

# ĐÁNH GIÁ 5 NĂM THỰC HIỆN KHÂU ĐỘT PHÁ CHIẾN LƯỢC VỀ HOÀN THIỆN THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

Vũ Cương\*

Ngày nhận: 25/12/2015

Ngày nhận bản sửa: 04/01/2016

Ngày duyệt đăng: 05/01/2016

## Tóm tắt:

Bài viết này đánh giá lại những kết quả đạt được sau 5 năm thực hiện khâu đột phá chiến lược về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và phân tích chất lượng thể chế của Việt Nam dựa trên các chỉ số đo lường thể chế và quản trị toàn cầu phổ biến của thế giới. Từ đó, bài viết kết luận mặc dù đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận, việc hoàn thiện thể chế trong thời gian qua diễn ra chậm, thiếu đồng bộ, và mới chỉ tập trung chủ yếu ở khâu xây dựng khuôn khổ luật pháp. Nhiệm vụ đặt ra cho 5 năm tới là phải tiến hành cải cách đồng bộ cả ba mặt: hệ thống luật pháp, cơ chế và bộ máy thực thi luật pháp. Trong đó, trọng tâm cần đặt vào việc tăng cường tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước.

**Từ khóa:** Thể chế kinh tế thị trường; chỉ số đo lường thể chế; hệ thống luật pháp; cơ chế; bộ máy.

## Assesment of 5-year implementation of the strategic breakthrough on improvement of socialist oriented market economy institutions

### Abstract:

This paper aims at assessing the results of 5-year implementation of the strategic breakthrough on improvement of socialist oriented market economy institution, and analyzing quality of Vietnamese institution based on the internationally adopted governance indicators. The paper concludes that while achievements are well recognized, institutional reform has been undertaken at a slow pace, primarily focused on legislative reform. In the next five years, all three dimensions of institutional reform, including legislation, effective implementation mechanism and administration apparatus should be equally addressed. The main focus of the institutional reform should strengthen citizens' voices and accountability of the authorities.

**Keywords:** Market economy institution; institutional measurements; legislation; mechanism, administration apparatus.

## 1. Đặt vấn đề

Kết thúc kế hoạch 5 năm 2006-2010, Chính phủ đã có đánh giá thẳng thắn về những hạn chế, yếu kém trong điều hành phát triển kinh tế- xã hội giai đoạn này, trong đó nhấn mạnh: “...Năng suất lao động xã hội thấp hơn nhiều so với các nước trong khu vực. Năng lực cạnh tranh quốc gia chậm được

cải thiện... Tổ chức và quản lý điều hành của nhà nước trên một số lĩnh vực còn yếu...” (Chính phủ, 2011, tr. 17, 25), đồng thời cũng chỉ rõ một trong những nguyên nhân cơ bản là thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa chưa được xây dựng đồng bộ. Bước sang kế hoạch 5 năm 2011-2015, Chính phủ đã xác định hoàn thiện thể chế

kinh tế thị trường là một trong ba khâu đột phá chiến lược nhằm giải phóng sức sản xuất và đảm bảo sự phát triển bền vững. Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng tiếp tục cụ thể hóa mục tiêu và nhiệm vụ phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong giai đoạn 2016-2020 là “*Đến năm 2020, phấn đấu cơ bản hoàn thiện đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo các tiêu chuẩn phổ biến của nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; bảo đảm tính đồng bộ giữa thể chế kinh tế và thể chế chính trị, giữa Nhà nước và thị trường*” (Đảng Cộng sản Việt Nam, 2015).

Như vậy, có thể thấy xây dựng và hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường đã được xác định như một nhiệm vụ dài hạn, trọng tâm xuyên suốt Chiến lược phát triển kinh tế xã hội giai đoạn 2011-2020 của nước ta. Bài viết này nhìn lại những thành tựu và hạn chế trong thực hiện khâu đột phá này, làm cơ sở đề xuất một số kiến nghị cho giai đoạn tới nhằm thực sự đạt được mục tiêu như Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đã đề ra.

Mặc dù khái niệm về thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa là một khái niệm mới và còn cần tiếp tục làm sâu sắc hơn cả về căn cứ lý luận và thực tiễn (Nguyễn Xuân Phúc, 2015), xong về cơ bản các nhà nghiên cứu đều nhất trí rằng, trước hết đó phải là một hệ thống thể chế giúp hình thành và duy trì một môi trường cạnh tranh lành mạnh, phù hợp thông lệ quốc tế, theo đó tất cả các loại hình doanh nghiệp đều có thể hoạt động tự do và bình đẳng trong khuôn khổ pháp luật cho phép. Trong hệ thống đó, chính phủ đóng vai trò hỗ trợ, thúc đẩy sự phát triển của các loại thị trường. Kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội 5 năm giai đoạn 2011-2015 (tr. 36) cũng đã nêu rõ: “*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, trong đó tập trung vào việc sửa đổi, bổ sung Hiến pháp; ban hành mới và sửa đổi, bổ sung các Bộ Luật, Luật; đổi mới quy trình xây dựng và ban hành các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến thể chế kinh tế thị trường nhằm bảo đảm cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đổi mới công tác quy hoạch và kế hoạch, đồng*

*thời thực hiện tốt chính sách xã hội; tạo lập đồng bộ và vận hành thông suốt các loại thị trường (hàng hoá, tài chính, chứng khoán, bất động sản, lao động, khoa học, công nghệ)*”. Đây cũng là cách hiểu được sử dụng trong bài viết.

## 2. Phương pháp nghiên cứu

Để đánh giá tình hình thực hiện mục tiêu kế hoạch, cách tiếp cận thông thường nhất là so sánh giữa chỉ tiêu đặt ra và kết quả thực hiện. Tuy nhiên, mặc dù hoàn thiện thể chế được coi là một khâu đột phá nhưng bản thân Kế hoạch 5 năm 2011-2015 cũng không đưa ra bất kỳ một chỉ tiêu hay mốc chuẩn nào để so sánh. Bài viết này sẽ đánh giá kết quả hoàn thiện thể chế của Việt Nam dựa trên các chỉ số quốc tế được sử dụng rộng rãi để đo lường chất lượng thể chế và tác động của thể chế đến phát triển ở các quốc gia. Năm 2010 của Việt Nam được dùng làm năm cơ sở (*baseline*) để so sánh với kết quả đạt được năm 2015 (hoặc năm gần nhất có số liệu). Tiếp theo, bài viết sẽ điểm qua những thành tích chủ yếu mà Việt Nam đã đạt được trong 5 năm qua làm cơ sở đề xuất những khuyến nghị cho giai đoạn 5 năm tiếp theo.

Có rất nhiều chỉ số quốc tế được sử dụng để so sánh chất lượng thể chế và quản trị công giữa các quốc gia hoặc giữa các năm khác nhau, và mỗi chỉ số đều có ưu nhược điểm riêng bởi lẽ chúng đều có mục đích, phương pháp thu thập và phạm vi phản ánh không giống nhau. Do đó, để có thể xác định chính xác xu hướng cải thiện thể chế của Việt Nam, chúng ta cần sử dụng kết hợp nhiều chỉ số đại diện khác nhau. Bài viết này sử dụng bốn chỉ số chính sau:

*Chỉ số quản trị toàn cầu (WGI – Worldwide Governance Indicator)*. Đây là bộ chỉ số đo lường trực tiếp chất lượng quản trị của 215 nước trên thế giới dựa trên 6 trụ cột chính: (i) tiếng nói và trách nhiệm giải trình (phản ánh tiếng nói của người dân về các quyền hợp hiến của họ); (ii) ổn định chính trị và không có bạo lực (đo lường mức độ thường xuyên chính phủ bị thay thế hoặc mức độ bạo lực, khủng bố...); (iii) hiệu lực chính quyền (cho biết năng lực của bộ máy chính quyền và chất lượng dịch vụ hành chính các cấp); (iv) chất lượng lập pháp (phản ánh năng lực ban hành và thực thi các chính sách hợp lý); (v) pháp quyền (là tấm gương phản chiếu hiệu quả của bộ máy tư pháp và sự tin tưởng của người dân vào hệ thống luật pháp) và (vi) kiểm soát tham

những (đo lường mức độ tham nhũng và sự chi phối của các nhóm lợi ích).

*Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu (GCI – Global Competitiveness Index).* GCI là chỉ số được Diễn đàn kinh tế thế giới xây dựng nhằm kết hợp điểm đánh giá hàng loạt các yếu tố về thể chế, chính sách và các nhân tố quyết định đến năng suất của một quốc gia vào một chỉ số tổng hợp mà dựa vào đó, các quốc gia sẽ được xếp hạng. Mặc dù chỉ số này không trực tiếp đo lường thể chế nhưng thể chế đã được xác định như một cấu thành quan trọng để tạo ra năng lực cạnh tranh quốc gia. Cụ thể, GCI được xây dựng dựa trên ba nhóm tiêu chí chính. Nhóm thứ nhất là tiêu chí về các yêu cầu cơ bản (gồm bốn chỉ số về thể chế với trọng số 25%, cơ sở hạ tầng 25%, ổn định kinh tế vĩ mô 25% và y tế, giáo dục 25%). Nhóm thứ hai gồm năm chỉ số phản ánh mức độ nâng cao hiệu quả (đào tạo giáo dục đại học, hiệu quả của thị trường hàng hóa, hiệu quả thị trường lao động, thị trường tài chính, công nghệ tiên tiến, qui mô thị trường). Nhóm thứ ba gồm hai chỉ số phản ánh mức độ đổi mới sáng tạo gồm sự phát triển hệ thống doanh nghiệp và đổi mới công nghệ. Với các nước đang phát triển, trọng số của ba nhóm tiêu chí trọng điểm của chỉ số tổng hợp lần lượt là 40, 50 và 10.

*Chỉ số mức độ thuận lợi trong kinh doanh (EDBI – Ease of Doing Business Indicator)* là chỉ số do Nhóm Ngân hàng thế giới xây dựng nhằm đo lường các qui định luật pháp có ảnh hưởng trực tiếp đến việc kinh doanh, chứ không xem xét các điều kiện chung như sự gần gũi về mặt địa lý đến thị trường, chất lượng cơ sở hạ tầng, lạm phát hay mức độ tội phạm. Cụ thể EDBI được tính toán và xếp hạng cho 189 quốc gia, dựa trên 10 chỉ số thành phần: (1) khởi sự doanh nghiệp; (2) cấp phép xây dựng; (3) kết nối điện; (4) đăng ký tài sản; (5) cấp vốn; (6) bảo vệ nhà đầu tư nhỏ; (7) nộp thuế; (8) thương mại qua biên giới; (9) thực thi hợp đồng; và (10) thủ tục chấm dứt kinh doanh. Thứ hạng càng cao chứng tỏ các quy tắc cho kinh doanh càng tốt hơn, đơn giản hơn và bảo vệ quyền sở hữu mạnh hơn.

*Chỉ số tự do kinh tế (IEF – Index of Economic Freedom)* là chỉ số do Heritage Foundation và Wall Street Journal xây dựng từ năm 1995 để đo lường mức độ tự do kinh tế của các nước trên thế giới, dựa trên triết lý của Adam Smith cho rằng các thể chế cơ bản bảo vệ quyền tự do của các cá nhân được theo

đuổi lợi ích kinh tế của bản thân mình sẽ mang lại sự thịnh vượng hơn cho xã hội nói chung. Chỉ số này được xây dựng dựa trên 10 chỉ số thành phần về: (1) tự do kinh doanh; (2) tự do thương mại; (3) tự do tiền tệ; (4) qui mô của nhà nước; (5) tự do tài khóa; (6) quyền sở hữu tài sản; (7) tự do đầu tư; (8) tự do tài chính; (9) tự do không bị tham nhũng; và (10) tự do lao động. Chỉ số này có giá trị càng cao chứng tỏ mức độ tự do kinh tế của một nước càng lớn. Mặc dù vẫn còn bị phê phán ở việc lựa chọn các chỉ số thành phần và phương pháp tính toán, nhưng cho đến nay, IEF vẫn là một chỉ số có uy tín và được sử dụng rất rộng rãi trong các nghiên cứu quốc tế.

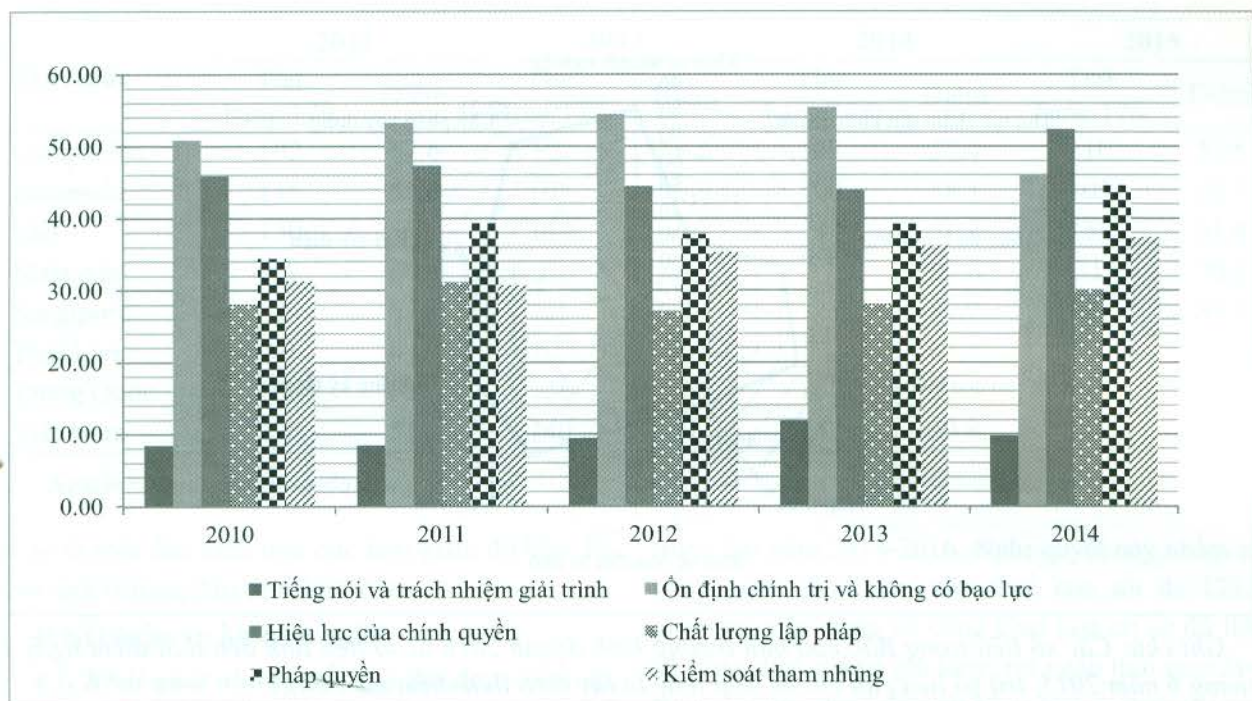
**3. Chất lượng thể chế kinh tế thị trường của Việt Nam trong giai đoạn 2011- 2015 theo các thước đo quốc tế**

Với những nỗ lực cải cách bền bỉ, hệ thống thể chế ở Việt Nam đã có những chuyển biến đáng khích lệ. Tuy nhiên, trong bối cảnh cạnh tranh toàn cầu, công cuộc cải cách của Việt Nam còn phải mạnh mẽ hơn so với các nước trong khu vực để tránh nguy cơ tụt hậu và cải thiện vị trí của quốc gia trong bảng xếp hạng năng lực cạnh tranh toàn cầu. Phần này sẽ đánh giá chất lượng thể chế của Việt Nam trong sự so sánh với một số quốc gia trong khu vực, dựa trên các chỉ số phổ biến đã được các tổ chức có uy tín thu thập và công bố.

Hình 1 tóm tắt kết quả các chỉ số WGI của Việt Nam theo số phần trăm, tức là phần trăm các nước có điểm số thấp hơn Việt Nam, trong số 215 nước được xếp hạng. Điều đó có nghĩa chỉ số này càng cao thì thứ hạng của Việt Nam càng tốt. Nhìn chung, các WGI của Việt Nam đều có sự cải thiện nhất định trong 5 năm qua, nhưng với tốc độ chậm và vẫn thuộc nhóm các nước có WGI thấp của thế giới.

Đi sâu vào chi tiết, nếu năm 2010, Việt Nam đứng thứ 197 (tương ứng với điểm phần trăm 8,53 trong Hình 1) trong chỉ số về tiếng nói và trách nhiệm giải trình thì đến năm 2014, chúng ta đã vươn 3 bậc, lên vị trí thứ 194. Tuy nhiên, điểm đáng lưu ý là chỉ số này có mức điểm kém nhất trong 6 chỉ số, chứng tỏ tiếng nói của người dân để buộc chính quyền các cấp phải có trách nhiệm cao hơn với quyết định của mình là rất thấp. Không ngoài dự đoán khi thấy chỉ số tốt nhất của Việt Nam vẫn là ổn định chính trị và không có bạo lực, trong đó Việt Nam luôn được xếp vào top giữa. Tuy vậy nếu năm 2010, có khoảng 51% số quốc gia xếp sau Việt Nam về chỉ số này thì

Hình 1: Chỉ số quản trị toàn cầu của Việt Nam, giai đoạn 2010-2014



Nguồn: Ngân hàng thế giới (2015a)

đến năm 2014, chúng ta chỉ còn đứng trên 46% số quốc gia. Có lẽ những bất ổn ở Biển Đông trong giai đoạn này là một trong những nhân tố chính góp phần gây ra sự tụt hậu trong vị trí xếp hạng của Việt Nam về chỉ số này. Đối với chỉ số hiệu lực của chính quyền lại chứng kiến xu thế ngược lại, trong đó năm 2014 là năm đầu tiên Việt Nam được xếp trong top 50. Còn lại các chỉ số khác, chúng ta đều nằm trong nhóm 50% số nước có thứ hạng thấp nhất.

Bảng 1 so sánh GCI và xếp hạng chỉ số thể chế của Việt Nam và một số nước trong khu vực từ năm 2010-2011 đến 2015-2016.

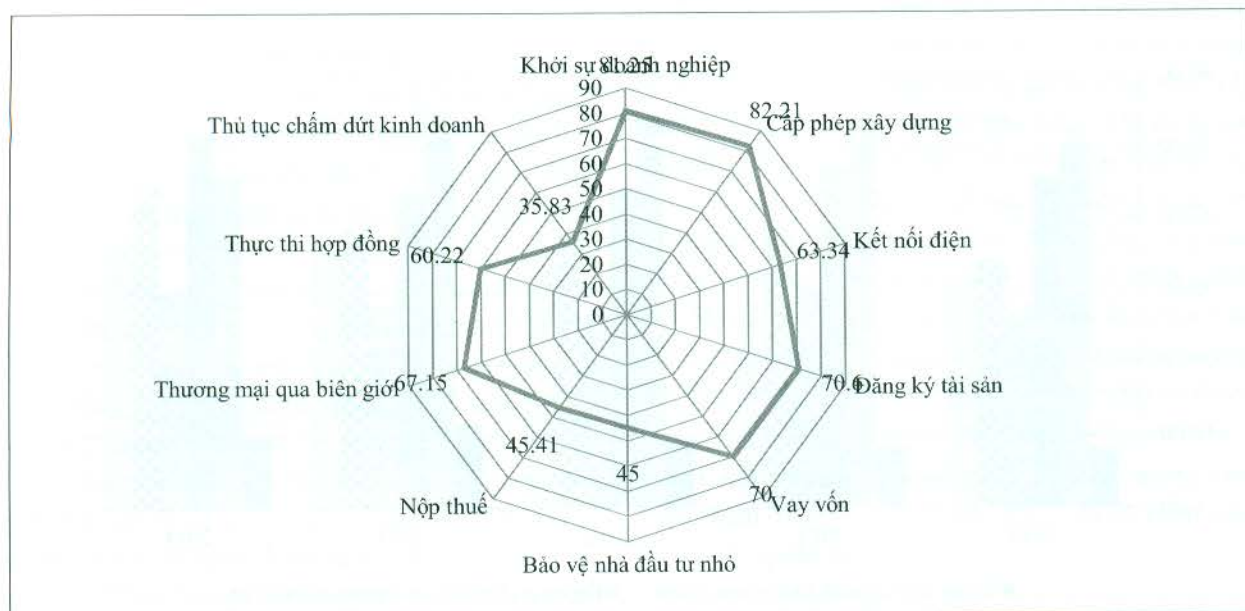
Bảng 1 cho thấy có mối liên hệ tương đối rõ ràng giữa chất lượng thể chế và năng lực cạnh tranh quốc gia. Những nước có xếp hạng chỉ số thể chế thấp thường cũng là nước có năng lực cạnh tranh thấp kém. Việt Nam khi bước vào kỳ kế hoạch 5 năm 2011-2015 được xếp thứ 59 trong 139 nước xếp hạng về GCI và đứng thứ 74 về chỉ số thành phần thể chế. Đến năm 2015-2016, mặc dù thứ hạng về GCI của chúng ta đã tăng được 3 bậc nhưng đáng lo ngại là yếu tố thể chế lại bị tụt đến 11 bậc. Điều này cho thấy nhiều yếu tố khác (như cải thiện về cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế) đã bù trừ cho sự tụt hậu về

Bảng 1: Xếp hạng Chỉ số năng lực cạnh tranh toàn cầu và yếu tố thể chế một số nước

|                       | Thể chế   | GCI | Thể chế   | GCI |
|-----------------------|-----------|-----|-----------|-----|
|                       | 2010-2011 |     | 2015-2016 |     |
| Campuchia             | 94        | 109 | 111       | 90  |
| Indonesia             | 61        | 44  | 55        | 37  |
| Lào                   | -         | -   | 71        | 83  |
| Malaysia              | 42        | 26  | 23        | 18  |
| Singapore             | 1         | 3   | 2         | 2   |
| Thái Lan              | 64        | 38  | 82        | 32  |
| Trung Quốc            | 49        | 27  | 51        | 28  |
| Việt Nam              | 74        | 59  | 85        | 56  |
| Tổng số nước xếp hạng | 139       |     | 140       |     |

Nguồn: Diễn đàn kinh tế thế giới

**Hình 2: Điểm các chỉ số thành phần về môi trường kinh doanh tại Việt Nam năm 2016**



*Ghi chú: Các số liệu trong Báo cáo môi trường kinh doanh 2016 là số liệu tính đến thời điểm ngày 1 tháng 6 năm 2015, trừ số liệu của chỉ số Nộp thuế là lấy theo thời điểm năm 2014.*

*Nguồn: Ngân hàng thế giới (2016), Báo cáo môi trường kinh doanh Việt Nam*

thể chế. Nếu tại thời điểm 2010-2011, so với các nước trong khu vực năng lực cạnh tranh của Việt Nam thấp hơn hầu hết các quốc gia này mà cụ thể là kém Singapore 56 bậc, Thái Lan 21 bậc, Trung Quốc 32 bậc thì đến năm 2015-2016, các con số tương ứng lần lượt là 54, 24 và 28. Xét riêng về chỉ số thể chế thì năm 2010-2011, Việt Nam kém các nước này lần lượt là 73, 10 và 25 bậc. Sang đến năm 2015-2016, chúng ta vẫn kém họ tương ứng là 83,3 và 34 bậc. Nói một cách khác, sau 5 năm tập trung vào cải cách thể chế, thứ hạng tương đối của Việt Nam so với những nước trong khu vực không có sự cải thiện xét cả về GCI và chỉ số thể chế (ngoại trừ trường hợp của Thái Lan do những biến cố gần đây trên chính trường nước này).

Kết quả xếp hạng của thế giới cũng đã ghi nhận những nỗ lực gần đây của Chính phủ Việt Nam trong việc ngày càng tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp kinh doanh. Nhờ đó, thứ hạng của Việt Nam trong EDBI đã có sự cải tiến đáng kể trong hai năm 2015-2016 sau một thời gian dài gần như không thay đổi. (Từ năm 2012-2014, Việt Nam luôn đứng ở vị trí 98- 99 trong số 189 nước được xếp hạng. Sang đến năm 2015, thứ hạng của Việt Nam đã nâng được 6 bậc để giữ vị trí thứ 93 và năm 2016 tiếp tục được nâng lên ở vị trí thứ 90). Không tính Singapore luôn ở vị trí dẫn đầu cả thế giới về

mức độ thuận lợi kinh doanh, vị trí của Việt Nam năm 2016 chỉ đứng trên Campuchia (xếp thứ 127), Lào (134), Indonesia (109) và vẫn đứng sau Trung Quốc (84), Thái Lan (49) và Malaysia (18) trong nhóm nước so sánh. Ngoài ra, như có thể thấy qua Hình 2, so với mức trung bình của các nước ASEAN thì vẫn còn thấp hơn, đặc biệt là ít có sự cải thiện trong khung thể chế và môi trường kinh doanh... Các lĩnh vực có vấn đề nổi cộm bao gồm thời gian nộp thuế, bảo vệ các nhà đầu tư nhỏ, tiếp cận điện và thủ tục chấm dứt kinh doanh (Ngân hàng thế giới, 2015b). Trong khi đó, Singapore luôn ở vị trí dẫn đầu cả thế giới.

Kết quả xếp hạng theo *chỉ số tự do kinh tế (IEF)* cũng khá tương đồng với trật tự xếp hạng theo EDBI đối với những nước đứng trên Việt Nam về EDBI. Singapore là nước duy nhất trong nhóm so sánh được coi là tự do kinh tế (điểm từ 80-100), Malaysia gần như tự do (điểm từ 70-79,9), Thái Lan và Trung Quốc tương đối tự do (điểm từ 60-69,9). Điều đáng quan ngại là trong suốt giai đoạn 2012-2015, dường như chúng ta vẫn loay hoay ở mức điểm 50. Với điểm số đó, Việt Nam bị xếp ở cực dưới của nhóm các nước gần như không có tự do kinh tế (điểm từ 50-59,9), sau cả Campuchia và Indonesia. Trong bối cảnh hình thành Cộng đồng kinh tế ASEAN, những trở ngại đối với tự do kinh

**Bảng 2: Điểm và thứ hạng của một số nước theo chỉ số tự do kinh tế, giai đoạn 2012-2015**

| Tên nước   | 2012         |      | 2013         |      | 2014         |      | 2015         |      |
|------------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|
|            | Thứ hạng/179 | Điểm | Thứ hạng/177 | Điểm | Thứ hạng/178 | Điểm | Thứ hạng/178 | Điểm |
| Campuchia  | 102          | 57.6 | 95           | 58.5 | 108          | 57.4 | 110          | 57.5 |
| Indonesia  | 115          | 56.4 | 108          | 56.9 | 100          | 58.5 | 105          | 58.1 |
| Lào        | 150          | 50   | 144          | 50.1 | 144          | 51.2 | 150          | 51.4 |
| Malaysia   | 53           | 66.4 | 56           | 66.1 | 37           | 69.6 | 31           | 70.8 |
| Singapore  | 2            | 87.5 | 2            | 88   | 2            | 89.9 | 2            | 89.4 |
| Thái Lan   | 60           | 64.9 | 61           | 64.1 | 72           | 63.3 | 75           | 62.4 |
| Trung Quốc | 138          | 51.2 | 136          | 51.9 | 137          | 52.5 | 139          | 52.7 |
| Việt Nam   | 136          | 51.3 | 140          | 51   | 147          | 50.8 | 148          | 51.7 |

*Nguồn: Heritage Foundation*

tế sẽ là một dấu hiệu tiêu cực làm giảm độ hấp dẫn của môi trường đầu tư ở Việt Nam.

**4. Kết luận và khuyến nghị**

**4.1. Khái quát những kết quả đạt được về hoàn thiện thể chế giai đoạn 2011-2015**

Trong giai đoạn 2011-2015, Chính phủ đã có nhiều nỗ lực để cải thiện môi trường đầu tư, môi trường kinh doanh và nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Điều đó được thể hiện trên các khía cạnh chính như sau:

*Hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật và nâng cao chất lượng xây dựng văn bản pháp luật.* Dấu ấn quan trọng nhất trong việc hoàn thiện hệ thống văn bản pháp luật là việc Hiến pháp 2013 đã được thông qua tại kỳ họp thứ sáu, Quốc hội khóa XIII. Việc ban hành Hiến pháp mới tiếp tục hướng tới đảm bảo quyền và lợi ích của nhân dân, đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước, để phục vụ nhân dân tốt hơn, bước đầu xây dựng cơ chế nhằm giảm tham ô, những nhiễu người dân. Hàng loạt các dự án luật, pháp lệnh đã được trình Quốc hội, trong đó có nhiều đạo luật, luật quan trọng đã được thông qua như đạo luật (Luật và Bộ luật) về đo lường, bảo hiểm tiền gửi, giáo dục đại học, giá, quảng cáo, tài nguyên nước, hợp tác xã, lao động; sửa đổi, bổ sung một số điều trong Luật thuế thu nhập cá nhân, Luật thuế giá trị gia tăng, Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, Luật điện lực, Luật quản lý thuế, Luật đầu tư công, Luật hải quan (sửa đổi), Luật ngân sách nhà nước (sửa đổi)... Trong năm 2015, Chính phủ đã tiếp tục ban hành Nghị quyết số 19/NQ-CP/2015 về những nhiệm vụ và giải pháp trọng tâm nhằm cải thiện môi trường kinh doanh và năng lực cạnh tranh quốc gia

trong hai năm 2015-2016. Nghị quyết này nhằm cố gắng giảm thời gian nộp thuế còn tối đa 121,5 giờ/năm, xây dựng và công khai hóa cơ sở dữ liệu về hoàn thuế giá trị gia tăng, rút ngắn thời gian làm thủ tục thông quan đối với hàng hóa xuất nhập khẩu còn 13 và 14 ngày. Điều này cho thấy Chính phủ đã và đang thể hiện quyết tâm rất lớn để thay đổi thứ hạng của Việt Nam trong các chỉ số đo lường thể chế và môi trường kinh doanh. Nhìn chung, chất lượng các văn bản đã được nâng lên và phù hợp với các cam kết quốc tế của Việt Nam.

*Đẩy mạnh cải cách hành chính và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế xã hội.* Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước tiếp tục được kiện toàn theo hướng tinh gọn về cơ cấu tổ chức, rõ ràng về chức năng nhiệm vụ. Phân cấp quản lý giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh/thành phố trực thuộc Trung ương ngày càng rõ ràng, đảm bảo tính tự chủ trong tổ chức và hoạt động của chính quyền địa phương và phát huy sự năng động, sáng tạo trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước của bộ máy hành chính các cấp địa phương. Điều này được thể hiện rõ qua việc Quốc hội trong một số kỳ họp gần đây đã thông qua nhiều đạo luật quan trọng về tổ chức bộ máy nhà nước với tinh thần đổi mới như đã phân tích, đặc biệt là Luật tổ chức Chính phủ (quy định rõ trách nhiệm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên Chính phủ; quy định rõ số lượng Thứ trưởng, Phó Thứ trưởng tại các Bộ, cơ quan ngang bộ và cấp trưởng, cấp phó tại các đơn vị trực thuộc); tương tự như vậy, Luật tổ chức chính quyền địa phương (cũng quy định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức cụ thể

của từng cấp chính quyền; số lượng các thành viên của Hội đồng nhân dân các cấp và số lượng cấp phó của Ủy ban nhân dân các cấp; quy định việc phân cấp, ủy quyền giữa các cơ quan hành chính nhà nước và cấp chính quyền...). Trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch trong hoạt động của cơ quan nhà nước cũng phản ánh rõ ràng trong quy định của một số đạo luật quan trọng khác như Luật tổ chức Quốc hội, Luật về hoạt động giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, Luật ngân sách nhà nước, Luật đầu tư công... Đồng thời, trong lĩnh vực công chức, công vụ, ngay sau khi có Nghị định 36/2013/NĐ-CP của Chính phủ về vị trí việc làm và cơ cấu ngạch công chức, các cơ quan hành chính nhà nước đang tích cực xây dựng và triển khai đề án vị trí việc làm. Đây được coi là một bước đột phá trong công tác xây dựng đội ngũ cán bộ công chức, chuyển mạnh sang chế độ xác định biên chế dựa trên yêu cầu công việc ở cơ quan nhà nước.

*Công tác phòng chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm chống lãng phí đã có kết quả tích cực.* Đây mạnh việc thực hiện Nghị quyết Trung ương 4 (Khoá XI) về “Một số vấn đề cấp bách về xây dựng Đảng hiện nay” và cuộc vận động học tập, làm việc theo tấm gương đạo đức Hồ Chí Minh được đẩy mạnh. Thể chế và tổ chức bộ máy về phòng chống tham nhũng tiếp tục được hoàn thiện với việc xác định rõ Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng trực thuộc Bộ Chính trị, do Tổng Bí thư Trung ương Đảng làm Trưởng ban; tái lập lại Ban Nội chính Trung ương nhằm thực hiện một trong những chức năng quan trọng là Thường trực của Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng. Luật phòng, chống tham nhũng đã được sửa đổi năm 2012 nhằm đưa ra và tổ chức thực hiện đồng bộ hàng loạt các giải pháp phòng, chống tham nhũng, lãng phí, đặc biệt là tiếp tục mở rộng công khai, minh bạch trên tất cả các lĩnh vực quản lý nhà nước, nhất là trong những ngành, lĩnh vực có nguy cơ phát sinh tham nhũng cao như: quản lý sử dụng đất đai, tài nguyên khoáng sản; đầu tư xây dựng cơ bản; quản lý thu chi ngân sách; quản lý sử dụng vốn, tài sản trong doanh nghiệp nhà nước; tín dụng, ngân hàng; công tác cán bộ; quan hệ giữa các cơ quan nhà nước với người dân, doanh nghiệp; thực hiện công khai bản kê khai tài sản, thu nhập của người có chức vụ tại nơi thường xuyên công tác, giải trình về nguồn gốc tài sản tăng thêm; quy định về trách

nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được giao. Bước đầu, các giải pháp này đã mang lại những kết quả tích cực (Chính phủ, 2015).

*Công tác tiếp công dân và giải quyết khiếu nại tố cáo* đã có nhiều chuyển biến trên tinh thần vừa bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, đồng thời giữ nghiêm kỷ cương, kỷ luật trong quản lý hành chính nhà nước với việc Quốc hội thông qua Luật khiếu nại năm 2011, Luật tố cáo năm 2011 và Luật tiếp công dân năm 2013. Trong thời gian qua, các cấp chính quyền cũng đã tăng cường trách nhiệm trong việc thống kê, rà soát và chủ động đối thoại với người dân, các tổ chức, đoàn thể xã hội nhằm giải quyết cơ bản các vụ việc khiếu nại, tố cáo phức tạp, tồn đọng, kéo dài qua nhiều năm; chủ động nắm tình hình để hạn chế các vụ việc mới phát sinh; vận dụng mọi cơ chế, chính sách để áp dụng các biện pháp nhằm bảo vệ tối đa quyền, lợi ích hợp pháp của người dân.

#### **4.2. Đánh giá chung và các khuyến nghị đề xuất**

Thứ nhất, sau 5 năm thực hiện, mũi đột phá về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã bước đầu có tác động tích cực đến tái cơ cấu nền kinh tế. Hệ thống văn bản pháp luật đồng bộ, minh bạch hơn, đi kèm với các chính sách hỗ trợ tích cực về thuế, đất đai, tín dụng cũng như các hỗ trợ khác như thông tin, đào tạo, dịch vụ sau đầu tư đã giúp cải thiện được môi trường đầu tư ở Việt Nam và được cộng đồng doanh nghiệp ghi nhận. Những cải cách trong quy định về người quản lý doanh nghiệp và người đại diện của Nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước đã góp phần thúc đẩy quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Kết quả đầy mạnh cải cách hành chính đã giúp giảm chi phí gia nhập thị trường và chi phí sản xuất, kinh doanh, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp hoạt động có hiệu quả, vượt qua giai đoạn suy thoái, khó khăn trong những năm vừa qua.

Thứ hai, những tiến bộ về thể chế diễn ra quá chậm và không đồng đều, khiến vị thế của Việt Nam xét theo tất cả các chỉ số cơ bản về thể chế đều không có sự chuyển biến rõ nét, thậm chí ở một số khía cạnh còn có biểu hiện tụt hậu so với các nước khác trong khu vực. Cải cách thể chế chưa đồng bộ, chưa có cơ chế chính sách đột phá thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội. Chương trình xây dựng luật, pháp lệnh còn chưa phù hợp với thực tiễn, dẫn đến

thường bị điều chỉnh (số văn bản bỏ ra và thêm vào hàng năm lớn); việc ban hành các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thi hành chưa đảm bảo cả về tiến độ và chất lượng. Việc xây dựng nhiều dự án luật liên quan đến tái cơ cấu kinh tế còn lúng túng, chậm và phải lùi lại các năm tiếp theo. Đồng thời, việc thông qua Hiến pháp mới năm 2013 càng tạo ra áp lực lớn hơn cho việc rà soát, đánh giá và kịp thời điều chỉnh các văn bản pháp luật không còn phù hợp với nội dung của Hiến pháp 2013.

Thứ ba, việc xây dựng thể chế còn ở tình trạng pháp lý thuần túy, thiếu tổng thể, thiếu kiến thức liên ngành và thực tiễn, phản ứng chính sách còn hạn chế; sự phối hợp giữa các ngành chưa chặt chẽ và hiệu quả. Quy trình xây dựng, chất lượng và tổ chức thực hiện cơ chế, chính sách còn bất cập, chưa phát huy được đội ngũ chuyên gia giàu kinh nghiệm, đặc biệt là các ý kiến phản biện xã hội. Một số văn bản có nội dung quy định chi tiết chưa bám sát quy định của luật, pháp lệnh hoặc có quy định còn thiếu tính khả thi, hợp lý dẫn đến vướng mắc, kém hiệu lực trong triển khai thực hiện. Đúng như Ngân hàng thế giới (2015b) đã nhận xét, cải cách luật pháp vẫn chưa đồng bộ với việc tăng cường hiệu lực thực thi luật pháp. Nói cách khác, nếu coi thể chế ít nhất gồm ba bộ phận cấu thành là hệ thống luật pháp, cơ chế chính sách thực thi luật pháp và các chủ thể tham gia quản lý (Nguyễn Thị Nhiều, 2015) thì dường như trong 5 năm qua mới tập trung chủ yếu vào nội dung thứ nhất của cải cách thể chế.

Như vậy, nhiệm vụ hoàn thiện hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của giai đoạn 2016-2020 sẽ phải được triển khai đồng bộ trên cả ba phương diện nói trên, trong đó đặc biệt chú trọng tăng cường cơ chế và bộ máy thực thi chính sách, luật pháp.

*Xây dựng, hoàn thiện hệ thống luật pháp, chính sách về kinh tế.* Tiếp tục bổ sung, hoàn thiện hệ thống văn bản liên quan đến thể chế kinh tế. Tập trung nghiên cứu và trình Quốc hội thông qua việc ban hành hoặc sửa đổi một số luật quan trọng liên quan trực tiếp đến tái cơ cấu kinh tế như: Luật Quy hoạch, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh... Đổi mới cơ bản phương thức xây dựng cơ chế, chính sách, bảo đảm phù hợp với thực tiễn, khả thi, khắc phục tình trạng nợ đọng văn bản.

*Đổi mới cơ chế vận hành nền kinh tế, trước hết là*

*cơ chế hoạt động bình đẳng cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.* Tôn trọng, phát huy đầy đủ các quy luật của kinh tế thị trường và cơ chế thị trường đối với các hoạt động sản xuất, kinh doanh. Giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế trên cơ sở phát huy vai trò của Nhà nước thông qua việc ban hành và thực thi các chính sách xã hội, bảo đảm phúc lợi và an sinh xã hội, chủ yếu thông qua ngân sách nhà nước và các nguồn lực quốc gia khác. Tạo cơ chế thông thoáng, hấp dẫn để các doanh nghiệp tham gia đầu tư kinh doanh vào các ngành nghề không bị pháp luật nghiêm cấm, đặc biệt là trong các lĩnh vực dịch vụ công như kết cấu hạ tầng, giáo dục, y tế... theo hướng hiện đại thông qua các hình thức hợp tác công – tư. Tiếp tục thực hiện nhất quán chủ trương điều chỉnh giá các loại hàng hóa quan trọng như điện, xăng dầu, than... và các dịch vụ công về giáo dục, y tế theo cơ chế thị trường. Nghiêm túc triển khai thực thi các hiệp định để mở rộng hội nhập quốc tế như Hiệp định đối tác chiến lược xuyên Thái Bình Dương (TPP), các hiệp định thương mại tự do đa phương và song phương khác mà Việt Nam đã ký kết. Thiết lập và tăng cường các cơ chế thu hút sự tham gia của nhân dân, các tổ chức chính trị xã hội, các cơ sở nghiên cứu tư vấn và cơ quan truyền thông trong việc giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước.

*Kiện toàn hệ thống tổ chức bộ máy nhà nước thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và các chủ thể kinh tế tham gia thị trường.* Đẩy mạnh triển khai thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính giai đoạn 2011-2020, tập trung vào đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo thuận lợi cho doanh nghiệp và nhân dân, lấy cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh làm mục tiêu chính. Tích cực triển khai Đề án cải cách chế độ công vụ, công chức; tăng cường công khai, minh bạch trong hoạt động công vụ. Cụ thể hóa các mục tiêu về xây dựng Chính phủ điện tử trong mỗi lĩnh vực quản lý nhà nước và xây dựng kế hoạch triển khai thiết lập hệ thống thông tin kết nối bộ, ngành, địa phương, đẩy mạnh mô hình một cửa. Làm rõ chức năng quản lý kinh tế của nhà nước ở cấp trung ương và địa phương trong điều kiện vận hành của cơ chế thị trường, đặc biệt tập trung phân định rõ sự phân cấp giữa trung ương và địa phương. Triển khai thực hiện Kết luận số 64 của Hội nghị Trung ương 7 (Khóa XI) về tiếp tục đổi mới, hoàn thiện hệ thống chính trị từ Trung ương đến cơ sở.

Đổi mới cơ chế và bộ máy thực thi chính sách cần đặt trọng tâm vào tăng cường tiếng nói của người dân và trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước. Đây cũng chính là chỉ số có điểm thấp nhất trong các chỉ số quản trị toàn cầu của Việt Nam trong 5 năm qua. Hai nội dung này có mối quan hệ biện chứng với nhau, vì khi người dân có tiếng nói lớn hơn, họ sẽ có quyền lực mạnh hơn để buộc các cơ quan nhà nước phải chịu trách nhiệm trước

những quyết định quản lý của mình. Trái lại, trách nhiệm giải trình càng cao thì sẽ càng củng cố lòng tin của người dân vào các thể chế nhà nước, từ đó ý thức tuân thủ pháp luật của họ cũng được nâng lên. Theo chúng tôi, giải quyết được vấn đề này là cốt lõi của cải cách thể chế và sẽ góp phần khôi thông, cải thiện các chỉ số thành phần khác cũng như chỉ số tổng hợp về chất lượng thể chế của Việt Nam trong thời gian tới. □

### Tài liệu tham khảo

- Đảng Cộng sản Việt Nam (2015), *Dự thảo Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*.
- Ngân hàng thế giới (2015a), *WGI dataset*, <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>, truy cập ngày 30/12/2015.
- Ngân hàng thế giới (2015b), *Điểm lại: Cập nhật tình hình phát triển kinh tế của Việt Nam năm 2015, tháng 7/2015*.
- Ngân hàng thế giới (2016), *Báo cáo môi trường kinh doanh của Việt Nam 2016*.
- Nguyễn Thị Nhiều (2015), *Về giải pháp hoàn thiện thể chế kinh doanh hiện nay ở Việt Nam*, Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế xã hội quốc gia, <http://www.ncseif.gov.vn/sites/en/Pages/vegiaiphaphoanthienthe-nd-14952.html>, truy cập ngày 31/12/2015.
- Nguyễn Xuân Phúc (2015), *Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam: Một số vấn đề cần tiếp tục làm rõ*, Tạp chí Cộng sản online tháng 2 năm 2015, <http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/NghienCuu-Traodoi/2015/32069/Hoan-thien-the-che-kinh-te-thi-truong-dinh-huong-xa-hoi.aspx>, truy cập ngày 31/12/2015.
- Chính phủ (2011), *Báo cáo tình hình kinh tế - xã hội 5 năm 2006-2010 và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015*, Báo cáo trình Quốc hội khóa XIII.
- Chính phủ (2015), *Báo cáo số 516/BC-CP ngày 16/10/2015 của Chính phủ về công tác phòng, chống tham nhũng năm 2015*, Báo cáo trình Quốc hội khóa XIII.

---

### Thông tin tác giả:

**\*Vũ Cương**, Phó giáo sư, tiến sĩ

- Tổ chức tác giả công tác: Khoa kế hoạch và phát triển, Đại học Kinh tế quốc dân
- Lĩnh vực nghiên cứu chính: Kế hoạch hóa phát triển, Quản trị công, Tài chính công, Thể chế trong phát triển
- Một số tạp chí tiêu biểu đã đăng bài: Tạp chí Kinh tế và Phát triển, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, Tạp chí Quản lý kinh tế, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, Tạp chí Tài chính.
- Địa chỉ Email: [cuongv@neu.edu.vn](mailto:cuongv@neu.edu.vn)