

Bàn về mô hình “Chính phủ kiến tạo” trong nền kinh tế thị trường

ĐẬU ANH TUẤN*

Một “Chính phủ kiến tạo” sẽ chỉ thực sự bền vững khi dựa trên một nền kinh tế thị trường vận hành tốt. Trong khi đó, các yếu tố cơ bản cần có để một nền kinh tế thị trường là: Bảo vệ quyền tự do kinh doanh; Khuyến khích cạnh tranh và kiểm soát độc quyền có hiệu quả; Bảo đảm quyền sở hữu tài sản; Tôn trọng các giao kết hợp đồng; và Thiết lập cơ chế giải quyết các tranh chấp.

VAI TRÒ CỦA “CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO”

Tại phiên họp thường kỳ tháng 04/2016 của Chính phủ, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc khẳng định: Chính phủ đẩy mạnh việc chuyển phương thức chỉ đạo điều hành từ mệnh lệnh hành chính sang Chính phủ kiến tạo và phục vụ. Vẫn theo định hướng này, tại phiên họp thường kỳ tháng 06/2016, Thủ tướng đặt câu hỏi: Bộ máy chúng ta đã thực sự vì dân phục vụ chưa, thực sự là Chính phủ kiến tạo chưa, đã thực sự tháo gỡ hết khó khăn cho người dân, doanh nghiệp làm ăn chưa?...

Từ các thông điệp của người đứng đầu Chính phủ có thể hình dung: “Chính phủ kiến tạo” là bộ máy nhà nước, mà ở đó vai trò thúc đẩy sự phát triển, chứ không phải vai trò quản lý được nhấn mạnh, sứ mệnh của Nhà nước là phải tạo điều kiện cho doanh nghiệp hoạt động và xã hội vận hành. Tư tưởng chủ đạo trong vận hành bộ máy nhà nước là tôn trọng các quy luật của thị trường, lấy sự phục vụ, đồng hành, tạo thuận lợi... làm phương châm hoạt động.

Cùng với việc đưa ra khái niệm “Chính phủ kiến tạo”, trong Nghị quyết số 35/NQ-CP, ngày 16/06/2016 về hỗ trợ phát triển doanh nghiệp đến năm 2020, Chính phủ cũng đã đề ra mục tiêu đến năm 2020 có được 1 triệu doanh nghiệp thành lập mới, thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân và quyết liệt rút vốn nhà nước ra khỏi các doanh nghiệp, mà Nhà nước không cần thiết phải nắm giữ. Quá trình cải cách thủ tục hành chính, tháo gỡ các rào cản trong kinh doanh cũng đang được triển khai một cách đồng bộ và quyết liệt.

Như vậy, có thể hiểu, vai trò của “Chính phủ kiến tạo”, như sau:

Thứ nhất, để cho thị trường hoạt động hiệu quả

Khi nhắc đến “Chính phủ kiến tạo” là nhắc đến sự thay đổi vai trò của nhà nước trong xã hội, chuyển đổi

quan hệ của nhà nước với thị trường. Như một thói quen ăn sâu, chúng ta từng nhấn mạnh vai trò trung tâm, bao trùm của nhà nước: từ lập kế hoạch, quy hoạch, xây dựng và thực thi pháp luật cho đến sản xuất, kinh doanh các sản phẩm, dịch vụ cụ thể... Như vậy, bộ máy nhà nước lo từ “cây kim, sợi chỉ!”.

Thực ra, chức năng cơ bản nhất của nhà nước (cụ thể ở đây là chính phủ) trong một nền kinh tế thị trường là cung ứng “hàng hoá công”, những hàng hoá và dịch vụ, mà thị trường không cung ứng hay cung ứng không đầy đủ, đặc biệt là kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của nền kinh tế. Một số hàng hoá, dịch vụ mà thị trường không thể cung cấp hoặc cung cấp không hiệu quả, như: an ninh quốc phòng (công an, quân đội...), hệ thống công lý (tòa án, bộ máy tư pháp...) và nhiều thành phần cấu tạo của kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội (những điều mà trong kinh tế học gọi là “hàng hoá công”).

Vai trò khác được nhấn mạnh của chính phủ là trách nhiệm sửa chữa những hạn chế thị trường xảy ra một cách tự nhiên (làm cho thị trường hoạt động hiệu quả) và giải tỏa những chướng ngại đối với một thị trường hiệu quả mà chính bản thân chính phủ đã tạo ra (để cho thị trường hoạt động hiệu quả). Làm cho và để cho thị trường vận hành hiệu quả là trách nhiệm của chính phủ, nhưng ở giai đoạn hiện nay trong quá trình chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường đầy đủ

* ThS., Trưởng Ban Pháp chế - Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
Email: dauanhtuan@gmail.com

tại Việt Nam, thì việc để cho thị trường vận hành hiệu quả nên chiếm vị trí ưu tiên hơn.

Có lẽ, ở Việt Nam hiện nay, việc giải tỏa những biến dạng méo mó của thị trường do chính các chính sách gây ra và xây dựng đầy đủ các nền tảng định chế của nền kinh tế thị trường quan trọng hơn nhiều so với việc tìm kiếm và sửa chữa những thất bại cố hữu của thị trường. Trước khi sửa chữa cơ cấu động lực thúc đẩy thị trường để đạt được một kết quả lý tưởng nào đó, trước tiên Chính phủ nên dành cho thị trường một cơ hội để vận hành càng tự do càng tốt.

Thư hai, tạo “sân chơi” thuận lợi, bình đẳng

Khi “Chính phủ kiến tạo sự phát triển” tức là chính phủ sẽ nỗ lực để tạo ra một môi trường thuận lợi cho hoạt động kinh doanh. Chính phủ tạo ra “sân chơi” thuận lợi, bình đẳng đối với các chủ thể kinh doanh, chứ không phải trực tiếp tham dự “cuộc chơi”. Bởi, các doanh nghiệp tư nhân chắc chắn sẽ khó cạnh tranh với các doanh nghiệp nhà nước được Chính phủ ưu ái và lợi thế.

Tạo ra “sân chơi” thuận lợi và công bằng chắc chắn cần nhiều nỗ lực thời gian tới. Từng có nhiều than phiền trong cộng đồng kinh doanh rằng “luật chơi” quá nhiều và không công bằng. Chính phủ cũng đã nhận thức được vấn đề và đang nỗ lực làm cho luật pháp trở nên đơn giản, minh bạch và công bằng hơn. Tuy nhiên, một tâm lý phổ biến và khó thay đổi là: với vai trò là trọng tài của “cuộc chơi”, chính phủ có xu hướng phải kiểm soát mọi “trò chơi”. Sự can thiệp hành chính là phổ biến trong một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, bởi vì đó là cơ chế bảo đảm mọi giao dịch được thực hiện theo đúng kế hoạch đã đề ra. Tuy nhiên, trong một nền kinh tế thị trường, việc kinh doanh được thực hiện bởi số lượng các cá nhân, doanh nghiệp, cực kỳ đa dạng và phong phú, thể hiện qua muôn vàn hình thức, nên Chính phủ không thể và không nên kiểm soát mọi giao dịch.

Vai trò của Chính phủ nên có là tạo điều kiện thuận lợi cho “cuộc chơi” bằng cách thiết lập và củng cố một hệ thống “luật chơi” nhất quán và chặt chẽ, sau đó bước ra và để cho “cuộc chơi” được tiến hành. Chính phủ nếu hiện diện, thì chỉ xử lý những trường hợp vi phạm “luật chơi” (vi phạm pháp luật), khuyến khích cạnh tranh hợp pháp, loại bỏ độc quyền.

Chính phủ là người hướng dẫn, chứ không phải người thực hiện.

Tuy nhiên, nhiều luật lệ và quy định phức tạp của Việt Nam dường như có dụng ý ngăn ngừa sự thất bại kinh doanh, trái với quy luật của thị trường, trong khi quyền được thất bại (hay còn gọi là “sự phá hủy có tính sáng tạo”) là không thể tách rời với sự vận hành hữu hiệu một nền kinh tế thị trường.

Để sân chơi được vận hành bình đẳng, chính phủ phải có trách nhiệm phổ biến thông tin và lập thể chế cần thiết để mọi người có được thông tin cùng một lúc. Thông tin luôn đóng một vai trò quan trọng trong mọi hoạt động của con người, đặc biệt là trong các hoạt động kinh doanh. Và, khi thông tin đầy đủ minh bạch sẽ khiến cho độ bất ổn và rủi ro giảm.

ĐỂ VẬN HÀNH CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO, CẦN NHỮNG YẾU TỐ GÌ?

2016 là một năm có nhiều dấu ấn với môi trường kinh doanh và cộng đồng doanh nghiệp Việt Nam. Năm nay cũng là năm chuyển giao nhiệm kỳ, Chính phủ và các địa phương bắt đầu một nhiệm kỳ 5 năm mới. Phát triển kinh tế, cải thiện môi trường kinh doanh và thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp được Chính phủ và chính quyền địa phương xác định là nhiệm vụ trọng tâm.

Ít có giai đoạn nào mà các hoạt động đối thoại với doanh nghiệp, những tuyên bố chính sách nhằm thúc đẩy sự phát triển doanh nghiệp diễn ra liên tục như vậy. Hoạt động lớn quan trọng đầu tiên của người đứng đầu Chính phủ là trực tiếp đối thoại với đông đảo cộng đồng doanh nghiệp cả nước. Hai nghị quyết về nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia và phát triển doanh nghiệp (Nghị quyết 19 và Nghị quyết 35) đã được Chính phủ liên tiếp ban hành trong tháng 3 và tháng 5 năm 2016.

Vốn không được quan tâm đúng mức, nên quy định về việc bãi bỏ các điều kiện kinh doanh tại các thông tư cấp bộ trong vòng 1 năm kể từ thời điểm Luật Đầu tư năm 2014 có hiệu lực (từ 01/07/2015) mãi đến tháng 04/2016 gần như không có chuyển động gì. Bắt đầu Chính phủ mới, trong một thời gian rất ngắn, gấp gáp, nhưng Chính phủ vẫn quyết tâm đảm bảo tuân thủ quy định tiến bộ này của Luật Đầu tư, gấp rút chỉ đạo soạn thảo 50 “siêu” nghị định thay thế hàng trăm thông tư cấp bộ. Chính phủ cũng trình Quốc hội sáng kiến một luật sửa nhiều luật về đầu tư kinh doanh dù sau đó dự thảo luật trình ra chỉ còn sửa danh mục các ngành nghề kinh doanh có điều kiện, Luật Hỗ trợ Doanh nghiệp nhỏ và vừa...

Đã có những chuyển biến bước đầu khá tích cực. Lần đầu tiên số lượng doanh nghiệp thành lập mới trong một năm vượt con số 110 ngàn, con số kỷ lục kể từ khi thực hiện Luật Doanh nghiệp năm 1999. Trong bảng xếp hạng về môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới, Doing Business 2017, thì Việt Nam tăng được 9 bậc với những cải thiện ở các lĩnh vực, như: bảo vệ cổ đông thiểu số, nộp thuế, thương mại qua biên giới...

Như vậy, có thể nói, một nỗ lực xây dựng “Chính phủ kiến tạo” đang mang lại những kết quả ban đầu.

Tuy nhiên, một “Chính phủ kiến tạo” sẽ chỉ thực sự bền vững khi dựa trên một nền kinh tế thị trường vận hành tốt. Trong khi đó, các yếu tố cơ bản cần thiết để có một nền kinh tế thị trường thực sự, đó là: Bảo vệ quyền tự do kinh doanh; Khuyến khích cạnh tranh và kiểm soát độc quyền có hiệu quả; Bảo đảm quyền sở hữu tài sản; Tôn trọng các giao kết hợp đồng; và cuối cùng là Thiết lập cơ chế giải quyết các tranh chấp. Chưa kể Việt Nam còn phải được cộng đồng quốc tế công nhận là có nền kinh tế thị trường. Do đó, để “Chính phủ kiến tạo” thực sự bền vững, thì cần cải thiện các yếu tố trên bằng các giải pháp sau:

Một là, quyền tự do kinh doanh. Trong nền kinh tế thị trường, bất kỳ ai muốn kinh doanh đều được pháp luật khuyến khích và bảo vệ. Vấn đề cơ bản là Chính phủ phải giải quyết được mối quan hệ giữa quyền tự do kinh doanh của mỗi công dân với quyền của các thành viên khác trong xã hội. Khuyến khích để mọi công dân biết làm giàu, đây là lợi ích lớn nhất của quốc gia. Sự hạn chế kinh doanh, nếu có, trong một số ít ngành nghề nhất định (bằng các quy định cấm kinh doanh, kinh doanh có điều kiện, như: giấy phép, chứng chỉ hành nghề, vốn pháp định, các quy định về an toàn, vệ sinh, môi trường...) nếu được đặt ra, thì chỉ trên cơ sở duy nhất là vì lợi ích công cộng. Không gian kinh doanh của xã hội là rộng mở, lĩnh vực kinh doanh của nhân dân là đa dạng, do đó, sự can thiệp của Chính phủ cần phải có giới hạn.

Hai là, bảo vệ cạnh tranh. Cạnh tranh là động lực chủ yếu thúc đẩy sự phát triển và sáng tạo của xã hội, sử dụng hiệu quả nhất nguồn lực luôn có hạn của quốc gia. Chính phủ cần sử dụng các công cụ để điều chỉnh cạnh tranh, hướng cạnh tranh vào các khung khổ của pháp luật, xác lập các tiêu chí về cạnh tranh lành mạnh, chống cạnh tranh không lành mạnh. Đồng thời, chính phủ phải kiểm soát độc quyền một cách hiệu quả, kiểm soát các hoạt động của các doanh nghiệp có địa vị thống lĩnh thị trường, tạo khung khổ để mọi công dân đều được tự do gia nhập thị trường, không để tình trạng một vài chủ thể, lợi ích nhóm, hay cá nhân can thiệp, lũng đoạn trên thị trường.

Ba là, tự do kinh doanh sẽ là vô nghĩa nếu quyền sở hữu tài sản của cá nhân, tổ chức không được bảo vệ hoặc bảo vệ không hiệu quả. Tài sản hữu hình (nhà cửa, máy móc, thiết bị...), tài sản vô hình (quyền sở hữu trí tuệ, bao gồm: quyền sở hữu công nghiệp và quyền tác giả, quyền sử dụng đất đai...) phải được pháp luật công nhận, cấp chứng thư để trở thành tài sản giao dịch, góp

vốn, cầm cố, thế chấp, bảo đảm thực hiện nghĩa vụ hợp đồng... Đồng thời, khi các quyền này bị xâm hại do bất kỳ ai, kể cả từ phía cơ quan quản lý nhà nước, thì Chính phủ cần phải có các chế tài bảo vệ có hiệu quả để nhà đầu tư luôn an tâm, tin tưởng.

Bốn là, các giao kết hợp đồng phải được các bên có liên quan tôn trọng. Điều này ràng buộc nghĩa vụ của các bên giao kết hợp đồng và của Chính phủ, với tư cách là người bảo vệ các quan hệ hợp đồng. Để các bên giao kết hợp đồng tuân thủ hợp đồng, đòi hỏi pháp luật về hợp đồng phải tôn trọng tối đa các tập quán, thói quen mà xã hội dân sự, cộng đồng kinh doanh đã thiết lập, hạn chế tối đa sự can thiệp của các cơ quan công quyền vào các quan hệ tư, trừ phi có lý do chính đáng vì trật tự công cộng của xã hội. Có khung pháp luật về hợp đồng tốt, đồng thời phải xây dựng được một cộng đồng dân doanh biết tôn trọng nghĩa vụ hợp đồng thông qua việc tuyên truyền, giáo dục ý thức pháp luật, khơi dậy niềm tin về đạo đức kinh doanh, phê phán mạnh mẽ các bội ước hợp đồng, xây dựng chỉ số uy tín cao về thực hiện nghĩa vụ hợp đồng, cấm “hình sự hóa”, “hành chính hóa” các quan hệ hợp đồng, đó sẽ là những tín hiệu tốt để khuyến khích đầu tư.

Năm là, Chính phủ phải xây dựng hệ thống các cơ chế giải quyết tranh chấp một cách hiệu quả. Nếu một bên giao kết vi phạm hợp đồng, pháp luật phải đủ hiệu lực để buộc bên vi phạm có trách nhiệm bồi thường toàn bộ thiệt hại cho bên bị vi phạm. Một hệ thống tòa án xét xử công minh (công bằng, nhanh gọn, minh bạch), phát huy triệt để phương thức giải quyết tranh chấp bằng trọng tài và các phương thức giải quyết tranh chấp lựa chọn khác, một cơ chế thi hành án có hiệu quả, không chỉ là để bảo vệ quyền lợi hợp pháp cho các doanh nghiệp, công dân, mà còn có tác dụng răn đe những kẻ bội ước hợp đồng. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bùi Tất Thắng (2017). Bàn về mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 02 + 03/2017
2. Đặng Đức Thành (2017). Đề phong trào khởi nghiệp thành công, phát triển doanh nghiệp bền vững, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 02 + 03/2017
3. Đức Tuấn (2016). *Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc: Kiên quyết không điều chỉnh mục tiêu năm 2016*, truy cập từ <http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Thu-tuong-Nguyen-Xuan-Phuc-Kien-quyet-khong-dieu-chinh-muc-tieu-nam-2016/20165/24675.vgp>