

## NHỮNG VẤN ĐỀ CỐT LÕI TRONG ĐỔI MỚI THỂ CHẾ TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

ĐỖ PHÚ HẢI

*Việc xây dựng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là nhiệm vụ cấp bách được ưu tiên hàng đầu hiện nay. Đến nay là thời điểm chúng ta cần có thêm động lực để lấy lại đà tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững mà nguồn động lực đó phải đến từ đổi mới thể chế và phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của Nhân dân. Bài viết cho rằng cốt lõi của đổi mới thể chế là đổi mới các quy định chính thức, mở rộng các giới hạn chính thức và không chính thức, giảm chi phí giao dịch xã hội, giải phóng hơn nữa những lực lượng sản xuất đang bị các quy định không phù hợp kiểm chế nhằm tăng năng suất và hiệu quả lao động. Cuối cùng bài viết đưa ra một số giải pháp về đổi mới thể chế để phát triển bền vững*

### 1. CƠ SỞ LÝ THUYẾT VỀ ĐỔI MỚI THỂ CHẾ

Thể chế là tập hợp các quy tắc, thủ tục, chuẩn mực xã hội ràng buộc hành vi của con người trong xã hội (Douglas North, 2008). Thể chế được hiểu là quy định chính thức, là khuôn khổ trật tự cho các quan hệ của con người, định vị cơ chế thực thi hình thành những giới hạn chính thức và phi chính thức giữa các bên tham gia tương tác, là ý chí chung của

cộng đồng xã hội trong việc xác lập trật tự và chia sẻ các chuẩn mực, giá trị chung.

Nội hàm của khái niệm thể chế gồm 3 yếu tố chính: (1) Hệ thống pháp luật và các quy định điều chỉnh các mối quan hệ được pháp luật thừa nhận của một quốc gia (2) Các chủ thể (tổ chức nhà nước, cộng đồng doanh nghiệp, các tổ chức xã hội dân sự); (3) Các cơ chế, phương pháp, thủ tục hoạt động.

Có thể coi thể chế là chìa khóa tiến đến sự thịnh vượng của một quốc gia, bởi vì thể chế chính là yếu tố cơ bản quyết định cho sự tăng trưởng kinh tế bền vững,

giải thích lý do tại sao quốc gia này giàu, tại sao quốc gia kia nghèo. Bảo đảm mô hình tăng trưởng kinh tế thiên về tích tụ các yếu tố sản xuất hoặc thay đổi công nghệ không đủ để giải thích một quốc gia giàu hoặc nghèo. Như vậy thể chế đóng vai trò quan trọng và đổi mới thể chế là cấp thiết đối với sự phát triển kinh tế cho bất kỳ quốc gia nào.

Trong chính sách kinh tế vĩ mô, cải cách thể chế còn có ba chức năng giúp ổn định kinh tế vĩ mô: kiểm soát lạm phát và cán cân tài khóa thông qua việc mở rộng nguồn thu thuế; tăng tính linh hoạt của nền kinh tế, giảm chi phí giao dịch; nâng cao giá trị của ổn định kinh tế vĩ mô thông qua việc thúc đẩy đầu tư, việc làm và năng suất trong toàn bộ nền kinh tế.

Kinh nghiệm từ các quốc gia trên thế giới cho thấy thể chế quyết định hiệu quả của vốn và lao động – các yếu tố then chốt của nền kinh tế. Tăng năng suất lao động là yếu tố làm tăng ít nhất một nửa GDP của hầu hết các nước OECD<sup>(1)</sup>.

Chất lượng thể chế cũng là yếu tố quan trọng hàng đầu quyết định năng lực cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia. Không thể có được năng lực cạnh tranh cao nếu không có một thể chế chất lượng cao.

Đổi mới thể chế thực chất là đổi mới luật chơi hay chính là thay đổi các quy định chính thức. Việc đổi mới quy định chính thức như thế nào là điều rất quan trọng. Trong lúc này cần thiết nhất là phải đổi mới các quy định theo hướng giảm chi phí giao dịch<sup>(2)</sup> và đảm bảo đầy đủ thông tin. Điều này đóng vai trò quyết định đối với sự phát triển kinh tế - xã hội.

Hơn nữa, trong bối cảnh của một quốc gia đang phát triển, đổi mới thể chế ở Việt Nam cần theo hướng tăng cường phân cấp và trao quyền nhiều hơn, đồng thời đặt ra một vấn đề cơ bản là làm thế nào đảm bảo được trách nhiệm giải trình sau khi trao quyền, nhất là giải trình từ dưới lên. Cần phải chủ động thiết lập Cơ chế trách nhiệm giải trình khi phân cấp.

## 2. THỰC TRẠNG ĐỔI MỚI THỂ CHẾ Ở VIỆT NAM

Đổi mới thể chế ở Việt Nam được thực hiện trên cả hai mặt thể chế kinh tế và thể chế chính trị. Những kết quả đổi mới thể chế hay đổi mới các quy định chính thức của nhà nước thời gian qua được đánh giá như sau:

Về thể chế kinh tế, Nhà nước đã xác định: “Chất lượng thể chế không chỉ tác động như một yếu tố tự thân mà còn ảnh hưởng có tính quyết định đến môi trường kinh doanh, năng lực cạnh tranh của cả nền kinh tế, của từng doanh nghiệp và là điều kiện tiên quyết để phát huy có hiệu quả lợi thế quốc gia” (trích *Thông điệp đầu năm 2014* của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng). Sau 30 năm đổi mới, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu phát triển kinh tế xã hội. Nhưng đến nay nền kinh tế đang phải đối mặt với nhiều thách thức trong việc duy trì mức tăng trưởng cao: tỉ lệ lạm phát cao, thâm hụt cán cân thương mại và tài khóa ngày càng lớn; năng suất lao động<sup>(3)</sup> và hiệu quả giảm sút<sup>(4)</sup>, đầu tư công kém hiệu quả, năng lực cạnh tranh thấp. Điều này được xác định là có nguyên nhân từ hệ thống thể chế rủi ro và thiếu linh hoạt. Các biện

pháp cải cách kinh tế dưới hình thức tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi cơ cấu cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, hội nhập kinh tế toàn cầu đã tỏ ra ít hiệu quả trong giai đoạn phát triển lên tầng mức cao hơn, đặt ra việc phải cải cách thể chế mạnh mẽ để giải phóng hơn nữa lực lượng sản xuất đang bị các quy định không phù hợp kiềm chế. Cải cách thể chế lần này nhằm tới việc tạo điều kiện cho thị trường vận hành hiệu quả hơn, tái phân bổ nguồn lực nhanh hơn và đẩy nhanh quá trình chuyển đổi cơ cấu. Nói cách khác, Việt Nam cần có thêm động lực để lấy lại đà tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững, và nguồn động lực đó phải đến từ đổi mới thể chế.

Hiện nay, theo tính toán của đề án 30 của Chính phủ (2007), tổng chi phí làm các thủ tục hành chính trên phạm vi cả nước chiếm khoảng 3,65% GDP mỗi năm. Trong thực tế, chi phí theo các quy định hành chính có thể còn cao hơn rất nhiều, vì đề án 30 chưa tính đến các thủ tục xử lý vi phạm hành chính, thanh tra, các quy định hành chính không mang tính chất thủ tục<sup>(5)</sup>. Như vậy, một phần đáng kể nguồn lực của nền kinh tế đang bị lãng phí vào chi phí giao dịch. Các chi phí này được chuyển vào giá làm cho người tiêu dùng và Nhà nước phải trả mức giá cao hơn bình thường. Đồng thời người lao động, công chức viên chức nhận lương thấp hơn, nhà đầu tư kiếm được lợi nhuận ít hơn, và Nhà nước cũng bị thiệt hại. Tình trạng đó cũng làm tăng các đầu tư ngắn hạn và đầu cơ so với đầu tư dài hạn. Ở cấp độ kinh tế vi mô, tác động còn nghiêm trọng hơn, vì các doanh nghiệp nhỏ và vừa có nguồn

lực nhỏ hơn nên chịu ảnh hưởng lớn hơn của chi phí hành chính.

Về thể chế chính trị, Nhà nước cũng xác định: “không thể có năng lực cạnh tranh cao nếu không có một thể chế chất lượng cao và một nền quản trị quốc gia hiện đại” (trích *Thông điệp đầu năm 2014* của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng). Thông điệp của Thủ tướng đã nêu rõ muốn đổi mới thể chế, cần phải tăng cường dân chủ: “Dân chủ vừa là mục tiêu, vừa là động lực trong xây dựng và bảo vệ tổ quốc”; “dân chủ sẽ phát huy khả năng sáng tạo của mỗi người, góp phần xóa bỏ mặc cảm, tăng cường gắn kết xã hội và khối đại đoàn kết toàn dân tộc” (Đỗ Phú Hải, 2013b, tr. 9). Quan điểm về tăng cường dân chủ trong bản *Thông điệp* của Thủ tướng cũng chính là những nội dung mà cả nước đang thực hiện trong quá trình sửa đổi, bổ sung Hiến pháp. Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã khẳng định: Nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam do nhân dân làm chủ, tất cả quyền lực Nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng vững chắc của chính quyền nhân dân là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức. Điều 6, Hiến pháp (sửa đổi) năm 2013 chỉ rõ phương thức để Nhân dân thực hiện quyền lực Nhà nước của mình là bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng Nhân dân và thông qua các cơ quan khác của Nhà nước. Gắn đổi mới thể chế chính trị với tăng cường dân chủ là nhằm phát huy mạnh mẽ dân chủ trong toàn xã hội, phát huy thể và lực của đất nước, sức mạnh của dân tộc và thời đại. Đó là điều kiện quan trọng

nhất để phát triển bền vững, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia. Trong giai đoạn hiện nay, tăng cường dân chủ càng trở nên quan trọng khi đất nước đang hội nhập quốc tế và nền kinh tế tri thức đang tạo ra cả cơ hội và thách thức. Chủ động đổi mới thể chế, thực hiện nền dân chủ rộng rãi là điều kiện cho phát triển và hội nhập ngay trong khó khăn, chủ động đưa đất nước phát triển đi lên.

30 năm qua, từ Đại hội VI của Đảng đến nay, đã cho thấy những bước phát triển vượt bậc của đất nước ta đều gắn liền với những đổi mới có tính quyết định về thể chế mà bản chất là mở rộng phân cấp, trao quyền làm chủ cho người dân trong quá trình thực hiện cơ chế kinh tế thị trường. Sự đổi mới quản lý nông nghiệp bắt đầu từ Khoán 10 (1988) đã đưa Việt Nam từ quốc gia thiếu lương thực trở thành nước xuất khẩu gạo lớn trên thế giới. Việc ban hành Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Hợp tác xã,... đã tăng cường mạnh mẽ quyền tự do kinh doanh của cả năm thành phần kinh tế, giúp nền kinh tế Việt Nam thoát khỏi khủng hoảng và phát triển năng động với tốc độ cao, hội nhập với kinh tế thế giới. Đổi mới thể chế, những quyết sách đổi mới phù hợp của Đảng và Nhà nước đã giúp đưa Việt Nam từ một nước kém phát triển trở thành quốc gia đang phát triển có thu nhập trung bình và công cuộc xóa đói giảm nghèo đạt thành tựu ấn tượng, được cộng đồng quốc tế đánh giá cao.

Tuy nhiên, nhìn lại thời gian qua cũng thấy chất lượng thể chế và năng lực quản trị quốc gia vẫn còn yếu kém. Nguyên nhân của những hạn chế này là do:

*Thứ nhất, chưa có hiểu biết đúng về đổi mới thể chế*

Nhận thức về đổi mới thể chế còn chưa cao mà nguyên nhân chủ yếu do thiếu hiểu biết về những đổi mới thể chế. Đổi mới các quy định chính thức hoặc không chính thức vạch ra giới hạn chính thức hoặc không chính thức trong mối quan hệ con người với nhau. Trong đó, các giới hạn không chính thức được tạo nên dần do mở rộng các quy chế chính thức trước đó. Chẳng hạn Luật Bảo vệ môi trường là các quy định chính thức, tuy nhiên trong cộng đồng cũng tồn tại những quy tắc phi chính thức. Cả quy định trong luật và qui tắc trong cộng đồng đã vạch nên những giới hạn, có thể hình thành nên cộng đồng tự quản bảo vệ môi trường nếu các quy định chính thức dần mở rộng.

Các thể chế tác động đến hoạt động kinh tế - xã hội thông qua ảnh hưởng của chúng đến các chi phí giao dịch xã hội cùng với chi phí trao đổi và sản xuất, chi phí công nghệ sử dụng, hình thành nên toàn bộ các chi phí của nền kinh tế.

Hiểu biết về đổi mới thể chế như vậy sẽ giúp chúng ta có hành động đúng, đó là việc đổi mới hệ thống luật pháp, đổi mới tổ chức nhà nước, thủ tục hành chính và các quy định khác trong quản trị nhà nước theo định hướng ngày càng phải làm giảm chi phí giao dịch. Điều này không đơn giản chỉ là việc cải cách các thủ tục hành chính mà còn phải quan tâm đến những giới hạn không chính thức đã được định hình trong mối quan hệ nhà nước - người dân, nhà nước - doanh nghiệp, doanh nghiệp - doanh

ng nghiệp, người dân - người dân. Cơ cấu chính thức của quyền lực chính trị, sở hữu tài sản, sở hữu thông tin quyết định những giới không chính thức, từ đó tác động đến xã hội qua chi phí giao dịch.

Thể chế có tính ổn định tương đối do những quy tắc chính thức được sắp xếp theo một hệ thống thứ bậc, nhưng có xu hướng tiến hóa theo sự thay đổi của lựa chọn xã hội về các nguyên tắc, chuẩn mực và các giá trị. Quá trình thay đổi là quá trình đi lên liên tục và không thể cưỡng lại được. Tuy nhiên quá trình này rất chậm chạp, phức tạp, cả về mặt thời gian và không gian, nếu như không bị thúc đẩy bởi một cuộc đổi mới mang tính cách mạng.

Ở Việt Nam trong những năm gần đây, năng lực cạnh tranh chậm được cải thiện, tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế cũng đã chậm lại. Nguyên nhân chủ yếu của tình hình này là do nhận thức về thay đổi thể chế còn yếu kém nhiều hơn là do tính ổn định của thể chế. Điều này dẫn đến song hành tồn tại các thể chế chính thức và thể chế phi chính thức, làm tăng thêm các chi phí giao dịch, tạo rào cản lớn cho quá trình phát triển, làm giảm phúc lợi chung của xã hội.

Từ kinh nghiệm đổi mới thể chế 30 năm vừa qua có thể khẳng định nguồn động lực mới để tiếp tục lấy lại đà tăng trưởng nhanh và phát triển bền vững phải bắt đầu từ đổi mới thể chế, qua đó phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của người dân và doanh nghiệp.

*Thứ hai, bộ máy nhà nước hoạt động chưa được hiệu quả*

Hiện nay, bộ máy nhà nước hoạt động chưa hiệu quả trong thúc đẩy đổi mới

thể chế trên các lĩnh vực, làm cho bộ máy nhà nước cũng bị chi phối bởi các giới hạn không chính thức của thể chế, hạn chế khả năng làm giảm chi phí giao dịch, và phát huy quyền làm chủ của người dân và doanh nghiệp. Hơn nữa, thể chế yếu kém còn làm cho bộ máy nhà nước thêm công kênh và càng kém hiệu quả.

Về nguyên tắc, khi phân cấp và trao quyền cho chính quyền các cấp ở địa phương và cho các đơn vị cung cấp dịch vụ tự chủ về tài chính, nhà nước đã chuyển từ vai trò của người chỉ đạo sang vai trò của người đưa ra quy định. Vai trò của nhà nước trong việc đảm bảo tính thống nhất và nhất quán cho toàn bộ bộ máy chính quyền trở nên quan trọng hơn bao giờ hết. Yêu cầu phải dung hòa giữa việc tự quản trị của các cơ quan và tính thống nhất của việc quản lý nhà nước đòi hỏi chính quyền trung ương phải có một sự chuyển đổi về cách thức vận hành. Nhưng trong quá trình chuyển đổi chính quyền chưa quản lý tốt sự thay đổi, chưa phối hợp tốt việc xây dựng chính sách của tất cả các bộ ngành, nhằm góp phần giảm thiểu sự chồng lấn và đảm bảo rằng các chính sách sẽ hiệu quả (Đỗ Phú Hải, 2013a).

Khi phân cấp, trao quyền, ngoài việc duy trì tính hiệu quả trong vai trò mới của mình, nhà nước cũng sẽ phải đối mặt với những thách thức mới mà sự phân cấp và trao quyền mang lại. Thách thức lớn đầu tiên là giữ chân được những cán bộ, công chức có năng lực và tâm huyết, đồng thời phải cạnh tranh giành nhân tài với khu vực tư nhân đang ngày càng tăng trưởng nhanh chóng. Việc đảm bảo

tốt những vấn đề cơ bản như lương - thưởng, tạo điều kiện làm việc, bên cạnh đó có hệ thống thống nhất về kiểm soát và thi tuyển cạnh tranh, sẽ tạo điều kiện cho hoạt động quản lý chung. Luật Cán bộ công chức đã áp dụng nguyên tắc về năng lực, nhưng thách thức lớn là làm thế nào chuyển nguyên tắc này thành những quy định chính thức và thực hiện các quy định đó.

Thách thức lớn thứ hai cho Nhà nước là đảm bảo rằng các nguồn tài chính công được quản lý một cách hiệu quả, bài trừ tham nhũng hoặc việc lạm dụng các nguồn lực công. Để tăng cường kiểm soát, giảm thiểu các rủi ro, Nhà nước phải cải thiện quy trình ngân sách, tăng tính minh bạch, giám sát và trách nhiệm giải trình. Hiện nay giữa các dự toán thu chi với các khoản thu chi thực tế vẫn còn chênh lệch đáng kể. Các khoản phí và lệ phí của nhiều đơn vị sự nghiệp – một hệ quả trực tiếp của quá trình phân cấp và trao quyền của Việt Nam – cũng góp phần vào sự thiếu minh bạch. Việc cung cấp nhiều thông tin hơn và thông tin tốt hơn cho công chúng cũng có thể góp phần tăng cường trách nhiệm giải trình. Tuy nhiên, các đề xuất ngân sách hiện nay chưa được công bố cho nhân dân cho đến tận khi những đề xuất đó được phê duyệt, đồng thời còn thiếu một cơ chế chính thức để tham vấn dân về ngân sách, việc này làm hạn chế sự tham gia giám sát của dân. Hệ thống giám sát độc lập bên ngoài, đặc biệt là giám sát của Quốc hội và Kiểm toán Nhà nước, đã được cải thiện, nhưng vẫn chưa làm giảm thiểu tình trạng tham nhũng và lạm dụng nguồn lực công.

Khi Trung ương trao nhiều quyền hạn và trách nhiệm hơn cho các địa phương, thì cách thức và mức độ giám sát cũng cần được tăng cường. Chẳng hạn, chính quyền cấp xã nên công bố các dự toán và tình hình sử dụng ngân sách, vốn cấp phát và các khoản đóng góp của nhân dân hàng năm. Tuy nhiên, việc tăng cường trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới đòi hỏi một sự thay đổi về văn hóa, tư duy, mà điều này không thể có được trong ngày một ngày hai.

Pháp lệnh thực hiện dân chủ cơ sở (Pháp lệnh 34/2007/PL-UBTVQH11) đã công nhận tầm quan trọng của việc công bố thông tin và đảm bảo sự tham gia tích cực của người dân trong quá trình ra quyết định, nhưng việc thực hiện các quy chế này vẫn còn chưa được đồng đều. Rõ ràng đã có những tiến bộ trong việc thiết lập các cơ chế mới về trách nhiệm giải trình này, song vẫn còn bất cập ở nhiều lĩnh vực. Nghiên cứu cho thấy đã có sự tham gia của người dân trong quá trình ra quyết định, song chỉ vào lúc những vấn đề đã được lên kế hoạch hoặc được quyết định. Sự tham gia của người dân trong quá trình lập kế hoạch bị hạn chế một phần là do cấu trúc thể chế: các cơ quan lập kế hoạch có cơ sở mạnh ở cấp trung ương và cấp tỉnh nhưng lại yếu ở cấp huyện và xã. Mặc dù người dân không tham gia tích cực có thể đơn giản là do không quan tâm, nhưng nếu một số ít người dân quan tâm cũng có thể góp phần làm nên thành công của quá trình tham vấn. Việc đảm bảo cơ hội tham gia của người dân là hết sức cần thiết. Nhưng trong khi các cơ chế mới về trách nhiệm giải trình hướng

xuống dưới đáp ứng trực tiếp nguyện vọng của người dân được thực hiện ở cấp xã, thì phần lớn thẩm quyền lại được trao cho cấp tỉnh. Do đó, nảy sinh mâu thuẫn giữa trách nhiệm giải trình với các cơ chế mới.

Các nhà đầu tư thường tới những nơi có môi trường kinh doanh thuận lợi, nên việc trao quyền, phân quyền có thể dẫn đến sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các địa phương. Đôi khi quyết định trong một địa phương có thể có những tác động tiêu cực đối với các địa phương khác. Có những vấn đề đòi hỏi phạm vi không gian rộng, đòi hỏi tính liên kết thì việc lập kế hoạch một cách riêng rẽ của từng địa phương trở nên không hiệu quả như vấn đề môi trường, giao thông, cảng biển, sân bay, v.v... Ngoài ra, việc lập kế hoạch mà thiếu sự phối hợp cũng có thể dẫn tới sự chông chéo, gây lãng phí. Cũng có những tác động lan tỏa tích cực, vì sự tăng trưởng của một địa phương có thể có lợi cho các vùng lân cận, nếu như có cơ sở hạ tầng thích hợp. Khi lợi ích của việc lập quy hoạch vùng có lợi cho các tỉnh trong vùng, thì các tỉnh sẽ tự nguyện phối hợp với nhau. Trung ương phải đóng vai trò điều hòa lợi ích giữa các địa phương và thống nhất với lợi ích chung của cả nước.

Được khởi động vào thập kỷ 1990, Chương trình tổng thể Cải cách Hành chính bao gồm các vấn đề về phân cấp, xác định chức năng, hiện đại hóa quản lý tài chính công, chính phủ điện tử, cải cách hệ thống công chức và các vấn đề khác đã đạt được một số thành tựu nhất định, đặc biệt là trong việc đơn giản hóa thủ tục hành chính, nhưng chương trình

vẫn còn chậm trễ trong việc chuyển thực hiện chính sách. Bên cạnh đó, nhiều mục tiêu của cải cách hành chính chưa đạt được kết quả cao như cải cách thể chế, hiện đại hóa hành chính, cải cách công chức công vụ.

*Thứ ba, hệ thống chính sách pháp luật chưa hoàn thiện*

Biểu hiện của chính sách chính là hệ thống pháp luật theo nguyên tắc xây dựng chính sách công. Cho đến nay, hệ thống chính sách pháp luật còn có những hạn chế, bất cập ảnh hưởng đến đổi mới thể chế. Thực tế cho thấy công tác xây dựng pháp luật từ việc dự kiến xây dựng chương trình, thực hiện chương trình, chất lượng văn bản, ban hành văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành luật, pháp lệnh vẫn chưa đạt yêu cầu đặt ra, làm thất thoát, lãng phí, gây lo lắng, bức xúc trong nhân dân và dư luận xã hội. Công tác triển khai Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn nặng về tính pháp lý, mà thiếu tính bao quát, chưa chú trọng đúng mức đến tính khả thi, tính hợp lý.

Thời gian qua, rất nhiều luật và quy định mới ở tất cả các cấp chính quyền đã được ban hành nhằm thích ứng với bối cảnh đang thay đổi của nền kinh tế Việt Nam. Nhưng những thay đổi liên tục trong hành lang pháp lý lại gây nên tâm lý không chắc chắn cho doanh nghiệp, cho các hộ gia đình, và cho cả những cán bộ nhà nước chịu trách nhiệm thực thi những quy định pháp luật này. Thách thức chính đối với cải cách pháp luật là đảm bảo rằng khung pháp lý phải thống nhất, khả thi, và phải được người dân và

những người thực thi pháp luật hiểu rõ. Một hệ thống chính sách pháp luật ổn định và có thể dự đoán được sẽ đem lại lòng tin cho doanh nghiệp khi thực hiện các dự án đầu tư tốn kém. Tuy nhiên hiện nay, nhìn chung các doanh nghiệp vẫn nhận định rằng các quy định về kinh tế và tài chính là rất khó dự đoán. Việc làm cho chính sách pháp luật và quy định trở nên dễ dự đoán phải bắt đầu bằng việc công bố các văn bản dự thảo, nhưng đó mới chỉ là bước đầu tiên trong chu trình chính sách (xem Đỗ Phú Hải, 2013). Việc công bố các dự thảo chính sách pháp luật kể từ khi có Luật Ban hành các văn bản quy phạm pháp luật bắt đầu có hiệu lực từ tháng 1/2009, rõ ràng là một bước tiến bộ, nhưng việc tập trung vào tham vấn các dự thảo đã làm lỡ cơ hội tranh luận về những vấn đề cơ bản, chẳng hạn như mục tiêu của chính sách đang được đề xuất. Nếu có sự tách biệt giữa việc làm chính sách với việc soạn thảo văn bản quy phạm có thể bớt đi hạn chế này.

#### *Thứ tư, quản lý nhà nước còn bỏ qua những nguyên tắc của cơ chế thị trường*

Việc không tôn trọng nguyên tắc của cơ chế thị trường sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến đổi mới thể chế. Hiện nay ở Việt Nam, môi trường cạnh tranh chưa bình đẳng và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước còn yếu kém làm mất ổn định kinh tế vĩ mô và khó thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế. Việc quản lý phân bổ các tài nguyên, nguồn lực của quốc gia chưa mang lại hiệu quả cao. Cơ chế giá thị trường chưa thực hiện nhất quán đối với tất cả các hàng hóa, dịch vụ. Còn có sự bất bình đẳng trong các thành phần

kinh tế trong kinh doanh, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực. Các doanh nghiệp nhà nước hoạt động yếu kém, đầu tư dàn trải ra ngoài ngành và cả vào ngân hàng gây nên sự bất cập trong quản lý.

Thể chế kinh tế nước ta đang xây dựng là “thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN”. Cần xác định rõ đâu là yếu tố “thị trường”, đâu là “định hướng XHCN”. Dù thể chế kinh tế của Việt Nam có đặc thù, nhưng trước hết cần theo dòng chảy chung của nhân loại. Kinh tế thị trường là phương thức phát triển kinh tế chung của thế giới hiện nay, phải chăng “định hướng XHCN” là nói đến bản chất và vai trò của Nhà nước ta. Với cách tiếp cận này và trên cơ sở kinh nghiệm của các nước, cần phân định rõ vai trò của thị trường và Nhà nước trong kết cấu thể chế kinh tế ở nước ta. P. Samuelson chủ trương vận hành nền kinh tế dựa trên cả “2 bàn tay” thị trường và nhà nước: “điều hành nền kinh tế không có chính phủ hoặc thị trường cũng như định vĩ tay bằng một bàn tay”. Theo thể chế thị trường, để thị trường giữ vai trò quyết định phân bổ hiệu quả các nguồn lực. Khi cơ chế thị trường có những khuyết tật, sai lầm mới cần đến bàn tay can thiệp hữu hình của nhà nước như thuế, chỉ tiêu, pháp luật.

Trong quá trình toàn cầu hóa, hội nhập quốc tế, Nhà nước có vai trò quan trọng, nhưng doanh nghiệp và xã hội giữ vai trò quyết định thành công và hiệu quả của hội nhập quốc tế. Việc tạo dựng được các thể chế thị trường hiện đại để khơi dậy và giải phóng tối đa tiềm năng, sáng



tạo và sức sản xuất của toàn xã hội đóng vai trò quan trọng nhất. Tuy nhiên các thể chế hiện nay chưa bảo đảm tôn trọng và củng cố các nền tảng cơ bản của kinh tế thị trường như quyền sở hữu tài sản, quyền tự do kinh doanh, cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh. Việc đẩy mạnh cải tổ doanh nghiệp và tập đoàn kinh tế nhà nước chưa song hành với phát triển dân doanh. Kinh nghiệm thực tiễn của các nước trên thế giới cho thấy doanh nghiệp và tập đoàn kinh tế nhà nước thường hoạt động ít hiệu quả hơn so với doanh nghiệp tư nhân. Ngoài ra, mức độ hiệu quả cao hay không còn do doanh nghiệp và tập đoàn kinh tế nhà nước đó được tổ chức như thế nào và hoạt động trong môi trường nào. Tuy vậy, khi cổ phần hóa (thay đổi cơ cấu sở hữu), thì việc công ty hóa doanh nghiệp và tập đoàn kinh tế nhà nước, tức tái tổ chức doanh nghiệp và tập đoàn kinh tế nhà nước hoạt động như công ty độc lập trong môi trường cạnh tranh bình đẳng chưa được chú trọng.

*Thứ năm, mức độ tham gia làm chủ của Nhân dân còn thấp*

Các quy chế chính thức thiếu sự tham gia của người dân (về quyền lực chính trị, trách nhiệm, sở hữu, thông tin, phát huy quyền làm chủ của người dân và doanh nghiệp...) đều ảnh hưởng tiêu cực đến đổi mới thể chế. Nhà nước chưa làm tốt chức năng kiến tạo phát triển, bảo đảm và phát huy quyền làm chủ thực sự của người dân, nhất là quyền tham gia xây dựng chính sách, quyền lựa chọn người đại diện cho mình và quyền sở hữu tài sản. Quyền dân chủ trực tiếp chưa được phát huy và đi vào thực chất, cơ chế

phản biện xã hội còn yếu kém. Những vấn đề này đang gây khó khăn cho quá trình xây dựng chính sách và lựa chọn cán bộ.

### 3. ĐỀ XUẤT MỘT SỐ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN ĐỔI MỚI THỂ CHẾ

Để phát triển kinh tế xã hội trong giai đoạn tiếp theo đòi hỏi phải tăng cường hoàn thiện đổi mới thể chế. Đó là nỗ lực xây dựng Nhà nước pháp quyền, phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của Nhân dân, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Xin đề xuất một số các giải pháp tăng cường năng lực thể chế như sau:

*- Tăng cường nhận thức, thay đổi tư duy về đổi mới thể chế kinh tế mà cốt lõi là giảm chi phí giao dịch và thay đổi tư duy về tính minh bạch của trách nhiệm giải trình*

Chúng ta cần có nhận thức sâu rộng và đổi mới tư duy về hoàn thiện đổi mới thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà cốt lõi là thay đổi các quy định chính thức ở các cấp độ khác nhau nhằm làm giảm chi phí giao dịch xã hội. Cải cách thể chế trong điều kiện chủ động, tích cực hội nhập quốc tế không đơn giản là điều chỉnh quy định, pháp luật theo cam kết hội nhập mà quan trọng hơn đó là tiến trình cải cách đồng bộ các thể chế kinh tế nhằm khai thác tốt nhất các lợi ích do hội nhập quốc tế mang lại. Có thể nói sự chuẩn bị trong nước về thể chế kinh tế có vai trò quyết định đối với thành công của quốc gia trong hội nhập kinh tế quốc tế.

Cần phải có sự thay đổi về văn hóa, tư duy trong đổi mới thể chế khi thực hiện

quá trình phân cấp, trao quyền, thông qua sự tham gia và tính minh bạch đòi hỏi trách nhiệm giải trình hướng xuống dưới.

*- Tăng cường đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước*

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 được Quốc hội thông qua đã mở ra một không gian rộng lớn cho đổi mới tổ chức nhà nước. Trên cơ sở đó, cần bổ sung các Luật liên quan đến tổ chức bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương nhằm cải thiện thể chế. Đó là việc rà soát bổ sung kiện toàn bộ máy nhà nước pháp quyền, phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân; đổi mới quy định về các giới hạn chính thức, tháo bỏ những rào cản cho sự phát triển; đảm bảo quá trình phân cấp, trao quyền diễn ra hiệu quả thông qua việc thực thi nghiêm túc trách nhiệm giải trình.

Cải thiện thể chế trước hết cần thay đổi các quy định giúp bộ máy nhà nước có kỷ luật, kỷ cương, trong sạch và vững mạnh, nhằm thực hiện hiệu quả chính sách, pháp luật; tăng cường sự phối hợp giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp bảo đảm tính độc lập theo chức năng được phân công và yêu cầu kiểm soát lẫn nhau, bổ trợ cho nhau; đổi mới các quy định nhằm thực hiện tốt mối quan hệ nhà nước - người dân, nhà nước - doanh nghiệp; đẩy mạnh phân cấp gắn với đổi mới chính quyền địa phương (chẳng hạn như xây dựng chính quyền đô thị) nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo, đồng thời bảo đảm quản lý thống nhất của cả hệ thống.

Tổ chức nhà nước phải thay đổi quy định chính thức về quản lý công theo hướng

'quản lý công mới' với trách nhiệm giải trình, tính minh bạch, tính dự đoán được và có sự tham gia của khu vực doanh nghiệp và xã hội; tạo sự liên minh hay hợp tác và mạng lưới với khu vực doanh nghiệp và xã hội dân sự. Quá trình này không chỉ để huy động các nguồn lực dồi dào trong xã hội mà còn tạo điều kiện cho xã hội thực hiện những công việc mà xã hội có thể làm tốt hơn, chỉ như vậy mới có thể xây dựng được một bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả. Qua đó cũng cần đổi mới quy định chính thức nhằm đảm bảo tăng cường tương tác giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội.

Nhà nước cần phải có sự đột phá trong chế độ đãi ngộ - khuyến khích đi đôi với kỷ cương. Đây là hai chế độ gắn liền với nhau, bổ sung và tương hỗ lẫn nhau. Bởi kỷ cương nếu không có đãi ngộ dễ rơi vào kim kẹp, triệt tiêu sáng tạo và động lực cải cách. Ngược lại đãi ngộ không đi đôi với kỷ cương dễ dẫn đến lãng phí, thiếu hiệu quả và tri trệ. Những thay đổi trong chế độ này có thể tạo nên chuyển biến thực chất trong cải cách thể chế.

*- Đổi mới hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật*

Hoàn thiện đổi mới thể chế, trong đó trọng tâm là đổi mới hệ thống chính sách pháp luật, sẽ tạo thuận lợi cho mọi người dân và doanh nghiệp phát triển sản xuất kinh doanh và giảm chi phí giao dịch. Cần hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật về bảo vệ thị trường chống độc quyền, tạo lập sân chơi bình đẳng giữa các thành phần kinh tế, bảo đảm thông tin thị trường, chống buôn lậu và gian lận

thương mại, cải cách các thủ tục gia nhập và rút khỏi thị trường.

Trên cơ sở tôn trọng các quy luật của kinh tế thị trường, cần gấp rút hoàn thiện chính sách pháp luật liên quan đến bảo vệ người tiêu dùng, chính sách phân phối, tái phân phối.

Tinh thần đổi mới là Nhà nước pháp quyền phải bảo đảm thượng tôn pháp luật và công lý, do đó cần đề cao trách nhiệm các chủ thể trong việc xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật, bảo đảm tiến độ và chất lượng theo yêu cầu giảm chi phí giao dịch cho xã hội. Cần phải tách biệt giữa chức năng làm chính sách với chức năng soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật để giải quyết căn bản những vướng mắc trong thực thi chính sách pháp luật ở nước ta hiện nay.

#### *- Đổi mới quản trị nhà nước*

Cần thiết đổi mới quản trị nhà nước theo hướng tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng và nâng cao được hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, tăng cường sức mạnh của kinh tế nhà nước, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô và tái cơ cấu nền kinh tế. Để tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, Nhà nước phải đi theo cơ chế thị trường, kiểm soát chặt chẽ và xóa bỏ độc quyền doanh nghiệp, cũng như những cơ chế chính sách dẫn đến bất bình đẳng trong cạnh tranh, đặc biệt đối với doanh nghiệp nhà nước. Nhà nước phải đảm bảo các tài nguyên, nguồn lực của quốc gia, bao gồm cả nguồn lực quan trọng nhất là con người, phải được phân bổ tới những chủ thể có năng lực sử dụng mang lại hiệu quả cao nhất cho đất nước.

Nhà nước phải thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường đối với tất cả các hàng hóa, dịch vụ, kể cả những hàng hóa, dịch vụ thiết yếu mà Nhà nước đang định giá như điện than, xăng dầu... Phải tính đúng, tính đủ chi phí, công khai minh bạch các yếu tố hình thành giá và kiên định thực hiện giá thị trường theo lộ trình phù hợp.

Nhà nước cũng cần thay đổi quy định chính thức, kiên quyết thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là cổ phần hóa, kể cả các tập đoàn kinh tế; thoái vốn đầu tư ngoài ngành và bán phần vốn mà Nhà nước không cần nắm giữ theo nguyên tắc thị trường, bao gồm cả doanh nghiệp đang kinh doanh có hiệu quả, trên tinh thần nhà nước không tham gia vào kinh doanh sản xuất những hàng hóa mà các khu vực khác làm được tốt hơn. Vai trò nhà nước là kiến tạo, ban hành chính sách pháp luật và thực hiện quản lý giám sát các khu vực doanh nghiệp và xã hội dân sự. Do đó đổi mới thể chế chính là các luật chơi mới mà doanh nghiệp nhà nước chỉ tập trung vào lĩnh vực then chốt, thiết yếu, các địa bàn quan trọng và quốc phòng an ninh, tách bạch nhiệm vụ sản xuất kinh doanh với nhiệm vụ chính trị, công ích.

Nhà nước phải hoàn thiện cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước, tăng cường quản lý, giám sát, kiểm tra của chủ sở hữu nhà nước; kiện toàn cán bộ quản lý và nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp; thực hiện công khai minh bạch kết quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật; xử lý nghiêm các

hành vi vi phạm pháp luật và không nghiêm túc thực hiện chính sách pháp luật nhà nước.

*- Phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của Nhân dân*

Thay đổi các quy định chính thức để phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của Nhân dân ở mọi nơi, mọi chỗ. Dân chủ là giá trị lớn nhất của nhân loại mà Đảng Cộng sản Việt Nam và Bác Hồ đã chỉ ra là mọi quyền lực đều thuộc về Nhân dân, và sự nghiệp cách mạng là của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân. Dân chủ vừa là mục tiêu vừa là phương tiện để phát triển. Nền kinh tế thị trường và định hướng xã hội chủ nghĩa cần ưu việt hơn về tính dân chủ, và chính chúng ta phải nắm chắc ngọn cờ dân chủ trong quá trình đổi mới thể chế. Về bản chất, xây dựng thành công nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do nhân dân và vì nhân dân và sự đổi mới các quy định chính thức về quyền lực chính trị, trách nhiệm, sở hữu, thông tin giúp dân mở rộng những giới hạn chính thức, và qua đó mở rộng những giới hạn phi chính thức. Dân chủ trong mọi ngõ ngách của đời sống sẽ giúp phát huy khả năng sáng tạo của mỗi người dân, bảo đảm hiệu quả của thể chế, giảm chi phí giao dịch, nâng hiệu quả của cả nền kinh tế và tăng trưởng bền vững.

Để đổi mới quy định chính thức về đảm bảo quyền con người và phát huy tốt nhất quyền làm chủ của nhân dân, Nhà nước phải làm tốt chức năng kiến tạo phát triển, trong đó Nhà nước không làm thay người dân và doanh nghiệp, mà cần phải tập trung xây dựng các quy định

chính thức phù hợp, tạo điều kiện cần thiết để mọi người dân và doanh nghiệp phát huy năng lực và sức sáng tạo vì lợi ích và đóng góp cho xã hội. Nhà nước cần phải bảo đảm người dân được quyền tham gia xây dựng chính sách, quyền lựa chọn người đại diện cho mình và quyền sở hữu tài sản. Tuy nhiên, quyền làm chủ cũng phải đi đôi với trách nhiệm xã hội và nghĩa vụ công dân mà trước hết là phải tuân thủ pháp luật. Nhìn chung, những thay đổi trong quy định chính thức phải đảm bảo sự mở rộng đối thoại với người dân và doanh nghiệp bằng nhiều hình thức để Nhà nước, cán bộ, công chức gần dân hơn và chủ trương, chính sách, pháp luật sát với thực tiễn hơn.

Nhưng khi không hạn chế quyền tự do của công dân thì cũng loại trừ các trường hợp mà quyền tự do ảnh hưởng đến lợi ích chung như bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội và những giá trị văn hóa, lịch sử, đạo đức tốt đẹp của dân tộc.

Hiến pháp sửa đổi năm 2013 đã cho phép đổi mới thể chế để thực hiện quyền dân chủ trực tiếp, mà dân chủ trực tiếp càng sâu rộng và đi vào thực chất thì dân chủ đại diện càng hiệu quả. Do đó đổi mới thể chế cần bảo đảm đặt mối quan hệ giữa dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện trong tổng thể các giải pháp bảo đảm quyền làm chủ của Nhân dân. Cụ thể là đổi mới các quy định chính thức đảm bảo mở rộng dân chủ trực tiếp và hoàn thiện cơ chế bầu cử Quốc hội và Hội đồng Nhân dân các cấp, thực hiện thí điểm Nhân dân trực tiếp bầu Chủ tịch Ủy ban Nhân dân xã theo Nghị quyết

Trung ương 5 khóa X; đồng thời, phải hoàn thiện cơ chế và tăng cường năng lực phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc, tăng cường sự tham gia của người dân vào quá trình xây dựng chính sách và lựa chọn cán bộ; đổi mới các quy định

chính thức đảm bảo nâng cao chất lượng hoạt động chất vấn của Quốc hội, Hội đồng Nhân dân các cấp và trách nhiệm giải trình của người đứng đầu cơ quan hoạch định, xây dựng và thực hiện chính sách công. □

## CHÚ THÍCH

(1) Theo Douglass C. Norh, chi phí giao dịch chiếm đến 45% GDP ở Mỹ vào thời điểm nghiên cứu những năm 1980.

(2) Theo *Báo cáo cạnh tranh Việt Nam 2010* của Viện Quản lý Kinh tế Trung ương và Viện Cạnh tranh châu Á, đóng góp của năng suất tổng thể vào tăng trưởng GDP giảm từ mức 44% trong giai đoạn 1990-2010 xuống 26% trong giai đoạn 2000-2008.

(3) Chỉ số ICOR tăng từ mức trung bình 4,4 trong giai đoạn 2001-2006 lên 6,6 năm 2008 và 7,8 năm 2009.

(4) Quy định *Tiêu chuẩn sức khỏe người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới* của Bộ Y tế (QĐ số 33/2008/QĐ-BYT ngày 30/9/2008).

## TÀI LIỆU TRÍCH DẪN

1. Báo cáo Về nội dung trả lời chất vấn của Bộ trưởng Bộ Tư pháp tại Phiên họp thứ 20 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.
2. Đinh Dũng Sỹ. 2008. *Chính sách và mối quan hệ giữa chính sách với pháp luật trong hoạt động lập pháp*. Vụ Pháp luật - Văn phòng Chính phủ.
3. Đỗ Phú Hải. 2012. *Chu trình chính sách công: Vấn đề lý luận và thực hiện*. Đề tài cấp cơ sở Học viện Khoa học Xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
4. Đỗ Phú Hải. 2012. *Những vấn đề cơ bản của chính sách công*. Học viện Khoa học Xã hội.
5. Đỗ Phú Hải. 2013a. *Đánh giá chính sách công tại Việt Nam: Những vấn đề lý luận và thực tiễn*. Đề tài cấp cơ sở Học viện Khoa học Xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam.
6. Đỗ Phú Hải. 2013b. *Thiết kế chính sách công tại các nước đang phát triển*. Đại hội Chính sách công quốc tế lần thứ 1, 6/2013, Science de PO, Grenoble, Pháp.
7. Giuseppe Nicoletti và Stefano Scarpetta. 2003. *Thể chế, năng suất và tăng trưởng: bằng chứng của OECD*. Ban Kinh tế OECD, Tham luận số 347, Paris.
8. Guy Peter, Jon Pierrce. 2002. *Handbook of Public Administration*. Sage.
9. Nguyễn Tấn Dũng. 2014. *Thông điệp đầu năm 2014*.
10. North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
11. William, N. Dunn. 2008. *Public Policy Analysis: An Introduction*. (New Jersey: Pearson).