa, giảm bớt chi phí và tăng cơ hội cho việc tái cơ cấu và đổi mới.

Luật Quản lý, Sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp đã yêu cầu các giám đốc doanh nghiệp phải thực hiện minh bạch và có trách nhiệm với Nhà nước trên cương vị là chủ đầu tư. Đây sẽ là một thách thức lớn.

Tuy nhiên, việc thực thi quyền sở hữu tài sản còn nhiều hạn chế. Rất ít công ty sử dụng hay tin tưởng vào hệ thống tòa án do những rào cản về chi phí, thời gian để giải quyết các vụ việc...



(iii) *Cải thiện quy định, thủ tục pháp lý và tăng cường cạnh tranh*

Việt Nam đã tiến hành một số cải cách để cải thiện chất lượng văn bản pháp lý, bằng cách tăng cường các cơ chế kiểm soát chất lượng (bao gồm cả đánh giá tác động pháp lý) vào quá trình soạn thảo luật. Đồng thời, Nhà nước cũng đã đưa ra nhiều sáng kiến nhằm tinh giản văn bản pháp luật và thủ tục hành chính.

Theo tổng hợp từ Bộ Tư pháp, đến thời điểm cuối năm 2014, trong số 8.779 văn bản pháp luật giai đoạn 2009-2012 được rà soát, thì có đến 2.473 văn bản không còn hiệu lực. Kể từ thời điểm đó, nhiều văn bản đã bị hủy bỏ, hoặc sửa đổi, để đảm bảo tính nhất quán.

Cải cách trong Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư năm 2014 đã góp phần tinh giản, giảm thiểu chi phí thành lập công ty cùng các chi phí kèm theo. Thành lập công ty sẽ phải chuẩn bị 5 thủ tục trong 16 ngày (so với 10 thủ tục trong 34 ngày trước đây). Đây là bước tiến hết sức quan trọng.

Một số vấn đề

Thay đổi chuẩn mực xã hội còn nan giải hơn thay đổi luật pháp

Trong khi những thay đổi chính sách và các văn bản quy phạm pháp luật có thể được thực hiện tương đối nhanh chóng, thì phải mất nhiều năm để thay đổi giá trị xã hội và niềm tin cần thiết đối với chính sách và luật mới. Hơn nữa, rất khó để xác định trước cấu trúc thể chế nào là phù hợp nhất cho Việt Nam tại một thời điểm nhất định. Các nhà hoạch định chính sách cần phải tìm hiểu và áp dụng bài học kinh nghiệm trong nước và quốc tế, cũng như học hỏi và áp dụng thể chế phù hợp với nhu cầu thực tiễn của Việt Nam.

Cơ hội cải cách có thể và sẽ xuất hiện bất ngờ, nên điều quan trọng là luôn phải linh hoạt để đáp ứng nhu cầu cải cách ngày càng tăng từ cuộc sống.

Cần nhiều hỗ trợ mạnh mẽ

Cải cách thể chế có thể thành công nếu Chính phủ và khu vực tư nhân hợp tác có hiệu quả. Đối thoại chính sách mở (nghĩa là cho phép các phương tiện truyền thông đại chúng hoạt động tại cuộc đối thoại) và những nỗ lực lớn khác sẽ là những kênh hỗ trợ tối ưu cho cải cách.

Nhu cầu thể chế thay đổi theo thời gian

Giống như nhiều quốc gia khác, thể chế khai thác và thể chế dung nạp đều

có ở Việt Nam với mức độ thay đổi theo thời gian. Ví dụ, năm 1988, phần lớn cải cách đất đai của Việt Nam được thực hiện một cách toàn diện, nhưng khi nền kinh tế phát triển và sự phức tạp của thị trường bất động sản tăng lên, thì phạm vi khai thác cũng lớn hơn. Khi đó, cần tiếp tục các cải cách cần thiết để giải quyết những yếu kém thể chế, bao gồm minh bạch trong quy hoạch và quản lý đất đai. Có thể thấy, ở mỗi thời điểm, thì nhu cầu thể chế lại khác nhau.

Các nhóm lợi ích sẽ chống lại cải cách

Các nhà hoạch định chính sách cần nhận ra rằng, những nhóm lợi ích có thể gây cản trở đối với cải cách kinh tế, nếu những cải cách này làm ảnh hưởng đến quyền lợi của họ. Chính lợi ích nhóm đã làm chậm cải cách doanh nghiệp nhà nước, cải cách khu vực tài chính, cùng nỗ lực cải thiện quản trị doanh nghiệp và tăng tính minh bạch. Việc các nhà đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp nhà nước có kết nối với giới chính quyền đã giúp họ được hưởng đặc quyền mà các đối thủ cạnh tranh không có được. Từ đó, sự đối xử khác biệt giữa những nhà đầu tư sẽ làm hạ bệ đối thủ, dập tắt sáng tạo và tăng nạn tham nhũng.

Nghiên cứu kinh nghiệm đi trước

Phân tích kinh nghiệm đạt được cả ở trong nước và quốc tế có thể đảm bảo rằng, những đề xuất cải cách là nhằm phục vụ lợi ích quốc gia, thay vì phục vụ lợi ích đơn lẻ của các cơ quan thực hiện cải cách. Do vậy, cần thường xuyên nghiên cứu chính sách dựa trên kinh nghiệm sẵn có, nâng cao nhận thức về những vấn đề đang cản trở cạnh tranh và đổi mới.

Các chuyên gia nước ngoài có thể giúp tiếp cận và áp dụng kinh nghiệm về thể chế quốc gia, từ đó, kinh nghiệm từ quốc tế có thể hỗ trợ cải cách thể chế ở Việt Nam, giống như: Đề án 30, Chương trình hỗ trợ kỹ thuật hậu gia nhập WTO (Beyond WTO program)... Các đơn vị cải cách cần phải có sự gắn kết chặt chẽ với hỗ trợ của quốc tế để đưa ra chiến lược, phương pháp cải cách phù hợp...

Đảm bảo chất lượng cải cách thể chế

Việc ban hành các hướng dẫn thực hiện sẽ giúp nâng cao chất lượng cải cách và các khuyến nghị liên quan đến phát triển thể chế. Bên cạnh đó, đánh giá của chuyên gia (peer review) có thể giúp định hình các hoạt động cải cách, phát triển phương pháp luận và rà soát phân tích chính sách.

Thường xuyên đánh giá và giám sát

Kinh nghiệm cho thấy, việc thường xuyên đánh giá và giám sát có ảnh hưởng lớn đối với kết quả đạt được. Điều này có nghĩa là, cải cách cần: có mục tiêu hoạt động rõ ràng và thiết thực; thường xuyên theo dõi, đánh giá và báo cáo về tiến độ thực hiện của các mục tiêu này; tính toán chi phí rõ ràng; đẩy mạnh truyền thông để thúc đẩy tiến độ thực hiện cải cách.

Việc sử dụng các tiêu chuẩn nhằm cải thiện kinh doanh của của nhóm nước ASEAN cho các mục tiêu của Nghị quyết số 19/NQ-CP, ngày 18/3/2014 đang chứng minh hiệu quả rõ rệt. Cần nỗ lực nhân rộng ý tưởng này nếu khả thi.

ĐỊNH HƯỚNG CHO NĂM 2015 VÀ XA HƠN

Đã có những dấu hiệu về động lực cải cách thể chế trong năm 2014, như Nghị quyết số 19 và Nghị quyết số 43/NP-CP, ngày 06/06/2014 đã chỉ ra chi tiết, rõ ràng mục tiêu, thời gian cải cách. Chính phủ cần tiếp tục tham khảo ý kiến các bên liên quan để xác định những hạn chế còn ràng buộc và điều chỉnh ưu tiên theo yêu cầu. Một số định hướng được đưa ra như sau:

Thứ nhất, bảo vệ quyền sở hữu tài sản:

Cần sửa đổi Bộ luật Dân sự để đảm bảo các quy định liên quan đến quyền sở hữu, bao gồm các quyền sử dụng tài sản, phù hợp với Hiến pháp sửa đổi năm 2013 và cải cách pháp luật có liên quan.

Ưu tiên tập trung vào các quy định về đất đai. Phân bổ nguồn lực hợp lý để xây dựng năng lực thể chế trong quản lý và phân bổ đất đai, phù hợp với Hiến pháp sửa đổi và Luật Đất đai năm 2013. Cụ thể: Phát triển hệ thống thông tin điện tử trong đăng ký và chuyển giao quyền sử dụng đất; Hình thành cơ chế đấu thầu đất công khai; Minh bạch hóa quy hoạch và thủ tục quy hoạch; Hỗ trợ các quyền sử dụng đất nông nghiệp. Cần thực thi hiệu quả quyền sử dụng đất, bao gồm việc giảm chi phí và thời gian đối với việc ban hành, thực thi điều khoản thế chấp. Điều này là vô cùng quan trọng giúp cải thiện việc tiếp cận tài chính của các hộ kinh doanh và các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Bên cạnh đó, Nhà nước cần nỗ lực thực hiện có hiệu quả Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Doanh nghiệp năm 2014, thông qua việc cải cách quy định và thủ tục hành chính để tinh giản các quy định liên quan đến doanh nghiệp, phổ biến thông tin để doanh nghiệp và nhà quản trị nhận thức được quyền và nghĩa vụ mới của mình. Thường xuyên tổ chức đối thoại với doanh nghiệp để xác định những vướng mắc đối với việc thực hiện cải cách. Kiểm soát việc sử dụng các văn bản cấp địa phương trong việc áp đặt (hoặc tái áp đặt) điều kiện kinh doanh đối với doanh nghiệp (hiện nay chỉ có Quốc hội và Chính phủ mới có quyền này). Ngoài ra, cần tăng cường năng lực của hệ thống tòa án và trọng tài, tổ chức thi hành án, cơ quan quản lý doanh nghiệp,

cơ quan quản lý thị trường và các cơ quan giám sát.

Thứ hai, cải cách quy định, quy trình pháp lý và tăng cường cạnh tranh:

Nhà nước cần thiết lập một khuôn khổ chung nhằm ban hành các quy định rõ ràng và chuẩn mực để làm rõ vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường cùng các văn bản hướng dẫn quản lý. Tiếp đó, tiến hành đánh giá tác động của chính sách và các văn bản pháp quy được soạn thảo. Cuối cùng là, thiết lập cơ chế kiểm soát hợp lý để đảm bảo chính sách và văn bản pháp lý đáp ứng được các tiêu chuẩn tối thiểu trước khi được thông qua. Ví dụ, tại Australia, Cơ quan Thực thi luật pháp (the Office of Good practice regulation), trực thuộc Văn phòng Thủ tướng, có trách nhiệm quản lý quy trình đánh giá tác động pháp luật của Chính phủ.

Thứ ba, quản lý khu vực công:

Trách nhiệm cơ bản của Chính phủ là giảm thiểu các rủi ro kinh doanh. Để làm được điều này, cần có sự ổn định về mọi lĩnh vực: kinh tế vĩ mô, pháp luật, xã hội, an ninh - quốc phòng... Giảm thiểu các quy định kinh doanh, bao gồm các nội dung sau:

- Đơn giản hóa thủ tục hành chính và áp dụng công nghệ thông tin đối với: các khoản thanh toán thuế và hải quan; an sinh xã hội; giao dịch quyền sử dụng đất; đăng ký kinh doanh, phá sản, giải thể; giấy phép xây dựng...

- Tinh giản bộ máy tổ chức trực tiếp chi phối việc thông quan.

- Giảm bớt các giấy tờ phức tạp và nhân sự có liên quan. Tối ưu hóa việc sử dụng công nghệ thông tin, hậu kiểm để đẩy nhanh quá trình.

- Giảm thiểu thời gian cần thiết để truy cập vào các tiện ích công cộng. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, New York: Crown Publishers
2. De Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Black Swan, London
3. North, D. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*, New York: Cambridge University Press
4. World Bank (2014). *Taking Stock: An Update on Vietnam's Recent Economic Developments*
5. CIEM (2014). *Strengthening Institutional Reform towards the Market Economy, 2015-2016*
6. Doing Business (2013). *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*
7. Lixin Colin Xu (2010). *The Effects of Business Environments on Development: Surveying New Firm-Level Evidence*, World Bank - Development Research Group, July 16, 2010