

Một số nhận định về cải cách thể chế kinh tế ở Việt Nam

TS. Nguyễn Thùy Anh

Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội

Tại Đại Hội lần thứ XI của Đảng (2011) đã thông qua Chiến lược phát triển kinh tế xã hội với ba đột phá chiến lược: (1) Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính; (2) Phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục quốc dân; gắn kết chặt chẽ phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ; (3) Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn.

Bài viết sẽ trình bày mấy vấn đề kinh nghiệm quốc tế và hàm ý chính sách cho Việt Nam với mũi đột phá thứ nhất: hoàn thiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

1. Một số nhận định về thể chế kinh tế

Thể chế kinh tế là một bộ phận cấu thành của hệ thống thể chế kinh tế - xã hội, tồn tại bên cạnh các bộ phận khác như thể chế chính trị, thể chế giáo dục, v.v...¹ Thể chế kinh tế nói chung gồm một hệ thống các luật lệ và quy phạm pháp luật nhằm điều chỉnh các chủ thể kinh tế, các hành vi sản xuất kinh doanh và các quan hệ kinh tế. Nó bao gồm các yếu tố chủ yếu là các đạo luật, quy chế, quy tắc, chuẩn mực về kinh tế gắn với các chế tài về xử lý vi phạm, các tổ chức kinh tế, các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế, truyền thống văn hóa và văn minh kinh doanh, cơ chế vận hành nền kinh tế.

Thể chế kinh tế thị trường là một tổng thể bao gồm các bộ quy tắc, luật lệ và hệ thống các thực thể, tổ chức kinh tế được tạo lập nhằm điều chỉnh hoạt động giao dịch, trao đổi trên thị trường. Theo định nghĩa này, có thể thấy Thể chế kinh tế thị trường bao gồm:

(1) "Người chơi": các bên tham gia thị trường với tư cách là các chủ thể thị trường, thực hiện các hành vi kinh tế diễn ra trên thị trường theo các quy định.

(2) "Luật chơi": cách thức thực hiện các quy tắc, luật lệ nhằm đạt được mục tiêu hay kết quả mà các bên tham gia thị trường mong muốn.

(3) "Sân chơi": các thị trường — nơi hàng hóa được giao dịch, trao đổi trên cơ sở các yêu cầu, quy định của luật lệ (các thị trường quan trọng như hàng hóa và

dịch vụ, vốn, lao động, công nghệ, bất động sản, v.v...)

Thể chế kinh tế cần làm rõ mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân, nhưng hiện đó lại là khâu yếu kém trước hết do cản trở về tư duy phát triển ở Việt Nam.

Về quan hệ Nhà nước và xã hội, người dân: do định kiến mơ hồ coi kinh tế Nhà nước chủ đạo, dẫn tới tình trạng bất bình đẳng trong kinh doanh. Hơn thế, có người vẫn nghĩ trong Hiến pháp chỉ cần quy định các quyền và nghĩa vụ của người dân khi chịu sự quản lý của Nhà nước, mà "quên" không quy định rõ cả các quyền và nghĩa vụ của Nhà nước, được người dân "ủy nhiệm" và "giao việc" thực hiện chức năng quản lý. Do đó, thực hiện trong thực tế, dễ dẫn tới tình trạng lạm quyền. Thêm vào đó, tình trạng tham nhũng, cửa quyền, hành dân, v.v.... phổ biến và nghiêm trọng hiện nay nên các cơ quan chính quyền nhiều nơi đã bị mất tín nhiệm, mất lòng dân. Thậm chí dù đã ban hành rất nhiều luật, pháp lệnh, nghị định, thông tư, v.v.... vẫn thiếu tính khả thi.

Về bình đẳng của người dân và vấn đề đất đai: những khác biệt trong tư duy phát triển, không chấp nhận bình đẳng giữa các thành phần kinh tế nên càng khó thực hiện quyền dân chủ thực tế trong lĩnh vực phát triển kinh tế. Cũng vậy, trong vấn đề cụ thể về đất đai cũng có những bất cập. Hiến pháp chỉ coi đất đai thuộc sở hữu toàn dân, mà không phân biệt các phạm trù khác nhau về đất đai. Khi đất đai là lãnh thổ - Tổ quốc thì đất đai là thống nhất và bất khả xâm phạm. Khi đất đai là nguồn tài nguyên khan hiếm thì cần được phân bổ và sử dụng hợp lý, tiết kiệm. Khi người dân đã đầu tư ít nhiều vào phần đất đai được phép khai phá thì trong đất đai lúc đó đã hàm chứa như một tài sản nhất định, do đó người dân cần có quyền sở hữu (có giới hạn) đối với đất đai đó trong nền kinh tế thị trường, trước hết là quyền định đoạt và các quyền khác đã được luật định.

2. Kinh nghiệm quốc tế về cải cách thể chế

Theo OECD, cải cách thể chế là tạo ra "các thay đổi nhằm nâng cao chất lượng thể chế" và đặc biệt chú trọng tới tác động của thể chế về mặt kinh tế. Cải cách thể chế rộng hơn nhiều so với cải cách hành chính, cải cách pháp lý và các loại cải cách khác ở chỗ cải cách thể chế bắt đầu bằng việc xác định mối quan hệ và vai trò nên có giữa Nhà nước và xã hội. Nói cách khác, cải cách thể chế xác định tính cần thiết và hình

thức can thiệp của Nhà nước, trong đó chú trọng tác động của can thiệp đối với xã hội và nền kinh tế. Hành động can thiệp chỉ là công cụ. Chính cái cách thể chế mới giúp xác định liệu quyết định can thiệp có cần thiết hay không và nên can thiệp như thế nào để có hiệu quả nhất.

Các chuyên gia quốc tế (OECD, USAID, v.v...) cũng phân tích cách thức điều hành bằng các quy định của chính phủ và thấy có ba vấn đề: (i) chức năng hoạch định chính sách; (ii) phối hợp chính sách; (iii) tính chuyên nghiệp của công tác xây dựng văn bản quy phạm pháp luật vốn được coi trọng trong các nền kinh tế phát triển lại thường chưa được quan tâm đúng mức ở các nước đang phát triển. Hệ quả đã làm môi trường thể chế không thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và đời sống của người dân.

Kinh nghiệm các nước về xây dựng thể chế cho thấy: trong những năm 1960, nhiều nhà nước trên thế giới, với hy vọng công nghiệp hóa, đã can thiệp sâu rộng vào mọi khía cạnh của nền kinh tế. Sự can thiệp quá đà này đã gây ra nhiều vấn đề kinh tế vĩ mô, mà đỉnh điểm là cuộc khủng hoảng nợ năm 1982. Như là hậu quả, "hình ảnh Nhà nước như là một yếu tố thay đổi" đã được biến thành "hình ảnh Nhà nước như là cản trở chính của phát triển". Rõ ràng, cần phải kiểm định các đặc tính nào của thể chế nhà nước mạnh mà có ích cho tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo. Một số tác giả đã nhấn mạnh các vấn đề sau đây:

Năng lực thể chế: sự thành công của Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan là nhờ vào năng lực của toàn bộ hệ thống thể chế Nhà nước, trong một đất nước có nền dân trí khá cao. Để xây dựng thể chế nhà nước tốt, các quốc gia này đã dựa vào việc tuyển chọn các nhân viên có năng lực, cam kết cho phát triển quốc gia và tạo cơ hội nghề nghiệp lâu dài như trong các tập đoàn kinh tế. Hệ thống thể chế mạnh của các quốc gia này đã điều phối các thành phần khác nhau trong nước, đàm phán hiệu quả với các đối tác nước ngoài. Từ đó tạo ra năng lực nội sinh của nền kinh tế và chủ động hấp thu có kết quả các nguồn lực đa dạng từ bên ngoài. Cũng vậy, việc quản lý hiệu quả viện trợ nước ngoài, thương mại quốc tế, đầu tư tư bản và các khoản vay phụ thuộc rất lớn vào năng lực của thể chế nhà nước. Vì thế, các quốc gia này đã tập trung khá tốt "vào năng lực của các thể chế nội địa để sử dụng nguồn lực ngoại nhập phục vụ cho sản xuất và đáp ứng nhu cầu ưu tiên của quốc gia".

Lựa chọn can thiệp: các quốc gia phát triển có thuận lợi lớn từ năng lực quản trị mạnh của thể chế, và các nước này cũng hạn chế can thiệp của bộ máy vào các dự án mang tính chiến lược và chuyển đổi (ngay tên lửa đạn đạo tầm xa của Hoa Kỳ cũng được đặt hành cho hàng nghìn xí nghiệp giá công các chi tiết khác nhau, nhưng kiểm soát Nhà nước được nhấn vào việc cấm xuất khẩu bí mật ra nước ngoài). Ngược

lại ở các nước đang phát triển có năng lực Nhà nước yếu kém nhưng lại thường can thiệp một cách tràn lan dưới hình thức hành chính trực tiếp vào các hoạt động kinh tế nên thường ít thành công, trong khi lại góp phần cho các bất ổn kinh tế và cả những thất bại tăng trưởng của nền kinh tế. Vì thế, Chính phủ ở các nước đang phát triển cần lựa chọn đúng mức với phạm vi hạn chế sự can thiệp của mình vào hoạt động kinh tế, tránh làm nền kinh tế bị méo mó và biến dạng vì năng lực yếu của bộ máy hoặc lợi ích nhóm.

"Bén rễ" trong xã hội: nhiều nhà nghiên cứu đã nhấn mạnh đến sự gắn kết nhất quán của hệ thống hành chính công của Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan (TQ), v.v... Một mạng lưới các quan hệ xã hội giữa các thành viên đã tạo ra nền tảng cho sự tin tưởng và giúp cho quá trình chuẩn bị và ra quyết định tốt hơn. Mạng lưới này giúp giảm chi phí hoạt động và giao dịch giữa Chính phủ, giới kinh doanh và các thành phần xã hội khác. Nó gắn kết Nhà nước với xã hội và cung cấp các kênh được thể chế hóa cho quá trình đàm phán và tái đàm phán về các vấn đề liên quan đến chính sách và phát triển. Có những tác giả cho rằng, một nền chính trị cố kết, cấu trúc quyền lực có chủ đích và tập trung thường được "ăn sâu bén rễ" vào trong xã hội như là một điều kiện tất yếu cho thành công của các thể chế nhà nước. Chính sự hòa nhập và bám rễ này đã đảm bảo xã hội dân sự gắn kết trong bộ ba kinh tế thị trường, Nhà nước pháp quyền và xã hội dân sự, trở thành một phần của giải pháp thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển xã hội.

Cởi mở và tính trách nhiệm: tiềm năng tăng trưởng kinh tế và xóa đói giảm nghèo phụ thuộc rất lớn vào Nhà nước và các thể chế xã hội. Một trong những yếu tố cần phải được nhận ra đó là tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các thể chế nhà nước. Trong báo cáo phát triển của mình, UNDP nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc xây dựng các thể chế minh bạch và các cơ chế tham gia dân chủ. Đây chính là điều kiện cho các thể chế của nhà nước triển khai các chính sách hiệu quả, không bị tham nhũng hoặc lạm dụng quyền hành. Kết quả sẽ là cải thiện trong việc cung cấp dịch vụ công của Chính phủ và thúc đẩy tăng trưởng của thành phần kinh tế tư nhân.

Tuy nhiên, việc xây dựng thể chế nhà nước là một nhiệm vụ khó khăn cho các quốc gia đang phát triển cho dù có ủng hộ và tài trợ của các nhà tài trợ song phương, các tổ chức đa phương và phi chính phủ quốc tế. Cái tổ thể chế có nghĩa là động chạm đến hầu hết các khía cạnh của lĩnh vực công trong khi nguồn lực để triển khai luôn có giới hạn. Thể chế của các nước đang phát triển rất yếu, dễ bị đổ vỡ và không hoàn thiện. Quá trình ra quyết định về cải cách thể chế lại thường bị hạn chế bởi các yêu cầu của các nhà tài trợ với các mục đích khác nhau. Các nhân viên làm cho Chính phủ được hình thành từ nhiều nguồn, nên có thể xem là ít được đào tạo theo đúng yêu cầu của

cải cách. Xã hội dân sự còn manh mún, chia rẽ và khả năng tham gia hiệu quả cũng rất hạn chế. Một thách thức nữa đó là lợi ích nhóm dẫn đến những tranh chấp cản trở quá trình cải cách thể chế. Các nhóm lợi ích thường thúc đẩy hoặc cản trở một chính sách cải tổ nào đó tùy thuộc vào việc đó có lợi hay gây hại cho lợi ích của họ. Trong nhiều trường hợp, các nhóm lợi ích đã thành công trong việc cản trở chính sách cải tổ. Các nhóm lợi ích khác nhau thu được lợi trong ngắn hạn cũng có thể sẽ tìm mọi cách để cản trở cải tổ cho dù cải tổ đó có thể mang lại lợi ích tuyệt đối lớn hơn cho họ trong dài hạn. Như vậy, để cải tổ thành công thì phải thắng được các phản đối về cả kinh tế lẫn chính trị của các lợi ích riêng lẻ, ngắn hạn. Thể chế phải được xây dựng bởi một quá trình nội sinh. Không thể áp đặt việc xây dựng thể chế bằng ý chí chủ quan từ bên trên hoặc áp đặt từ bên ngoài, nếu không, thể chế sẽ không bền vững và dễ thích nghi với nhu cầu của người dân và xã hội và các biến động của thời cuộc.

Các nhà nghiên cứu cũng thấy không có một “khuôn mẫu” hoặc “cách làm phổ quát” cho việc xây dựng thể chế. Tùy vào mỗi quốc gia xây dựng và triển khai quá trình cải cách thể chế cho phù hợp với điều kiện và nhu cầu của mình. Đặc biệt nhấn mạnh đến kỷ luật, kỷ cương thực hiện các quy định của thể chế đã ban hành, tránh tùy tiện.

Nhiều nhà nghiên cứu đã phê phán sự áp đặt bất cứ một mô hình thể chế nào lên các quốc gia bởi các nhà tài trợ đa phương hay song phương. Đáng lưu ý là nhận xét cho rằng mô hình thể chế của các nước phương tây là không phù hợp vì sự khác biệt về văn hóa, chính trị và điều kiện kinh tế. Điều quan trọng là phải cố gắng cho việc cải cách thể chế nhằm giúp cải thiện được năng lực của công dân, các nhóm xã hội tự ra quyết định cho mình hơn là thỏa mãn nhu cầu của các nhà tài trợ bên ngoài.

Xây dựng thể chế có sự tham gia rộng rãi (kể cả phúc quyết Hiến pháp) sẽ là điều kiện để ứng phó mềm dẻo hơn với các bất ổn của môi trường kinh doanh quốc tế và trong nước, bảo vệ lợi ích cốt lõi của người dân. Đây là quá trình từng bước hoàn thiện thể chế, không thể làm một lần là hoàn thiện.

3. Hàm ý cho Việt Nam từ một số bài học quốc tế

Gần 20 năm theo đuổi chủ trương xây dựng hệ thống kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhưng các thể chế cho hệ thống này hoạt động vẫn chưa có đầy đủ. Tại Hội nghị Trung ương 6 (Khóa X) Ban Chấp hành Trung ương đã thông qua Nghị quyết quan trọng. Đến Hội nghị lần thứ 6 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam Khóa X, Đảng mới ra Nghị quyết số 21-NQ/TW ngày 30 tháng 1 năm 2008 về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tới ngày 23 tháng 9 năm 2008, Chính phủ Việt Nam mới có nghị quyết số 22/2008/NQ-CP ban hành Chương trình hành động của

Chính phủ để thực hiện Nghị quyết 21-NQ/TW.

Tuy nhiên, ngay khi ban hành Nghị quyết 21-NQ/TW cũng đã nêu mục tiêu trước, quan điểm sau, cho thấy việc xây dựng thể chế kinh tế này cũng còn chưa đạt tới nhận thức chung đủ làm căn cứ cho hành động. Trong 5 quan điểm nêu ra, việc xây dựng thể chế kinh tế thị trường ở nước ta chủ yếu nhấn mạnh tính riêng có của Việt Nam, gây khó khăn cho thực hiện. Trong số các quan điểm và mục tiêu này, có một số quan điểm đã gây cản trở cho phát triển, nhất là mục tiêu phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước đi đôi với phát triển mạnh mẽ các thành phần kinh tế và các loại hình doanh nghiệp, về dài dài là sở hữu toàn dân mà đại diện là Nhà nước, v.v...². Tuy nhiên, cũng đã khẳng định vai trò tích cực của kinh tế thị trường, rằng “kinh tế thị trường là sản phẩm của văn minh nhân loại được phát triển tới trình độ cao dưới chủ nghĩa tư bản nhưng tự bản thân kinh tế thị trường không đồng nghĩa với chủ nghĩa tư bản”. Nghị quyết cũng cho rằng “thực tiễn đổi mới ở nước ta đã chứng minh đầy sức thuyết phục về việc sử dụng kinh tế thị trường làm phương tiện xây dựng chủ nghĩa xã hội”. Quan điểm này hơi khiên cưỡng, vì thực ra theo quan điểm trước đây thì kế hoạch và thị trường là khác nhau như nước với lửa. Nay công nhận kinh tế thị trường như một sản phẩm của văn minh nhân loại, thì cũng tức là cần xem xét lại nhiều quan điểm khác về xây dựng định hướng xã hội chủ nghĩa, còn khá mơ hồ.

Đánh giá sự chuyển biến về thể chế mấy năm qua ở nước ta, có thể thấy hầu hết các chỉ tiêu cụ thể đều yếu hơn mức trung bình và có xu hướng giảm, tuy vấn đề tiếng nói của người dân và lĩnh giải trình được cải thiện nhất định./.

Chú thích

1. Xem thêm Geoffrey Hodgson (2006) “What Are Institutions?” Journal of Economic Issues, XL:1, 1-25 và các tác giả khác.

2. Mục tiêu đến năm 2010, từng bước xây dựng đồng bộ hệ thống pháp luật bảo đảm cho nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phát triển thuận lợi; phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước đi đôi với phát triển mạnh mẽ các thành phần kinh tế và các loại hình doanh nghiệp; hình thành một số tập đoàn kinh tế, các tổng công ty đa sở hữu, áp dụng mô hình quản trị hiện đại, có năng lực cạnh tranh quốc tế; đổi mới cơ bản mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công; phát triển đồng bộ, đa dạng các loại thị trường cơ bản thống nhất trong cả nước, từng bước liên thông với thị trường khu vực và thế giới; giải quyết tốt hơn mối quan hệ giữa phát triển kinh tế và phát triển văn hóa, bảo đảm tiến bộ, công bằng xã hội, bảo vệ môi trường; nâng cao hơn hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước; phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc, các