

# MỘT SỐ RÀO CẢN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ- XÃ HỘI VIỆT NAM VÀ ĐỊNH HƯỚNG KHẮC PHỤC

**Đỗ Đức Bình**

*Viện Thương mại và Kinh doanh quốc tế, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: binhdd302@yahoo.com*

**Võ Thế Vinh**

*Viện Ngân hàng- Tài chính, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân*

*Email: thevinhvo.neu@gmail.com*

Ngày nhận: 01/5/2017

Ngày nhận bản sửa: 20/6/2017

Ngày duyệt đăng: 25/6/2017

## **Tóm tắt:**

*Trong những năm qua, đặc biệt là trong những năm gần đây, Nhà nước Việt Nam đã nỗ lực xây dựng và ban hành một hệ thống luật pháp, các chính sách kinh tế và các văn bản pháp quy khác với một số lượng vô cùng lớn, bao quát nhiều lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế để đáp ứng yêu cầu đổi mới kinh tế của đất nước. Tuy nhiên, về nội dung cũng như quá trình thực thi thể chế (luật pháp, chính sách...) vẫn đang nổi lên không ít bất cập, gây cản trở và làm giảm hiệu quả của sự phát triển. Các rào cản chủ yếu về thể chế kinh tế có thể kể ra là: rào cản về luật pháp, chính sách; rào cản về tổ chức bộ máy quản lý; rào cản đối với các chủ thể tham gia thị trường. Bài viết này sẽ đi vào trình bày khái quát các rào cản này và đưa ra định hướng khắc phục trong những năm tới.*

**Từ khóa:** Rào cản; rào cản về thể chế kinh tế; định hướng khắc phục.

## **Economic institutional barriers to the socio-economic development in Vietnam and solutions**

### *Abstract:*

*In recent years, Vietnam has issued many legal documents, economic policies covering many fields of the economy to meet the requirements of the economic renovation process. However, there are emerging barriers to the development of the country. This paper summarizes the barriers, providing solutions for years to come.*

*Keywords: Barriers; economic institutional barriers; solution.*

## **1. Đặt vấn đề**

Trong hơn 30 năm đổi mới, nền kinh tế Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu trong phát triển và hội nhập. Tuy nhiên, so với vị thế và tiềm năng đã và hiện có của Việt Nam, thì sự phát triển đang có dấu hiệu chậm và tụt hậu xa so với nhiều quốc gia trong khu vực và thế giới. Điều đáng lo ngại này là do nhiều nguyên nhân. Một trong số đó, trước hết phải kể đến là do còn tồn tại những rào cản lớn về thể chế

kinh tế đang là lực cản, thậm chí làm thui chột các động lực và sức sáng tạo của các doanh nghiệp và người dân.

Trước yêu cầu tiếp tục đổi mới kinh tế trong bối cảnh mới của hội nhập của Việt Nam mà trực tiếp là yêu cầu của việc thực hiện vai trò của Nhà nước kiến tạo, hành động và minh bạch; yêu cầu thể chế kinh tế thực sự tạo động lực và nguồn lực mới cho phát triển. Yêu cầu này đặt lên vai nhà nước một khối

lượng công việc khổng lồ và phức tạp. Một trong số các công việc đó là phải nhận diện đúng các rào cản đang là lực cản đối với sự phát triển, phải thực hiện mạnh mẽ và có hiệu quả đối với việc tháo gỡ các rào cản về thể chế kinh tế đối với sự phát triển của Việt Nam trong những năm qua và hiện nay, nhằm tạo ra động lực mới, phát huy tối ưu và hiệu quả các nguồn lực và sức sáng tạo của các doanh nghiệp và người dân vào phát triển đất nước.

## **2. Các rào cản về thể chế kinh tế ở Việt Nam những năm qua và hiện nay**

### **2.1. Rào cản về luật pháp, chính sách**

Chính sự không phù hợp, không tương thích giữa các quy định của pháp luật và các chính sách với sự phát triển theo định hướng thị trường đã tạo nên sự mâu thuẫn, không ăn khớp trong quá trình vận hành, thực thi trong thực tiễn. Điều đó đã dẫn đến những rủi ro, tổn thất & kém hiệu quả trong việc sử dụng nguồn lực cho phát triển, làm giảm động lực và mức độ đóng góp của các doanh nghiệp và người dân vào phát triển kinh tế xã hội của đất nước.

- Nhiều nội dung quan trọng được các nghị quyết của Đảng đề ra nhưng chậm được thể chế hóa hoặc yếu kém trong khâu triển khai như vấn đề quản lý nhà nước đối với tài sản thuộc sở hữu nhà nước như đất đai, các tài sản, vốn tại các tập đoàn kinh tế nhà nước;... Ví dụ, Luật đất đai được ban hành năm 1993, đến năm 1998 được sửa đổi, rồi năm 2001 được sửa đổi tiếp. Sau đó là Luật đất đai năm 2003 và Luật đất đai năm 2013. Nhưng trong Luật đất đai năm 2013 vẫn còn tới 20 điều bất cập, trong đó có các vấn đề thuộc về thẩm quyền giao đất, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, định giá đất, thu hồi đất, tích tụ và tập trung ruộng đất,...

- Về khuôn khổ thể chế tạo môi trường cho đầu tư và phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, Nhà nước tập trung vào việc tạo khung pháp lý cho nền kinh tế thị trường. Vì vậy, khung pháp lý cho nền kinh tế thị trường đã từng bước được hoàn thiện. Theo đó, việc sửa đổi luật doanh nghiệp năm 1999, 2005 và 2014 để tiến tới thực hiện nguyên tắc đối xử bình đẳng đối với các thành phần kinh tế theo tinh thần của Hiến pháp năm 2013, nhằm thiết lập một sân chơi bình đẳng cho các chủ thể kinh tế với sự tách bạch rạch ròi hơn hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp với hoạt động quản lý, điều tiết của Nhà nước.

Tuy nhiên, một số nội dung văn bản pháp luật còn

chưa rõ ràng, ví dụ Nghị định hướng dẫn thi hành Luật doanh nghiệp chưa khắc phục được những điểm yếu và điểm chưa cụ thể của Luật trong bảo vệ nhà đầu tư. Điều đó dẫn đến sự tùy tiện, áp đặt chủ quan trong việc thực thi của các cơ quan công quyền. Vụ việc Công an thành phố Hồ Chí Minh xử lý đối với quán cà phê “Xin chào” và cửa hàng kinh doanh điện thoại cũ là những ví dụ minh chứng cho việc thiếu cụ thể các văn bản hướng dẫn thực thi và sự tùy tiện, đặc quyền áp đặt trong thực thi của các cơ quan quản lý nhà nước., vi phạm điều mà Hiến pháp năm 2013 đã quy định “người Việt Nam được phép kinh doanh những điều mà luật pháp không cấm”.

Bên cạnh đó, các quy định về điều kiện kinh doanh còn phức tạp, thiếu chặt chẽ và gây ra không ít phiền hà, đặc biệt đối với doanh nghiệp tư nhân và người dân. Việc chậm trễ ban hành các văn bản chính sách vẫn còn khá phổ biến, sự thiếu nhất quán của hệ thống chính sách được ban hành, trong khi đó, trách nhiệm giải trình yếu; thủ tục hành chính vẫn đang là rào cản lớn. Hiện tượng trên dài thắm, dưới “dài đỉnh” vẫn đang tồn tại khá phổ biến. Các cơ quan chức năng chưa làm đúng và hết trách nhiệm của mình theo tinh thần chính phủ kiến tạo, hành động còn rất yếu, sợ chịu trách nhiệm. Xuất hiện tình trạng khá phổ biến trong thời gian qua là mọi việc đều trình xin ý kiến Thủ tướng và do đó, Thủ tướng quá nhiều việc “không biết ăn nghỉ lúc nào”...

- Khuôn khổ thể chế thúc đẩy cạnh tranh và chống độc quyền.

Mặc dù luật cạnh tranh đã có từ 2005, sửa đổi năm 2014, song hành vi cạnh tranh không lành mạnh trên thị trường vẫn xuất hiện nhiều khiến cho môi trường cạnh tranh trở nên méo mó. Điều này do nhiều nguyên nhân. Một số nguyên nhân có thể kể ra là: các mục tiêu của pháp luật cạnh tranh vẫn chưa được xác định rõ, thể hiện pháp luật cạnh tranh của Việt Nam đi theo hướng đa mục tiêu, nhưng lại không xác định thứ tự ưu tiên và tầm quan trọng gắn với mục tiêu cụ thể, nên dễ xảy ra xung đột mục tiêu trong quá trình thực hiện pháp luật. Bản thân các quy định về pháp luật cạnh tranh và chống độc quyền không rõ ràng, việc thực thi thiếu minh bạch, thiếu kiên quyết, vẫn còn tình trạng phân biệt đối xử giữa các đối tượng khác nhau;...

Sự xuất hiện hành vi cạnh tranh không lành mạnh,

lạm dụng độc quyền ngày càng gia tăng. Tình trạng này thể hiện rất rõ qua hành vi quảng cáo không trung thực, thậm chí ngày càng “trắng trợn” trên các phương tiện thông tin đại chúng; hiện tượng bố trí “quân xanh, quân đỏ” trong đấu thầu, đấu giá hay như việc “bao sân” thị phần của một số doanh nghiệp nhờ dựa vào “sự chỉ đạo” ngay trong hệ thống hành chính của quan chức nhà nước. Ví dụ điển hình có thể kể đến là sự cố Hội tiêu chuẩn bảo vệ người tiêu dùng Việt Nam (Vinastas) công bố hàm lượng Arsen trong nước mắm một cách mập mờ (không rõ arsen hữu cơ và vô cơ) gần đây đã làm méo mó thị trường.

Ở Việt Nam, cơ quan đóng vai trò thực thi luật cạnh tranh là Cục cạnh tranh (trực thuộc Bộ Công Thương) và Hội đồng cạnh tranh. Thực tiễn triển khai thực thi Luật cạnh tranh đã chỉ ra rằng Cục cạnh tranh với số lượng nhân lực còn hạn chế, chưa được đào tạo sâu và bài bản về kiến thức quản lý cạnh tranh. Trong khi đó, Cục này lại được giao quá nhiều chức năng như điều tra, bảo vệ người tiêu dùng, chống trợ cấp, áp dụng các biện pháp tự vệ,... Cơ quan này còn đảm đương các nhiệm vụ liên quan đến tố tụng, trong khi đó thẩm quyền xử lý vụ việc lại thuộc về Hội đồng cạnh tranh đảm nhiệm. Đây là điều bất hợp lý. Vì vậy, đã đến lúc phải điều chỉnh, phân công lại trách nhiệm của các cơ quan này để tháo gỡ những ách tắc trong quá trình thực thi và xử lý các vụ việc. Theo ông Trần Hữu Huỳnh, Chủ tịch trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam, thì nhiều quy định về điều kiện kinh doanh đang làm giảm sức cạnh tranh của doanh nghiệp. Nguyên nhân một phần là do năng lực của Hội đồng cạnh tranh, một trong hai cơ quan thực thi luật cạnh tranh còn nhiều hạn chế.

## **2.2. Rào cản về tổ chức bộ máy quản lý**

*Nhà nước còn tham gia quá nhiều vào các hoạt động kinh tế*

Mặc dù đất nước đang tiếp tục chuyển sang vận hành theo mô hình kinh tế thị trường đã được hơn 30 năm, nhưng trên thực tế, Nhà nước vẫn tham gia quá nhiều hay can thiệp quá sâu vào thị trường, vào các hoạt động kinh tế đang diễn ra trong nền kinh tế. Sự tham gia quá nhiều của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế trực tiếp thông qua các doanh nghiệp nhà nước (các tập đoàn, các tổng công ty, các doanh nghiệp) và gián tiếp là thông qua các mối quan hệ rất chặt chẽ giữa nhà nước và nhóm đặc lợi của khu vực tư nhân đã làm gia tăng mức độ ảnh hưởng, thậm

chí chi phối sự vận động của nền kinh tế, sử dụng các nguồn lực theo hướng lãng phí, kém hiệu quả, do phân bổ các nguồn lực của đất nước không theo các tín hiệu, nguyên tắc của nền kinh tế thị trường, mà do áp đặt chủ quan và nhóm lợi ích chi phối. Chính sự ưu ái quá mức cho các doanh nghiệp nhà nước và nhóm đặc quyền của khu vực tư nhân về các điều kiện kinh doanh, cũng như sử dụng các nguồn lực đã dẫn đến tình trạng đặc quyền, đặc lợi, ỷ lại, lũng đoạn trong các hoạt động kinh tế, tham ô, tham nhũng, và tạo ra lỗ hổng trong sản xuất kinh doanh, gây thất thoát vốn và tài sản lớn của Nhà nước (Nhóm ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch & Đầu tư, 2016).

Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ 12 tiếp tục khẳng định vai trò, vị trí của khu vực kinh tế tư nhân không chỉ là động lực, mà còn có vai trò ngày càng quan trọng đối với sự phát triển kinh tế đất nước. Tuy nhiên, trên thực tế khu vực tư nhân, mà trực tiếp là các doanh nghiệp tư nhân chưa phát huy tốt vai trò này. Nguyên nhân của tình trạng này thì có nhiều, một phần là do bản thân thực lực của các doanh nghiệp tư nhân, nhưng mặt khác là do Nhà nước chưa thực sự tạo điều kiện thuận lợi và bình đẳng cho các doanh nghiệp tư nhân phát triển. Thực tiễn đã chỉ ra rằng môi trường đầu tư kinh doanh và môi trường cạnh tranh giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân còn thiếu bình đẳng và minh bạch. Sự ủng hộ và bảo vệ của Nhà nước được tập trung nhiều hơn cho các doanh nghiệp nhà nước. Sự khó khăn luôn thuộc về phía các doanh nghiệp tư nhân. Các doanh nghiệp tư nhân thường ít nhận được sự ưu ái, thậm chí rất khó khăn trong việc tiếp cận nguồn lực tài chính, đất đai, các hợp đồng mua sắm của chính phủ, trợ cấp của Nhà nước và các ưu đãi về thuế,... Chính do không tiếp cận được các nguồn lực này đã tạo nên sự phân biệt đối xử trong nền kinh tế và do đó đã dẫn đến làm giảm khả năng tồn tại và phát triển của các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam trong những năm qua.

Việc tham gia quá nhiều của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế, điều đó còn thể hiện ở việc chưa phân định rõ ràng, rành mạch nhà nước và thị trường. Chính sự can dự phi lý của Nhà nước đã làm méo mó thị trường, tạo ra sự cạnh tranh thiếu bình đẳng, minh bạch và do đó dẫn đến giảm hiệu lực và hiệu quả vai trò quản lý của nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

*Mức độ rõ ràng trong việc phân công, phân cấp, phân tầng bậc của bộ máy nhà nước*

Chính việc thiếu rõ ràng, bất hợp lý trong phân công, phân cấp, phân tầng bậc trong bộ máy nhà nước đã dẫn đến sự chông chéo chức năng, nhiệm vụ giữa các tổ chức trong bộ máy. Điều đó đã dẫn đến thẩm quyền ban hành các văn bản quy định và các quyết định chồng lấn nhau và do đó không ít các quy định, quyết định mâu thuẫn với nhau (Nhóm ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch & Đầu tư, 2016).

Việc thực hiện mạnh mẽ sự phân công, phân cấp, phân tầng bậc giữa các tổ chức trong bộ máy nhà nước là xu hướng tất yếu trong việc cải tổ bộ máy nhà nước. Đây là cách tốt nhất để giải quyết mối quan hệ giữa tập trung và phân cấp trong bộ máy quản lý của Nhà nước. Phân cấp để giảm tập trung, mệnh lệnh áp đặt thiếu căn cứ khoa học, phân cấp để phát huy tối ưu và hiệu quả nguồn lực và khả năng sáng tạo của các đơn vị cấp dưới. Đi liền với phân cấp, phân tầng bậc của bộ máy, phải nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác kiểm tra, giám sát của tổ chức bộ máy cấp trên. Chỉ trên cơ sở như vậy, mọi quyết định đưa ra mới sát thực tiễn và có khả năng thực thi cao.

Ở Việt Nam, trong những năm qua đã chú ý và có nhiều đổi mới trong việc thực hiện cơ cấu phân tầng bậc cũng như phân công vai trò và trách nhiệm của chính quyền trung ương và giữa chính quyền trung ương với chính quyền địa phương (tỉnh và thành phố). Tuy nhiên, trong thực tế, quyền lực trong bộ máy nhà nước bị phân mảnh bởi các cơ quan nhà nước khác nhau ở mỗi cấp chính quyền, cũng như giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương (cấp tỉnh, thành phố). Hơn nữa, sau khi đã phân cấp nhưng buông lỏng quản lý, buông lỏng kiểm tra, giám sát, nên đã dẫn đến tình trạng vượt rào, vi phạm luật khi đưa ra các quyết định về phát triển của đơn vị mình. Trường hợp dự án Formosa ở Kỳ Anh, tỉnh Hà Tĩnh là một ví dụ điển hình cho trường hợp xé rào, vi phạm luật về cấp phép đầu tư thời gian qua.

*Thủ tục hành chính vẫn đang là rào cản lớn*

Đối với các nhà kinh doanh, các doanh nghiệp, vốn hay nhân lực không phải là rào cản không thể vượt qua, bởi doanh nghiệp được tham gia lập dự án và lập được dự án khả thi, thì nhiều nhà đầu tư sẵn sàng góp vốn. Khó khăn nhất đối với sự phát triển của doanh nghiệp, đặc biệt là đối với doanh nghiệp

dân doanh là thủ tục hành chính và minh bạch hóa thông tin. Cụ thể là:

- Đối với những ngành nghề kinh doanh có điều kiện, mặc dù đã có sự cải thiện nhiều góp phần tiết kiệm thời gian và chi phí cho nhà kinh doanh, tuy nhiên hệ thống cấp phép hiện hành vẫn không đảm bảo công bằng về cơ hội kinh doanh cho các doanh nghiệp và các nhà kinh doanh. Trên thực tế, người có nhiều “mối quan hệ” với cơ quan cấp phép và đã có kinh nghiệm xin phép thường xin được giấy phép nhanh hơn, ít tốn kém hơn người xin phép lần đầu hoặc chưa có kinh nghiệm, có ít quan hệ hơn. Đó là dư địa cho mối quan hệ “thân hữu” giữa một số cán bộ trực tiếp cấp phép với một số doanh nghiệp, nhà kinh doanh trong những ngành nghề đòi hỏi phải có giấy phép. Trong trường hợp đó, giấy phép không còn là công cụ quản lý nhà nước, mà là đã bị sử dụng để duy trì độc quyền kinh doanh, cạnh tranh không lành mạnh.

Các quy định về điều kiện kinh doanh có điều kiện với chất lượng kém như đã nêu trên là một trong những rào cản gia nhập thị trường đối với doanh nghiệp kinh doanh ở những ngành nghề có điều kiện; tăng thêm chi phí và rủi ro cho nhà đầu tư; cũng là rào cản đối với việc huy động và phát huy tối đa nguồn lực, đổi mới sáng tạo và ý tưởng kinh doanh; ảnh hưởng bất lợi đối với sự phát triển kinh tế-xã hội nói chung. Điều đáng nhấn mạnh ở đây là tư duy nhận thức và quan điểm của không ít nhà quản lý ở Việt Nam cho rằng đã là quản lý thì phải đặt ra giấy phép, điều kiện, thủ tục. Nhưng điều quan trọng là những điều đặt ra nhằm tạo điều kiện cho doanh nghiệp phát triển hay quản lý hoạt động của doanh nghiệp. Nhà quản lý coi trọng cái nào, mặt nào?. Nếu chỉ thiên về thuận lợi, an toàn cho cơ quan quản lý, thì sẽ cản trở nhiều hơn đến hoạt động và kết quả kinh doanh của doanh nghiệp nói riêng, sự phát triển kinh tế-xã hội nói chung.

- Về công khai minh bạch hóa các thông tin. Mặc dù trong những năm gần đây, Việt Nam đã triển khai chính phủ điện tử, nhưng vẫn còn tồn tại không ít các đơn vị chưa thực sự chú ý đầu tư vào việc thông tin, thông báo, hướng dẫn rõ ràng, cụ thể đầy đủ nội dung chính sách, chế độ, cách thức thực hiện, trách nhiệm của từng ngành, từng cấp. Vì vậy, có khá nhiều văn bản được xây dựng ra với mục đích hết sức tốt đẹp, với nhiều kỳ vọng sẽ đóng góp cho doanh nghiệp hoặc cho người dân, nhưng doanh

nghiệp/người dân lại không hề biết đến để khai thác, sử dụng. Nhà nước cho rằng đã có nhiều ưu đãi, nhưng doanh nghiệp và người dân không thấy. Mặc dù chính sách đã ban hành ở trên, nhưng ở dưới coi như không biết và kết cục là khó tránh khỏi tình trạng doanh nghiệp và người dân giảm lòng tin vào nhà nước, không quan tâm tới sự đổi mới của nhà nước và các chính sách mới đã ban hành.

### **2.3. Rào cản đối với các chủ thể tham gia thị trường**

*Môi trường tham gia hoạt động kinh tế của các chủ thể kinh doanh*

Cùng với sự đổi mới và mở rộng hội nhập quốc tế trong những năm gần đây, môi trường kinh doanh của Việt Nam đã có nhiều cải cách và hoàn thiện theo hướng thị trường và hội nhập với khu vực và thế giới. Tuy nhiên, vẫn còn tình trạng phân biệt đối xử, bảo hộ trong một số chính sách. Sự phân biệt đối xử thể hiện rõ nhất giữa khu vực kinh tế nhà nước và khu vực kinh tế tư nhân, còn sự bảo hộ rõ nhất là đối với các doanh nghiệp trong nước, nhất là đối với các doanh nghiệp nhà nước. Điều đó được thể hiện: (i) Đối với chính sách đất đai, chính sách tín dụng và chính sách đầu tư, các doanh nghiệp nhà nước được bao cấp, được hưởng nhiều ưu đãi; còn các doanh nghiệp tư nhân lại phải chịu rất nhiều thiệt thòi. Các doanh nghiệp tư nhân không chỉ ít được thụ hưởng các lợi ích từ phía nhà nước, mà còn phải chịu nhiều phiền hà rắc rối từ phía các cơ quan công quyền trong việc tiếp cận các nguồn lực và điều kiện để phát triển. (ii) Tình trạng bảo hộ các doanh nghiệp sản xuất trong nước vẫn được thể hiện trong một số chính sách, song sự bảo hộ rõ nhất là bảo hộ thông qua chính sách thuế và chính sách giá. Ví dụ, thuế nhập khẩu ô tô nguyên chiếc vào Việt Nam đang giảm theo lộ trình cam kết hội nhập, nhưng một số thuế và phí liên quan đến ô tô lưu hành lại tăng lên. Rốt cuộc là các doanh nghiệp sản xuất ô tô trong nước vẫn được hưởng lợi, nâng đỡ từ việc can thiệp của Nhà nước và người tiêu dùng chưa được hưởng lợi nhiều từ hội nhập.

Quyền của các doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và người dân trong việc tham gia vào hoạch định và thực thi luật pháp, chính sách còn hạn chế. Trong những năm gần đây, Việt Nam đã thực hiện nhiều cải cách, đổi mới hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp. Theo đó, hoạt động của Quốc hội bên cạnh việc thảo luận, xây dựng luật,

việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả của công tác giám sát thực thi pháp luật đã góp phần thực hiện tốt hơn luật pháp đã ban hành. Chính phủ đã quyết tâm đổi mới hoạt động và bước đầu đã có nhiều khởi sắc, tạo đà mới cho phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, vai trò của Quốc hội trong xây dựng chính sách và giám sát đối với các hoạt động đối với Chính phủ vẫn còn khá hạn chế. Đối với các Hội đồng nhân dân các cấp ở các địa phương, việc thực hiện chức năng giám sát của hội đồng chỉ giới hạn ở sự giám sát việc tuân thủ chính sách và pháp luật của Nhà nước, mà ít quan tâm đến hiệu quả hoạt động của chính quyền địa phương trong việc thực hiện các chương trình và chính sách đã đề ra. Do những hạn chế, bất cập này đã làm giảm tiếng nói và các ý kiến đóng góp của các doanh nghiệp và người dân vào việc triển khai luật pháp, chính sách, vào việc đánh giá hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước, của các cơ quan công quyền (Luong Xuân Quý và Đỗ Đức Bình, 2010).

Hơn nữa, ở Việt Nam chưa có một cơ chế rành mạch và tối ưu để tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân có quyền tham gia vào hoạch định và thực thi luật pháp, chính sách. Do đó, có không ít luật và chính sách chuẩn bị ban hành hoặc mới thực thi đã bộc lộ nhiều bất cập, mâu thuẫn không phù hợp với thực tiễn, buộc phải sửa đổi, thậm chí phải tạm dừng để nghiên cứu, điều chỉnh cho phù hợp với thực tiễn ở trong và ngoài nước (ví dụ như Luật dân sự, Luật bảo hiểm, Luật quy hoạch,...). Thêm vào đó, ở Việt Nam, các doanh nghiệp, tổ chức xã hội và người dân có rất ít cơ hội trong tiếp cận thông tin từ phía Nhà nước, trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước còn thiếu và rất hạn chế. Đây cũng là những rào cản gây cản trở, làm giảm hiệu quả sử dụng các nguồn lực, sức sáng tạo của doanh nghiệp và người dân vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Nguyên nhân gây ra các rào cản trên thì nhiều, nhưng có thể kể ra một số nguyên nhân chủ yếu, đó là bên cạnh những nguyên nhân khách quan như sự tác động của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, những nguyên nhân chủ quan là do thể chế chính trị chậm thay đổi, chưa tương thích với thể chế kinh tế. Tuy duy nhận thức trong việc hoạch định và thực thi thể chế kinh tế còn nhiều bất cập chưa phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; Năng lực, trình độ của bộ máy tổ chức của Đảng và Nhà nước nhìn chung yếu, chưa theo kịp

với sự thay đổi của nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế; Năng lực tham gia của doanh nghiệp và người dân chưa đáp ứng với các yêu cầu xây dựng, đóng góp ý kiến và kiểm tra, giám sát việc thực thi thể chế của các cơ quan công quyền...

### **3. Một số định hướng giải pháp tháo gỡ rào cản về thể chế kinh tế để thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam đến năm 2030**

#### **3.1. *Đổi mới tư duy nhận thức và giải quyết quan hệ lợi ích trong hoạch định và thực thi thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội***

Để khắc phục các rào cản về thể chế như đã nêu ở trên, trước hết, một mặt, phải khẩn trương xây dựng, ban hành và áp dụng những luật, chính sách còn thiếu; mặt khác, trong từng bộ luật và chính sách kinh tế, trong quá trình xây dựng và hoàn thiện, cần chú ý thực hiện tốt cả hai mặt nội dung và quy trình xây dựng pháp luật và chính sách.

Về nội dung, hệ thống luật pháp ở Việt Nam cần đạt các yêu cầu sau: (i) Bảo đảm tính đúng, chính xác của luật. Đã là luật, bộ luật được xây dựng và ban hành về cả mặt nhận thức và thực thi phải khẳng định được tính đúng đắn và hoàn toàn có đủ khả năng thực thi trong cuộc sống; (ii) Luật phải chi tiết, cụ thể, khắc phục tính chung chung, tổng quát, “luật khung, luật ống” của những luật như trong thời gian qua; (iii) Bảo đảm tính thực tiễn. Nội dung của luật phải gắn với thực tiễn và phản ánh đúng các yêu cầu do thực tiễn đặt ra. Nội dung của luật phải gắn với tâm tư và phản ánh được nguyện vọng chính đáng của doanh nghiệp, các tổ chức xã hội và người dân, được họ ủng hộ và tự giác, tích cực thực hiện; và (iv) Bảo đảm tính dự đoán. Tính đúng đắn, cụ thể và tính thực tiễn của luật chỉ được thực hiện tốt khi tính dự đoán khả thi và do đó sẽ ít gây ra các “xung đột” trong quá trình vận hành.

Về quy trình xây dựng pháp luật và chính sách, có hai vấn đề chính phải giải quyết, đó là cải cách quy trình xây dựng và rà soát lại hệ thống cơ chế, chính sách pháp luật đã ban hành.

- Đối với việc cải cách quy trình xây dựng luật pháp, chính sách. Cần đổi mới mạnh mẽ hơn hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước theo hướng: i) Tăng thêm nhiệm vụ làm luật cho cơ quan lập pháp theo hướng xây dựng các đạo luật phải chi tiết, cụ thể hơn. Đáp ứng yêu cầu này, đại biểu quốc hội phải có tính chuyên nghiệp hơn, tăng số đại biểu chuyên trách có trình độ, có khả năng tham gia vào

việc xây dựng các bộ luật; ii) Đề cao ý kiến đóng góp, phản biện của các chuyên gia trong và ngoài nước, các doanh nghiệp và người dân - đây là những đối tượng chịu sự chi phối, tác động của luật; iii) Việc sửa đổi luật phải được tiến hành đồng thời với tất cả các văn bản luật có liên quan để tránh chông chéo, mâu thuẫn giữa các luật; iv) Khắc phục lợi ích nhóm trong việc xây dựng thể chế nói chung, xây dựng luật nói riêng, nên xây dựng một ban soạn thảo luật có sự tham gia của nhiều Bộ, ngành, doanh nghiệp.

- Đối với việc rà soát lại hệ thống cơ chế, chính sách pháp luật đã ban hành và đang áp dụng. Muốn thực hiện tốt các công việc này, cần hoàn thiện cơ chế rà soát, kiểm tra, giám sát tính hợp hiến và hợp pháp trong các hoạt động và quyết định của các cơ quan công quyền và các văn bản pháp luật và chính sách đã ban hành. Cơ quan chịu trách nhiệm rà soát các văn bản quy phạm pháp luật là các tòa án và Bộ tư pháp. Kiên quyết loại bỏ các điều, thậm chí các văn bản không đúng với thực tiễn và cam kết hội nhập quốc tế. Quá trình rà soát, loại bỏ phải trên quan điểm công bằng, độc lập với các cơ quan có thẩm quyền ra các quyết định hành chính (Lương Xuân Quỳnh và Đỗ Đức Bình, 2010).

- Cần nâng cao năng lực, trình độ và ý thức trách nhiệm của những người đứng đầu, những người lãnh đạo quyết định thể chế và đội ngũ cán bộ quản lý, thực thi thể chế kinh tế. Để có thể thực hiện tốt vấn đề này, một mặt phải đổi mới mạnh mẽ cơ chế tuyển chọn những nhà lãnh đạo và đội ngũ cán bộ quản lý và thực thi thể chế, cần đề cao trách nhiệm giải trình, thực hiện mạnh mẽ văn hóa từ chức đối với những người thực hiện không hiệu quả công việc được giao; mặt khác, cần thực hiện tốt cơ chế giám sát của doanh nghiệp, người dân và cộng đồng đối với các hoạt động của các cơ quan công quyền, thực hiện rộng rãi phương thức đánh giá của các chủ thể này đối với mức độ hoàn thành nhiệm vụ của những người đứng đầu trong các tổ chức bộ máy của nhà nước.

#### **3.2. *Đổi mới thể chế kinh tế đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị, nhà nước và thị trường, nhà nước và Đảng cầm quyền, nhà nước và các tổ chức xã hội, thực hiện tốt cơ chế kiểm soát quyền lực***

- Một trong những vấn đề có tính chất quyết định là phải giải quyết tốt mối quan hệ giữa các cơ quan Đảng, nhà nước, Chính phủ và các tổ chức kinh tế

- xã hội khác trên cơ sở tuân thủ và thực hiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

Trong điều kiện của kinh tế thị trường và hội nhập, cần coi trọng định hướng chính là sự quản lý của Nhà nước như là mục tiêu cao cả và nhân văn có tác động mạnh mẽ đến phân phối và phân phối lại. Nhưng thể chế kinh tế của quốc gia phải được xây dựng và thực hiện theo định chế và thông lệ quốc tế và các cam kết của quốc gia với khu vực và thế giới. Theo đó, Nhà nước một mặt, bảo đảm khung khổ chung cho nền kinh tế thị trường hoạt động; mặt khác, can thiệp và điều chỉnh để khắc phục các khuyết tật của thị trường, thực hiện phân phối lại nguồn lực và của cải một cách công bằng hơn. Cùng với việc cung cấp hàng hóa công cộng, dịch vụ công, nhà nước có thể và cần đầu tư vào những lĩnh vực mới, có triển vọng phát huy lan tỏa đối với nền kinh tế (các ngành khoa học và công nghệ tiên tiến như chế tạo vật liệu mới, năng lượng mới, công nghệ sinh học,...), chịu rủi ro trong giai đoạn mở đường trong chu kỳ sống của sản phẩm. Khi kinh doanh ở lĩnh vực này đã đi vào ổn định, Nhà nước cần thoái vốn, chuyển giao cho khu vực tư nhân và dùng số vốn mới thu hồi được đầu tư vào những lĩnh vực mới và quan trọng khác.

- Đẩy mạnh đổi mới chính trị đồng bộ với đổi mới kinh tế. Xây dựng nhà nước pháp quyền theo hướng thực sự đảm bảo tính độc lập cần thiết của ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, đặc biệt là sự kiểm soát lẫn nhau giữa ba quyền đó có hiệu lực, hiệu quả.

Theo đó, cơ cấu Quốc hội gồm hai phần: số đại biểu chuyên trách ngày càng tăng; còn số đại biểu khác còn lại, đặc biệt là các đại biểu là thành viên chính phủ ngày càng giảm. Đổi mới bộ máy của chính phủ và chính quyền các cấp theo hướng tinh gọn, hiệu lực và hiệu quả, hoạt động theo đúng chính phủ kiến tạo, hành động và minh bạch. Đề cao vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu; chỉ sử dụng những cán bộ, công chức có phẩm chất tốt, có đủ năng lực, chú trọng sử dụng người tài. Thực hiện nghiêm túc việc công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình.

- Đổi mới thể chế chính trị để thực sự mở đường cho tiếp tục đổi mới kinh tế.

Thực tiễn trong những năm qua cho thấy đổi mới kinh tế được đẩy mạnh và diễn ra trước, nhưng nay các động lực do đổi mới kinh tế mở ra đã mất dần động lực. Trong khi đó, đổi mới thể chế chính trị được thực hiện hết sức chậm trễ và hiện đang là rào

cản đối với đổi mới thể chế kinh tế và toàn bộ sự phát triển của đất nước. Trong điều kiện Đảng cầm quyền, thì bộ máy nhà nước cũng là của Đảng. Vì vậy, cần sớm khắc phục sự bất cập về công kênh, chông chéo và trùng lặp của 03 tổ chức bộ máy, đó là bộ máy tổ chức Đảng, bộ máy tổ chức chính quyền nhà nước và bộ máy các tổ chức đoàn thể chính trị - xã hội. Trong đổi mới thể chế chính trị, đặc biệt quan tâm đến đổi mới công tác cán bộ, tuyển chọn cán bộ theo cách dân chủ thực chất hơn, đúng với tiêu chuẩn hơn, đúng người thực sự có tâm, có tầm, có tài được đánh giá qua thực tiễn, được nhân dân đồng tình, ủng hộ. Hơn nữa, tiếp sau tuyển chọn là phải bố trí đúng người, đúng việc, có vào, có ra, có lên, có xuống, triệt để chống tình trạng “mua quan, bán chức” gây nhức nhối như trong thời gian qua (Lương Xuân Quỳ, 2015).

### ***3.3. Xây dựng môi trường kinh doanh thực sự thuận lợi và tăng cường vai trò của các chủ thể tham gia thị trường***

- Quyền sở hữu đối với tài sản của mọi thành phần kinh tế phải được tôn trọng và đảm bảo một cách dài hạn (vĩnh viễn). Chỉ có một sự cam kết lâu dài của chính phủ, một hệ thống thể chế sáng suốt và mạnh mẽ mới có thể đảm bảo quyền sở hữu của các thành phần kinh tế không bị xâm phạm. Và chỉ khi nào điều kiện này được thoả mãn, các thành phần kinh tế mới mạnh dạn đầu tư đặc biệt là đầu tư dài hạn. Những nguyên tắc về sở hữu sẽ là nền tảng cho các thị trường hoạt động, vì chúng sẽ quyết định tới mức độ cạnh tranh, hình thức tổ chức và phạm vi của thị trường.

Ở Việt Nam, hiện tại pháp luật về sở hữu mới chỉ nhấn mạnh sở hữu vật, như xe, nhà,... những cái gọi là vật quyền. Việc xây dựng luật pháp nằm trong phạm vi hiểu biết của một số người với quan niệm “quản lý trong phạm vi có khả năng quản lý”. Tư duy này rất hạn chế nên tới đây, nếu không thay đổi tư duy nhận thức và mở rộng quan niệm làm luật đối với những người xây dựng luật pháp, chính sách, thì sẽ có nhiều rào cản khi kinh tế thị trường được nâng cấp và Việt Nam sẽ thua thiệt nhiều hơn khi các FTA thể hệ mới có hiệu lực triển khai.

Do đó, cần thực hiện quyết liệt việc điều chỉnh hoặc xóa bỏ một số quy định không phù hợp với thông lệ chung của quốc tế, hay không còn phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam thời gian qua, nhằm tạo điều kiện cho các loại thị

trường hình thành đầy đủ, đồng bộ và vận hành trôi chảy, chẳng hạn: Các quy định về quy hoạch, về quản lý đất đai, về chuyển đổi mục đích sử dụng đất, về hạn điền, về thu hồi đất, về giá đất và định giá đất,... hiện tại đang có rất nhiều bất cập, gây cản trở cho sự phát triển và tạo dư địa cho sự nhùng nhịu, hối lộ, tham nhũng và tư bản thân hữu trong xã hội. Vì vậy, cần thực hiện quyết liệt tháo gỡ một số nút thắt cơ bản về thể chế để hình thành và vận hành bình thường thị trường quyền sử dụng đất, nếu không chỉnh sửa, thay đổi kịp thời, thì thị trường đất đai, bất động sản vẫn trong tình trạng bế tắc, các tiêu cực sẽ ngày càng trầm trọng hơn...

- Tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh và thực sự bình đẳng. Cạnh tranh vừa là quy luật chi phối mọi hoạt động của các chủ thể trên thị trường vừa là động lực quan trọng đem lại sự tăng trưởng. Môi trường cạnh tranh lành mạnh có tác động quyết định đối với sự phát triển của thị trường nói riêng và nền kinh tế nói chung. Một nền kinh tế thị trường không có cạnh tranh sẽ không thể tồn tại và phát triển có hiệu quả.

Điều kiện quan trọng tạo tiền đề cho cạnh tranh là sự tự do của các chủ thể trong việc sử dụng các nguồn lực của mình. Khi có thể làm chủ các nguồn lực thì các doanh nghiệp (chủ thể) phải có được quyền tự do gia nhập và rút lui khỏi thị trường. Những bất bình đẳng trong việc tiếp cận các thị trường yếu tố đầu vào sẽ tạo thêm những cản trở đối với các doanh nghiệp muốn tham gia thị trường. Chúng cũng sẽ gây ra những tác động tiêu cực khác như nạn thất

nghiệp tăng cao khi các doanh nghiệp phải đối phó với áp lực cạnh tranh. Những bất bình đẳng này còn là nguyên nhân trực tiếp của các tiêu cực trong nền kinh tế. Những thành phần kinh tế bị đối xử không bình đẳng buộc phải có những hoạt động không chính thức (tham gia vào các thị trường ngầm, hối lộ) nhằm đảm bảo khả năng cạnh tranh của mình. Tình trạng này sẽ hạn chế sự phát triển của các khu vực năng động trong nền kinh tế, cũng như bóp méo các thể chế thị trường, vì vậy phải sớm dỡ bỏ.

Trong bối cảnh hiện nay, cạnh tranh quốc tế có vai trò vô cùng quan trọng. Nếu như trước đây, các quốc gia còn có thể bảo vệ các “ngành công nghiệp non trẻ” bằng các biện pháp bảo hộ thuế quan, hạn chế nhập khẩu và trợ giá thì ngày nay, những biện pháp này hầu như không còn cơ hội để áp dụng. Tự do hoá thương mại và xu thế toàn cầu hoá đã loại bỏ dần những rào cản thương mại giữa các quốc gia trên thế giới và buộc các doanh nghiệp phải cạnh tranh ngay trên thị trường nội địa với những đối thủ lớn nhất đến từ khắp nơi trên thế giới.

Quá trình hội nhập và tự do hoá thương mại không chỉ làm cho cạnh tranh quốc tế trở nên sâu sắc, mà còn đem lại những lợi ích to lớn, góp phần làm tăng năng suất và hiệu quả xã hội. Để tận dụng tốt và hiệu quả các cơ hội của hội nhập, đòi hỏi phải tháo gỡ những rào cản về môi trường kinh doanh, tạo điều kiện tối đa cho các doanh nghiệp và người dân thực sự tiến hành tự do kinh doanh những lĩnh vực mà pháp luật không cấm, ra sức phát huy sáng tạo và phát triển.

**Lời thừa nhận/cảm ơn:** Bài báo là sản phẩm của Đề tài KX.01.03/16-20.

### **Tài liệu tham khảo**

- Lương Xuân Quý (2015), Tư duy mới về phát triển kinh tế-xã hội Việt Nam trong bối cảnh mới, NXB Chính trị Quốc gia.
- Lương Xuân Quý và Đỗ Đức Bình (2010), *Thể chế kinh tế của nhà nước trong nền KTTT và hội nhập KTQT ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia.
- Nhóm Ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch & Đầu tư (2016), *Báo cáo tổng quan “Việt Nam 2035”, Hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.*