

**BÁO CÁO PHÁT TRIỂN
NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014**

Cuốn sách này được xuất bản với sự hỗ trợ của
VIỆN FRIEDRICH NAUMANN
Friedrich Naumann **FÜR DIE FREIHEIT**
STIFTUNG

Báo cáo này được thực hiện bởi các nhóm nghiên cứu của
CIEM VIE VEPR VCCI

Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên)

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014|| Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên)

Bản tiếng Việt © 2015 Viện Friedrich Naumann.

Cuốn sách được xuất bản theo hợp đồng chuyển nhượng bản quyền giữa Nhà xuất bản Tri thức và Viện Friedrich Naumann.

Bản quyền tác phẩm đã được bảo hộ. Mọi hình thức xuất bản, sao chụp, phân phối dưới dạng in ấn hoặc văn bản điện tử mà không có sự cho phép của Nhà xuất bản Tri thức là vi phạm luật.

Lời cảm ơn

Báo cáo *Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014* nhằm đánh giá mức độ phát triển và tự do của nền kinh tế thị trường Việt Nam hiện nay. Đây là báo cáo được thực hiện bởi một nhóm các chuyên gia kinh tế độc lập đến từ bốn cơ quan nghiên cứu và tư vấn kinh tế có uy tín tại Hà Nội - Viện nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương (CIEM), Viện Kinh tế Việt Nam (VIE), Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), và Viện nghiên cứu Kinh tế và chính sách thuộc trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội (VEPR). Nguồn tài chính cho Báo cáo được tài trợ bởi Viện Friedrich Naumman Vietnam.

Báo cáo này bao quát và đánh giá quá trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường của Việt Nam trong 30 năm vừa qua. Cấu trúc của báo cáo gồm chín chương chính, với chương đầu tiên đưa ra đánh giá tổng quan quá trình phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam và tám chương tiếp theo đánh giá chi tiết từng khía cạnh cụ thể cấu thành nền kinh tế thị trường. Nội dung của các chương đều được xây dựng theo một cấu trúc tương đối thống nhất. Với mỗi chương, chúng tôi luôn cố gắng cung cấp nền tảng lý thuyết cơ bản cũng như cách thức xây dựng tiêu chí cho mỗi phần đánh giá. Ngoài ra, Báo cáo còn có chương Dẫn nhập và chương Triển vọng chính sách phát triển nền kinh tế thị trường. Chương Dẫn nhập phác họa một khung lý thuyết tổng quát và tóm tắt những nội dung chính của toàn bộ Báo cáo. Trong khi đó chương Triển vọng chính sách đúc kết lại những khuynh hướng chính sách phát triển thị trường chủ đạo, đã được thừa nhận, của Việt Nam trong thời gian vừa qua, cũng như gợi mở một số khuynh hướng chính sách khác để thúc đẩy nền kinh tế thị trường Việt Nam phát triển hơn nữa.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Báo cáo *Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014* đã được hoàn thành nhờ sự giúp đỡ của nhiều cá nhân và tổ chức.

Trước tiên nhóm tác giả chân thành cảm ơn các đóng góp của những chuyên gia đã tham dự các cuộc trao đổi, tọa đàm, hội thảo trong những giai đoạn khác nhau của quá trình xây dựng Báo cáo, từ lúc hình thành ý tưởng cho đến khi hoàn thiện. Đặc biệt chúng tôi xin gửi lời cảm ơn tới ông Vũ Tuấn Anh, ông Phạm Hồng Chương, ông Trần Kim Chung, ông Vũ Sỹ Cường, ông Trần Thọ Đạt, ông Lê Sỹ Giảng, và ông Bùi Quang Tuấn đã có những phân tích sâu sắc, góp ý quý báu, và tầm nhìn bao quát cho nhóm tác giả trong giai đoạn hình thành ý tưởng và cấu trúc của Báo cáo; ông Nguyễn Ngọc Anh, ông Huỳnh Thế Du và bà Phạm Chi Lan đã đưa ra góp ý và phê bình thẳng thắn và chi tiết khi phản biện Báo cáo.

Tiếp đến, chúng tôi xin gửi lời cảm ơn chân thành tới Viện Friedrich Naumann Vietnam (FNF) đã tài trợ nhóm tác giả thực hiện và hoàn thành Báo cáo. Sự nhiệt tình và tận tâm của nhóm hỗ trợ của FNF là một phần không thể thiếu trong việc mang lại sự thành công của Báo cáo này.

Dù đã rất nỗ lực trong giới hạn thời gian cho phép, với sự tiếp thu những đóng góp quý báu và hỗ trợ nhiệt tình của nhiều chuyên gia và cộng sự, chúng tôi biết Báo cáo vẫn còn nhiều hạn chế và cả những sai sót. Chúng tôi chân thành mong muốn nhận được những đóng góp của quý vị độc giả, để chúng tôi có cơ hội được học hỏi và hoàn thiện hơn trong những nghiên cứu tiếp theo.

Hà Nội, ngày 20/03/2015

Đại diện nhóm tác giả
Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh

CÁC TÁC GIẢ

CHỦ BIÊN

Đinh Tuấn Minh - Viện Chiến lược và Chính sách Khoa học và Công nghệ.

Phạm Thế Anh - Khoa Kinh tế học,

Trường Đại học Kinh tế Quốc dân Hà Nội.

TÁC GIẢ THAM GIA CÁC CHƯƠNG

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ

KINH TẾ TRUNG ƯƠNG (CIEM)

Nguyễn Đình Cung (Viện trưởng)

Nguyễn Tú Anh

Lê Hương Linh

Nguyễn Thị Luyến

Nguyễn Đức Trung

VIỆN KINH TẾ VIỆT NAM (VIE)

Trần Đình Thiên (Viện trưởng)

Phạm Sỹ An

Vũ Hoàng Dương

Nguyễn Đình Hoà

Chu Minh Hội

Lê Văn Hùng

Ma Ngọc Ngà

Phí Vĩnh Tường

Nguyễn Thị Tuyết

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ

CÔNG NGHIỆP VIỆT NAM (VCCI)

Đậu Anh Tuấn (Trưởng Ban pháp chế)

Phạm Ngọc Thanh

Nguyễn Thị Thu Trang

VIỆN NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ

CHÍNH SÁCH (VEPR)

Nguyễn Đức Thành (Viện trưởng)

Vũ Minh Long

Ngô Quốc Thái

Nguyễn Quang Thái

Nguyễn Thanh Tùng

MỤC LỤC

Lời cảm ơn	5
Danh mục chữ viết tắt	13
Dẫn nhập	15
Chương 1: Đánh giá tổng quan quá trình phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam	
Dẫn nhập	39
Khái niệm nền kinh tế thị trường	40
Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam	46
Đo lường mức độ phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam theo các tiêu chí	60
Đánh giá bước đầu về mức độ phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam	84
Kết luận và hàm ý chính sách	88
Chương 2: Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường	
Dẫn nhập	93
Các tiêu chí đánh giá hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường	94
Quá trình phát triển hệ thống pháp luật kinh tế theo hướng thân thiện thị trường ở Việt Nam	99
Đánh giá mức độ thân thiện thị trường của hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam	104
Kết luận và khuyến nghị chính sách	135

**Chương 3: Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước
theo hướng hỗ trợ thị trường**

Dẫn nhập	145
Những nét đặc thù của tổ chức bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam	147
Các tiêu chí đánh giá bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường	153
Quá trình đổi mới hệ thống quản trị nhà nước	158
Đánh giá mức độ hỗ trợ phát triển thị trường của bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam	165
Năng lực xây dựng thể chế kinh tế thị trường	173
Năng lực bình ổn kinh tế vĩ mô của nhà nước	177
Năng lực cung ứng các dịch vụ công	184
Mức độ can thiệp của nhà nước vào thị trường	196
Kết luận và khuyến nghị	209

Chương 4: Đổi mới hệ thống tài chính - tiền tệ theo hướng thị trường

Dẫn nhập	215
Các tiêu chí đánh giá hệ thống tài chính – tiền tệ theo hướng thị trường	217
Quá trình phát triển hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam từ khi Đổi mới	223
Đánh giá mức độ tự do hóa hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam	234
Kết luận và khuyến nghị chính sách	249

Chương 5: Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

Dẫn nhập	257
Các tiêu chí đánh giá hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường	258
Quá trình phát triển của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam	266
Đánh giá quá trình đổi mới hệ thống doanh nghiệp Việt Nam theo hướng thị trường	279
Kết luận và khuyến nghị	306

Chương 6: Phát triển và tự do hóa thị trường lao động

Dẫn nhập	313
Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và mức độ tự do của thị trường lao động	314
Quá trình phát triển của thị trường lao động Việt Nam từ 1986 tới nay	319
Đánh giá mức độ tự do hóa của thị trường lao động Việt Nam	329
Đánh giá mức độ phát triển của thị trường lao động Việt Nam	355
Kết luận và khuyến nghị chính sách	361

Chương 7: Phát triển và tự do hóa thị trường vốn

Dẫn nhập	367
Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và tự do của thị trường vốn	369
Quá trình phát triển của thị trường vốn tại Việt Nam từ 1986 tới nay	378
Đánh giá mức độ tự do hoá của thị trường vốn Việt Nam	391
Đánh giá mức độ phát triển của thị trường vốn Việt Nam	411
Kết luận và khuyến nghị chính sách	424

Chương 8: Phát triển và tự do hóa thị trường đất đai

Dẫn nhập	431
Hệ thống tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và tự do của thị trường thị trường đất đai	433
Khung pháp lý cho sự phát triển của thị trường đất đai Việt Nam từ sau 1987	440
Đánh giá mức độ tự do hoá thị trường đất đai Việt Nam	450
Mức độ phát triển của thị trường đất đai Việt Nam	467
Kết luận và khuyến nghị chính sách	481

Chương 9: Tự do thương mại quốc tế

Dẫn nhập	485
Các tiêu chí đánh giá mức độ tự do thương mại quốc tế ở Việt Nam	486
Các giai đoạn của quá trình tự do thương mại quốc tế tại Việt Nam	490
Đánh giá mức độ tự do thương mại quốc tế của Việt Nam	496
Đánh giá hiệu quả của tự do hoá thương mại quốc tế đối với nền kinh tế Việt Nam	518

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Kết luận và khuyến nghị chính sách 535

**Chương 10: Những khuynh hướng chính sách phát triển
nền kinh tế thị trường Việt Nam** 541

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

BĐS	-	bất động sản
BHXH	-	bảo hiểm xã hội
CSTT	-	chính sách tiền tệ
ĐCSVN	-	Đảng Cộng sản Việt Nam
DNDD	-	doanh nghiệp dân doanh
DNNN	-	doanh nghiệp nhà nước
DNTD	-	doanh nghiệp tín dụng
GCN QSDĐ-		giấy chứng nhận quyền sử dụng đất
GDCK	-	giao dịch chứng khoán
HĐND	-	Hội đồng nhân dân
HĐQT	-	hội đồng quản trị
KBNN	-	Kho bạc Nhà nước
KCN	-	khu công nghiệp
KTTĐ	-	Kinh tế trọng điểm
KTTT	-	Kinh tế thị trường
LĐLĐ	-	liên đoàn lao động
LLLĐ	-	lực lượng lao động
MOF	-	Bộ Tài chính
NHCSXH	-	Ngân hàng Chính sách Xã hội
NHNN	-	Ngân hàng Nhà nước
NHTM	-	Ngân hàng Thương mại
NHTMNN	-	ngân hàng thương mại nhà nước
NHTU	-	Ngân hàng Trung ương
NSNN	-	ngân sách nhà nước
QSDĐ	-	quyền sử dụng đất

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

TCTD	-	tổ chức tín dụng
TMQT	-	thương mại quốc tế
TNDN	-	thu nhập doanh nghiệp
TPCP	-	trái phiếu chính phủ
TPDN	-	trái phiếu doanh nghiệp
TPKB	-	trái phiếu kho bạc
TPNH	-	tín phiếu ngân hàng
TTCK	-	thị trường chứng khoán
UBGSTCQG	-	Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia
UNBD	-	Ủy ban nhân dân
VCCI	-	Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam
WB	-	Ngân hàng Thế giới
WTO	-	Tổ chức Thương mại Thế giới
XHCN	-	xã hội chủ nghĩa

DẪN NHẬP

Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh

Ngày nay, nền KTTT đã trở nên phổ biến trên toàn thế giới. Giá trị mà nó mang lại cho đời sống vật chất cũng như tinh thần của con người đã được thừa nhận. Những tranh cãi, nếu có, chủ yếu nằm ở các khía cạnh KTTT có thể gây ra một số ngoại ứng tiêu cực cho phúc lợi xã hội đối với một bộ phận dân cư hoặc một nhóm ngành nghề nào đó. Ngay tại Việt Nam, sau một thời gian dài bị ghẻ lạnh, nền KTTT đã được công nhận và đi vào cuộc sống kể từ sau Đổi mới đến nay. Nhờ áp dụng cơ chế thị trường, từ một quốc gia nghèo, với mức GDP bình quân đầu người chỉ ở mức 140 USD vào năm 1992, Việt Nam đã trở thành một nền kinh tế lớn nằm trong nhóm 50 quốc gia trên thế giới, với mức GDP bình quân đầu người đạt xấp xỉ 2.030 USD vào năm 2014.

Mặc dù đã được thừa nhận rộng rãi, mức độ áp dụng cơ chế thị trường tại các nền kinh tế, bao gồm cả các nền kinh tế đã phát triển và đang phát triển, là khác nhau. Tuy nhiên, chúng ta không dễ dàng có thể phân biệt được sự khác biệt này. Nếu như trước đây, sự phân biệt giữa nền KTTT và nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung là khá rõ ràng, dựa chủ yếu vào chế độ sở hữu về tư liệu sản xuất – một bên là tư hữu và bên kia là công hữu, thì ngày nay sự phân biệt sẽ là ở mức độ chính phủ can thiệp vào các quá trình vận động của thị trường. Nếu chính phủ không đảm nhiệm được các chức năng cần thiết của mình trong nền KTTT hoặc có những hành động vượt quá các chức năng cần có của mình thì sự phát triển của thị trường sẽ bị kìm hãm.

Điều này hàm ý rằng tồn tại một mô hình nền KTTT chuẩn hay lý tưởng (*ideal form*), làm cơ sở để chúng ta đánh giá mức độ phát triển của

các nền KTTT trong thực tiễn. Chúng ta gọi mô hình này là nền KTTT tự do (*laissez-faire*). Trong nền KTTT lý tưởng này, toàn bộ tư liệu sản xuất đều được sở hữu bởi tư nhân (hoặc bởi các chủ thể được hình thành từ sở hữu tư nhân); tất cả các hoạt động kinh tế, bao gồm trao đổi, sản xuất, và tiêu dùng, đều trên cơ sở tự nguyện, không bị ép buộc; giá cả và lợi nhuận/thua lỗ được hình thành từ các hoạt động kinh tế trở thành tín hiệu để các tác nhân trong nền kinh tế sáng tạo và phân bổ nguồn lực một cách có hiệu quả. Nhà nước trong mô hình kinh tế này là một nhà nước tối thiểu, có quyền lực bị giới hạn chỉ vào các hoạt động bảo vệ quyền sở hữu và duy trì công lý bình đẳng cho mọi người (Mises, 1963 [1949]).

Rõ ràng nền KTTT tự do như định nghĩa ở trên khác biệt với nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung dựa trên công hữu về tư liệu sản xuất và hệ quả là các trao đổi dựa trên mệnh lệnh kế hoạch hoá. Nó cũng khác với các nền kinh tế can thiệp, tại đó mặc dù sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất vẫn là chủ đạo, nhưng các trao đổi trong nền kinh tế bị tác động bởi các chính sách can thiệp có chủ ý của chính phủ nhằm mang lại lợi ích cho một số nhóm người nhất định trong khi gây tổn hại cho những nhóm còn lại.

Cần lưu ý rằng chính phủ của một nền KTTT tự do được quyền chủ động thiết kế luật chơi cho một thị trường hàng hoá nào đó, giúp cho thị trường này hoạt động hiệu quả hơn theo nghĩa bảo vệ tốt hơn quyền sở hữu và giảm thiểu các tranh chấp pháp lý của những người tham gia thị trường. Và điều này hoàn toàn khác với các chính sách can thiệp theo nghĩa ở trên. Các luật chơi trong nền KTTT được hình thành một cách tự phát từ quá trình thử-sai khi các tác nhân tự nguyện tương tác trên thị trường. Nếu để quá trình này tự diễn biến có thể mất nhiều thời gian. Nếu một chính phủ của một nước biết chủ động tham khảo và học hỏi các luật chơi đã thành công ở các nền kinh tế khác hoặc các thị trường khác thì việc hình thành các luật chơi hiệu quả cho các thị trường mới ở quốc gia mình sẽ được rút ngắn hơn. Rõ ràng ngày nay không một quốc gia đang phát triển nào để TTCK tự hình thành các luật chơi như ở châu Âu và Mỹ cách đây hơn 100 năm, thay vào đó sẽ là áp dụng một mô hình thành công nào đó của các nước đã phát triển.

Trong nền KTTT tự do, chính phủ còn phải đảm nhiệm vai trò người chịu trách nhiệm cuối cùng để bảo hiểm cho các rủi ro mà không có một doanh nghiệp tư nhân hay hội đoàn nào đảm nhận được. Đó là các loại rủi ro liên quan đến thảm hoạ thiên tai, dịch bệnh, nguy cơ gián đoạn nguồn cung các loại hàng hoá thiết yếu (năng lượng, lương thực, thuốc men), nguy cơ khủng hoảng kinh tế - tài chính - ngân hàng mang tính hệ thống, nguy cơ bất ổn xã hội do một bộ phận người dân bị bần cùng hoá, và nguy cơ sụp đổ hệ thống an sinh xã hội. Vai trò của nhà nước ở đây là phải xây dựng các định chế ngăn ngừa các nguy cơ gây ra bất ổn cho nền kinh tế và xã hội, qua đó gián tiếp bảo vệ tài sản trong tương lai của người dân. Các định chế này chủ yếu dưới hình thức các quỹ dự phòng, được đóng góp bởi đa số người dân, và được nhà nước vận hành một cách công khai minh bạch.

Nền KTTT tự do cũng không hàm ý về quy mô cụ thể của nhà nước mặc dù nó đòi hỏi một nhà nước tối thiểu và có quyền lực bị giới hạn. Một quốc gia bị đe doạ bởi chiến tranh sẽ cần nhiều nguồn lực để bảo vệ tổ quốc – tức bảo vệ quyền sở hữu cho toàn bộ người dân, và vì thế, quy mô của nó sẽ lớn hơn so với thời bình. Tương tự, một quốc gia, có thể vì các yếu tố truyền thống, văn hoá, hoặc tập tục khiến cho người dân thiếu ý thức pháp luật, sẽ cần tiêu tốn nhiều nguồn lực hơn để đảm bảo công lý. Vì lý do đó, để đánh giá mức độ phát triển nền KTTT của một quốc gia cụ thể, chúng ta cần phải xem xét rất nhiều khía cạnh chứ không chỉ đơn thuần là quy mô của bộ máy nhà nước. Mức độ phát triển nền KTTT của một quốc gia không đồng nghĩa với trình độ phát triển của nền kinh tế đó. Không phải là tất cả các nước phát triển đều có các ngành hoặc lĩnh vực được vận động hoàn toàn theo cơ chế thị trường. Thị trường lao động và giáo dục của châu Âu vẫn còn chịu nhiều ràng buộc của các chính phủ, khiến chúng vận hành cứng nhắc và kém hiệu quả. Ngay cả ở Mỹ, thị trường về chăm sóc sức khoẻ cũng chịu nhiều sự can thiệp của chính phủ và hiện vẫn đang là chủ đề gây tranh cãi chính trị cũng như kinh tế.

Những nguyên lý nền tảng về nền KTTT tự do như trên không mâu thuẫn, tuy có một số khác biệt, với những quan niệm chính thống hiện

nay của Việt Nam về nền KTTT định hướng XHCN. Cả hai hệ thống kinh tế này đều đòi hỏi nhà nước cần phải đủ mạnh để bảo vệ tài sản của mọi công dân và pháp nhân trong nền kinh tế cũng như đảm bảo công lý công bằng cho mọi người dân để giúp cho thị trường phát triển; Cả hai hệ thống đều hướng đến việc xây dựng và duy trì những luật chơi giúp thị trường vận hành ngày càng hiệu quả. Sự khác biệt giữa hai hệ thống chủ yếu nằm ở chỗ giới hạn phạm vi can thiệp của nhà nước vào thị trường. Trong khi nền KTTT tự do giới hạn sự can thiệp của nhà nước vào thị trường thông qua xây dựng hệ thống luật pháp thân thiện với thị trường và xây dựng các định chế ngăn ngừa các rủi ro cho nền kinh tế và xã hội, thì nền KTTT định hướng XHCN của Việt Nam vẫn hướng tới việc duy trì những định chế, thiết chế và cơ chế can thiệp trực tiếp vào các hoạt động kinh tế, chẳng hạn chế độ sở hữu toàn dân về đất đai, duy trì khu vực DNNN lớn trong nhiều ngành kinh tế, các thiết chế định hướng phân phối thu nhập theo lao động là chủ yếu, các thiết chế phát triển con người XHCN, v.v. để theo đuổi các mục tiêu XHCN.

Vì những lý do trên, việc đánh giá mức độ phát triển nền KTTT của một quốc gia là một điều cần thiết. Nó là cơ sở để cho các nhà hoạch định chính sách biết được nhà nước đã đảm nhận tốt các chức năng cần có của mình đối với nền kinh tế hay chưa và nắm được những lĩnh vực hoặc ngành nghề nào mà cơ chế thị trường vẫn chưa thực sự được vận hành đầy đủ để phát huy hết công năng của nó. Trên cơ sở đó, chính phủ có thể học hỏi kinh nghiệm từ các quốc gia phát triển hơn để hoàn thiện mình, học hỏi và đúc kết kinh nghiệm vận hành từ các thị trường/ngành phát triển hơn để chủ động tham gia vào quá trình hình thành các luật chơi hiệu quả cho các lĩnh vực hay ngành nghề mà ở đó cơ chế thị trường còn chưa phát triển hoặc còn vận hành kém hiệu quả.

Đối với Việt Nam, với định hướng xây dựng nền KTTT định hướng XHCN, bên cạnh những ý nghĩa trên, việc đánh giá mức độ phát triển của nền KTTT còn giúp chúng ta nhìn nhận được những can thiệp nào vào thị trường là tương đồng đối với các nền kinh tế khác và sự khác biệt chỉ là mức độ can thiệp; và những can thiệp nào là đặc trưng của Việt Nam. Sự nhận diện này rất quan trọng. Nếu đó là những can thiệp

tương đồng với các quốc gia khác thì câu hỏi đặt ra là liệu Việt Nam có thể giảm nhanh hơn các can thiệp đó so với các quốc gia khác hay không. Nếu đó là những can thiệp đặc thù kiểu Việt Nam thì câu hỏi đặt ra là chúng có thực sự cần thiết và đáng giá để giúp Việt Nam giữ được các định hướng XHCN hay không.

Hiện nay, có nhiều đánh giá khác nhau về mức độ phát triển nền KTTT của các quốc gia trên thế giới. Được biết đến nhiều nhất là đánh giá hàng năm của Fraser Institute (Viện Fraser) với ấn phẩm *Economic Freedom of the World* [Tự do kinh tế thế giới] và của Heritage Foundation (Quỹ Di sản) với ấn phẩm *Index of Economic Freedom* [Chỉ số tự do kinh tế]. Hai ấn phẩm này cho chúng ta một cái nhìn tổng quan về mức độ phát triển nền KTTT tại các quốc gia khác nhau trên thế giới. Bản thân các chính phủ của các nền kinh tế phát triển như Mỹ và châu Âu cũng thường xuyên có các báo cáo đánh giá về mức độ phát triển nền KTTT của các quốc gia trên thế giới để áp dụng các chính sách đối xử thương mại khác nhau cho từng quốc gia, đặc biệt là giữa nhóm các nước có nền kinh tế phi thị trường với nhóm các nước được công nhận là có nền KTTT.

Trung Quốc có một báo cáo về phát triển nền KTTT của riêng mình với tiêu đề: *Report on the Development of China's Market Economy*. Báo cáo này được một nhóm các nhà kinh tế thuộc Institute of Economic and Resources Management tại Bắc Kinh thực hiện vào năm 2003 và sau đó được đánh giá lại cho các năm 2005 và 2008. Bên cạnh mục đích đánh giá thực trạng mức độ phát triển nền KTTT của Trung Quốc, Báo cáo này còn nhằm thuyết phục các quốc gia khác công nhận Trung Quốc là một nền KTTT đầy đủ.

Việt Nam gia nhập WTO năm 2007 và chấp nhận tình trạng là một nền kinh tế phi thị trường. Đây là một bất lợi của Việt Nam trong các vụ kiện bán phá giá. Chính phủ Việt Nam đã có nhiều nỗ lực thuyết phục các quốc gia khác nhau công nhận Việt Nam là một nền KTTT đầy đủ. Tính đến cuối 2014, đã có 56 quốc gia công nhận quy chế thị trường tại Việt Nam.¹ Nhiều nền kinh tế lớn trên thế giới như Mỹ, đa số các nước

¹ Phòng văn Phó Thủ tướng Phạm Bình Minh tại <http://baodientu.chinhphu.vn/Tin-noi-bat/Tiep-tuc-hoi-nhap-quoc-te-sau-rong/217352.vgp>

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

thuộc liên minh châu Âu, Canada, Mexico, v.v. vẫn chưa công nhận Việt Nam là nền KTTT. Tuy nhiên, đến hết 2018, quy chế này sẽ tự động hết hiệu lực, tức việc các nước khác có coi Việt Nam là nền KTTT hay không không còn ý nghĩa trên thực tế nữa.

Vì lẽ đó, Báo cáo của chúng tôi không có ý định hướng đến việc thuyết phục các quốc gia khác công nhận nền KTTT cho Việt Nam. Với thời gian chỉ còn bốn năm nữa thì việc thuyết phục này không có nhiều ý nghĩa. Chúng tôi mong muốn đưa ra một đánh giá độc lập với Chính phủ về mức độ phát triển nền KTTT Việt Nam từ tổng thể nền kinh tế cho đến những lĩnh vực và thị trường chủ chốt như hệ thống luật pháp, quản trị nhà nước, hệ thống tài chính - tiền tệ, hệ thống doanh nghiệp, TMQT, và các thị trường yếu tố sản xuất, bao gồm thị trường lao động, thị trường vốn, và thị trường đất đai. Với những đánh giá này, chúng tôi hy vọng đưa ra một bức tranh tương đối toàn diện về sự hiện diện của cơ chế thị trường tại Việt Nam. Đây là cơ sở để xây dựng các chính sách hoàn thiện cơ chế thị trường tại Việt Nam trong những năm tới. Báo cáo cũng có thể sẽ là nguồn tham khảo bổ ích để Chính phủ Việt Nam tham gia đàm phán các hiệp định TMQT cũng như thuyết phục các quốc gia còn lại công nhận quy chế thị trường cho Việt Nam.

Để có được những đánh giá tin cậy, chúng tôi cố gắng xây dựng hệ thống các tiêu chí đánh giá quá trình phát triển nền KTTT của Việt Nam, cả tổng thể cũng như từng lĩnh vực của nền kinh tế, kể từ khi Đổi mới tới nay. Với mỗi lĩnh vực chúng tôi cố gắng đưa ra những nhận định khái quát về mức độ phát triển và tự do của thị trường hiện nay theo các tiêu chí. Đây là cơ sở để chúng tôi đưa ra các khuyến nghị nhằm góp phần cải thiện các lĩnh vực này theo hướng thân thiện, hỗ trợ, hay phục vụ thị trường tốt hơn nữa.

Báo cáo được bố cục như sau:

Chương 1 xác định các đặc trưng của nền KTTT, đưa ra các chỉ tiêu để đánh giá mức độ phát triển thị trường ở các nền kinh tế, để từ đó đánh giá lại quá trình phát triển nền KTTT tại Việt Nam trong mối tương quan với các quốc gia khác trong khu vực. Trên cơ sở đó, chúng tôi sẽ chỉ ra những vấn đề còn tồn tại cần được giải quyết trong thời gian tới.

Trước hết chương này đưa ra một mô hình nền KTTT tự do lý tưởng, ở đó các hoạt động kinh tế hoàn toàn được thực hiện dựa trên nền tảng sở hữu tư nhân và trao đổi tự nguyện giữa các thành phần trong nền kinh tế nhằm phục vụ cho lợi ích của họ; trong mô hình đó, nhà nước chỉ giữ chức năng là một nhà nước tối thiểu, một nhà nước đủ mạnh để bảo vệ các quyền tài sản hợp pháp của người dân và là một nhà nước pháp trị để đảm bảo và thực thi công lý công bằng với mọi người trong xã hội. Dựa trên mô hình nền KTTT lý tưởng, chương này đưa ra sáu nhóm tiêu chí để đánh giá sự phát triển nền KTTT ở Việt Nam, bao gồm: quy mô và hiệu quả quản trị nhà nước, hệ thống pháp trị, hệ thống tài chính – tiền tệ, mức độ tự do kinh doanh, mức độ tự do thương mại, và phát triển thị trường các yếu tố sản xuất.

Phân tích cho thấy sau những bước đi dò dẫm cuối thập niên 1980, nền kinh tế Việt Nam đã có những quyết định không thể đảo ngược chuyển đổi từ nền kinh tế tập trung bao cấp sang hướng nền KTTT, đánh dấu bằng việc ra đời của Hiến pháp 1992. Nền KTTT của Việt Nam đã có sự cải thiện mạnh mẽ trong giai đoạn 2000 - 2006, nổi bật là tự do kinh doanh đã có bước cải thiện nhờ sự ra đời của Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư và sự gia nhập WTO của Việt Nam vào đầu 2007. Tuy nhiên, từ năm 2007 – 2013, chưa cho sự cải thiện nào mang tính đột phá trong phát triển mức độ tự do kinh tế. Về mặt xếp hạng, Việt Nam nằm trong vùng thấp so với khu vực và trên thế giới. Các yếu tố về quản trị và pháp trị của Nhà nước có tương quan yếu kém hơn các yếu tố còn lại, thậm chí đang suy giảm; các vấn đề cần nhấn mạnh và quan tâm đó là nợ công, tư pháp độc lập và tòa án công minh. Một tín hiệu tích cực là giai đoạn 2012 – 2013, tình hình tiền tệ có dấu hiệu ổn định trở lại, các rào cản về TMQT đang dần được cởi bỏ, mặc dù còn khá chậm, các hàng rào phi thuế quan vẫn còn gây nhiều cản trở trong TMQT. Thêm vào đó, doanh nghiệp vẫn còn đối mặt với rủi ro trong sản xuất bởi sự chưa hoàn thiện trên thị trường đất đai và lao động.

Từ đó, chương này đưa ra một số giải pháp đẩy mạnh quá trình phát triển nền KTTT tại Việt Nam, đó là: i) nâng cao tính độc lập của tư pháp, không để các lợi ích nhóm can thiệp vào quá trình phân định kinh tế,

tăng cường tính dân chủ, nâng cao tiếng nói của doanh nghiệp, bảo vệ tốt quyền tài sản hợp pháp của người dân và doanh nghiệp, ngoài các tài sản hữu hình như cơ sở vật chất, tài sản tư, còn cần tập trung bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ; ii) nâng cao kỷ luật NSNN; iii) tiếp tục sửa đổi Luật Đầu tư và Doanh nghiệp, tạo bước đột phá trong tự do kinh doanh; iv) chủ động phá bỏ các hàng rào phi thuế quan, cải cách thủ tục thuế quan; v) tiếp tục kiểm soát cung tiền hiệu quả, và chuyển sang chế độ tỷ giá thả nổi có quản lý và vi) quản lý đất đai một cách hợp lý, tạo nên một thị trường đất đai minh bạch, giảm bớt các quy định về thuê lao động.

Sáu tiêu chí đánh giá của chương này sẽ tiếp tục được mổ xẻ và phân tích chi tiết trong các chương tiếp theo.

Chương 2 phân tích các yếu tố của hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam nhằm đưa ra bức tranh toàn cảnh về diễn tiến phát triển của hệ thống này theo hướng thân thiện với thị trường; đánh giá các ưu điểm, tồn tại; từ đó đề xuất các vấn đề cần điều chỉnh để hệ thống pháp luật Việt Nam thực sự thuận lợi, phù hợp cho phát triển nền KTTT.

Một hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường được hiểu là tập hợp các quy định pháp luật điều chỉnh các hoạt động kinh doanh, thương mại, được thiết kế theo hướng tạo thành khung khổ pháp lý cho nền KTTT có thể tồn tại, vận hành thuận lợi và an toàn theo các quy luật thị trường.

Để đánh giá mức độ thân thiện thị trường của hệ thống pháp luật kinh tế, chúng tôi dùng hai nhóm tiêu chí cơ bản. Nhóm thứ nhất bao gồm bốn tiêu chí về các điều kiện nền tảng cho KTTT vận hành, đó là chế độ sở hữu, hệ thống tổ tụng bảo vệ quyền sở hữu, chất lượng của hệ thống pháp luật, và sự phối hợp công – tư trong xây dựng hệ thống pháp luật về kinh tế. Và nhóm thứ hai bao gồm ba tiêu chí về các chế định pháp luật cụ thể về sự vận hành của thị trường là sự gia nhập thị trường, tương tác trên thị trường và rút khỏi thị trường.

Kể từ mốc Đổi mới năm 1986, hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam đã trải qua bốn giai đoạn, với các dấu mốc là những lần sửa đổi Hiến pháp và ban hành những đạo luật kinh tế quan trọng. Giai đoạn từ 1986-1991 chứng kiến những văn bản đầu tiên ghi nhận về chủ thể kinh

doanh tư nhân, đầu tư nước ngoài, hợp đồng kinh tế. Giai đoạn từ 1992-2000 được đánh dấu bằng một loạt các văn bản pháp luật hiện thực hóa thể chế KTTT trong Hiến pháp 1992. Giai đoạn 2001-2012 được xem là giai đoạn chuyển mình của pháp luật về kinh tế của Việt Nam với việc thông qua, sửa đổi nhiều văn bản rường cột cụ thể hóa quyền tự do kinh doanh trong Hiến pháp 1992 và các chuẩn mực TMQT theo các cam kết mà Việt Nam ký. Giai đoạn 2013 - nay là giai đoạn tập trung sửa đổi nhiều văn bản pháp luật quan trọng nhằm cụ thể hóa những nguyên tắc thị trường mới được ghi nhận trong Hiến pháp sửa đổi 2013.

Theo các tiêu chí đánh giá được đặt ra thì về cơ bản hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam đã đảm bảo cho sự vận hành của nền KTTT trên mọi khía cạnh kinh tế. Pháp luật về sở hữu đã được xây dựng và củng cố thông qua việc ghi nhận đầy đủ hơn các hình thức sở hữu và các nội dung quyền sở hữu. Hệ thống tư pháp để bảo vệ quyền sở hữu thông qua việc giải quyết các tranh chấp được thiết lập đầy đủ, phù hợp thông lệ quốc tế. Chất lượng các quy định đã được cải thiện, theo hướng minh bạch, hợp lý và thống nhất hơn. Sự phối hợp công tư trong hoạch định và thực thi chính sách đã được nhấn mạnh. Quyền tự do kinh doanh trong gia nhập, hoạt động và rút khỏi thị trường được hoàn thiện theo thời gian. Mặc dù vậy, cũng xét trên tất cả các khía cạnh này, vẫn còn những vướng mắc, bất cập cản trở sự vận hành bình thường, ổn định và an toàn của KTTT đặc biệt từ góc độ thực thi.

Tiếp tục hoàn thiện các chế định pháp luật, đặc biệt nhấn mạnh tính minh bạch, tính khả thi, tính thị trường trong nội dung các quy định cũng như tăng cường tính nghiêm minh, hiệu quả trong thi hành pháp luật là những vấn đề quan trọng nhất mà pháp luật về kinh doanh Việt Nam cần tập trung xử lý trong thời gian tới

Chương 3 phân tích và đánh giá mức độ hiệu quả của bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam theo hướng hỗ trợ thị trường phát triển. Ở đây, quản trị nhà nước được hiểu là tiến trình hoạch định, tổ chức, lãnh đạo và kiểm soát những hoạt động của các thành viên trong hệ thống nhà nước và sử dụng tất cả các nguồn lực khác của Nhà nước nhằm đạt được mục tiêu đã đề ra. Như vậy, hiểu theo nghĩa rộng, quản trị nhà nước là

hoạt động được thực hiện bởi tất cả các cơ quan nhà nước. Theo nghĩa hẹp, đó là hoạt động chấp hành và điều hành được đặc trưng bởi các yếu tố có tính tổ chức; được thực hiện trên cơ sở pháp luật và để thi hành pháp luật; được bảo đảm thực hiện chủ yếu bởi hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước (hoặc một số tổ chức xã hội trong trường hợp được giao nhiệm vụ quản trị nhà nước).

Để đánh giá mức độ hỗ trợ thị trường phát triển của bộ máy quản trị nhà nước, chúng tôi sử dụng năm nhóm tiêu chí, đó là: Quy mô nhà nước (bao gồm các tiêu chí thành phần là huy động ngân sách, chi tiêu ngân sách và số lượng người làm việc trong bộ máy nhà nước); khả năng xây dựng thể chế pháp lý hỗ trợ thị trường, khả năng bình ổn kinh tế vĩ mô của nhà nước (bao gồm các tiêu chí thành phần là khả năng kiểm soát lạm phát, khả năng kiểm soát tỷ giá, khả năng kiểm soát thâm hụt ngân sách, khả năng kiểm soát nợ công); năng lực cung ứng các dịch vụ công (bao gồm các tiêu chí thành phần là năng lực đảm bảo an sinh xã hội, năng lực cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương, năng lực cung ứng các dịch vụ công ích cơ bản, và năng lực kiến tạo môi trường kinh doanh thân thiện); mức độ can thiệp của Nhà nước vào thị trường (bao gồm các tiêu chí thành phần là tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư toàn xã hội, mức độ tham gia của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế, mức độ can thiệp vào ngành nghề kinh doanh của người dân, và mức độ can thiệp vào quyền quyết định giá của người dân).

Chúng tôi thấy rằng Việt Nam đã thực sự cải cách bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường khi thông qua Hiến pháp năm 1992. Các chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các bộ máy nhà nước được hiến định cụ thể. Hạn chế tối đa cơ quan cấp trên giao thêm những nhiệm vụ bất thường ngoài khung khổ pháp luật; thừa nhận quyền tư hữu, quyền tự do cạnh tranh. Hàng loạt các bộ luật quan trọng sau đó lần lượt ra đời: Luật Đất đai, Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân, v.v. Giai đoạn hậu khủng hoảng châu Á, Việt Nam thực hiện cải cách mạnh mẽ hệ thống pháp lý và hệ thống quản trị trong nước nhằm đáp ứng yêu cầu gia nhập WTO. Việc Việt Nam gia nhập WTO là một cam kết cải cách theo hướng thị trường không thể đảo ngược của Việt Nam.

Tuy nhiên, cuộc đại suy giảm kinh tế thế giới 2008-2009 đã tác động đến Việt Nam, làm bộc lộ những điểm yếu cố hữu của hệ thống quản trị nhà nước và kích hoạt quá trình tái cơ cấu kinh tế.

Mặc dù có nhiều cải thiện như vậy, Việt Nam hiện vẫn duy trì một bộ máy quản trị công kênh và kém hiệu quả. Nợ công tăng nhanh, chi tiêu thường xuyên tăng, đặc biệt là chi tiền lương. Việt Nam vẫn tiếp tục duy trì các hình thức can thiệp trực tiếp vào thị trường như duy trì hệ thống các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước lớn; giá cả nhiều mặt hàng vẫn đang được Nhà nước quản lý mà chưa xây dựng được cơ chế cạnh tranh thị trường cho các loại hàng đặc thù đó. Hiệu quả cung ứng dịch vụ công còn thấp do chưa chuyển đổi vai trò của Nhà nước từ người cung ứng dịch vụ công sang người mua dịch vụ công. Hệ quả là, hiệu quả quản trị nhà nước thấp hơn nhiều so với mức trung bình của thế giới; môi trường kinh doanh chậm cải thiện và ở thứ hạng thấp so với các nước trong khu vực; chi phí tuân thủ các thủ tục hành chính cao.

Với những đánh giá đó, chúng tôi đưa ra bốn khuyến nghị. Thứ nhất, cần cân nhắc việc nhất thể hoá các vị trí lãnh đạo trong các cơ quan của Đảng với các vị trí lãnh đạo trong các cơ quan Chính phủ để tránh trùng lặp chức năng nhiệm vụ và tránh việc đùn đẩy trách nhiệm. Vai trò giám sát cần được mạnh dạn chuyển giao cho Quốc hội và HĐND thay vì trực thuộc Đảng và Chính phủ để nâng cao vị thế làm chủ của người dân. Thứ hai, bộ máy tổ chức nhà nước cần sắp xếp lại theo hướng Nhà nước điều hành và quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh bằng luật pháp thay vì trực tiếp tham gia. Để thực hiện chủ trương này, trước mắt cần xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản đối với các DNNN. Các cơ quan quản lý nhà nước với các DNNN phải độc lập với các cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu trong các DNNN. Thứ ba, Nhà nước cần tập trung nhiều hơn vào cung ứng dịch vụ công ích cơ bản và cải thiện môi trường kinh doanh nhằm giảm chi phí hoạt động cho các doanh nghiệp. Bộ máy chính phủ và chính quyền các cấp trước mắt cần tiếp tục thực hiện chương trình cải cách thủ tục hành chính, giảm các chi phí tuân thủ, và số hóa các thủ tục hành chính. Trong trung và dài hạn, Nhà nước cần phải nâng cao chất lượng làm luật và chính sách, củng cố sự nghiêm

minh của pháp luật để đảm bảo tính thượng tôn pháp luật trong hoạt động kinh tế. Cuối cùng, Nhà nước cần khuyến khích sự phát triển của các tổ chức xã hội dân sự để tăng cường giám sát việc tuân thủ luật pháp của cơ quan nhà nước, đồng thời tăng tính phản biện trong việc ban hành các chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật, và nhờ đó tăng cường mức độ tham gia của người dân vào các hoạt động này, cũng như tính đồng thuận của xã hội đối với các chính sách mà Nhà nước ban hành.

Chương 4 được dành để phân tích và đánh giá hệ thống tài chính tiền tệ của Việt Nam theo hướng phục vụ thị trường. Xây dựng một hệ thống tài chính khoẻ mạnh theo hướng phục vụ thị trường là công việc then chốt của các nước chuyển đổi từ cơ chế kinh tế kế hoạch tập trung. Mô thức chung của quá trình chuyển đổi là sự tách biệt hoạt động kinh doanh tài chính tiền tệ với hoạt động quản lý và giám sát hệ thống, xoá bỏ rào cản về tín dụng, tự do hoá lãi suất, tái cơ cấu và tư nhân hoá các ngân hàng quốc doanh, và cho phép sự tham gia của các định chế tư nhân. Nhà nước giảm dần vai trò kinh doanh và đảm lĩnh vai trò quan trọng khác là cung cấp các quy định bảo đảm an toàn và giám sát các ngân hàng một cách có hiệu quả, tạo cơ sở hình thành một đồng tiền ổn định.

Thị trường tài chính – tiền tệ Việt Nam chứng kiến nhiều cải cách sâu rộng theo hướng tự do hoá, nằm trong với một xu hướng bao trùm là sự chuyển dịch nền kinh tế theo hướng thị trường. Các can thiệp trực tiếp lên lãi suất bằng quy định và chỉ thị hành chính được loại bỏ, nới lỏng, hoặc thay thế bởi các công cụ kỹ thuật. Thị trường tài chính – tiền tệ ngày càng minh bạch hơn về thông tin và đa dạng hoá về sản phẩm và dịch vụ. Nhờ đó, các nguồn lực dần được khơi thông, lãi suất và tỷ giá trở thành tín hiệu giá cả đáng tin cậy và lèo lái hành vi của các chủ thể tham gia thị trường. Song song với quá trình tự do hoá, thanh tra và giám sát an toàn tài chính đang định hình về mô hình cũng như phương thức thực hiện chuẩn hoá theo quốc tế.

Dẫu vậy, hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam còn tương đối sơ khai và nghèo nàn về dịch vụ so với khu vực và thế giới. Luật pháp

đóng vai trò kiểm toả và nắn dòng, chưa tạo thuận lợi cho sự phát triển của các dịch vụ và công cụ tài chính mới. Hệ thống tài chính – tiền tệ phụ thuộc nhiều vào hệ thống ngân hàng; quy mô của TTCK, bảo hiểm, và các quỹ đầu tư rất khiêm tốn. Những đặc điểm này gợi ý rằng hệ thống tài chính – tiền tệ Việt Nam đang trong quá trình định hình, chịu sự giằng co giữa quan điểm tự do hoá với tăng cường kiểm soát và giằng co giữa vai trò tự điều tiết của thị trường với điều tiết có yếu tố nhà nước. Nhưng đồng thời, thị trường tài chính – tiền tệ Việt Nam thể hiện tiềm năng phát triển dồi dào; và các biện pháp đổi mới theo hướng phục vụ thị trường sẽ là đòn bẩy cho một giai đoạn tăng trưởng mới.

Chương 5 xem xét quá trình hình thành và phát triển của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam theo hướng thị trường trong quá trình cải cách kinh tế. Chương này xem xét mức độ định hướng thị trường của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam hiện nay để có những đề xuất giải pháp phù hợp trong thời gian tới. Ở đây, “Hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường” là một hệ thống doanh nghiệp vận hành theo các nguyên tắc của KTTT; dựa trên nền tảng của sở hữu tư nhân; có động cơ lợi nhuận để khuyến khích sản xuất kinh doanh; dựa trên động lực cạnh tranh để bảo đảm tính hiệu quả; sản xuất và phân phối hàng hóa và dịch vụ được định hướng bởi tương tác cung - cầu của thị trường. Để đánh giá, chúng tôi sử dụng bốn nhóm tiêu chí, gồm: i) Sở hữu tư nhân (bảo đảm quyền sở hữu tư nhân, bảo vệ quyền bình đẳng của các chủ sở hữu, tỷ trọng của sở hữu tư nhân trong hệ thống doanh nghiệp); ii) Hệ thống giá cả tự do (quyền tự do định giá của doanh nghiệp và tính minh bạch của cơ chế định giá); iii) Hệ thống cạnh tranh bình đẳng (thể hiện ở cơ cấu doanh nghiệp trong tiếp cận nguồn lực và tính bình đẳng của khung khổ thể chế); iii) Tinh thần nghiệp chủ (hiện diện của nghiệp chủ, sự thành công của nghiệp chủ và khả năng tạo mới).

Chúng tôi thấy rằng trong giai đoạn đầu Đổi mới, từ 1986 đến khi ban hành Hiến pháp 1992, sở hữu tư nhân đã được chính thức thừa nhận trong hệ thống doanh nghiệp, tinh thần nghiệp chủ được khơi dậy. Vào giai đoạn 1992-2001, quyền tự do kinh doanh của tư nhân từng bước được mở rộng; chức năng điều tiết giá của Nhà nước tiếp cận dần

với cơ chế thị trường. Luật Doanh nghiệp 1999 là bước đột phá về gỡ bỏ rào cản hành chính trong gia nhập thị trường; đổi mới mạnh mẽ quan hệ nhà nước – doanh nghiệp theo nguyên tắc thị trường. Trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, nhiều cam kết đa phương và song phương được ký kết trong giai đoạn 2001-2013, hệ thống doanh nghiệp có sự thay đổi lớn với việc mở rộng quyền tự do kinh doanh, quyền tự do định giá của doanh nghiệp, pháp luật được hoàn thiện hướng tới nguyên tắc không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, tinh thần nghiệp chủ dâng cao. Từ năm 2013 tới nay, Việt Nam tiếp tục quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật theo Hiến pháp 2013. Hệ thống doanh nghiệp có sự điều chỉnh sau giai đoạn chịu ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu.

Như vậy, sau 30 năm Đổi mới, Việt Nam đã có hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường ở mức độ thấp. Sở hữu tư nhân ngày càng quan trọng nhưng chưa trở thành nền tảng của hệ thống doanh nghiệp. Vai trò của DNNN và sở hữu nhà nước còn lớn. Quyền tự do định giá của doanh nghiệp được bảo đảm, phạm vi can thiệp giá của Nhà nước bị giảm thiểu, nhưng tính minh bạch của cơ chế định giá chưa cao. Hệ thống cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực đã dần hình thành về phương diện pháp luật, nhưng kết quả phân bổ nguồn lực trong thực tế chưa tương xứng với cơ cấu của hệ thống doanh nghiệp với nhiều lợi thế của các tập đoàn kinh tế nhà nước. Tinh thần nghiệp chủ tăng mạnh, song khả năng tạo mới vẫn chưa được cải thiện.

Có thể nói, điểm yếu của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam hiện nay nằm ở vị trí, vai trò của khu vực DNNN, ảnh hưởng đến thể chế cũng như cơ chế phân bổ nguồn lực và hành vi ứng xử của cả hệ thống doanh nghiệp. Để tăng mức độ định hướng thị trường của hệ thống doanh nghiệp, giải pháp cơ bản vẫn là đẩy mạnh cải cách DNNN theo hướng thu hẹp phạm vi của DNNN và áp đặt nguyên tắc thị trường đối với DNNN theo thông lệ quốc tế, đồng thời với việc tiếp tục mở rộng quyền tự do kinh doanh, giảm chi phí gia nhập thị trường, cải thiện môi trường kinh doanh.

Chương 6 được dành cho yếu tố sản xuất quan trọng bậc nhất của nền kinh tế, đó là lao động. Thông qua các tiêu chí đánh giá sự phát triển

và tự do của thị trường lao động Việt Nam, chương này sẽ chỉ ra tiêu chí nào góp phần thúc đẩy và tiêu chí nào hạn chế sự tự do và phát triển của thị trường lao động của Việt Nam kể từ sau Đổi mới.

Ở đây, thị trường lao động tự do là thị trường mà ở đó không có sự can thiệp hay kiểm soát (có ít can thiệp) của Nhà nước. Qua đó người lao động có thể tự do lựa chọn nghề nghiệp, nơi làm việc, tự do thỏa thuận tiền công, lợi ích và quyền lợi với người sử dụng lao động. Người sử dụng lao động cũng có quyền tự do lựa chọn người lao động trên cơ sở tự do cạnh tranh trên thị trường.

Chúng tôi sẽ sử dụng hai nhóm tiêu chí để đánh giá mức độ phát triển và tự do của thị trường lao động. Nhóm tiêu chí đánh giá mức độ phát triển thị trường lao động bao gồm tỷ lệ tham gia LLLĐ, lao động phân theo giới tính, tỷ lệ thất nghiệp, tỷ lệ lao động qua đào tạo, và năng suất lao động. Nhóm tiêu chí đánh giá mức độ tự do của thị trường lao động bao gồm mức độ tự do lựa chọn nghề nghiệp, mức độ tự do lựa chọn nơi làm việc, và mức độ tự do mặc cả lương bổng.

Dựa trên các tiêu chí đánh giá này, chúng tôi thấy rằng thị trường lao động của Việt Nam bắt đầu có những bước phát triển nhanh chóng ngay sau khi có những chính sách đổi mới chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường. Nền kinh tế nhiều thành phần và mở cửa nền kinh tế với thế giới bên ngoài đã mang lại cơ hội lao động mới cho phần lớn dân chúng ở độ tuổi lao động. Những thay đổi quan trọng trong Hiến pháp 1992 và Bộ luật Lao động 1994 đã tạo ra hành lang pháp lý quan trọng giúp thị trường lao động phát triển, theo đó mọi người lao động đều có quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm và nghề nghiệp, học nghề và nâng cao trình độ nghề nghiệp, khuyến khích các hoạt động sản xuất kinh doanh tạo ra nhiều việc làm và trả lương trên cơ sở thỏa thuận nhưng không được trả thấp hơn lương tối thiểu do Nhà nước quy định.

Có thể thấy, sự tự do lựa chọn nghề nghiệp của lao động được thể hiện khá rõ thông qua việc dịch chuyển cơ cấu lao động mạnh mẽ từ khu vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp và dịch vụ, sự dịch chuyển giữa các thành phần kinh tế. Tự do lựa chọn nơi làm việc cũng

thể hiện thông qua số lượng lao động di cư khá mạnh giữa các vùng miền, giữa thành thị và nông thôn cũng như số lượng lao động đi làm việc ở nước ngoài ngày càng tăng trong giai đoạn vừa qua. Tuy nhiên, một số rào cản như vấn đề hộ khẩu, tiếp cận an sinh xã hội và điều kiện sống làm hạn chế lao động di cư trong nước.

Về vấn đề tự do mặc cả lương và tiền công đối với khu vực ngoài nhà nước diễn ra khá tốt và hầu như tuân theo nguyên tắc thị trường. Tuy nhiên, khu vực nhà nước lại tồn tại nhiều vấn đề như trả lương chưa theo năng suất và hiệu quả lao động, tuyển dụng lao động còn nhiều điểm chưa đúng nguyên tắc thị trường. Bên cạnh đó, vai trò của công đoàn cả trong khu vực nhà nước và ngoài nhà nước hầu hết chưa thực hiện đúng chức năng bảo vệ quyền lợi của người lao động mà chủ yếu thực hiện công tác xã hội (hiếu hỉ, tham quan, phong trào).

Chúng tôi cũng nhận thấy rằng thị trường lao động Việt Nam vẫn còn nhiều khiếm khuyết như LLLĐ phi chính thức còn lớn, mất cân đối cung và cầu lao động trên thị trường còn cao.

Trên cơ sở những đánh giá này, chúng tôi khuyến nghị Việt Nam nên áp dụng chế độ trả lương theo hiệu quả gắn với vị trí công việc đối với cán bộ công chức, viên chức nhà nước; rà soát giảm biên chế bộ máy và giảm số lượng DNNN thông qua cổ phần hóa. Và đã đến lúc Việt Nam cần nâng cấp và hoàn thiện hệ thống thông tin thị trường lao động để giảm bất đối xứng thông tin giữa người có nhu cầu sử dụng lao động và người đi tìm việc làm.

Chương 7 tập trung phân tích và đánh giá mức độ tự do và phát triển của thị trường vốn Việt Nam. Trong chương này, thị trường vốn được hiểu là thị trường cung cấp các khoản tài chính trung và dài hạn (trên một năm) cho các chủ thể kinh tế. Sự phát triển của thị trường tài chính nói chung và thị trường vốn nói riêng là nhân tố quan trọng góp phần thúc đẩy tăng trưởng của nền kinh tế.

Để đánh giá mức độ tự do của thị trường vốn, chúng tôi sử dụng ba nhóm tiêu chí, đó là: mức độ tự do hoá tài khoản vốn (bao gồm ba tiêu chí thành phần là: mức độ tự do hoá các dòng vốn vào Việt Nam, mức độ tự do hoá các dòng vốn ra khỏi Việt Nam, và khả năng giám sát các

dòng vốn vào và ra khỏi quốc gia); mức độ tự do hoá thị trường tín dụng (bao gồm bốn tiêu chí thành phần là: khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường, mức độ tự chủ trong việc cấp tín dụng, mức độ tự chủ trong quyết định lãi suất và khả năng đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng) và mức độ tự do hoá TTCK (bao gồm ba tiêu chí thành phần: khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường, mức độ tự do trong GDCK và mức độ bảo vệ nhà đầu tư trên TTCK).

Nhóm tiêu chí đánh giá mức độ phát triển của thị trường vốn bao gồm hai nhóm tiêu chí: Mức độ phát triển của thị trường vốn dựa vào ngân hàng (bao gồm các tiêu chí thành phần là: độ sâu của thị trường tín dụng, mức độ hiệu quả của thị trường tín dụng, mức độ bao phủ của thị trường tín dụng và mức độ ổn định của thị trường tín dụng) và mức độ phát triển của thị trường vốn dựa vào TTCK (bao gồm các tiêu chí thành phần là: độ sâu của TTCK, mức độ hiệu quả của TTCK, mức độ bao phủ của thị trường tín dụng mức độ bao phủ của TTCK và mức độ ổn định của TTCK).

Dựa trên các tiêu chí đánh giá này, chúng tôi thấy rằng trong gần 30 năm qua, Việt Nam về cơ bản đã phát triển được một thị trường vốn liên thông ở một mức nhất định với thế giới, với các cấu phần thị trường tín dụng và TTCK tương đối hoàn thiện cần thiết cho sự vận hành của một nền kinh tế thị trường.

Cụ thể, Việt Nam về cơ bản đã tự do hoá tài khoản vãng lai. Đối với tài khoản vốn, các dòng vốn vào đã tương đối được tự do, đặc biệt là dòng vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Với dòng vốn đầu tư gián tiếp từ nước ngoài (FII), hiện vẫn còn nhiều quy định hạn chế tỷ lệ sở hữu đối với các công ty niêm yết trên sàn chứng khoán cũng như trong một số lĩnh vực đặc biệt như ngân hàng, bảo hiểm. Các doanh nghiệp cũng đã được tự do trong việc vay vốn trung và dài hạn từ nước ngoài, miễn là nằm trong tổng hạn mức vay nợ mà NHNN thiết lập trước đó. Người dân cũng được quyền vay nợ nước ngoài để kinh doanh và tiêu dùng nếu có nhu cầu và có đối tác cho vay. Tuy nhiên, đối với dòng vốn ra khỏi biên giới quốc gia, Việt Nam còn có rất nhiều quy định hạn chế. Doanh nghiệp phải làm khá nhiều thủ tục để được đầu tư trực tiếp ra nước ngoài. Đầu tư gián tiếp ra

nước ngoài luật pháp không cấm, nhưng hiện tại vẫn chưa cho có thông tư hướng dẫn nhà đầu tư trong nước mở tài khoản cũng như chuyển tiền đầu tư ra nước ngoài cũng như trở lại Việt Nam.

Thị trường tín dụng đã được cải cách mạnh mẽ trong thập niên 1990, cho phép sự tham gia của các NHTM tư nhân trong nước và nước ngoài. NHNN giảm dần sự can thiệp của mình vào các quyết định cấp tín dụng và thoả thuận lãi suất tại các NHTM. Nhờ vậy, cạnh tranh giữa các NHTM ngày càng tăng, giúp cho hệ thống tín dụng - ngân hàng hoạt động hiệu quả hơn, chênh lệch giữa mặt bằng lãi suất huy động và cho vay được thu hẹp. Kết quả là khu vực kinh tế tư nhân ngày càng dễ dàng tiếp cận được tín dụng từ hệ thống NHTM cho mục đích đầu tư và kinh doanh của mình. Tuy nhiên, cho tới nay khu vực NHTMNN vẫn chiếm trên 50% thị phần tín dụng của toàn hệ thống. Ở một chừng mực nào đó, NHNN sử dụng các NHTMNN này như một công cụ để định hướng chính sách tín dụng và lãi suất ưu đãi cho khu vực DNNN. Hệ quả là khu vực tư nhân, đặc biệt là khối doanh nghiệp vừa và nhỏ, vẫn khó tiếp cận tín dụng và phải vay với mức mức lãi suất cao hơn so với khu vực DNNN.

TTCK đã chính thức trở thành kênh huy động vốn mới cho các doanh nghiệp Việt Nam và Chính phủ kể từ năm 2000. Tuy nhiên, phải đến năm 2006 thị trường này mới thực sự phát triển cả về quy mô thị trường cũng như giá trị giao dịch. Hai sàn GDCK Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) và Hà Nội (HNX) đã niêm yết khoảng 700 mã cổ phiếu của doanh nghiệp và trên 100 mã trái phiếu chính phủ cũng như TPDN. Đây là nơi thu hút được hơn một triệu nhà đầu tư, cá nhân và tổ chức, trong nước cũng như nước ngoài tham gia. Tuy vậy, quy mô phát triển của TTCK Việt Nam vẫn còn khá nhỏ bé so với các nước trong khu vực, trên các khía cạnh vốn hoá thị trường, quy mô giao dịch, và tốc độ quay vòng vốn. Doanh nghiệp hầu như vẫn chưa thể phát hành trái phiếu để huy động vốn. Nguyên nhân chủ yếu là do là Việt Nam vẫn duy trì nhiều quy định ràng buộc thận trọng và chưa có những cải cách mạnh mẽ để thúc đẩy TTCK phát triển như hạn chế mức độ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài, thời gian giao dịch còn dài, biên độ giao dịch hẹp và thiếu các sản phẩm phái sinh để

phòng hộ rủi ro. Ngoài ra, Nhà nước vẫn tiếp tục nắm giữ một lượng cổ phần rất lớn các công ty niêm yết trên sàn (thậm chí trên 90% ở một số mã cổ phiếu), chưa cổ phần hoá hoặc niêm yết các DNNN quy mô lớn, thiếu một chiến lược cũng như các chính sách khuyến khích phát triển các nhà đầu tư tổ chức trong và ngoài nước tham gia, chưa đưa được các nguồn vốn từ các quỹ hưu trí, BHXH, v.v. tham gia thị trường, chưa có những tổ chức xếp hạng tín nhiệm doanh nghiệp độc lập để hỗ trợ các doanh nghiệp phát hành trái phiếu.

Những thăng trầm của thị trường vốn trong giai đoạn từ 2006 trở lại đây cho thấy khả năng kiểm soát rủi ro hệ thống của các cơ quan chức năng của Nhà nước vẫn còn yếu kém. Điều này được thể hiện qua những hiện tượng như nợ xấu của hệ thống tín dụng - ngân hàng lớn, với những số liệu báo cáo không nhất quán từ các TCTD và cơ quan thanh tra của NHNN; các NHTM trong nước vẫn chưa tuân thủ các chuẩn mực quản trị rủi ro Basel II; và các hiện tượng lũng đoạn giá, tạo ra các cơn sóng bất thường trên TTCK vẫn thường xuyên diễn ra. Trong bối cảnh môi trường kinh tế vĩ mô biến động, NHNN đã thực hiện nhiều chính sách tùy nghi như áp đặt trần lãi suất huy động và cho vay, hạn chế tín dụng cho các lĩnh vực phi sản xuất, hạn chế sự hình thành và tồn tại của các NHTM nhỏ, cho phép các NHTM đảo nợ hoặc giãn nợ các khoản nợ đáng lẽ phải ghi nhận là nợ xấu, v.v. Những chính sách này chỉ có tác dụng ngắn hạn. Tuy nhiên, việc kéo dài chúng sau giai đoạn bất ổn khiến cho thị trường tài chính - tín dụng bị kìm hãm phát triển hoặc bị phát triển một cách méo mó.

Để phát triển được thị trường vốn của Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế hội nhập sâu rộng với nền kinh tế thế giới và công cuộc tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng tăng trưởng bền vững, chúng tôi đề xuất một số khuyến nghị như sau. Thứ nhất, Việt Nam nên mạnh dạn mở cửa hơn nữa tài khoản vốn để giúp doanh nghiệp tận dụng được các cơ hội kinh doanh khi Việt Nam hội nhập sâu với nền kinh tế toàn cầu như nới trần tỷ lệ sở hữu cổ phiếu cho nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp niêm yết, nới lỏng các quy định cho phép các doanh nghiệp và nhà đầu tư trong nước đầu tư ra nước ngoài. Thứ hai, NHNN cần tập trung xây

dựng cũng như giám sát các quy tắc quản trị rủi ro theo chuẩn Basel II cho các TCTD, một khi các TCTD đã tuân thủ các quy tắc quản trị rủi ro Thứ ba, Việt Nam cần xây dựng một loạt các giải pháp nhất quán và đồng bộ để phát triển TTCK trở thành một kênh huy động vốn trung và dài hạn cho doanh nghiệp. Thứ tư, Việt Nam cần xây dựng một hệ thống giám sát thị trường tài chính thống nhất và có sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan như NHNN, MOF và UBGSTCQG. Và cuối cùng, để phát triển thị trường TPDN, đã đến lúc Việt Nam cần có các định chế đánh giá mức độ tín nhiệm doanh nghiệp.

Chương 8 phân tích và đánh giá mức độ tự do và mức độ phát triển của thị trường đất đai Việt Nam. Thị trường đất đai được hiểu là cơ chế cho phép đất đai được chuyển nhượng tự nguyện từ người sử dụng có năng suất thấp sang người sử dụng có năng suất cao hơn, từ mục đích sử dụng có khả năng sinh lợi thấp sang mục đích sử dụng có khả năng sinh lợi cao hơn. Sự phát triển của thị trường đất đai phụ thuộc vào mức độ thu hút vốn đầu tư vào các tài sản gắn với đất đai, khả năng giao dịch các quyền liên quan đến đất đai trong nền kinh tế, và khả năng quy hoạch đất đai của Nhà nước nhằm giảm thiểu các hiệu ứng tiêu cực xuất phát từ đặc tính đa mục đích sử dụng của đất đai.

Để đánh giá mức độ tự do của thị trường đất đai Việt Nam, chúng tôi sẽ cân nhắc ba nhóm tiêu chí liên quan đến: (i) quyền tham gia các thị trường đất đai; (ii) mức độ can thiệp vào các quyết định về giá và giao dịch của các chủ thể; và (iii) vai trò của Chính phủ trong việc đảm bảo an toàn tài sản cho các hoạt động trên các thị trường đất đai. Chúng tôi cũng cân nhắc đến khía cạnh sở hữu toàn dân như là một đặc thù của Việt Nam trong quá trình xây dựng các tiêu chí đánh giá.

Để đánh giá mức độ phát triển của thị trường đất đai, chúng tôi dựa trên hai nhóm chỉ tiêu chính: quy mô phát triển của thị trường đất đai (bao gồm các tiêu chí thành phần là quy mô và giao dịch trên thị trường thứ cấp, lượng tài sản góp vốn và thế chấp vay tín dụng là BĐS, và nguồn thu cho NSNN) và chất lượng phát triển của thị trường đất đai (bao gồm hai tiêu chí thành phần là mức độ biến động của thị trường đất đai và sự ổn định và an toàn của hệ thống pháp luật đất đai).

Về tổng thể, thị trường đất đai của Việt Nam chỉ thực sự phát triển kể từ năm 1993 với sự ra đời của Luật Đất đai. Trước năm 1993, Luật Đất đai không thừa nhận đất đai là hàng hóa có giá. Nhà nước chỉ cho phép mua bán tài sản gắn liền với đất và quyết định đất đai như một yếu tố đi theo tài sản. Luật Đất đai 1993 công nhận đất đai là hàng hóa có giá nhưng chưa công nhận giá đất đai hình thành trên thị trường trong thực tiễn. Tuy nhiên, trong giai đoạn 1993-2003, Luật Đất đai 1993 chưa xác định cơ chế định giá chính thức cho giao dịch đất đai, mà mới chỉ bắt đầu hình thành cơ chế định giá đất và chỉ áp dụng cho trường hợp đền bù cho người sử dụng trong trường hợp bị Nhà nước thu hồi đất.

Luật Đất đai 2003 và 2013 đã lần lượt làm rõ hơn vai trò đại diện của chủ sở hữu về đất đai; các QSDĐ; các chủ thể tham gia vào thị trường đất đai; các hình thức giao đất và thuê đất; hạn mức sử dụng đất nông nghiệp. Đặc biệt, Luật Đất đai 2003 và 2013 đã cho phép hình thành cơ chế định giá dựa trên nguyên tắc sát với giá thị trường; khung giá đất và phương pháp xác định giá đất được Chính phủ ban hành hàng năm. Giá đất được sử dụng làm căn cứ để tính toán nghĩa vụ tài chính cho các đối tượng sử dụng đất và thực hiện đền bù khi Nhà nước thu hồi đất.

Như vậy, có thể nói cho đến nay Việt Nam về cơ bản đã hình thành được một hệ thống khung khổ pháp lý cho thị trường đất đai được hình thành và phát triển. Cơ chế hình thành giá đất đã được xác lập. Cơ hội tham gia thị trường đất đai đã được mở rộng cho nhiều nhóm đối tượng khác nhau. Tuy nhiên, quy mô đất cung ứng trên các thị trường (sơ cấp và thứ cấp) vẫn phụ thuộc chặt chẽ vào hệ thống quy hoạch sử dụng đất. Phân cấp sâu và rộng hơn xuống các cấp chính quyền địa phương thể hiện nỗ lực tăng cung và đa dạng hóa hàng hóa cho thị trường thứ cấp, phù hợp với nhu cầu phát triển. Số lượng các thủ tục hành chính và thời gian giải quyết việc cấp GCN QSDĐ từng bước rút gọn và giảm xuống, góp phần giảm các chi phí giao dịch và tạo thuận lợi cho việc đưa hàng hóa vào lưu thông trên thị trường đất đai, góp phần biến tài sản “chết” thành tài sản có khả năng sinh lời.

Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề cần phải quan tâm và tìm hướng giải quyết trong tương lai. Thứ nhất, đó là vấn đề thiếu minh bạch và

quá nhiều thủ tục hành chính làm tăng chi phí giao dịch trên thị trường đất đai. Thứ hai là vấn đề hệ thống quy hoạch sử dụng đất thiếu tầm nhìn, làm giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực đặc biệt và khan hiếm này. Thứ ba là vấn đề việc định giá, xây dựng khung giá đất sao cho vừa giảm thiểu thiệt hại của người dân, vừa làm tăng lợi ích cho cộng đồng, và vừa tạo động lực khuyến khích người dân, với tư cách là người sử dụng, đầu tư cho đất đai, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất. Thứ tư là vấn đề hoàn thiện hệ thống thuế tạo động lực cho người giao dịch thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước. Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng là việc nghiên cứu nhằm hoàn thiện khung chính sách pháp luật giải quyết tranh chấp đất đai trong những giới hạn đặc thù về sở hữu quy định bởi Hiến pháp và pháp luật về đất đai nhằm tạo điều kiện cho hàng hóa được đưa vào giao dịch trên thị trường một cách nhanh chóng và thuận lợi.

Chương 9 là chương cuối cùng, tập trung phân tích và đánh giá quá trình phát triển hệ thống TMQT của Việt Nam theo hướng tự do hoá. Trên cơ sở đánh giá các ưu điểm và tồn tại của hệ thống, chúng tôi đề xuất các giải pháp để tăng cường tự do TMQT tại Việt Nam.

Được hiểu là các hoạt động đầu tư, kinh doanh qua biên giới giữa Việt Nam và các nước bên ngoài Việt Nam, tự do TMQT trong chương này được xem xét qua mức độ tự do hóa trong tất cả các khía cạnh thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ và đầu tư.

Các tiêu chí được sử dụng để đánh giá mức độ tự do hóa TMQT được phân thành ba nhóm: (i) Nhóm các tiêu chí về vai trò của TMQT trong nền kinh tế Việt Nam và tính chủ động trong tận dụng tự do TMQT; (ii) Nhóm các tiêu chí về độ mở của nền kinh tế Việt Nam cho TMQT về hàng hóa, dịch vụ, đầu tư; (iii) Nhóm các tiêu chí về mức độ kiểm soát hoạt động TMQT của Việt Nam từ góc độ chủ thể và các biện pháp sử dụng.

Trong tổng thể, nếu lấy mốc từ năm 1995, thời điểm Việt Nam gia nhập ASEAN và bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ, có thể thấy quá trình tự do hóa TMQT ở Việt Nam đến nay đã trải qua bốn giai đoạn, với các dấu mốc là việc tham gia các hiệp định mở cửa thương mại quan

trọng. Giai đoạn 1995-2002 bắt đầu bằng việc Việt Nam gia nhập ASEAN, với dấu ấn quan trọng là ký kết Hiệp định tự do thương mại khu vực ASEAN (AFTA) và Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ. Giai đoạn từ 2002-2007 là giai đoạn mà Việt Nam đã bước một bước dài trong quá trình hội nhập với việc ký kết các Hiệp định thương mại tự do (FTA) trong khu vực ASEAN, ASEAN+ và đặc biệt là việc gia nhập WTO năm 2007. Trong giai đoạn 2007 - nay, quá trình tự do TMQT của Việt Nam có bước chuyển sâu sắc từ chiều rộng sang chiều sâu với việc tiếp tục ký kết các FTA ASEAN+, hai FTA song phương đầu tiên và đặc biệt là đàm phán một loạt các FTA thế hệ mới với các đối tác quan trọng như TPP, FTA Việt Nam – EU.

Theo các tiêu chí đánh giá nói trên thì có thể nói tự do TMQT của Việt Nam trong hai thập kỷ qua đã đạt được những thành tựu ấn tượng với việc mở cửa nền kinh tế mạnh mẽ thông qua ký kết và thực thi nhiều hiệp định mở cửa thương mại quan trọng, qua đó cắt giảm thuế quan cả ở góc độ đối xử tối huệ quốc (MFN) và ưu đãi theo FTA; các biện pháp phi thuế quan đã được loại bỏ phần lớn; điều kiện gia nhập thị trường dịch vụ, đầu tư đã được hạ thấp đáng kể, một số ngành đã mở cửa hoàn toàn; dỡ bỏ hầu hết các điều kiện về chủ thể xuất nhập khẩu và duy trì ở mức hạn chế các biện pháp kiểm soát thương mại. Kết quả là TMQT đã đóng một vai trò lớn trong sự phát triển của nền kinh tế cũng như cải cách thể chế kinh tế. Tuy nhiên, Việt Nam được đánh giá là chưa có những tính toán thực sự chủ động trong quá trình hội nhập, và chưa tận dụng được triệt để những lợi ích mà tự do TMQT có thể mang lại.

Do đó, đàm phán để đạt được những cam kết mở cửa hợp lý, phù hợp với năng lực cạnh tranh của Việt Nam và xây dựng cơ chế, giải pháp để hiện thực hóa những lợi ích kỳ vọng của mở cửa thương mại là nhiệm vụ trọng tâm trong hội nhập kinh tế quốc tế thời gian tới của Việt Nam.

Trong **Chương 10**, trên cơ sở chất lọc các ý tưởng chính sách từ các chương trước, chúng tôi đưa ra các khuynh hướng chính sách phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam. Ở đây chúng tôi chia ra làm hai nhóm khuynh hướng. Nhóm thứ nhất là các khuynh hướng chính sách cải cách theo hướng phát triển nền KTTT đã được kiểm nghiệm trong thực tiễn,

nhận được sự đồng thuận rộng rãi, rằng đó là những khuynh hướng chính sách mang lại sự thịnh vượng cho nền kinh tế Việt Nam. Đây là những khuynh hướng chính sách mà Việt Nam cần tiếp tục duy trì và tìm cách hoàn thiện hơn nữa. Đó là các khuynh hướng: (i) Tư duy coi KTTT là động lực chính cho sự phát triển kinh tế và xã hội; (ii) Quyền sở hữu tài sản cần được xác lập rõ ràng và bảo vệ chắc chắn; (iii) Trật tự cạnh tranh cần được thiết lập bởi luật pháp thay vì mệnh lệnh hành chính; (iv) Giá trị đồng tiền cần được Nhà nước đảm bảo ổn định; (v) Khu vực DNNN cần được thu hẹp; (vi) Doanh nghiệp được quyền kinh doanh những ngành nghề mà nhà nước không cấm; (vii) Giá cả phải do thị trường quyết định; (viii) Tự do thương mại quốc tế mang lại lợi ích cho người dân và doanh nghiệp trong nước; (ix) Việc làm và lương bổng cần được tự do lựa chọn và thoả thuận; và (x) Các thành phần kinh tế cần được bình đẳng trong tiếp cận vốn, đất đai và cung ứng dịch vụ công.

Nhóm thứ hai là nhóm những khuynh hướng cải cách chúng tôi đề xuất Việt Nam nên cân nhắc theo đuổi. Đây là những khuynh hướng chính sách còn tranh cãi trong xã hội, cần thêm nhiều nghiên cứu cụ thể để hiện thực hoá chúng, nhưng chúng tôi có nhiều cơ sở để tin rằng đó là những khuynh hướng đúng đắn để Việt Nam đi theo. Đó là các khuynh hướng: (i) Phát triển tư duy coi định hướng XHCN là hướng đến bảo vệ người yếu thế trong xã hội; (ii) Xây dựng nhà nước hạn quyền (limited government) để tạo điều kiện cần cho thị trường vận hành hiệu quả; (iii) Phát triển xã hội dân sự; (iv) Thể chế hoá ổn định vĩ mô; và (v) Chuyển đổi tất cả các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo mô hình doanh nghiệp.

Tài liệu tham khảo

Mises, L. V. (1963[1949]), *Human Action: A Treatise on Economics* (The first edition, Scholar's Edition.), Alabama: The Ludwig von Mises Institute. Trục tuyến tại <http://mises.org/library/human-action-0>.

Chương 1

Đánh giá tổng quan quá trình phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam

Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh, Ngô Quốc Thái,
Nguyễn Thanh Tùng, Vũ Minh Long

Dẫn nhập

Cơ chế thị trường đã chứng minh cả trên phương diện lý thuyết lẫn thực tiễn rằng nó là phương thức phân bổ nguồn lực hiệu quả nhất của một nền kinh tế mà loài người có được cho tới nay; nó giúp nâng cao năng suất lao động, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, giải quyết nạn nghèo đói và gia tăng thịnh vượng cho người dân. Điều này cũng đã được chứng thực ở Việt Nam. Nỗ lực cải cách nền kinh tế theo hướng thị trường từ năm 1986 tới nay đã giúp Việt Nam từ một trong những nước nghèo nhất thế giới gần 30 năm trước trở thành một nước có thu nhập trung bình, với mức GDP bình quân đầu người đạt xấp xỉ 1.900 USD và có tỷ lệ hộ nghèo cả nước ước khoảng 7,6–7,8% vào cuối năm 2013.

Tuy nhiên, những thành tựu kinh tế và xã hội mà Việt Nam đạt được trong giai đoạn vừa qua có dấu hiệu không thực sự bền vững. Kể từ năm 2008 đến nay, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam chỉ loanh quanh ở mức 5–6%. Điều đáng nói là mức tăng trưởng thấp này lại diễn ra ngay sau khi Việt Nam gia nhập WTO vào năm 2007. Không nghi ngờ gì, nền

kinh tế Việt Nam chịu ảnh hưởng tiêu cực nhất định từ cuộc đại suy giảm kinh tế toàn cầu năm 2008–2009. Tuy nhiên, mức tăng trưởng kinh tế thấp diễn ra trong nhiều năm đặt ra câu hỏi liệu đó là do tác động tiêu cực của việc Việt Nam mở cửa nền kinh tế quá nhanh hay do các cải cách theo hướng nền KTTT tại Việt Nam vẫn còn chưa đủ.

Việc đánh giá toàn diện quá trình và mức độ phát triển của nền KTTT Việt Nam là cần thiết để chúng ta xác định được chính xác đâu là những nguyên nhân khiến cho nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng chậm trong thời gian vừa qua, từ đó đề xuất các giải pháp để giúp Việt Nam có được một nền KTTT hoàn thiện và hiệu quả hơn.

Để đạt được mục tiêu này, chương này trước hết sẽ tập trung xác định các đặc trưng của nền KTTT và xây dựng các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển nền KTTT. Dựa vào các khung khổ lý thuyết đó, thông qua phương pháp so sánh quá trình phát triển trong từng giai đoạn và so với các nước khác, chương này sẽ cung cấp cái nhìn tổng quan, đánh giá lại quá trình phát triển và đánh giá bước đầu về mức độ phát triển nền KTTT tại Việt Nam. Phần cuối của chương này sẽ chỉ ra những vấn đề còn tồn tại và đưa ra một số khuyến nghị chính sách trong thời gian tới.

Khái niệm nền kinh tế thị trường

Nền kinh tế thị trường từ góc độ lý thuyết

Khái niệm nền KTTT đã có từ lâu. Cournot (1938) đã định nghĩa nền KTTT, gắn liền với thị trường tự do, là “... toàn bộ mọi lĩnh vực mà người mua và người bán trao đổi tự do với nhau và giá của các loại hàng hóa giống nhau dễ dàng tới điểm cân bằng”. Khái niệm này sau đó đã được nhiều nhà kinh tế phát triển và bổ sung. Ludwig von Mises đã khái quát hoá và đưa ra khái niệm nền KTTT thuần khiết (*the pure market economy*) như sau: “Một nền KTTT thuần khiết giả định sự tồn tại sự phân công lao động và sự tồn tại của sở hữu tư nhân về phương tiện sản xuất, và từ đó dẫn đến trao đổi hàng hoá và dịch vụ trên thị trường; giả định hoạt động

của thị trường không bị ngăn cản bởi các yếu tố thể chế; giả định chính phủ – bộ máy quản chế của xã hội – hướng đến mục đích bảo vệ sự vận hành của hệ thống thị trường, không cản trở thị trường thực hiện chức năng của mình, và bảo vệ thị trường khỏi các hành vi vượt quá giới hạn của nhóm người này lên nhóm người khác. Thị trường hoạt động tự do; tức là không có sự can thiệp vào các yếu tố sản xuất, TMQT, và các yếu tố giá cả, tiền lương, và lãi suất” (Mises, 1963, tr.237–8).

Như vậy, nền KTTT gắn liền với các hoạt động thị trường dựa trên trao đổi tự nguyện. Tuy nhiên, như định nghĩa của Mises hay Cournot, nền KTTT không đơn giản chỉ là nơi mà các trao đổi tự nguyện diễn ra mà bao hàm trong đó còn là cả những khía cạnh về tự do, quyền sở hữu tài sản, và phân công lao động xã hội. Cunningham (2005) đã làm rõ các khía cạnh đó như sau. Thứ nhất, một nền KTTT được biết đến bởi tính nặc danh trong quá trình trao đổi giữa người mua và người bán. Đó là hệ quả có được từ quy mô người mua và người bán. Trong nền KTTT, do hoạt động trao đổi diễn ra giữa rất nhiều người, nên người mua và người bán, kể cả khi gặp nhau, chỉ để ý và quan tâm tới bạn hàng trong khả năng của họ với tư cách là một bên trong giao dịch kinh tế. Chính tính nặc danh trong quá trình trao đổi giúp cho người tham gia thị trường được tự do trong hành xử mua bán cũng như lựa chọn đối tác.

Thứ hai, trong nền KTTT, lợi ích cá nhân là động lực tham gia trao đổi của các bên. Adam Smith nhận xét “chúng ta được thưởng thức bữa ăn tối của chúng ta không phải xuất phát từ lòng nhân từ của người bán thịt, bán bia hay thợ bánh mỳ, mà là từ mối quan tâm của họ tới lợi ích của chính họ” (Smith, 1776, tr. 26–27). Trong nền KTTT, doanh nghiệp sản xuất và bán sản phẩm để đạt được rất nhiều mục đích khác nhau, trong số đó phải có mục tiêu lợi nhuận để duy trì sự tồn tại của doanh nghiệp. Đó chính là động lực để doanh nghiệp tham gia vào quá trình sản xuất. Bên cạnh đó, lợi nhuận còn là tín hiệu để cho những nhà sản xuất khác quyết định gia nhập hoặc rút lui khỏi thị trường, qua đó tạo môi trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp trong việc phục vụ người tiêu dùng. Nói cách khác, nhờ động lực lợi nhuận này mà người tiêu dùng có được hàng hoá ngày càng chất lượng hơn và rẻ hơn.

Để nhận được lợi ích từ việc trao đổi, quyền sở hữu về tài sản phải thực sự rõ ràng. Nếu không, nhà sản xuất, thương nhân hoặc người tiêu dùng sẽ không có động lực để tìm kiếm lợi nhuận và cắt giảm chi phí, tham gia vào các giao dịch thương mại trên thị trường.

Thứ ba, trong nền KTTT, thị trường phủ khắp mọi ngóc ngách của đời sống xã hội. Về mặt số lượng, gần như tất cả hàng hóa và dịch vụ là đối tượng trao đổi của nền KTTT. Các yếu tố của sản xuất, bao gồm đất đai, lao động, và vốn cũng đều là đối tượng trao đổi trên thị trường. Trong một nền KTTT thuần khiết, không có loại hàng hóa hay dịch vụ nào là ngoại lệ, nằm ngoài thị trường, kể cả những luật lệ của chính phủ hay những sản phẩm được nhà nước cung cấp.

Một nền KTTT muốn phát triển đòi hỏi phải có một nhà nước tối thiểu (*minimal or night-watchman state*) nhưng đủ mạnh để bảo vệ các quyền tài sản hợp pháp của người dân. Đó phải là một nhà nước pháp trị để đảm bảo và thực thi công lý bình đẳng với mọi người trong xã hội. Vai trò hợp pháp của nhà nước là thúc đẩy người dân thực thi các hành động theo luật pháp. Những điều luật này phải tạo môi trường cho người dân có thể tự do theo đuổi mục đích của riêng họ trong mối quan hệ với người khác chỉ trên nguyên tắc trao đổi tự nguyện. Chức năng này còn hàm ý nhà nước đó cần phải có trách nhiệm chủ động xây dựng các luật chơi hiệu quả cho thị trường vận hành. Các luật chơi trong nền KTTT được hình thành một cách tự phát từ quá trình thử-sai khi các tác nhân tự nguyện tương tác trên thị trường. Nếu để quá trình này tự diễn biến có thể mất nhiều thời gian. Thêm nữa, nhà nước tối thiểu còn cần phải đảm nhiệm vai trò là người bảo hiểm cuối cùng cho các rủi ro mà không doanh nghiệp hay hội đoàn nào đảm nhiệm được, như các loại rủi ro liên quan đến thảm họa thiên tai, dịch bệnh, nguy cơ gián đoạn nguồn cung các loại hàng hoá thiết yếu (năng lượng, lương thực, thuốc men), nguy cơ khủng hoảng kinh tế – tài chính – ngân hàng mang tính hệ thống, nguy cơ bất ổn xã hội do một bộ phận người dân bị bần cùng hoá, và nguy cơ sụp đổ hệ thống an sinh xã hội. Vai trò của nhà nước ở đây là phải xây dựng các định chế ngăn ngừa các nguy cơ gây bất ổn cho nền kinh tế và xã hội, qua đó gián tiếp bảo vệ tài sản trong tương lai của

người dân. Các định chế này chủ yếu dưới hình thức các quỹ dự phòng, được đóng góp bởi đa số người dân, và được nhà nước vận hành một cách công khai minh bạch. Ngoài các chức năng của một nhà nước tối thiểu trên, bất kỳ sự can thiệp nào khác của nhà nước đều xâm phạm tới thị trường tự do (Kasper, Streit, và Boettke, 2013).

Tuy nhiên, trong thực tế, các nhà nước thường có khuynh hướng vượt qua các chức năng tối thiểu và can thiệp vào hoạt động của thị trường vì nhiều nguyên do khác nhau. Dù với bất kỳ động cơ gì thì các chính sách can thiệp của nhà nước đều mang lại lợi ích cho một số nhóm này bằng cách gây thiệt hại cho các nhóm khác. Các hình thức can thiệp của nhà nước đối với thị trường được chia làm ba loại: (i) can thiệp gián tiếp, bao gồm kiểm soát giá và kiểm soát hàng hoá; (ii) can thiệp trực tiếp, bao gồm thuế khoá, doanh nghiệp công, và trợ cấp; và (iii) chính sách lạm phát (Mises, 1949; Rothbard, 1962). Những chính sách này làm méo mó thị trường, thường tạo ra sự sai lệch trong phân bổ nguồn lực và hơn hết làm giảm tăng trưởng năng suất, sản lượng và sự thịnh vượng chung của nền kinh tế.

Nền KTTT từ góc độ thực tiễn

Từ góc độ lý thuyết, có thể phân chia các nền kinh tế trong một dải giữa hai thái cực: nền KTTT thuần khiết và nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung toàn diện. Giữa hai thái cực đó là các nền kinh tế theo chủ nghĩa can thiệp. Do trên thực tế không có một nền kinh tế nào là thị trường thuần khiết nên người ta thường phân chia các nền kinh tế thành hai nhóm: (i) nhóm các quốc gia có nền KTTT, nếu thỏa mãn được những đặc trưng cơ bản của nền KTTT đã được đề cập ở trên và (ii) nhóm các quốc gia có nền kinh tế phi thị trường, nếu như các chức năng cơ bản của nền KTTT không được thực hiện.

Không chỉ các nền kinh tế phát triển trên thế giới như Mỹ, Canada và EU, mà cả các nước đang phát triển như Mexico, Malaysia, v.v. đều đưa ra các tiêu chí để đánh giá mức độ thị trường của các nền kinh tế nhằm áp dụng các chính sách đối xử đầu tư và thương mại khác nhau (Polouektov, 2002). Cần chú ý rằng, mục đích hình thành các tiêu chí này phụ thuộc vào ý định chủ quan của các nước trên khía cạnh TMQT, tập

trung vào quá trình chống bán phá giá (*anti-dumping*), do chống bán phá giá được WTO cho phép và được tất cả các nước chấp nhận như một cách để duy trì sự công bằng trong thương mại và để bảo vệ sự an toàn của các ngành công nghiệp trong nước. Vì lẽ đó, các tiêu chí được các nước đưa ra chỉ phản ánh một mức độ nhất định, không hoàn toàn thể hiện một nền KTTT lý tưởng.

Bảng 1.1 dưới đây tóm lược các tiêu chí đánh giá của Mỹ, EU và Canada liệu một nền kinh tế có phải là nền KTTT hay không.

Bảng 1.1. So sánh các tiêu chí đánh giá nền kinh tế thị trường ở một quốc gia của Mỹ, EU và Canada

Mỹ	EU	Canada
- Mức độ dễ dàng chuyển đổi giữa đồng tiền một nước với đồng tiền nước khác; - Mức độ tự do thỏa thuận tiền lương giữa người lao động và quản lý; - Mức độ cho phép thực hiện các hoạt động đầu tư liên doanh hoặc các hoạt động đầu tư khác ở một nước; - Mức độ sở hữu hoặc kiểm soát nhà nước đối với phương tiện sản xuất; - Mức độ kiểm soát nhà nước đối với phân bổ nguồn lực và quyết định giá và sản lượng của các doanh nghiệp; - Các nhân tố khác mà cơ quan hành chính thấy phù hợp.	- Giá cả, chi phí, đầu vào,... được xác định bởi cung cầu thị trường; - Doanh nghiệp có hệ thống kế toán cơ bản và được kiểm toán độc lập phù hợp với chuẩn mực kế toán quốc tế; - Chi phí sản xuất và tình hình tài chính của doanh nghiệp không chịu tác động méo mó từ hệ thống phi thị trường, đặc biệt liên quan tới khẩu hao tài sản, xử lý nợ xấu,...; - Có luật về quyền tài sản và phá sản đảm bảo hoạt động của công ty ổn định; - Hoán đổi đồng tiền được thực hiện theo tỷ giá thị trường.	- Vai trò của chính phủ trong việc xây dựng chính sách và kiểm soát hoạt động kinh tế, chính phủ của một nước có can thiệp vào các hoạt động bình thường như xác định giá, phân phối sản phẩm... của nền KTTT hay không; - Mức độ kiểm soát hoặc chi phối của chính phủ đối với sản xuất, kinh doanh và mua sắm của các doanh nghiệp; - Tính thông thoáng trong các điều kiện, thủ tục và hạn ngạch doanh nghiệp thương mại nước ngoài phải tuân thủ trong TMQT; - Cải cách DNNN theo định hướng thị trường; - Có sự phân biệt áp dụng lãi suất cho các doanh nghiệp khác nhau, giữa các ngành công nghiệp hay các cơ quan thương mại trong nước và quốc tế hay không? Liệu tỷ giá có được xác định bởi thị trường giữa các nhà xuất khẩu? Và các doanh nghiệp liệu có quyền tự chủ trong việc nắm giữ ngoại hối...

Nguồn: *Institute of Economic and Resource Management (2003).*

Có thể thấy, các tiêu chí này dựa trên các yếu tố mà những quốc gia này cho là có thể ảnh hưởng tới sự công bằng thương mại, và đó là căn cứ để đưa ra các biện pháp chống bán phá giá. Mỗi quốc gia có thể có những tiêu chí mà các quốc gia khác không có. Tuy nhiên, cần phải lưu ý rằng các tiêu chí này, bao gồm các từ như “mức độ”, “đáng kể”, “quyền tự do”, v.v. cung cấp cho các cơ quan có thẩm quyền của các quốc gia một khoảng không gian rộng lớn để đưa ra các quyết định mang tính chính trị trên thực tế.

Trong quá trình phân tích sự phát triển KTTT ở Trung Quốc, nhóm chuyên gia thực hiện Báo cáo *The Development of China's Market Economy 2003* (Institute of Economic and Resource Management, 2003) đã đưa ra năm nhân tố chính của nền KTTT. Các nhân tố này đã xét đến các tiêu chí của nền KTTT được xây dựng bởi các quốc gia khác, đặc biệt là Mỹ, EU và Canada, theo mục tiêu chống bán phá giá, và được nhóm chuyên gia Trung Quốc sử dụng như là các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển của một nền KTTT nói chung.

Vai trò của chính phủ – hành vi của chính phủ dựa trên luật lệ: các vấn đề cần được quan tâm đó là sở hữu nhà nước; phân bổ và kiểm soát nguồn lực tự nhiên, vốn và nguồn lực con người; sự kiểm soát của Chính phủ và thẩm quyền đối với hoạt động của nền kinh tế quốc dân; sự kiểm soát của chính phủ trong sản xuất, thể hiện trong quyền sở hữu tài sản của doanh nghiệp, phân phối lợi nhuận; kiểm soát của chính phủ đối với TMQT và nội thương,... Thêm vào đó, một vấn đề khác cần được quan tâm đó là vai trò của chính phủ, hay chính xác hơn, vai trò được tham gia cuộc chơi của Chính phủ trong một nền KTTT; Ai là người có trách nhiệm trong việc phân bổ nguồn lực? Ai sẽ đưa ra các quyết định liên quan đến sử dụng và định giá nguồn lực, thị trường hay chính phủ? Liệu chính phủ có tôn trọng và bảo vệ quyền tự chủ của các tổ chức kinh tế trong hoạt động kinh doanh của họ?...

Thông số tài chính – hợp lý hóa các thông số tài chính: các yếu tố như lãi suất và tỷ giá cần được xác định theo yếu tố thị trường. Thêm vào đó, liệu đồng tiền nội địa có thể được chuyển đổi ở mức độ nào? Liệu có sự khác biệt lãi suất giữa các doanh nghiệp, giữa các ngành công nghiệp hay giữa các cơ quan thương mại trong nước với quốc tế? Doanh nghiệp

có được tự do chuyển đổi lợi nhuận và vốn? Doanh nghiệp có được tự chủ trong trao đổi và gửi ngoại tệ?

Quyền và hành vi doanh nghiệp – tự do hóa các thực thể kinh tế: liệu có sự can thiệp của chính phủ trong quyết định của doanh nghiệp về giá và sản lượng; tham gia hay rút khỏi thị trường; có phải tất cả các doanh nghiệp đều được đối xử bình đẳng; các loại hình sở hữu doanh nghiệp khác nhau và chuyển đổi sở hữu DNNN có tạo ra cạnh tranh công bằng. Tất cả điều này liên quan tới quyền và hành vi của doanh nghiệp.

Môi trường thương mại – công bằng trong thương mại: hoạt động thương mại, cả ngoại thương và nội thương liệu có như nhau, được giao dịch một cách tự do hay bị hạn chế? Một thị trường phát triển liệu có sẵn cơ sở hạ tầng, pháp luật về thị trường và hệ thống tư pháp? Các doanh nghiệp có quyền tự chủ trong việc xác định giá theo các chính sách thương mại? Chính phủ có kiểm soát xuất khẩu và doanh nghiệp xuất khẩu? Liệu doanh nghiệp có thể thực hiện hoạt động kinh doanh độc lập?

Chi phí và giá nhân tố đầu vào – thị trường hóa các yếu tố sản xuất: đánh giá mức độ kiểm soát việc phân bổ nguồn lực của chính phủ, liệu đầu vào sản xuất có được trả đúng mức giá thị trường không; liệu thị trường có thể xác định giá cả của các yếu tố đầu vào và mức độ đáng tin về chi phí doanh nghiệp.

Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam

Chúng tôi nhận thấy rằng phần lớn các tiêu chí đánh giá nền KTTT của các chính phủ và hệ thống tiêu chí của nhóm chuyên gia Trung Quốc thực hiện báo cáo *The Development of China's Market Economy* đều dựa vào hệ thống các tiêu chí của hai báo cáo *Index of Economic Freedom* (Chỉ số Tự do Kinh tế) của Heritage Foundation and Wall Journal Street (Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall) và báo cáo *Economic Freedom of the World* (Tự do Kinh tế Toàn cầu) của Fraser Institute (Viện Fraser) để đánh giá mức độ phát triển KTTT hàng năm tại các nước trên thế giới.

Căn cứ vào tình hình thực tiễn của Việt Nam, chúng tôi quyết định lựa chọn sáu nhóm tiêu chí từ các tham khảo trên để đánh giá về mức độ phát triển nền KTTT Việt Nam như sau:

- *Nhóm chỉ số quy mô và hiệu quả quản trị của nhà nước (đánh giá vai trò của nhà nước):* phản ánh độ lớn cũng như hiệu quả của nhà nước, giúp đánh giá liệu rằng nhà nước đã thực sự tinh gọn hay chưa và hiệu quả của nhà nước đang ở mức độ nào. Quy mô của nhà nước trong nền kinh tế được đặc trưng bởi chi tiêu từ ngân sách và đầu tư từ khu vực kinh tế nhà nước. Trong khi đó, hiệu quả quản trị được đánh giá qua khả năng cân bằng thu chi ngân sách, kiểm soát nợ công, và quản lý các quỹ được lập bởi nhà nước.

- *Nhóm chỉ số hệ thống pháp trị (đánh giá vai trò của nhà nước):* phản ánh mức độ đảm bảo quyền bảo vệ tài sản và thực thi công bằng pháp luật. Đây chính là một trong những chức năng cơ bản nhất của nhà nước tối thiểu trong nền KTTT lý tưởng. Hệ thống luật pháp nghiêm minh, công bằng, và độc lập; bảo vệ quyền sở hữu của các chủ thể tham gia thị trường sẽ tạo đối trọng tốt và kiểm soát các nhóm lợi ích. Các yếu tố này giúp xây dựng một môi trường cạnh tranh bình đẳng, đảm bảo sự tuân thủ quyền và lợi ích chính đáng của các bên tham gia thị trường.

- *Nhóm chỉ số hệ thống tài chính tiền tệ (đánh giá mức độ lành mạnh tiền tệ):* các chỉ tiêu thành phần trong nhóm này đánh giá niềm tin của thị trường vào giá trị của đồng tiền, vai trò trung gian tài chính của TCTD, cũng như quy mô can thiệp vào thị trường và khả năng kiểm soát rủi ro của chính phủ về tiền tệ.

- *Nhóm chỉ số mức độ tự do kinh doanh (đánh giá sự tự do hóa các thực thể kinh tế):* phản ánh độ mở trong quá trình tham gia kinh doanh của các thành phần kinh tế tư nhân trong nền kinh tế dựa trên chi phí thành lập và đóng cửa doanh nghiệp. Rõ ràng, mức độ tự do tham gia quá trình kinh doanh sẽ thúc đẩy sự phát triển KTTT hơn.

- *Nhóm chỉ số mức độ tự do thương mại (đánh giá sự công bằng trong thương mại):* quá trình tự do hoá kinh tế đi liền với mở cửa cho trao đổi thương mại với quốc tế. Tự do hoá thương mại được đặc trưng bởi sự giảm dần các hàng rào thuế quan và phi thuế quan, giảm chi phí giao

dịch và tỷ giá thả nổi. Các chỉ số con đánh giá mức độ tự do thương mại chủ yếu được xem xét qua các đánh giá của Viện Fraser trong báo cáo Tự do Kinh tế Toàn cầu.

- *Nhóm chỉ số phát triển thị trường các yếu tố sản xuất (đánh giá thị trường hóa các yếu tố sản xuất):* nền KTTT tự điều tiết cung cầu các yếu tố sản xuất, trong đó có lao động, vốn và đất đai. Tự do chuyển dịch nhân số sản xuất giữa các khu vực kinh tế, giữa các nước, sẽ mang hiệu suất cao nhất.

Các chỉ số con trong từng nhóm chỉ số được tính toán dựa trên các số liệu thống kê hoặc tính toán của các tổ chức có uy tín. Ngoài việc tham khảo báo cáo của Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall và Viện Fraser (Gwartney, Lawson, và Hall, 2013), chương này cũng sử dụng thêm các chỉ số phù hợp với tính toán và hoàn cảnh của Việt Nam từ các tổ chức như: WB, Diễn đàn Kinh tế Thế giới (World Economic Forum, WEF), WTO, Quỹ Tiền tệ Quốc tế (International Monetary Fund, IMF), MOF, Tổng cục Thống kê, NHNN,... Cách thức đo lường, ý nghĩa, và nguồn số liệu của từng tiêu chí thành phần trong các nhóm chỉ tiêu được thống kê trong Bảng 1.2 dưới đây.

Bảng 1.2. Tổng hợp nhóm các chỉ số đánh giá mức độ phát triển của thị trường Việt Nam

Tiêu chí	Cách đo lường/đánh giá	Ý nghĩa, giải thích	Nguồn tham khảo
Quy mô và hiệu quả quản trị nhà nước			
Chỉ tiêu chính phủ trong NSNN	Đo bằng tỷ lệ chi tiêu chính phủ trong NSNN (bao gồm cả chính quyền trung ương và chính quyền địa phương) trên tổng sản phẩm quốc dân. Chỉ tiêu này chưa bao gồm các khoản chi từ các khoản thu quản lý qua NSNN và TPCP, các khoản vay về cho vay lại. Phân tích số liệu dựa theo chuỗi thời gian.	Tỷ lệ này càng lớn thể hiện chính phủ mất càng nhiều chi phí để duy trì bộ máy hành chính. Chỉ số được đánh giá trên thang điểm 0–10 với 0 là không có tính thị trường và 10 là KTTT hoàn chỉnh. Chỉ tiêu chính phủ với mức trên 40% GDP sẽ được cho 0 điểm và ở mức dưới 6% GDP sẽ được 10 điểm.	Viện Fraser IMF MOF Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall
Gánh nặng thuế	Chỉ số này được đánh giá thông qua mức thuế suất thu nhập cá nhân cao nhất và mức thu nhập bắt đầu tính thuế của các nước. So sánh chỉ số này với 10 nước bao gồm trong ASEAN (trừ Brunei) và Trung Quốc (gọi tắt là nhóm các nước tham chiếu).	Gánh nặng thuế càng lớn thể hiện quy mô nhà nước càng rộng lớn và càng giảm động lực sáng tạo của người dân. Chỉ số được đánh giá trên thang điểm từ 0–10 dựa vào mức thuế suất cao nhất và điểm thu nhập bắt đầu tính thuế của thuế thu nhập cá nhân.	Viện Fraser Tham khảo Luật Thuế thu nhập cá nhân

Đầu tư công	Đo bằng đầu tư công trên tổng đầu tư và theo phần trăm GDP. Phân tích số liệu dựa theo chuỗi thời gian, dựa trên các mức chuẩn của Viện Fraser.	Tỷ lệ đầu tư công trên tổng đầu tư càng lớn thể hiện nhà nước đang can thiệp càng sâu vào quá trình phân bổ nguồn lực của xã hội. Chỉ số được đánh giá trên thang điểm từ 0–10 dựa trên tỷ lệ đầu tư công trên tổng đầu tư. Nếu tỷ lệ này nhỏ hơn 15% sẽ được đánh giá 10 điểm; nếu lớn hơn 50% sẽ bị đánh giá 0 điểm.	Viện Fraser Tổng cục Thống kê
Thâm hụt NSNN	Thâm hụt NSNN được ước đo bằng mức độ chênh lệch giữa các khoản thu và chi tiêu trong NSNN (bao gồm cả chi trả nợ) trên tổng sản phẩm quốc nội. Thâm hụt ngân sách xảy ra khi mức chênh lệch này nhỏ hơn 0. Phân tích số liệu theo chuỗi thời gian.	Mức thâm hụt càng lớn thể hiện khả năng quản trị của nhà nước càng thấp, bộ máy hành chính công kênh, kém hiệu quả và/hoặc năng lực thu thuế của chính phủ thấp.	MOF
Các chỉ tiêu nợ khu vực nhà nước	Tỷ lệ nợ công đo bằng nợ của chính phủ và nợ được chính phủ bảo lãnh trên GDP. Tỷ lệ nợ chính phủ đo bằng nợ chính phủ trên GDP. Tỷ lệ nợ chính phủ ở nước ngoài đo bằng nợ nước ngoài của chính phủ trên GDP. Phân tích dựa trên chuỗi số liệu thời gian.	Tỷ lệ nợ công trên GDP cho biết tình trạng nợ công và khả năng trả nợ của chính phủ. Chỉ số này cũng được phân tích với tỷ lệ nợ chính phủ, nợ chính phủ ở nước ngoài.	MOF IMF
Hệ thống pháp trị			
Tư pháp độc lập	Báo cáo cạnh tranh toàn cầu (Global Competitiveness Report) của Diễn đàn Kinh tế Thế giới đặt câu hỏi “Cơ quan tư pháp ở nước bạn có độc lập với ảnh hưởng chính trị từ các thành viên	Mức độ độc lập của tư pháp rất cần thiết trong hệ thống pháp trị của nền KTTT. Tư pháp độc lập sẽ tạo điều kiện để các phán quyết của toà án	Diễn đàn Kinh tế Thế giới Viện Fraser

	của chính phủ, công dân, hoặc các doanh nghiệp? Không-ảnh hưởng mạnh (=1) hoặc Có-hoàn toàn độc lập (=7)” Viện Fraser chuyển sang thang 10 với công thức: $EFW_i = ((GCR_i - 1) / 6) \times 10$ (với GCR là điểm tương ứng cho câu hỏi trên và EFW_i là chỉ số của Viện Fraser). So sánh với chuỗi thời gian, so sánh với nhóm các nước tham chiếu.	mang tính công bằng hơn. Nếu điểm này càng lớn thể hiện theo quan điểm của người dân, cơ quan tư pháp càng có sự độc lập với các tổ chức chính trị, hoặc nhóm lợi ích nào, do đó, quá trình xét xử của cơ quan tư pháp có tính công bằng hơn.	
Toà án công minh	Báo cáo cạnh tranh toàn cầu đặt câu hỏi “Các khung khổ pháp luật ở nước bạn để khu vực tư nhân giải quyết các tranh chấp đồng thời đối chất về tính hợp pháp trong các hành động và/hoặc quy định của chính phủ là không hiệu quả và bị thao túng (=1); là hiệu quả và tuân theo một quy trình rõ ràng, trung tính (=7)”. Viện Fraser chuyển điểm sang thang điểm 10. So sánh với chuỗi thời gian, so sánh với nhóm các nước tham chiếu.	Chỉ số này giúp đánh giá sự rõ ràng trong pháp luật để giúp tư nhân giải quyết các tranh chấp của họ, đồng thời đánh giá khả năng tham gia của tư nhân trong quá trình đối chất pháp luật và các hành động của nhà nước. Nếu điểm của chỉ số này càng lớn thể hiện các quy định của pháp luật càng rõ ràng, cụ thể, có được sự đối chất cao của khu vực tư nhân đối với khu vực công, thể hiện khả năng pháp trị cao của nhà nước.	Viện Fraser Diễn đàn Kinh tế Thế giới
Thực thi hợp đồng	Báo cáo môi trường kinh doanh (Doing Business) của WB đo lường chi phí thời gian, tiền bạc và số bước để giải quyết một vụ kiện thương mại điển hình giữa hai doanh nghiệp trong nước tại tòa án sơ thẩm. Tranh chấp này liên quan đến sự vi phạm hợp đồng mua bán trị giá 200% thu nhập bình quân đầu	Hiệu quả thực thi hợp đồng tốt thể hiện khả năng pháp trị cao của nhà nước. Pháp luật rõ ràng, quy trình nhanh gọn, quyền lực của nhà nước cũng đủ mạnh để các cá nhân tuân thủ hợp đồng trong thời gian ngắn, chi phí tiền bạc và các	Viện Fraser WB

	người của nước đó với giả định người mua cho rằng hàng hóa không đủ chất lượng. Viện Fraser sẽ chuyển các thông số về chi phí thực thi hợp đồng (tính theo ngày và giá trị của khoản nợ) sang thang điểm 0 (nhẹ chổng và chi phí thấp) và 10 (rất lâu và chi phí cao). So sánh theo chuỗi thời gian, so sánh với nhóm các nước tham chiếu.	bước thực hiện giảm xuống. Điều này cũng đóng vai trò quan trọng đối với nhà nước trong quá trình tạo môi trường kinh doanh thân thiện.	
Bảo vệ quyền tài sản	Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu đặt câu hỏi “Quyền tài sản, gồm cả tài sản tài chính, không được xác định rõ ràng và không được luật pháp bảo vệ (=1) hoặc xác định rõ ràng và được bảo vệ tốt bởi pháp luật (=7)”. Báo cáo Cạnh tranh toàn cầu cũng đánh giá mức độ bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ theo thang điểm 1 (ít được xác định và bảo vệ bởi luật pháp) – 7 (bảo vệ tốt bởi luật pháp). Viện Fraser chuyển điểm về quyền tài sản về thang điểm 10. So sánh theo chuỗi thời gian, so sánh với nhóm các nước tham chiếu.	Bảo vệ quyền tài sản là vai trò tối quan trọng của nhà nước, từ đó thúc đẩy quá trình phát triển KTTT. Nếu chỉ số bảo vệ quyền tài sản và quyền sở hữu trí tuệ càng cao chứng tỏ nhà nước đã tạo khung pháp lý và thực hiện các quy định bảo vệ tài sản của người dân tốt.	Viện Fraser Diễn đàn Kinh tế Thế giới
Mức độ cảm nhận tham nhũng	Chỉ số Cảm nhận Tham nhũng (Corruption Perceptions Index) đánh giá về mức độ nhận thức tham nhũng của người dân đối với khu vực công trong thang điểm 0 (mức độ tham nhũng cao) – 100 (không có tham nhũng). Chỉ số quản trị toàn cầu (World Governor Indicator) đưa ra chỉ số kiểm soát tham nhũng phản ánh mức độ nhận thức khu vực	Nhận thức của người dân về mức độ tham nhũng phản ánh quan điểm của người dân về sự công minh của một quốc gia trong vấn đề kiểm soát các lợi ích nhóm và đảm bảo sự công bằng cho các thành viên trong nền kinh tế, phản ánh khả năng quản trị của nhà nước.	WB Tổ chức Minh bạch Quốc tế

công thực hiện vì khu vực tư nhân (đơn vị %), được tổng hợp dựa trên các chỉ số cảm nhận tham nhũng của các tổ chức khác nhau bằng công cụ thống kê UCM (*unobserved component model* – mô hình các thành tố không quan sát được). So sánh các chỉ số này theo thời gian và theo nhóm nước tham chiếu.

Hệ thống tài chính – tiền tệ

Tăng trưởng cung tiền và tăng trưởng cung tiền hiệu chỉnh	Tăng trưởng cung tiền được đo bằng tốc độ tăng cung tiền M1. Chỉ số tăng trưởng cung tiền hiệu chỉnh bằng tốc độ tăng trưởng cung tiền (M1) bình quân hàng năm trong năm năm gần nhất trừ đi tốc độ tăng trưởng bình quân hàng năm của GDP trong 10 năm gần nhất. Chỉ số này được Viện Fraser đề xuất để đánh giá độ ổn định cung tiền. So sánh theo chuỗi thời gian.	Tăng trưởng tiền tệ ổn định và ở mức hợp lý sẽ duy trì niềm tin của người dân về giá trị đồng nội tệ, giảm sự méo mó trong phân phối thu nhập. Chỉ số tăng trưởng cung tiền hiệu chỉnh nhằm đánh giá khả năng kiểm soát mức tăng tiền tệ trong tương quan với sự tăng trưởng kinh tế, chỉ số này bằng 0 thì nó thể hiện mức tăng trưởng cung tiền lành mạnh. Nếu chỉ số càng lớn hơn 0 thì nó cho thấy tốc độ tăng cung tiền khác xa với tốc độ tăng trưởng kinh tế, tức cung tiền không được kiểm soát trong mức cho phép.	Viện Fraser IMF NHNN
Lạm phát	Tỷ lệ lạm phát đo bằng tỷ lệ thay đổi của chỉ số giá tiêu dùng (CPI) tháng 12 năm nay so với cùng kỳ của năm liền trước. Tính toán tỷ lệ lạm phát trung bình năm năm.	Lạm phát là một chỉ tiêu quan trọng trong ổn định kinh tế vĩ mô, tạo ra niềm tin của thị trường vào giá trị của đồng nội tệ. Nếu tỷ lệ lạm phát	Viện Fraser IMF

	Để đo lường độ ổn định của lạm phát, tính toán độ lệch chuẩn của lạm phát năm năm gần nhất. Chỉ số này được Viện Fraser đề xuất để đánh giá độ ổn định tiền tệ. So sánh theo chuỗi thời gian.	càng lớn, độ biến động mạnh, thì môi trường vĩ mô càng bất bành.	
Chênh lệch lãi suất cho vay và huy động	Tính bằng lãi suất cho vay trung bình một năm trừ đi lãi suất tiền gửi tiết kiệm trung bình một năm tại NHTM. So sánh theo chuỗi thời gian.	Chênh lệch giữa lãi suất cho vay và huy động phản ánh khả năng cung cấp vốn của hệ thống NHTM. Hệ thống ngân hàng có tính độc quyền cao và/hoặc khả năng quản trị vốn không hiệu quả như bộ máy quản trị công kênh, nợ xấu cao sẽ khiến mức chênh lệch lãi suất cao, từ đó làm giảm khả năng đi vay của doanh nghiệp khi đầu tư vào nền kinh tế.	IMF
Dự trữ ngoại hối	Đo bằng lượng dự trữ ngoại tệ (không bao gồm vàng) tại thời điểm cuối năm. So sánh theo chuỗi thời gian và tương ứng với một quý nhập khẩu trung bình trong năm.	Dự trữ ngoại hối giúp cho chính phủ kiểm soát tốt giá trị đồng nội tệ, tránh nguy cơ của các cuộc khủng hoảng tiền tệ. Nếu dự trữ ngoại tệ xuống thấp dưới một quý nhập khẩu, quy mô dự trữ đang ở mức thấp và có thể đe dọa tới giá trị của đồng nội tệ.	IMF NHNN
Quy mô của các NHTM cổ phần nhà nước	Tính toán tỷ trọng theo tổng tài sản của bốn NHTMNN là Agribank, Vietcombank, Viettinbank và BIDV so với toàn hệ thống ngân hàng.	Chỉ số này phản ánh quy mô ảnh hưởng của các NHTMNN tới hệ thống ngân hàng. Tỷ lệ này càng lớn phản ánh mức độ can thiệp trong quá trình cho vay của các NHTMNN còn cao.	NHNN

Mức độ tự do kinh doanh

Chỉ số Tự do Kinh doanh	Chỉ số này được Quỹ Di sản tính toán dựa trên số liệu của Báo cáo Môi trường Kinh doanh về các thủ tục, thời gian và chi phí để thành lập, cấp giấy phép và đóng cửa doanh nghiệp 100% vốn trong nước, mức vốn thành lập doanh nghiệp này tương đương 10 lần thu nhập bình quân trên đầu người của nước đó. Quỹ Di sản quy về thang điểm 0 (gò bó) – 100 (tự do kinh doanh). So sánh theo chuỗi thời gian.	Tư nhân cần được tự do thực hiện các hoạt động kinh doanh mà mình cảm thấy có lợi. Chỉ số tự do kinh doanh đánh giá tổng thể mức độ dễ dàng khi thành lập, vận hành và đóng cửa một doanh nghiệp. Nếu chỉ số này càng lớn chứng tỏ những quy định của pháp luật càng tạo điều kiện cho tư nhân phát triển.	Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall WB
Chi phí thành lập doanh nghiệp	Doing Business tính toán số bước, thời gian, vốn tối thiểu để thành lập một công ty 100% vốn trong nước với vốn khởi nghiệp tương đương 10 lần thu nhập bình quân trên đầu người của nước đó. So sánh với nhóm các nước tham chiếu.	Các chi phí khi thành lập doanh nghiệp là một rào cản hành chính cho các doanh nghiệp khi khởi nghiệp. Chi phí càng thấp sẽ tạo động lực cho tư nhân đầu tư.	WB

Mức độ tự do thương mại

Hàng rào thuế quan

Tỷ lệ thu từ thuế xuất nhập khẩu	Đo lường tổng thu thuế trên tổng kim ngạch xuất nhập khẩu. Viện Fraser dựa vào tỷ lệ này để tính toán chỉ số thu từ thuế với thang đo từ 0–10. So sánh theo chuỗi thời gian.	Tỷ lệ thu từ thuế càng lớn phản ánh các rào cản thuế quan càng lớn trong quá trình TMQT. Với mức thu vượt quá 15%, chỉ số này sẽ được Viện Fraser đánh giá 0 điểm và 10 điểm nếu không có thu thuế từ TMQT.	Viện Fraser
----------------------------------	---	---	-------------

Tỷ lệ thuế quan trung bình	Tính toán mức thuế nhập khẩu bình quân đơn giản và có trọng số đối với hàng hóa nông sản và phi nông sản. Viện Fraser chuyển về thang điểm 10 theo tỷ lệ thuế nhập khẩu trung bình giản đơn. So sánh với giới hạn thuế do WTO đặt ra, so sánh chuỗi thời gian.	Tỷ lệ thuế nhập khẩu càng cao phản ánh rào cản thuế quan càng lớn đối với các doanh nghiệp nhập khẩu nhằm bảo hộ các doanh nghiệp trong nước.	Viện Fraser WTO
Hàng rào phi thuế quan	Được đánh giá dựa trên các câu trả lời cho câu hỏi “Ở đất nước bạn, thuế quan và các hàng rào phi thuế quan làm giảm đáng kể khả năng nhập khẩu hàng hóa cạnh tranh với thị trường trong nước” trong Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu. Viện Fraser chuyển điểm từ câu trả lời về thang điểm 10. So sánh chuỗi thời gian.	Các hàng rào phi thuế quan bao gồm hàng rào kỹ thuật và hàng rào hành chính làm giảm tính cạnh tranh thị trường, hàng hóa nhập khẩu sẽ gặp cản trở hơn so với hàng hóa trong nước khi tiêu thụ trong nước.	Viện Fraser
Chi phí tuân thủ xuất nhập khẩu	Báo cáo Môi trường Kinh doanh đo lường thời gian, chi phí (không bao gồm thuế), số bước cần thiết để thực hiện các thủ tục xuất khẩu một container tiêu chuẩn. So sánh chuỗi thời gian, nhóm các nước tham chiếu.	Các chi phí để tuân thủ xuất nhập khẩu hàng hóa như một thước đo về hàng rào hành chính khi xuất hay nhập khẩu hàng hóa. Chi phí này càng lớn khiến cho hoạt động thương mại gặp cản trở. Trong thang điểm 10, các quốc gia cần nhiều thời gian hơn sẽ được Viện Fraser xếp hạng thấp hơn.	Viện Fraser WB

Phát triển thị trường các yếu tố sản xuất

Tuyển dụng và sa thải, chi phí sa thải	Chỉ số tuyển dụng và sa thải đo lường dựa trên câu trả lời cho câu hỏi “Việc tuyển dụng và sa thải nhân công gặp trở ngại bởi các quy định (=1) hay được xác định linh hoạt bởi người nhà tuyển dụng (=7)” trong Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu. Chi phí sa thải đo lường dựa trên số liệu của Báo cáo Môi trường Kinh doanh về chi phí của các yêu cầu thông báo trước, thanh toán thôi việc và hình phạt đối với việc sa thải một nhân viên nhiệm kỳ 10 năm. Viện Fraser chuyển chi phí này sang thang điểm 10. So sánh chuỗi thời gian.	Các rào cản về pháp luật sẽ làm cản trở quá trình tuyển dụng và sa thải lao động của doanh nghiệp, gây khó khăn trong quá trình sản xuất. Nếu các rào cản này càng thấp, thị trường lao động càng phát triển lành mạnh.	Viện Fraser Diễn đàn Kinh tế Thế giới WB
Thương lượng tập thể	Đo lường dựa trên câu hỏi của Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu: “Lương ở nước bạn được ấn định thông qua quá trình thương lượng tập thể (=1) hay tùy thuộc vào từng công ty riêng lẻ (=7)” Viện Fraser chuyển điểm câu hỏi sang thang điểm 10. So sánh chuỗi thời gian.	Quá trình đàm phán về giá cả trên thị trường cần theo nguyên tắc tự nguyện của hai bên. Chính vì vậy, lương của người lao động cần được đàm phán riêng lẻ để phản ánh đúng năng suất cũng như quy luật cung cầu lao động.	Viện Fraser Diễn đàn Kinh tế Thế giới
Quy định giờ lao động	Đo lường dựa trên Báo cáo Môi trường Kinh doanh của WB về Chỉ số Cứng nhắc Giờ lao động [Rigidity of Hours Index], được tính toán theo năm yếu tố: (i) quy định làm ca đêm; (ii) quy định nghỉ cuối tuần; (iii) số ngày làm việc có thể tới 5,5 ngày;	Những quy định cứng nhắc về giờ lao động là cản trở cho quá trình doanh nghiệp cũng như người lao động tự nguyện đàm phán hợp đồng lao động. Nếu các quy định này có tính linh hoạt	Viện Fraser WB

	(iv) tuần làm việc có thể tới 50 giờ và nhiều hơn (bao gồm ngoài giờ) trong vòng hai tháng một năm nhằm tăng sản lượng theo mùa vụ; (v) số ngày nghỉ lĩnh lương hàng năm là ít hơn hoặc bằng 21.	cao, thị trường sẽ hoạt động hiệu quả hơn, nguồn lực được phân bổ một cách hợp lý.	
Cấp tín dụng	Báo cáo Môi trường Kinh doanh đo lường chỉ số quyền hợp pháp và độ sâu thông tin tín dụng, thu thập dựa trên câu trả lời từ các luật gia tài chính, đồng thời phân tích về các luật và quy định trong nước. Quyền hợp pháp (thang điểm 0–10) đánh giá mức độ bảo vệ của luật pháp đối với người vay và đi vay thông qua luật về tài sản thế chấp, đặc biệt khi tài sản thế chấp là động sản, bảo vệ quyền của người đi vay thông qua luật phá sản. Độ sâu thông tin tín dụng (0–6) đánh giá phạm vi, mức độ truy cập thông tin tín dụng của người đi vay được cung cấp bởi cơ quan đăng ký tín dụng công và tư. So sánh với các nước trong khu vực.	Pháp luật rõ ràng và thông tin minh bạch sẽ thúc đẩy quá trình phát triển thị trường tín dụng. Ngân hàng sẽ có cơ sở pháp lý cũng như hiểu rõ hơn về doanh nghiệp trong quá trình vay vốn, từ đó tránh rủi ro từ thông tin không cân xứng.	WB
Cung cấp đất đai cho doanh nghiệp	Đánh giá dựa trên Báo cáo Chỉ số Cạnh tranh cấp Tỉnh (PCI) của VCCI dựa trên hai tiêu chí: Tỷ lệ doanh nghiệp có mặt bằng kinh doanh và có GCN QSDĐ.	Đặc điểm đất đai Việt Nam thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu, kiểm soát, phân phối quỹ đất. Vì vậy, để phục vụ quá trình sản xuất ổn định, doanh nghiệp cần được Nhà nước cấp giấy chứng nhận sử dụng đất, kèm theo	VCCI

Doanh nghiệp đánh giá rủi ro bị thu hồi đất, thang điểm 1 (rất cao) –5 (rất thấp); So sánh chuỗi thời gian, so sánh với một số tỉnh.	các hành lang pháp lý tốt tạo sự ổn định quỹ đất cho doanh nghiệp. Hai chỉ số này được VCCI điều tra thu thập đều đặn qua các năm từ 2007 đến nay.
---	---

Chỉ số tổng hợp tham khảo: Đánh giá tổng hợp mức độ phát triển thị trường của một nền kinh tế

Chỉ số của Viện Fraser	Viện Fraser đo lường chỉ số này dựa trên các yếu tố: quy mô của chính phủ, hệ thống luật pháp và quyền tài sản, độ lành mạnh của tiền tệ, mức độ tự do TMQT, và các quy định quản lý (Regulation), bao gồm 24 chỉ số thành phần.	Viện Fraser
Chỉ số của Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall	Quỹ Di sản đo lường thông qua các yếu tố: tính pháp trị, quy mô chính phủ, hiệu quả quản lý, độ mở của thị trường.	Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall

Nguồn: *Tổng hợp của nhóm nghiên cứu.*

Đo lường mức độ phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam theo các tiêu chí

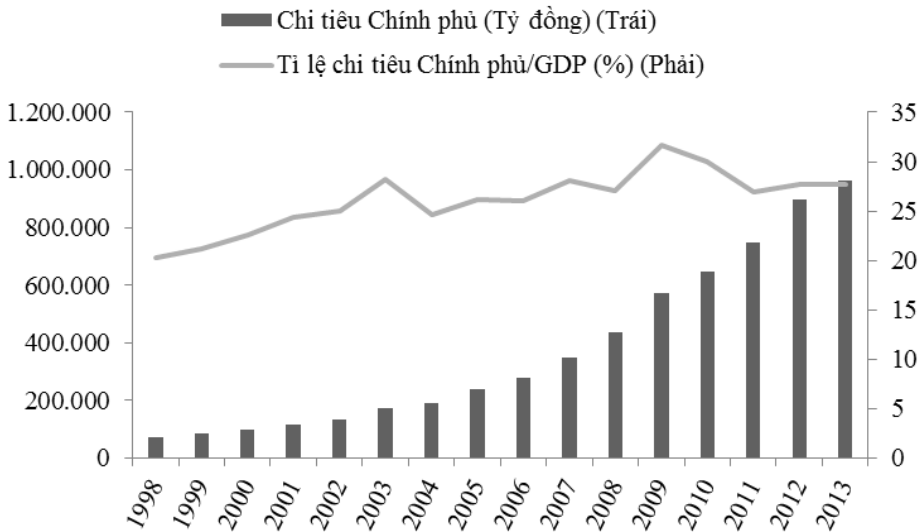
Quy mô và hiệu quả quản trị của Nhà nước

Nhìn chung, hệ thống quản trị nhà nước của Việt Nam khá cồng kềnh, quy mô chi tiêu và đầu tư công lớn, và can thiệp khá nhiều vào thị trường trong quá trình phân bổ nguồn lực. Thêm vào đó, hiệu quả quản trị nhà nước cũng ở mức không cao. Đây là nguyên nhân khiến tỷ lệ thâm hụt ngân sách luôn ở mức cao liên tục trong vòng 10 năm trở lại đây.

Chi tiêu chính phủ

Tỷ lệ chi tiêu chính phủ² trên GDP của Việt Nam có xu hướng gia tăng từng năm trong giai đoạn 1998 –2009 từ 20,3% lên mức 31,6%, sau đó có xu hướng giảm dần trong giai đoạn 2009–2013. Tuy nhiên, tỷ lệ này chưa tính tới các khoản chi từ các khoản thu quản lý qua NSNN và TPCP, các khoản vay về cho vay lại, chỉ tính theo các khoản chi được ghi trong NSNN. So với các ngưỡng phần trăm chi tiêu được khuyến nghị bởi Viện Fraser, chi tiêu chính phủ của Việt Nam ở mức khá cao, ở gần với ngưỡng 40%. Theo Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall (2014), quy mô chi tiêu chính phủ của Việt Nam xếp hạng thứ 82, dưới các nước trong khu vực như Philippines (4), Singapore (9), Indonesia (13), Campuchia (20), Lào (23), Thái Lan (38), Trung Quốc (42) và Malaysia (66).

² Chi tiêu chính phủ ở đây chưa bao gồm các khoản chi từ các khoản thu quản lý qua NSNN và TPCP, các khoản vay về cho vay lại.

Hình 1.1. Chi tiêu chính phủ, 1998–2013

Nguồn: IMF (2014a).

Gánh nặng thuế

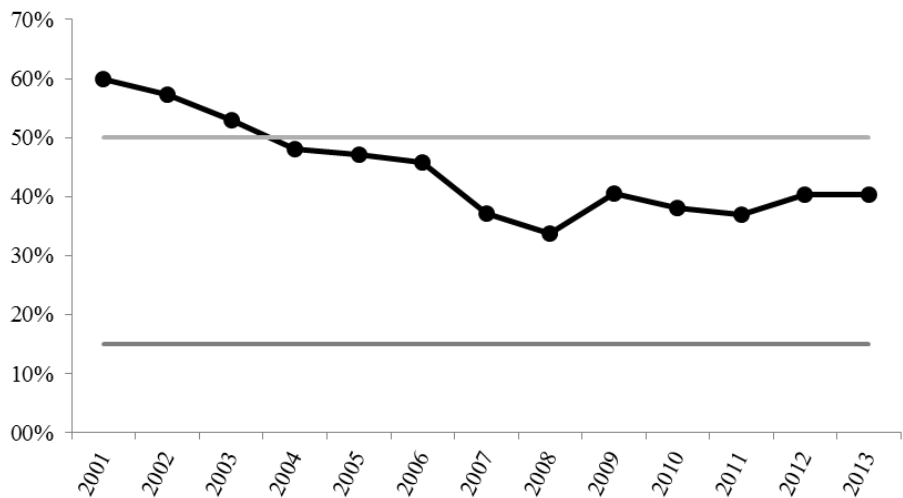
Theo xếp hạng của Gwartney và cộng sự (2013), chỉ số này của Việt Nam đạt mức 5/10 cho hai năm 2005 và 2011, điều này đồng nghĩa với mức thuế thu nhập cá nhân cao nhất của Việt Nam khoảng 36%–40% trong thời gian này. Cũng theo cách tính này, năm 2013, Việt Nam đang có mức điểm 7/10 do mức thuế thu nhập cá nhân cao nhất là 35%.

So sánh với các nước trong khu vực, theo Gwartney và cộng sự (2013), năm 2011 ngoại trừ Myanmar đạt điểm 5/10 bằng mức Việt Nam thời điểm này, các nước đều có gánh nặng thuế khá thấp, như Campuchia 10/10; Singapore 10/10; Indonesia 8/10; Malaysia 8/10; Philippines 7/10; Thái Lan 7/10, Trung Quốc 6/10. Điều này cho thấy, tương quan về mức thuế suất cao nhất và mức thu nhập bắt đầu tính thuế của các nước này là tốt hơn so với Việt Nam.

Đầu tư công

Trước 2007, đầu tư công của Việt Nam luôn ở mức cao so với tổng đầu tư toàn xã hội cũng như so với GDP. So với mức tối đa 50% mà Viện Fraser đề xuất, tỷ lệ đầu tư công trên tổng đầu tư của Việt Nam luôn vượt ngưỡng này trong giai đoạn 2000–2003. Đặc biệt trong những năm đầu 2000, tỷ lệ đầu tư công của Việt Nam đã chạm tới mức 60% tổng đầu tư và chiếm tới trên 20% GDP. Kể từ năm 2007, tỷ lệ đầu tư công đã giảm nhanh và ổn định ở mức khoảng 40% tổng đầu tư và mức trên 12% GDP. Tuy nhiên, đây vẫn là mức cao so với mức 6% GDP mà Viện Fraser đề xuất là tối ưu. Đầu tư công lớn nhưng kém hiệu quả sẽ dẫn đến chèn ép đầu tư tư nhân và giảm thiểu hiệu quả kinh tế.

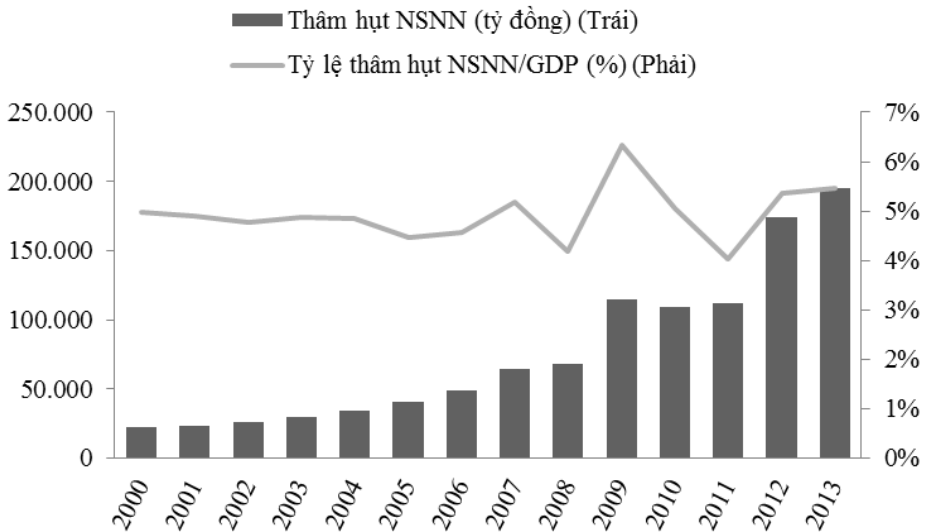
Hình 1.2. Tỷ lệ đầu tư công/Tổng đầu tư của Việt Nam, 2001–2013 (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2013).

Thâm hụt NSNN

Trong toàn bộ giai đoạn 2000–2013, NSNN của Việt Nam luôn nằm trong tình trạng thâm hụt; tỷ lệ thâm hụt ngân sách trên GDP luôn ở mức cao, quanh mức 5%. Từ năm 2008 trở lại đây, tỷ lệ thâm hụt ngân sách một số năm đã vượt 5% GDP như năm 2009 (6,33%), năm 2012 (5,36%) và năm 2013 (5,45%).

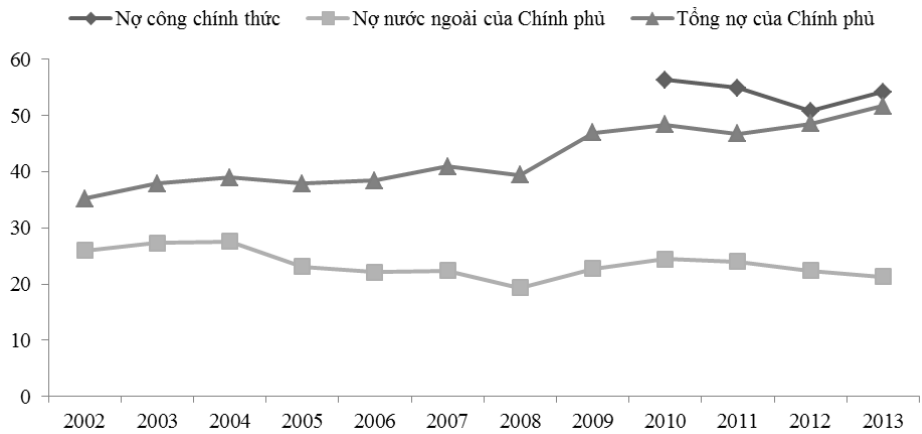
Hình 1.3. Thâm hụt NSNN Việt Nam, 2000–2013 (tỷ đồng, % GDP)

Nguồn: MOF (2014b).

Nợ công

Do thâm hụt ngân sách kéo dài nên các chỉ số liên quan đến nợ công của Việt Nam đã tăng mạnh trong những năm gần đây. Theo số liệu của IMF (2014b), tỷ lệ tổng nợ chính phủ so với GDP tăng từ mức 32,7% năm 2002 lên mức 49,95% năm 2012. Còn theo Bản tin nợ công số 3, dư nợ của Chính phủ/GDP đạt mức 39,4% năm 2012. Quy mô nợ công gia tăng theo quy mô GDP, tỷ lệ nợ công/GDP luôn ở mức cao trên 50% trong suốt giai đoạn 2010–2013 (Hình 1.4). Tỷ lệ nợ nước ngoài của khu vực công so với GDP có xu hướng giảm trong giai đoạn trước Đại suy thoái kinh tế thế giới, sau đó tăng trở lại trong những năm gần đây, ở mức trên 22%.

Hình 1.4. Nợ công 2002 – 2013 (%GDP)

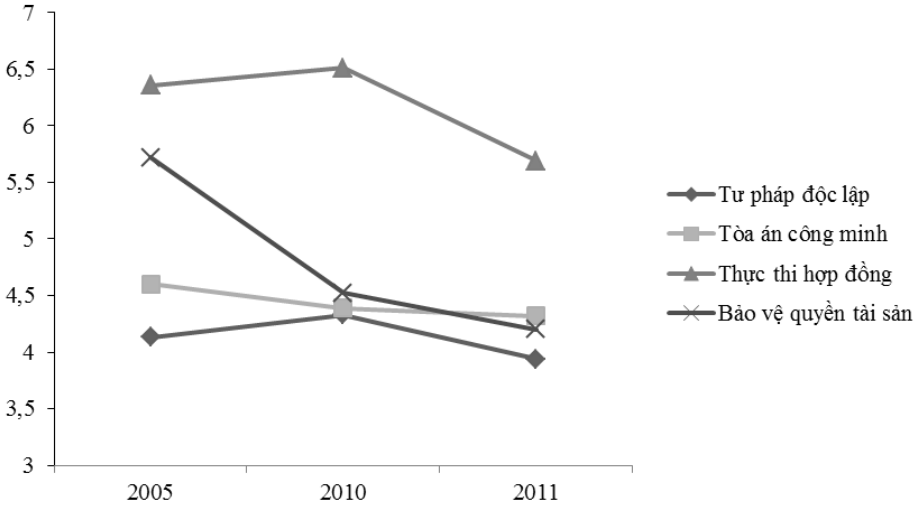


Nguồn: IMF (2014b); MOF (2014a).

Hệ thống pháp trị

Nhìn chung, mức độ thực thi hợp đồng, tư pháp độc lập, bảo vệ quyền tài sản và tính công minh của tòa án trong hệ thống pháp trị Việt Nam ở mức khá thấp so với các nước trong khu vực cũng như thế giới, và có dấu hiệu giảm xuống trong giai đoạn 2005–2011. Các vấn đề về tạo công bằng trong pháp luật và quyền tài sản của người dân ở mức thấp và đều có xu hướng giảm. Đây sẽ là một cản trở đáng kể trong quá trình phát triển KTTT của Việt Nam trong thời gian tới.

Hình 1.5. Các chỉ số trong hệ thống pháp trị của Việt Nam, 2005–2011 (thang 0–10)

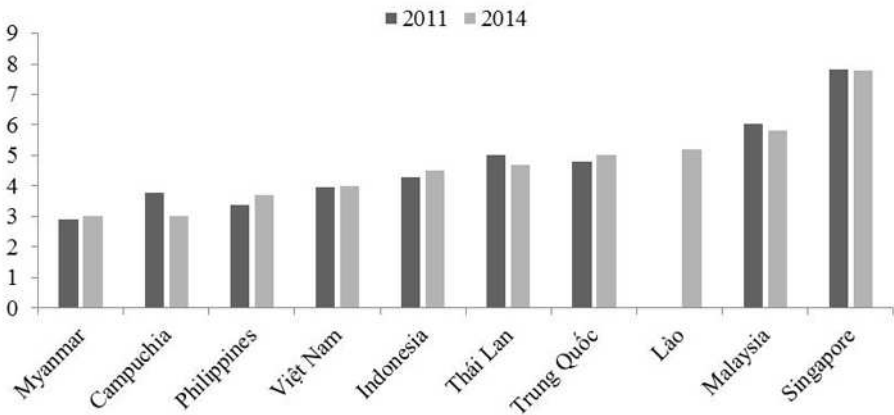


Nguồn: Gwartney và cộng sự (2013).

Tư pháp độc lập

Theo Gwartney và cộng sự (2013), chỉ số tư pháp độc lập ở Việt Nam thấp. Cơ quan tư pháp chịu ảnh hưởng nhiều từ các tổ chức chính trị, cơ quan, cá nhân và doanh nghiệp. Chỉ số này năm 2005 là 4,13, tăng nhẹ lên mức 4,33 năm 2010 nhưng giảm xuống còn 3,94 năm 2011. Chỉ số này của Việt Nam thường thấp hơn so với một số nước trong khu vực trong năm 2011. Cụ thể, chỉ số của Indonesia là 4,28, Trung Quốc là 4,79, Thái Lan là 5,02, Malaysia là 6,04. Theo Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2014), so với nhóm các nước tham chiếu, tư pháp độc lập Việt Nam chỉ hơn được Myanmar, Campuchia và Philippines (Hình 1.6).

Hình 1.6. Chỉ số về tư pháp độc lập nhóm các nước tham chiếu, 2011–2014 (thang 0–10)

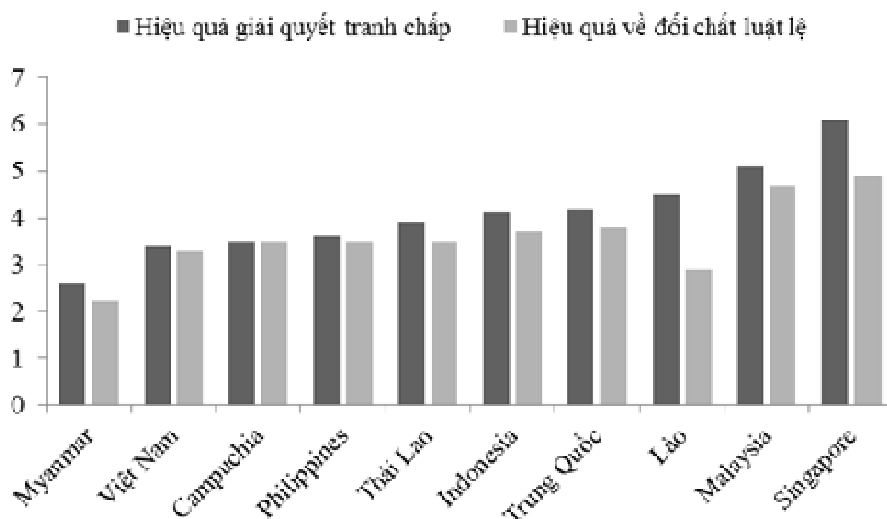


Nguồn: 2011: Gwartney và cộng sự (2013); 2014: Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2014).

Toà án công minh

Theo Gwartney và cộng sự (2013), hệ thống luật pháp của Việt Nam chưa đủ mạnh để tạo ra một môi trường tư pháp công minh, khu vực tư nhân có khả năng đổi chất luật lệ, mức độ tòa án công minh của Việt Nam là thấp và có xu hướng giảm dần trong thời gian gần đây. Năm 2005, chỉ số này là 4,60 giảm xuống còn 4,39 năm 2010 và xuống còn 4,32 năm 2011. Theo Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2013), Việt Nam được 3,4/7 (4,0/10) về tính hiệu quả của pháp lý trong giải quyết các tranh chấp và 3,3/7 (3,83/10) về hiệu quả của khung khổ pháp lý trong việc xem xét lại các luật định. Các chỉ số này đều giảm so với năm 2011. Cũng theo báo cáo này, so với các nhóm nước tham chiếu, hiệu quả pháp luật để tư nhân giải quyết các tranh chấp ở Việt Nam chỉ đứng trên Myanmar; trong khi đó, hiệu quả đổi chất luật lệ của Việt Nam chỉ đứng trên Lào và Myanmar.

Hình 1.7. Chỉ số về hiệu quả giải quyết tranh chấp và đối chất luật lệ của Việt Nam và nhóm các nước tham chiếu, 2014 (thang 1–7)



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới, 2014.

Thực thi hợp đồng

Chỉ số này của Việt Nam tăng nhẹ từ 6,36 năm 2005 đến 6,51 năm 2010, sau đó giảm mạnh xuống còn 5,69 năm 2011. Theo WB (2014), Việt Nam mất 36 bước để giải quyết một tranh chấp hợp đồng thương mại có giá trị gấp hai lần GDP trên đầu người, kèm theo đó là mất 400 ngày và chi phí là 29% giá trị bồi thường thiệt hại.

Bảng 1.3. Chi phí giải quyết tranh chấp hợp đồng

Nước (xếp hạng)	Thời gian (ngày)	Bước	Chi phí (% giá trị hợp đồng)
Singapore (12)	150	21	25,8
Trung Quốc (19)	406	37	11,1
Thái Lan (22)	440	36	15
Malaysia (30)	425	29	27,5
Việt Nam (46)	400	36	29
Indonesia (51)	498	40	139,4
Lào (106)	443	42	31,6

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

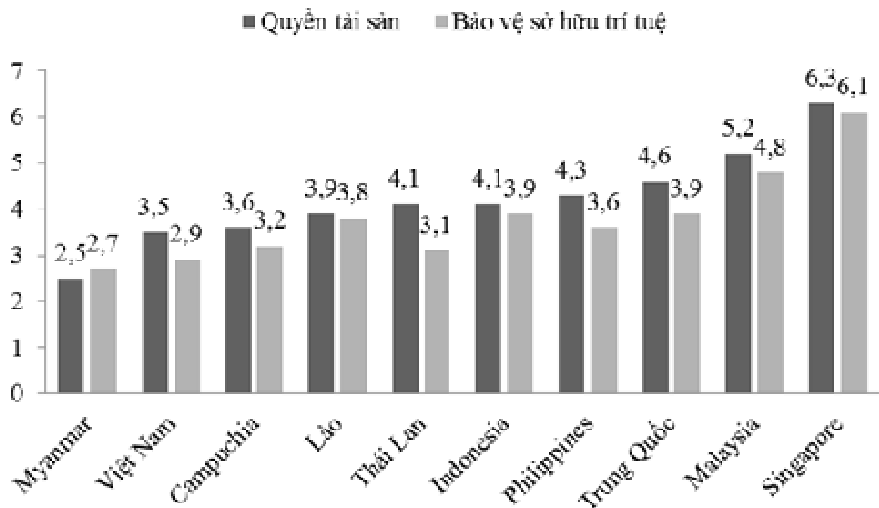
Nước (xếp hạng)	Thời gian (ngày)	Bước	Chi phí (% giá trị hợp đồng)
Philippines (114)	842	37	26
Campuchia (162)	483	44	103,4
Myanmar (188)	1160	45	51,5

Nguồn: WB (2014a).

Bảo vệ quyền tài sản

Nhìn vào chỉ số của Gwartney và cộng sự (2013) có thể thấy, một trong những yếu tố quan trọng nhất trong phát triển KTTT là bảo vệ quyền tài sản thì Việt Nam lại chưa đạt được. Nếu như năm 2005 chỉ số này đạt 5,72/10 thì đến năm 2010 và 2011 lần lượt chỉ còn 4,52 và 4,20. Đồng thời, theo Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall (2014), chỉ số quyền tài sản của Việt Nam chỉ đạt mức 15/100 điểm trong những năm trở lại đây và xếp thứ 159/178 nước được xếp hạng. Còn theo Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2014), chỉ số quyền tài sản của Việt Nam là 3,5/7 (4,17/10), xếp thứ 113/148 và bảo vệ sở hữu trí tuệ là 2,9/7 (3,17), xếp thứ 116/148; nhìn chung, chỉ xếp trên Myanmar trong nhóm các nước tham chiếu (Hình 1.8).

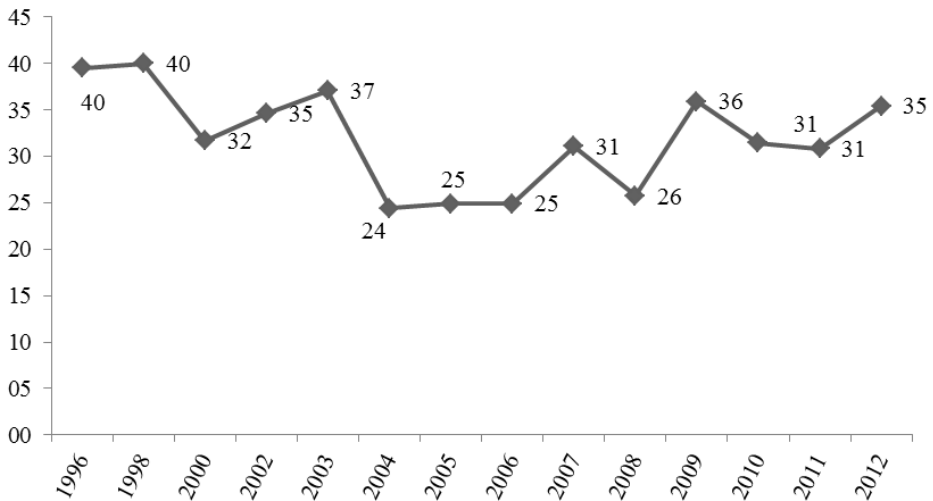
Hình 1.8. Chỉ số quyền tài sản và bảo vệ sở hữu trí tuệ nhóm các nước tham chiếu, 2014 (thang 1–7)



Nguồn: Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2014).

Mức độ cảm nhận tham nhũng

Theo WB (2014), chỉ số cảm nhận tham nhũng của Việt Nam ở mức thấp, dưới 40%. Điều này có nghĩa là khả năng kiểm soát tham nhũng của Nhà nước chỉ ở mức khá thấp. Tỷ lệ này còn có xu hướng giảm trong giai đoạn 1996–2006 xuống mức 24,9%, sau đó có xu hướng tăng lên trong thời gian gần đây, lên mức 35,4% vào năm 2012. Việt Nam đang gia tăng mức độ kiểm soát tham nhũng tuy nhiên quá trình vẫn diễn ra khá chậm. Theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2014), mức độ cảm nhận tham nhũng của Việt Nam là 31/100, xếp thứ 116/177 nước. So sánh với các nước tham chiếu có thể thấy Campuchia 20 (160/177) và Myanmar 21 (157/177) có chỉ số thấp hơn trong khi đó Indonesia 32 (114/177), Thái Lan 35 (102/177), Philippines 36 (94/177), Malaysia 53 (50/177) lại có chỉ số này tốt hơn.

Hình 1.9. Mức độ cảm nhận tham nhũng của Việt Nam, 1996–2012 (%)

Nguồn: WB (2014b).

Hệ thống tài chính tiền tệ

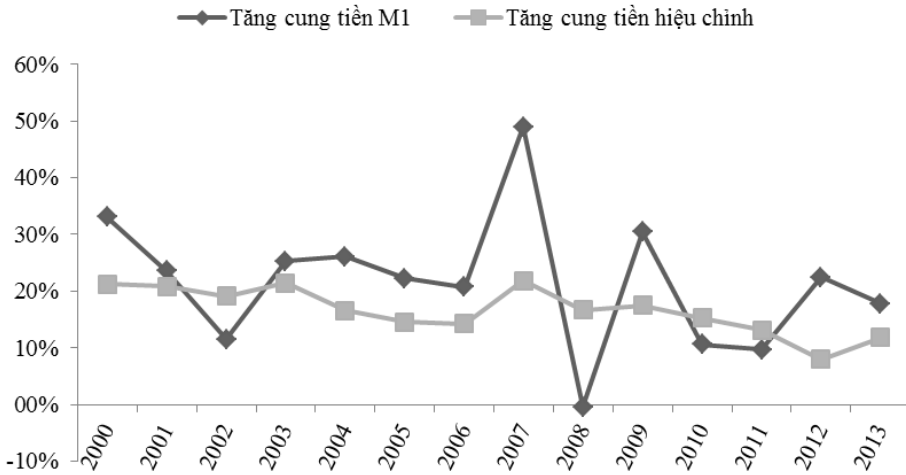
Về hệ thống tài chính tiền tệ, độ lành mạnh về tiền tệ cũng đang có dấu hiệu tốt lên sau quãng thời gian bất ổn 2007–2012. Kiểm soát tăng

trường cung tiền M1 sát với mức tăng trưởng GDP và lạm phát đang cho những tín hiệu tích cực. Thêm vào đó, dự trữ ngoại hối đã tăng trở lại trong hai năm 2012–2013, tạo đà để ổn định tỷ giá và tiền tệ. Tuy nhiên, quy mô các NHTM cổ phần nhà nước vẫn ở mức cao có khả năng tạo thế độc quyền, chênh lệch lãi suất cho vay và tiền gửi đang có dấu hiệu tăng lên cho thấy những khó khăn trên thị trường tiền tệ.

Tăng trưởng cung tiền

Tăng trưởng cung tiền M1 của Việt Nam luôn ở mức cao. Từ năm 2000–2006, khối lượng cung tiền luôn tăng mạnh nhằm kích thích sản xuất, hỗ trợ nền kinh tế tăng trưởng. Đến năm 2007, khi mở cửa đón nhận nhiều dòng vốn quốc tế vào Việt Nam, nhằm duy trì tỷ giá cố định, NHNN Việt Nam đã liên tục gia tăng mức cung tiền M1 lên mức 48,92% so với năm 2006. Hậu quả của quá trình này là nền kinh tế rơi vào tình trạng lạm phát cao, buộc Chính phủ thực hiện các chính sách thắt chặt tiền tệ và tài khoá. Năm 2008, NHNN phải giảm lượng cung tiền M1, và đây cũng là năm duy nhất khối lượng cung tiền M1 giảm 0,43%. Ngay sau đó, nhằm đối phó với tình hình kinh tế trong nước suy giảm bởi quá trình thắt chặt kinh tế trước đó và ảnh hưởng từ kinh tế thế giới, cung tiền tiếp tục tăng khá cao từ năm 2009–2012.

Nhìn vào mức tăng cung tiền đã hiệu chỉnh với tăng trưởng GDP có thể thấy cung tiền M1 của Việt Nam luôn cao hơn khá nhiều mức tăng GDP. Chỉ số cung tiền hiệu chỉnh của Việt Nam dao động ở mức 20% từ năm 2000 đến 2007 và đang có xu hướng giảm xuống mức dưới 10%. Điều này cho thấy, trong một thời gian dài, NHNN đã không kiểm soát mức tăng cung tiền một cách hợp lý; mức tăng cung tiền vượt xa tăng trưởng GDP ở Việt Nam. Điều này gây ra nhiều bất ổn cho đồng tiền Việt Nam, mà biểu hiện dễ thấy nhất đó là vấn đề lạm phát, khiến người dân mất lòng tin về đồng tiền nội tệ kèm theo tình trạng phân bổ nguồn lực bị sai lệch, thị trường tài chính bất ổn.

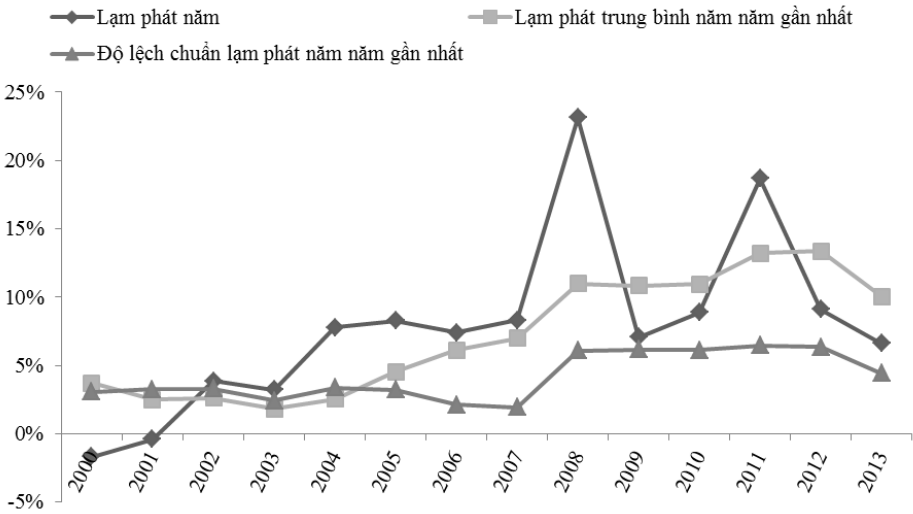
Hình 1.10. Tăng trưởng cung tiền, 2000–2013 (%)

Nguồn: Tính toán từ IMF (2014a).

Lạm phát và độ lệch chuẩn của lạm phát

Xét từ năm 2000–2006, lạm phát của Việt Nam được kiểm soát ở mức dưới 10%, mức độ ổn định khá cao với độ lệch chuẩn lạm phát năm năm dưới 4%. Tuy nhiên, từ năm 2007 đến 2013, lạm phát của Việt Nam có xu hướng tăng lên rõ rệt kèm theo độ ổn định thấp. Lạm phát trung bình năm năm của Việt Nam tăng mạnh, năm 2011 và 2012 lần lượt đạt mức 13,20% và 13,36%. Trong khi đó, độ lệch chuẩn của lạm phát có xu hướng gia tăng. Từ năm 2008 đến 2012, giá trị này loanh quanh ở mức trên 6%. Bằng nỗ lực ổn định tiền tệ của NHNN, năm 2013, độ lệch chuẩn lạm phát đã giảm xuống còn mức 4,42%; nhưng vẫn cao hơn giai đoạn 2000–2006.

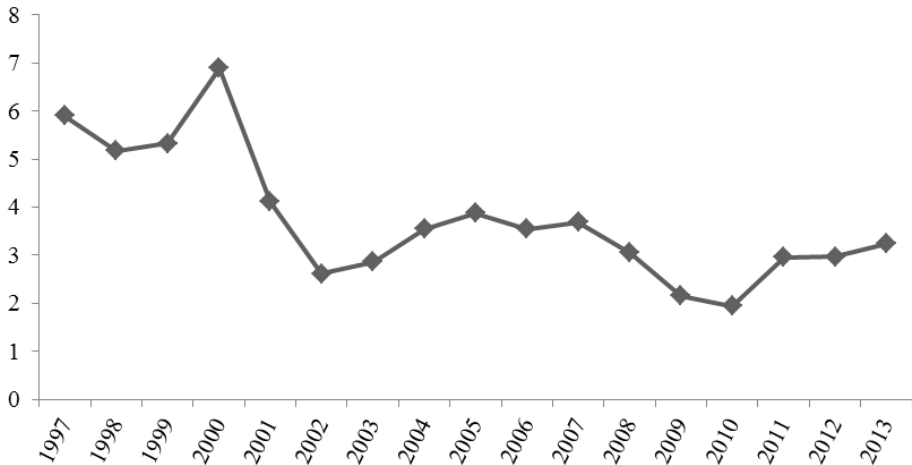
Hình 1.11. Lạm phát Việt Nam, 2000–2013 (%)



Nguồn: Tính toán từ IMF (2014a).

Chênh lệch lãi suất cho vay và huy động

Chênh lệch lãi suất cho vay và huy động của Việt Nam có xu hướng giảm từ năm 2000 đến năm 2010. Tuy nhiên, mức chênh lệch đang có dấu hiệu tăng trở lại trong giai đoạn 2011–2013. Tỷ lệ nợ xấu lớn trong hệ thống ngân hàng có thể là một nguyên nhân chính khiến chênh lệch lãi suất ở mức cao. Mức chênh lệch này đang được nói rộng cho thấy quá trình xử lý nợ xấu ở Việt Nam vẫn diễn ra chậm chạp; các chính sách đẩy mạnh xử lý nợ xấu của Chính phủ chưa phát huy tác dụng.

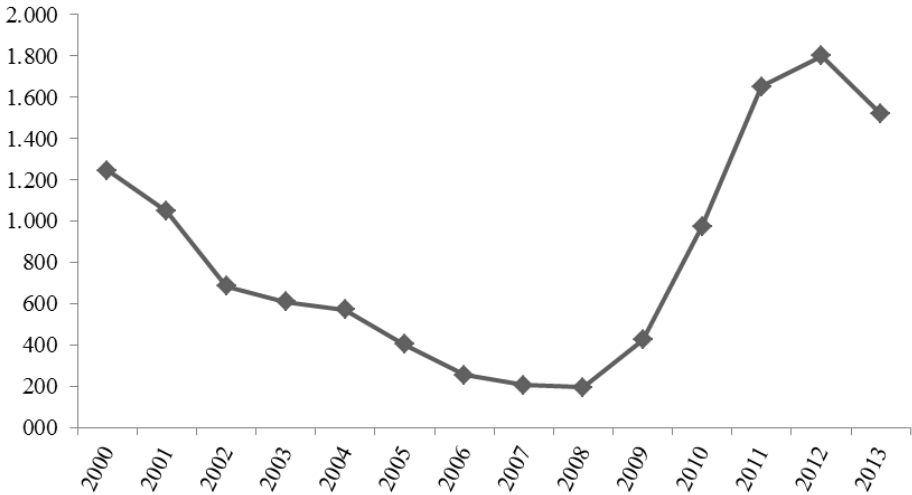
Hình 1.12. Chênh lệch lãi suất cho vay và huy động, 1997–2013 (%)

Nguồn: Tính toán từ IMF (2014a).

Độ ổn định của tỷ giá

Bất ổn tỷ giá của Việt Nam đã tăng mạnh từ năm 2009 cho tới 2012. Thật khó có thể theo đuổi chính sách neo tỷ giá vào đồng USD song hành với việc mở cửa dòng vốn từ năm 2007 và điều hành CSTT một cách độc lập. Với mong muốn tỷ giá được giữ ổn định hơn trên thị trường, NHNN liên tục thu hẹp biên độ dao động tỷ giá chính thức từ mức 5% vào năm 2009 xuống còn 1% vào năm 2011 và kéo dài đến nay. Nhưng khi dòng vốn nước ngoài liên tục đổ vào và rút ra khỏi Việt Nam một cách đột ngột, dự trữ ngoại hối của Việt Nam không đủ vững mạnh để can thiệp, giữ ổn định tỷ giá. NHNN đã liên tục buộc phải giảm giá đồng nội tệ. Điển hình trong những tháng cuối năm 2010 và đầu 2011, do nhu cầu về ngoại tệ tăng cao do nhập khẩu và trả nợ của các doanh nghiệp, ngày 11/02/2011, NHNN đã điều chỉnh nâng tỷ giá giao dịch liên ngân hàng USD/VND với mức kỷ lục (9,3%) từ 18.932 VND/1 USD lên 20.693. Sự bất ổn này đã làm xói mòn lòng tin của các nhà đầu tư về đồng tiền Việt Nam và đồng thời khiến NHNN hao hụt dự trữ ngoại tệ. Chỉ từ giữa 2012 trở lại đây, tỷ giá mới ổn định trở lại, chủ yếu do nền kinh tế chậm hồi phục khiến nhu cầu nhập khẩu thấp.

Hình 1.13. Độ lệch chuẩn tỷ giá năm năm gần nhất của Việt Nam, 2000–2013 (VND)

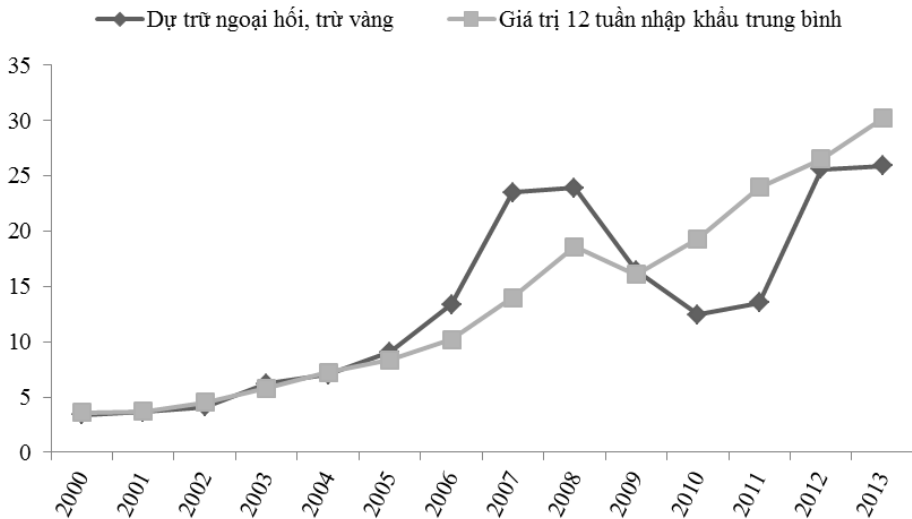


Nguồn: Tính toán từ IMF (2014a).

Dự trữ ngoại hối

Dự trữ ngoại hối của Việt Nam có sự tăng đều đặn từ 2000–2005 và tăng đột biến trong các năm 2006–2007, khi Việt Nam gia nhập WTO. Dự trữ ngoại tệ của Việt Nam đã tăng hơn hai lần từ 9,05 tỷ USD cuối 2005 lên mức 23,89 tỷ USD cuối 2007. Tuy nhiên, do những bất ổn vĩ mô trong nước kèm lạm phát tăng cao, VND đã chịu áp lực bị mất giá, khiến NHNN phải bán ngoại tệ để hỗ trợ tỷ giá. Hệ quả là, dự trữ ngoại hối của Việt Nam giảm gần một nửa xuống còn 12,47 tỷ USD trong năm 2010. Bằng những nỗ lực ổn định kinh tế vĩ mô, đẩy mạnh xuất khẩu, dự trữ ngoại hối của Việt Nam đã tăng mạnh trở lại trong năm 2012, và đạt mức 25,89 tỷ USD vào cuối năm 2013. Tuy vậy, nếu so sánh với trung bình giá trị ngoại tệ cần thiết cho 12 tuần nhập khẩu trong năm thì từ năm 2009, dự trữ ngoại hối đã thấp hơn con số này. Điều này cho thấy lượng dự trữ ngoại hối của Việt Nam vẫn còn mỏng để ổn định tỷ giá.

Hình 1.14. Dự trữ ngoại hối và 12 tuần nhập khẩu bình quân, 2000–2013 (tỷ USD)



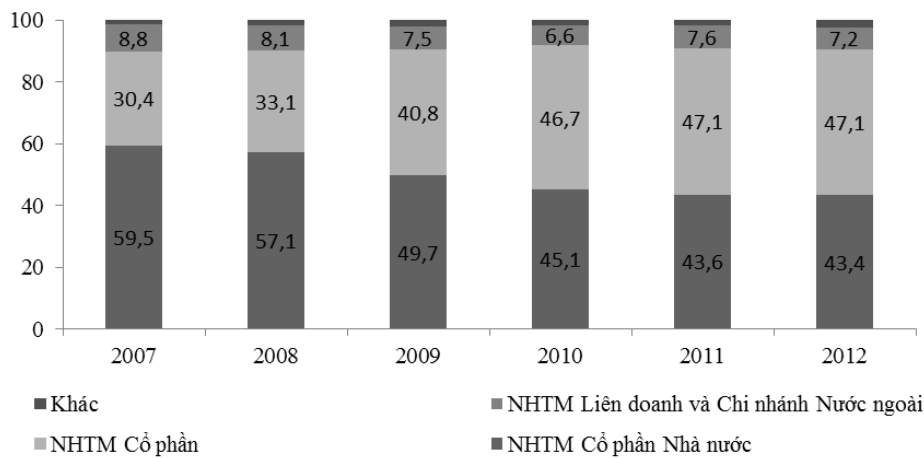
Nguồn: IMF (2014a).

Quy mô của các NHTM cổ phần nhà nước

Hệ thống NHTM Việt Nam ghi nhận sự thống trị của các NHTMNN (Nguyễn và Vũ, 2014). Năm 2005, tỷ trọng huy động và cho vay tín dụng của nhóm này chiếm gần 75% của toàn bộ hệ thống (VCBS, 2011). Tuy nhiên, tỷ trọng cho vay và huy động này đang có xu hướng giảm. Cụ thể, thị phần huy động của các NHTMNN giảm xuống chỉ còn 43,4% đến năm 2012.

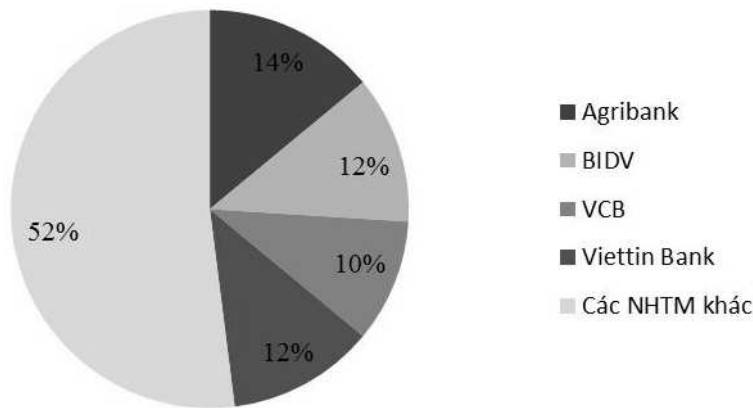
Về quy mô tài sản, trong năm 2012, tỷ trọng tài sản của bốn NHTM cổ phần nhà nước gồm Agribank, BIDV, VCB và VietinBank trong tổng số 35 NHTM cổ phần là 48%, trong khi đó, tỷ lệ cho vay và ứng trước chiếm tới 57%. Điều này cho thấy các NHTMNN vẫn chiếm tỷ trọng rất lớn trong quá trình cung cấp vốn cho nền kinh tế.

Hình 1.15. Thị phần huy động vốn các NHTM ở Việt Nam, 2007–2012 (%)



Nguồn: VnEconomy (2012).

Hình 1.16. Tỷ trọng tổng tài sản của các NHTM, 2012 (%)



Nguồn: Nguyễn và Vũ (2014).

Mức độ tự do kinh doanh

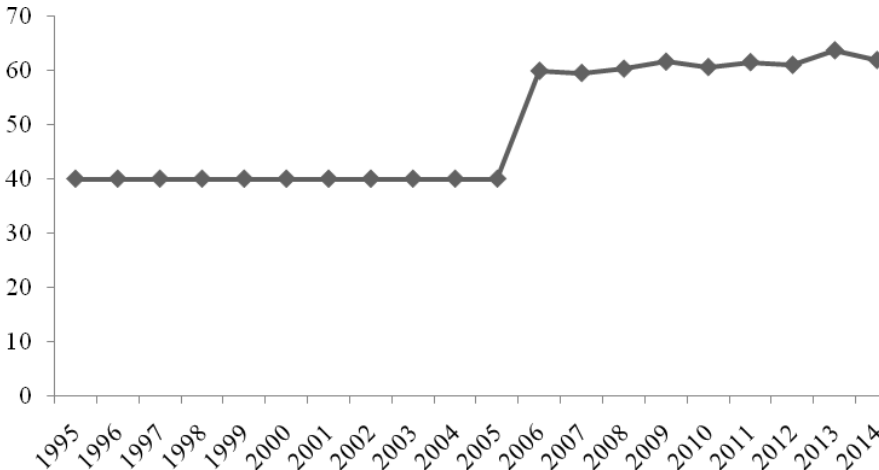
Các chỉ số tự do kinh doanh đã có bước tăng đáng kể từ năm 2006 khi Việt Nam ban hành và sửa đổi một loạt các bộ luật như Luật Đầu tư

và Luật Doanh nghiệp theo hướng tạo ra môi trường kinh doanh thông thoáng hơn để đủ điều kiện ra nhập WTO. Tuy nhiên, từ năm 2006 tới 2014, tự do kinh doanh của Việt Nam chưa có sự cải thiện; điều này cũng đặt ra kỳ vọng vào sự thay đổi trong Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp trong giai đoạn tới.

Chỉ số tự do kinh doanh

Trong giai đoạn 1995–2005, chỉ số này không thay đổi và duy trì ở mức 40 điểm. Từ năm 2006, khi Luật Doanh nghiệp 2005 chính thức đi vào hoạt động, chỉ số này có mức tăng trưởng mạnh lên 60 điểm. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2006–2014, chỉ số này vẫn loanh quanh ở mức 60 điểm và chưa có sự đột phá đáng kể. Năm 2014, chỉ số này của Việt Nam đạt mức 62,0/100, xếp thứ 105/178 nước, giảm 1,8 điểm so với năm 2013.

Hình 1.17. Chỉ số tự do kinh doanh Việt Nam, 1995–2014 (thang 0–100)



Nguồn: Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall (2014).

Chi phí thành lập doanh nghiệp

Theo WB (2014), chỉ số thành lập doanh nghiệp của Việt Nam xếp thứ 109/189 khi cần 10 bước để thành lập doanh nghiệp, trong vòng 34

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

ngày, với chi phí bằng 7,7% thu nhập bình quân trên đầu người của Việt Nam. So sánh với các nước trong khu vực, chi phí về thời gian của Việt Nam ở mức trung bình; trong khi đó, số bước thành lập vẫn khá nhiều, chi phí tiền mặt ở mức thấp.

Bảng 1.4. Chi phí thành lập doanh nghiệp nhóm các nước tham chiếu, 2014

	Thời gian (ngày)	Bước	Chi phí (% thu nhập bình quân đầu người của quốc gia đó)
Singapore (3)	2,5	3	0,6
Malaysia (16)	6	3	7,6
Lào (85)	92	6	6,7
Thái Lan (91)	27,5	4	6,7
Việt Nam (109)	34	10	7,7
Trung Quốc (158)	33	13	2
Philippines (170)	35	15	18,7
Indonesia (175)	48	10	20,5
Campuchia (184)	104	11	150,6
Myanmar (189)	72	11	176,7

Nguồn: WB (2014a).

Mức độ tự do thương mại

Nỗ lực ký kết hiệp định tự do với các quốc gia trên thế giới đã giúp Việt Nam tạo ra môi trường thương mại ngày càng tự do hơn. Các hàng rào thuế quan đang được giảm theo các cam kết trong hiệp định tự do thương mại; tuy nhiên Việt Nam vẫn tồn tại nhiều hàng rào phi thuế quan như hạn ngạch, rào cản về mặt tài chính.

Hàng rào thuế quan

Theo WTO, ITC, và UNCTAD (2013), thuế quan trung bình không có trọng số cho hàng hóa nhập khẩu từ một nước điển hình vào Việt Nam năm 2012 là 9,5%, trong khi đó, theo cam kết cắt giảm thuế nhập khẩu của WTO là 11,4%. Thuế nhập khẩu bình quân theo trọng số hàng nhập khẩu năm 2010 của Việt Nam là 5,9%; trong đó, hàng nông sản là 9,8% và hàng ngoài lĩnh vực nông sản là 5,5%.

Bảng 1.5. Một số chỉ tiêu về tự do thương mại, 2000–2011 (thang 0–10)

	2000	2005	2010	2011
Tỷ lệ thu từ thuế xuất nhập khẩu	8,18 (2,73%)*	8,16 (2,76%)*	8,16 (2,76%)*	8,16 (2,76%)*
Tỷ lệ thuế trung bình		7,36 (13,20%)*	8,04 (9,80%)*	8,04 (9,80%)*
Độ lệch chuẩn của thuế suất		1,87 (20,33%)*	5,22 (11,96%)*	5,22 (11,96%)*
Rào cản phi thương mại		4,35	4,54	4,32
Chi phí tuân thủ xuất khẩu		6,72	7,01	7,09

Nguồn: Gwartney và cộng sự (2013).

* Điểm số (giá trị thực tế)

Bảng 1.6. Mức thuế nhập khẩu vào Việt Nam, 2010 và 2012 (%)

	Năm	Tất cả sản phẩm	Nông sản	Phi nông sản
Mức thuế nhập khẩu giới hạn bình quân đơn giản		11,4	18,5	10,4
Mức thuế nhập khẩu bình quân đơn giản	2012	9,5	16,1	8,4
Mức thuế nhập khẩu bình quân có trọng số	2010	5,9	9,8	5,5

Nguồn: WTO, ITC, và UNCTAD (2013).

Theo Gwartney và cộng sự (2013), thuế quan trung bình của Việt Nam đang có xu hướng giảm, chỉ số này tăng từ 7,36 năm 2005 lên 8,04 năm 2011, tương đương mức thuế quan giảm từ 13,20% xuống còn 9,80%. Độ lệch chuẩn về thuế suất cũng giảm từ mức 20,33% năm 2005 xuống còn 11,96% năm 2011. Thêm vào đó, doanh thu thuế xuất nhập khẩu trên tổng kim ngạch xuất nhập khẩu tăng nhẹ từ 2,73% năm 2000 đến 2,76% năm 2005 và duy trì ổn định đến năm 2011. Vì vậy, chỉ số thu từ thuế xuất nhập khẩu giảm nhẹ từ năm 2000 đến 2005, sau đó không thay đổi đến năm 2011.

Hàng rào phi thuế quan

Theo Gwartney và cộng sự (2013), chỉ số hàng rào phi thuế quan ở mức thấp cho thấy hàng rào phi thuế của Việt Nam đang là một cản trở trong hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam. Chỉ số này của Việt Nam từ

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

năm 2005 đến 2011 luôn ở mức dưới 5. Trong khi đó, trong năm 2011, các nước trong khu vực như Thái Lan (5,53), Malaysia (6,45), Indonesia (5,48), Philippines (6,73) đều trên mức 5. Trên thực tế, các rào cản về mặt hành chính và hạn ngạch (*quota*) cho các sản phẩm nhập khẩu vào Việt Nam vẫn còn khá phổ biến. Điển hình là mới đây nhất, ngày 18/02/2014, Bộ Công thương đã ban hành thông tư về hạn ngạch thuế quan nhập khẩu đối với các mặt hàng đường, muối, trứng gà và trứng gia cầm vào Việt Nam.

Chi phí tuân thủ

Theo Gwartney và cộng sự (2013), chỉ số chi phí tuân thủ của Việt Nam có xu hướng tăng trong giai đoạn 2005–2011 từ 6,72 điểm lên 7,09 điểm/10.

Bảng 1.7. Chi phí để giao thương qua biên giới, 2014

	Số giấy tờ xuất khẩu	Thời gian xuất khẩu (ngày)	Chi phí cho xuất khẩu (USD)	Số giấy tờ nhập khẩu	Thời gian nhập khẩu (ngày)	Chi phí cho nhập khẩu (USD)
Singapore (1)	3	6	460	3	4	440
Malaysia (5)	4	11	450	4	8	485
Thái Lan (24)	5	14	595	5	13	760
Philippines (42)	6	15	585	7	14	660
Indonesia (54)	4	17	615	8	23	660
Việt Nam (65)	5	21	610	8	21	600
Myanmar (113)	9	25	670	9	27	660
Campuchia (114)	8	22	795	9	24	930
Lào (161)	10	23	1950	10	26	1910

Nguồn: WB (2014a).

Theo WB (2014a), giao thương hàng hóa tại biên giới của Việt Nam phải tuân thủ qua năm tờ trình để xuất khẩu và tám tờ trình để nhập khẩu, thời gian xuất khẩu hàng hóa là 21 ngày, nhập khẩu là 21 ngày; chi phí để xuất khẩu một container là 610 USD, nhập khẩu là 600 USD. So với các nước trong khu vực, ngoại trừ Lào, Campuchia và Myanmar, các

chi phí về thời gian, thủ tục và chi phí tài chính để thông quan xuất nhập khẩu của Việt Nam là tương đối cao.

Phát triển thị trường các yếu tố sản xuất

Nhìn chung, các quy định về giờ lao động đã linh hoạt hơn, giúp doanh nghiệp chủ động thương lượng với người lao động về thời gian làm việc trong tuần. Tuy nhiên, các quy định về tiền lương tối thiểu và đóng BHXH phần nào cản trở doanh nghiệp thuê lao động; trong đó, chi phí sa thải người lao động vẫn ở mức rất cao. Bên cạnh đó, các quy định cho vay tại Việt Nam đã giúp bảo vệ cả người đi vay và cho vay, thông tin về các doanh nghiệp trong quá khứ cũng đã được các NHTM cập nhật để ra quyết định cho vay hiệu quả hơn. Chính sách về đất đai của Việt Nam vẫn chưa tạo ra sự ổn định hoàn toàn cho doanh nghiệp khi tham gia sản xuất; mặc dù các rủi ro về thu hồi đất được doanh nghiệp đánh giá đã giảm, nhưng vẫn còn đáng lo ngại.

Tuyển dụng và sa thải, chi phí sa thải

Việt Nam có những quy định khá cứng nhắc trong quá trình tuyển dụng và sa thải lao động. Chỉ số tuyển dụng và sa thải của người lao động đã có xu hướng đi xuống từ năm 2005 đến 2011. Trong khi quá trình tuyển dụng của doanh nghiệp gặp trở ngại bởi một số quy định về lương tối thiểu dành cho người lao động, đóng góp BHXH theo tỷ lệ tương ứng thì để sa thải một người lao động, theo Bộ luật Lao động Việt Nam năm 2010, người sử dụng lao động phải thông báo trước ít nhất 45 ngày làm việc đối với hợp đồng lao động không xác định thời hạn. Đối với trường hợp kỷ luật sa thải lao động, người sử dụng lao động phải tổ chức phiên họp với sự có mặt của ban chấp hành công đoàn. Như vậy, nhà tuyển dụng phải thực hiện khá nhiều quy định của pháp luật trong Bộ luật Lao động.

Bảng 1.8. Một số chỉ tiêu đánh giá thị trường lao động, 2005–2011 (thang 0–10)

	2005	2010	2011
Tuyển dụng và sa thải	5,41	5,44	5,19
Thương lượng tập thể	6,24	7,79	7,22
Quy định giờ làm việc	8,7	10,0	10,0
Chi phí sa thải	1,93	2,52	2,52

Nguồn: Gwartney và cộng sự (2013).

Thêm vào đó, chi phí sa thải lao động do dư thừa của người sử dụng lao động ở Việt Nam là rất cao. Mặc dù có sự tăng nhẹ trong giai đoạn 2010–2011, chỉ số chi phí sa thải vẫn ở mức thấp. Mặc dù Luật Lao động Việt Nam cho phép sa thải lao động dư thừa, nhưng để làm được việc đó, theo WB, 2014a, người tuyển dụng lao động ở Việt Nam phải trả cho người lao động 24,6 tuần lương, tương đương gần sáu tháng lương cho việc sa thải lao động dư thừa.

Thương lượng tập thể

Chỉ số thương lượng tập thể của Việt Nam đã có mức tăng khá từ năm 2005 đến năm 2011. Điều này cho thấy, tiền lương của người lao động đang có bước chuyển đổi từ việc ấn định của tập thể sang thương lượng với từng cá nhân. Hiện nay, chỉ có viên chức, công chức nhà nước, DNNN được ấn định theo bảng lương theo hệ số của nhà nước; còn lại, hầu như các doanh nghiệp tư nhân sẽ dựa vào mức lương tối thiểu để thỏa thuận lương với người lao động. Tính linh hoạt trong thỏa thuận tiền lương với người lao động giúp cho nhà tuyển dụng có thể chủ động trong việc tuyển nhân công, phân bổ nguồn lực cho sản xuất. Nhờ vậy, quản trị trong doanh nghiệp trở nên hiệu quả hơn.

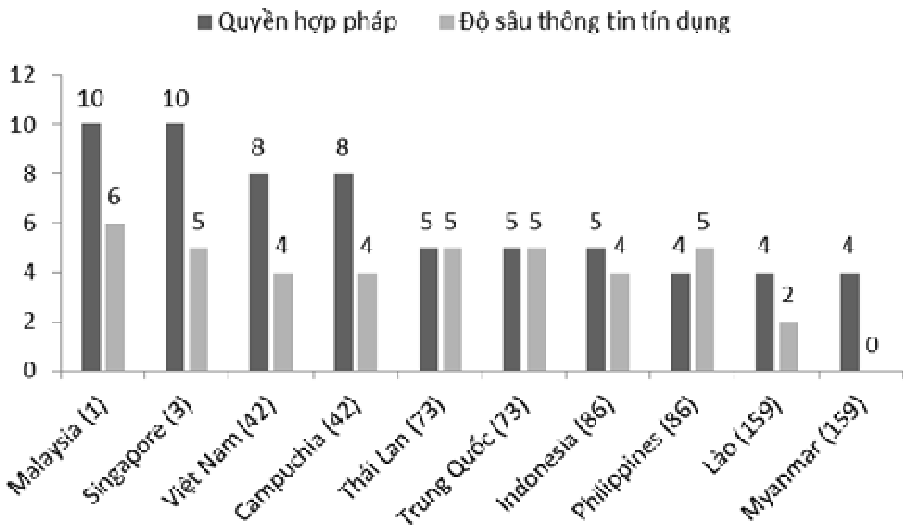
Tính cứng nhắc trong giờ lao động

Theo Gwartney và cộng sự (2013), tính đến 2011, các doanh nghiệp không còn gặp khó khăn hay ràng buộc với quy định giờ làm việc của người lao động của Chính phủ. Theo Báo cáo Môi trường Kinh doanh 2014, doanh nghiệp được phép để người lao động làm việc 50 giờ một

tuần. Nhà nước không đưa ra những rào cản lớn khi lao động tăng ca làm việc vào ban đêm và ngày nghỉ, ngày lễ tết. Có thể thấy, thời gian làm việc của lao động đã được điều chỉnh linh hoạt, không bị ràng buộc lớn bởi các quy định của Nhà nước.

Cấp tín dụng

Hình 1.18. Chỉ số cấp tín dụng, 2014 (thang 0–10, 0–6)



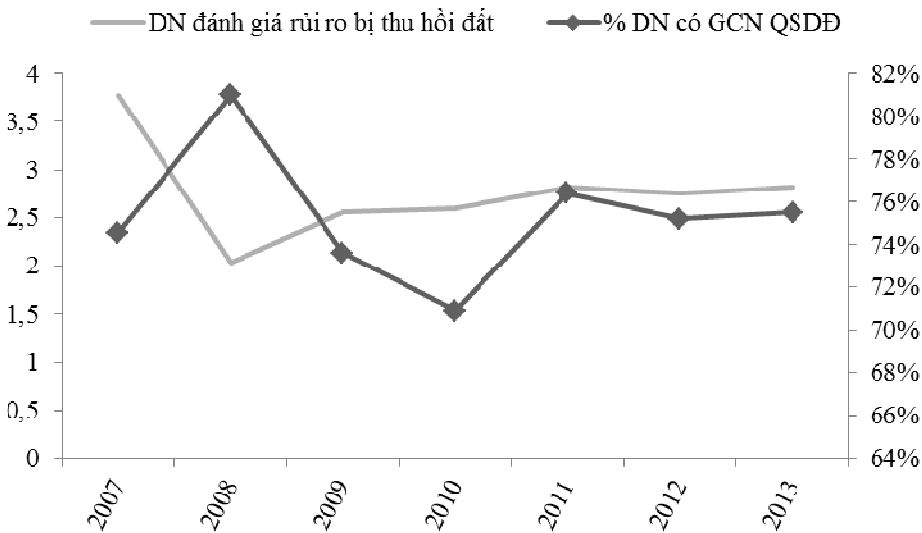
Nguồn: WB (2014a).

Theo WB (2014), pháp luật Việt Nam nhằm bảo vệ người đi vay và người cho vay thông qua tài sản thế chấp là khá rõ ràng. Việt Nam cho phép tài sản thế chấp được sử dụng là động sản, kèm theo đó, quy trình về cho vay cũng được Nhà nước quy định rõ. Thêm vào đó, khả năng tiếp cận dữ liệu về doanh nghiệp đi vay của các NHTM tại Trung tâm thông tin tín dụng Quốc gia (CIC) ở mức khá, đạt 4/6 điểm. So với các nước trong khu vực, các chính sách cung cấp tín dụng của Việt Nam ở mức tốt, chỉ kém Malaysia và Singapore.

Cung cấp đất đai cho doanh nghiệp

Nhìn chung, đa số doanh nghiệp Việt Nam đã nhận được GCN QSDĐ. Tuy nhiên, vẫn còn khoảng 25% doanh nghiệp hàng năm vẫn chưa nhận được giấy này. Điều này thể hiện vẫn còn nhiều doanh nghiệp chưa ổn định đất sản xuất, do thủ tục hành chính vẫn khá rườm rà. Hơn nữa, doanh nghiệp vẫn còn cảm thấy rủi ro về tình trạng thu hồi đất sản xuất. Tuy nhiên, từ 2007–2013, niềm tin về rủi ro này có xu hướng giảm nhẹ.

Hình 1.19. Chỉ tiêu đánh giá thị trường đất đai, 2007–2013 (% , thang 1–5)



Nguồn: VCCI (2014).

Đánh giá bước đầu về mức độ phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam

Chỉ số tổng hợp tham khảo

Các chỉ số tổng hợp, được một số tổ chức uy tín tính toán, chính là những thước đo tham khảo có giá trị khi đánh giá toàn thể mức độ phát

triển KTTT ở Việt Nam trong khi chờ đợi việc xây dựng một bộ chỉ số phù hợp hơn đối với Việt Nam.

Tự do Kinh doanh Toàn cầu

Trong giai đoạn 2005–2011, mức độ tự do kinh tế của Việt Nam chưa có dấu hiệu cải thiện; so với năm 2010, chỉ số tự do kinh tế của Việt Nam năm 2011 còn giảm mạnh từ 6,52 xuống còn 6,23, giảm 20 bậc từ 102 xuống mức 122. Trong các tiêu chí, chỉ số về hệ thống pháp luật và quyền tài sản, độ lành mạnh tiền tệ có xu hướng giảm từ năm 2005 đến năm 2011 và ở mức khá thấp. Trong khi đó, quy mô chính phủ có dấu hiệu giảm từ 2005–2010 tuy nhiên lại tăng trở lại vào năm 2011 (chỉ số giảm từ 8,04 năm 2010 xuống còn 7,03 năm 2011).

Bảng 1.9. Chỉ số tổng hợp Tự do Kinh tế Toàn cầu Việt Nam, 2005–2011 (thang 0–10)

	2005	2010	2011
Xếp hạng	102	102	122
Điểm trung bình	6,19	6,52	6,23
Quy mô chính phủ	6,58	8,04	7,03
Hệ thống pháp luật và quyền tài sản	5,86	5,88	5,66
Độ lành mạnh tiền tệ	6,30	5,93	5,69
Tự do TMQT	5,84	6,28	6,27
Các điều luật	6,39	6,49	6,49

Nguồn: Gwartney và cộng sự (2013).

Ngoài ra, tự do thương mại và tính linh hoạt trong các điều luật có dấu hiệu cải thiện, nhưng vẫn còn rất chậm. Trong giai đoạn 2010–2011, hai chỉ số này dường như không thay đổi.

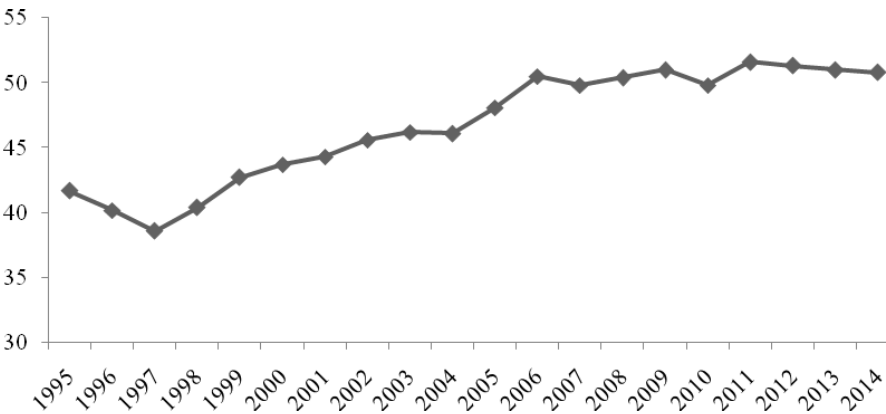
Chỉ số Tự do Kinh tế

Theo Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall (2014), trong giai đoạn 1997–2006, Việt Nam có sự gia tăng đều đặn về mức độ tự do kinh tế. Tuy nhiên, từ năm 2007–2014, chỉ số về tự do kinh tế vẫn loanh quanh ở mức

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

50 điểm, thậm chí từ năm 2011, chỉ số này có dấu hiệu đi xuống. Tính đến năm 2014, Việt Nam được 50,8 điểm, xếp thứ 147 về mức độ tự do kinh tế. Số điểm này giảm 0,2 điểm so với năm 2013, phản ánh sự đi xuống của tự do kinh tế, do các vấn đề tham nhũng, tự do tiền tệ, và tự do kinh doanh. Việt Nam đứng vị trí thứ 33 trong tổng số 42 nước châu Á Thái Bình Dương, và chỉ số này thấp hơn mức trung bình của thế giới và khu vực.

Hình 1.20. Chỉ số tổng hợp về tự do kinh tế của Việt Nam, 1995-2014



Nguồn: Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall (2014).

Đánh giá tổng hợp

Về tổng thể, các chỉ số về tự do kinh tế của Việt Nam cho thấy nền KTTT của Việt Nam đã có sự cải thiện đáng kể trong giai đoạn 2000–2006, nhưng sau đó bị chứng lại. Từ năm 2012 tới nay, mức độ phát triển nền KTTT thậm chí có xu hướng tụt lùi. Về mặt xếp hạng, Việt Nam nằm trong vùng thấp so với khu vực và trên thế giới.

So sánh giữa các yếu tố cho thấy, các yếu tố về quản trị và pháp trị của Nhà nước có tương quan yếu kém hơn các yếu tố còn lại, thậm chí đang suy giảm; các vấn đề cần nhấn mạnh và quan tâm là nợ công, tư pháp độc lập và tòa án công minh. Các yếu tố khác vẫn ở mức trung bình, chưa có sự cải thiện rõ rệt; trong đó, khả năng kiểm soát cung tiền còn hạn chế; vẫn

còn nhiều quy định ngặt nghèo, điển hình là các quy định trong luật lao động vẫn còn nhiều cứng nhắc và hàng rào phi thuế quan vẫn còn nhiều.

Về tiêu chí quy mô và hiệu quả của Nhà nước, quy mô chi tiêu của Chính phủ tăng trong thời gian gần đây trong khi hiệu quả quản trị của Chính phủ giảm sút (thâm hụt ngân sách có xu hướng tăng trong thời gian gần đây); tính bền vững của NSNN thấp (tổng thu ngân sách theo dự toán của năm 2014 không đủ trả chi thường xuyên). Thêm vào đó, gánh nặng thuế vẫn ở mức cao so với khu vực, mức thu nhập bắt đầu đánh thuế thu nhập cá nhân thấp, trong khi khung thuế suất cao. Đầu tư công của Việt Nam đang có xu hướng giảm nhưng vẫn còn chậm và ở mức khá cao.

Về tiêu chí hệ thống pháp trị, hệ thống pháp trị của Việt Nam nhìn chung còn yếu so với các nước trong khu vực, thậm chí có xu hướng giảm dần. Tính độc lập của hệ thống tư pháp đang giảm, thể hiện các nhóm lợi ích ngày càng có nhiều uy quyền để tác động tới quá trình điều tra và xét xử ở Việt Nam. Thêm vào đó, tính công minh của tòa án thấp, doanh nghiệp tư nhân khó có tiếng nói trong việc giải quyết các tranh chấp với quy định của Chính phủ. Việc thực thi các tranh chấp trong hợp đồng của Việt Nam ở mức trung bình so với khu vực. Một vấn đề đáng lo ngại là vấn đề bảo vệ quyền tài sản của Việt Nam chưa được thực sự coi trọng và đang có xu hướng giảm. Thêm vào đó, khả năng kiểm soát tham nhũng của Việt Nam, dù có cải thiện đôi chút nhưng vẫn còn thấp hơn so với các nước trong khu vực.

Về hệ thống tài chính tiền tệ, độ lành mạnh về tiền tệ đang có xu hướng cải thiện từ năm 2012 cho tới nay. Tăng trưởng của cung tiền M1 so với tăng trưởng GDP, bất ổn về lạm phát và tỷ giá đang có xu hướng giảm. Tuy nhiên, quy mô các NHTMNN trong hệ thống ngân hàng vẫn ở mức cao.

Về mức độ tự do kinh doanh, việc cải thiện môi trường pháp lý, đặc biệt là Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp, để đáp ứng các điều kiện gia nhập WTO đã giúp cho mức độ tự do kinh doanh của Việt Nam tăng đáng kể trong năm 2006. Tuy nhiên kể từ đó tới nay, Việt Nam vẫn chưa có bước đột phá nào. Chi phí thành lập doanh nghiệp vẫn còn khá cao so với các nước trong khu vực.

Về tiêu chí tự do thương mại, Việt Nam đang từng bước có những cải thiện quan trọng. Các hàng rào thuế quan được giảm dần theo quy định của WTO. Tuy nhiên, Việt Nam đang gia tăng các hàng rào phi thuế quan. Các thủ tục hải quan vẫn còn rườm rà, thời gian thông quan hàng hóa biên giới vẫn ở mức cao so với các nước trong khu vực.

Về phát triển thị trường các yếu tố sản xuất, các quy định trên thị trường lao động đã có sự linh hoạt hơn về giờ lao động, song các quy định về tiền lương tối thiểu, đóng BHXH còn gây cản trở doanh nghiệp thuê lao động, đặc biệt, chi phí sa thải người lao động vẫn ở mức rất cao. Thị trường đất đai do tính đặc thù là Nhà nước là đại diện chủ sở hữu tạo ra rủi ro thu hồi đất cho doanh nghiệp; các quy định pháp luật còn khiến doanh nghiệp khó khăn trong quá trình nhận GCN QSDĐ. Trong khi đó, các quy định trên thị trường vốn đã được gỡ bỏ đáng kể, giúp các doanh nghiệp tư nhân tiếp cận vốn với NHTM dễ dàng hơn.

Kết luận và hàm ý chính sách

Những phân tích và đánh giá tổng quát của chúng tôi về quá trình phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam cho thấy Việt Nam đã có những cải thiện đáng kể về các yếu tố KTTT từ năm 2000 trở lại đây, đặc biệt là trong những năm Việt Nam chuẩn bị gia nhập WTO. Tuy nhiên, kể từ năm 2008, tốc độ cải thiện đã bị chứng lại. Nhiều tiêu chí phát triển KTTT có dấu hiệu bị suy giảm và còn thấp hơn nhiều so với các quốc gia trong khu vực, đặc biệt là các tiêu chí liên quan đến hệ thống pháp trị và quản trị nhà nước. Thêm vào đó, Nhà nước vẫn còn nhiều chính sách can thiệp vào các thị trường đất đai, lao động, vốn, TMQT và trực tiếp tham gia vào hoạt động kinh tế, làm méo mó phân bổ nguồn lực của xã hội.

Vì vậy, để phát triển và hoàn thiện kinh tế trường ở Việt Nam trong những năm tới, việc quan trọng nhất của Việt Nam là nâng cao tính độc lập của tư pháp, không để các lợi ích nhóm can thiệp vào quá trình xét xử tranh chấp kinh tế, tăng cường tính dân chủ, nâng cao tiếng nói của doanh nghiệp, người dân trong các hoạt động xây dựng luật của Quốc hội. Ngoài ra, Chính phủ cần bảo vệ tốt quyền tài sản hợp pháp của

người dân và doanh nghiệp, ngoài các tài sản hữu hình như cơ sở vật chất, tài sản tư, còn cần tập trung bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ. Thêm vào đó, Nhà nước cần có chính sách quản lý đất đai một cách hợp lý, tạo nên một thị trường đất đai minh bạch.

Thứ hai, Chính phủ cần tăng cường kỷ luật ngân sách, thu hẹp bộ máy hành chính nhằm cắt giảm chi thường xuyên. Chính phủ cũng cần chuyển một phần các hoạt động đầu tư công sang cho khu vực tư, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp tư nhân tham gia đầu tư vào các hoạt động công ích một cách bình đẳng. Ngoài ra, do gánh nặng thuế của Việt Nam vẫn ở mức cao, có thể làm giảm động lực đầu tư của doanh nghiệp, vì vậy, các mức thuế cũng cần có lộ trình giảm, đảm bảo cân bằng ngân sách kèm theo đó là nâng cao hệ thống thu thuế, giảm thất thoát thuế.

Thứ ba, NHNN cần nâng cao tính độc lập của mình trong việc điều hành CSTT. NHNN cần kiểm soát cung tiền hiệu quả, phù hợp với mức tăng trưởng GDP, qua đó sẽ kiểm soát được tỷ lệ lạm phát trong vùng mục tiêu. Bên cạnh đó, trong bối cảnh TMQT và dòng vốn vào ra Việt Nam tương đối tự do, NHNN cần có lộ trình thả nổi tỷ giá để đảm bảo ổn định vĩ mô trong dài hạn.

Thứ tư, trong lộ trình cam kết với WTO, ngoài các hàng rào thuế quan, Việt Nam cần chủ động cắt bỏ nhiều hàng rào phi thuế quan, cải cách các thủ tục hải quan để giảm các thủ tục hành chính liên quan đến xuất nhập khẩu, tăng cường ký kết các hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương.

Thứ sáu, Việt Nam cần tiếp tục giảm bớt các quy định về thuê lao động, đặc biệt trong việc sa thải công nhân, gia tăng quyền đàm phán về lương cho doanh nghiệp và người lao động.

Tài liệu tham khảo

1. Cournot, A. (1938), *Researches into the mathematical principles of the theory of wealth*. (N. T. Bacon, Trans.) (1897th ed.), The Macmillan Company.
2. Cunningham F. (2005), "Market Economies and Market Societies", *Journal of Social Philosophy* 36(2), 129–142.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

3. Diễn đàn Kinh tế Thế giới (2014), *The Global Competitiveness Report 2013–2014* (Insight Report).
4. Gwartney, J., Lawson, R., và J. H. Hall (2013), *Economic Freedom of the World: 2013 Annual Report*. Fraser Institute. Trục tuyến tại www.freetheworld.com
5. IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế) (2014a), *International Financial Statistics (IFS)*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Trục tuyến tại <http://www.imf.org/external/index.htm>
6. IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế) (2014b), *World Economic Outlook Database*. Quỹ Tiền tệ Quốc tế. Trục tuyến tại <http://www.imf.org/external/data.htm>
7. Institute of Economic and Resource Management (2003), *A report on the Development of China's Market Economy 2003*. Beijing Normal University.
8. Kasper, W., Streit, M. E., và Boettke, P. J. (2013), *Institutional Economics: Property, Competition, Policies*. Cheltenham: Edward Elgar.
9. Mises, L. V. (1963[1949]), *Human Action: A Treatise on Economics* (The first edition, Scholar's Edition.). Alabama: The Ludwig von Mises Institute. Trục tuyến tại <http://mises.org/library/human-action-0>
10. MOF (2014a), *Bản tin nợ công số 3*. Hà Nội: MOF.
11. MOF (2014b), *Quyết toán NSNN năm 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 và 2012*. MOF.
12. Nguyễn, Đ. T., và Vũ, M. L. (2014), "Chương 4: Đánh giá hệ thống NHTM Việt Nam bằng bộ Chỉ số Lãnh mạnh Tài chính (FSIs)", trong Đ. T. Nguyễn (Ed.), *Báo cáo Thường niên Kinh tế Việt Nam 2014: Những ràng buộc đối với tăng trưởng*. Hà Nội: Nxb Đại học Quốc gia Hà Nội.
13. Polouektov, A. (2002), "Non-Market Economy Issues in the WTO Anti-Dumping Law and Accession Negotiations Revival of a Two-tier Membership", *Journal of World Trade* 36(1): 1–37.
14. Quỹ Di sản và Tạp chí Phổ Wall. (2014), *2014 Index of Economic Freedom*. The USA. Trục tuyến tại <http://www.heritage.org/index/>
15. Rothbard, M. N. (1962), *Man, Economy, and State* (2004 Edition.). Alabama: The Ludwig von Mises Institute.
16. Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Liberty Fund edition of 1981., Vol. I). Oxford University Press, the United States of America: Liberty Fund, Inc.
17. Tổng cục Thống kê (2013), *Niên giám thống kê 2013*. Hà Nội: Nxb Thống kê.
18. Tổ chức Minh bạch Quốc tế (2014), *Transparency International Corruption Perceptions Index 2013*. Transparency International.
19. VCB (2011), *Báo cáo ngành ngân hàng Việt Nam, tháng 9/2011*. Công ty chứng khoán Ngoại thương Việt Nam.
20. VCCI (2014), *Chỉ số năng lực cạnh tranh cấp tỉnh PCI 2007 –2013*. VCCI. Trục tuyến tại <http://www.pcivietnam.org/>

Đánh giá tổng quan...

21. VnEconomy (2012), "Giảng co thị phần ngân hàng". Truy cập tại <http://vneconomy.vn/tai-chinh/giang-co-thi-phan-ngan-hang-20120718010341575.htm>
22. WB (2014a), *Doing Business 2014* (11th Edition.). Washington, D.C.: WB. Trực tuyến tại <http://www.doingbusiness.org/>
23. WB (2014b), *World Governance Indicator*. WB. Trực tuyến tại www.govindicators.org
24. WTO, ITC, và UNCTAD. (2013), *World Tariff Profiles 2013*. Switzerland: WTO Publication.

Chương 2

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

Đậu Anh Tuấn, Nguyễn Thị Thu Trang,
Đinh Tuấn Minh, Phạm Ngọc Thạch

Dẫn nhập

Sự phát triển của nền KTTT đòi hỏi phải có một trật tự luật pháp để bảo vệ các quyền tài sản và hợp đồng của người dân tham gia thị trường, qua đó tạo ra môi trường kinh doanh có khả năng tin cậy và tiên đoán được. Nếu thiếu các điều kiện về luật pháp, đầu tư và chuyên môn hoá sẽ khó có thể diễn ra, nền kinh tế sẽ không thể phát triển.

Hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam trong gần 30 năm qua, kể từ thời điểm Đổi mới năm 1986, đã có những bước phát triển vượt bậc, góp phần quan trọng vào chuyển đổi khung khổ nền kinh tế từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền KTTT. Các chế định pháp luật tạo nền tảng cho hoạt động kinh doanh cũng như các chế định điều chỉnh cụ thể từng khía cạnh và lĩnh vực của nền kinh tế đã được xây dựng và hoàn thiện dần. Việc điều chỉnh hành vi của các chủ thể kinh tế cũng được chuyển đổi dần từ các biện pháp hành chính sang các biện pháp thị trường.

Tuy nhiên, hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam vẫn chưa thực sự đáp ứng được các đòi hỏi của nền KTTT. Các thể chế phi chính thức,

chứ không phải hệ thống tư pháp, vẫn chiếm lĩnh vị trí quan trọng trong việc xét xử các tranh chấp kinh tế ở Việt Nam (McMillan và Woodruff, 1999). Bên cạnh đó, vẫn còn nhiều các quy định luật pháp chồng chéo cản trở người dân tham gia và rút lui khỏi các thị trường hàng hóa và dịch vụ. Nhu cầu xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện với thị trường vì vậy vẫn còn lớn.

Chương này tập trung phân tích và đánh giá các yếu tố của hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam dưới góc độ thân thiện với thị trường. Để thực hiện nhiệm vụ này, trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ xây dựng các tiêu chí đánh giá. Dựa trên các tiêu chí này, chúng tôi đưa ra bức tranh toàn cảnh về diễn biến phát triển của hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam, đánh giá các ưu điểm và chỉ ra những vấn đề còn tồn tại của hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam theo từng tiêu chí. Đây sẽ là cơ sở để chúng tôi đề xuất các vấn đề cần điều chỉnh, sửa đổi và bổ sung để hệ thống pháp luật Việt Nam ngày càng trở nên thân thiện hơn với nền KTTT.

Các tiêu chí đánh giá hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

Các khái niệm

Hệ thống pháp luật kinh tế là tập hợp các nguyên tắc, quy định, văn bản pháp luật điều chỉnh các hoạt động kinh doanh và thương mại ở các lĩnh vực và khía cạnh khác nhau (mỗi khía cạnh và lĩnh vực được xem là một chế định).

Bất kỳ quốc gia nào cũng có hệ thống pháp luật kinh tế của riêng mình để tạo dựng và duy trì trật tự cho các hoạt động kinh tế của người dân. Tuy nhiên, không phải hệ thống pháp luật nào cũng tạo ra một trật tự thân thiện với thị trường, giúp thị trường phát triển, đặc biệt là tại các nước đang phát triển và các nước đang chuyển đổi.

Một hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường được hiểu là một hệ thống pháp luật mà ở đó các chế định được thiết kế theo hướng

tạo thành khung khổ pháp lý cho các hoạt động thị trường có thể diễn ra thuận lợi và an toàn theo các quy luật thị trường, với sự can thiệp hành chính tối thiểu từ nhà nước. Một hệ thống pháp luật như vậy không những phải đầy đủ các quy phạm pháp luật để đáp ứng cho mọi nhu cầu pháp lý của các thành viên tham gia thị trường, mà còn phải minh bạch và phù hợp với điều kiện thực tiễn của quốc gia đó, để sao cho người dân sẵn sàng tuân thủ và các cơ quan bảo vệ và thực thi pháp luật có thể áp dụng một cách công bằng cho mọi người dân.

Các tiêu chí đánh giá

Từ khái niệm về hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường, trên cơ sở tham khảo các nghiên cứu phân tích pháp luật và các báo cáo đánh giá về thể chế pháp luật thân thiện thị trường trên thế giới và ở Việt Nam³, chương này sử dụng hai nhóm tiêu chí cơ bản để đánh giá hệ thống pháp luật Việt Nam về kinh tế theo định hướng thị trường. Cụ thể bao gồm:

Nhóm tiêu chí thứ nhất – Nhóm các tiêu chí về các điều kiện nền tảng cho nền KTTT vận hành.

Một nền KTTT đúng nghĩa cần được xây dựng trên nền tảng một chế độ sở hữu tại đó các quyền và trách nhiệm của các cá nhân với mọi tài sản được xác lập rõ ràng. Một hệ thống pháp luật thân thiện với thị trường phải bao gồm các quy định chặt chẽ về sở hữu và các cơ chế bảo vệ quyền sở hữu hiệu quả. Cùng với đó, hệ thống pháp luật kinh tế cần phải minh bạch, thống nhất, có khả năng thực thi để giúp cho các hoạt động kinh tế vận hành một cách thuận lợi và an toàn. Thêm nữa, để hệ thống pháp luật này đáp ứng được nhu cầu pháp lý thực sự của người dân trong mọi lĩnh vực kinh doanh thì quá trình xây dựng các quy phạm

³ Bộ Tiêu chí Nền KTTT trong pháp luật về phòng vệ thương mại của Hoa Kỳ, Liên minh châu Âu.

APEC - OECD, APEC - OECD Integrated Checklist on Regulatory ReformWorld bank, Regulatory Quality Indicators, 2010.

American Evaluation Association, An Evaluation Roadmap for a more Effective Government, 9/2010.

pháp luật cần có sự tham gia tích cực của khu vực tư nhân. Để đánh giá nội dung này, bốn tiêu chí sau sẽ được xem xét.

- Chế định pháp luật về nội dung chế độ sở hữu;
- Hệ thống tổ tụng bảo vệ quyền sở hữu;
- Chất lượng của hệ thống pháp luật về kinh tế;
- Sự tham gia của khu vực tư vào xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế.

Nhóm tiêu chí thứ hai – Nhóm các tiêu chí về các chế định pháp luật điều chỉnh sự vận hành của KTTT.

Để nền kinh tế phát triển dựa trên động lực sáng tạo và cạnh tranh phục vụ người tiêu dùng, quyền tự do kinh doanh được xem là yếu tố cốt lõi, có tính quyết định không những nội dung mà cả phương pháp điều chỉnh các chế định pháp luật về các hoạt động kinh tế trong một nền KTTT. Theo nghĩa này, hệ thống pháp luật trong nền KTTT đóng vai trò như là khung khổ để quyền tự do kinh doanh được cụ thể hóa, được bảo vệ và được giới hạn trong những trường hợp cần thiết nhằm đảm bảo sự phát triển bền vững, phù hợp với các lợi ích công cộng và giảm thiểu ảnh hưởng tiêu cực tới các quyền tự do kinh doanh của các chủ thể khác.

Có ba tiêu chí liên quan tới pháp luật về quyền tự do kinh doanh, tương ứng với ba giai đoạn của quá trình kinh doanh. Đó là:

- Chế định pháp luật về gia nhập thị trường;
- Chế định pháp luật điều chỉnh các hoạt động trao đổi trên thị trường;
- Chế định pháp luật về rút khỏi thị trường.

Mỗi tiêu chí được đo lường bằng một số chỉ số cụ thể. Ý nghĩa, các chỉ số đo lường, và nguồn số liệu liên quan để đánh giá mỗi tiêu chí được trình bày chi tiết trong Bảng 2.1 dưới đây.

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

Bảng 2.1. Bảng các tiêu chí đánh giá mức độ thân thiện với thị trường của hệ thống pháp luật kinh tế

Tiêu chí	Chỉ số đo lường/đánh giá	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
Nhóm các tiêu chí về điều kiện pháp luật nền tảng cho KTTT			
Chế độ sở hữu	– Tính đầy đủ – Tính minh bạch – Tính hợp lý	Các quy định về sở hữu đối với tài sản đưa vào kinh doanh hoặc thu được từ hoạt động kinh doanh càng được ghi nhận đầy đủ, rõ ràng và hợp lý thì quyền sở hữu càng đảm bảo an toàn và được tôn trọng.	Hệ thống pháp luật Việt Nam có liên quan tới sở hữu (đặc biệt là Hiến pháp và Bộ luật Dân sự).
Hệ thống tổ tụng bảo vệ quyền sở hữu	– Tính đầy đủ – Tính hiệu quả	Cơ chế pháp luật về tổ tụng càng đầy đủ và việc thực thi các cơ chế này càng hiệu quả thì quyền sở hữu càng được bảo vệ.	– Hệ thống pháp luật Việt Nam có liên quan tới các cơ chế giải quyết tranh chấp dân sự và thương mại (đặc biệt là Bộ luật Tổ tụng Dân sự, Luật Thi hành án Dân sự, Luật Trọng tài thương mại). – Các Báo cáo tổng kết thi hành các luật này.
Chất lượng của các quy định pháp luật về kinh tế	– Tính thống nhất – Tính minh bạch – Tính hợp lý	Các quy định pháp luật càng thống nhất, minh bạch, và hợp lý thì hệ thống pháp luật càng hiệu quả trong điều chỉnh các hoạt động kinh tế.	– Hệ thống pháp luật về các khía cạnh của hoạt động kinh tế (pháp luật chung, pháp luật chuyên ngành). – Chỉ số hiệu quả thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (MEI – VCCI).
Sự tham gia của khu vực tư vào hoạch định và thi hành pháp luật về kinh doanh	– Tính thực chất – Tính hiệu quả	Việc tham gia của người dân và doanh nghiệp trong soạn thảo và thực thi pháp luật về kinh doanh càng thực chất và hiệu quả thì hệ	– Pháp luật về quy trình ban hành văn bản quy phạm pháp luật (đặc biệt là Luật Ban hành VBQPPL).

		thống pháp luật càng sát thực tiễn, khả thi và có khả năng tuân thủ cao.	– Chỉ số hiệu quả thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (MEI – VCCI).
Nhóm các tiêu chí về các chế định pháp luật điều chỉnh sự vận hành của nền KTTT			
Pháp luật về gia nhập thị trường	Mức độ đơn giản, minh bạch, và hạn chế của việc gia nhập thị trường. – Các chế định pháp luật chung. – Các chế định pháp luật chuyên ngành.	Việc thành lập doanh nghiệp hay đăng ký kinh doanh của các chủ thể kinh doanh càng đơn giản, minh bạch, ít hạn chế thì quyền tự do gia nhập thị trường càng lớn.	– Pháp luật về doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh (đặc biệt là Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Hợp tác xã, Luật Thương mại). – Báo cáo <i>Doing Business</i> của WB.
Pháp luật về hoạt động trên thị trường	– Mức độ tự chủ. – Mức độ bình đẳng. – Mức độ tự do cạnh tranh.	Hoạt động kinh doanh của các chủ thể trên thị trường càng tự chủ, bình đẳng và trong môi trường cạnh tranh càng lành mạnh thì các hoạt động này càng phản ánh đúng quy luật KTTT.	– Pháp luật chuyên ngành về hoạt động kinh doanh. – Pháp luật về cạnh tranh (đặc biệt là Luật Cạnh tranh). – Chỉ số hiệu quả thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ (MEI – VCCI).
Pháp luật về rút khỏi thị trường	– Mức độ thuận lợi của việc giải thể, phá sản. – Mức độ an toàn của việc giải thể và phá sản.	Cơ chế để chủ thể kinh doanh rút khỏi thị trường khi gặp thất bại thị trường hoặc các lý do khác càng hợp lý, thuận lợi, an toàn thì môi trường kinh doanh càng phù hợp.	– Pháp luật về giải thể và phá sản. – Báo cáo tổng kết thi hành Luật Phá sản. – Số liệu doanh nghiệp giải thể và ngừng hoạt động.

Nguồn: *Nhóm tác giả tổng hợp.*

Quá trình phát triển hệ thống pháp luật kinh tế theo hướng thân thiện thị trường ở Việt Nam

Xét tổng thể, nếu lấy mốc năm 1986, thời điểm Việt Nam tiến hành công cuộc Đổi mới, chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp sang nền KTTT, có thể thấy hệ thống pháp luật kinh tế theo hướng thân thiện thị trường ở Việt Nam đến nay đã trải qua bốn giai đoạn, với các dấu mốc là những lần sửa đổi Hiến pháp hoặc có những thay đổi quan trọng về thể chế kinh tế. Các dấu mốc này bao gồm: năm 1992 với việc ra đời Hiến pháp 1992; năm 2001 với việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992, trong đó có các điều chỉnh về chế độ kinh tế; và năm 2013 với việc ra đời Hiến pháp 2013.

Giai đoạn 1986–1991

Trong lịch sử kinh tế cũng như thể chế pháp luật kinh tế của Việt Nam, năm 1986 là một dấu mốc quan trọng đánh dấu sự chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế với các nhân tố KTTT đầu tiên. Cụ thể, Nghị quyết Đại hội đại biểu ĐCSVN lần thứ VI năm 1986 đã đưa ra chính sách Đổi mới trong nhiều lĩnh vực. Đổi mới về kinh tế bao gồm việc chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp sang nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, đặt nền móng cho việc xây dựng nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam hiện nay.

Giai đoạn từ 1986 đến 1992, pháp luật kinh tế Việt Nam đã hiện thực hóa chính sách Đổi mới với những thay đổi có tính bước ngoặt với những nhân tố đầu tiên, quan trọng cho việc xây dựng nền KTTT. Những chế định pháp luật tạo điều kiện cho nhiều thành phần tham gia các hoạt động kinh tế đã góp phần giải phóng sức lao động, khơi nguồn tư tưởng kinh doanh, và giúp các quy luật KTTT bắt đầu có chỗ đứng trong quá trình phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế Việt Nam.

Luật Đầu tư nước ngoài năm 1987 là một trong những đạo luật đầu tiên đóng vai trò đột phá trong việc ấn định và thực hiện các quy định phù hợp với cơ chế thị trường, quy định chế độ cấp giấy phép, các hình

thức tổ chức, phạm vi hoạt động, các hình thức ưu đãi đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị (Khoá VI) về nông nghiệp tháng 4/1988 cho phép xã viên hợp tác xã, sau khi nộp thuế cho Nhà nước và thực hiện các nghĩa vụ hợp đồng, được quyền tự do bán sản phẩm còn lại bất cứ lúc nào, nơi nào có lợi nhất (trước đây Nhà nước thu mua theo giá quy định). Nhờ chính sách này, nền nông nghiệp của Việt Nam chính thức được giải phóng.

Quyết định 217-HĐBT tháng 11/1987 về đổi mới kế hoạch hoá và hạch toán kinh doanh XHCN đã chuyển xác lập quyền tự chủ sản xuất kinh doanh của các DNNN, bước đầu dỡ bỏ cơ chế tập trung, quan liêu, bao cấp sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước đối với các hoạt động sản xuất và cung ứng dịch vụ. Pháp lệnh Hợp đồng kinh tế 1989, Luật Công ty 1990 và Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990 lần đầu tiên thể chế hóa các hình thức doanh nghiệp và chủ thể kinh tế, đồng thời tạo ra khung khổ cơ bản về hợp đồng cho các giao dịch thương mại.

Tuy vậy, thể chế pháp luật kinh tế trong giai đoạn này vẫn còn nhiều hạn chế. Các hình thức sở hữu và chủ thể sở hữu vẫn bị bó hẹp trong khung khổ Hiến pháp 1980 với “chế độ sở hữu XHCN về tư liệu sản xuất” và “một nền kinh tế quốc dân chủ yếu có hai thành phần: thành phần kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân và thành phần kinh tế hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể” (Điều 18 Hiến pháp 1980). Với khung khổ này, dù các chủ thể kinh doanh tư nhân đầu tiên đã được thừa nhận (doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, công ty, doanh nghiệp tư nhân) nhưng vị trí của họ trong nền kinh tế còn rất nhỏ bé. Pháp luật mới chỉ cho họ những quyền kinh doanh hạn chế, bị bó buộc bởi các yêu cầu bắt buộc mang tính can thiệp của Nhà nước trong thủ tục thành lập, xác định vốn tối thiểu, chỉ định vị trí lãnh đạo, ra quyết định kinh doanh, ký kết hợp đồng giao dịch, phân bổ và sử dụng lợi nhuận. Thông qua các quy định này, pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh tế thể hiện rõ tính hành chính (với sự can thiệp khá sâu của Nhà nước vào những hoạt động kinh tế và sử dụng nhiều biện pháp quản lý hành chính).

Giai đoạn 1992–2000

Hiến pháp 1992 được Quốc hội Việt Nam thông qua tháng 11/1992, sửa đổi căn bản chế định về kinh tế so với Hiến pháp 1980. Bản Hiến pháp này chính thức hiến định thể chế KTTT định hướng XHCN cho Việt Nam, theo đó các quy luật thị trường sẽ được Nhà nước tôn trọng và phát huy để giúp cho các mục tiêu XHCN chóng đạt được hơn.

Các văn bản pháp luật quan trọng, làm trụ cột cho nền KTTT cũng lần lượt được xây dựng trong thời gian này, đặc biệt phải kể đến Luật Khuyến khích đầu tư trong nước 1994, Bộ luật Dân sự 1995, và Luật Thương mại 1995. Trong các văn bản này, các quy định được thiết kế theo hướng thừa nhận sự tồn tại hợp pháp của khu vực kinh tế tư nhân, xây dựng nền kinh tế với sự tham gia của các chủ thể kinh doanh tư nhân (thương nhân và doanh nghiệp), giảm dần vai trò tuyệt đối của khu vực quốc doanh, tạo khung khổ linh hoạt, tăng quyền thỏa thuận trong các giao dịch kinh doanh. Khu vực tư nhân được quyền trực tiếp xuất nhập khẩu và được tạo điều kiện tiếp cận vay vốn ngân hàng dễ dàng hơn. Những thay đổi pháp lý này đã tác động rất lớn đối với việc cải thiện môi trường đầu tư và kinh doanh ở Việt Nam.

Luật Doanh nghiệp 1999 có thể được xem là một thành tựu nổi bật của hệ thống pháp luật kinh tế Việt Nam giai đoạn này với việc thiết lập một khung pháp lý an toàn, tổng thể và hiện đại về các chủ thể kinh tế trong nền KTTT ở Việt Nam; trong đó các hình thức doanh nghiệp chính yếu đã được ghi nhận, thủ tục thành lập doanh nghiệp được thiết kế thuận lợi hơn, các vấn đề về quản trị và vận hành doanh nghiệp được xây dựng gần hơn với thông lệ quản trị doanh nghiệp quốc tế.

Đây là giai đoạn mà pháp luật về KTTT ở Việt Nam phát triển mạnh mẽ, cổ vũ bởi những thành công của phát triển KTTT giai đoạn đầu và dưới những đòi hỏi cấp thiết của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế với việc Việt Nam tham gia Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) năm 1995, bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Hoa Kỳ năm 1997 và ký kết Hiệp định Thương mại song phương Việt Nam - Hoa Kỳ (BTA) năm 2001.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

So với giai đoạn trước đó, thể chế pháp luật về KTTT Việt Nam đã có những bước chuyển biến cơ bản với tính “thị trường” được chú trọng hơn. Trên cơ sở đó, các thị trường vốn, lao động và các thị trường chuyên ngành được hình thành và phát triển. Mặc dù vậy, quyền sử dụng và chuyển giao các tư liệu sản xuất quan trọng (ví dụ đất đai, tài nguyên nước) vẫn bị giới hạn đáng kể, quản trị doanh nghiệp bị ràng buộc bởi những yêu cầu thiếu linh hoạt và phi thị trường (ví dụ về vốn điều lệ tối thiểu, về nhiều loại giấy phép kinh doanh phải có, về vị trí lãnh đạo chủ chốt trong doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài), các giao dịch thương mại chưa thực sự tôn trọng quyền tự do thỏa thuận (ví dụ các hợp đồng thương mại phải tuân thủ các nội dung bắt buộc).

Giai đoạn 2001–2012

Năm 2001, Việt Nam sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992, trong đó có các điều chỉnh về chế độ kinh tế. Lần đầu tiên quyền tự do kinh doanh được thừa nhận, dù vẫn bị ràng buộc bởi giới hạn “theo quy định của pháp luật”.

Năm 2001 cũng là năm Việt Nam phê chuẩn Hiệp định thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ, mở đầu cho giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam. Hội nhập cũng chính là nét nổi bật chủ yếu của giai đoạn này, với những dấu ấn đặc biệt trong thể chế pháp luật kinh tế của Việt Nam.

Một loạt các văn bản pháp luật có ý nghĩa rường cột cho nền kinh tế như Luật Đất đai 2003, Bộ luật Dân sự 2005, Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Đầu tư 2005, Luật Thương mại 2005, Luật Cạnh tranh 2005, các Luật Thuế, và các Luật chuyên ngành (ví dụ: vận tải, ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, kiểm toán) đã được xây dựng mới hoặc sửa đổi tổng thể, định hình một hệ thống thể chế pháp luật KTTT định hướng XHCN tương đối hoàn chỉnh, thân thiện hơn với thị trường, và phù hợp hơn với thông lệ quốc tế trong hầu hết lĩnh vực.

Các văn bản pháp luật trong thời kỳ này cũng được sửa đổi theo các tiêu chuẩn quốc tế trong các lĩnh vực kinh tế liên quan, phù hợp với các

cam kết quốc tế của Việt Nam trong giai đoạn này, đặc biệt là các cam kết về thể chế kinh tế trong khuôn khổ WTO.

Có thể nói đây là giai đoạn mà hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam có bước hoàn thiện mạnh mẽ và tiến bộ nhất trong lịch sử phát triển từ trước tới thời điểm này. Hệ thống pháp luật không chỉ được mở theo chiều rộng nhằm đảm bảo sự phát triển an toàn của tất cả các hoạt động kinh doanh (với việc ban hành các luật riêng trong từng lĩnh vực kinh doanh) mà còn được hoàn thiện theo chiều sâu, phù hợp với các đòi hỏi KTTT theo thông lệ quốc tế (thông qua việc thiết kế các quy định trong các luật chung theo hướng tôn trọng quyền tự do quyết định, thỏa thuận của các chủ thể và tương thích với các chuẩn mực quốc tế liên quan).

Tuy nhiên, từ sau những năm 2008–2009, khi nền kinh tế thế giới rơi vào giai đoạn suy giảm, nền kinh tế Việt Nam đã bị ảnh hưởng đáng kể, đồng thời đặt ra những đòi hỏi mới về cải cách và tiếp tục hoàn thiện thể chế KTTT. Hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam bị đặt trước những thách thức mới trong việc tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh (đặc biệt là các đòi hỏi cải cách thủ tục hành chính trong thành lập doanh nghiệp, hoạt động xuất nhập khẩu, kinh doanh trên thị trường) và tiếp tục điều chỉnh các quy định pháp luật cho phù hợp với các xu hướng mới trong thông lệ pháp luật quốc tế về kinh doanh.

Giai đoạn từ 2013

Hiến pháp 2013 đánh dấu một bước phát triển mới trong thể chế pháp luật kinh tế của Việt Nam với việc ghi nhận mạnh mẽ quyền tự do kinh doanh của người dân ở tất cả những ngành nghề mà pháp luật không cấm. Và mặc dù vẫn tiếp tục quy định kinh tế nhà nước là chủ đạo, phù hợp với định hướng XHCN của nền KTTT, Hiến pháp 2013 khẳng định quyền được đối xử bình đẳng của các chủ thể kinh tế.

Đây cũng là giai đoạn Việt Nam hội nhập sâu hơn vào nền kinh tế thế giới, với việc đàm phán một loạt các hiệp định mở cửa thương mại tự do quan trọng như Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương, các Hiệp

định Thương mại Tự do với EU, EFTA, Liên minh Thuế quan Nga – Belarus – Karzakstan.

Hiện thực hóa các nguyên tắc mới sửa đổi trong Hiến pháp 2013, đồng thời với việc tiếp tục cải cách sâu rộng thể chế pháp luật kinh tế, làm nền tảng cho giai đoạn phát triển và hội nhập tiếp theo, một loạt các văn bản pháp luật quan trọng được thảo luận, sửa đổi trong giai đoạn này bao gồm cả những văn bản pháp luật nền tảng như Bộ luật Dân sự, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đấu thầu, các Luật Thuế, Luật Phá sản cũng như các văn bản trong các lĩnh vực thị trường cụ thể (ví dụ Luật Kinh doanh BDS, Luật Giao thông đường thủy nội địa, Luật Xây dựng, Luật Bảo vệ môi trường).

Có thể thấy, xét tổng thể từ năm 1986 đến nay, hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam đã có những thay đổi cơ bản, làm cơ sở cho sự phát triển mạnh mẽ của nền kinh tế trong giai đoạn này. Mặc dù vậy, thể chế pháp luật kinh tế của Việt Nam vẫn chưa hoàn toàn thoát khỏi một số đặc điểm cố hữu của nền kinh tế kế hoạch hóa trước đây. Chế độ sở hữu đất đai toàn dân và các biện pháp can thiệp trực tiếp vào thị trường như các chính sách về giá hoặc các chính sách ưu đãi cho khu vực DNNN khiến cho các quy luật KTTT vẫn chưa được phát huy hết sức mạnh của nó. Hơn thế nữa, nền kinh tế Việt Nam lại đang tiếp tục bước vào một giai đoạn hội nhập mới. Những thực tế này đòi hỏi thể chế pháp luật kinh tế của Việt Nam phải tiếp tục hoàn thiện để thân thiện hơn với thị trường và đáp ứng được các chuẩn mực mới về tự do hóa thương mại trong nền kinh tế toàn cầu.

Đánh giá mức độ thân thiện thị trường của hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam

Sau gần 30 năm Đổi mới, có thể nói hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam về cơ bản đã tương đối hoàn chỉnh để điều chỉnh các hành vi kinh tế của người dân trong nền KTTT. Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật theo hướng thân thiện với thị trường diễn ra trên tất cả các tiêu chí

về điều kiện nền tảng cũng như các tiêu chí về sự vận hành của nền KTTT của Việt Nam.

Với nhóm các tiêu chí về điều kiện nền tảng cho sự hình thành nền KTTT, có thể thấy pháp luật Việt Nam đã tạo dựng được khung khổ pháp luật cơ bản và đầy đủ về chế độ sở hữu, hệ thống tổ tụng bảo vệ quyền sở hữu, từ đó làm cơ sở cho việc đưa các nguồn lực xã hội vào hoạt động kinh doanh cũng như tạo lập tài sản từ kinh doanh. Tuy nhiên, những quy định cụ thể về thực hiện quyền sở hữu, đặc biệt là sở hữu toàn dân còn thiếu minh bạch, chưa an toàn, khiến cho các chủ thể kinh tế còn chưa thực sự an tâm để mở rộng sản xuất kinh doanh và đầu tư dài hạn. Các quy trình tổ tụng bảo vệ quyền sở hữu thiếu hiệu quả trên thực tế khiến chế định về sở hữu chưa hỗ trợ được đầy đủ cho hoạt động kinh doanh.

Hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam cũng đã được điều chỉnh để ngày càng phù hợp hơn với các hoạt động KTTT; các quy định pháp luật ngày càng minh bạch, công bằng và hợp lý hơn. Sự tham gia của người dân và doanh nghiệp tư nhân vào quá trình hình thành các quy định cũng được khuyến khích. Dù vậy, chất lượng của các quy định vẫn còn ở khoảng cách khá xa so với kỳ vọng của cộng đồng. Cũng như vậy, tính thực chất và hiệu quả của sự tham gia của khu vực tư nhân trong hoạch định chính sách pháp luật vẫn còn nhiều vấn đề phải khắc phục.

Đối với nhóm các tiêu chí về chế định pháp luật điều chỉnh sự vận hành nền KTTT, Việt Nam đã xây dựng được nhiều văn bản pháp luật chung về các hoạt động kinh doanh bên cạnh các văn bản pháp luật chuyên ngành cho từng ngành cụ thể. Chúng tôi thấy rằng các văn bản pháp luật chung có xu hướng tạo ra nhiều không gian tự do hơn cho các chủ thể kinh doanh, trong khi đó các văn bản pháp luật chuyên ngành lại có xu hướng hạn chế tự do kinh doanh, đôi khi ngược hẳn với tinh thần của các văn bản pháp luật chung. Ngoài ra, trong ba tiêu chí về gia nhập thị trường, hoạt động thị trường và rút khỏi thị trường, thì các chế định pháp luật về rút khỏi thị trường còn rất thiếu và yếu hơn cả. Đây là nội dung mà Việt Nam cần phải chú trọng xây dựng trong thời gian tới.

Pháp luật về chế độ sở hữu

Pháp luật về chế độ sở hữu của Việt Nam đã đi được một bước tiến dài từ chỗ chỉ thừa nhận sở hữu tập thể và sở hữu toàn dân tới chỗ thừa nhận sự đa dạng của các hình thức sở hữu và thiết lập hệ thống các quy định nhằm thực hiện cũng như chuyển giao quyền sở hữu tài sản. Mặc dù vậy, hình thức sở hữu toàn dân đối với các tài sản quan trọng cho sản xuất kinh doanh như đất đai và tài nguyên vẫn còn rất nhiều hạn chế do thiếu minh bạch, không đầy đủ về quy trình cũng như quyền và các nghĩa vụ của các chủ thể liên quan. Pháp luật liên quan tới các giao dịch chuyển giao quyền sở hữu cũng còn nhiều điểm chưa phù hợp, ảnh hưởng đáng kể tới tính an toàn của các giao dịch này.

Chế độ sở hữu được thể hiện trong các văn bản pháp luật nền tảng của hệ thống pháp luật Việt Nam, từ Hiến pháp (mục Chế độ kinh tế) tới Bộ luật Dân sự (phần Tài sản và Quyền sở hữu), Luật Đất đai (mục Đăng ký đất đai, cấp GCN QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất) và được chi tiết hóa trong các văn bản pháp luật về những loại tài sản cụ thể (ví dụ Luật Tài nguyên nước, Luật Khoáng sản, Luật Nhà ở, Luật Sở hữu trí tuệ). Thông qua các văn bản này, Việt Nam đã định hình và tạo khung khổ pháp lý cơ bản cho chế độ và hình thức sở hữu ở Việt Nam, thừa nhận và bảo vệ tài sản thuộc sở hữu, thể chế hóa địa vị pháp lý, các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu, xác lập các quyền và nghĩa vụ kề cận.

Cụ thể, qua nhiều lần sửa đổi của Hiến pháp, các hình thức sở hữu cơ bản của KTTT (sở hữu tư nhân và sở hữu chung) đã được ghi nhận bên cạnh các hình thức sở hữu đặc trưng XHCN (sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể). Trên cơ sở Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001), bảy hình thức sở hữu (nhà nước, tập thể, tư nhân, sở hữu chung, sở hữu của tổ chức chính trị – xã hội – nghề nghiệp,...) đã được cụ thể hóa trong Bộ luật Dân sự 2005 và các văn bản trong các lĩnh vực cụ thể (ví dụ Luật Đất đai quy định về thực hiện quyền đối với đất, Luật Đầu tư – Doanh nghiệp quy định về quyền đối với tài sản đưa vào hoạt động kinh doanh) tạo thành các trụ cột cho pháp luật về quyền sở hữu, làm cơ sở cho việc phát triển nền KTTT định hướng XHCN với cơ cấu kinh tế nhiều thành phần.

Hiến pháp 2013 vừa mới thông qua có điểm thay đổi lớn: không liệt kê một danh sách giới hạn về hình thức sở hữu như các Hiến pháp trước đây mà tuyên bố ghi nhận sự đa dạng hình thức sở hữu và quy định về sở hữu toàn dân. Hiến pháp mới cũng tuyên bố rõ ràng về việc bảo hộ tài sản, theo đó tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa. Đây được xem là một bước tiến đặc biệt đáng kể trong pháp luật về sở hữu của Việt Nam và là điều kiện tiên quyết để thúc đẩy đầu tư, sản xuất, kinh doanh, phát triển KTTT.

Về sở hữu toàn dân, Hiến pháp 2013 quy định theo hướng liệt kê các loại tài sản thuộc sở hữu toàn dân, bao gồm đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý.

Liên quan tới việc cụ thể hóa quy định của Hiến pháp về sở hữu ở cấp luật và văn bản hướng dẫn, Dự thảo sửa đổi Bộ luật Dân sự 2005 (dự kiến sẽ được thông qua vào cuối năm 2015) hiện đang dự kiến ba hình thức sở hữu bao gồm sở hữu toàn dân, sở hữu riêng (sở hữu của một chủ thể là cá nhân hoặc pháp nhân) và sở hữu chung (sở hữu của từ hai chủ thể trở lên, bao gồm sở hữu chung theo phần có thể phân chia và sở hữu chung hợp nhất không thể phân chia). Dự thảo Bộ luật Dân sự sửa đổi cũng bao gồm các quy định cụ thể hóa quyền sở hữu (các quyền năng thành phần, các quyền và nghĩa vụ cụ thể của chủ sở hữu, quyền và nghĩa vụ của các bên thứ ba liên quan tới quyền sở hữu của chủ sở hữu, các phương thức chuyển quyền sở hữu...).

Liên quan tới sở hữu toàn dân đối với một số loại tài sản nhất định (đặc biệt là đất đai và các tài nguyên thiên nhiên – những loại tài sản thuộc sở hữu toàn dân, với tính chất là các tư liệu sản xuất cơ bản hoặc có ảnh hưởng lớn tới nền kinh tế), pháp luật Việt Nam đã có nhiều quy định tại các văn bản khác nhau trong nhiều văn bản luật (ví dụ Luật Quản lý và phát triển rừng, Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên nước, Luật Bảo vệ môi trường) nhằm cụ thể hóa quyền chiếm hữu, sử dụng và chuyển giao tài sản, làm cơ sở cho các hoạt động quản lý và phân phối lợi ích từ các tài sản này.

Dưới đây là các đánh giá chi tiết hơn về chế định quyền sở hữu trong pháp luật Việt Nam.

Về mức độ đầy đủ của các quy định về sở hữu

Với xuất phát điểm của Việt Nam là không thừa nhận rộng rãi các hình thức sở hữu (trong đó có sở hữu tư nhân), đặc biệt là trước thời điểm Đổi mới 1986, có thể nói hệ thống pháp luật Việt Nam về chế độ sở hữu đã đi được một bước dài, từ việc ghi nhận rộng rãi hơn các hình thức sở hữu theo kiểu liệt kê theo danh sách đóng (và vì vậy dù số lượng có nhiều hơn nhưng vẫn là hạn chế) tới chỗ tuyên bố thừa nhận sự đa dạng của các hình thức sở hữu tài sản (danh sách mở).

Do đó, về tổng thể, có thể thấy pháp luật về quyền sở hữu ở Việt Nam đã tương đối đầy đủ, theo nghĩa là đã thiết lập được khung khổ pháp luật tương đối bao quát về các hình thức sở hữu, làm cơ sở để vận hành các hoạt động kinh doanh, thương mại trong nền kinh tế.

Về mặt nội dung, các quyền năng của quyền sở hữu (bao gồm quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt) được cụ thể hóa phù hợp với thông lệ quốc tế trong Bộ luật Dân sự. Các giao dịch liên quan tới quyền sở hữu (dưới dạng các hợp đồng mua bán, tặng cho, cho thuê–mượn, cho vay, bảo đảm) cũng được quy định cụ thể trong Bộ luật Dân sự (phần Nghĩa vụ dân sự và Hợp đồng dân sự) và chi tiết trong các văn bản pháp luật kinh doanh (ví dụ: Luật Thương mại quy định chi tiết về hợp đồng thương mại). Các tài sản là đối tượng của quyền sở hữu (BDS – động sản, tài sản vô hình – hữu hình, hoa lợi, lợi tức, quyền tài sản) cũng được quy định phù hợp với thông lệ quốc tế (trừ đất đai – theo quy định riêng của Việt Nam). Đặc biệt, những loại tài sản được xem là “mới” và rất có ý nghĩa trong hoạt động sản xuất kinh doanh như tài sản trí tuệ cũng được ghi nhận trong pháp luật Việt Nam (Phần Sở hữu Trí tuệ trong Bộ luật Dân sự, Luật Sở hữu trí tuệ và các văn bản hướng dẫn Luật) phù hợp với các chuẩn mực quốc tế liên quan (các Công ước WIPO) cả về khía cạnh các loại quyền (tác quyền, sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, bí mật kinh doanh) và nội dung các quy định liên quan (điều kiện xác lập quyền, thời hạn bảo hộ quyền, các nội dung quyền, các quy trình khiếu nại bảo vệ quyền).

Tuy nhiên, pháp luật về hình thức sở hữu vẫn còn hạn chế ở nhiều điểm cụ thể, gây ra những rào cản, vướng mắc đáng kể cho các hoạt động thương mại – đầu tư liên quan. Cụ thể, liên quan tới hình thức sở hữu toàn dân với đại diện chủ sở hữu là Nhà nước, một hình thức sở hữu riêng có trong pháp luật Việt Nam (không có trong thông lệ quốc tế), các quy định về nội hàm của quyền sở hữu cũng như về thực hiện các quyền năng của chủ sở hữu và chủ thể liên quan còn nhiều điểm chưa rõ, không hợp logic và gây vướng mắc trong thực tiễn. Ví dụ, với tính chất là một hệ thống các cơ quan với cấu trúc/nhánh quyền lực khác nhau chứ không phải một chủ thể đơn nhất thì Nhà nước là cơ quan nào cụ thể? Nhà nước ở đây là trung ương hay địa phương? Tài sản thuộc sở hữu toàn dân đầu tư trong các DNNN sẽ được phân biệt như thế nào với tài sản thuộc sở hữu của DNNN (với tính chất là một pháp nhân có tài sản độc lập)? Do những tài sản thuộc sở hữu toàn dân đồng thời là những tài sản có giá trị lớn trong sản xuất kinh doanh, những tồn tại trong chính sách pháp luật về sở hữu và thực thi quyền sở hữu/sử dụng các tài sản này đang gây cản trở lớn cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Về mức độ minh bạch, hợp lý của các quy định về sở hữu

Theo rà soát của một nhóm chuyên gia phục vụ việc sửa đổi Hiến pháp (Đặng Văn Thanh và cộng sự, 2010), trong khi các quy định chi tiết về nội hàm (cách thức bảo vệ, triển khai, chuyển đổi, v.v.) các hình thức sở hữu thông dụng (sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, sở hữu chung) đã được quy định khá chi tiết và cụ thể trong Bộ luật Dân sự (đặc biệt là Bộ luật Dân sự 2005) thì hai hình thức sở hữu đặc biệt, riêng có của Việt Nam là sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân còn rất mơ hồ và thiếu minh bạch (tới Hiến pháp 2013 thì hình thức sở hữu nhà nước đã không còn mà chỉ còn sở hữu toàn dân và Nhà nước lại là đại diện chủ sở hữu, thống nhất quản lý thực hiện tài sản thuộc sở hữu toàn dân).

Cụ thể, hiện cũng chưa rõ giải pháp quản lý tổng thể, đồng bộ và minh bạch đối với các trường hợp thực thi quyền sử dụng, thu lợi từ các tài sản thuộc loại hình sở hữu toàn dân này. Ví dụ, dù đã có rất nhiều nỗ

lực trong hoàn thiện pháp luật về đất đai, tài nguyên nhưng pháp luật về các loại tài sản này hiện vẫn được cho là còn quá phức tạp, nhiều tầng nấc, thiếu minh bạch, thậm chí mâu thuẫn, và vì vậy chưa đủ để có thể quản lý, phân bổ sử dụng, kiểm soát các tài sản này theo cách thức phù hợp, công bằng.

Cũng theo Đặng Văn Thanh và cộng sự (2010), các chuyên gia đã khái quát các bất cập lớn nhất của chế định này liên quan tới đất đai là: “xác lập sở hữu rất khó, sử dụng và chuyển dịch rất khó nhưng tước bỏ sở hữu thì rất dễ”. Liên quan tới tài nguyên, ba nút thắt lớn nhất phải kể đến là cơ chế “xin – cho” với việc cấp phép thăm dò và khai thác khoáng sản, việc phân cấp quá rộng rãi trong việc kiểm soát thăm dò, khai thác khoáng sản cho chính quyền địa phương và áp dụng sự can thiệp và kiểm soát của Nhà nước một cách quá chi tiết và phi kinh tế vào các quyền khai thác khoáng sản của các chủ đầu tư.

Mức độ tin cậy, an toàn của quyền sở hữu

Việc Hiến pháp 2013 ghi nhận rõ ràng về việc pháp luật bảo hộ và không quốc hữu hóa tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được cho là một tuyên bố có tính nền tảng cho việc tạo an toàn cho quyền sở hữu, đặc biệt là quyền sở hữu đối với tài sản đưa vào hoạt động sản xuất, kinh doanh.

Tuy nhiên, điều này còn cần được cụ thể hóa trong các văn bản luật, đặc biệt là Bộ luật Dân sự sửa đổi. Theo rà soát tổng kết Bộ luật Dân sự hiện hành thì văn bản này còn rất nhiều vướng mắc trong việc bảo vệ quyền sở hữu, đặc biệt là bảo vệ quyền của người thứ ba ngay tình và bảo vệ sự ổn định của các quan hệ chuyển giao quyền sở hữu. Cụ thể, các vấn đề liên quan tới chuyển quyền sở hữu (đặc biệt trong các hợp đồng mua bán BĐS) đang được quy định chưa phù hợp, với những yêu cầu về hình thức khó thực hiện và các điều kiện vô hiệu quá dễ dàng khiến giao dịch dễ bị đổ vỡ. Mức độ an toàn trong quyền sở hữu, vì vậy còn bị ảnh hưởng khá nghiêm trọng và cần thiết phải được sửa đổi, hoàn thiện trong thời gian tới.

Pháp luật về bảo vệ quyền sở hữu

Hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam được đánh giá là tương đối đầy đủ về nội dung cũng như cơ chế giải quyết tranh chấp nhằm bảo vệ quyền sở hữu. Tuy nhiên, việc thực thi chúng trong thực tế lại rất hạn chế và chưa đạt hiệu quả như kỳ vọng. Hệ quả là quyền sở hữu tài sản nói chung của người dân Việt Nam vẫn chưa thực sự được bảo vệ tốt.

Pháp luật tổ tụng về bảo vệ quyền sở hữu ở Việt Nam bao gồm Bộ luật Dân sự, Bộ luật Tố tụng dân sự, Bộ luật Tố tụng hình sự, Luật Thương mại, Luật Trọng tài thương mại và Luật Lao động. Hệ thống này được xây dựng và điều chỉnh qua từng thời kỳ, cùng với một lượng đồ sộ các văn bản cấp nghị định, thông tư hướng dẫn thi hành đã tạo nên một tổng thể pháp luật khá đầy đủ và bao trùm, phù hợp với thông lệ quốc tế trong lĩnh vực này.

Dưới đây là các đánh giá chi tiết về chế định pháp luật tố tụng về bảo vệ quyền sở hữu của Việt Nam hiện nay.

Về mức độ đầy đủ của hệ thống các chủ thể giải quyết tranh chấp và hệ thống thực thi phán quyết

Với các văn bản pháp luật hiện hành, Việt Nam đã có đủ các hình thức giải quyết tranh chấp liên quan tới tài sản theo thông lệ thế giới, bao gồm hệ thống tòa án, hệ thống các giải quyết khiếu nại hành chính, hệ thống các cơ chế giải quyết tranh chấp lựa chọn (trọng tài, trung gian, hòa giải).

Các chủ thể có thẩm quyền giải quyết tranh chấp cũng như phương thức tố tụng giải quyết tranh chấp cũng rất gần với thế giới (với việc học tập các mô hình giải quyết tranh chấp phổ biến trên thế giới, đặc biệt cho các cơ chế giải quyết tranh chấp lựa chọn).

Với hệ thống này, về nguyên tắc, mọi tranh chấp liên quan tới quyền sở hữu nếu phát sinh đều có thể được giải quyết theo các cơ chế khác nhau, linh hoạt và phù hợp với nhu cầu của các chủ thể liên quan.

Về mức độ hiệu quả của các quyết định giải quyết tranh chấp về tài sản và quyền sở hữu

Một tranh chấp về sở hữu được giải quyết thông qua một quyết định/phán quyết của tổ chức giải quyết tranh chấp không đồng nghĩa với việc quyền sở hữu được bảo vệ. Cần thêm một bước nữa là thực thi phán quyết/quyết định đó. Vì vậy, tính hiệu quả của hệ thống thực thi phán quyết là chỉ số có ý nghĩa cho phép đánh giá hiệu quả bảo vệ quyền sở hữu.

Xét từ góc độ này, hệ thống pháp luật về bảo vệ quyền sở hữu của Việt Nam còn khá nhiều hạn chế. Theo Kết quả Khảo sát Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2013⁴ của VCCI, có tới 18% số doanh nghiệp không đồng tình với nhận định *“tin tưởng rằng hệ thống tòa án, thi hành án của tỉnh sẽ bảo vệ hợp đồng và các quyền tài sản của tôi trong các tranh chấp liên quan đến hoạt động kinh doanh”*. Đối với trường hợp đã từng đưa tranh chấp ra tòa án để giải quyết thì tỷ lệ không đồng tình với nhận định này cao hơn gần gấp đôi (32%). Theo kết quả khảo sát này thì một trong những quan ngại lớn nhất của doanh nghiệp trong việc sử dụng hệ thống tòa án là vấn đề thời gian (các thời hạn xét xử) và chi phí (ở đây bao gồm cả chi phí chính thức và không chính thức) (xem Bảng 2.2). Kết quả này cho thấy niềm tin của doanh nghiệp nói chung vào hệ thống tòa án và thi hành án Việt Nam thấp, và với những trường hợp đã từng trải nghiệm thực tiễn giải quyết tranh chấp thì niềm tin này còn thấp hơn nữa.

Có thể có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực tế này, bao gồm cả các nguyên nhân thực tiễn (tâm lý tránh tranh chấp tại tòa, thái độ nghi ngờ cổ hữu đối với tòa án, năng lực của thẩm phán, hiệu quả thực thi các quy định không cao, không triệt để, không quyết liệt). Tuy nhiên, những bất cập trong hệ thống các quy định pháp luật về tố tụng, đặc biệt là về thi

⁴ Khảo sát Chỉ số Năng lực cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2013. Trong PCI có một chỉ số trong 10 chỉ số thành phần là Thiết chế pháp lý đánh giá sự thuận lợi, công bằng và minh bạch trong giải quyết tranh chấp của các cơ quan tư pháp tại địa phương. Điều tra PCI là một trong những điều tra doanh nghiệp lớn nhất ở Việt Nam, được VCCI thực hiện hàng năm từ năm 2005.

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

hành án là rất rõ ràng, bởi nếu quy định pháp luật chặt chẽ và có cơ chế tốt, khả thi thì việc thi hành được suy đoán là sẽ hiệu quả.

Bảng 2.2. Đánh giá của doanh nghiệp về hiệu quả hoạt động tư pháp

Nhận định	Tỷ lệ DN không đồng tình với nhận định	
	Trên tổng số 8093	Trên 347 doanh nghiệp
	doanh nghiệp trả lời Khảo sát PCI2013	thuộc diện có sử dụng tòa án trong ba năm gần nhất
Phán quyết công bằng	15%	24%
Chi phí chấp nhận được	24%	26%
Tòa án xét xử nhanh chóng	41%	57%
Tòa án xét xử đúng pháp luật	11%	21%

Nguồn: *Kết quả khảo sát PCI 2013 (VCCI, 2013).*

Hiện tại, pháp luật về thi hành (về các cơ chế và điều kiện để trong trường hợp bên phải thi hành phán quyết không tự nguyện thi hành thì các cơ quan pháp luật buộc họ phải thực hiện việc này) được quy định tập trung tại Luật Thi hành án dân sự năm 2008 và các văn bản liên quan. Tuy nhiên, theo một báo cáo của Tổng cục Thi hành án – Bộ Tư pháp thì tỷ lệ thi hành án thành công tại các tỉnh thành là rất thấp, đa số dưới 40% (xem Bảng 2.3). Nói cách khác, bức tranh về thi hành án ở Việt Nam khá là ảm đạm.

Bảng 2.3. Số liệu hiệu quả thi hành án 2009–2013

Tỉnh	Tỷ lệ thành công/số vụ phải thi hành án	Tỉnh	Tỷ lệ thành công số vụ phải thi hành án
Bắc Ninh	33%	Hưng Yên	73%
Hà Nội	36%	Nam Định	71%
Hải Dương	41%	Thái Nguyên	38%
Hải Phòng	30%	Thành phố Hồ Chí Minh	28%

Nguồn: *Báo cáo của Tổng cục Thi hành án – Bộ Tư pháp.*

Với tỷ lệ thành công như trên, có thể thấy hoạt động thi hành án ở Việt Nam chưa hiệu quả. Việc bảo vệ quyền sở hữu cho các bên liên quan thông qua các cơ chế giải quyết tranh chấp chính thức ở Việt Nam, vì vậy

cũng đang đặt ra vấn đề lớn. Theo một khảo sát nhanh của VCCI năm 2014 với khoảng 60 doanh nghiệp thì phần lớn các doanh nghiệp đều cho rằng dịch vụ đòi nợ (hợp pháp) và đòi nợ theo kiểu “xã hội đen” nhanh gọn và hiệu quả hơn nhiều, với tỷ lệ thành công lên tới 80–90% (xem bảng 2.4).

Bảng 2.4. Mức độ hiệu quả của các biện pháp bảo vệ quyền sở hữu trong các tranh chấp

	Khởi kiện tại tòa và thi hành án	Dịch vụ thu nợ hợp pháp	Thu nợ kiểu “xã hội đen”
Thời gian	400 ngày	60–90 ngày	15–30 ngày
Chi phí	20–30% (chưa kể chi phí lót tay và phải trả trong mọi trường hợp)	20–50% (chỉ phải trả khi thu nợ thành công)	40–70%
Tỷ lệ thành công	50–60%	70–80%	80–90%

Nguồn: *Khảo sát nhanh của VCCI tháng 4/2014.*

Bên cạnh lý do truyền thống là việc thực thi pháp luật về thi hành án chưa nghiêm túc, thiếu triệt để, những nguyên nhân xuất phát từ các bất cập trong pháp luật về thi hành án cũng được tính đến, đặc biệt là các thời hạn không có hoặc không rõ ràng, hay những thủ tục không khả thi, đặt gánh nặng quá lớn lên vai bên yêu cầu thực thi (ví dụ: trách nhiệm phải xác minh tài sản của bên phải thi hành án).

Chất lượng của hệ thống pháp luật kinh tế

Các nghiên cứu về chất lượng hệ thống pháp luật thường nhìn nhận từ ba tiêu chí thành phần: tính thống nhất giữa các quy định, văn bản trong hệ thống pháp luật, tính minh bạch và tính hợp lý trong nội dung các quy định. Kết quả phân tích cho thấy, trong cả ba tiêu chí thành phần này, pháp luật Việt Nam đều chỉ được đánh giá ở mức độ trung bình và còn rất nhiều việc phải làm để các quy định pháp luật Việt Nam thực sự có chất lượng.

Cùng với quá trình thay đổi nhận thức về pháp luật, về thị trường và quá trình hội nhập, học tập từ thế giới cũng như chịu sức ép cải cách

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

từ các đối tác, chất lượng các quy định pháp luật nói chung và pháp luật kinh tế nói riêng của Việt Nam đã được cải thiện mạnh mẽ. Các quy định không những rõ ràng và minh bạch hơn mà còn thể hiện đúng hơn bản chất KTTT cũng như điều chỉnh hợp lý hơn giữa các quyền và nghĩa vụ của các chủ thể kinh doanh và giữa các chủ thể này với Nhà nước. Với các đổi mới trong quy trình ban hành văn bản pháp luật về các cơ chế kiểm soát, thẩm định, số lượng các văn bản chồng chéo, mâu thuẫn nhau cũng giảm dần.

Bảng 2.5. Kết quả đánh giá chất lượng văn bản pháp luật của các Bộ năm 2012

Lĩnh vực VBPL	Tính minh bạch/100 điểm	Tính thống nhất/100 điểm	Tính hợp lý/100 điểm	Trung bình/100 điểm
Bộ Công thương	57,64	58,83	57,78	58,08
Bộ Giao thông Vận tải	50,48	57,50	57,55	55,18
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	59,56	59,90	59,31	59,59
Bộ Khoa học và Công nghệ	61,29	63,64	62,98	62,64
Bộ Lao động	63,12	64,62	62,01	63,25
Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	62,28	62,08	62,86	62,41
Bộ Tài chính	55,52	58,39	57,65	57,19
Bộ Tài nguyên Môi trường	52,12	55,41	54,50	54,01
Bộ Thông tin và Truyền thông	60,34	63,11	62,13	61,86
Bộ Tư pháp	57,23	56,46	59,53	57,74
Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch	61,71	62,48	61,60	61,93
Bộ Xây dựng	51,05	51,81	53,26	52,04
Bộ Y tế	53,20	54,85	54,67	54,24
Ngân hàng Nhà nước	55,27	55,47	55,45	55,40
Trung bình	57,20	58,90	58,66	58,25

Nguồn: Dữ liệu Khảo sát MEI 2012 (VCCI).

Mặc dù vậy, chất lượng của hệ thống pháp luật về kinh doanh vẫn còn ở khoảng cách khá xa so với kỳ vọng. Cụ thể, theo Chỉ số về hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật về kinh doanh của các Bộ

(Chỉ số MEI) mà VCCI thực hiện từ năm 2011 trên cơ sở khảo sát các Hiệp hội doanh nghiệp cấp tỉnh và trung ương trên toàn quốc thì chất lượng các văn bản pháp luật về kinh doanh, mặc dù là một trong các chỉ số được các Bộ đánh giá cao nhất trong MEI, chỉ có điểm số ở mức trung bình và còn ở rất xa so với kỳ vọng của cộng đồng ở tất cả các khía cạnh (tính thống nhất, minh bạch và hợp lý).

Cụ thể, theo kết quả MEI 2012, chất lượng các văn bản pháp luật về kinh doanh của 14 Bộ ngành được chấm điểm như sau (trên thang điểm 100).

Sự tham gia của khu vực tư vào xây dựng pháp luật kinh tế

Quyền tham gia của xã hội dân sự nói chung và của doanh nghiệp nói riêng vào quá trình điều hành kinh tế thông qua pháp luật không chỉ là một biểu hiện của nền dân chủ. Đây còn là yếu tố quan trọng đánh giá mức độ “tự do” của các chủ thể kinh tế trong một nền KTTT mà ở đó tiếng nói, quan điểm của các chủ thể này được tính đến trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách pháp luật. Ở góc độ này, có thể nói Việt Nam đã đi được một bước tiến dài từ chỗ Nhà nước độc quyền trong xây dựng chính sách pháp luật tới chỗ quyền tham gia ý kiến của công chúng và nghĩa vụ tham vấn của các cơ quan Nhà nước được ghi nhận thành các cơ chế chính thức bắt buộc. Tuy nhiên, hiệu quả thực tế của việc tham vấn công – tư này còn rất hạn chế.

Từ góc độ các quy định, tại Việt Nam, sự tham gia của doanh nghiệp vào quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật bắt đầu vào khoảng cuối những năm 1990 với sự có mặt của đại diện cộng đồng doanh nghiệp trong quá trình soạn thảo Luật Doanh nghiệp 1999, văn bản luật tạo khung khổ và dấu ấn quan trọng trong lịch sử hệ thống pháp luật về kinh tế Việt Nam. Năm 2005, với Nghị định 61/2005/NĐ-CP, sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật về kinh doanh đã chính thức được thể chế hóa và được tiếp tục khẳng định trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2008 và Nghị định 24/2009/NĐ-CP hướng dẫn Luật này.

Bảng 2.6. Kết quả đánh giá hiệu quả việc lấy ý kiến cộng đồng doanh nghiệp trong quá trình soạn thảo văn bản pháp luật của các Bộ năm 2012

Bộ	Hình thức lấy ý kiến	Thông tin cung cấp khi lấy ý kiến	Mức độ tiếp thu ý kiến góp ý	Trung bình/100 điểm
Bộ Công thương	59,61	41,81	67,61	56,35
Bộ Tài chính	59,10	41,55	67,27	55,97
Bộ Tư pháp	58,04	40,35	65,24	54,54
NHNN Việt Nam	57,27	40,07	65,22	54,19
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	56,72	39,69	63,64	53,35
Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn	55,16	38,38	62,87	52,13
Bộ Khoa học và Công nghệ	53,22	37,87	62,28	51,12
Bộ Thông tin và Truyền thông	52,79	36,98	61,54	50,43
Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội	52,08	36,15	60,53	49,58
Bộ Y tế	50,89	34,74	59,23	48,29
Bộ Tài nguyên và Môi trường	50,15	34,07	56,25	46,82
Bộ Giao thông Vận tải	49,56	33,97	55,41	46,31
Bộ Xây dựng	49,48	30,22	54,65	44,78
Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch	48,82	29,45	54,17	44,15
Trung bình/100 điểm	53,78	36,81	61,14	50,57

Nguồn: Dữ liệu Khảo sát MEI 2012 (VCCI).

Ở khía cạnh chính sách TMQT, sự tham gia của doanh nghiệp vào quá trình đàm phán các cam kết được ghi nhận muộn hơn và ở cấp thấp hơn, tại Quyết định 06/2012/QĐ-TTg năm 2012.

Từ góc độ hiệu quả thực tế của cơ chế này, cũng theo Khảo sát MEI của VCCI, dường như các cơ quan Nhà nước vẫn còn xem nhẹ sự tham gia của cộng đồng doanh nghiệp, hoạt động lấy ý kiến mang tính hình thức là chủ yếu, thiếu thực chất, chưa cầu thị và vì vậy hiệu quả được cho là không như mong đợi.

Đánh giá của các hiệp hội doanh nghiệp về các khía cạnh như hình thức lấy ý kiến, về thông tin mà các cơ quan soạn thảo pháp luật cung cấp cho doanh nghiệp khi lấy ý kiến, và về mức độ tiếp thu góp ý đều ở mức trung bình thấp. Đặc biệt, các Bộ đều tỏ ra thiếu minh bạch trong

việc chia sẻ thông tin với cộng đồng (về dự thảo, về các đánh giá tác động, về tổng kết thi hành) và vì vậy chưa tạo cơ hội và hỗ trợ cho cộng đồng doanh nghiệp có dữ liệu đầy đủ phục vụ cho việc góp ý. Trong bức tranh này, điểm sáng tập trung chủ yếu ở việc tiếp thu ý kiến góp ý. Mặc dù vậy, điểm số cho mảng hoạt động này của các Bộ cũng chỉ đạt trên trung bình, và phản ánh khá rõ một thực tế chung là hầu như các Bộ đều chưa quan tâm tới việc phản hồi cho người góp ý về việc tiếp thu, hay giải trình các lý do cho việc không tiếp thu.

Với những đánh giá như thế này, rõ ràng là có một khoảng cách khá xa giữa sự tồn tại của quy định pháp luật (về cơ chế tham gia, phối hợp công – tư) với hiệu quả thực thi trên thực tế.

Pháp luật về gia nhập thị trường

Pháp luật về gia nhập thị trường của Việt Nam đã có nhiều chuyển biến quan trọng, ghi nhận quyền tự do kinh doanh của người dân. Từ chỗ phải “xin phép”, người dân nay chỉ cần làm một thủ tục đăng ký là có thể bắt đầu hoạt động kinh doanh của mình một cách hợp pháp. Thời gian, chi phí cho việc gia nhập thị trường cũng được cải thiện đáng kể qua mỗi lần điều chỉnh pháp luật. Tuy nhiên, nhiều thủ tục, yêu cầu chi tiết trong quá trình này trên thực tế vẫn đang còn là rào cản với việc gia nhập thị trường của các chủ thể và vì vậy cần tiếp tục hoàn thiện.

Pháp luật về gia nhập thị trường hiện bao gồm một loạt các văn bản quy định về trình tự, thủ tục thành lập doanh nghiệp, thành lập và đăng ký kinh doanh của các chủ thể kinh doanh khác như thương nhân, hợp tác xã, hộ kinh doanh cá thể, và các chủ thể kinh doanh chuyên biệt. Cụ thể đó là Luật Doanh nghiệp (Chương II về thành lập doanh nghiệp và đăng ký kinh doanh), Luật Thương mại (Điều 7 về đăng ký thương nhân), Luật Hợp tác xã (Chương III về thành lập và đăng ký hợp tác xã, liên minh hợp tác xã), các luật chuyên ngành (chẳng hạn, Luật các TCTD đưa ra các quy định riêng về cấp phép thành lập TCTD, ngân hàng).

Tuy nhiên, thủ tục gia nhập thị trường phổ quát nhất vẫn là thủ tục thành lập doanh nghiệp, được quy định trong Luật Doanh nghiệp. Bản thân Luật này cũng đã trải qua nhiều lần sửa đổi (từ Luật Đầu tư nước

ngoài 1987, Luật Công ty và Luật doanh nghiệp tư nhân 1992, tới Luật Doanh nghiệp 1999, Luật Doanh nghiệp 2005).

Xét trong cả quá trình, có thể thấy chế định về gia nhập thị trường qua mỗi lần sửa đổi pháp luật về doanh nghiệp đã có những bước thay đổi căn bản theo hướng thuận lợi, đơn giản và nhanh chóng hơn. Từ chỗ các doanh nghiệp muốn thành lập phải trải qua các thủ tục cấp phép mang tính “xin-cho” với rất nhiều loại giấy tờ, mất nhiều công sức, tiền bạc và thời gian, tới nay đã rút gọn lại thành thủ tục đăng ký kinh doanh khá đơn giản (chỉ mang tính thông báo), với các thủ tục liên quan được tích hợp (đăng ký mã số thuế, làm con dấu) với các thời hạn ngắn hơn nhiều so với trước đây.

Các khía cạnh khác của quyền tự do kinh doanh trong giai đoạn gia nhập thị trường cũng có những cải thiện đáng kể theo hướng mở rộng về phạm vi và thực chất về nội dung.

Về quyền tự do kinh doanh nói chung

Với quy định “*Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật*” (Điều 57), Hiến pháp 1992 (sửa đổi 2001) lần đầu tiên trong lịch sử lập pháp Việt Nam ghi nhận quyền tự do kinh doanh của công dân. Mặc dù còn hạn chế ở phạm vi quyền tự do kinh doanh, theo đó, các chủ thể chỉ được tự do kinh doanh trong các lĩnh vực mà pháp luật cho phép (tự do trong phạm vi đóng), so với các quan điểm quản lý kinh tế thời kỳ trước đó, đây vẫn được xem là bước tiến đặc biệt quan trọng trong việc ghi nhận quyền tự do kinh doanh ở Việt Nam, làm tiền đề cho sự phát triển mạnh của các yếu tố thị trường trong phương thức quản lý của Nhà nước đối với các hoạt động kinh tế trong các văn bản pháp luật cụ thể.

Quyền tự do kinh doanh đã có sự thay đổi về chất với Hiến pháp năm 2013 với nguyên tắc “*Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm*”. Như vậy, quyền tự do kinh doanh đã không còn bị giới hạn trong một khung khổ nào (tự do trong phạm vi mở) mà chỉ bị hạn chế ở những lĩnh vực được liệt kê (lĩnh vực cấm).

Hiện tại, Luật Doanh nghiệp 2005 đang trong quá trình sửa đổi để cụ thể hóa sự thay đổi căn bản trong cách tiếp cận về quyền tự do kinh

doanh này theo hướng: Liệt kê rõ các ngành nghề cấm kinh doanh trong Luật, ngoài các ngành nghề này mọi chủ thể đều có quyền kinh doanh; và đối với các ngành nghề kinh doanh có điều kiện thì cần phải thống kê rõ ràng, minh bạch trong cùng một Danh mục để các chủ thể biết mà tuân thủ; ngoài các ngành nghề trong Danh mục này, các chủ thể được hiểu là có quyền tự do kinh doanh mà không phải chịu bất kỳ các hạn chế nào.

Về quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề chuyên biệt

Điều 8 Luật Doanh nghiệp 2005 ghi nhận rõ quyền của các chủ thể trong việc tự do lựa chọn ngành nghề, địa bàn, hình thức kinh doanh, đầu tư. Các quyền này sau đó được thể hiện cụ thể trong các quy định liên quan (về thủ tục và yêu cầu cụ thể trong quy trình đăng ký kinh doanh, đầu tư để gia nhập thị trường).

Mặc dù vậy, trong các văn bản hướng dẫn thi hành, thủ tục đăng ký kinh doanh để các chủ thể có thể gia nhập thị trường vẫn còn nhiều bất cập và khiến “quyền tự do gia nhập thị trường” của các chủ thể kinh doanh bị hạn chế/cắt xén ở các khía cạnh khác nhau.

Ví dụ các chủ thể, mặc dù có quyền tự do kinh doanh trong các lĩnh vực mà pháp luật không cấm, nhưng sẽ gặp vướng mắc lớn (thậm chí nhiều trường hợp không thể giải quyết được) nếu đăng ký kinh doanh trong một ngành nghề mà không biết xếp vào nhóm nào trong Hệ thống ngành nghề kinh doanh và cũng không có trong bất kỳ văn bản pháp luật chuyên ngành nào. Cũng như vậy, các chủ thể dù có quyền tự do kinh doanh trong khuôn khổ pháp luật, nhưng do pháp luật quá phức tạp, với rất nhiều quy định chuyên ngành nằm rải rác ở nhiều văn bản nên thực tế họ cũng không dám tự do thực hiện quyền của mình, với lo ngại là có thể ở đâu đó có quy định cấm hoặc hạn chế quyền này. Hoặc các chủ thể đã đăng ký kinh doanh nhưng mỗi lần có dự án mới hoặc mở rộng dự án đang thực hiện mà thuộc diện phải đăng ký đầu tư thì lại phải thực hiện thủ tục này khiến họ không chủ động được trong thực hiện quyền tự do kinh doanh của mình. Tương tự, việc tăng vốn, bổ sung hoặc thay thế đối tác đầu tư – kinh doanh cũng đòi hỏi các thủ tục

đăng ký lại khá phiền phức và tốn thời gian, khiến các doanh nghiệp ngần ngại thực hiện quyền của mình hoặc thực hiện nhưng trong tình cảnh “có thể vi phạm pháp luật”.

Bên cạnh các thủ tục đăng ký kinh doanh, giấy phép con (các loại giấy phép mà doanh nghiệp phải đáp ứng trước khi tiến hành hoạt động kinh doanh cụ thể) cũng đang là vấn đề vướng mắc, cản trở đáng kể việc gia nhập thị trường của doanh nghiệp. Trên thực tế, sau những nỗ lực cắt giảm các giấy phép con vào thời điểm Luật Doanh nghiệp 1999 có hiệu lực, hàng loạt các giấy phép và điều kiện kinh doanh khác lại “tái xuất” trên thực tế dưới nhiều hình thức trong các văn bản pháp luật chuyên ngành hoặc các văn bản dưới luật về những lĩnh vực đầu tư, kinh doanh cụ thể. Có tình trạng là trong khi Luật Doanh nghiệp “mở” thì các luật chuyên ngành lại “đóng”, hoặc các luật của Quốc hội, văn bản của Chính phủ thì quy định thông thoáng nhưng văn bản của các cơ quan quản lý lại siết chặt lại bằng những loại giấy phép “con” hay bằng những thủ tục phiền hà không đáng có. Ví dụ, Luật Doanh nghiệp quy định quyền tự do kinh doanh nhưng Luật Kinh doanh BĐS lại quy định chủ thể muốn hoạt động trong lĩnh vực này chỉ được đăng ký thành lập dưới hình thức nhất định, phải có vốn pháp định tối thiểu, phải có số người có chứng chỉ hành nghề tối thiểu theo quy định. Đây được cho là các rào cản bất hợp lý, cản trở quyền tự do kinh doanh bởi rất nhiều loại dịch vụ BĐS (ví dụ môi giới BĐS) vốn rất bình thường và không tạo ra rủi ro lớn cho xã hội hơn các loại hình kinh doanh thông thường không cần điều kiện gì khác.

Đặc biệt, trong một số các trường hợp, sự trùng lặp giữa thủ tục đăng ký kinh doanh và thủ tục đăng ký đầu tư (quy định tại hai Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư) tạo ra tình trạng chồng chéo về thủ tục, bất hợp lý và gây phiền hà cho nhà đầu tư là doanh nghiệp.

Từ góc độ thực tiễn, nếu coi sự thuận tiện, dễ dàng trong thủ tục gia nhập thị trường là thước đo thực tế cho quyền tự do kinh doanh (theo nghĩa càng thuận lợi thì quyền tự do càng dễ hiện thực hóa) thì có lẽ quyền tự do kinh doanh (*de facto*) của Việt Nam còn khá hạn chế so với thế giới.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Ví dụ, theo Báo cáo *Doing Business* trong ba năm gần đây, có thể thấy mặc dù chi phí và số ngày để thực hiện các thủ tục gia nhập thị trường đã giảm nhưng số thủ tục lại tăng lên và xét tổng thể, Việt Nam chỉ đứng hàng trung bình trên thế giới về mức độ thuận lợi của quy trình thủ tục gia nhập thị trường. Trong tổng thể chung của chính Việt Nam thì có vẻ như thủ tục gia nhập thị trường lại là thủ tục kém hơn so với các thủ tục khác (với xếp hạng luôn luôn ở vị trí thấp hơn nhiều bậc so với xếp hạng môi trường kinh doanh nói chung).

Bảng 2-7. Các chỉ số về gia nhập thị trường của Việt Nam trong Báo cáo Doing Business

Chỉ số	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013
Số thủ tục	9	10	10
Số ngày	44	34	34
Chi phí (% thu nhập)	10,6	8,7	7,7
Xếp hạng về gia nhập thị trường (thứ hạng/tổng số được xếp hạng)	103/183	108/185	109/198
Xếp hạng chung (thứ hạng/tổng số được xếp hạng)	98/183	99/185	99/198

Nguồn: Báo cáo *Doing Business* 2012, 2013, 2014.

Rõ ràng là mặc dù đã có những bước tiến đáng kể trong việc ghi nhận quyền tự do kinh doanh của người dân, những bất cập, hạn chế tồn tại trong các quy định hay tình trạng thiếu minh bạch, sách nhiễu doanh nghiệp trong quá trình thực thi đang là một thực tế làm nản lòng các nhà đầu tư hoặc làm tăng chi phí, lỗ cơ hội đầu tư, gây cản trở đến quyền tự do kinh doanh, gia nhập thị trường của các doanh nghiệp.

Pháp luật về hoạt động kinh doanh trên thị trường

Hệ thống pháp luật về hoạt động kinh doanh trên thị trường bao gồm các quy định điều chỉnh các hoạt động kinh doanh hàng ngày của doanh nghiệp cùng với các quy định về môi trường cạnh tranh mà ở đó các chủ thể tương tác với nhau. Về tổng thể, các quy định pháp luật điều chỉnh các hoạt động kinh doanh đã được thiết kế phù hợp hơn với quy

luật thị trường, theo hướng tôn trọng quyền tự quyết định, quyền tự do thỏa thuận của các chủ thể kinh doanh. Mặc dù vậy, vẫn còn tồn tại các quy trình, thủ tục, điều kiện chưa hợp lý, can thiệp quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp, gây bất bình đẳng trên thực tế giữa các chủ thể kinh doanh, chưa đảm bảo được một môi trường cạnh tranh lành mạnh, an toàn.

Hệ thống pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh của các chủ thể tại Việt Nam bao gồm Luật Doanh nghiệp (Điều 7–10 về các quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp, Chương III–VIII về quản trị doanh nghiệp), Luật Đầu tư (toàn bộ), Luật Thương mại (Điều 16–314 về các nguyên tắc hoạt động thương mại và các loại hoạt động thương mại cơ bản), Luật Cạnh tranh (toàn bộ) với các quy định chung áp dụng cho tất cả các chủ thể kinh doanh và tại hàng chục luật kinh doanh chuyên ngành như Luật Kinh doanh Bảo hiểm, Luật các TCTD, Luật Kinh doanh BDS, Luật Hàng hải, Luật Luật sư... với các quy định riêng đối với các chủ thể hoạt động trong từng lĩnh vực kinh doanh cụ thể. Dưới các văn bản luật này là hàng trăm các văn bản hướng dẫn (cấp nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ, thông tư của các Bộ). Trên thực tế, với tình trạng luật khung/lược đồ (luật chỉ bao gồm các quy định rất chung, không chi tiết, không/khó áp dụng được ngay trong thực tế, luôn cần rất nhiều văn bản hướng dẫn thi hành đi kèm) của hệ thống pháp luật Việt Nam hiện nay, thì các quy định có ảnh hưởng nhất tới hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp chủ yếu nằm trong các văn bản dưới luật này.

Dưới đây là các đánh giá sơ bộ về nội dung và việc thực thi các quy định này trên thực tế.

Về mức độ tự chủ trong hoạt động kinh doanh

Quyền tự do kinh doanh trong khía cạnh này được thể hiện chủ yếu ở quyền tự chủ và sự độc lập của các chủ thể kinh doanh trong việc đưa ra các quyết định kinh doanh của mình (về sản xuất kinh doanh, về lao động, về vốn, v.v.).

Ở góc độ chung, Luật Doanh nghiệp (Điều 8) đã liệt kê rất rõ quyền tự chủ của doanh nghiệp trong kinh doanh nói chung, trong lựa chọn

hình thức, phương thức huy động và sử dụng vốn, trong quyết định kinh doanh và quan hệ nội bộ, trong tìm kiếm thị trường bán hàng đối tác ký kết hợp đồng, trong xuất nhập khẩu, tuyển dụng lao động, ứng dụng khoa học công nghệ, định đoạt tài sản của doanh nghiệp.

Trong các quy định cụ thể của Luật Doanh nghiệp cũng như các Luật chung khác, quan điểm này được thể hiện khá rõ. Ví dụ, hầu hết các quy định trong Luật Thương mại (điều chỉnh quan hệ hợp đồng nói chung giữa các chủ thể kinh doanh trong tất cả các lĩnh vực) đều được thiết kế dưới dạng quy định lựa chọn, chỉ áp dụng nếu các bên không có thỏa thuận khác (tức là quy định của Luật chỉ mang tính chất như “đệm an toàn” cho các chủ thể kinh doanh, còn ý chí và sự lựa chọn của các bên là ưu tiên hàng đầu).

Trong pháp luật kinh doanh chuyên ngành, mặc dù quyền tự chủ của doanh nghiệp cũng được ghi nhận như là nguyên tắc cơ bản, với lý do đặc thù của từng chuyên ngành, các văn bản này có xu hướng áp đặt các yêu cầu bắt buộc, hạn chế quyền tự do quyết định của các chủ thể kinh doanh trong các hoạt động kinh doanh cụ thể. Trong nhiều trường hợp, các yêu cầu này xuất phát từ nhu cầu quản lý của Nhà nước trong việc bảo vệ các lợi ích công cộng liên quan có thể bị ảnh hưởng hoặc chịu rủi ro từ các hoạt động kinh doanh liên quan và vì vậy là cần thiết và tương đối phù hợp với thông lệ chung. Ví dụ các quy định về điều kiện đối với người lãnh đạo/lao động (ví dụ điều kiện về chứng chỉ hành nghề, bằng cấp đào tạo chuyên môn, sức khỏe, kinh nghiệm công việc), về điều kiện vốn (ví dụ yêu cầu về vốn điều lệ tối thiểu, vốn ký quỹ), về điều kiện kỹ thuật (ví dụ yêu cầu cụ thể về cơ sở vật chất, máy móc thiết bị, tiêu chuẩn quy chuẩn chất lượng, loại công nghệ), về điều kiện đối với các hoạt động cụ thể (ví dụ yêu cầu đối với quy trình xuất nhập khẩu, thủ tục kiểm dịch). Tuy nhiên, cũng còn không ít các quy định trong pháp luật chuyên ngành có tính hạn chế quyền tự do kinh doanh của các chủ thể mà không dựa trên căn cứ xác đáng hoặc vượt quá mức cần thiết. Ví dụ, trong khi Bộ luật Dân sự đã quy định về hợp đồng (trong đó có hợp đồng thương mại) theo cách tiếp cận hợp lý (tôn trọng quyền tự do thỏa thuận của các bên, quy định của pháp luật chỉ áp dụng khi các bên có thỏa thuận khác), rất nhiều các văn bản pháp luật chuyên ngành

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

(điển hình như pháp luật về xây dựng) có điều khoản về hình thức và nội dung bắt buộc phải tuân thủ của các hợp đồng trong lĩnh vực liên quan mà không cần thiết (do trùng lặp với quy định của luật chung về hợp đồng), hoặc là tạo ảnh hưởng bất lợi tới hoạt động kinh doanh (do chỉ cần các bên không để ý là có thể thiếu các nội dung này trong hợp đồng, dẫn tới rủi ro hợp đồng bị vô hiệu dù vẫn phù hợp với ý chí thực lúc ký kết của các bên).

Bảng 2.8. Đánh giá chất lượng pháp luật Việt Nam về quyền tự do kinh doanh

Bộ	Tỷ lệ đồng tình với nhận định (%)
Bộ Công thương	46,84
Bộ Giao thông Vận tải	47,64
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	51,24
Bộ Khoa học Công nghệ	59,39
Bộ Lao động	56,34
Bộ Nông nghiệp	52,36
Bộ Tài chính	48,41
Bộ Tài nguyên Môi trường	42,90
Bộ Thông tin	59,12
Bộ Tư pháp	51,73
Bộ Văn hóa	46,50
Bộ Xây dựng	44,01
Bộ Y tế	40,72
Ngân hàng Nhà nước	43,44
Trung bình	49,33

Nguồn: Báo cáo MEI 2012 (VCCI).

Kết quả Khảo sát MEI 2012 của VCCI cũng phản ánh khá rõ tình trạng này, trong đó tỷ lệ các hiệp hội cho đồng ý (phần lớn hoặc hoàn toàn) với nhận định *"hầu hết các quy định (trong lĩnh vực của Bộ) góp phần bảo vệ quyền tự do kinh doanh và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp – nếu có hạn chế thì hạn chế đó cũng là hợp lý"* chỉ xấp xỉ phân nửa (chưa được 50% tính trong trung bình). Đặc biệt có tới 8/14 Bộ chỉ nhận được đánh giá tích cực từ thiểu số các hiệp hội, trong khi các văn bản do các Bộ này

soạn thảo lại thuộc các lĩnh vực có liên quan trực tiếp, tức thời tới hoạt động kinh doanh của phần đông các doanh nghiệp trong nền kinh tế (công thương, giao thông, tài chính, tài nguyên môi trường, văn hóa, xây dựng, y tế, ngân hàng).

Mức độ bình đẳng trong hoạt động kinh doanh

Quyền bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh trong quá trình hoạt động được xem là một bảo đảm quan trọng cho quyền tự do kinh doanh và đã được ghi nhận ngay trong Hiến pháp 1992 (sửa đổi năm 2001) và tiếp tục nhấn mạnh trong Hiến pháp 2013. Đối với một nền kinh tế có xuất phát điểm là kinh tế bao cấp, và vẫn duy trì nguyên tắc về vai trò chủ đạo của thành phần kinh tế nhà nước như Việt Nam, tuyên bố về quyền bình đẳng giữa các thành phần kinh tế này mang ý nghĩa biểu tượng quan trọng.

Cụ thể hóa nguyên tắc hiến định này, Luật Doanh nghiệp 2005 ghi nhận bình đẳng là một quyền được Nhà nước bảo hộ. Trong các quy định cụ thể của Luật này về việc gia nhập thị trường cũng như các tổ chức hoạt động kinh doanh và rút khỏi thị trường đều được áp dụng chung cho các doanh nghiệp thuộc từng loại hình mà không có bất kỳ phân biệt nào về nguồn gốc vốn của doanh nghiệp. Việc bỏ Luật DNNN (áp dụng riêng cho các DNNN) để chuyển các doanh nghiệp này vào phạm vi áp dụng chung, tương tự như tất cả các doanh nghiệp khác trong Luật Doanh nghiệp 2005, cũng được đánh giá là biểu hiện cụ thể của nguyên tắc bình đẳng này.

Trong các văn bản pháp luật cụ thể, các quy định về hoạt động kinh doanh cũng tập trung chủ yếu vào các chỉ số chung, không phân biệt thành phần kinh tế hay nguồn gốc vốn giữa các chủ thể kinh doanh (trừ một số rất ít các lĩnh vực kinh doanh liên quan tới an ninh quốc phòng mà chỉ các DNNN được phép thực hiện, ví dụ kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp). Một số văn bản có quy định nghĩa vụ riêng đối với các DNNN nhưng theo hướng là để thắt chặt và kiểm soát mạnh hơn các doanh nghiệp này do gắn với việc sử dụng tài sản có nguồn gốc từ NSNN hoặc vì các lý do gắn với nguồn gốc vốn của thành phần kinh tế này.

Tóm lại, về mặt chính sách và quy định pháp luật, hầu như không thể tìm thấy các bằng chứng rõ ràng và cụ thể về sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Mặc dù vậy, thực tế cho một bức tranh khác về vấn đề này. Theo phản ánh của không ít các DNDD, hiện có sự ưu tiên *de facto* đặc biệt dành cho các DNNN trong nhiều hoạt động kinh doanh, ví dụ trong tiếp cận vốn, bảo lãnh tín dụng, trong tiếp cận các gói thầu mua sắm công, trong các chính sách về xuất nhập khẩu.

Đây có lẽ là lý do giải thích tại sao theo kết quả *Khảo sát MEI 2012* của VCCI về đánh giá của các hiệp hội đối với tính công bằng, không phân biệt đối xử trong các văn bản pháp luật, điểm số của các Bộ (cho các văn bản mà các Bộ phụ trách soạn thảo) đều xấp xỉ điểm số của các chỉ số khác trong chất lượng pháp luật (như thống nhất, khả thi), chỉ đạt mức trung bình khá (tức là vừa đủ theo yêu cầu của pháp luật về sự công bằng) và còn xa so với kỳ vọng về hiệu quả thực tiễn (sự phân biệt đối xử trên thực tế).

Một lý do khác có thể giải thích cho hiện tượng bất bình đẳng thực tế này giữa DNNN và DNDD là tình trạng các văn bản áp dụng riêng cho DNNN (với mục đích ban đầu và được tuyên bố là để kiểm soát chặt chẽ hơn các chủ thể này) quá phức tạp, thiếu cụ thể, rời rạc, không có tính hệ thống, do đó không nhất quán và khiến hiệu quả kiểm soát không như mong đợi. Chính điều này tạo ra dư địa để nhóm doanh nghiệp này trên thực tế có ưu thế so với các DNDD trong cùng lĩnh vực. Theo thống kê chưa đầy đủ của VCCI thì nếu chỉ tính riêng các văn bản từ cấp Chính phủ trở lên thì đã có tới 15 văn bản có quy định riêng về DNNN, trong đó có tới 4 Luật và 5 Nghị định. Cũng theo thống kê này thì hiện đang có tới 6 văn bản cũng từ cấp Chính phủ trở lên đang được soạn thảo có quy định về nhóm DNNN. Số lượng các Thông tư đang có hiệu lực hoặc sẽ được ban hành liên quan một phần hoặc toàn bộ tới các DNNN tuy chưa được thống kê nhưng cũng phải tới số lượng hàng trăm.

Bảng 2.9. Đánh giá tính công bằng trong các quy định pháp luật về kinh doanh của Việt Nam

Bộ	Điểm số về tính công bằng trong các quy định pháp luật thuộc lĩnh vực của Bộ/100
Bộ Công thương	64,54
Bộ Giao thông Vận tải	61,94
Bộ Kế hoạch và Đầu tư	64,33
Bộ Khoa học Công nghệ	69,86
Bộ Lao động	70,91
Bộ Nông nghiệp	68,53
Bộ Tài chính	65,11
Bộ Tài nguyên Môi trường	62,36
Bộ Thông tin	69,58
Bộ Tư pháp	62,03
Bộ Văn hóa	69,51
Bộ Xây dựng	55,83
Bộ Y tế	60,59
Ngân hàng Nhà nước	58,80
Trung bình	64,57

Nguồn: Báo cáo MEI 2012 (VCCI).

Từ góc độ khác, theo ý kiến của nhiều chuyên gia, việc quy định các quyền và nghĩa vụ như nhau giữa nhóm DNNN và DNDD trong pháp luật như hiện nay trong khi bản chất các doanh nghiệp này là khác nhau chính là nguyên nhân tạo ra các bất bình đẳng trên thực tế với ưu thế thuộc về các DNNN. Điều tương như không thật logic lắm này lại khá hợp lý nếu xét từ góc độ nguồn gốc vốn và quy mô của các DNNN ở Việt Nam hiện nay. Ví dụ, về nghĩa vụ tài chính đối với Nhà nước, khi quy định DNNN chỉ có nghĩa vụ nộp thuế như các DNDD thì đồng nghĩa với việc DNNN được lợi hơn doanh nghiệp tư nhân bởi lợi nhuận thu được sau khi trừ thuế của DNNN không phải trả về cho chủ sở hữu (là Nhà nước), trong khi với doanh nghiệp tư nhân thì lợi nhuận này phải trả về cho chủ sở hữu tư nhân. Cũng như vậy, khi quy định về các

nghĩa vụ tương đương nhau trong cạnh tranh giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân, thực tế lợi thế sẽ thuộc về DNNN bởi các doanh nghiệp này hầu hết là các doanh nghiệp rất lớn (cả về quy mô, kinh nghiệm, khả năng huy động vốn, khách hàng truyền thống), và vì vậy, trong cạnh tranh với các DNDD, họ có lợi thế tự nhiên áp đảo.

Như vậy, bất cập trong pháp luật, dù rằng không được nhận diện rõ ràng, có thể là nguyên nhân sâu xa dẫn tới những bất bình đẳng trong thực tế giữa các doanh nghiệp, chủ thể kinh doanh. Do đó, nhiệm vụ xây dựng các quy định nhằm tạo ra bình đẳng thực sự giữa các chủ thể này đang và sẽ là thách thức lớn cho hệ thống pháp luật Việt Nam về kinh doanh trong thời gian tới đây.

Mức độ tự do cạnh tranh trên thị trường

Hệ thống pháp luật Việt Nam có các văn bản riêng điều chỉnh môi trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp và chủ thể kinh doanh là Luật Cạnh tranh và các văn bản hướng dẫn Luật này. Luật Thương mại, Bộ luật Dân sự và các văn bản hướng dẫn cũng là cơ sở quan trọng thiết lập môi trường cạnh tranh cho các quan hệ hợp đồng giữa các doanh nghiệp. Bên cạnh đó, trong một số văn bản pháp luật chuyên ngành cũng có chứa các quy định liên quan tới điều kiện cạnh tranh trong những tình huống cụ thể. Từ góc độ bảo vệ người tiêu dùng (một khía cạnh quan trọng của hệ thống chính sách về cạnh tranh), Luật Bảo vệ người tiêu dùng và các quy định liên quan tới bảo vệ người tiêu dùng trong một số văn bản khác đã có những quy định khá cơ bản về vấn đề này.

Luật Cạnh tranh hiện hành được thông qua năm 2004, với hai mảng chủ yếu là chế định về cạnh tranh lành mạnh (điều chỉnh quan hệ cạnh tranh trong các hoạt động thương mại thông thường) và chế định độc quyền và vị trí thống lĩnh thị trường (điều chỉnh quan hệ cạnh tranh đối với các trường hợp doanh nghiệp độc quyền hoặc chiếm vị trí thống lĩnh thị trường). Về cơ bản, phương pháp điều chỉnh và nội dung của các quy định trong các văn bản này phù hợp với thông lệ quốc tế. Điểm bị phản nản nhiều nhất trong Luật Cạnh tranh có lẽ là mô hình Hội đồng xử lý vụ việc cạnh tranh được đặt tại Bộ Công thương, trong khi bản thân Bộ này cũng có không ít các DNNN trực thuộc mình (và vì vậy về mặt

nguyên tắc là chưa đảm bảo tính độc lập của Hội đồng trong việc xử lý các vụ việc cạnh tranh có liên quan). Bên cạnh đó, nhiều quy định chi tiết cũng đang mắc phải khó khăn trong thực tế áp dụng (ví dụ các quy định về xác định thị trường liên quan, điều kiện về hàng hóa/dịch vụ có khả năng thay thế nhau, thủ tục khiếu nại vụ việc cạnh tranh, các quy định chi tiết về thủ tục khác).

Khung pháp lý cho các hoạt động thương mại đã được thiết lập với Luật Thương mại 2005, Bộ luật Dân sự 2005 và các văn bản pháp luật hướng dẫn. Quyền tự do thỏa thuận (tự do ý chí) của chủ thể thực hiện các giao dịch thương mại được ghi nhận và cụ thể hóa trong các văn bản này, góp phần quan trọng vào việc đảm bảo sự vận hành bình thường và an toàn cho hoạt động đầu tư kinh doanh trong nước.

Các công cụ pháp lý nhằm đảm bảo hoạt động thương mại bình đẳng, cạnh tranh, an toàn và ổn định đã được thiết lập và duy trì (các văn bản pháp luật về cạnh tranh, thuế, quảng cáo, thương mại điện tử, xúc tiến thương mại, chống hàng giả/nhái/kém chất lượng...). Với các quy định này, doanh nghiệp được đối xử bình đẳng về các khía cạnh trách nhiệm đối với Nhà nước cũng như trong cạnh tranh kinh doanh với nhau.

Các văn bản pháp luật điều chỉnh chi tiết quan hệ cạnh tranh trong từng lĩnh vực cụ thể đã được xây dựng và đang tiếp tục hoàn thiện theo hướng đầy đủ hơn (hình thành các quy định pháp luật tạo khuôn khổ chung cho các hoạt động của các chủ thể kinh doanh trong phần lớn các lĩnh vực thương mại xuất nhập khẩu, kinh doanh thương mại đối với các mặt hàng đặc biệt như điện, than, xăng dầu, dệt may, v.v., các loại dịch vụ thương mại cụ thể như phân phối, logistics, sở giao dịch hàng hóa, v.v.); và phù hợp với các cam kết, thông lệ quốc tế (với việc cam kết gia nhập WTO, Việt Nam đã sửa đổi, bổ sung, xây dựng mới một loạt các văn bản pháp luật điều chỉnh các hoạt động thương mại chuyên ngành theo hướng phù hợp với cam kết, cũng là phù hợp với xu hướng chung của thế giới và các đòi hỏi của nền KTTT).

Cùng với đó, là các biện pháp nhằm đảm bảo lợi ích của người tiêu dùng trong các hoạt động thương mại được hình thành và thực thi

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

thông qua các văn bản pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng, an toàn thực phẩm, ghi nhãn hàng hóa, và chất lượng sản phẩm.

Mặc dù vậy, với đặc điểm của một nền kinh tế đang phát triển và vẫn trong quá trình chuyển đổi, các chính sách, pháp luật về cạnh tranh của Việt Nam vẫn thể hiện sự “lùng chùng” giữa phương thức quản lý hành chính và tự do cạnh tranh với điều tiết của thị trường là chủ yếu. Ví dụ, các biện pháp quản lý giá đối với một số sản phẩm đặc thù (xăng dầu, sữa, thuốc, v.v.) vừa can thiệp quá sâu vào quan hệ cạnh tranh và hoạt động của doanh nghiệp, vừa không hiệu quả trong bảo vệ các lợi ích công cộng (lợi ích người tiêu dùng) liên quan.

Bảng 2.10. Đánh giá chất lượng văn bản pháp luật Việt Nam trong lĩnh vực thương mại

Lĩnh vực văn bản	Tính minh bạch	Tính thống nhất, khả thi, công bằng	Tính hợp lý
Thương mại hàng hóa, dịch vụ, xuất nhập khẩu	62,76	62,40	59,91
Cạnh tranh	59,68	59,89	61,29
Giá	47,97	53,38	49,52
Trung bình ba lĩnh vực liên quan tới cạnh tranh	56,80	58,56	56,91
Trung bình tất cả các lĩnh vực kinh doanh	58,52	59,40	60,03

Nguồn: Báo cáo MEI 2012 (VCCI).

Theo đánh giá của các hiệp hội trong khuôn khổ *Khảo sát MEI 2012* thì chất lượng các quy định pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh được đánh giá ở mức tương đối thấp so với đánh giá về các văn bản trong các lĩnh vực khác (tính trên thang điểm 100).

Cùng với những hạn chế trong nội dung quy định, các bất cập và thiếu sót trong kiểm soát thực thi các quy định về cạnh tranh đã và đang dẫn tới tình trạng vi phạm pháp luật cạnh tranh khá nghiêm trọng trong thực tế kinh doanh hiện nay ở Việt Nam. Phổ biến là các vi phạm nhỏ, nhưng diễn ra thường xuyên (đặc biệt trong các lĩnh vực về giá, quảng cáo, tiêu chuẩn chất lượng, giá,...), khiến thương mại hàng ngày bị bóp méo, làm ảnh hưởng tới hiệu quả kinh doanh của các doanh nghiệp làm ăn chân chính và tác động tiêu cực tới quyền lợi của người tiêu dùng.

Pháp luật về rút khỏi thị trường

Rút khỏi thị trường là giai đoạn cuối cùng trong vòng đời của một chủ thể kinh doanh. Pháp luật về giải thể và phá sản của Việt Nam dù không đồ sộ nhưng được cho là đã tương đối đầy đủ. Mặc dù vậy, hiệu quả thực tế của các quy định này lại rất hạn chế, khiến các quy định hầu như chỉ tồn tại trên giấy, rất ít được áp dụng trong thực tiễn.

Theo pháp luật Việt Nam hiện hành (tương đối phù hợp với thông lệ quốc tế) thì có hai cơ chế để doanh nghiệp và các chủ thể kinh doanh rút khỏi thị trường là cơ chế giải thể (áp dụng cho các trường hợp rút khỏi thị trường mà không gây thiệt hại về tài sản cho chủ thể nào) và cơ chế phá sản (áp dụng cho trường hợp thất bại thị trường ở mức đáng kể và việc rút khỏi thị trường gây thiệt hại về tài sản cho các chủ nợ liên quan).

Do tính chất và mức độ ảnh hưởng của mỗi hình thức rút khỏi thị trường là khác nhau nên pháp luật về việc giải thể và phá sản là tương đối độc lập và được xem xét riêng rẽ.

Rút khỏi thị trường bằng con đường giải thể

Các quy định pháp luật về giải thể tương đối đơn giản, hiện được nêu tại một số điều của Luật Doanh nghiệp, Nghị định 43/2010/NĐ-CP và Nghị định 102/2010/NĐ-CP và Thông tư 01/2013.

Theo các quy định này thì doanh nghiệp, hộ kinh doanh, cá nhân kinh doanh có thể giải thể trong các trường hợp kết thúc thời hạn hoạt động đã ghi trong Điều lệ mà không có quyết định gia hạn; theo quyết định của chủ doanh nghiệp; khi công ty không còn đủ số lượng thành viên tối thiểu trong thời hạn sáu tháng liên tục; hoặc khi bị thu hồi Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh. Điều kiện để giải thể là chủ thể kinh doanh phải thanh toán hết các khoản nợ của mình.

Trình tự thủ tục giải thể cũng khá đơn giản, chủ thể kinh doanh chỉ cần ra quyết định giải thể, gửi quyết định đó tới Phòng Đăng ký kinh doanh, các chủ nợ và người có quyền nghĩa vụ liên quan và đăng báo công khai, sau đó tự thực hiện thủ tục thanh lý tài sản và thanh toán nợ. Kết thúc các hoạt động này, chủ thể kinh doanh gửi Hồ sơ giải thể tới cơ quan có thẩm quyền, cơ quan này sẽ xem xét nếu thấy hồ sơ hợp lý thì chậm nhất bảy ngày sẽ xóa đăng ký kinh doanh của chủ thể đó.

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường

Trên thực tế, số lượng các vụ giải thể là khá nhiều, đặc biệt trong bối cảnh kinh tế khó khăn những năm gần đây. Theo số liệu thống kê sơ bộ từ Cục Đăng ký kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì từ năm 2010, số doanh nghiệp phải giải thể, ngừng hoạt động tăng cao. Năm 2011, tổng số doanh nghiệp phải giải thể và ngừng hoạt động là 53,9 ngàn doanh nghiệp, tăng 24,8% so với năm 2010; trong đó, số doanh nghiệp đã chính thức giải thể là 7,6 ngàn, tăng gần 15% so với năm 2010. Năm 2013, cả nước có 60,7 ngàn doanh nghiệp giải thể và ngừng hoạt động.

Tuy nhiên, số vụ giải thể thực hiện theo đúng quy định pháp luật chiếm tỷ lệ rất thấp, phần lớn là họ tự dừng hoạt động mà không thực hiện việc thông báo với cơ quan có thẩm quyền để xóa đăng ký kinh doanh. Theo Cục Đăng ký kinh doanh, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì chỉ có khoảng 14–17% số doanh nghiệp không còn hoạt động sản xuất kinh doanh thực hiện thủ tục giải thể theo quy định.

Thực tế này được cho là xuất phát từ việc hiện Việt Nam đang thiếu một cơ chế kiểm soát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp để phát hiện các trường hợp ngừng hoạt động và giải thể (nếu doanh nghiệp không thực hiện thông báo, cũng không gửi hồ sơ giải thể đến cơ quan có thẩm quyền thì cũng không có biện pháp nào để phát hiện, cũng không có biện pháp xử lý).

Bảng 2.11. Số lượng doanh nghiệp thành lập, giải thể, ngừng hoạt động

Chỉ tiêu	Đơn vị tính: 1.000 doanh nghiệp			
	Năm 2011	Năm 2012	Năm 2013	Bốn tháng đầu năm 2014
Tổng số doanh nghiệp thành lập mới	77,5	69,8	76,9	25,7
Tổng số doanh nghiệp giải thể, ngừng hoạt động	53,9	54,2	60,7	21,5
Tổng số doanh nghiệp đăng ký giải thể	7,6	9,3	9,8	3,3

Nguồn: Cục Đăng ký kinh doanh – Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Rút khỏi thị trường qua thủ tục phá sản

Thủ tục phá sản hiện được quy định trong Luật Phá sản và một số văn bản hướng dẫn (chủ yếu là Nghị quyết 03/2005/NQ-TANDTC). Tuy nhiên, khác với thông thường, các văn bản hướng dẫn Luật Phá sản thực

tế (ngoài Nghị quyết 03/2005/NQ-TANDTC) hầu hết không phải là các văn bản hướng dẫn chi tiết, chung cho nhiều đối tượng về các bước của thủ tục phá sản, mà chỉ là các văn bản hướng dẫn thủ tục phá sản đối với một số doanh nghiệp đặc thù hoặc thuộc một số lĩnh vực đặc thù. Vì vậy, có thể nói hệ thống pháp luật về phá sản hiện nay là khá sơ sài, trong khi vấn đề phá sản lại là vấn đề đặc biệt phức tạp, liên quan tới các lợi ích mâu thuẫn nhau và điều này cũng giải thích một phần tại sao pháp luật về phá sản rất ít được thực thi trong thực tế.

Theo quy định hiện hành thì thủ tục phá sản chỉ áp dụng đối với doanh nghiệp và hợp tác xã. Điều này có nghĩa là các cá nhân kinh doanh và hộ kinh doanh không được phép phá sản, và đây được xem là một hạn chế của Luật Phá sản hiện nay. Điều kiện để tiến hành thủ tục phá sản là doanh nghiệp, hợp tác xã không có khả năng thanh toán được các khoản nợ đến hạn khi chủ nợ có yêu cầu. Quy định này được cho là quá mơ hồ (giá trị khoản nợ không thanh toán phải ở mức nào? khi nào được coi là "không có khả năng thanh toán"?), và vì vậy khiến cho rất khó để xác định một doanh nghiệp, hợp tác xã có được xem là "lâm vào tình trạng phá sản" để thực hiện thủ tục phá sản hay không. Một loạt các bất cập khác trong trình tự thủ tục phá sản cũng được ghi nhận (ví dụ các vướng mắc trong thành lập Tổ quản lý, thanh lý tài sản, chủ thể có quyền nộp đơn yêu cầu mở thủ tục phá sản, nghĩa vụ nộp đơn yêu cầu phá sản của chính doanh nghiệp liên quan, các nguyên tắc xác định nghĩa vụ về tài sản, thứ tự phân chia tài sản, các biện pháp bảo toàn tài sản, áp dụng biện pháp khẩn cấp). Những bất cập này một mặt khiến thủ tục phá sản trên thực tế rất nhiều khê, tốn kém thời gian và công sức (trung bình khoảng năm năm/vụ phá sản), mặt khác khiến thủ tục này trở nên bất khả thi trong nhiều trường hợp.

Vì vậy không ngạc nhiên khi Báo cáo tổng kết thi hành Luật Phá sản của Tòa án Nhân dân Tối cao (Dự thảo 2, năm 2013) chuẩn bị cho việc sửa đổi Luật Phá sản cho biết tổng số đơn yêu cầu tuyên bố phá sản mà 63 Tòa án tỉnh tiếp nhận từ khi Luật Phá sản 2004 có hiệu lực chỉ là 336 đơn, trong đó chỉ có 236 trường hợp có quyết định mở thủ tục phá sản và chỉ có 83 trường hợp ra quyết định tuyên bố phá sản. Rõ ràng là số lượng các vụ

phá sản được thụ lý và giải quyết là đặc biệt ít so với số lượng thực tế các doanh nghiệp, hợp tác xã ngừng hoạt động trong thời gian gần tám năm Luật này có hiệu lực (theo Cục Đăng ký kinh doanh – Bộ Kế hoạch và Đầu tư thì vào thời điểm tháng 4/2014, Việt Nam có khoảng 140.000 doanh nghiệp ngừng hoạt động (không tính các thời điểm trước đó), và phần lớn trong số đó là ngừng hoạt động nhưng không trả được các khoản nợ.

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam đã thay đổi lớn lao trong gần 30 năm qua với việc hình thành đầy đủ các cơ sở nền tảng cho nền KTTT vận hành và phát triển thông qua các chế định về chế độ sở hữu, hệ thống bảo vệ quyền sở hữu cũng như ghi nhận và thể hiện quyền tự do kinh doanh trong gia nhập, hoạt động và rút khỏi thị trường của các chủ thể kinh doanh trong các lĩnh vực, khía cạnh khác nhau của hoạt động kinh doanh. Hệ thống pháp luật này cũng đã cải thiện đáng kể về chất lượng, với các chế định pháp luật ngày càng thống nhất, minh bạch và phù hợp với thực tiễn kinh doanh hơn. Sự phối hợp công – tư trong xây dựng và thực thi pháp luật về kinh tế cũng có những bước tiến bộ đáng kể, đóng góp vào sự khởi sắc của hệ thống pháp luật về kinh tế của Việt Nam.

Mặc dù vậy, hệ thống pháp luật kinh tế của Việt Nam vẫn còn nhiều khiếm khuyết, chủ yếu xuất phát từ sự lưỡng lự giữa việc tôn trọng các nguyên lý thị trường và việc tiếp tục sử dụng cách thức quản lý hành chính cũ trong nhiều chế định để duy trì trật tự cho các hoạt động kinh tế. Các khiếm khuyết này tồn tại trên tất cả các tiêu chí về chế định pháp luật nền tảng cũng như các tiêu chí về chế định pháp luật vận hành nền KTTT. Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật kinh tế, giải quyết triệt để các bất cập về nội dung các chế định pháp luật liên quan cũng như tăng cường hiệu quả thực thi pháp luật là điều cần thiết, góp phần quan trọng vào các nỗ lực xây dựng một nền KTTT đúng nghĩa ở Việt Nam. Dưới đây là các khuyến nghị chính sách tóm tắt trong thời gian trước mắt cho từng tiêu chí. Một bảng khuyến nghị chi tiết và đầy đủ được trình bày trong Phụ lục A2.1.

Về nội dung chế độ sở hữu: Cần tập trung làm rõ các quy định về quyền sở hữu và các cơ chế kiểm soát, giao quyền sở hữu đối với tài sản thuộc sở hữu toàn dân trong *Dự án sửa đổi Bộ luật Dân sự, Luật Bảo vệ Môi trường* cũng như các *Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai* đang được tiến hành trong thời gian này.

Về việc bảo vệ quyền sở hữu: Cần chi tiết hóa các cơ chế nhằm nâng cao hiệu quả xét xử và thi hành án dân sự và tăng cường năng lực và nguồn lực cho các thiết chế giải quyết tranh chấp kinh tế, dân sự (tòa án, trọng tài, trung gian hòa giải). Những nội dung này cần được thể hiện trong Bộ luật Tố tụng Dân sự và Luật Thi hành án Dân sự sửa đổi sắp tới.

Về chất lượng của hệ thống pháp luật kinh tế: Cần tập trung vào việc thiết lập các yêu cầu về chính sách rõ ràng đối với mỗi văn bản soạn thảo để dựa vào đó đánh giá chất lượng soạn thảo (có đáp ứng đúng yêu cầu chính sách ban đầu không) cũng như đặt ra các chỉ số rõ ràng trong thẩm tra, thẩm định các dự thảo văn bản pháp luật trong quá trình soạn thảo và cụ thể hóa các cơ chế để cộng đồng tham gia vào quá trình soạn thảo trong Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi mà hiện Bộ Tư pháp đang chịu trách nhiệm soạn thảo.

Về sự tham gia của khu vực tư vào xây dựng pháp luật kinh tế: Cần xây dựng một cơ chế đủ chi tiết về sự tham gia của công chúng nói chung, và cộng đồng doanh nghiệp nói riêng, vào quá trình soạn thảo văn bản pháp luật tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật sửa đổi hiện đang được Bộ Tư pháp chủ trì soạn thảo.

Về pháp luật về gia nhập thị trường: Hai Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư được thông qua cuối năm 2014 đã rút gọn và đơn giản hóa nhiều thủ tục đăng ký kinh doanh và đầu tư, đặc biệt đưa ra được Danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện. Tuy nhiên, trong thời gian tới vẫn cần phải loại bỏ tất cả các thủ tục và yêu cầu về thành lập doanh nghiệp khác biệt trong các văn bản pháp luật chuyên ngành (trừ một số trường hợp cụ thể như ngân hàng và bảo hiểm) cũng như các loại rào cản thị trường trá hình dưới các hình thức giấy phép kinh doanh và điều kiện kinh doanh không giấy phép trong các lĩnh vực cụ thể.

Về pháp luật về hoạt động kinh doanh trên thị trường: Cần thiết phải: (i) Rà soát để điều chỉnh, loại bỏ các quy định pháp luật hạn chế bất hợp lý hoặc vượt quá mức cần thiết các hoạt động và quyền tự chủ, tự do kinh doanh của doanh nghiệp và các chủ thể kinh doanh khác (đặc biệt là trong pháp luật kinh doanh chuyên ngành); (ii) Tăng cường sự bình đẳng trong kinh doanh giữa các chủ thể kinh doanh trong bối cảnh Việt Nam tăng cường kiểm soát tốt hơn các DNNN, để đảm bảo rằng các DNDD được cạnh tranh trong điều kiện bình đẳng thực tế và thực chất với DNNN và; (iii) Sửa đổi và hoàn thiện hệ thống pháp luật về cạnh tranh và pháp luật liên quan (bảo vệ người tiêu dùng và phòng vệ thương mại) và tăng cường hiệu quả thực thi pháp luật cạnh tranh.

Về pháp luật về rút khỏi thị trường: Có thể nói trong so sánh với pháp luật về gia nhập thị trường và hoạt động kinh doanh trên thị trường thì pháp luật về rút khỏi thị trường thấp hơn hẳn cả về chất lượng quy định cũng như hiệu quả thực thi. Để giải quyết tình trạng này, cần thiết phải có những thay đổi căn bản trong pháp luật về vấn đề này trong quá trình sửa đổi Luật Phá sản mà Tòa án Nhân dân Tối cao đang chủ trì soạn thảo, đặc biệt là về cơ chế động lực thúc đẩy các chủ thể liên quan thực hiện thủ tục phá sản cũng như giám sát quá trình này.

Phụ lục A2-1. Các đề xuất chi tiết hoàn thiện hệ thống pháp luật Việt Nam theo hướng thị trường

Lĩnh vực pháp luật	Yêu cầu về định hướng hoàn thiện	Văn bản cần ưu tiên sửa đổi
Chế độ sở hữu	• Xác định rõ nội hàm cũng như làm rõ cơ chế đại diện, cơ chế thực hiện quyền, phân bổ lợi ích và giám sát việc sử dụng tài sản thuộc sở hữu toàn dân • Phân biệt và xác định một cách hợp lý, đúng bản chất về quyền sở hữu tài sản thuộc sở hữu toàn dân và tài sản thuộc sở hữu riêng của doanh nghiệp trong các DNNN • Điều chỉnh một cách hợp lý và khả thi các quy định về thực thi, chuyển giao quyền sở hữu cũng như các quyền liên quan (kể cả các hạn chế quyền của chủ sở hữu và phạm vi quyền của người không phải chủ sở hữu đối với tài sản) • Xây dựng hệ thống các quy định thống nhất, rõ ràng và hiệu quả về cơ chế, trình tự, thủ tục Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu toàn dân đối với các tài sản như đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên... khi giao quyền sử dụng cho các chủ thể kinh doanh. • Quy định pháp luật thể chế hóa nguyên tắc phân tách chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp (trong đó có DNNN) và chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp.	Bộ luật Dân sự Luật Bảo vệ Môi trường Các Nghị định hướng dẫn Luật Đất đai
Hệ thống bảo vệ quyền sở hữu	• Chi tiết hóa các cơ chế nhằm nâng cao hiệu quả xét xử và thi hành án dân sự • Có các biện pháp nhằm tăng cường năng lực của các thiết chế giải quyết tranh chấp kinh tế, dân sự (tòa án, trọng tài, trung gian) đặc biệt là đào tạo nâng cao kiến thức và kỹ năng của đội ngũ cán bộ xét xử và mở rộng chỉ tiêu nhân lực cho khu vực này, nhằm tăng hiệu quả cũng như đẩy nhanh tốc độ xét xử các vụ việc • Tuyên truyền phổ biến để xây dựng và thay đổi nhận thức của xã hội, doanh nghiệp về việc sử dụng các thiết chế này trong bảo vệ quyền sở hữu của mình • Tập trung tháo gỡ vướng mắc, bất cập thực tế (cả về cơ chế pháp luật, nguồn nhân lực, cơ sở vật chất của lực lượng này) để	Bộ luật Tố tụng Dân sự Luật Thi hành án Dân sự

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện môi trường

Chất lượng hệ thống pháp luật	cải thiện một bước hiệu quả hoạt động thi hành án, đảm bảo khả năng thực thi các phán quyết giải quyết tranh chấp. • Cần thiết phải có những chính sách rõ ràng (về quản trị kinh tế trong lĩnh vực liên quan) để trên cơ sở đó, văn bản được soạn thảo có định hướng cụ thể và việc kiểm soát, đánh giá dự thảo có căn cứ, thuận tiện và thống nhất hơn • Thống nhất phương pháp quản lý nhà nước về kinh tế theo đó Nhà nước tôn trọng quyền tự do kinh doanh của người dân, các biện pháp quản lý chỉ áp dụng đối với các trường hợp có nguy cơ cao đối với các lợi ích công cộng quan trọng và không vượt quá mức độ cần thiết để bảo vệ các lợi ích này • Thiết lập các chỉ số rõ ràng trong thẩm tra, thẩm định các dự thảo văn bản pháp luật trong quá trình soạn thảo (hiện nay các cơ chế/bước thẩm tra, thẩm định đã có nhưng không có chỉ số nào cụ thể, và vì vậy, việc cho hay không cho qua một dự thảo đều phụ thuộc vào quan điểm chủ quan của cán bộ/đơn vị chịu trách nhiệm thẩm tra, thẩm định) • Có chương trình đào tạo kỹ năng soạn thảo văn bản pháp luật cho cán bộ các Bộ ngành tham gia vào việc soạn thảo pháp luật (hiện việc soạn thảo pháp luật trong lĩnh vực chuyên môn nào thì thuộc trách nhiệm của đơn vị chuyên môn đó trong các Bộ, mà cán bộ các đơn vị chuyên môn lại không được đào tạo về pháp luật, thậm chí không có kiến thức cơ bản về hệ thống cũng như các nguyên tắc chung chính yếu của hệ thống pháp luật) • Cụ thể hóa các cơ chế để cộng đồng tham gia vào quá trình soạn thảo, từ đó tạo điều kiện để tăng cường nguồn thông tin thực tiễn đầu vào cho cơ quan soạn thảo cũng như phản biện xã hội nhằm nâng cao chất lượng văn bản, đặc biệt là về tính hợp lý của các quy định • Thiết lập và giám sát chặt chẽ việc thực thi các hoạt động như tổng kết thực thi, học hỏi kinh nghiệm quốc tế, đánh giá tác động của các dự thảo văn bản pháp luật, từ đó giúp loại bỏ các phương án pháp luật bất hợp lý hoặc không khả thi, không hiệu quả.	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật Các văn bản pháp luật chuyên ngành về kinh doanh được sửa đổi, ban hành mới trong thời gian tới
Phối hợp công tư trong hoạch	• Mở rộng về phạm vi các dự thảo văn bản cần lấy ý kiến công chúng (bao gồm không chỉ các Luật, Nghị định như hiện nay mà cả Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và đặc biệt là các Thông tư do các Bộ ban hành, khu vực văn bản nhiều nhất,	Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

định, thực thi pháp luật về kinh doanh	phức tạp nhất và cũng ảnh hưởng lớn nhất tới hoạt động thực tế của các doanh nghiệp và sự vận hành của nền kinh tế) • Quy định chi tiết về các yêu cầu bắt buộc đối với cơ quan soạn thảo trong việc lấy ý kiến, trong đó các hình thức công khai dự thảo và lấy ý kiến bắt buộc cần mở rộng (không chỉ giới hạn ở website của Chính phủ như hiện nay), thời hạn tối thiểu để góp ý cũng cần được tăng thêm (ví dụ là 60 ngày theo cam kết trong WTO chứ không chỉ là 20 ngày như hiện nay), cần có liệt kê các thông tin bắt buộc phải cung cấp khi lấy ý kiến (ví dụ tóm tắt dự thảo, liệt kê các thay đổi lớn so với hiện hành chứ không chỉ toàn văn dự thảo như hiện nay), cần có quy định bắt buộc về việc lấy ý kiến lại đối với các phiên bản dự thảo có thay đổi căn bản về quyền và nghĩa vụ của doanh nghiệp so với phiên bản dự thảo đã lấy ý kiến trước đó • Quy định bắt buộc về trách nhiệm và cơ chế để cơ quan soạn thảo phản hồi các ý kiến góp ý (thông tin về các ý kiến được tiếp thu, các ý kiến không được tiếp thu và lý do không tiếp thu) • Quy định bắt buộc về trách nhiệm giải trình cụ thể việc tiếp thu ý kiến của các bên liên quan của cơ quan soạn thảo trước các cơ quan có thẩm quyền thẩm định, thẩm tra dự thảo văn bản.	
Pháp luật về gia nhập thị trường	• Rà soát sửa đổi Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư và các văn bản hướng dẫn theo hướng: ➢ Đảm bảo các quy định về gia nhập thị trường không gián tiếp hạn chế quyền tự do kinh doanh của người dân và các nhà đầu tư (ví dụ: bỏ yêu cầu phải đăng ký mã ngành nghề kinh doanh theo Hệ thống mã quốc gia) ➢ Rút gọn và đơn giản hóa tối đa thủ tục đăng ký kinh doanh, đầu tư (giảm số ngày, giảm số thủ tục thông qua việc tích hợp các quy trình và phối hợp giữa các cơ quan quản lý nhà nước, loại bỏ mọi sự trùng lặp trong đăng ký kinh doanh và đăng ký đầu tư) ➢ Xây dựng và kiểm soát được các Danh mục ngành nghề kinh doanh có điều kiện để đảm bảo rằng Danh mục này là duy nhất (mọi ngành nghề không có trong Danh mục này đều thuộc quyền tự do kinh doanh tuyệt đối của các chủ thể) • Loại bỏ tất cả các thủ tục và yêu cầu về thành lập doanh nghiệp khác biệt trong pháp luật chuyên ngành (trừ một số lĩnh vực đặc thù hãn hữu như ngân hàng) – pháp luật chuyên ngành	Luật Doanh nghiệp Luật Đầu tư Các văn bản pháp luật chuyên ngành về kinh doanh được sửa đổi, ban hành mới trong thời gian tới

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện môi trường

	muốn kiểm soát doanh nghiệp bắt buộc phải thông qua hình thức điều kiện kinh doanh (áp dụng sau khi doanh nghiệp đã được thành lập theo thủ tục chung) • Thực hiện các biện pháp nhằm đảm bảo việc thực thi trên thực tế các thủ tục này được thực hiện đúng với yêu cầu và tinh thần của quy định pháp luật • Thiết lập và vận hành một cơ chế kiểm soát các loại rào cản thị trường trá hình dưới các hình thức giấy phép kinh doanh và điều kiện kinh doanh không giấy phép trong các lĩnh vực cụ thể.	
Pháp luật về hoạt động trên thị trường	• Rà soát để điều chỉnh, loại bỏ các quy định pháp luật hạn chế bất hợp lý hoặc vượt quá mức cần thiết các hoạt động và quyền tự chủ, tự do kinh doanh của doanh nghiệp và các chủ thể kinh doanh khác (đặc biệt là trong pháp luật kinh doanh chuyên ngành). • Tăng cường sự bình đẳng trong kinh doanh giữa các chủ thể kinh doanh trong bối cảnh Việt Nam thông qua việc tăng cường kiểm soát tốt hơn các DNNN để đảm bảo rằng các DNDD được cạnh tranh trong điều kiện bình đẳng thực tế và thực chất với DNNN. • Có định hướng thống nhất về phát triển DNNN: ➢ Giới hạn hoạt động của các DNNN ở các lĩnh vực dịch vụ công ích hoặc các lĩnh vực kinh doanh mà tư nhân (xã hội) không đầu tư nhưng lại cần thiết cho việc đảm bảo lợi ích cộng đồng; ➢ Có quy tắc quản trị chặt chẽ và hiệu quả đối với DNNN; có những thiết chế chặt chẽ hơn, cho phép giám sát đa chiều, giám sát chéo việc sử dụng vốn tốt hơn so với quản trị tại các DNDD thông thường. ➢ Tách bạch chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và chức năng đại diện chủ sở hữu đối với phần vốn Nhà nước trong doanh nghiệp; xây dựng cơ chế đảm bảo chức năng đại diện chủ sở hữu được thực hiện tập trung, hiệu quả, có thể truy dấu được và được giám sát chặt chẽ. ➢ Đảm bảo nguyên tắc minh bạch trong toàn bộ các vấn đề liên quan tới DNNN (từ thực hiện quyền chủ sở hữu tới quản trị, vận hành DNNN). • Sửa đổi và hoàn thiện hệ thống pháp luật về cạnh tranh và pháp luật liên quan (bảo vệ người tiêu dùng, phòng vệ thương mại) và tăng cường hiệu quả thực thi pháp luật cạnh tranh.	Luật Cạnh tranh Các văn bản pháp luật liên quan tới DNNN Các văn bản pháp luật chuyên ngành về kinh doanh được sửa đổi, ban hành mới trong thời gian tới

Pháp luật về rút khỏi thị trường	• Cơ chế giám sát, phát hiện và xử lý đối với các trường hợp tự ngừng sản xuất kinh doanh mà không thực hiện thủ tục giải thể, phá sản theo quy định • Sửa đổi cốt lõi các quy định của Luật Phá sản theo hướng quy định phải đủ rõ ràng, khả thi, tạo cơ chế động lực thúc đẩy các chủ thể liên quan thực hiện thủ tục phá sản cũng như giám sát quá trình này • Các biện pháp nâng cao nhận thức của cộng đồng về ý nghĩa và tầm quan trọng của các thủ tục giải thể, phá sản.	Luật Phá sản và các văn bản hướng dẫn Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn về thủ tục giải thể
----------------------------------	--	---

Tài liệu tham khảo

1. American Evaluation Association (2010), *An Evaluation Roadmap for a more Effective Goveranment*, 9/2010.

2. APEC 2009, APEC Policy Support Unit, Handbook for “The APEC Voluntary Reviews of Institutional Frameworks and Processes for Structural Reform”, 10/2009.

3. APEC – OECD (2007), *APEC – OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*.

4. Australia Government 2010, *Best Practice Regulation Report 2009 – 2010*

5. Bộ Tư pháp (2014), *Báo cáo Kết quả kiểm tra, xử lý văn bản quy phạm pháp luật năm 2014*.

6. Đặng Văn Thanh, Trần Hữu Huỳnh, Nguyễn Tiến Lập và Phạm Duy Nghĩa (2010), *Hoàn thiện thể chế KTTT Việt Nam theo yêu cầu của Nghị quyết 48/NQ–TW*.

7. Kaufmann, D. và A. Kraay (2007), *On mesuring governance: Framing issues for debate*, Paper for WB 1/2007 Rountable on Measuring governance.

8. Korea Government, *Framework Act on Government Performance Evaluation*.

9. Malesky, E. J. (2008), *A peek under the engine hood: The methodology of the Asia Foundation’s Subnational Economic governance indices*, Paper for Asia Foundation’s Workshop March 2008.

10. McMillan, J. và C. Woodruff (1999), “Dispute Prevention Without Courts in Vietnam.”

11. Meuwese, A. (2010), *Indicators of Regulatory quality through private – eyes*, Contribution at European University Institute’s Quality and Effectiveness Workshop, 12/2010.

12. OECD (Tổ chức các nước kinh tế phát triển) 2007, *Project on Quality Indicators in Governments, Indicators of Regulatory Management Systems*, Working Paper 4.

13. OECD (Tổ chức các nước kinh tế phát triển) (2003), *Regulatory performance: Expost Evaluation of Regulatory Policies*, Experts Meeting Paris September 2003.

Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện môi trường

14. Quốc hội, các Báo cáo tổng hợp ý kiến cử tri, báo cáo giải trình các vấn đề chất vấn, báo cáo chất vấn Chính phủ và các Bộ, ngành tại Kỳ họp thứ VII, VIII – Quốc hội Khóa XIII
15. Rodrigo, D. (2005), *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries – Challenges for developing countries*, Contribution at South Asian 3rd High Level Investment Roundtable, Bangladesh 6/2005.
16. Schwab, K. (2011), *The Global Competitiveness Report 2010–2011*.
17. Thomsen, C. (2010), *Regulatory performance Indicators*, Contribution at OECD Workshop, Turkey 6/2010.
18. VCCI (2014), Báo cáo Chỉ số Hiệu quả hoạt động xây dựng và thi hành pháp luật của các Bộ (MEI) 2012.
19. VCCI (2011), Báo cáo Rà soát pháp luật kinh doanh.
20. VCCI – USAID (2006-2010), Báo cáo Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh PCI, 2006 – 2010
21. WB (2010), *Investment Climate Advisory Services – WB, Regulatory Quality Indicators*.

Chương 3

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Tú Anh,
Đinh Tuấn Minh, Lê Hương Linh

Dẫn nhập

Trong nền KTTT, nhà nước cần phải đủ mạnh để hoàn thành chức năng bảo vệ tài sản và đảm bảo công lý sẽ được thực thi một cách công bằng cho mọi người dân. Nhà nước cũng có vai trò kiến tạo luật chơi hiệu quả cho thị trường và là người bảo hiểm cuối cùng cho các rủi ro mà không doanh nghiệp hay hội đoàn nào đảm nhiệm được, như các loại rủi ro liên quan đến thảm họa thiên tai, dịch bệnh, nguy cơ gián đoạn nguồn cung các loại hàng hoá thiết yếu (năng lượng, lương thực, thuốc men), nguy cơ khủng hoảng kinh tế – tài chính – ngân hàng mang tính hệ thống, nguy cơ bất ổn xã hội do một bộ phận người dân bị bần cùng hoá, và nguy cơ sụp đổ hệ thống an sinh xã hội.

Để đảm nhiệm sứ mệnh trên, nhìn chung các nhà nước hiện đại đều có cách thức tổ chức tương tự nhau dựa trên mô hình dân chủ cộng hoà. Theo đó, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, người dân thực hiện quyền lực của mình thông qua bầu cử nghị viện, và người đứng đầu nhà nước sẽ được nghị viện bầu hoặc do dân bầu trực tiếp. Nhà nước có thể

được tổ chức theo một trong hai cấu trúc sau: (i) cấu trúc đơn nhất: hệ thống các cơ quan hành chính thống nhất từ trung ương xuống địa phương, các đơn vị hành chính – lãnh thổ cấu thành nhà nước chỉ thực hiện quyền lực giới hạn mà chính quyền trung ương trao cho, hoặc; (ii) cấu trúc liên bang: nhà nước chung được cấu thành từ những nhà nước thành viên, tại đó các nhà nước thành viên vẫn có hệ thống nhà nước và hệ thống pháp luật riêng của mình. Để đảm bảo quyền lực của nhà nước không bị lạm dụng, thực sự là của dân, quyền lực của nhà nước được phân thành ba nhánh kiểm soát lẫn nhau là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự phân quyền và kiểm chế đối trọng giữa các nhánh quyền lực xét đến cùng là nhằm bảo vệ tính đa dạng về lợi ích của các cá nhân trong xã hội.

Nhà nước Việt Nam về cơ bản được tổ chức theo mô hình cộng hoà đại nghị và đơn nhất. Nhân dân bầu ra Quốc hội, Quốc hội bầu Chủ tịch Quốc hội và Chủ tịch nước. Chủ tịch nước đề cử Thủ tướng, Chánh án toà án nhân dân tối cao và Viện trưởng viện kiểm sát nhân dân tối cao để đưa ra Quốc hội phê duyệt. Thủ tướng đề cử các thành viên của Chính phủ và trình Quốc hội phê duyệt. Tại các cấp địa phương, nhân dân bầu ra các HĐND các cấp, và HĐND bầu ra chủ tịch UBND và phê chuẩn các lãnh đạo sở ban ngành.

Tuy nhiên, hệ thống chính trị của Việt Nam có đặc trưng riêng: toàn bộ hệ thống chính trị do ĐCSVN lãnh đạo toàn diện. Các nhánh quyền lực của Nhà nước do Đảng phân công, phân nhiệm phối hợp thực hiện mà không theo mô hình tam quyền phân lập. Vai trò lãnh đạo của Đảng là xuyên suốt trong cả ba nhánh quyền lực hành pháp, tư pháp và lập pháp. Tính thống nhất của quyền lực trong bộ máy nhà nước Việt Nam được giải thích là do Việt Nam theo chế độ XHCN, theo đó nhà nước được hình thành là để bảo vệ lợi ích của giai cấp công nhân. Lợi ích của giai cấp công nhân là thống nhất và đồng nhất với lợi ích của toàn dân tộc, và đó là cơ sở cho tính thống nhất của quyền lực.

Trong 30 năm qua, bộ máy quản trị nhà nước của Việt Nam đã có nhiều điều chỉnh khi nền kinh tế được chuyển đổi từ mô hình kế hoạch hoá tập trung sang mô hình KTTT. Nhà nước dần từ bỏ vai trò trực tiếp tham gia

vào các hoạt động sản xuất và phân phối hàng hoá và dịch vụ. Thêm nữa, do tính đa dạng về lợi ích giữa các thành phần kinh tế, xã hội trong nền KTTT xuất hiện ngày càng rõ nét nên bộ máy nhà nước Việt Nam cũng được điều chỉnh để điều hoà và giải quyết các mâu thuẫn về lợi ích này.

Để đánh giá được bộ máy quản trị nhà nước của Việt Nam hỗ trợ sự phát triển nền KTTT như thế nào, trước hết chúng ta cần hiểu rõ những nét đặc thù của bộ máy nhà nước Việt Nam với đặc trưng một đảng lãnh đạo. Nội dung này sẽ được chúng tôi phản ánh trong phần tiếp theo. Tiếp đến, chúng tôi sẽ xây dựng các tiêu chí để đánh giá mức độ hỗ trợ thị trường của bộ máy nhà nước với những nét đặc thù của Việt Nam. Dựa trên các tiêu chí này, chúng tôi sẽ phân tích và đánh giá quá trình đổi mới hệ thống quản trị nhà nước Việt Nam từ khi Đổi mới tới nay và chỉ ra những vấn đề tồn tại của hệ thống này. Đây sẽ là cơ sở để chúng tôi đưa ra những khuyến nghị chính sách để sao cho bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam hỗ trợ thị trường phát triển hơn nữa.

Những nét đặc thù của tổ chức bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam

Cơ chế hình thành bộ máy nhà nước tại Việt Nam được vận hành theo nhiệm kỳ năm năm một lần thông qua các kỳ đại hội đảng bộ các cấp và bầu cử HĐND các cấp và bầu cử Quốc hội. Mối quan hệ giữa các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội, và các bộ phận của Nhà nước Việt Nam được trình bày trong Hình 3.1.

Bộ máy lãnh đạo của Đảng

Trước tiên các đảng bộ cơ sở tiến hành đại hội do cấp ủy cơ sở triệu tập năm năm một lần. Đại hội thảo luận văn kiện của cấp trên; đánh giá kết quả thực hiện nghị quyết nhiệm kỳ vừa qua; quyết định nhiệm vụ nhiệm kỳ tới; *bầu cấp Ủy; bầu đại biểu đi dự đại hội Đảng bộ cấp trên*. Sau khi cấp cơ sở đã tiến hành đại hội xong, hình thành nên cấp ủy mới, và bầu các đại biểu đi dự đại hội cấp trên (cấp huyện, thị, quận, thành, sau đây

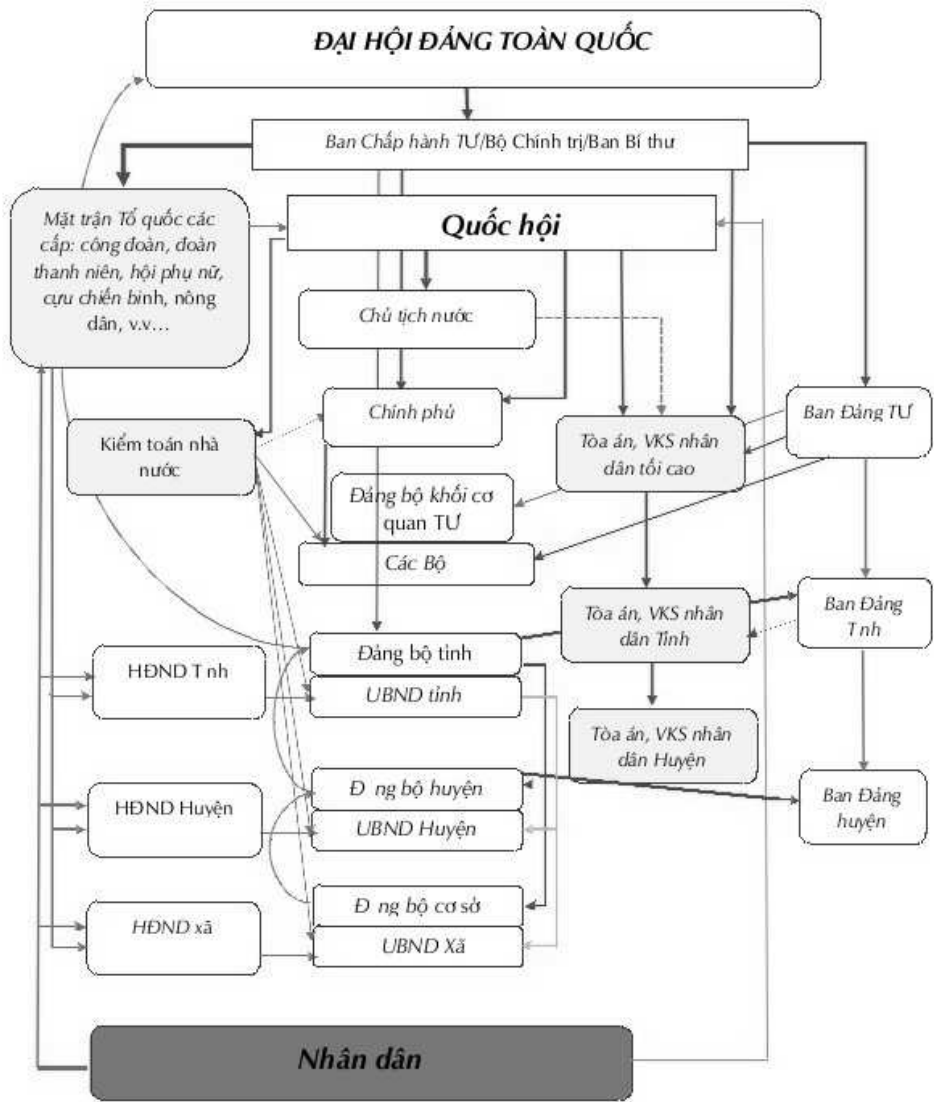
gọi tắt là cấp huyện). Các đại biểu được bầu ở cấp cơ sở sẽ tiến hành đại hội cấp huyện. Tại đại hội cấp huyện, các đại biểu đánh giá kết quả thực hiện nghị quyết nhiệm kỳ vừa qua; quyết định nhiệm vụ nhiệm kỳ tới; bầu ra cấp ủy mới (huyện ủy, quận ủy, thị ủy, thành ủy, gọi tắt là huyện ủy), các đại biểu đi dự đại hội cấp tỉnh. Hội nghị huyện ủy bầu ra ban thường vụ; bầu bí thư và phó bí thư trong số ủy viên thường vụ; bầu ủy ban kiểm tra; bầu chủ nhiệm ủy ban kiểm tra trong số ủy viên ủy ban kiểm tra. Các đại biểu được bầu ở cấp huyện theo triệu tập của tỉnh ủy tiến hành đại hội đảng bộ cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương - gọi tắt là cấp tỉnh. Tại đại hội cấp tỉnh, các đại biểu đánh giá kết quả thực hiện nghị quyết nhiệm kỳ vừa qua; quyết định nhiệm vụ nhiệm kỳ tới; bầu ra cấp ủy mới (tỉnh ủy, thành ủy, gọi tắt là tỉnh ủy), các đại biểu đi dự đại hội Đảng toàn quốc. Hội nghị tỉnh ủy bầu ra ban thường vụ; bầu bí thư và phó bí thư trong số ủy viên thường vụ; bầu ủy ban kiểm tra; bầu chủ nhiệm ủy ban kiểm tra trong số ủy viên ủy ban kiểm tra.

Các đại biểu được bầu ở cấp tỉnh sẽ được Ban Chấp hành Trung ương đương nhiệm triệu tập tham dự Đại hội đại biểu toàn quốc ĐCSVN. Đại hội đánh giá kết quả thực hiện nghị quyết của nhiệm kỳ vừa qua; quyết định đường lối, chính sách của Đảng nhiệm kỳ tới; bổ sung, sửa đổi Cương lĩnh chính trị và Điều lệ Đảng khi cần; bầu Ban Chấp hành Trung ương khóa mới. Ban Chấp hành Trung ương bầu Bộ Chính trị; bầu Tổng Bí thư trong số Ủy viên Bộ Chính trị; thành lập Ban Bí thư gồm Tổng Bí thư, một số Ủy viên Bộ Chính trị do Bộ Chính trị phân công và một số Ủy viên Ban Bí thư do Ban Chấp hành Trung ương bầu trong số Ủy viên Ban Chấp hành Trung ương; bầu Ủy ban Kiểm tra Trung ương; bầu Chủ nhiệm Ủy ban Kiểm tra Trung ương trong số Ủy viên Ủy ban Kiểm tra Trung ương.

Bộ Chính trị lãnh đạo và kiểm tra, giám sát việc thực hiện nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc, nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương; quyết định những vấn đề về chủ trương, chính sách, tổ chức, cán bộ; quyết định triệu tập và chuẩn bị nội dung các kỳ họp của Ban Chấp hành Trung ương; báo cáo công việc đã làm trước hội nghị Ban Chấp hành Trung ương hoặc theo yêu cầu của Ban Chấp hành Trung ương.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

Hình 3.1. Bộ máy chính trị Việt Nam hiện nay



Ban Bí thư lãnh đạo công việc hằng ngày của Đảng: chỉ đạo công tác xây dựng Đảng và công tác quần chúng; kiểm tra, giám sát việc thực hiện các nghị quyết, chỉ thị của Đảng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, đối ngoại; chỉ đạo sự phối hợp hoạt động giữa các tổ chức trong hệ thống chính trị; quyết định một số vấn đề về tổ chức, cán bộ và một số vấn đề khác theo sự phân công của Ban Chấp hành Trung ương; chỉ đạo hoặc kiểm tra việc chuẩn bị các vấn đề đưa ra Bộ Chính trị thảo luận và quyết định.

Ban Chấp hành Trung ương Đảng và Bộ Chính trị thông qua danh sách ứng cử viên cho các chức danh Chủ tịch và Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng và các Phó Thủ tướng Chính phủ, các thành viên Chính phủ, Chủ tịch tỉnh/thành phố trực thuộc trung ương để trình lên Quốc hội phê duyệt.

Để giúp việc cho các cơ quan lãnh đạo của Đảng các cấp trong việc hoạch định chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng và giám sát cơ quan hành pháp trong việc thực hiện các nghị quyết của Đảng thì Đảng bộ các cấp đều thành lập các ban Đảng tương đương.

Quốc hội và Hội đồng nhân dân

Sau khi bộ máy lãnh đạo của Đảng đã được xác lập, các tổ chức đoàn thể, cá nhân thông qua Mặt trận Tổ quốc và Thường vụ HĐND các cấp, Thường vụ Quốc hội đương nhiệm tổ chức hiệp thương để lựa chọn ứng cử viên vào các cơ quan dân cử là HĐND các cấp từ xã phường lên tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và ứng cử viên đại biểu Quốc hội.

Theo luật định, Đảng lãnh đạo Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức ngoại vi trong Mặt trận Tổ quốc như Hội Nông dân, Hội Phụ nữ, Hội Cựu chiến binh, Đoàn Thanh niên, Công đoàn, v.v. Cơ cấu ứng cử viên vào Quốc hội, vào HĐND các cấp phải do Mặt trận Tổ quốc trình và thông qua với Ủy ban Thường vụ Quốc hội hoặc Thường vụ HĐND. Thông qua cơ chế này, Đảng có thể kiểm soát được các ứng cử viên vào Quốc hội⁵ và HĐND các cấp.

⁵ Cho đến nay tất cả các thành viên của Ủy ban Thường vụ Quốc hội đều là Đảng viên ĐCSVN.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

Do kiểm soát được cơ cấu đại biểu Quốc hội nên Đảng luôn chủ động về tỷ lệ đại biểu ngoài Đảng và đảng viên thường chiếm tuyệt đại đa số trong Quốc hội. Do đó, các đề xuất của Đại hội Đảng, của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị luôn được Quốc hội phê chuẩn.

Trước tiên Quốc hội sẽ bầu Ủy ban Thường vụ Quốc hội, phê duyệt chức danh Chủ tịch Quốc hội và các Phó Chủ tịch Quốc hội, và các chức danh khác trong Quốc hội. Thông thường các chức danh này đều được Ban Chấp hành Trung ương Đảng đề cử. Sau đó Quốc hội phê duyệt chức danh Chủ tịch nước do Đại hội Đảng đề cử. Sau khi Quốc hội phê chuẩn Chủ tịch nước thì Chủ tịch nước sẽ đề cử chức Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án Nhân dân Tối cao, Viện Kiểm sát Nhân dân Tối cao, và Tổng Kiểm toán Nhà nước. Những nhân sự này cũng là những người đã được Đại hội Đảng đề cử trình Quốc hội phê duyệt. Thủ tướng đề cử các thành viên của Chính phủ và trình Quốc hội phê duyệt.

Tại các cấp địa phương, nhân dân bầu ra các HĐND các cấp. Quy trình lựa chọn ứng cử viên cho HĐND tương tự như lựa chọn ứng cử viên đại biểu Quốc hội. Đảng vẫn nắm giữ vai trò lãnh đạo và kiểm soát HĐND các cấp. Đảng bộ cấp tương đương sau đại hội sẽ bầu ra cấp ủy; cấp ủy sẽ giới thiệu nhân sự lãnh đạo chính quyền bao gồm chủ tịch cấp tương đương và lãnh đạo các sở, ban, ngành và trình HĐND bầu phê duyệt.

Mối quan hệ của Chính phủ với Quốc hội

Theo Hiến pháp 2013, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất thực hiện quyền hành pháp và là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, và Chủ tịch nước. Tuy nhiên, Chính phủ cũng có vai trò độc lập tương đối với Quốc hội, đặc biệt trong việc thúc đẩy hoạt động của cơ quan lập pháp trên nhiều phương diện, ví dụ trong công tác xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật.

Với tư cách là cơ quan hành chính cao nhất, Chính phủ có vị thế độc lập tương đối trong quan hệ với quyền lập pháp và quyền tư pháp. Đây là cơ sở để Chính phủ chủ động quản lý, và điều hành mọi mặt đời sống

kinh tế – xã hội của đất nước. Tuy nhiên, việc coi Chính phủ là *cơ quan chấp hành của Quốc hội* dẫn đến tình trạng Chính phủ là cơ quan đứng dưới Quốc hội⁶, và như vậy, làm giảm mối tương quan độc lập (một cách tương đối) giữa cơ quan hành pháp và cơ quan lập pháp. Do nhiều quyết định của Chính phủ phải xin phép Quốc hội, trong khi Quốc hội chỉ họp mỗi năm hai lần⁷, nên Chính phủ sẽ khó có thể phản ứng nhanh được với những biến động nhanh chóng diễn ra bên trong và bên ngoài nước.

Mối quan hệ của Đảng với các cơ quan nhà nước

Sự lãnh đạo toàn diện của Đảng đối với bộ máy nhà nước từ lập pháp, tư pháp và hành pháp đã được khẳng định trong Hiến pháp. Về nguyên tắc, Đảng xây dựng chủ trương, đường lối, quan điểm phát triển, những mục tiêu quan trọng cho phát triển đất nước. Những chủ trương, đường lối, và những mục tiêu lớn được các cơ quan hành pháp, tư pháp, và lập pháp cụ thể hóa thành các chính sách, pháp luật, và cách thức điều hành. Đảng quản lý bộ máy nhà nước thông qua kiểm soát khâu tổ chức, cán bộ: Đảng giới thiệu đảng viên vào nắm các vị trí chủ chốt trong bộ máy nhà nước như đã nói ở trên.

Tuy nhiên, trên thực tế, sự can dự của Đảng vào hoạt động của bộ máy nhà nước cho đến nay vẫn chưa được thể chế hóa dưới dạng các văn bản pháp luật quy định Đảng được làm gì và không được làm gì trong quan hệ với các cơ quan nhà nước. Về cơ bản, những chủ trương và quan điểm phát triển của Đảng đóng vai trò then chốt đối với hoạt động của nhà nước. Ví dụ, Cương lĩnh năm 1991 nêu rõ đặc trưng kinh tế của xã hội XHCN mà nhân dân Việt Nam xây dựng là “Có nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất”. Quan điểm này của Đảng đã chi phối việc hoạch định cơ chế, chính sách về kinh tế, gây ra sự phân biệt đối xử, không

⁶ Có lẽ tư duy này là một ảnh hưởng còn rơi rớt lại từ mô hình Nhà nước của Liên Xô, ở đó Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan thường trực của Xô viết tối cao.

⁷ Mặc dù Ủy ban Thường vụ Quốc hội là cơ quan thường trực của Quốc hội nhưng không thể được coi là cơ quan quyền lực cao nhất (đứng trên cả Chính phủ).

phát huy được tiềm năng của các thành phần kinh tế khác với kinh tế nhà nước, nhất là kinh tế tư nhân, vào công cuộc phát triển đất nước. Đến Đại hội lần thứ XI của Đảng (tháng 1/2011), quan điểm này mới được sửa lại thành “Có nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại với quan hệ sản xuất tiến bộ phù hợp”. Có thể coi đây là một bước tiến bộ trong tư duy mới về nội hàm của chủ nghĩa xã hội.

Tiếp theo, đó là phương thức lãnh đạo của Đảng. Trong thực tế, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Chính phủ, cụ thể là chức năng, nhiệm vụ của Đảng đoàn, ban cán sự Đảng, chưa được xác định rõ ràng. Hệ quả là, nhiều lúc Đảng sa vào những công việc sự vụ thuộc thẩm quyền của cơ quan nhà nước, ra quyết định nhưng không chịu trách nhiệm về những quyết định của mình, nên dễ xảy ra tình trạng đổ lỗi cho nhau giữa các tổ chức, mọi việc là do tập thể chịu trách nhiệm, không rõ trách nhiệm cá nhân. Tình trạng này cũng dẫn đến việc Chính phủ và cơ quan hành chính các cấp có xu hướng ý lại vào sự lãnh đạo của Đảng, mọi việc đều đợi “xin ý kiến Thường vụ”.

Các tiêu chí đánh giá bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

Nhà nước là một hệ thống chính trị nắm giữ quyền lực độc quyền một cách hợp pháp trên một lãnh thổ nhất định, với những cộng đồng dân cư nhất định trong việc định ra hiến pháp, pháp luật, thể chế, tổ chức bộ máy thực hiện và cưỡng chế mọi người trong phạm vi lãnh thổ đó phải tuân theo.

Một nhà nước có khả năng hỗ trợ thị trường phát triển là một nhà nước đủ mạnh để thực thi quyền lực của mình trong việc bảo vệ quyền sở hữu của người dân không bị xâm lăng bởi ngoại bang cũng như không để bất kỳ cá nhân nào xâm phạm bất hợp pháp quyền sở hữu của người khác. Nhà nước cũng phải đủ mạnh để đảm bảo rằng công lý được thực thi theo đúng phán quyết của toà án. Ngoài hai chức năng cơ bản trên, nhà nước cũng cần chủ động kiến tạo luật chơi hiệu quả cho các thị

trường và đóng vai trò là người bảo hiểm cuối cùng cho các loại rủi ro mà không cá nhân hoặc doanh nghiệp tư nhân nào dám đứng ra gánh vác.

Một điều quan trọng nữa là nhà nước hỗ trợ thị trường phải hoạt động trong khuôn khổ pháp luật do hiến pháp chế định. Hiến pháp phải giới hạn quyền lực của nhà nước không được can thiệp vào sự vận động của thị trường theo hướng mang lại lợi ích cho một nhóm người nào đó với sự thiệt hại từ nhóm khác.

Trên cơ sở những nguyên lý căn bản như trên về nhà nước hỗ trợ KTTT, chúng tôi xây dựng các tiêu chí dưới đây để đánh giá mức độ hỗ trợ phát triển thị trường của bộ máy quản trị nhà nước. Chúng tôi cũng tham khảo các phương pháp đánh giá những khía cạnh khác nhau về vai trò của nhà nước cũng như năng lực của nhà nước trong nền KTTT do Quỹ Di sản, Viện Fraser, WB và nhóm nghiên cứu báo cáo *The Development of China's Market Economy* thực hiện.

- *Quy mô nhà nước*: phản ánh mức độ hiệu quả của bộ máy nhà nước trong việc thực hiện các chức năng của mình đối với nền kinh tế và xã hội.
- *Năng lực xây dựng thể chế hỗ trợ thị trường*: phản ánh năng lực kiến tạo luật chơi hiệu quả cho thị trường.
- *Năng lực bình ổn kinh tế vĩ mô của nhà nước*: phản ánh năng lực của nhà nước trong việc đối phó với các bất định kinh tế vĩ mô về lạm phát, tỷ giá, cán cân thanh toán, thâm hụt ngân sách, nợ công.
- *Năng lực cung ứng các dịch vụ công*: phản ánh năng lực kiến tạo môi trường kinh doanh và cơ sở hạ tầng cho khu vực tư cũng như phản ánh năng lực của nhà nước trong việc cung ứng các dịch vụ hành chính thuộc chức năng của mình.
- *Mức độ can thiệp vào thị trường*: phản ánh mức độ can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế vượt quá các chức năng cần thiết, dẫn đến nền kinh tế hoạt động kém hiệu quả. Đó là các hoạt động can thiệp thông qua đầu tư công, đặc biệt là sử dụng DNNN, can thiệp vào hệ thống giá cả, can thiệp vào sự lựa chọn ngành nghề kinh doanh.

Mỗi tiêu chí được đánh giá bằng một nhóm các tiêu chí thành phần và chỉ số liên quan. Chi tiết xem trong bảng dưới đây.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

Bảng 3.1. Hệ thống các tiêu chí đánh giá bộ máy quản trị của Nhà nước

Các tiêu chí	Các tiêu chí đo lường/ đánh giá	Ý nghĩa	Nguồn số liệu, thông tin
Quy mô nhà nước			
Mức độ huy động nguồn lực vào ngân sách	Tỷ lệ thu ngân sách trên GDP.	Tỷ lệ thu ngân sách trên GDP càng cao thể hiện mức độ huy động nguồn lực của nền kinh tế cho hoạt động của nhà nước càng lớn.	MOF; Tổng cục Thống kê
Mức độ chi tiêu của chính phủ	Tỷ lệ chi tiêu chính phủ trên GDP.	Tỷ lệ chi tiêu chính phủ trên GDP càng cao thể hiện quy mô can thiệp của nhà nước vào hoạt động kinh doanh của nền kinh tế càng lớn.	MOF; Tổng cục Thống kê
Quy mô bộ máy nhà nước	Tỷ trọng nhân lực làm việc trong bộ máy nhà nước so với tổng dân số.	Phản ánh mức độ công kênh và hiệu quả hoạt động của Nhà nước.	Tổng cục Thống kê
Khả năng xây dựng thể chế pháp lý hỗ trợ thị trường			
Năng lực xây dựng các thể chế pháp lý chế định các hoạt động của thị trường	- Xây dựng hệ thống luật đầy đủ và minh bạch; - Xây dựng cơ chế đảm bảo luật pháp đến được với người dân, được người dân chấp nhận và tuân thủ; - Đảm bảo việc thực thi pháp luật công bằng.	Một hệ thống pháp lý được xây dựng càng đầy đủ và minh bạch, theo cách thức người dân được quyền tham gia càng nhiều và mức độ sẵn sàng tuân thủ càng cao, và sau đó được các cơ quan thực thi pháp luật áp dụng một cách công bằng cho mọi người thì sẽ đảm bảo ngày càng tốt quyền sở hữu và quyền tự do kinh doanh cho mọi người dân và tổ chức kinh doanh.	Hệ thống văn bản pháp quy Việt Nam

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Khả năng bình ổn kinh tế vĩ mô của nhà nước

Khả năng kiểm soát lạm phát	Mức độ và sự biến động của lạm phát.	Phản ánh khả năng ổn định kinh tế vĩ mô, giảm tính bất trắc của môi trường kinh doanh.	Tổng cục Thống kê
Khả năng kiểm soát tỷ giá	Mức độ biến động của tỷ giá.	Mức độ biến động tỷ giá càng lớn và giật cục phản ánh năng lực điều hành tỷ giá càng kém hiệu quả của NHNN.	NHNN
Khả năng kiểm soát thâm hụt ngân sách	Tỷ lệ thâm hụt ngân sách trên GDP.	Tỷ lệ thâm hụt ngân sách càng lớn và kéo dài phản ánh năng lực và kỷ luật kiểm soát ngân sách kém hiệu quả của Chính phủ.	MOF; Tổng cục Thống kê
Mức độ kiểm soát nợ công	Tỷ lệ nợ công trên GDP.	Tỷ lệ nợ công lớn và tăng nhanh phản ánh nguy cơ rủi ro của nền kinh tế từ phía khu vực công.	

Năng lực cung ứng các dịch vụ công

Năng lực đảm bảo an sinh xã hội	Chỉ số phát triển con người.	Chỉ số này cho phép quan sát một cách tổng quát về sự phát triển của kinh tế xã hội của một quốc gia.	Báo cáo Phát triển con người của UNDP
Năng lực cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương	Chỉ số năng lực cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương.	Đo lường mức độ hài lòng của người dân về dịch vụ công do cơ quan hành chính cấp tỉnh	Báo cáo Chỉ số Hiệu quả quản trị và Hành chính công cấp tỉnh ở Việt Nam - PAPI của UNDP
Năng lực cung ứng các dịch vụ công cơ bản	- Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình; - Ổn định chính trị;	Đánh giá năng lực cung ứng các dịch vụ công cơ bản cho người dân như	Chỉ số quản trị nhà nước của WB

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

	- Chất lượng điều tiết; - Tinh thần thượng tôn pháp luật; - Hiệu quả của chính quyền; - Kiểm soát tham nhũng; - Năng lực cung ứng các dịch vụ công ích của chính quyền địa phương.	khả năng đảm bảo ổn định chính trị, xây dựng trật tự xã hội theo Hiến pháp và pháp luật, khả năng cung cấp chính sách và các dịch vụ hành chính, ngăn ngừa những nhiễu của quan chức nhà nước. Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình thể hiện ở mức độ người dân có thể tham gia vào việc lựa chọn chính quyền, tự do thể hiện ý nguyện, tự do của các hiệp hội và truyền thông.	
Năng lực tạo dựng môi trường kinh doanh thân thiện	- Chỉ số khởi nghiệp; - Chỉ số tiếp cận điện; - Nộp thuế; - Bảo vệ nhà đầu tư thiểu số.	Đánh giá khả năng Nhà nước tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp thông qua quy định các thủ tục, thời gian, chi phí bắt đầu đăng ký một doanh nghiệp mới, tiếp cận điện của doanh nghiệp, nộp thuế và các quy định để bảo vệ nhóm nhà đầu tư thiểu số trong doanh nghiệp.	Chỉ số Môi trường kinh doanh của WB
Mức độ can thiệp vào thị trường			
Mức độ tham gia của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế	Tỷ trọng đầu tư công (bao gồm SOEs) trên tổng đầu tư toàn xã hội.	Tỷ trọng đầu tư công càng cao, đặc biệt là thông qua khu vực DNNN, càng thể hiện mức độ tham gia lớn của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế	Tổng cục Thống kê; MOF

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Mức độ can thiệp vào lựa chọn ngành nghề kinh doanh của người dân	Các hình thức kiểm soát ngành nghề kinh doanh.	Càng có nhiều quy định buộc người dân phải xin phép kinh doanh hoặc thiết lập các mức giá cả thì càng chứng tỏ	Tổng hợp từ các quy định của pháp luật về quyền kinh doanh
Mức độ can thiệp vào quyền định giá của người dân và doanh nghiệp	Các hình thức kiểm soát giá.	Nhà nước đang can thiệp quá mức vào hoạt động kinh doanh của người dân.	

Quá trình đổi mới hệ thống quản trị nhà nước

Quá trình đổi mới hệ thống quản trị nhà nước của Việt Nam diễn biến theo cách thức tiệm tiến (*gradual approach*), thường chậm hơn các cải cách về cơ chế quản lý nền kinh tế. Sau một thời gian áp dụng các cơ chế kinh tế thân thiện với thị trường, các mâu thuẫn về lợi ích xuất hiện giữa các tầng lớp dân cư và vùng miền của Việt Nam, đòi hỏi phải có những cải cách về hệ thống quản trị nhà nước đi kèm để dung hợp sự đa dạng về lợi ích.

Do những thay đổi lớn về hệ thống quản trị nhà nước là những thay đổi nền tảng, mang tính hiến định, nên trong chương này, chúng tôi chia quá trình đổi mới hệ thống quản trị nhà nước của Việt Nam thành ba giai đoạn, tương ứng với những lần thay đổi hiến pháp ở Việt Nam. Đó là các giai đoạn 1986-1991, từ lúc Đổi mới tới trước khi ban hành Hiến pháp 1992; giai đoạn 1992-2012, từ Hiến pháp 1992 tới trước khi ban hành Hiến pháp 2013; và giai đoạn từ 2013 tới nay. Bởi giai đoạn từ 2013 tới nay có thời gian quá ngắn, hầu như chưa có những thay đổi đáng ghi nhận nào về bộ máy của nhà nước, nên trong phần này chúng tôi chỉ đề cập đến hai giai đoạn đầu tiên.

Giai đoạn 1986-1991

Ngay sau khi chính thức bắt đầu công cuộc Đổi mới vào cuối năm 1986, ngày 16/12/1987, Hội đồng Nhà nước ban hành Nghị quyết số 782

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

NQ/HĐNN⁷ về kiện toàn các cơ quan thuộc Hội đồng Bộ trưởng. Theo đó, nhiều bộ chuyên ngành đã được sáp nhập vào để có chức năng tổng hợp hơn⁸. Đặc biệt, theo Nghị quyết này, Ủy ban Quan hệ kinh tế với nước ngoài đã được thành lập trên cơ sở Luật Đầu tư nước ngoài nhằm thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các hoạt động đầu tư nước ngoài.

Trong những năm tiếp theo, Hội đồng Nhà nước và Quốc hội tiếp tục ban hành thêm một số quyết định về đổi mới hệ thống tổ chức bộ máy theo hướng gọn nhẹ hơn nữa, các Bộ có chức năng quản lý tổng hợp hơn nữa, ví dụ Nghị quyết 66/HĐNN ngày 24/03/1988⁹, Nghị quyết số 244 NQ/HĐNN ngày 31/03/1990 của HĐNN¹⁰. Như vậy, trong giai

⁸ Ví dụ: Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm được hình thành từ ba bộ: Bộ Nông nghiệp, Bộ Công nghiệp thực phẩm và Bộ Lương thực; Bộ Năng lượng từ hai bộ: Bộ Điện lực và Bộ Mỏ và than,...

⁹ Theo Nghị quyết này: 1- Thành lập Bộ Kinh tế đối ngoại trên cơ sở sáp nhập Bộ Ngoại thương và Ủy ban Kinh tế đối ngoại, 2- Thành lập Bộ Xây dựng (mới) trên cơ sở sáp nhập Bộ Xây dựng và Ủy ban Xây dựng cơ bản Nhà nước, 3- Sáp nhập Tổng cục Điện tử và Kỹ thuật tin học vào Bộ Cơ khí và Luyện kim.

¹⁰ Theo Nghị quyết này sẽ có một số thay đổi như sau:

- Thành lập Bộ Văn hóa - Thông tin - Thể thao và Du lịch trên cơ sở Bộ Văn hóa, Bộ Thông tin, Tổng cục Thể dục thể thao và Tổng cục Du lịch để thống nhất quản lý nhà nước về văn hóa, thông tin, phát thanh, truyền hình, báo chí, xuất bản, thể dục thể thao và du lịch;
- Thành lập Bộ Giáo dục và Đào tạo trên cơ sở Bộ Giáo dục, Bộ Đại học, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề để thống nhất quản lý nhà nước về giáo dục và đào tạo;
- Thành lập Bộ Thương nghiệp trên cơ sở Bộ Kinh tế đối ngoại; Bộ Nội thương, Bộ Vật tư để thống nhất quản lý nhà nước các hoạt động thương nghiệp và dịch vụ;
- Đổi tên Bộ Cơ khí và Luyện kim thành Bộ Công nghiệp nặng để thống nhất quản lý nhà nước đối với các ngành cơ khí luyện kim, điện tử, mỏ, địa chất, dầu khí và hóa chất. Phê chuẩn việc giải thể Tổng cục Mỏ và Địa chất, Tổng cục Hóa chất và Tổng cục Dầu khí;
- Đổi tên Bộ Giao thông vận tải thành Bộ Giao thông vận tải và Bưu điện đảm nhiệm chức năng quản lý nhà nước đối với ngành bưu điện do Tổng cục Bưu điện phụ trách và ngành hàng dân dụng. Phê chuẩn việc giải thể Tổng cục Hàng không dân dụng Việt Nam.
- Đổi tên Ủy ban Khoa học và Kỹ thuật Nhà nước thành Ủy ban Khoa học Nhà nước để thống nhất quản lý nhà nước về khoa học tự nhiên, khoa học kỹ thuật, khoa học xã hội; Phê chuẩn việc chuyển Ủy ban Khoa học xã hội Việt Nam thành Viện Khoa học xã hội Việt Nam làm chức năng nghiên cứu khoa học xã hội;

đoạn đầu của quá trình chuyển đổi nền kinh tế, bộ máy quản lý nhà nước đã có một số thay đổi để từng bước đáp ứng được phương thức quản lý nhà nước mới phù hợp với cơ chế thị trường.

Mặc dù có những thay đổi mạnh mẽ về tư duy và bộ máy nhưng hệ thống chính trị và Nhà nước Việt Nam thời kỳ này vẫn hoạt động theo Hiến pháp 1980, theo đó vai trò của Chính phủ còn thụ động. Do đó, giai đoạn nay chưa có những thay đổi mang tính đột phá trong hệ thống quản trị nhà nước đối với các hoạt động kinh tế.

Giai đoạn 1992- 2012

Năm 1992, Quốc hội đã ban hành Hiến pháp mới, thay đổi cơ bản phương thức hoạt động của Nhà nước Việt Nam. Những thay đổi này bao gồm đổi mới chức năng và cơ chế hoạt động của Chính phủ, và tổ chức lại bộ máy Chính phủ.

Đổi mới chức năng và cơ chế hoạt động của Chính phủ

Chuyển đổi sang nền KTTT trong giai đoạn 1986-1991 đã buộc nhà nước phải từ bỏ một số quyền hạn và nhiệm vụ liên quan đến công tác kế hoạch hoá tập trung cũng như tham gia trực tiếp vào hoạt động sản xuất, phân phối hàng hoá. Nhà nước bắt đầu chuyển sang các nhiệm vụ quản lý vĩ mô bằng các công cụ chính sách, pháp luật. Nhà nước không còn nắm giữ trách nhiệm ấn định giá tất cả các loại hàng hoá và dịch vụ mà để thị trường tự do quyết định giá. Một số mặt hàng Nhà nước vẫn giữ quyền áp đặt giá nhưng giá cả những mặt hàng này đã bắt đầu phản ánh được chi phí sản xuất và tính khan hiếm của hàng hóa. Nhà nước cũng không còn cung cấp tín dụng trực tiếp cho các doanh nghiệp mà thông qua hệ thống NHTMNN. Nhà nước đóng vai trò kiểm soát thị trường ngân hàng và tài chính. Giá vốn (lãi suất vay) chủ yếu được xác lập thông qua thị trường và lãi suất huy động thực dương được Nhà nước duy trì.

- *Giao chức năng quản lý nhà nước đối với ngành cao su cho Bộ Nông nghiệp và Công nghiệp thực phẩm đảm nhiệm. Phê chuẩn việc giải thể Tổng cục Cao su.*

Sau khi Hiến pháp năm 1992 được thông qua, những chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của các bộ máy nhà nước được hiến định cụ thể, hạn chế tối đa cơ quan cấp trên giao thêm những nhiệm vụ bất thường ngoài khung khổ pháp luật. Hiến pháp năm 1992 đã loại bỏ quy định của Hiến pháp năm 1980, theo đó cho phép Quốc hội có thể giao cho Chính phủ những nhiệm vụ, quyền hạn khác ngoài các nhiệm vụ, quyền hạn được quy định tại Hiến pháp mà không phải sửa đổi Hiến pháp.

Một trong những thay đổi quan trọng nhất của Hiến pháp năm 1992 là đổi mới cơ chế hoạt động của Chính phủ. Nhằm cụ thể hoá nguyên tắc tập trung dân chủ, Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức chính phủ đã định ra ba nguyên tắc then chốt cho hoạt động của Chính phủ. Đó là: (1) Chính phủ “là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam”, “những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số”; (2) Thủ tướng Chính phủ “lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên Chính phủ, UBND các cấp” và (3) “Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về lĩnh vực, ngành mình phụ trách trong phạm vi cả nước”. Việc hiến định này một mặt đảm bảo các vấn đề quan trọng phải được sự đồng thuận trong tập thể Chính phủ, đồng thời đối với từng lĩnh vực riêng biệt quy định rõ quyền và trách nhiệm của cá nhân những người đứng đầu.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và Luật Tổ chức chính phủ, về nguyên tắc, Chính phủ có hai cơ chế hoạt động khác nhau: (i) cơ chế lãnh đạo của tập thể Chính phủ đối với những vấn đề mang tính chất chính sách, và những loại nhiệm vụ quan trọng đã được quy định bởi Hiến pháp và luật thuộc thẩm quyền của Chính phủ mà tập thể Chính phủ quyết định theo đa số; (ii) và cơ chế thủ trưởng, bảo đảm vai trò chỉ đạo điều hành chung và thống nhất của Thủ tướng Chính phủ đối với hoạt động của hệ thống hành pháp và hành chính nhà nước, để thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và các quyết định của Chính phủ. Thủ tướng có toàn quyền quyết định đối với những vấn đề được Hiến pháp và pháp luật quy định thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng mà không phụ thuộc vào tập thể Chính phủ.

Đổi mới cơ cấu tổ chức bộ máy

Ngày 30/09/1992, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết quy định danh sách các bộ và cơ quan ngang bộ của Chính phủ. Theo Nghị quyết này, cơ cấu Chính phủ bao gồm 20 Bộ và bảy cơ quan ngang Bộ. Ngày 25/12/2001, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 51/2001/QH10 sửa đổi, bổ sung Hiến pháp 1992. Theo Hiến pháp (sửa đổi) này, một đổi mới quan trọng trong bộ máy hành chính của Nhà nước là: trong các cơ quan của Chính phủ chỉ có các cơ quan bộ, ngang bộ mới được phép ban hành các văn bản pháp quy. Trên cơ sở đó, nhiều cơ quan thuộc Chính phủ đã được ghép vào các bộ và cơ quan ngang bộ. Ngày 05/08/2002, Quốc hội đã ra Nghị quyết số 02/2002/QH11 quy định danh sách các bộ, cơ quan ngang bộ với 20 Bộ và sáu cơ quan ngang Bộ.

Do có sự thay đổi về cơ cấu Chính phủ và chức năng của từng Bộ, trong năm năm tiếp theo, Chính phủ đã ban hành hàng loạt các nghị định quy định lại tổ chức, chức năng và nhiệm vụ của các Bộ. Tất cả những thay đổi trên đều được thực hiện theo hướng giảm nhẹ bộ máy hành pháp thu hẹp các chức năng can thiệp vào hoạt động kinh doanh, tăng thêm những nhiệm vụ hỗ trợ các doanh nghiệp phát triển sản xuất, phù hợp với cơ chế thị trường.

Bắt đầu năm 2001, thực hiện Chương trình cải cách hành chính mười năm (2001- 2010), cơ cấu tổ chức bộ máy chính phủ được tiếp tục điều chỉnh để từng bước phù hợp với nền KTTT. Phân cấp quản lý hành chính giữa trung ương và địa phương đã được quan tâm. Sự can thiệp của chính quyền các cấp đã được chuyển theo hướng tập trung vào các vấn đề mang tính vĩ mô, giảm những can thiệp hành chính vào nền kinh tế. Bộ máy tổ chức của các Bộ đã được đổi mới theo hướng quản lý đa ngành, đa lĩnh vực trong quá trình thực hiện cải cách hành chính.

Cơ cấu tổ chức của các Bộ, cơ quan ngang Bộ được phân theo ba nhóm tổ chức ứng với chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của Bộ, cụ thể như sau: (i) nhóm các vụ chức năng và các đơn vị tương đương (ví dụ, thanh tra, văn phòng,...) thực hiện chức năng tham mưu, giúp việc cho Bộ trưởng; (ii) nhóm các tổng cục và tương đương thực hiện chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng quản lý nhà nước chuyên sâu và thực thi nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực lớn, phức tạp không

phân cấp hoặc phân cấp hạn chế cho địa phương và; (iii) nhóm các cục quản lý chuyên ngành, lĩnh vực, thực hiện chức năng tham mưu gắn với tổ chức thực thi pháp luật, đáp ứng đòi hỏi yêu cầu xử lý trực tiếp theo phân cấp, ủy quyền.

Trong mười năm thực hiện Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010, tổng số các đầu mối của Chính phủ đã giảm từ 48 xuống còn 30, bao gồm 22 cơ quan Bộ và ngang Bộ (trước 7/2007 là 26 Bộ và cơ quan ngang Bộ). Hầu hết chức năng, nhiệm vụ của các bộ, cơ quan ngang bộ đều được điều chỉnh vào cuối năm 2007 và trong năm 2008, ngay sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 178/2007/NĐ-CP ngày 03/12/2007 về quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ.

Trong từng Bộ và cơ quan ngang Bộ, việc thiết kế số lượng các đơn vị và phân công chức năng, nhiệm vụ cho từng đơn vị thuộc Bộ, cơ quan ngang Bộ cũng đã được sắp xếp lại trên cơ sở bám sát chức năng, nhiệm vụ tại các nghị định của Chính phủ. Hiện nay, trong cơ cấu tổ chức của hầu hết các Bộ, cơ quan ngang Bộ, bên cạnh các đơn vị hành chính thực hiện chức năng quản lý nhà nước (gồm các vụ, văn phòng, thanh tra, cục, tổng cục và một số cơ quan đại diện của bộ ở địa phương và nước ngoài) còn có rất nhiều đơn vị sự nghiệp như: viện, trung tâm, trường, tạp chí, báo,... Một trong những kết quả đổi mới gần đây, không kém phần quan trọng, đó là bước đầu dần phân biệt hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước với hoạt động của đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công. Mặc dù chưa được thể chế hoá đầy đủ, song một số vấn đề liên quan tới tổ chức, nhân sự và tài chính công cũng đã dần được thể chế hoá để tạo cơ sở tiếp tục quá trình tách bạch chức năng quản lý nhà nước, chức năng hành chính và chức năng sự nghiệp. Việc phân biệt từng loại hình tổ chức trong bộ máy hành chính ở Việt Nam trong cơ chế quản lý nhà nước trước đây hầu như chưa hề được bàn tới.

Tuy nhiên, giữa các Bộ ngành ở Việt Nam vẫn còn chồng chéo nhau về các chức năng và nhiệm vụ. Điều này trước tiên sẽ cản trở việc phối hợp giữa các cơ quan. Chẳng hạn, trong lĩnh vực quản lý nhà nước về khoáng sản và công nghiệp khai thác khoáng sản, Bộ Công thương được

giao chức năng quản lý nhà nước về khai thác mỏ và chế biến khoáng sản nói chung; Bộ Xây dựng cũng được giao chức năng quản lý nhà nước về công nghiệp khai thác và chế biến khoáng sản làm vật liệu xây dựng và sản xuất xi măng; Bộ Tài nguyên và Môi trường có thẩm quyền cấp giấy phép về khai thác mỏ và khoáng sản. Như vậy, để quản lý nhà nước về khai thác mỏ, cần sự phối hợp với Bộ Tài nguyên và Môi trường để quản lý cấp phép, Bộ Xây dựng về việc quản lý về quy hoạch và xây dựng các công trình phục vụ cho hoạt động khai thác, và Bộ Công thương về quản lý về kỹ thuật khai thác mỏ, an toàn trong khai thác mỏ. Hậu quả là hiện nay vấn đề về khoáng sản và công nghiệp khai thác, chế biến khoáng sản đang gặp nhiều khó khăn trong công tác quản lý.

Thêm vào đó, phạm vi về chức năng nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước không tách bạch vừa dẫn đến những khoảng trống trong quản lý điều hành của nhà nước vừa trùng lặp gây lãng phí nguồn lực. Ví dụ Bộ Y tế được phân công thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành công nghiệp dược; Bộ Công thương được giao thực hiện chức năng quản lý nhà nước về ngành công nghiệp tiêu dùng, công nghiệp chế biến thực phẩm. Trong thực tế, hiện nay một số sản phẩm chưa xác định được rõ ràng là dược phẩm hay thực phẩm chức năng, vì vậy việc quản lý sản phẩm gặp nhiều khó khăn. Đối với những lĩnh vực có liên quan đến lợi ích cục bộ, thông thường các bộ hoặc cơ quan ngang bộ đều cố gắng có liên quan, dẫn đến việc quản lý nhà nước bị cắt khúc, thiếu hiệu quả. Hiện nay, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, MOF và NHNN chưa có sự phân công rõ ràng trong nhiệm vụ quản lý nợ, quản lý nhà nước đối với nguồn vốn ODA và đại diện cho Chính phủ tại một số tổ chức tài chính¹¹.

Bên cạnh sự chồng chéo các chức năng nhiệm vụ, các bộ ngành còn tiếp tục tham gia trực tiếp vào nền kinh tế thay vì chỉ là cơ quan quản lý và thực thi chính sách. Sự can thiệp trực tiếp vào hoạt động kinh tế của các Bộ và cơ quan ngang Bộ diễn ra dưới rất nhiều hình thức. Chẳng hạn, một số Bộ vẫn tính toán định mức kinh tế kỹ thuật, quy hoạch phát

¹¹ Cho đến khi bài nghiên cứu này được hoàn thiện thì Chính phủ đã ra Quyết định 1317/QĐ-TTg phê duyệt Đề án cải cách cơ chế phối hợp trong quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô trong đó quy định cơ chế phối hợp của bốn Bộ: Bộ Kế hoạch và Đầu tư, MOF, NHNN, và Bộ Công thương, trong đó Bộ Kế hoạch và Đầu tư đóng vai trò chủ trì.

triển ngành và sản phẩm cho nhiều loại sản phẩm khác nhau. Đây chính là tư duy của kế hoạch hóa tập trung chưa được xóa bỏ hẳn. Hiện tượng về các loại giấy phép kinh doanh cũng như các dạng “giấy phép con” là một minh chứng điển hình cho nhận định về những nhiệm vụ không những không cần thiết mà còn làm cản trở quá trình phát triển của hệ thống cơ quan hành chính hiện nay.

Đánh giá mức độ hỗ trợ phát triển thị trường của bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam

Sau hai lần sửa đổi hiến pháp vào năm 1992 và 2013, Việt Nam về cơ bản đã có một bộ máy hành chính nhà nước tương tự các quốc gia có nền kinh tế theo cơ chế thị trường. Quy mô nhà nước trên các khía cạnh thu, chi ngân sách ở mức trung bình so với các nước trên thế giới. Nhà nước tập trung nhiều hơn vào việc điều hành nền kinh tế và xã hội theo pháp luật thay vì mệnh lệnh hành chính. Việc quản lý các cân đối vĩ mô như lạm phát, tỷ giá, ngân sách, và nợ công về cơ bản đã dựa theo các nguyên tắc kỹ trị thay vì theo ý chí chính trị. Các can thiệp trực tiếp vào nền KTTT như định giá, kiểm soát ngành nghề kinh doanh, và cung ứng hàng hoá và dịch vụ thông qua các DNNN đã được thu hẹp.

Tuy nhiên, với đặc thù là một nhà nước pháp quyền XHCN, bộ máy nhà nước Việt Nam được điều hành bởi một hệ thống chính trị không khác nhiều so với thời kỳ trước Đổi mới. Một vài nguyên lý đặc trưng của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung như sở hữu tập thể và kinh tế nhà nước làm chủ đạo do vậy vẫn tiếp tục được duy trì. Hệ quả của cơ chế này trước hết là bộ máy hành chính nhà nước chồng chéo; chức năng của các cơ quan Đảng, Chính phủ và các đoàn thể chồng chéo lên nhau, trong khi các vấn đề mang tính chất liên ngành, liên vùng thì lại không giải quyết được. Đây là nguyên nhân khiến cho tỷ lệ chi thường xuyên của NSNN ngày một lớn, bội chi ngân sách ở mức cao triền miên, Chính phủ phải phát hành trái phiếu với quy mô ngày một lớn, dẫn tới nợ công ngày càng cao, đe dọa sự ổn định của môi trường vĩ mô.

Hệ quả tiếp theo là năng lực cung ứng các dịch vụ công của Nhà nước còn thấp do phải phân tán quá nhiều nguồn lực cho các hoạt động sản xuất kinh doanh mà đáng lẽ tư nhân có thể đảm nhận được. Nhà nước về cơ bản vẫn là người trực tiếp cung ứng dịch vụ công thay vì là người tổ chức và mua dịch vụ công. Ôm đồm những hoạt động sản xuất kinh doanh trực tiếp dẫn đến việc Nhà nước “bỏ quên” nhiều nhiệm vụ mà hệ thống hành chính ở mọi nơi trên thế giới đều phải thực hiện, ví dụ như đảm bảo an sinh xã hội và trợ cấp thất nghiệp. Chức năng giám sát các cơ quan công quyền cũng bị lãng quên vì thiếu nguồn lực, dẫn đến hàng loạt những vụ tham nhũng, lãng phí khổng lồ. Hiệu quả quản trị nhà nước của Việt Nam vì vậy thấp hơn nhiều so với mức trung bình của thế giới. Môi trường kinh doanh chậm cải thiện và ở thứ hạng thấp so với các nước trong khu vực.

Quy mô nhà nước

Sau nhiều lần điều chỉnh, bộ máy của Nhà nước đã tương đối ổn định và hầu như không có sự thay đổi lớn nào về cấu trúc kể từ 2007 đến nay. Về cơ bản, bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam đã đảm nhận được các chức năng cần thiết để hỗ trợ nền KTTT. Mặc dù vậy, phạm vi nhiệm vụ và chức năng của bộ máy hành chính nhà nước chưa được điều chỉnh theo hướng cắt giảm những nhiệm vụ không cần thiết. Điều này dẫn đến việc bộ máy quản trị nhà nước Việt Nam phải ôm đồm nhiều nhiệm vụ. Đây cũng chính là nguyên nhân quan trọng và cơ bản nhất khiến Nhà nước phải tiêu phí nhiều nguồn lực một cách không cần thiết cũng như quy mô của nhà nước ngày càng phình to.

Theo kết quả nghiên cứu về Chỉ số Tự do kinh tế toàn cầu của Viện Fraser, Chỉ số Quy mô chính phủ (*Size of Government*) của Việt Nam đạt mức trung bình và có xu hướng cải thiện dần qua các năm.¹² Cụ thể, chỉ số

¹² Chỉ số Quy mô chính phủ là một chỉ số tổng hợp được tính dựa vào bốn chỉ số thành phần là Chỉ số tiêu dùng nhà nước (*Government consumption*), Chỉ số chuyển nhượng và trợ cấp của nhà nước (*Transfers and subsidies*), Chỉ số về doanh nghiệp và đầu tư nhà nước (*Government enterprises and Investment*) và Chỉ số về tỷ lệ thuế lũy tiến

này đã tăng từ mức 4,6 điểm năm 2003 lên 7,6 điểm năm 2012. Tuy nhiên, chỉ số đo lường quy mô Chính phủ này đối với Việt Nam là khá khiêm tốn. Thứ nhất, số liệu dùng để tính toán chỉ số này không đầy đủ. Trong khi các nền kinh tế khác có đủ bốn chỉ tiêu thành phần thì xếp hạng của Việt Nam chỉ dựa trên hai chỉ tiêu thành phần là Chỉ số chi tiêu của nhà nước và Chỉ số tỷ lệ thuế lũy tiến cao nhất, trong khi bỏ qua hai chỉ tiêu thành phần quan trọng còn lại là Chỉ số chuyển nhượng và trợ cấp nhà nước và Chỉ số về doanh nghiệp và đầu tư nhà nước. Sự thiếu hụt của hai trong bốn chỉ tiêu thành phần ảnh hưởng đến tính chính xác trong so sánh chỉ số tổng hợp với các nước khác. Thứ hai, trong hai chỉ tiêu thành phần mà Việt Nam có số liệu, việc sử dụng Chỉ số tỷ lệ thuế lũy tiến cao nhất cũng không hợp lý để so sánh quy mô của nhà nước. Chúng tôi cho rằng, tỷ lệ thu thuế trên GDP nên được sử dụng thay vì chỉ số nói trên. Thứ ba, quy mô nhà nước cũng cần phải đề cập đến số lượng công chức và viên chức làm việc trong bộ máy nhà nước. Để khắc phục những nhược điểm của Chỉ số về quy mô chính phủ nói trên, chúng tôi sẽ bổ sung phân tích thêm về số lượng bộ máy công chức, viên chức cũng như tỷ lệ thu thuế/GDP.

Mức độ huy động vào ngân sách

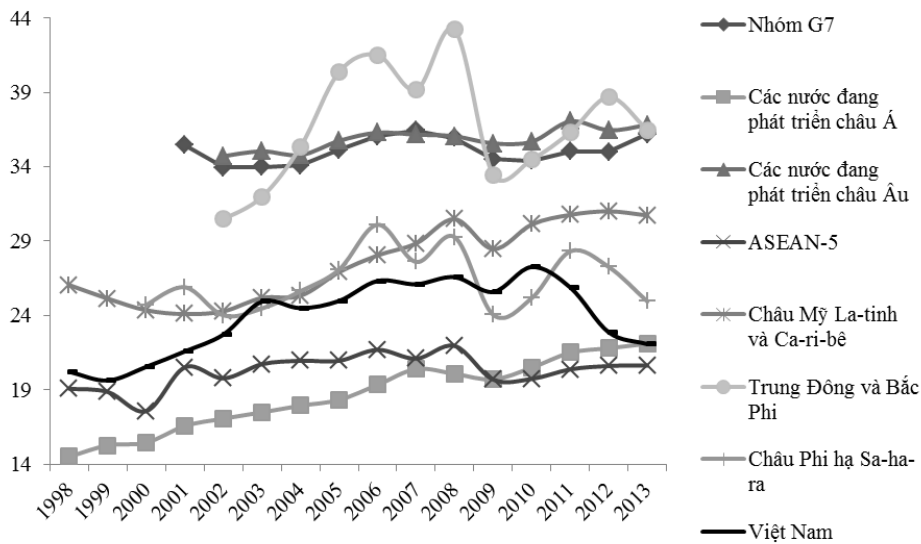
Thu ngân sách của Việt Nam theo số tuyệt đối tăng đều qua các năm. Theo số liệu của Báo cáo Triển vọng kinh tế thế giới 2014 của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), thu ngân sách năm 2013 của Việt Nam khoảng 790 nghìn tỷ đồng, cao gấp 11 lần so với năm 1998. Xét về giá trị tương đối, tỷ lệ thu ngân sách so với GDP của Việt Nam có xu hướng tăng dần từ năm 1998 đến năm 2010 và giảm dần trong giai đoạn từ năm 2011-2013.

Theo Hình 3.2 có thể phân loại các nhóm nước trên thế giới theo tỷ lệ thu thuế, phí so với GDP thành ba nhóm: tỷ lệ thu thấp - dưới 25%, tỷ lệ thu trung bình - từ 25-30%, tỷ lệ thu cao - từ 35-45%. So với thế giới,

cao nhất (*Top marginal tax rate*). Từ số liệu thu thập được ban đầu, các chỉ số thành phần sẽ được xếp hạng theo thang điểm từ 0 đến 10, trong đó 0 là mức kém nhất còn 10 là mức tốt nhất. Sau đó, số liệu của Chỉ số Quy mô chính phủ được tính bằng cách lấy trung bình cộng của mức xếp hạng của bốn chỉ số thành phần nói trên.

nếu từ năm 2002 trở về trước, thu ngân sách của Việt Nam nằm trong nhóm các nước có tỷ lệ thu ngân sách thấp trên thế giới - xung quanh mức dưới 25% là nhóm các nước đang phát triển ở châu Á và nhóm năm nước ASEAN¹³ thì sang giai đoạn 2003-2011, tỷ trọng thu ngân sách trên GDP khá ổn định quanh mức trung bình 25-30%.

Hình 3.2. Quy mô huy động vào ngân sách của Việt Nam so với thế giới, 2002-2013



Chú thích: ASEAN-5 theo phân loại của IMF bao gồm năm nước là Indonesia, Philippines, Thái Lan, Malaysia và Việt Nam. Để phân tích rõ ràng trường hợp của Việt Nam, bài viết dùng số liệu của năm nước này (bao gồm Việt Nam) và số liệu riêng của Việt Nam.

Nguồn: World Economic Outlook (IMF, 2014).

Kể từ năm 2011, nền kinh tế Việt Nam bắt đầu giai đoạn tái cấu trúc. Chính phủ đã thực hiện hàng loạt chính sách khuyến khích doanh

¹³ Theo phân loại của IMF, Việt Nam thuộc nhóm ASEAN-5 bao gồm các nước Indonesia, Philippines, Thái Lan, Malaysia, Việt Nam

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

ngiệp¹⁴ như miễn giảm thuế, giãn thời gian nộp thuế, miễn giảm thuế sử dụng đất, v.v. Thời gian này cũng chứng kiến việc các doanh nghiệp rơi vào khó khăn, thu nhập cá nhân giảm sút. Do đó, tỷ trọng thu ngân sách trên GDP liên tục giảm xuống dưới 25% GDP và lại được xếp vào nhóm các nước có tỷ lệ thu thuế, phí so với GDP thấp trên thế giới.

Như vậy, có thể nói mức độ huy động ngân sách từ nền kinh tế ở Việt Nam ở mức trung bình thấp của thế giới. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng khu vực kinh tế phi chính thức của Việt Nam rất lớn; hầu hết các doanh nghiệp trong khu vực phi chính thức (kinh tế cá thể, hộ gia đình,...) hầu như không phải nộp thuế hoặc phải chịu một mức thuế rất thấp. Mặt khác, những tiêu cực phát sinh trong quá trình thu thuế, thất thu thuế, việc tuân thủ chính sách pháp luật về thuế còn ở mức thấp cũng khiến mức độ huy động vào ngân sách của Việt Nam không cao.

¹⁴ Các chính sách hỗ trợ doanh nghiệp có thể kể đến là :

- Quyết định số 21/2011/QĐ-TTg ngày 06/04/2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc gia hạn nộp thuế TNDN của doanh nghiệp nhỏ và vừa nhằm tháo gỡ khó khăn, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế năm 2011;
- Nghị quyết số 08/2011/QH13 ngày 06/08/2011 Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam khóa XIII, kỳ họp thứ nhất đã thông qua về ban hành bổ sung một số giải pháp về thuế nhằm tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và cá nhân.
- Quyết định số 54/2011/QĐ-TTg ngày 11/10/2011 của Thủ tướng Chính phủ về việc gia hạn nộp thuế TNDN năm 2011 của doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động trong một số ngành nhằm tháo gỡ khó khăn, góp phần thúc đẩy sản xuất kinh doanh.
- Quyết định số 04/2012/QĐ-TTg ngày 19/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc gia hạn nộp thuế thêm ba tháng đối với số thuế TNDN phải nộp quý I, quý II năm 2011 của doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động.
- Nghị quyết 13/2012/NQ-CP ngày 10/05/2012 của Chính phủ về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường.
- Nghị quyết 29/2012/QH13 ngày 21/06/2012 Quốc hội ban hành một số chính sách thuế nhằm tháo gỡ khó khăn cho tổ chức và cá nhân.
- Nghị quyết 67/NQ-CP phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 9/2012 ngày 05/10/2012 của Chính phủ có quy định về việc tiếp tục gia hạn số thuế giá trị gia tăng phải nộp tháng 6/2012.
- Nghị quyết số 02/NQ-CP ngày 07/01/2013 của Chính phủ ban hành về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường, giải quyết nợ xấu.

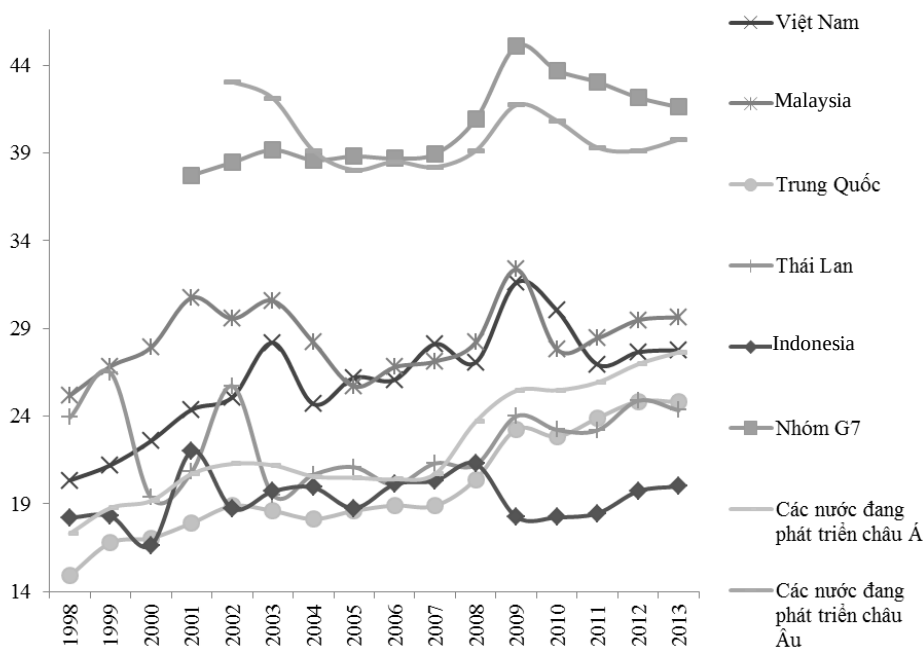
Mức độ chi tiêu của chính phủ

Theo định nghĩa của IMF, tổng chi tiêu chính phủ bao gồm tất cả các khoản chi (chi hiện tại và chuyển nhượng vốn) và các khoản thu ròng của các tài sản phi tài chính (thu từ tài sản vốn cố định, mua cổ phiếu, đất đai và các tài sản vô hình)¹⁵. Số liệu Báo cáo Triển vọng kinh tế thế giới 2014 của IMF cho thấy, Việt Nam có tỷ lệ chi ngân sách trên GDP cao hơn so với mặt bằng chung của nhóm nước đang phát triển châu Á nhưng lại dao động trong nhóm thấp và trung bình so với thế giới (xem Hình 3.3). Từ năm 1998 cho thấy, tỷ lệ chi ngân sách trên GDP của Việt Nam có xu hướng tăng, có lúc cao hơn 30% GDP (năm 2009 và 2010), và giảm trở lại trong vài năm gần đây (từ năm 2011). Xu hướng biến động của tỷ lệ chi ngân sách trong GDP của Việt Nam cũng tương tự như xu hướng biến động của tỷ lệ thu ngân sách nhưng xét về mặt tuyệt đối, chi ngân sách luôn cao hơn so với thu gây nên thâm hụt NSNN.

Nếu so với các nước thuộc nhóm G7 và các quốc gia đang phát triển châu Âu thì tỷ lệ chi tiêu của Chính phủ ở Việt Nam so với GDP thuộc loại thấp. Các nước Anh, Pháp, Đức luôn duy trì mức chi của Chính phủ hơn 40%. Từ năm 2000 trở lại đây, so với các nước đang phát triển châu Á và các nước trong nhóm ASEAN-5, tỷ trọng chi tiêu của chính phủ Việt Nam so với GDP luôn cao hơn hẳn. Sự khác biệt lớn giữa Việt Nam cũng như các nước châu Á nói chung với châu Âu là các nhà nước của châu Âu tài trợ nhiều cho các quỹ phúc lợi như giáo dục, y tế, an sinh xã hội, v.v. Điều này cho thấy, quy mô của nhà nước Việt Nam gọn nhẹ hơn nhiều so với các nước châu Âu. Tuy nhiên, nếu so với các nước khác trong khu vực, đặc biệt là Trung Quốc, một nước có mô hình bộ máy nhà nước khá tương đồng với Việt Nam, thì quy mô của nhà nước Việt Nam còn lớn. Điều này cho thấy bộ máy nhà nước của Việt Nam kém hiệu quả hơn so với một số nước châu Á khi cùng thực hiện những chức năng tương tự nhau.

¹⁵ Tham khảo tại : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/class.pdf>

Hình 3.3. Tỷ lệ chi ngân sách trên GDP của Việt Nam và thế giới giai đoạn 1998-2013 (%)



Nguồn: World Economic Outlook (IMF, 2014), số liệu chi ngân sách theo cách tính của IMF để có tính so sánh được với các nước khác.

Thêm vào đó, tỷ lệ chi tiêu thường xuyên trên tổng chi ngân sách của Việt Nam đã tăng nhanh từ 62,2% năm 2011 lên 67,03% năm 2014¹⁶. Điều này phản ánh bộ máy hành chính của Việt Nam tương đối cồng kềnh. Thông tin về số lượng người làm trong bộ máy hành chính dưới đây sẽ minh họa rõ hơn nhận định này.

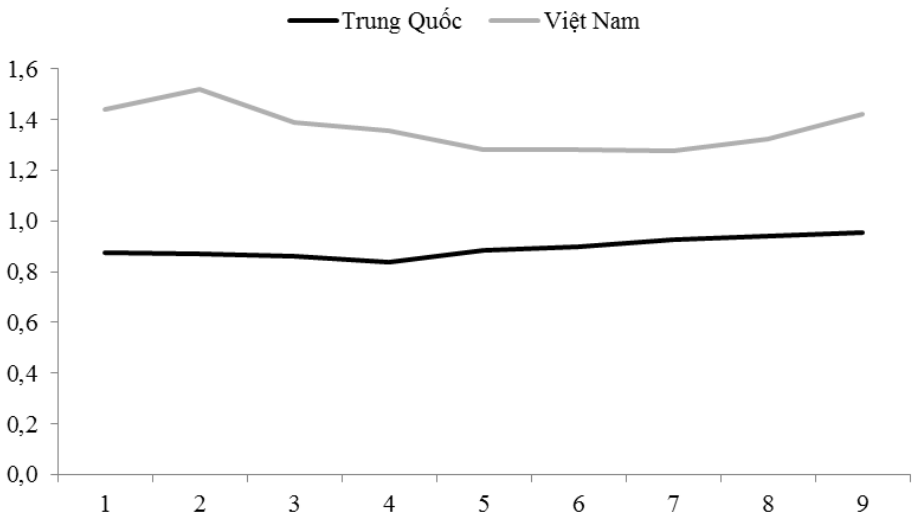
Số người làm việc trong bộ máy nhà nước

Khác với hầu hết các nước khác, bộ máy chính trị của Việt Nam luôn có bộ máy lãnh đạo của Đảng đi kèm với bộ máy của chính quyền, và sự

¹⁶ Tính toán theo số liệu công bố tại cổng thông tin điện tử MOF <http://www.mof.gov.vn/>

hoạt động của bộ máy lãnh đạo của Đảng tại các cấp chính quyền, trong các tổ chức dân sự (thanh niên, phụ nữ, v.v.), trong Mặt trận Tổ quốc,... đều do NSNN chi trả.

Hình 3.4. Tỷ trọng nhân lực làm việc trong bộ máy nhà nước so với dân số Việt Nam và Trung Quốc (không bao gồm lực lượng quân đội) (%)



Nguồn: Niên giám Thống kê các năm; *Military Balance* các năm; và Brødsgaard và Gang (2009). Năm bắt đầu chuỗi số liệu của Trung Quốc là 1999 và năm bắt đầu của Việt Nam là 2005.

Hình 3.4 thể hiện tỷ lệ số lượng người làm việc trong bộ máy chính trị của Việt Nam, không bao gồm lực lượng quân đội, so với dân số. So với Trung Quốc, một quốc gia có nền hành chính tương đồng với Việt Nam, thì tỷ lệ của Việt Nam cao hơn nhiều.¹⁷ Tỷ lệ này của Trung Quốc

¹⁷ Số liệu về số người làm việc trong lĩnh vực ĐCSVN, bộ máy nhà nước, đảm bảo an ninh quốc phòng. Số liệu lực lượng quân đội của Việt Nam do Viện Nghiên cứu chiến lược Quốc tế (IISS) ước lượng hàng năm. Số liệu về những người làm việc cho cơ quan nhà nước, Đảng Cộng sản Trung Quốc, các tổ chức đoàn thể tại Trung Quốc được Brødsgaard & Chen Gang (2009) ước lượng. Các con số này không bao gồm lực lượng quân đội của Trung Quốc.

năm 2007 là 0,95%, trong khi của Việt Nam là 1,39%, và đến năm 2013 tỷ lệ này của Việt Nam lên đến 1,42%. Điều này cho thấy bộ máy hành chính và chính trị của Việt Nam cồng kềnh hơn rất nhiều so với Trung Quốc. Nếu so sánh cả thành tựu kinh tế mà Trung Quốc và Việt Nam đạt được trong thời gian vừa qua thì rõ ràng bộ máy hành chính của Việt Nam kém hiệu quả hơn nhiều so với Trung Quốc.

Năng lực xây dựng thể chế kinh tế thị trường

Quá trình chuyển đổi kinh tế ở Việt Nam là quá trình xây dựng các thể chế cần thiết cho một nền KTTT để đảm bảo các nguyên tắc cơ bản của KTTT được thực thi. Nội dung chính của quá trình này là xây dựng hệ thống luật lệ đầy đủ và minh bạch đảm bảo quyền sở hữu và quyền tự do kinh doanh; xây dựng các cơ chế để đảm bảo rằng các luật lệ này đến được với người dân, được người dân chấp nhận và tuân thủ; xây dựng các cơ chế để thực thi luật lệ một cách công bằng cho mọi người dân. Các thảo luận chi tiết về năng lực xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện với thị trường đã được chúng tôi đề cập trong chương 2. Ở đây chúng tôi chỉ điểm lại một số nội dung chính.

Sự khác biệt lớn nhất của Việt Nam so với các nước chuyển đổi ở Đông Âu và các nước thuộc Liên Xô cũ là Việt Nam xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế dựa trên nhu cầu thực tiễn thay vì sao chép nguyên xi các luật lệ từ một nền KTTT đã phát triển khác. Các luật lệ được xây dựng phản ánh nhận thức của bộ máy lãnh đạo Đảng và Nhà nước đối với nền KTTT trong từng thời kỳ.

Thay đổi đầu tiên là việc hợp thức hoá hệ thống khoán trong nông nghiệp được áp dụng năm 1981 bằng Nghị quyết 10 của Đảng năm 1988. Nghị quyết này thừa nhận các hộ gia đình như là một đơn vị kinh tế và họ có thể sở hữu những gì họ sản xuất ra sau khi đã hoàn thành những trách nhiệm của họ đối với Nhà nước. Hợp tác xã trong nông nghiệp không còn là đơn vị ra quyết định sản xuất, mà thay vào đó là các hộ gia đình và họ được đảm bảo quyền canh tác trên ruộng đồng được giao.

Luật Đất đai được ban hành lần đầu tiên vào năm 1987, sau đó được sửa đổi vào các năm 1993, 1998 và năm 2001. Bộ luật này đã đặt ra những nền tảng quan trọng đối với vấn đề sở hữu và thừa nhận QSDĐ của tư nhân. Năm 2003, một bộ luật đất đai mới được ban hành thay thế cho luật đất đai năm 1987. Mặc dù người dân không có quyền sở hữu đất đai, nhưng những quyền của người sử dụng đất đã mở rộng gần như quyền sở hữu, đó là “người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ, và được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất”.

Năm 1988, Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) đã ban hành một loạt các nghị định nêu rõ quyền của khu vực phi nhà nước trong sản xuất công nghiệp. Luật Đầu tư nước ngoài cũng được ban hành trong năm đó, tạo điều kiện cho Việt Nam thu hút đầu tư từ nước ngoài. Tiếp đó, Luật Công ty năm 1990 và Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990 (cùng được Quốc hội khóa VIII thông qua ngày 21/12/1990) là các văn bản pháp lý đầu tiên cho phép thành lập các tổ chức kinh tế thuộc tư hữu, bao gồm các loại hình công ty trách nhiệm hữu hạn và công ty cổ phần (thành lập theo Luật Công ty) và doanh nghiệp tư nhân (thành lập theo Luật Doanh nghiệp tư nhân).

Tuy vậy, phải đến năm 1992, Hiến pháp mới công nhận: "Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định pháp luật"¹⁸ và tài sản tư nhân được bảo vệ và không bị quốc hữu hóa. Quyền sở hữu và sử dụng tư nhân được chi tiết hóa trong Bộ luật Dân sự đầu tiên 1995 (và sửa đổi năm 2005). Bộ luật không chỉ xác nhận sự bảo hộ đối với các quyền sở hữu hợp pháp mà còn bao gồm các điều khoản về việc hình thành quyền sở hữu và các điều khoản về giao dịch và chuyển giao các quyền sở hữu và tài sản.

Năm 1999, Luật Doanh nghiệp chính thức được ban hành thay thế Luật Công ty năm 1990 và Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990, quy định chi tiết hơn các loại hình tổ chức kinh tế tư hữu đã có trước đó (công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần và doanh nghiệp tư nhân) và bổ sung thêm một loại hình mới là công ty hợp danh.

¹⁸ Điều 57, Hiến pháp 1992.

Có thể coi Luật Doanh nghiệp 1999 là bước đột phá mạnh về mặt thể chế, nó tạo ra một cú huých lớn cho kinh tế Việt Nam sau khủng hoảng kinh tế châu Á 1997. Tác động đầu tiên của nó là vô hiệu hóa hàng loạt các loại giấy phép, con dấu các loại, giảm thời gian và công sức của doanh nghiệp trong việc tuân thủ quy định pháp luật. Khi Luật đi vào hoạt động, Chính phủ tiếp tục tìm cách xóa bỏ bớt những loại giấy phép còn tồn đọng¹⁹. Hệ quả là môi trường kinh doanh được cải thiện rõ rệt. Chỉ trong vòng sáu năm thực thi Luật Doanh nghiệp (2000-2005) số lượng doanh nghiệp đăng ký đạt 160.672, gấp 3,2 lần số doanh nghiệp đăng ký trong mười năm 1991-1999.

Tuy nhiên, Luật Doanh nghiệp 1999 vẫn chỉ nhằm điều chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân, trong khi các DNNN vẫn tiếp tục hoạt động theo một khung pháp lý khác, đó là Luật DNNN năm 1995²⁰ và được sửa đổi bổ sung năm 2003²¹; các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài lại được điều chỉnh bởi Luật Đầu tư nước ngoài năm 1996.

Để chuẩn bị cho quá trình gia nhập WTO, Việt Nam cần phải xóa bỏ sự phân biệt các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Ngày 29/11/2005, Quốc hội khóa XI đã thông qua Luật Doanh nghiệp năm 2005, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/07/2006. Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã thống nhất các quy định về thành lập và quản lý các doanh nghiệp, gần như không còn sự phân biệt doanh nghiệp là thuộc sở hữu nhà nước hay sở hữu tư nhân về phương diện tổ chức quản trị. Cụ thể, Luật Doanh nghiệp năm 2005 đã thay thế (i) Luật Doanh nghiệp năm 1999, (ii) Luật DNNN năm 2003 (trừ trường hợp quy định tại khoản 2 Điều 166 của Luật này²²), (iii) các quy định về tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp tại Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 1996 và (iv) Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam năm 2000.

¹⁹ Đến năm 2003, có khoảng 500 loại giấy phép "thừa" được thủ tướng Phan Văn Khải ký quyết định bãi bỏ.

²⁰ Quốc hội khóa IX thông qua ngày 20/04/1995.

²¹ Quốc hội khóa XI thông qua ngày 26/11/2003.

²² Trong thời hạn chuyển đổi bốn năm, những quy định của Luật DNNN năm 2003 được tiếp tục áp dụng đối với DNNN nếu Luật Doanh nghiệp không có quy định.

Những tác động tích cực của Luật Doanh nghiệp 2005 cũng bị hạn chế phần nào bởi quyết định thí điểm hàng loạt các tập đoàn kinh tế nhà nước, một hình thức tổ chức vượt ra ngoài quy định của Luật Doanh nghiệp 2005. Các tổng công ty, các tập đoàn kinh tế thời kỳ đó chủ yếu hoạt động theo các chỉ thị, nghị quyết hơn là tuân thủ Luật Doanh nghiệp. Chính việc quản lý nhà nước không theo khuôn khổ pháp luật này đã dẫn đến các hậu quả rất nghiêm trọng mà đỉnh điểm là sự đổ vỡ của Vinashin, Vinalines và để lại một khối nợ khổng lồ đến nay vẫn chưa giải quyết được.

Quyền tự do kinh doanh cũng được cải cách triệt để trên lĩnh vực thương mại. Các mệnh lệnh có tính chất “bế quan toả cảng” ở từng địa phương được dỡ bỏ, hàng hóa được tự do lưu thông trên toàn quốc. Đây là điều kiện tiên quyết để tạo lập thị trường thống nhất trên toàn quốc. Cùng với quá trình giải quy chế này, Pháp lệnh về hợp đồng kinh tế đã sớm được soạn thảo và ban hành năm 1989, tạo khung khổ pháp lý cho các hành vi giao dịch kinh tế trên thị trường. Tiếp theo đó, Bộ luật Dân sự (1995) và Luật Thương mại (1997) cũng đã được ban hành, tạo khung khổ tương đối hoàn chỉnh cho các giao dịch trên thị trường.

Trong lĩnh vực ngoại thương, Việt Nam đã có những bước đổi mới ngay từ giai đoạn đầu cải cách với việc xoá bỏ chế độ độc quyền ngoại thương trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Từ năm 1988, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã được phép hoạt động xuất nhập khẩu; tiếp theo các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tư nhân cũng được kinh doanh xuất nhập khẩu (theo Luật Công ty); thủ tục xin giấy phép xuất nhập khẩu cũng được đơn giản hoá từng bước. Việc ban hành Nghị định 57/NĐ-CP năm 1988 có thể coi là bước ngoặt của quá trình tự do hoá ngoại thương ở Việt Nam. Với nghị định này, quyền tự do kinh doanh trong lĩnh vực ngoại thương đã chính thức được thực hiện trong thực tiễn. Bên cạnh việc ban hành những quy định pháp lý tạo điều kiện cho hoạt động ngoại thương, Nhà nước còn có những biện pháp nới lỏng về quản lý ngoại hối, tạo điều kiện thuận lợi hơn cho các doanh nghiệp trong quá trình thanh toán với đối tác nước ngoài. Những rào cản phi thuế quan như chế độ hạn ngạch, đầu mỗi

xuất nhập khẩu cũng dần được gỡ bỏ, thúc đẩy quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của nền kinh tế Việt Nam.

Cùng với việc quyền tự do kinh doanh ngày càng được mở rộng, Việt Nam từng bước xây dựng hành lang pháp lý đảm bảo cạnh tranh có trật tự, chống lại các hành vi phản cạnh tranh thông qua việc ban hành Luật Cạnh tranh 2004, đồng thời xây dựng hành lang pháp lý cho việc thoái lui khỏi thị trường bằng Luật Phá sản (ban hành 1993, sửa đổi 2004).

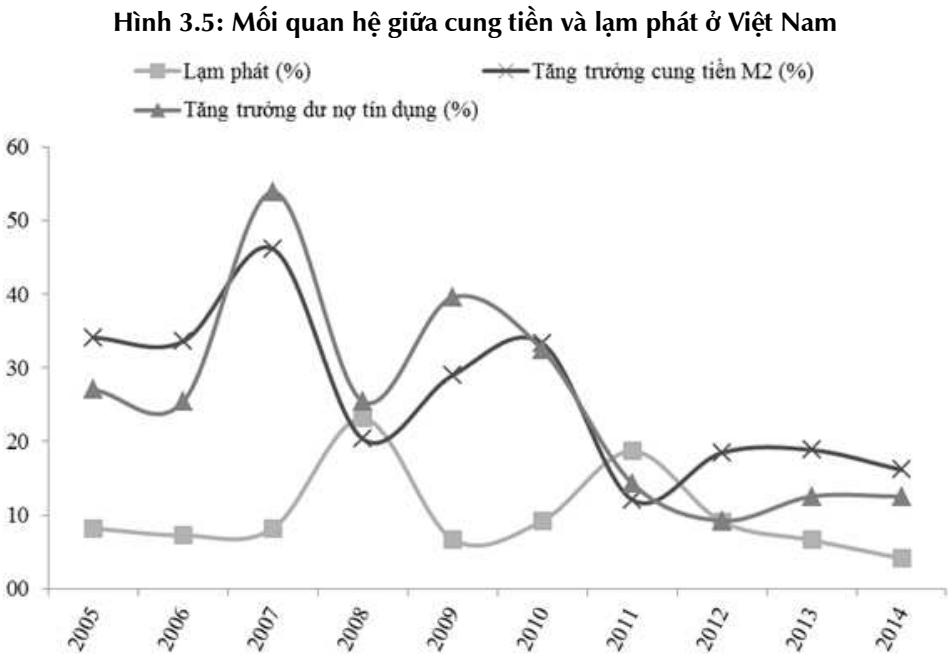
Năng lực bình ổn kinh tế vĩ mô của nhà nước

Những cải cách phương thức điều hành kinh tế vĩ mô và những thay đổi cơ bản trong thể chế kinh tế vĩ mô từ cuối những năm 1980 đã làm thay đổi đáng kể bộ mặt kinh tế và xã hội của Việt Nam. Điều này phản ánh Chính phủ Việt Nam đã cải thiện được năng lực bình ổn kinh tế vĩ mô của mình. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2008-2012, Việt Nam đã trải qua một thời kỳ bất ổn vĩ mô nghiêm trọng. Lạm phát có lúc phi mã lên đến trên 20%, lãi suất liên tục leo thang và đỉnh điểm có lúc lãi suất cho vay lên tới hơn 25%; dự trữ ngoại hối sụt giảm xuống dưới 10 tỷ USD trong khi tỷ giá hối đoái trên thị trường chợ đen vượt quá 10% so với tỷ giá niêm yết chính thức của ngân hàng, sức ép phá giá tăng cao; thâm hụt cán cân thương mại triền miên ở mức cao; tăng trưởng kinh tế sụt giảm; các NHTM mất thanh khoản nghiêm trọng buộc phải đua nhau tăng lãi suất để huy động vốn, nguy cơ đổ vỡ hệ thống rất cao; các tập đoàn tổng công ty nhà nước lâm vào khó khăn nghiêm trọng, đặc biệt là sự đổ vỡ của Vinashin và sau đó là Vinalines; đầu tư công tràn lan không cân đối được nguồn vốn; thị trường BĐS đóng băng, TTCK tụt dốc không phanh,... Điều này cho thấy năng lực điều hành kinh tế vĩ mô của Chính phủ vẫn còn nhiều điểm phải tiếp tục được cải thiện.

Khả năng kiểm soát lạm phát

Nhiệm vụ cơ bản của một NHTU là kiểm soát lạm phát. Thông thường, nếu cung tiền tăng nhanh hơn sản lượng thực tế sẽ gây ra lạm phát. Tại Việt

Nam, trong khoảng gần mười năm trở lại đây (2005-2014), tốc độ tăng cung tiền tại Việt Nam liên tục duy trì trên dưới 26% mỗi năm và tín dụng nội địa cũng tăng trên 25%. Có nhiều thời điểm cung tiền M2 tăng đột biến, dẫn đến lạm phát tăng mạnh. Cụ thể, năm 2007 cung tiền M2 tăng tới 46,1%, ngay sau đó chỉ số lạm phát tăng vọt lên 23,1% trong năm 2008, từ mức 8,2% của năm 2007. Năm 2010 khi cung tiền M2 tăng 33,3%, kéo theo lạm phát năm 2011 là 18,7% từ mức 9,2% của năm trước đó (xem Hình 3.5).



Nguồn: Số liệu lạm phát của Tổng cục Thống kê; số liệu cung tiền, tăng trưởng dư nợ tín dụng của NHNN.

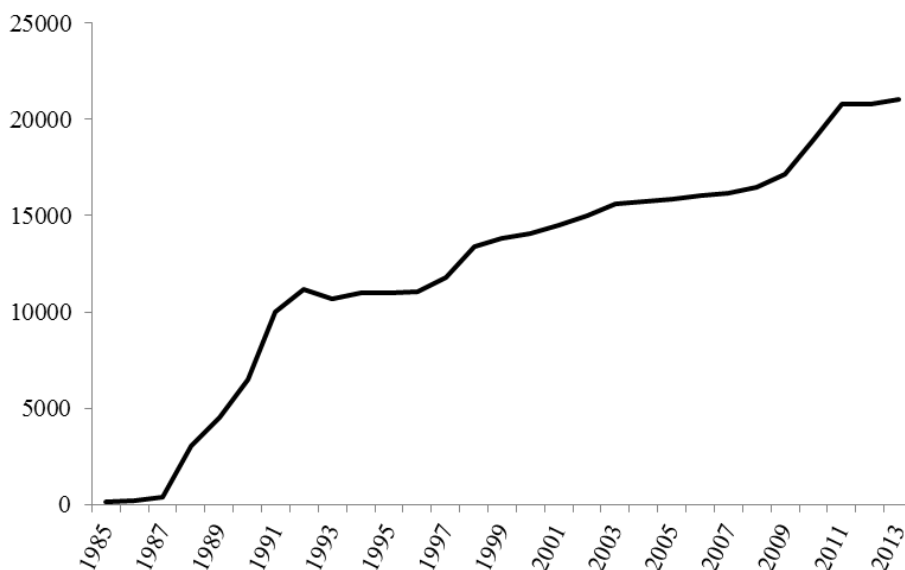
Chỉ đến năm 2011, khi Đảng và Nhà nước ra Nghị quyết ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô lên hàng đầu thì lạm phát mới bắt đầu giảm dần và ổn định từ năm 2013 đến nay. Năm 2014, chính sách điều hành kinh tế vĩ mô bước đầu đạt mục tiêu kép, vừa có tăng trưởng GDP đạt mức khả quan vừa có mức lạm phát thấp ở mức 4,11%. Thêm vào đó, thanh khoản trên thị trường tiền tệ ổn định giúp lãi suất huy động và cho vay đều giảm.

Khả năng kiểm soát tỷ giá

Sau khi hợp nhất hai tỷ giá chính thức và tỷ giá trên thị trường tự do từ năm 1990, Việt Nam về cơ bản áp dụng cơ chế neo tỷ giá vào đồng USD. Tỷ giá chính thức với biên độ giao dịch trên thị trường liên ngân hàng được điều chỉnh ở những mức độ khác nhau tùy từng thời điểm.

Chính sách neo tỷ giá có ưu điểm là tạo ra một cam kết mạnh mẽ của Chính phủ và NHNN trong việc đảm bảo giá trị đồng tiền bản địa. Tuy nhiên, để theo đuổi được chính sách này, Chính phủ và NHNN sẽ phải cân đối ngân sách tốt và luôn điều hành kinh tế để có mức lạm phát thấp. Nếu không như vậy, cam kết neo tỷ giá sẽ bị phá vỡ và gây ra những bất ổn kinh tế vĩ mô.

Hình 3.6. Tỷ giá danh nghĩa VND/USD, 1985-2013



Ghi chú: Tỷ giá giai đoạn 1985-2003 lấy từ Nguyễn Trần Phúc (2009); từ 2004-2013 là tỷ giá hạch toán của MOF công bố cho tháng 12 hàng năm.

Nguồn: Nguyễn Trần Phúc (2009) và cập nhật của tác giả.

Nhìn vào diễn biến của tỷ giá danh nghĩa từ năm 1989 đến nay (Hình 3.6) có thể thấy tỷ giá chính thức VND/USD²³ có xu hướng đi theo một chu kỳ rõ rệt gồm hai pha: (i) trong giai đoạn suy thoái kinh tế hoặc khủng hoảng, VND mất giá khá mạnh; (ii) khi giai đoạn suy thoái kết thúc, nền kinh tế đi vào ổn định thì tỷ giá lại được neo giữ tương đối cứng nhắc theo đồng USD. Chu kỳ này đã được lặp lại ba lần từ năm 1989 đến nay.

Pha 1 (pha phá giá đồng nội tệ) của chu kỳ tương ứng với các giai đoạn nền kinh tế có sự biến động mạnh: (i) 1989-1992 với quá trình đổi mới toàn diện nền kinh tế Việt Nam nhằm thoát khỏi cơ chế tập trung bao cấp; (ii) 1997-2000 với ảnh hưởng mạnh mẽ của cuộc khủng hoảng tài chính châu Á và; (iii) 2008-2011 với cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Gắn liền với những giai đoạn biến động mạnh này là sự chênh lệch lớn giữa tỷ giá chính thức và tỷ giá thị trường tự do. Sức ép của thị trường đã buộc NHNN phải nới rộng biên độ tỷ giá hoặc chính thức phá giá, làm cho VND mất giá mạnh mẽ so với thời điểm trước đó.

Pha 2 (pha neo cứng) của chu kỳ tương ứng với các thời kỳ nền kinh tế đi vào phát triển ổn định như giai đoạn 1993-1996, giai đoạn 2003-2007, và từ giữa 2012 tới nay. Gắn liền với các giai đoạn này là một cơ chế tỷ giá neo giữ theo đồng USD một cách tương đối cứng nhắc. Đây cũng là các giai đoạn mà tỷ giá trên thị trường tự do cũng ổn định và theo sát với tỷ giá chính thức. Nguyên nhân là do giai đoạn trước đó tỷ giá chính thức đã được tăng liên tục và đến cuối giai đoạn đã ngang bằng với tỷ giá thị trường tự do.

Như vậy, chế độ neo tỷ giá mà Việt Nam áp dụng trong những năm vừa qua luôn tạo ra mầm mống bất ổn cho môi trường kinh tế vĩ mô của Việt Nam. NHNN luôn phải trong trạng thái đối phó khi tỷ giá thực trong nền kinh tế biến động mạnh. Cần lưu ý rằng, trong chế độ neo tỷ giá, việc chuyển pha từ chỗ thừa cung ngoại tệ sang thiếu cung ngoại tệ diễn biến rất nhanh. Đây là điều mà Việt Nam đã trải qua trong giai đoạn đầu 2008 và giữa 2011. Trong những giai đoạn này, Việt Nam có hiện tượng dư cung ngoại tệ, khiến cho tỷ giá giao dịch liên

²³ Tỷ giá chính thức là tỷ giá bình quân liên ngân hàng do NHNN công bố hằng ngày trên cơ sở tham khảo tỷ giá giao dịch của ngày hôm trước giữa các NHTM.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

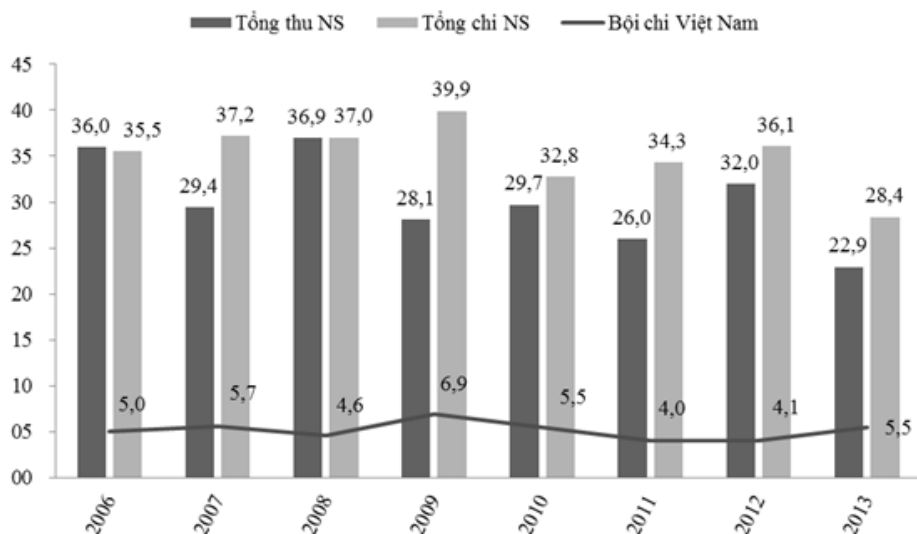
ngân hàng chậm mức giá sàn. Nhưng ngay sau đó, khi có sự thiếu hụt nguồn cung, và bị kích thích bởi hoạt động đầu cơ tỷ giá của người dân, tỷ giá đã quay trở lại và tăng vượt trần. Những thay đổi quá nhanh chóng như vậy khiến cho mức độ tín nhiệm (*credibility*) của NHNN với cam kết duy trì ổn định tỷ giá bị giảm sút. Và đây là điều trái với mục đích ban đầu của chế độ tỷ giá này.

Khả năng kiểm soát thâm hụt ngân sách

Thâm hụt ngân sách là một vấn đề kinh niên của Việt Nam. Mức thâm hụt NSNN tương đối lớn, trung bình khoảng 5% trong suốt giai đoạn từ 2006 tới nay.

Thâm hụt ngân sách lớn chủ yếu là do Chính phủ kiểm soát chi tiêu ngân sách không được tốt. Mặc dù tỷ lệ thu ngân sách của Việt Nam thuộc vào loại lớn nhất so với các nước trong khu vực nhưng vẫn không đủ để bù đắp chi. Chi tiêu NSNN đã gia tăng liên tục trong giai đoạn 2006-2009 từ mức 35,5% GDP trong năm 2006 lên tới mức 39,9% trong năm 2009.

Hình 3.7. Tỷ lệ thu chi NSNN và bội chi ngân sách trên GDP (%)



Nguồn: MOF.

Nguyên nhân chính dẫn đến chi tiêu ngân sách lớn là do bộ máy nhà nước công kênh đòi hỏi chi thường xuyên lớn. Tốc độ tăng chi thường xuyên từ năm 2005 cho tới nay luôn cao hơn 20% (trừ năm 2008), riêng năm 2011 là 38%, dẫn đến tỷ trọng chi thường xuyên trong tổng chi ngân sách tăng từ 61,5% năm 2011 lên 67,74% năm 2014²⁴. Chi thường xuyên tăng nhanh chủ yếu là do điều chỉnh lương tối thiểu và sự mở rộng bộ máy hành chính nhà nước. Lương tối thiểu được điều chỉnh tăng hàng năm từ năm 2008 nhằm bù đắp sự trượt giá do lạm phát giai đoạn trước đó. Biên chế làm việc trong khu vực nhà nước cũng liên tục tăng. Cụ thể, theo công bố của Bộ Nội vụ, số biên chế công chức năm 2007 là 238.668 người thì năm 2012 là 274.694 người, tức tăng 15,09%; số viên chức năm 2007 là 1.499.544 người và năm 2012 là 1.872.044 người, tức tăng 25,59%²⁵.

Chi thường xuyên ngày càng lớn là lý do chủ yếu khiến nguồn vốn đầu tư phát triển ngày càng eo hẹp, chưa đến 10% GDP. Theo số liệu công bố của MOF, chi ngân sách cho đầu tư phát triển trong năm 2014 chỉ 17% của chi ngân sách năm. Đây là tỷ trọng thấp chưa từng có trong nhiều năm nay²⁶. Chi đầu tư phát triển thiếu gây khó khăn cho việc đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh tế - xã hội, đầu tư phát triển sản xuất và dự trữ hàng hóa có tính chiến lược nhằm đảm bảo thực hiện các mục tiêu ổn định và tăng trưởng kinh tế.

Khả năng kiểm soát nợ công

Nợ công của Việt Nam có xu hướng tăng nhanh cả về số tuyệt đối lẫn khi so với GDP. Nếu năm 2003, nợ công mới chỉ là 234 nghìn tỷ đồng thì đến năm 2014, gánh nặng nợ phải trả của Việt Nam lên đến 1.900 nghìn tỷ đồng. Tỷ trọng nợ công so với GDP cũng tăng tương tự từ 38,3% năm 2003 lên 56,3% vào năm 2010 và khoảng 60,3% năm 2014. So

²⁴ MOF.

²⁵ Theo Quang Chính (2014), Báo Người lao động Online ngày 21/11/2013 <http://laodong.com.vn/chinh-tri/lang-phi-17000-ti-dong-vi-30-so-cong-chuc-cap-o-di-ve-15777>

²⁶ Tỷ trọng này là 23% năm 2011; 27,5% năm 2012; 21,4% năm 2013.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

với tỷ lệ nợ công bình quân của các nước đang phát triển là 35,3% GDP thì tỷ lệ nợ công của Việt Nam thuộc mức cao.

Cơ cấu nợ công có sự thay đổi khi tỷ lệ vay nợ nước ngoài giảm dần. Năm 2010, nợ công nước ngoài chiếm 59,7% nợ công thì đến năm 2014, tỷ lệ nợ công nước ngoài giảm xuống còn 45,5%²⁷. Tuy nhiên, giá trị trái phiếu phát hành trong nước của Chính phủ tăng đột biến kể từ sau năm 2008. Sau sáu năm, giá trị trái phiếu phát hành tăng 41 lần từ 7 nghìn tỷ đồng năm 2008 tăng vọt lên 288 nghìn tỷ đồng năm 2014.

Bảng 3.2. TPCP và nợ công

Năm	Nợ công/GDP (%)	Nợ công nước ngoài/GDP (%)	TPCP (Tỷ đồng)
2003	--	28,9	672
2004	--	29,9	1.419
2005	--	27,8	2.235
2006	--	26,7	7.885
2007	33,8	28,2	18.939
2008	36,2	25,1	7.008
2009	52,6	29,3	9.178
2010	56,3	42,2	28.545
2011	54,9	41,5	81.715
2012	55,7	41,1	167.589
2013	54,2	37,3	194.801
2014	60,3	--	288.722

Nguồn: MOF và Sở GDCK Hà Nội.

Như vậy chúng ta có thể thấy vòng xoáy của nợ công Việt Nam như sau: Nhà nước duy trì nhiều hoạt động kinh tế trực tiếp khiến cho bộ máy Nhà nước càng phải phình ra, chi phí vận hành bộ máy nhà nước lớn. Hệ quả là nguồn lực dùng cho đầu tư sản xuất kinh doanh của khu vực tư thắp dẫn đến nguồn thu ngân sách thấp. Để bù đắp nguồn thu, Nhà nước phải phát hành trái phiếu trong nước hoặc vay nợ nước ngoài,

²⁷ Báo cáo trước Quốc hội của Bộ trưởng Đinh Tiến Dũng (MOF) tháng 10/2014.

dẫn đến nợ công lại tăng lên. Giảm nguy cơ của nợ công không có cách gì khác đó là giảm sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào hoạt động kinh tế (tức là giảm nhu cầu chi tiêu công), qua đó tình giảm bộ máy nhà nước (do đó giảm chi thường xuyên).

Năng lực cung ứng các dịch vụ công

Năng lực cung ứng các dịch vụ công của Nhà nước Việt Nam đã có những cải thiện mạnh mẽ trong giai đoạn từ khi Đổi mới cho đến năm 2007. Đó là giai đoạn Nhà nước thành công trong việc chuyển đổi mô hình nhà nước điều hành nền kinh tế theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung sang mô hình nhà nước điều tiết nền KTTT. Về cơ bản, Nhà nước đã tạo dựng được một môi trường ổn định chính trị, quản lý xã hội bằng pháp luật; Nhà nước tập trung nhiều hơn vào việc quy hoạch và điều tiết nền kinh tế, kiến tạo môi trường kinh doanh cho doanh nghiệp; tập trung nhiều hơn vào việc phòng ngừa rủi ro chung cho xã hội, bảo vệ người yếu thế, và đảm bảo an sinh xã hội tối thiểu.

Năng lực đảm bảo an sinh xã hội

Để phòng ngừa rủi ro chung cho xã hội và bảo vệ người yếu thế, Nhà nước Việt Nam đã ban hành và triển khai hàng loạt chính sách an sinh xã hội, mà có thể xếp vào bốn nhóm chính: (i) nhóm chính sách việc làm đảm bảo thu nhập tối thiểu và giảm nghèo; (ii) nhóm chính sách BHXH nhằm hỗ trợ người dân khi bị ốm đau, tai nạn lao động, tuổi già,...; (iii) nhóm chính sách trợ giúp xã hội, bao gồm các chính sách thường xuyên và đột xuất nhằm khắc phục các rủi ro không lường trước được hoặc vượt quá khả năng kiểm soát như mất mùa, đói, nghèo kinh niên và; (iv) nhóm chính sách về các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức tối thiểu như giáo dục tối thiểu, y tế tối thiểu, nhà ở tối thiểu, nước sạch và thông tin cho người nghèo.

Để chăm sóc sức khỏe cho người dân, Luật Bảo hiểm y tế 2009 yêu cầu Nhà nước đảm bảo ngân sách để thực hiện các chương trình cấp thẻ

bảo hiểm y tế và hỗ trợ toàn bộ hoặc một phần mức đóng bảo hiểm y tế đối với trẻ em dưới sáu tuổi, người nghèo, cận nghèo, người dân tộc thiểu số, hộ gia đình làm nghề nông, lâm, ngư, diêm nghiệp có mức sống trung bình trở xuống. Kết quả cho thấy tỷ lệ dân số tham gia bảo hiểm y tế tăng từ 13,4% năm 2001 lên 66,8% năm 2012 (59,3 triệu người), trong đó Nhà nước hỗ trợ mua bảo hiểm y tế cho 78% số người tham gia, đặc biệt trong nhóm đồng bào dân tộc thiểu số, tỷ lệ được hỗ trợ lên đến 83%.²⁸

Đối với người lao động mất việc làm, Luật BHXH 2007 quy định về bảo hiểm thất nghiệp với bốn chế độ bao gồm trợ cấp thất nghiệp, hỗ trợ học nghề, hỗ trợ tìm việc và bảo hiểm y tế. Quỹ bảo hiểm thất nghiệp do người lao động, chủ sử dụng lao động và Nhà nước cùng đóng góp. Nhờ quy định này, từ năm 2009 đến 2012, có trên 8,3 triệu người đóng bảo hiểm thất nghiệp tương đương với 16% tổng LLLĐ. Chỉ riêng trong năm 2012 có 421 nghìn người được hưởng bảo hiểm thất nghiệp, 342 nghìn người được tư vấn và giới thiệu việc làm, gần 5 nghìn người được trợ cấp học nghề.²⁹

Xoá đói giảm nghèo và thu hẹp khoảng cách chênh lệch về mức sống giữa nông thôn và thành thị, giữa các vùng, các dân tộc và các nhóm dân cư là một trong những Mục tiêu Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc mà Việt Nam đã cam kết. Nhà nước đã thực hiện đồng thời nhiều chương trình xoá đói giảm nghèo trên các cấp độ: người nghèo, hộ nghèo, xã nghèo và huyện nghèo. Ở cấp độ hỗ trợ người nghèo và hộ nghèo có các Chương trình mục tiêu quốc gia về xoá đói giảm nghèo (Chương trình 133) nhằm hỗ trợ người nghèo phát triển sản xuất, tăng thu nhập và Chương trình 134 hỗ trợ đất sản xuất, đất ở, nhà ở và nước sinh hoạt cho hộ đồng bào dân tộc thiểu số nghèo, đời sống khó khăn. Bên cạnh việc hỗ trợ trực tiếp cho hộ nghèo, Nhà nước cũng tập trung nguồn lực phát triển cơ sở hạ tầng cho những vùng khó khăn. Từ năm

²⁸ Tham khảo “Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020” do Viện Khoa học Lao động và Xã hội và Tổ chức Hợp tác Đức biên soạn năm 2013.

²⁹ Nguồn: như trên.

1998, Chương trình phát triển kinh tế xã hội các xã đặc biệt khó khăn miền núi và vùng sâu, vùng xa (còn gọi là Chương trình 135³⁰) được hoạch định nhằm hỗ trợ phát triển cơ sở hạ tầng thiết yếu (điện, đường giao thông, trường học, trạm y tế). Năm 2008, Chương trình hỗ trợ các huyện nghèo (Nghị quyết 30a/2008/NQ-CP) tiếp tục được phê duyệt nhằm hỗ trợ các huyện nghèo giảm nghèo nhanh và bền vững.

Nhờ thực thi đồng bộ các chính sách này, tỷ lệ nghèo giảm mạnh từ 22% năm 2006 xuống còn 9,6% năm 2012. Thu nhập bình quân của hộ nghèo tăng hơn hai lần trong cùng thời kỳ. Cơ sở hạ tầng của các huyện, xã nghèo được tăng cường. Tính đến năm 2011, trên 95,6% xã nghèo có đường giao thông đến thôn/bản, 85,8% xã nghèo có bưu điện văn hóa xã; 70,5% xã nghèo có hệ thống thủy lợi nhỏ; 95,2% xã có điện; 97,5% xã nghèo có trạm y tế.³¹

Nhìn chung, Việt Nam được đánh giá là nước có quyền an sinh xã hội đầy đủ nhưng nguồn ngân sách dành cho an sinh xã hội hạn chế, việc triển khai các chính sách còn nhiều bất cập dẫn đến tỷ lệ bao phủ thấp³². Các chương trình an sinh xã hội, đặc biệt là các chương trình mục tiêu quốc gia, được xây dựng quá dàn trải khiến nguồn lực đã thiếu hụt lại bị sử dụng phân tán, nguồn hỗ trợ thấp và hiệu quả mang lại không cao như dự tính.

Điều này được phản ánh khá rõ nét qua Chỉ số Phát triển Con người (HDI) của Liên hợp quốc.³³ Chỉ số HDI của Việt Nam liên tục gia tăng nhưng có dấu hiệu chững lại từ năm 2008. Theo Báo cáo Chỉ số phát

³⁰ Giai đoạn I năm 1998, giai đoạn II năm 2006 và giai đoạn III năm 2013.

³¹ Tham khảo “Phát triển hệ thống an sinh xã hội ở Việt Nam đến năm 2020” do Viện Khoa học Lao động và Xã hội và Tổ chức Hợp tác Đức biên soạn năm 2013.

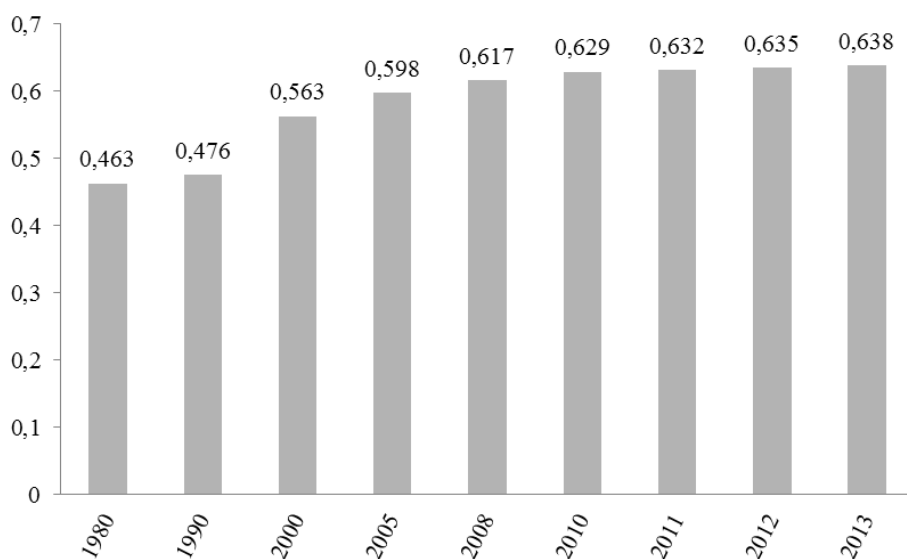
³² Theo “Phát triển hệ thống an sinh xã hội Việt Nam đến năm 2020”, GIZ và ILSSA.

³³ Chỉ số phát triển con người (HDI) là chỉ số tổng hợp đo lường thành tựu trung bình về ba phương diện của phát triển con người: một cuộc sống lâu dài khỏe mạnh (tuổi thọ), tri thức (số năm đi học bình quân và số năm đi học kỳ vọng) và mức sống (GNI bình quân đầu người). Chỉ số này cho phép quan sát một cách tổng quát về sự phát triển kinh tế xã hội của một quốc gia. Chỉ số HDI càng gần 1 nghĩa là trình độ phát triển con người của quốc gia đó càng cao, ngược lại càng gần 0 nghĩa là trình độ phát triển con người càng thấp.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

triển con người HDI 2014, Việt Nam được ghi nhận tuổi thọ bình quân là 75,1 năm, số năm đi học bình quân là 5,5 năm và số năm đi học kỳ vọng là 11,9 năm³⁴, và GNI bình quân đầu người 4.892 USD vào năm 2013, xếp hàng 121 trên thế giới và không thay đổi so với năm 2012. Thứ hạng của Việt Nam năm 2013 thấp hơn hầu hết các quốc gia châu Á như Trung Quốc thứ 91, Thái Lan 89, Indonesia 108, Philippines 117, Malaysia 62, và Hàn Quốc 15.

Hình 3.8. Chỉ số phát triển con người HDI của Việt Nam qua các năm



Nguồn: Báo cáo Phát triển Con người 2014 (UNDP).

Cũng theo Báo cáo này, tình trạng bất bình đẳng gia tăng nhanh chóng ở Việt Nam khi nhóm 20% thu nhập cao nhất tại Việt Nam có mức tăng thu nhập cao nhất trong thời gian gần đây. Trong khi đó, tại Việt Nam, 50% người nghèo không có trợ cấp xã hội, chỉ có 20% người lao động tham gia đóng BHXH. Việt Nam dành ít hơn 1% GDP để trợ

³⁴ Tham khảo Báo cáo http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/VNM.pdf

cấp xã hội cho người nghèo. Việt Nam hiện có khoảng 70% việc làm thuộc khu vực không chính thức.

Năng lực cung ứng các dịch vụ công cơ bản

Để đánh giá năng lực cung ứng các dịch vụ công cơ bản của bộ máy quản trị Nhà nước Việt Nam ở cấp trung ương, chúng tôi dựa vào bộ Chỉ số quản trị toàn cầu của WB. Bộ chỉ số này đo lường năng lực quản trị nhà nước của các quốc gia theo sáu phương diện: Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình (*Voice and Accountability*), Ổn định chính trị và ngăn ngừa bạo lực (*Political Stability and Absence of Violence/Terrorism*), Hiệu quả của chính quyền (*Government Effectiveness*), Chất lượng điều hành chính sách (*Regulatory Quality*), Tinh thần thượng tôn pháp luật (*Rule of Law*) và Kiểm soát tham nhũng (*Control of Corruption*). Chỉ số này được tính cho hơn 200 nước và vùng lãnh thổ từ năm 1996 đến 2013 phản ánh quan điểm của những bên có liên quan thông qua các cuộc điều tra bao gồm điều tra từ hộ gia đình, doanh nghiệp, chuyên gia từ các cơ quan nhà nước, khu vực ngoài nhà nước.

Theo bộ chỉ số này trong Bảng 3.3, trong giai đoạn 2006-2013, năng lực cung ứng dịch vụ công của Nhà nước Việt Nam có dấu hiệu chững lại, ngoại trừ khả năng duy trì ổn định chính trị. Chỉ số Hiệu quả của chính quyền luôn nằm dưới điểm trung bình và trong xu hướng giảm dần. Chỉ số này cho thấy chất lượng dịch vụ công, chất lượng hoạt động của cơ quan chính phủ, chất lượng chính sách và thực thi chính sách, độ tin cậy của các cam kết của Chính phủ trong giai đoạn 2008-2013 đang ngày càng kém dần và nằm dưới mức trung bình. Tương tự, Chỉ số Chất lượng điều hành chính sách (*regulatory quality*) cũng giảm đều trong cùng thời gian. Chỉ số này cho thấy năng lực xây dựng và thực thi chính sách hỗ trợ phát triển khu vực tư nhân ngày càng kém. Có hai chỉ số thể hiện sự cải thiện khá rõ đó là Chỉ số Kiểm soát tham nhũng và Chỉ số Tiếng nói của người dân và mức độ giải trình. Tuy nhiên, hai chỉ số này lại đang nằm ở nhóm thấp nhất của thế giới.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

**Bảng 3.3. Sáu chỉ số Quản trị toàn cầu tính cho Việt Nam
các năm 2006, 2010 và 2013**

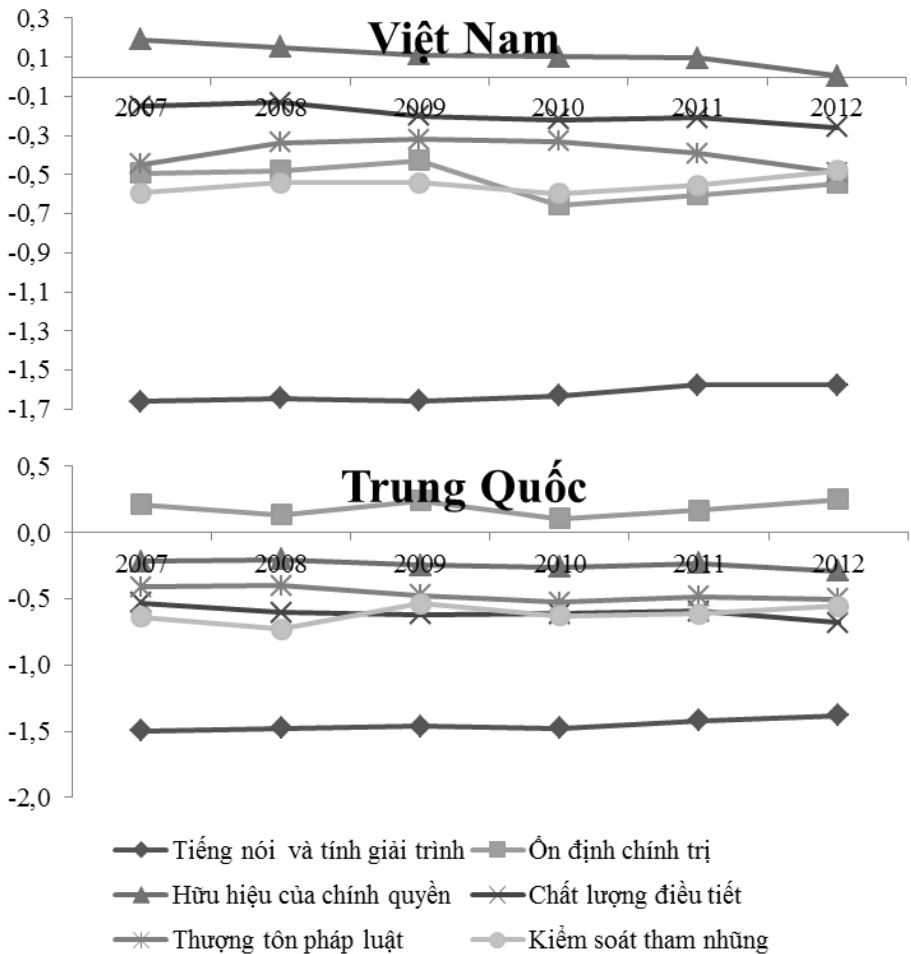
Chỉ số	Năm	Điểm quản trị	Xếp hạng phần trăm	Sai số chuẩn
Tiếng nói người dân và trách nhiệm giải trình	2006	-1,51	7,69	0,12
	2010	-1,48	8,53	0,12
	2013	-1,34	11,85	0,11
Ổn định chính trị và ngăn ngừa bạo lực	2006	0,37	57,21	0,25
	2010	0,11	50,94	0,24
	2013	0,22	55,92	0,23
Hiệu quả của chính quyền	2006	-0,2	48,78	0,17
	2010	-0,26	45,93	0,19
	2013	-0,3	44,02	0,18
Chất lượng điều hành chính sách	2006	-0,59	28,92	0,18
	2010	-0,61	28,23	0,16
	2013	-0,65	28,23	0,17
Thượng tôn pháp luật	2006	-0,43	42,11	0,15
	2010	-0,53	34,6	0,14
	2013	-0,49	39,34	0,14
Kiểm soát tham nhũng	2006	-0,74	24,88	0,14
	2010	-0,63	31,43	0,14
	2013	-0,53	36,84	0,14

Chú thích:

- Số lượng nguồn tham khảo là số lượng của các nguồn số liệu riêng biệt được dùng để tính ra chỉ tiêu tổng hợp Hiệu quả chính quyền.
- Chỉ số được cho điểm từ -2,5 đến +2,5. Giá trị càng cao thì hiệu quả càng tốt.
- Xếp hạng phần trăm của Việt Nam trên tổng số nước trên thế giới (từ 0-100) trong đó 0 là hạng thấp nhất, 100 là hạng cao nhất.
- Sai số chuẩn thể hiện sự chính xác của ước lượng của chỉ số Tính hiệu quả chính quyền. Sai số chuẩn càng thấp thể hiện chỉ số càng chính xác.

Nguồn: Worldwide Governance Indicators (WB).

Hình 3.9. So sánh chỉ số quản trị Trung Quốc (phải) và Việt Nam (trái)



Nguồn: World Governance Indicators (WB).

So với Trung Quốc, xét tổng thể thì năng lực cung ứng dịch vụ công của Việt Nam yếu kém hơn khá nhiều, nhưng một số mặt Việt Nam có số điểm cao hơn. Cụ thể là các chỉ số “Ổn định chính trị” và “Tiếng nói của người dân và tính giải trình” của Việt Nam cao hơn của Trung Quốc, nhưng các chỉ số như “Hiệu quả của chính quyền”, “Chất lượng điều hành chính sách” của Việt Nam lại kém hơn nhiều. Điều này ngụ ý rằng,

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

tính hữu hiệu của chính quyền và chất lượng điều hành của Nhà nước Việt Nam đang kìm nén tiềm năng tăng trưởng của Việt Nam. Cải thiện các chỉ số này mà không làm xấu đi các chỉ số khác có khả năng góp phần đẩy mạnh tăng trưởng tại Việt Nam.

Ở cấp địa phương, theo thời gian, nhìn chung người dân Việt Nam đánh giá tích cực hơn về khả năng cung ứng dịch vụ công của các cơ quan chính quyền. Chỉ số Cung ứng dịch vụ công là một chỉ số thành phần trong Báo cáo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2013 (PAPI) được thực hiện tại Việt Nam vào năm 2011, 2012 và 2013. Theo số liệu này, mức độ hài lòng của người dân về dịch vụ công do cơ quan hành chính cấp tỉnh ở Việt Nam cung cấp tăng nhẹ từ 6,75 điểm năm 2011 lên 6,91 điểm năm 2012 và năm 2013.

Bảng 3.4. Đánh giá của người dân về năng lực cung ứng dịch vụ công của chính quyền địa phương

Chỉ số	Tối thiểu	Tối đa	PAPI 2011	PAPI 2012	PAPI 2013
Cung ứng dịch vụ công (1)=(2)+(3)+(4)+(5)	1	10	6,75	6,91	6,91
Y tế công lập (2)	0,25	2,5	1,77	1,79	1,79
Giáo dục tiểu học công lập (3)	0,25	2,5	1,65	1,68	1,66
Cơ sở hạ tầng căn bản(4)	0,25	2,5	1,73	1,84	1,85
An ninh, trật tự địa bàn khu dân cư (5)	0,25	2,5	1,61	1,61	1,62

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tính toán sau khi điều chỉnh số liệu Báo cáo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh năm 2013 (PAPI) cho chỉ số Cung ứng dịch vụ công theo trọng số là tỷ lệ dân số của tỉnh so với cả nước.

Các điểm số đánh giá về chất lượng dịch vụ công tăng xét về tổng thể là do tất cả các chỉ số thành phần đo lường về mức độ hài lòng của người dân đều tăng, cụ thể bao gồm bốn chỉ số thành phần về Y tế công lập, Giáo dục tiểu học công lập, Cơ sở hạ tầng căn bản và An ninh, trật tự địa bàn khu dân cư. Đây có thể coi là sự cố gắng của Việt Nam trong cung cấp dịch vụ công. Tuy nhiên, về mặt tổng thể, dịch vụ công của các chính quyền địa phương vẫn chỉ được đánh giá ở mức trung bình thấp là 6,91 so với mức điểm hài lòng tuyệt đối là 10, trong đó chất lượng của

an ninh, trật tự địa bàn khu dân cư và chất lượng của giáo dục tiểu học có mức độ hài lòng thấp nhất.

Năng lực kiến tạo môi trường kinh doanh thân thiện

Bên cạnh việc cung cấp các dịch vụ công cơ bản cho xã hội, nhà nước còn có trách nhiệm kiến tạo môi trường kinh doanh thân thiện cho doanh nghiệp. Một số cải cách nổi bật của Việt Nam về môi trường kinh doanh được cộng đồng doanh nghiệp ghi nhận trong những năm qua như cho phép doanh nghiệp được tự in hóa đơn giá trị gia tăng, tạo điều kiện cho tư nhân tiếp cận tín dụng, yêu cầu các doanh nghiệp công bố thông tin nhằm bảo vệ nhà đầu tư thiểu số, giảm thuế TNDN, và thay đổi quản lý và điều hành việc thu thuế giúp cho doanh nghiệp thực hiện nghĩa vụ thuế một cách dễ dàng hơn và tiết kiệm chi phí hơn.

Năng lực kiến tạo môi trường kinh doanh của Nhà nước Việt Nam được phản ánh thông qua Chỉ số Môi trường kinh doanh do WB thực hiện cho các nước trên thế giới trong đó có Việt Nam. Chỉ số này được đo bằng khoảng cách của mỗi nền kinh tế tới mức thực hiện tốt nhất (*Distance to Frontier*). Môi trường kinh doanh của mỗi nền kinh tế được xếp hạng theo điểm số từ 0 tới 100 trong đó 0 thể hiện mức độ kém nhất và 100 là mức thực hiện của quốc gia/nền kinh tế tốt nhất. Nếu một nền kinh tế có điểm số là 75 trong Chỉ số môi trường kinh doanh 2014 thì có nghĩa là môi trường kinh doanh của nền kinh tế đó còn cách nền kinh tế phát triển tốt nhất là 25 điểm phần trăm. Sang năm 2015, nếu điểm số của nền kinh tế đó đạt 80 tức là có sự cải thiện³⁵.

Hình 3.10 cho thấy môi trường kinh doanh của Việt Nam từ năm 2010 đến 2014 được đánh giá thay đổi theo chiều hướng tích cực, từ 59,4 điểm lên mức 64,4 điểm. Điều này có nghĩa là khoảng cách điểm số của môi trường kinh doanh của Việt Nam với mức tốt nhất đã được thu hẹp lại từ 40,6 điểm phần trăm (năm 2010) xuống còn 35,9 điểm phần trăm (năm 2014). Tuy nhiên, do mỗi năm chỉ số Môi trường kinh doanh của

³⁵ Xem giải thích về Khoảng cách tới mức thực hiện tốt nhất DTF tại <http://www.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier>

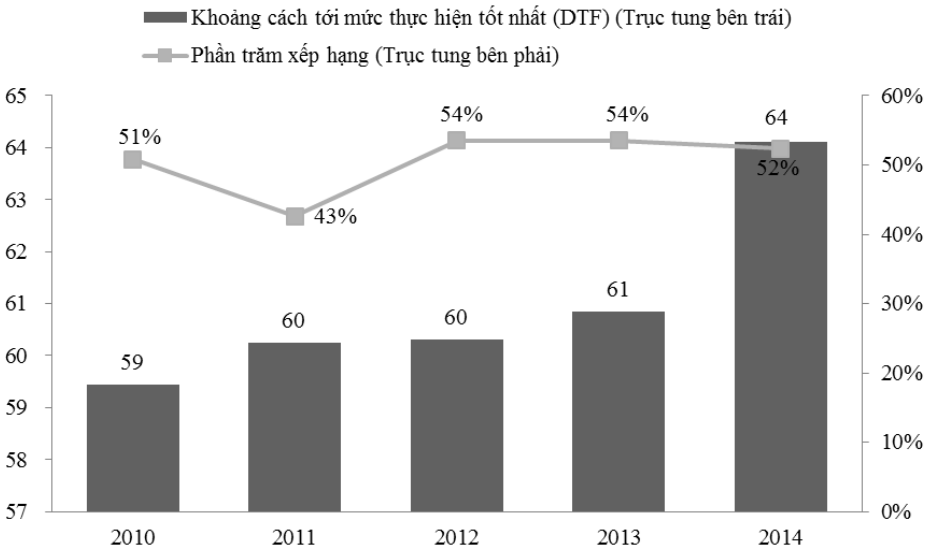
Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

WB lại được tính toán với một số lượng quốc gia khác nhau nên điểm số trên không phản ánh chính xác thứ hạng môi trường kinh doanh của Việt Nam trong mỗi tương quan với các nước khác. Để so sánh, nhóm nghiên cứu sẽ sử dụng chỉ số xếp hạng phần trăm được tính bằng thứ hạng của Việt Nam chia cho tổng số nước/nền kinh tế trong năm nghiên cứu rồi nhân với 100. Nếu một nước có xếp hạng phần trăm càng nhỏ có nghĩa là môi trường kinh doanh của quốc gia đó được đánh giá càng tốt. Theo cách tính này, môi trường kinh doanh của Việt Nam có chỉ số xếp hạng phần trăm chỉ ở mức 51% vào năm 2010. Sau khi được cải thiện lên ở mức 43% năm 2011, xếp hạng phần trăm về môi trường kinh doanh của Việt Nam lại hạ xuống mức 54% trong các năm 2012 và 2013 sau đó lại trở về mức 52% vào năm 2014. Như vậy, xếp hạng tổng thể đánh giá về môi trường kinh doanh của Việt Nam, trừ năm 2011, luôn nằm dưới mức trung bình của thế giới và những cố gắng cũng như khả năng quản trị của nhà nước vẫn chưa mang lại sự thông thoáng và tính hấp dẫn cho môi trường kinh doanh.

Xét về mặt các chỉ tiêu thành phần, phần lớn các chỉ số về môi trường kinh doanh của Việt Nam vẫn rất thấp³⁶ như chỉ số khởi nghiệp (125/189), chỉ số tiếp cận điện (135/189), bảo vệ nhà đầu tư thiểu số (117/189), nộp thuế (173/189), xử lý doanh nghiệp mất khả năng thanh toán (104/189). Đó là lý do khiến chỉ số xếp hạng của Việt Nam năm 2013 đã tụt 6 bậc so với năm 2011.

³⁶ Cấp phép xây dựng (22/189), Đăng ký tài sản (33/189), Tiếp cận tín dụng (36/189), Thực thi hợp đồng (47/189).

Hình 3.10. Chỉ số tổng quát về môi trường kinh doanh và xếp hạng về môi trường kinh doanh Việt Nam năm 2010-2014



Nguồn: Tính toán theo số liệu của Báo cáo Môi trường kinh doanh các năm 2010-2014 (WB)³⁷

Bảng 3.5 cung cấp các thông tin chi tiết về các chỉ số thành phần của Việt Nam năm 2014³⁸. Về Chỉ số khởi nghiệp, để tạo dựng một doanh nghiệp mới, Việt Nam cần thực hiện 10 thủ tục³⁹ và mất tới 34 ngày và tốn một khoản chi phí tương đương với 5,3% thu nhập bình quân đầu người. Xét về mặt bằng chung của khu vực Đông Á và Thái Bình Dương, số lượng thủ tục của Việt Nam nhiều hơn nhưng có chi phí và thời gian ít hơn. Cụ thể, các nước trong khu vực chỉ phải làm khoảng 7,3 thủ tục kéo dài trong

³⁷ Số liệu Báo cáo Môi trường kinh doanh 2015 đã có nhưng được tính theo cách tính khác nên không đưa vào đây.

³⁸ Cần lưu ý là các báo cáo Môi trường kinh doanh của WB đánh giá dựa trên số liệu của năm trước đó. Ví dụ, báo cáo Môi trường kinh doanh 2015 dựa trên số liệu năm 2014.

³⁹ 10 thủ tục trong thành lập doanh nghiệp gồm có kiểm tra tên doanh nghiệp, nhận đăng ký doanh nghiệp, đăng ký thuế, làm con dấu, đăng ký mẫu dấu, mở tài khoản ngân hàng, công bố nội dung đăng ký doanh nghiệp, nộp thuế môn bài, mua hóa đơn VAT, đăng ký lao động, đăng ký sử dụng lao động, đăng ký với LLLĐ.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

34,4 ngày và hết khoảng thu nhập bình quân đầu người 27,7%. Tuy nhiên, so với các quốc gia phát triển (nhóm các nước OECD), Việt Nam vẫn kém xa. Nhóm các nước OECD chỉ phải thực hiện 4,8 thủ tục trong bình quân 9,2 ngày và tương đương với 3,4% thu nhập bình quân đầu người.

Bảng 3.5. Các chỉ số thành phần của trong bộ chỉ số về Môi trường kinh doanh của Việt Nam

Chỉ tiêu	Việt Nam	Đông Á - Thái Bình Dương	OECD
<i>Chỉ số khởi nghiệp</i>			
Thủ tục (số lượng)	10,0	7,3	4,8
Thời gian (ngày)	34,0	34,4	9,2
Chi phí (% của thu nhập bình quân đầu người)	5,3	27,7	3,4
<i>Chỉ số tiếp cận điện</i>			
Thủ tục (số lượng)	6,0	4,6	4,7
Thời gian (ngày)	115,0	77,4	76,8
Chi phí (% thu nhập bình quân đầu người)	1.432,8	887,6	73,2
<i>Chỉ số nộp thuế</i>			
Số lần trả thuế	32	25,9	11,8
Thời gian (giờ/năm)	872	204,3	175,4
Thuế lao động và các khoản đóng góp (%)	23,7	10,5	23,0
Tổng thuế suất (%)	40,8	34,4	41,3
<i>Chỉ số bảo vệ nhà đầu tư/cổ đông thiểu số</i>			
Trách nhiệm của giám đốc	3,0	4,6	5,4
Quyền khởi kiện	1,0	6,4	7,2
Quy định về xung đột lợi ích	3,7	5,5	6,4

Nguồn: Báo cáo Môi trường kinh doanh 2015 (WB).

Về chỉ số tiếp cận điện, người kinh doanh ở Việt Nam tốn gần ba tháng kể từ khi đăng ký (115 ngày làm việc) để có điện sử dụng. Trong khi đó, thời gian trung bình cho toàn bộ việc đăng ký của các nước trong khu vực và các nước OECD chỉ dưới 77 ngày. Chi phí cho việc tiếp cận điện của Việt Nam xét về tương quan trong tỷ lệ phần trăm so với thu nhập bình quân đầu người cũng cao gấp 1,6 lần so với các nước trong khu vực, và 19,5 lần so với các nước OECD.

Liên quan đến chỉ số nộp thuế, đây được xem là một khâu yếu kém nhất của Việt Nam so với thế giới. Các doanh nghiệp ở Việt Nam không

những mất nhiều thời gian tốn kém để nộp thuế mà còn phải trả mức thuế suất rất cao so với khu vực và thế giới. Số lần phải trả thuế ở Việt Nam lên tới 32 lần/năm so với 25,9 lần của khu vực và 11,8 lần của các quốc gia OECD. Thời gian tốn kém cho khâu chuẩn bị và nộp các loại thuế tốn 872 giờ/năm so với 204 giờ của khu vực và 175 giờ của khu vực OECD. Thời gian dành cho chi trả bảo hiểm lên tới 335 giờ/năm trong khi thời gian cho chuẩn bị và nộp thuế VAT lên tới 320 giờ/năm. Thời gian nộp thuế TNDN cũng lên tới 217 giờ/năm.

Không chỉ tốn kém thời gian nộp thuế, các doanh nghiệp ở Việt Nam còn phải chịu mức thuế rất cao. Với trình độ phát triển kém xa các nước trong khối OECD, doanh nghiệp Việt Nam đang phải nộp một mức thuế gần như tương đương với các quốc gia này là 40,8% (doanh nghiệp các nước OECD nộp thuế với thuế suất khoảng 41,3%).

Cuối cùng là chỉ số bảo vệ nhà đầu tư thiếu số. Trong Báo cáo năm 2015, Việt Nam được đánh giá thấp ở chỉ số về khởi kiện nhà quản lý (1/10), chỉ số chịu trách nhiệm của nhà quản lý (3/10), chỉ số bảo vệ nhà đầu tư thiếu số (4,7/10) và chỉ số sức mạnh của cơ cấu quản trị (3,5/10). Thực tế, quyền lợi của những nhà đầu tư thiếu số (cổ đông thiếu số) ở nhiều công ty cổ phần (bao gồm cả công ty đại chúng và công ty niêm yết) không được đề cao. Tại các đại hội cổ đông, mặc cho các cổ đông thiếu số phát biểu, chất vấn đề xuất các nội dung quan trọng liên quan đến quyền lợi của họ, các cổ đông lớn vẫn không quan tâm bởi họ đã có được tỷ lệ biểu quyết đủ để thông qua các nghị quyết có lợi cho mình, gạt cổ đông nhỏ ra bên lề cho dù nội dung này có được đưa vào chương trình họp. Mức độ mạnh mẽ của pháp luật bảo vệ các nhà đầu tư/cổ đông của Việt Nam chỉ bằng một nửa hoặc thậm chí thấp hơn so với các nước trong khu vực và OECD.

Mức độ can thiệp của nhà nước vào thị trường

Cho đến nay Nhà nước Việt Nam đã giảm nhiều các loại hình can thiệp quá mức cần thiết vào nền kinh tế. Sự hiện diện của khu vực DNNN trong nhiều ngành đã giảm đáng kể. Các can thiệp trực tiếp vào

giá cả chỉ còn duy trì ở một số lĩnh vực hàng hoá công ích. Việc kiểm soát ngành nghề kinh doanh cũng đã thay đổi từ triết lý doanh nghiệp chỉ được kinh doanh trong những ngành nghề mà nhà nước cho phép sang triết lý doanh nghiệp được kinh doanh trong mọi ngành nghề kinh doanh không thuộc danh mục mà nhà nước cấm hoặc kinh doanh có điều kiện. Bản thân danh mục ngành nghề kinh doanh bị cấm và kinh doanh có điều kiện cũng đã được thu hẹp khá nhiều so với trước đây. Tuy nhiên, Nhà nước tiếp tục can thiệp mạnh vào việc phân phối thu nhập thông qua chính sách thuế thu nhập. Chênh lệch giữa mức thu nhập chịu mức thuế thu nhập cá nhân cao nhất và mức thu nhập chịu mức thuế thu nhập cá nhân thấp nhất không nhiều, chưa đến 10 lần.

Dưới đây là những đánh giá chi tiết về mức độ can thiệp quá mức cần thiết của Nhà nước vào hoạt động của nền KTTT.

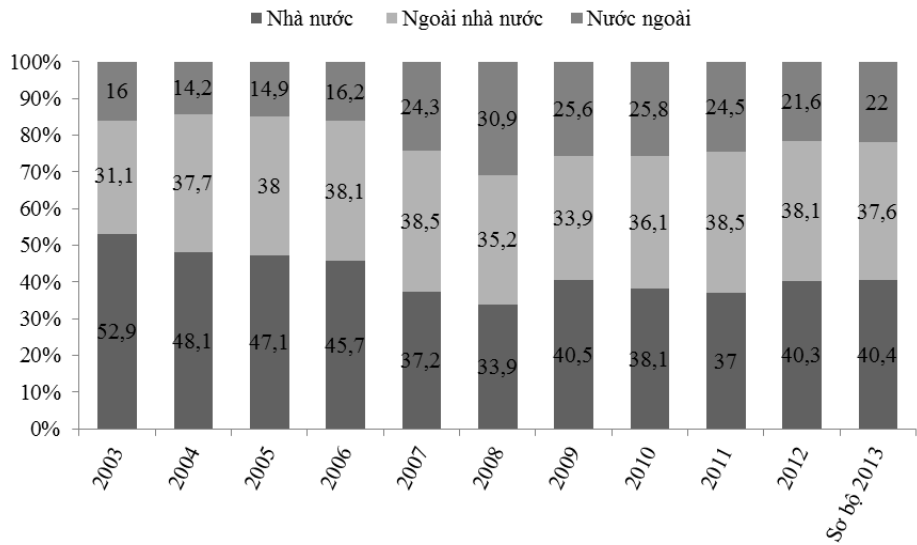
Tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư toàn xã hội

Tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư toàn xã hội càng lớn thì nguy cơ về “lấn át đầu tư” khu vực tư nhân càng cao, và sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động kinh tế càng lớn. Hình 3.11 cho thấy đầu tư công của Việt Nam chiếm tỷ trọng lớn trong cơ cấu đầu tư lên tới 52,9% năm 2003 và mặc dù có nhiều cố gắng để cắt giảm, đầu tư công vẫn chiếm tới hơn 40% trong tổng đầu tư.

So sánh trong Bảng 3.6 dưới đây cho thấy tỷ trọng đầu tư công của Việt Nam chỉ kém Trung Quốc và Malaysia, còn thì cao hơn hẳn so với các nước khác.⁴⁰ Điều này cho thấy Nhà nước Việt Nam vẫn trực tiếp tham gia vào rất nhiều hoạt động sản xuất kinh doanh.

⁴⁰ Do nội hàm đầu tư công của các nước khác nhau là khác nhau, nên để so sánh, chúng tôi sử dụng số liệu tỷ trọng đầu tư của chính phủ và các DNNN trong tổng đầu tư của toàn xã hội của Quỹ Di sản (Heritage Foundation) và số liệu về tỷ trọng đầu tư của khu vực nhà nước trong tổng đầu tư toàn xã hội của Tổng cục Thống kê Việt Nam.

Hình 3.11. Cơ cấu đầu tư (đơn vị %)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Bảng 3.6. Tỷ trọng đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước trong tổng mức đầu tư toàn xã hội 2003-2011 (%)

Nước	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Đức	9,0	8,4	7,8	7,6	8,0	8,4	10,2	9,6	9,1
Hong Kong	14,0	1,4	1,4	10,8	9,8	10,7	12,7	15,4	15,4
Nhật	18,8	17,0	15,3	14,2	13,6	13,4	16,3	16,4	16,4
Nga	13,4	12,4	14,5	14,5	15,3	14,6	14,7	12,8	12,6
Mỹ	17,0	15,9	15,2	15,4	16,8	18,9	22,7	23,1	18,3
Ba Lan	18,1	17,2	18,7	19,9	19,3	20,6	24,6	28,3	28,3
Ru-ma-ni	60,7	60,7	10,6	21,3	11,7	20,7	24,3	23,8	21,4
Singapore	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3	,	,	,
Thái Lan	27,2	25,3	24,7	24,8	25,6	24,1	27,1	23,8	21,0
Đài Loan	31,8	24,5	25,5	23,8	23,3	24,6	30,3	24,6	23,9
Việt Nam	52,9	48,1	47,1	45,7	37,2	33,9	40,6	38,1	38,9
Malaysia	64,0	49,1	45,4	45,9	44,1	45,6	48,3	45,8	42,7
Trung Quốc	75,7	73,0	69,8	58,2	53,2	51,6	50,9	50,9	50,9

Nguồn: Quỹ Di sản; Tổng cục Thống kê.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

Thêm vào đó, đầu tư của khu vực nhà nước thường có hiệu quả kém hơn so với đầu tư của khu vực tư nhân và nước ngoài. Số liệu tại Bảng 3.7 cho thấy chỉ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước trong giai đoạn 2000-2006 và giai đoạn 2007-2012 cao hơn rất nhiều so với khu vực ngoài nhà nước. Nếu so với khu vực có vốn đầu tư nước ngoài thì hệ số sử dụng vốn ICOR trong khu vực kinh tế nhà nước cao hơn trong giai đoạn trước nhưng lại thấp hơn trong giai đoạn sau. Cần lưu ý rằng khu vực có vốn đầu tư nước ngoài có hệ số ICOR cao bất thường giai đoạn 2007-2012 không phản ánh chính xác hiệu quả đầu tư của khu vực này bởi hai lý do sau đây: (i) Các doanh nghiệp tại khu vực này thường đầu tư lớn trong thời gian ngắn nên suất đầu tư lớn; (ii) hiện tượng chuyển giá (khai vổng giá trị đầu vào, giá trị máy móc nhà xưởng làm cho hiệu quả đầu tư xuống rất thấp).

Bảng 3.7. Hệ số sử dụng vốn ICOR trong các khu vực kinh tế

	Toàn nền kinh tế	Nhà nước	Ngoài nhà nước	FDI
2000-2006	4,92	7,17	3,01	4,95
2007-2012	7,18	7,75	4,26	16,49
2000-2012	6,05	7,50	3,66	10,19

Nguồn: Nguyễn Việt Phong (2013).

Mức độ kiểm soát ngành nghề kinh doanh

Nhà nước can thiệp vào lựa chọn ngành nghề kinh doanh của người dân và doanh nghiệp dưới các hình thức như kiểm soát độc quyền, kiểm soát thao túng thị trường, và kiểm soát gia nhập ngành. Nếu những biện pháp can thiệp này được thực hiện đúng thì chúng sẽ đem lại sự cạnh tranh lành mạnh trên thị trường. Tuy nhiên, các biện pháp kiểm soát ngành nghề kinh doanh quá mức cần thiết sẽ làm cản trở thị trường phát triển.

Về kiểm soát độc quyền, nếu như trước đây, trong các văn bản quy phạm pháp luật, các ngành nghề lĩnh vực kinh doanh độc quyền nhà nước được nêu cụ thể thì đến nay, hầu như không được định rõ và thường được gộp vào hoặc đi kèm vào những lĩnh vực khác. Mặc dù

vậy, xét về mặt bản chất, những ngành nghề độc quyền nhà nước vẫn được duy trì.

Cụ thể, liên quan tới tiêu chí, danh mục phân loại DNNN, cụm từ “doanh nghiệp độc quyền nhà nước” được sử dụng năm 2002 trong Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg. Theo Quyết định này, sáu lĩnh vực kinh doanh được coi là lĩnh vực độc quyền nhà nước nằm trong danh mục DNNN do nhà nước nắm giữ 100% vốn. Sáu lĩnh vực độc quyền nhà nước bao gồm sản xuất, cung ứng vật liệu nổ; sản xuất và cung ứng hóa chất độc; sản xuất, cung ứng chất phóng xạ; hệ thống truyền tải điện quốc gia; mạng trục thông tin quốc gia và quốc tế; và sản xuất thuốc lá điếu⁴¹. Từ năm 2004 trở đi, sáu lĩnh vực “độc quyền nhà nước” trong Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg nói trên tuy không được nêu danh cụ thể là lĩnh vực độc quyền nhà nước nhưng tiếp tục nằm trong danh mục các ngành, lĩnh vực nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại các DNNN⁴².

Vì vậy, xét về bản chất, ở Việt Nam vẫn tồn tại độc quyền nhà nước dù trong quy định pháp luật có làm mờ đi yếu tố này. Để xem xét hiện tượng độc quyền nhà nước còn tồn tại hay không tại Việt Nam, chúng ta có thể quan sát các ngành lĩnh vực do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại các DNNN. Đây là những ngành, lĩnh vực mà DNNN thường giữ vị trí thống lĩnh trên thị trường. Hình 3.12 cho thấy, từ năm 2002, số lượng ngành, lĩnh vực do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại các DNNN là 63 ngành (trong đó có sáu lĩnh vực độc quyền nhà nước) và số ngành, lĩnh vực do nhà nước nắm giữ từ 50% vốn điều lệ tại các DNNN trở lên là 11 ngành. Số lượng ngành, lĩnh vực sản xuất kinh doanh nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ tại các DNNN có xu hướng giảm dần từ

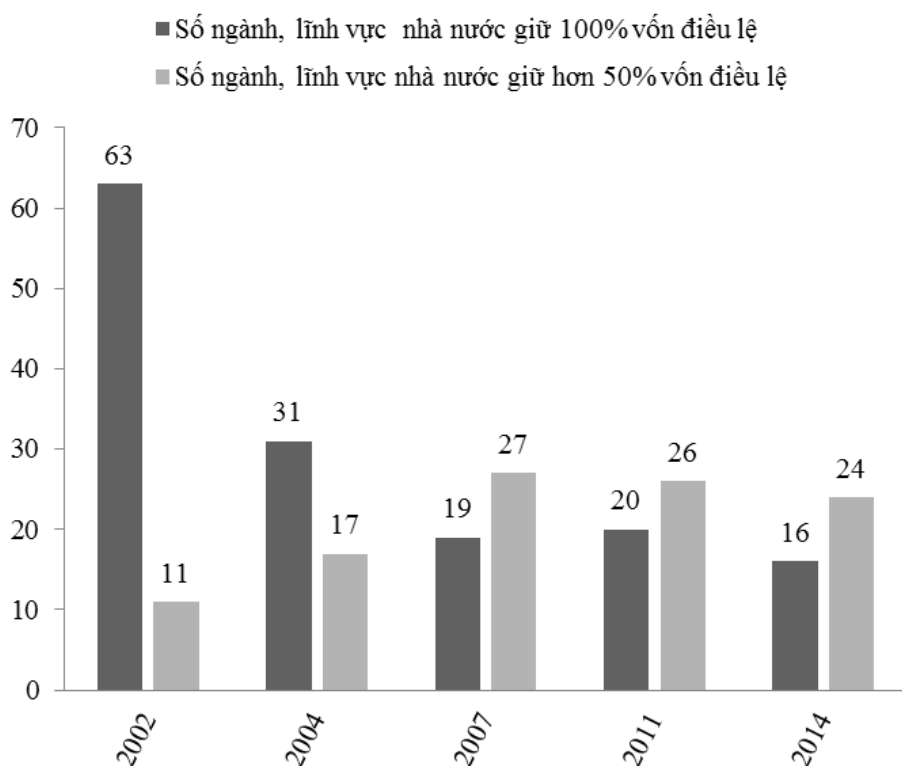
⁴¹ Quyết định 58/2002/QĐ-TTg.

⁴² Cụ thể là các Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại công ty nhà nước và công ty thành viên hạch toán độc lập thuộc tổng công ty nhà nước ban hành năm 2004; Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước ban hành năm 2007; Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg về ban hành tiêu chí danh mục phân loại DNNN ban hành năm 2011 và Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN ban hành năm 2014.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

63 ngành năm 2002 xuống còn 31 ngành năm 2004, và 16 ngành vào năm 2014. Trong khi đó, số lượng ngành do nhà nước nắm giữ 50% vốn điều lệ tại các DNNN trở lên có xu hướng tăng dần từ 11 ngành năm 2002 lên 24 ngành năm 2014. Điều này cho thấy có sự chuyển dịch từ các ngành, lĩnh vực nhà nước kiểm soát 100% vốn điều lệ tại DNNN sang ngành, lĩnh vực nhà nước kiểm soát 50% vốn điều lệ tại DNNN trở lên.

Hình 3.12. Số lượng ngành, lĩnh vực kinh doanh do nhà nước kiểm soát



Nguồn: Nhóm nghiên cứu tổng hợp từ các văn bản pháp luật.

Liên quan đến việc kiểm soát thao túng thị trường, Việt Nam đã ban hành Luật Cạnh tranh để đảm bảo môi trường cạnh tranh trong nền kinh tế từ năm 2004. Theo Luật Cạnh tranh thì các hành vi lạm dụng “vị

trí thống lĩnh thị trường”⁴³ của các doanh nghiệp tại Việt Nam là vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, việc thực thi Luật Cạnh tranh đòi hỏi phải có một bộ máy thực thi pháp luật đủ mạnh, có đủ quyền hạn và chức năng điều tra và chế tài xử lý các hành vi hạn chế cạnh tranh của các doanh nghiệp. Ở Việt Nam, Cục Quản lý cạnh tranh được thành lập từ năm 2003 là cơ quan trực thuộc Bộ Công thương có nhiệm vụ thực thi Luật Cạnh tranh. Tính đến hết năm 2013, Cục mới chỉ tiến hành điều tra tiền tố tụng với 64 vụ việc hạn chế cạnh tranh, điều tra và xử lý hơn 100 vụ việc cạnh tranh không lành mạnh⁴⁴, tương ứng với khoảng 6 vụ việc hạn chế cạnh tranh và 10 vụ việc cạnh tranh không lành mạnh hàng năm. Trong bối cảnh hoạt động cạnh tranh trên thị trường ngày càng phát triển theo hướng phức tạp hơn, với số lượng xử lý các vụ việc cạnh tranh ít ỏi như vậy - chưa kể đến chất lượng xử lý - cũng có thể thấy dù hệ thống pháp luật về cạnh tranh đã được xây dựng nhưng năng lực thực thi vẫn còn là điều đáng bàn. Một cơ quan khác quản lý hoạt động cạnh tranh là Hội đồng cạnh tranh được thành lập năm 2001 có nhiệm vụ giải quyết các khiếu nại liên quan tới hành vi hạn chế cạnh tranh. Tuy nhiên, hoạt động của Hội đồng cạnh tranh vẫn chủ yếu dừng lại ở mức khuyến nghị, ít hoạt động can thiệp sâu và triệt để. Mặc dù pháp luật về cạnh tranh của Việt Nam đã được ban hành nhưng hoạt động thực thi mới rất sơ khai, chưa can thiệp sâu và kịp thời.

Hiện nay việc các doanh nghiệp thỏa thuận về giá cả và liên kết với nhau để hạn chế cạnh tranh tiếp tục là một vấn đề nhức nhối đối với nhà quản lý trong lĩnh vực cạnh tranh ở Việt Nam. Trên thị trường lao động,

⁴³ Theo điều 11 Luật Cạnh tranh 2004. (1) Doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu có thị phần từ 30% trở lên trên thị trường liên quan hoặc có khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể. (2) Nhóm doanh nghiệp được coi là có vị trí thống lĩnh thị trường nếu cùng hành động nhằm gây hạn chế cạnh tranh và thuộc một trong các trường hợp sau đây: (a) Hai doanh nghiệp có tổng thị phần từ 50% trở lên trên thị trường liên quan; (b) Ba doanh nghiệp có tổng thị phần từ 65% trở lên trên thị trường liên quan; (c) Bốn doanh nghiệp có tổng thị phần từ 75% trở lên trên thị trường liên quan.

⁴⁴ Báo cáo của Cục Quản lý cạnh tranh tại hội thảo “Chương trình BWTO: Các kết quả và bài học kinh nghiệm”.

có hiện tượng các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cùng không chế mức lương gây thiệt hại cho người lao động. Trên thị trường hàng hoá tiêu dùng, một số doanh nghiệp có quy mô lớn hay nhóm các doanh nghiệp giữ thị phần lớn gây thiệt hại cho người tiêu dùng. Điển hình như ngành sản xuất bột giặt, dầu thực vật, ô tô tải, kính xây dựng, bảo hiểm phi nhân thọ, và truyền hình trả tiền. Cụ thể, ngành sản xuất bột giặt có ba doanh nghiệp nắm giữ trên 98% thị phần, ngành sản xuất dầu thực vật có ba doanh nghiệp chiếm 80,44% thị phần, ngành ô tô tải có ba doanh nghiệp nắm giữ trên 65% thị phần, và ngành bảo hiểm phi nhân thọ có ba doanh nghiệp nắm 76% thị phần⁴⁵. Tác hại của việc kiểm soát và thống lĩnh thị trường là rõ ràng nhưng nhà nước vẫn khó can thiệp. Hậu quả là người tiêu dùng không có nhiều cơ hội lựa chọn sản phẩm và dịch vụ và phải trả giá cao hơn giá trị thực. Thị trường xe máy của Việt Nam là một ví dụ tiêu biểu. Trước năm 2000, thị trường xe máy ở Việt Nam chủ yếu là xe nhập ngoại hoặc xe do các nhà máy đến từ Nhật Bản, Đài Loan sản xuất với giá rất cao và dịch vụ hậu mãi kém phát triển. Tuy nhiên, đầu năm 2000, dòng xe máy Trung Quốc với kiểu dáng bắt mắt và giá bán chỉ bằng một nửa, thậm chí bằng 30%, so với mặt bằng giá xe của Honda, Yamaha, SYM được phép thâm nhập thị trường Việt Nam. Không so sánh được về mặt chất lượng nhưng ưu thế cạnh tranh về giá đã cho người tiêu dùng Việt Nam cơ hội được mua xe máy giá rẻ hơn và loại xe này dần dần có chỗ đứng trên thị trường, đặc biệt là vùng nông thôn. Sự hiện diện nhà cung cấp mới khiến thị trường trở nên cạnh tranh hơn, các nhà sản xuất xe máy Nhật Bản buộc phải thu hút người tiêu dùng bằng cách tung ra dòng xe với giá thấp hơn, chỉ bằng khoảng 60% so với mặt bằng giá cũ của chính họ và dịch vụ hậu mãi hiệu quả hơn.

Về khía cạnh kiểm soát gia nhập ngành, Luật Doanh nghiệp 2014 đã cho phép doanh nghiệp được “tự do kinh doanh trong những ngành, nghề mà luật không cấm”. Đây là một sự thay đổi đáng kể so với các quy định của Luật Doanh nghiệp 2005 vốn chỉ cho phép doanh nghiệp được kinh doanh trong những lĩnh vực nhất định. Luật Đầu tư 2014 đã liệt kê

⁴⁵ Báo cáo Cạnh tranh mười ngành năm 2013, Cục Quản lý cạnh tranh.

cụ thể sáu ngành nghề mà doanh nghiệp không được phép kinh doanh như sau: kinh doanh ma túy; kinh doanh hóa chất, khoáng vật cấm; kinh doanh động, thực vật hoang dã, nguy cấp, quý hiếm có nguồn gốc từ tự nhiên; kinh doanh mại dâm; mua, bán người, mô, bộ phận cơ thể người và các hoạt động kinh doanh liên quan đến sinh sản vô tính trên người. Để làm rõ hơn giới hạn cấm này, trong Phụ lục 1 và 2, Luật Đầu tư 2014 còn liệt kê chi tiết danh mục chất ma túy, danh mục động, thực vật, khoáng vật cấm kinh doanh đầu tư.

Quyền tự do kinh doanh cũng được hiện thực hoá qua quy định không ghi ngành nghề kinh doanh trong giấy đăng ký kinh doanh. Với quy định này, doanh nghiệp sẽ chủ động gia nhập những ngành nghề mà doanh nghiệp thấy là có khả năng cạnh tranh mà không gặp phải rào cản pháp lý nào.

Tóm lại, Việt Nam đã có hệ thống pháp luật về cạnh tranh và cho phép doanh nghiệp tự do kinh doanh trong mọi ngành nghề mà Nhà nước không cấm. Tuy nhiên, hiện tượng hạn chế cạnh tranh vẫn tồn tại mà cơ quan quản lý của Nhà nước vẫn không đủ khả năng kiểm soát. Độc quyền nhà nước dù có giảm về mặt số lượng nhưng vẫn tồn tại như một rào cản cho sự tham gia của khu vực phi nhà nước cho dù Luật Doanh nghiệp 2014 đã cởi trói hoàn toàn cho doanh nghiệp.

Mức độ kiểm soát giá

Việc kiểm soát giá cả của Nhà nước hiện nay được điều chỉnh bởi Luật Giá số 11/2012/QH13 được Quốc hội thông qua ngày 20/06/2012. Về cơ bản, Nhà nước tôn trọng quyền tự định giá và cạnh tranh về giá của tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước hoạt động, sản xuất kinh doanh tại Việt Nam (trừ trường hợp điều ước quốc tế có quy định khác) theo đúng pháp luật. Doanh nghiệp được chủ động xây dựng giá bán sản phẩm sản xuất ra phù hợp với đặc điểm kinh doanh của đơn vị mình, phù hợp với giá cả trên thị trường mà Nhà nước không can thiệp vào việc định giá bán sản phẩm. Đồng thời, Nhà nước tiếp tục thực hiện chủ trương xóa bao cấp qua giá như trợ giá, bù lỗ, hỗ trợ từ NSNN; bãi bỏ chế độ hai giá, thực hiện chính sách một giá là giá thị trường.

Hiện nay, Nhà nước can thiệp vào việc định giá thông qua hai hình thức: trực tiếp (nhà nước định giá đối với một số hàng hoá, dịch vụ thuộc danh mục Nhà nước độc quyền; sản xuất kinh doanh hàng hoá, dịch vụ công và một số tài nguyên quan trọng) và gián tiếp (bình ổn giá, hiệp thương giá). Nói chung, việc định giá và kiểm soát giá của Việt Nam phải tuân theo các quy định của WTO và Việt Nam sẽ phải thông báo cho WTO về tất cả các hoạt động kiểm soát giá cả của mình.

Bình ổn giá

Biện pháp bình ổn giá chỉ áp dụng hạn chế cho một số mặt hàng thiết yếu khi giá cả biến động bất thường và gây ảnh hưởng đến nền kinh tế - xã hội Việt Nam. Trong đó, *giá biến động bất thường* là giá hàng hóa, dịch vụ tăng quá cao hoặc giảm quá thấp bất hợp lý khi các yếu tố hình thành giá không thay đổi lớn hoặc trong trường hợp khủng hoảng kinh tế, thiên tai, dịch họa, hoả hoạn, dịch bệnh. Nhà nước công bố công khai rõ ràng thời gian bắt đầu và thời gian chấm dứt áp dụng các biện pháp bình ổn giá.

Hàng hóa, dịch vụ thực hiện bình ổn giá là hàng hóa, dịch vụ thiết yếu cho sản xuất, đời sống. Danh mục hàng hóa, dịch vụ thực hiện bình ổn giá hiện nay bao gồm 11 mặt hàng. Các mặt hàng bình ổn giá theo quy định của Luật Giá 2012 bao gồm xăng, dầu thành phẩm; điện; khí dầu mỏ hóa lỏng; phân đạm; phân NPK; thuốc bảo vệ thực vật theo quy định của pháp luật; vắc-xin phòng bệnh cho gia súc, gia cầm; muối ăn; sữa dành cho trẻ em dưới 6 tuổi; đường ăn, bao gồm đường trắng và đường tinh luyện; thóc, gạo tẻ thường; thuốc phòng bệnh, chữa bệnh cho người thuộc danh mục thuốc chữa bệnh thiết yếu sử dụng tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh theo quy định của pháp luật.

Như vậy, từ ngày 01/01/2013, khi Luật Giá 2012 có hiệu lực, danh mục hàng hóa, dịch vụ thực hiện bình ổn giá đã thu hẹp đáng kể về số lượng và phạm vi. Theo đó, số lượng loại mặt hàng thực hiện bình ổn giá đã loại bỏ mặt hàng xi-măng, thép xây dựng, cước vận chuyển hành khách bằng đường sắt loại ghế ngồi cứng, một số loại thức ăn chăn nuôi gia súc: ngô, đậu tương, khô dầu, đậu tương,... Phạm vi của một số loại mặt hàng được thu hẹp như trường hợp mặt hàng sữa, chỉ còn thực hiện bình ổn giá đối với mặt hàng sữa dành cho trẻ em dưới 6 tuổi, phân bón

hoá học đã được quy định rõ là phân đạm và phân NPK, khí hoá lỏng đã được quy định rõ là khí dầu mỏ hoá lỏng.⁴⁶

Tuy nhiên, cơ chế thiết lập và sử dụng quỹ bình ổn giá vẫn chưa theo kịp những điều chỉnh của Luật Giá. Chẳng hạn, Quỹ bình ổn giá mặt hàng xăng dầu được trích lập từ tiền của chính người mua xăng dầu để “bình ổn” giá cho người mua xăng. Nhưng theo giải thích của MOF cũng như báo cáo của Kiểm toán Nhà nước, Quỹ bình ổn giá xăng dầu góp phần bình ổn mặt bằng giá nói chung, kiểm soát lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô, duy trì tăng trưởng và ổn định an ninh xã hội. Mặt khác, việc quản lý và sử dụng Quỹ bình ổn không hoàn toàn minh bạch nên có nguy cơ bị trục lợi. Việc quản lý Quỹ này cũng làm phát sinh chi phí quản lý và các chi phí liên quan khác mà cuối cùng người tiêu dùng chính là người phải chịu cuối cùng.

Định giá

Theo Luật Giá 2012, Việt Nam loại bỏ khá nhiều loại hàng hoá, dịch vụ ra khỏi danh mục nhà nước định giá như xăng dầu, dịch vụ đối với thư cơ bản trong nước có khối lượng đến 20 gram, dịch vụ điện thoại nội hạt, dịch vụ bưu chính dành riêng. Hiện nay, Nhà nước chỉ định giá (áp đặt mức giá cụ thể, khung giá với mức giá tối đa và/hoặc mức giá tối thiểu) một số ít hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền như: giá truyền tải điện, giá dịch vụ phụ trợ hệ thống điện, hàng hóa, dịch vụ công ích Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch phù hợp với cơ chế KTTT; hàng dự trữ quốc gia; hàng hóa dịch vụ được sản xuất theo đặt hàng của Nhà nước; dịch vụ vận chuyển hàng không nội địa; nước sạch cho sinh hoạt; một số loại dịch vụ bưu chính viễn thông cơ bản,... Ngay trong một số loại hàng hóa dịch vụ thuộc danh mục Nhà nước định giá cũng có sự điều chỉnh, chuyển dần một số nội dung cho các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh quyết định trên cơ sở các khung giá do Nhà nước quy định hoặc theo cơ chế thị trường.

Đối với *giá điện*, Nhà nước chỉ còn định giá đối với giá truyền tải điện (độc quyền nhà nước), giá dịch vụ phụ trợ hệ thống điện (một số

⁴⁶ Theo “Báo cáo giải trình kinh tế thị trường 2013” của Cục Quản lý giá, Bộ Công thương.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

dịch vụ phụ trợ cần thiết như dự phòng khởi động nguội, dự phòng khởi động nhanh, điều chỉnh điện áp để đảm bảo an ninh trong vận hành hệ thống điện), định khung giá đối với giá phát điện, giá bán buôn điện, mức giá bán lẻ điện bình quân. Điều này cho thấy, Việt Nam có những cam kết mạnh mẽ nhằm tạo ra một thị trường phát điện cạnh tranh và minh bạch.

Đối với *dịch vụ bưu chính - viễn thông*, Nhà nước quy định giá cước dịch vụ bưu chính công ích, khung giá cước dịch vụ viễn thông công ích, giá cước kết nối.

Đối với *giá dịch vụ hàng không*, Nhà nước quy định mức giá dịch vụ cất cánh, hạ cánh, điều hành bay đi, đến; hỗ trợ bảo đảm hoạt động bay; soi chiếu an ninh; phục vụ hành khách (là những dịch vụ còn mang tính độc quyền); doanh nghiệp sẽ quyết định các loại giá dịch vụ khác tại cảng hàng không sân bay và quyết định mức giá cụ thể đối với các dịch vụ trên theo khung giá do Nhà nước quy định. Đối với dịch vụ vận chuyển hàng không nội địa, hiện Nhà nước cũng quy định khung giá đối với tuyến vận chuyển còn vị thế độc quyền mang tính công ích cao.

Đối với *hàng hóa, dịch vụ được đầu tư mua sắm từ nguồn vốn NSNN*, ngoài các trường hợp do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch với đơn giá nhà nước quy định thì hầu hết các tài sản, hàng hóa, dịch vụ còn lại đã được thực hiện theo quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật về đấu thầu, đấu giá.

Về *giá nhiên liệu*, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh có quyền quyết định giá hàng hóa dịch vụ trong khung giá, giới hạn giá do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định. Đặc biệt, các doanh nghiệp có quyền khiếu nại quyết định về giá của cơ quan Nhà nước có thẩm quyền làm thiệt hại đến lợi ích hợp pháp của mình. Quy định này giúp mở rộng và bảo đảm quyền tự định giá của doanh nghiệp theo cung cầu, sức mua và thị hiếu của thị trường. Tuy nhiên, thực tế cho thấy mười doanh nghiệp xăng dầu đầu mỗi đang hoạt động hiện nay đều chung theo một giá bán của Petrolimex - đơn vị chiếm đa số thị phần của lĩnh vực phân phối xăng dầu. Khi Petrolimex tăng giá hoặc giảm giá thì hầu như tất cả đều cùng tăng và cùng giảm. Điều này cho thấy, tính thị trường trong lĩnh vực kinh doanh xăng dầu vẫn chưa thực sự cao.

Thuế thu nhập và tỷ trọng huy động từ thuế vào ngân sách

Tỷ trọng các khoản thu thuế TNDN khai thác tài nguyên (dầu thô) giảm trong khi đó tỷ trọng thu từ VAT tăng lên. Tỷ trọng thuế TNDN trong tổng số tăng nhẹ. Các khoản thu từ thương mại cũng giảm dần do tuân thủ các quy định của WTO. Các khoản thuế tài sản luôn ổn định ở một tỷ trọng nhỏ (trên dưới 2%). Trong khi đó, thuế thu nhập cá nhân có tỷ trọng nhỏ nhưng có xu hướng ngày càng tăng. Nhìn chung, xu hướng thay đổi ở Việt Nam cũng theo con đường chung của thế giới khi tăng tỷ trọng VAT và thuế thu nhập cá nhân.

Thuế TNDN hiện nay đang được áp dụng theo Luật Thuế TNDN được Quốc hội thông qua tháng 6/2008 và có hiệu lực từ ngày 01/01/2009 (thay thế cho Luật Thuế TNDN năm 2003). Các quy định liên quan về chế độ thuế TNDN, bao gồm thuế suất, thu nhập chịu thuế, doanh thu, chi phí được trừ, các điều khoản miễn giảm, kê khai nộp thuế và quyết toán thuế đều được áp dụng một cách thống nhất cho mọi loại hình doanh nghiệp.

Về thuế suất, từ 01/01/2009, *một mức thuế suất chung là 25% áp dụng thống nhất đối với mọi loại hình doanh nghiệp⁴⁷*, bao gồm cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Các mức thuế suất ưu đãi 10%, 15%, 20% của Luật thuế TNDN⁴⁸ cũng được quy định thống nhất về điều kiện, thời gian và mức ưu đãi thuế TNDN áp dụng chung cho cả doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo một nhóm tiêu chí chung⁴⁹ phù hợp với các cam kết của Việt Nam với WTO liên quan đến các khoản trợ cấp bị cấm, các văn bản quy định trong nước về các tiêu chí để được hưởng ưu đãi về thuế cũng đã được điều chỉnh để đảm bảo không còn bất cứ sự ưu đãi thông qua thuế căn cứ trên thành tích xuất khẩu hoặc tỷ lệ nội địa hoá.

⁴⁷ Điều 10, Luật Thuế TNDN ban hành ngày 03/06/2010.

⁴⁸ Điều 13, 14, 15, 16, 17, Luật Thuế TNDN.

⁴⁹ Về danh mục lĩnh vực và địa bàn được hưởng ưu đãi đầu tư theo Luật Đầu tư và Nghị định 108/2006/NĐ-CP ngày 22/09/2006 hoặc các tiêu chí về điều kiện lao động; xã hội khác theo Nghị định 24/NĐ-CP ngày 14/02/2007.

Xét trên bình diện quốc tế, thuế TNDN (CIT) ở Việt Nam khá cạnh tranh sau khi giảm từ 32% xuống còn 22% năm 2014, thậm chí một số doanh nghiệp nhỏ hơn được hưởng mức thuế thu nhập chỉ 20%. Các nghiên cứu của IMF cho thấy mức huy động thuế vào ngân sách của Việt Nam là cao hơn các nước mới nổi trong châu Á. Tuy nhiên, cần lưu ý là khoản thu từ dầu thô của Việt Nam cũng được tính vào khoản thu từ thuế và phí, trong khi các nước khác không tính khoản này vào thuế và phí.

Một điểm khác cần lưu ý đó là kỷ luật thuế tại Việt Nam còn thấp, vào năm 2010, 85% số doanh nghiệp chỉ đóng được 1% tổng thu thuế từ khối doanh nghiệp, tức là 15% còn lại đóng 99% tổng thuế từ khối doanh nghiệp⁵⁰. Như vậy, mức thu từ thuế vào ngân sách của Việt Nam thấp nhưng dồn vào một số ít các doanh nghiệp. Điều này có thể làm cho mức huy động thuế từ các doanh nghiệp này thực tế lại cao.

Về thuế thu nhập cá nhân, Việt Nam vẫn đang duy trì ở mức thuế trung bình so với các nước OECD, mức cao nhất chỉ đạt 35%. Mức thuế cao nhất trung bình cho các nước OECD là 35,3% (Bỉ 55,5%, Pháp 49,4%, Đức 49,8% trong khi các nước như Chile, Mexico, New Zealand chỉ ở mức lần lượt là 7%, 16,2%, và 15,9%).

Kết luận và khuyến nghị

Quá trình đổi mới bộ máy hành chính nhà nước của Việt Nam là một quá trình mang tính tiệm tiến. Những thay đổi thường xuất phát từ những đòi hỏi về sự hiện diện của những thể chế chính thức tương thích với sự vận động của nền KTTT. Các hoạt động điều hành nền kinh tế của Nhà nước dần được thu hẹp về quản lý vĩ mô hơn là can thiệp hoặc tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế vi mô. Quy mô khu vực DNNN đã được thu hẹp đáng kể so với thập niên 1990. Các hoạt động quản lý vĩ mô như tiền tệ, ngân sách, nợ công, đầu tư từ NSNN đã được

⁵⁰ Miles K. Light and Ngọc Anh Nguyễn, 2013, *Impact of proposed CIT & VAT reforms in Vietnam, results from the "Vietnam tax impact model" (VTIM)*, Dự án nghiên cứu của EU Delegation in Vietnam.

điều hành mang tính kỹ trị, vì sự phát triển tổng thể của nền kinh tế, nhiều hơn là mang tính chính trị. Nhà nước cũng ngày càng có xu hướng sử dụng công cụ luật pháp thay vì mệnh lệnh hành chính để điều hành nền kinh tế. Cho đến nay, các thị trường yếu tố đầu vào như đất đai, tài chính, tiền tệ, và lao động đã được hình thành và từng bước được hoàn thiện. Giá cả hàng hóa tiêu dùng được tự do hóa hoàn toàn. Nhà nước chỉ nắm quyền điều hành giá một số mặt hàng thiết yếu.

Tuy nhiên, với đặc thù là một Nhà nước pháp quyền XHCN, bộ máy Nhà nước Việt Nam được điều hành bởi một hệ thống chính trị không khác nhiều so với thời kỳ trước Đổi mới. ĐCSVN là đảng duy nhất cầm quyền và lãnh đạo hệ thống chính trị; Đảng và các tổ chức quần chúng ngoại vi có bộ máy tổ chức song trùng với bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương. Một vài nguyên lý đặc trưng của nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung như sở hữu tập thể và kinh tế nhà nước làm chủ đạo do vậy vẫn tiếp tục được duy trì.

Hệ quả của cơ chế này trước hết là bộ máy hành chính nhà nước công kênh; chức năng của các cơ quan Đảng, Chính phủ và các đoàn thể chồng chéo lên nhau, trong khi các vấn đề mang tính chất liên ngành, liên vùng thì lại không giải quyết được. Đây là nguyên nhân khiến cho tỷ lệ chi thường xuyên của NSNN ngày một lớn, bội chi ngân sách ở mức cao triền miên, bất chấp Việt Nam là một trong những quốc gia có mức độ huy động ngân sách cao trong khu vực. Để bù đắp bội chi ngân sách, Chính phủ phải phát hành trái phiếu với quy mô ngày một lớn, dẫn tới nợ công ngày càng cao, đe dọa sự ổn định của môi trường vĩ mô.

Hệ quả tiếp theo là năng lực cung ứng các dịch vụ công của Nhà nước còn thấp do phải phân tán quá nhiều nguồn lực cho các hoạt động sản xuất kinh doanh mà đáng lẽ tư nhân có thể đảm nhận được. Tư duy về một Nhà nước “bao biện, làm thay” vẫn còn tồn tại ở nhiều ngành, nhiều cấp. Hệ thống các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước lớn vẫn được xem là công cụ điều hành kinh tế vĩ mô để điều tiết ổn định giá cho những loại hàng hoá thiết yếu, thay vì xây dựng cơ chế cạnh tranh thị trường cho các loại hàng đặc thù đó. Nhà nước về cơ bản vẫn là người trực tiếp cung ứng dịch vụ công, thay vì là người tổ chức và mua dịch vụ

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

công. Ôm đồm những hoạt động sản xuất kinh doanh trực tiếp dẫn đến việc Nhà nước “bỏ quên” nhiều nhiệm vụ mà hệ thống hành chính ở mọi nơi trên thế giới đều phải thực hiện, ví dụ như đảm bảo an sinh xã hội và trợ cấp thất nghiệp. Chức năng giám sát các cơ quan công quyền cũng bị lãng quên vì thiếu nguồn lực, dẫn đến hàng loạt những vụ tham nhũng, lãng phí khổng lồ. Hiệu quả quản trị nhà nước của Việt Nam vì vậy thấp hơn nhiều so với mức trung bình của thế giới. Môi trường kinh doanh chậm cải thiện và ở thứ hạng thấp so với các nước trong khu vực.

Chu kỳ suy giảm tăng trưởng kéo dài của Việt Nam từ năm 2008 đến nay cho thấy cần phải có sự thay đổi mạnh mẽ hệ thống quản trị nhà nước, tháo gỡ những rào cản không đáng có mà hệ thống quản trị nhà nước đang tạo ra cho nền kinh tế, đồng thời nâng cao vai trò và hiệu quả can thiệp của nhà nước trong hoạt động kinh tế. Dưới đây là một số khuyến nghị chính sách để cải thiện bộ máy quản trị hành chính nhà nước của Việt Nam ngày càng hiệu quả theo hướng hỗ trợ thị trường phát triển.

Thứ nhất, cần cụ thể hoá nguyên tắc “Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, Nhân dân làm chủ” để giảm sự chồng chéo chức năng và nhiệm vụ của các cơ quan thuộc hai hệ thống này. Việc cụ thể hoá này cần chấp nhận nguyên lý, trong điều kiện chỉ có duy nhất một đảng chính trị cầm quyền, vai trò lãnh đạo của đảng cầm quyền KHÔNG THỂ tách rời khỏi vai trò quản lý và điều hành đất nước. Vì vậy, cụ thể hoá nguyên tắc trên cần quán triệt phương thức nhất thể hoá các vị trí lãnh đạo trong các cơ quan của Đảng với các vị trí lãnh đạo trong các cơ quan Chính phủ để tránh trùng lặp chức năng nhiệm vụ và tránh việc đùn đẩy trách nhiệm. Vai trò giám sát cần được mạnh dạn chuyển giao cho Quốc hội và HĐND thay vì trực thuộc Đảng và Chính phủ để nâng cao vị thế làm chủ của người dân.

Thứ hai, bộ máy tổ chức Nhà nước cần sắp xếp lại theo hướng Nhà nước điều hành và quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh bằng luật pháp thay vì trực tiếp tham gia. Tức là, Nhà nước không nên đóng vai trò của người cung cấp hàng hóa và dịch vụ, mà chỉ nên đóng vai trò quản trị (*governance*) để thị trường thực hiện vai trò đó. Ở những nơi mà thị trường không thực hiện được chức năng đó (ví dụ cung cấp dịch vụ công) thì

Nhà nước cũng không nên tham gia cung cấp trực tiếp các loại hình hàng hóa và dịch vụ đó, mà nên tham gia với tư cách là người mua các hàng hóa và dịch vụ đó để phân phối lại cho người dân. Để thực hiện chủ trương này, trước mắt cần xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản đối với các DNNN. Các cơ quan quản lý nhà nước với các DNNN phải độc lập với các cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu trong các DNNN.

Thứ ba, Nhà nước cần tập trung nhiều hơn vào cung ứng dịch vụ công ích cơ bản và cải thiện môi trường kinh doanh nhằm giảm chi phí hoạt động cho các doanh nghiệp. Bộ máy Chính phủ và chính quyền các cấp trước mắt cần tiếp tục thực hiện chương trình cải cách thủ tục hành chính, giảm các chi phí tuân thủ, và số hóa các thủ tục hành chính. Trong trung và dài hạn, Nhà nước cần phải nâng cao chất lượng làm luật và chính sách, củng cố sự nghiêm minh của pháp luật để đảm bảo tính thượng tôn pháp luật trong hoạt động kinh tế.

Cuối cùng, Nhà nước cần khuyến khích sự phát triển của các tổ chức xã hội dân sự để tăng cường giám sát việc tuân thủ luật pháp của cơ quan nhà nước, đồng thời tăng tính phản biện trong việc ban hành các chính sách, các văn bản quy phạm pháp luật, và nhờ đó tăng cường mức độ tham gia của người dân vào các hoạt động này, cũng như tính đồng thuận của xã hội đối với các chính sách mà Nhà nước ban hành.

Tài liệu tham khảo

- 1 Brødsgaard và C. Gang (2009), *China Service reform: an update*, East Asia Institute Background Brief No. 493. Website: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB493.pdf>.
2. Cục Quản lý cạnh tranh (Bộ Công thương) (2013), *Báo cáo Cạnh tranh mười ngành*.
3. Cục Quản lý cạnh tranh (Bộ Công thương) (2013), *Báo cáo tại hội thảo chương trình Hậu gia nhập WTO: Các kết quả và bài học kinh nghiệm* ngày 07/03/2014, Hà Nội
4. Cục Quản lý giá (Bộ Công thương) (2013), *Báo cáo Giải trình kinh tế thị trường*
5. IMF (Quỹ Tiền tệ Quốc tế) (2011, 2012, 2013, 2014, 2015), *Báo cáo Triển vọng kinh tế thế giới 2011, 2012, 2013, 2014, 2015*.
6. Light, M. K. và Nguyễn Ngọc Anh (2013), *Impact of proposed CIT & VAT reforms in Vietnam, results from the "Vietnam tax impact model" (VTIM)*, Dự án nghiên cứu của EU Delegation in Vietnam.

Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường

7. Military Balance các năm, <https://www.iiss.org/en/publications/military-s-balance>
8. Nguyễn Trần Phúc (2009), *Implications of Exchange Rate Policy for Foreign Exchange Market Development: Vietnam, 1986-2008*, Griffen University.
9. Nguyễn Việt Phong (2013), Báo cáo kết quả nghiên cứu Đề tài khoa học: “Nghiên cứu hoàn thiện nguồn thông tin tính chỉ tiêu Hiệu quả sử dụng vốn đầu tư (ICOR) ở Việt Nam”
10. Quang Chính (2014), Báo *Người lao động Online* ngày 21/11/2013 <http://laodong.com.vn/chinh-tri/lang-phi-17000-ti-dong-vi-30-so-cong-chuc-cap-o-di-ve-15777>
11. Tổng cục Thống kê, *Niên giám thống kê các năm 2005-2013*.
12. UNDP (Tổ chức phát triển Liên Hợp quốc) (2013), *Báo cáo Chỉ số hiệu quả quản trị và hành chính công cấp tỉnh (PAPI) năm 2013*
13. UNDP (Tổ chức phát triển Liên Hiệp quốc) (2014), *Báo cáo Phát triển con người 2014*
14. Tổ chức phát triển Đức và Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2013). *Phát triển hệ thống an sinh xã hội Việt Nam đến năm 2020*.
15. WB (2014), *Báo cáo Chỉ số quản trị toàn cầu 2014*.

Chương 4

Đổi mới hệ thống tài chính – tiền tệ theo hướng thị trường

Nguyễn Đức Thành, Ngô Quốc Thái, Đinh Tuấn Minh,
Nguyễn Thanh Tùng, Nguyễn Quang Thái

Dẫn nhập

Hệ thống tài chính – tiền tệ thường được ví như là huyết mạch của nền KTTT. Đó là kênh huy động và kết nối các nguồn vốn trong xã hội vào trong một hệ thống thống nhất và cho phép mọi người dân, doanh nghiệp, và nhà nước có thể tiếp cận được các nguồn vốn này khi cần thiết. Một hệ thống tài chính – tiền tệ cho phép các dòng vốn được luân chuyển với tốc độ nhanh, nhưng an toàn, từ trong nước ra nước ngoài, từ các thị trường vốn này sang thị trường vốn khác, và từ khu vực này sang khu vực khác là điều kiện cần để giúp nền KTTT phát triển.

Đối với các nước chuyển đổi, quá trình chuyển đổi hệ thống tài chính – tiền tệ từ chỗ phục vụ các hoạt động kế hoạch hoá tập trung của nhà nước sang phục vụ các hoạt động thị trường bao gồm việc phân tách những định chế điều hành và giám sát chính sách tài chính – tiền tệ ra khỏi các định chế khác của nhà nước; tách bạch hoạt động quản lý nhà nước với các hoạt động mang tính kinh doanh; hình thành các trung gian tài chính để kết nối cung và cầu các loại vốn khác nhau trên

thị trường; giảm dần các can thiệp trực tiếp vào quá trình luân chuyển vốn và quá trình hình thành lãi suất và tỷ giá trong nền kinh tế; và tự nhân hoá các định chế tài chính trung gian và cho phép tư nhân đảm nhiệm vai trò này. Cuối cùng, nhà nước chỉ còn đảm nhận vai trò cung cấp các quy định bảo đảm an toàn và giám sát các tổ chức tài chính – tín dụng một cách có hiệu quả, tạo cơ sở hình thành một đồng tiền ổn định.

Quá trình chuyển đổi hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam về cơ bản diễn tiến theo các xu hướng chính trên. Cho đến nay, Việt Nam đã có một NHTU tương đối độc lập về quá trình hình thành các CSTT, đã có các cơ quan giám sát hệ thống tài chính – tiền tệ riêng rẽ, đã có các định chế tài chính trung gian mà hầu hết là cổ phần hoá hoặc tư nhân, quá trình luân chuyển vốn và hình thành lãi suất và tỷ giá phần nào đã theo tín hiệu của thị trường. Mặc dù vậy, so với những đòi hỏi của một nền KTTT đang hội nhập nhanh chóng và sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu thì hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam vẫn còn có những can thiệp quá mức từ phía các cơ quan nhà nước.

Chương này sẽ phân tích và đánh giá quá trình chuyển đổi hệ thống tài chính – tiền tệ và mức độ đưa yếu tố thị trường và các nguyên tắc thị trường vào trong sự vận hành của hệ thống này tại Việt Nam trong những năm qua. Việc phân tích và đánh giá được dựa trên một hệ thống các tiêu chí xác lập các chức năng cần thiết của một hệ thống tài chính – tiền tệ lý tưởng trong nền KTTT. Dựa trên các phân tích và đánh giá này, chúng tôi sẽ đưa ra các khuyến nghị cần thiết để thúc đẩy quá trình tự do hoá tài chính ở Việt Nam, giúp cho hệ thống này hoạt động hiệu quả hơn và an toàn hơn trong tương lai.

Lưu ý rằng trong chương này, chúng tôi giới hạn việc phân tích và đánh giá hệ thống tài chính trên khía cạnh giao dịch tiền tệ, tức những giao dịch các công cụ tài chính có thời hạn dưới một năm. Còn các hoạt động giao dịch các công cụ tài chính trung hạn (kỳ hạn thanh toán từ một đến mười năm) và dài hạn (từ mười năm trở lên), chúng tôi sẽ đề cập tại Chương 8 – Phát triển và tự do hoá thị trường vốn tại Việt Nam.

Nội dung chương này, ngoài phần dẫn nhập, được bố cục thành bốn phần chính như sau. Phần tiếp theo xây dựng các tiêu chí đánh giá hệ

thống tài chính - tiền tệ theo hướng thị trường. Sau đó, chúng tôi sẽ xem xét quá trình hình thành và phát triển của hệ thống tài chính - tiền tệ Việt Nam kể từ khi Đổi mới. Tiếp đến là phần đánh giá mức độ tự do hoá của hệ thống tài chính - tiền tệ hiện nay. Cuối cùng là một số khuyến nghị chính sách.

Các tiêu chí đánh giá hệ thống tài chính – tiền tệ theo hướng thị trường

Hoạt động trao đổi hàng hoá của con người dẫn tới sự hình thành tiền tệ như là một công cụ đảm bảo các chức năng thanh toán, lưu giữ giá trị, và hạch toán kinh tế. Bạc và vàng là hai kim loại được thị trường lựa chọn vì thoả mãn được các chức năng trên. Khi nền KTTT phát triển, các trung gian tài chính bắt đầu xuất hiện để thực hiện các giao dịch tài chính giữa những người chưa có nhu cầu sử dụng của cải tích lũy dưới dạng tiền tệ với những người có nhu cầu. Dần dà, nhà nước tham gia vào quá trình này trao đổi tiền tệ này. Đầu tiên nhà nước chỉ đảm nhiệm vai trò đúc tiền đảm bảo chất lượng. Sau đó, nhà nước thành lập NHTƯ để phát hành tiền giấy nhằm giúp cho việc lưu thông tiền tệ và hoạt động thanh toán được dễ dàng và kinh tế hơn.

Chức năng của NHTƯ lúc đầu là đảm bảo đồng tiền thực chắc (*sound money*) (Mises, 1935[1912]). Khái niệm *tiền thực chắc* dùng để chỉ một đồng tiền mà giá trị (thể hiện bằng sức mua) của nó được xác định bởi cung cầu của thị trường. Chế độ bản vị vàng (giá trị của đồng tiền được xác định bằng một lượng vàng nhất định) không có sự can thiệp của chính phủ là một ví dụ để đảm bảo đồng tiền thực chắc. Một phiên bản khác là hệ thống tiền tệ cạnh tranh gắn giá trị của đồng tiền với một rổ hàng hoá nguyên liệu (*commodity-based money*) (Hayek, 1984; Selgin và White, 1987).

Tuy nhiên, học thuyết đồng tiền thực chắc đã mất dần chỗ đứng trong những năm đầu thế kỷ XX khi những người ủng hộ nó thất thế trước những người ủng hộ học thuyết tiền ổn định (*stable money*). Sự ra

đời của học thuyết tiền tệ ổn định gắn liền với việc mở rộng chức năng của NHTU sang đảm nhiệm vai trò là người cho vay cuối cùng, nhằm ngăn ngừa tình trạng mất thanh khoản đột ngột tại các trung gian tài chính khi có những biến động bất thường nào đó. Để hoàn thành tốt được chức năng người cho vay cuối cùng này, NHTU chuyển dần từ vị thế thụ động sang vị thế chủ động. Thông qua các chính sách điều tiết cung tiền và giám sát hệ thống tín dụng – ngân hàng, NHTU đảm bảo rằng giá trị của đồng tiền sẽ được dao động trong một khoảng nhất định và có khả năng dự đoán được. Mặc dù thống nhất về tầm quan trọng của việc duy trì đồng tiền ổn định trong nền kinh tế, các lý thuyết gia tiền tệ lại có những quan điểm khác biệt về cách thức NHTU thực thi các CSTT. Một nhánh, khởi nguồn từ Friedman, cổ vũ cho các CSTT dựa trên quy tắc (*rule-based*), trong khi nhánh khác, khởi nguồn từ Keynes, cổ vũ cho CSTT tùy nghi (*discretionary*) (Taylor, 1993).

Ở đây, vì mục đích xây dựng các tiêu chí đánh giá mức độ thị trường hoá hay tự do hoá của hệ thống tài chính – tiền tệ, chúng tôi thiên về hướng NHTU cần có vị thế độc lập và theo đuổi các CSTT dựa theo quy tắc. Sự độc lập của NHTU đảm bảo CSTT không biến chất thành công cụ chính trị và cho phép NHTU có thể thực hiện các chính sách mà chưa chắc số đông đã ủng hộ để phục vụ các ích lợi dài hạn của nền kinh tế. Đặc biệt, NHTU cần phải ở vị thế khước từ nhiệm vụ bù đắp thâm hụt ngân sách mà chính phủ gây ra. Để tạo niềm tin cho thị trường về mức độ ổn định của đồng tiền, NHTU cần tạo dựng mức khả tín của mình thông qua việc tuân thủ các quy tắc tiền tệ mà mình công bố và giám tính thiếu nhất quán giữa các chính sách.⁵¹

NHTU không chỉ đứng độc lập với chính phủ mà còn với cả các trung gian tài chính. Mục đích là để cho các quyết định kinh doanh hàng ngày của các trung gian tài chính hoàn toàn theo các tín hiệu cung – cầu của thị trường. Tức là, NHTU phải để cho lãi suất được quyết định tự do

⁵¹ Khái niệm về sự thiếu nhất quán về thời gian được đề xuất bởi Kydland và Prescott (1977). Vấn đề này xảy ra khi chính phủ không thực hiện theo đúng cam kết về ổn định giá cả, thực hiện các chính sách dân túy làm giảm thất nghiệp và gia tăng lạm phát trong ngắn hạn.

bởi cung – cầu vốn trên thị trường; cho phép tỷ giá giữa đồng nội tệ và các đồng tiền nước ngoài được thả nổi để giá của đồng tiền nội tệ được xác định bởi cung cầu của đồng tiền đó trên các thị trường hối đoái. Chính phủ và NHTU cũng không được phép can thiệp vào các quyết định huy động vốn và phân bổ tín dụng của các TCTD. Ở đây, dưới sức ép của chính phủ, các ngân hàng, đặc biệt là các ngân hàng quốc doanh hoặc ngân hàng cổ phần mà vốn nhà nước có vai trò chi phối thường bị buộc phải cấp tín dụng cho một số doanh nghiệp hoặc ngành nghề hay khu vực kinh tế mà nhà nước muốn hỗ trợ. Và cuối cùng, NHTU không được phép tạo ra những rào cản cho việc các tổ chức tài chính gia nhập hoặc rút lui khỏi lĩnh vực kinh doanh tài chính – tiền tệ.

Mức độ thị trường hoá của hệ thống tài chính – tiền tệ còn được thể hiện qua việc cung – cầu về vốn trực tiếp đến với nhau thay vì phải qua các trung gian tài chính và tác động của NHTU. Điều này được phản ánh qua sự phát triển của TTCK tại quốc gia đó. Khi các doanh nghiệp có thể tự huy động được vốn thông qua việc phát hành cổ phiếu hoặc trái phiếu thì quyền lực của nhà nước trên thị trường tài chính – tiền tệ sẽ được giảm bớt. Những can thiệp của chính phủ và NHTU vào thị trường tài chính – tiền tệ sẽ phải cân nhắc nhiều hơn đến tác động của chúng tới TTCK.

Cuối cùng, với tư cách là người cho vay cuối cùng và người chịu trách nhiệm duy trì sự ổn định của đồng tiền, NHTU cần đảm bảo hệ thống tài chính – tiền tệ vận hành một cách an toàn. Quá trình tự do hoá thị trường tài chính làm nổi bật vai trò của cơ quan giám sát khi sự đa dạng và phức tạp của các sản phẩm tài chính đi liền với rủi ro cao hơn và dễ tổn thương hơn.⁵² An toàn tài chính nổi lên, chậm rãi nhưng chắc chắn, như là một trong những tiêu điểm về chính sách kể từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu 2008–2009 mà hậu quả của nó vẫn dai dẳng cho tới tận bây giờ tại nhiều nền kinh tế, bất chấp trình độ phát triển của thị trường tài chính. Sự giám sát từng được khu biệt theo các lĩnh vực như

⁵² Xem Demirgüç-Kunt và Detragiache (1998) về mối quan hệ giữa mức độ tự do hoá thị trường tài chính với khủng hoảng ngân hàng.

ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, song sự giao thoa và quan hệ đan chéo giữa các lĩnh vực này phát động xu hướng hợp nhất các tổ chức giám sát.

Bảng 4.1 dưới đây cụ thể các tiêu chí đánh giá mức độ tự do hoá thị trường tài chính – tiền tệ trao đổi ở trên. Đa số các tiêu chí này được trích lại từ Abiad và cộng sự (2008) khi xây dựng Chỉ số Cải cách Tài chính. Ngoài ra, chúng tôi bổ sung thêm hai tiêu chí “tính độc lập của NHTU” và “cơ chế kiểm soát tỷ giá” để phản ánh đầy đủ quan điểm của chúng tôi về mức độ tự do hoá của hệ thống tài chính – tiền tệ.

Bảng 4.1. Các tiêu chí đánh giá mức độ thị trường hoá của hệ thống tài chính – tiền tệ

Tiêu chí	Chỉ số đo lường	Ý nghĩa	Nguồn dữ liệu
Tính độc lập của NHTU	Độc lập về pháp lý, xác định mục tiêu, lựa chọn công cụ điều hành, quản lý và tổ chức	NHTU độc lập bảo vệ giá trị của đồng tiền và bảo đảm sự vận hành trơn tru của hệ thống ngân hàng	Luật và quy định hiện hành về NHNN
Kiểm soát tín dụng và dự trữ bắt buộc	Tỷ lệ dự trữ bắt buộc Phân bổ tín dụng trực tiếp Trợ cấp lãi suất	Tỷ lệ dự trữ cao giám nguồn cung vốn. Quyết định phân bổ tín dụng hay trợ cấp lãi suất tạo ra méo mó và mất an toàn hệ thống tài chính	Các chỉ thị, quyết định của NHNN và Chính phủ về tín dụng
Kiểm soát lãi suất	Trần/khung lãi suất tiền gửi/tiền vay	Trần lãi suất tiền gửi có xu hướng chuyển giao lợi ích của người gửi sang người đi vay và ngược lại.	Các chỉ thị, quyết định của NHNN về lãi suất
Kiểm soát tỷ giá	Cơ chế tỷ giá	Cơ chế tỷ giá chi phối các can thiệp của NHTU lên biến động của giá trị nội tệ	IMF (2013)

Đổi mới hệ thống tài chính – tiền tệ theo hướng thị trường

Tiêu chí	Chỉ số đo lường	Ý nghĩa	Nguồn dữ liệu
Rào cản gia nhập	Vốn pháp định/tổng tài sản tối thiểu, tỷ lệ sở hữu cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài tại các ngân hàng nội địa	Yêu cầu vốn pháp định cao hạn chế sự tham gia của các ngân hàng nhỏ, trong khi giảm tỷ lệ sở hữu của nhà đầu tư ngoại duy trì quyền quyết định chính sách tín dụng	Cam kết của Việt Nam với WTO về thị trường tài chính
Cổ phần hoá ngân hàng quốc doanh	Tỷ lệ tài sản NH quốc doanh trên tổng tài sản tài chính của hệ thống ngân hàng	Tỷ lệ này cao cho thấy quy mô và sự thao túng của các ngân hàng quốc doanh trong hệ thống ngân hàng	Cơ sở dữ liệu của NHNN
Chính sách phát triển TTCK	Động lực phát triển; độ mở với nhà đầu tư nước ngoài	Các động lực phát triển hình thành khi có các chính sách mở cửa thị trường, thiết lập các trung tâm lưu ký và giao dịch, cho phép phát hành trái phiếu và các sản phẩm phái sinh	Luật và quy định hiện hành về TTCK
Giám sát an toàn tài chính	Sự ứng dụng chỉ tiêu CAR, tính độc lập, hiệu quả và hoàn thiện	CAR bảo đảm các NHTM hoạt động trong giới hạn an toàn cần thiết; tính độc lập, hiệu quả và hoàn thiện	Luật và quy định hiện hành về giám sát hệ thống ngân hàng

Nguồn: Tham khảo từ Abiad và cộng sự (2008) và bổ sung bởi nhóm tác giả.

Tự do hoá tài chính là quá trình nằm trong một xu hướng tổng thể hướng tới giảm sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào nền kinh tế và trao quyền lớn hơn cho thị trường. Ở các nước đang phát triển thì nó là sự chia tay với các biện pháp áp chế tài chính từng được sử dụng để tài trợ thâm hụt ngân sách và trợ cấp cho khu vực kinh tế nhà nước. Trong

thời kỳ đầu, xoá bỏ sự can thiệp vào lãi suất được coi là trọng tâm của quá trình này (McKinnon, 1973; Shaw, 1973). Về sau khái niệm tự do hoá tài chính mở rộng. Kaminsky và Schmukler (2003) cho rằng tự do hóa tài chính là xóa bỏ kiểm soát tài khoản vốn, khu vực tài chính nội địa, và TTCK. Abiad và cộng sự (2008) đề xuất các cải cách mở cửa và cởi bỏ các kiểm soát trên bảy phương diện, bao gồm:

Kiểm soát tín dụng và quy định dự trữ bắt buộc: Một số nước vẫn yêu cầu hệ thống ngân hàng cung cấp một tỷ lệ tín dụng nhất định với lãi suất ưu đãi cho các khu vực ưu tiên, ví dụ như DNNN, các doanh nghiệp cổ phần mà vốn nhà nước chi phối, nhằm thực thi chính sách ngành hoặc để bù đắp cho các doanh nghiệp thua lỗ. Việc phân bổ như vậy có thể gây thiệt hại cho ngân hàng dưới dạng nợ xấu và đe dọa an toàn hệ thống tài chính. Bên cạnh đó, việc đặt một tỷ lệ dự trữ bắt buộc quá cao so với ngưỡng an toàn thiết sẽ giảm đi nguồn tài chính cần thiết để cung cấp cho nền kinh tế.

Kiểm soát lãi suất: Đây là biện pháp áp chế tài chính được sử dụng phổ biến nhất. Chính phủ có thể can thiệp vào chiều hướng biến động của lãi suất, xác lập các quy định về tỷ lệ trần, sàn, hoặc biên độ lãi suất. Tự do hoá lãi suất tiến tới loại bỏ hoàn toàn các quy định ràng buộc lên lãi suất, bất kể cho vay hay huy động.

Rào cản gia nhập: Một cách chính phủ kiểm soát sự phân bổ luồng vốn và tín dụng là hạn chế gia nhập của ngân hàng mới hoặc lập ra các rào cản nhằm giảm mức độ cạnh tranh. Mạnh mẽ nhất là không cho phép ngân hàng nước ngoài thành lập chi nhánh hoặc tham gia kinh doanh trong nước. Các mức độ thấp hơn có thể bao gồm giấy phép kinh doanh, giới hạn phạm vi hoạt động, quy định về vốn điều lệ,...

Vốn nhà nước trong ngân hàng: Năm cổ phần chi phối tạo điều kiện cho nhà nước kiểm soát việc phân bổ vốn của ngân hàng. Điều này thường dẫn tới tích lũy nợ xấu cao, mất khả năng cạnh tranh và vốn không được phân bổ hiệu quả, do đó nhà nước phải gánh nặng tái cấp vốn cho ngân hàng thua lỗ. Cổ phần hoá ngân hàng quốc doanh là cần thiết để gia tăng cạnh tranh và giảm sự phân bổ tín dụng từ phía nhà nước, tăng khả năng tiếp cận vốn của các doanh nghiệp vừa và nhỏ.

Đổi mới hệ thống tài chính – tiền tệ theo hướng thị trường

Kiểm soát tài khoản vốn: Giúp tăng cường kiểm soát dòng tín dụng và tỷ giá. Các hình thức kiểm soát có thể bao gồm áp đặt tỷ giá riêng cho từng loại giao dịch, áp thuế lên giao dịch tài chính, hạn chế loại giao dịch được phép thực hiện.

Phát triển TTCK: Khuyến khích vốn hoá và phát triển TTCK để phát triển thành một nơi cung cấp nguồn tài chính và dịch vụ tài chính thay thế cho các ngành sản xuất bên cạnh hệ thống ngân hàng.

Quy định về đảm bảo và giám sát an toàn tài chính: Giảm các kiểm soát trực tiếp lên hoạt động của thị trường tài chính phải đi liền với hoạt động giám sát thường xuyên của chính phủ và can thiệp khi cần thiết.

Đo lường mức độ tự do hoá tài chính là một nhánh nghiên cứu thu hút được nhiều sự chú ý của giới nghiên cứu, trong đó có hai hướng chính là *de jure* (trên danh nghĩa) – đánh giá dựa theo các cam kết quốc tế, qua các văn bản pháp luật và dưới luật – và *de facto* (trên thực tế) – xem xét mức độ kiểm soát được áp dụng chính thức tại từng phương diện được đề ra.

Thời gian nghiên cứu của chương này bắt đầu từ năm 2007, khi Việt Nam gia nhập WTO. Việc áp dụng khung phân tích cho thời gian trước năm 2007 không mang nhiều ý nghĩa khi khái niệm cải cách tài chính còn đang được hình thành và hệ thống tài chính – tiền tệ trong nước không thể tự cải cách khi chưa xuất hiện các hình mẫu, đặc biệt là các trường hợp thành công, trên thế giới. Học hỏi các khuôn mẫu thành công là một đặc trưng của một nền kinh tế chuyển đổi, đi sau các nền kinh tế phát triển hơn.

Trước khi đánh giá mức độ tự do hóa thị trường tài chính – tiền tệ, chúng ta sẽ điểm lại một số dữ kiện về hệ thống tài chính tiền tệ để đặt các chỉ tiêu cần đánh giá trong bối cảnh thực tế của Việt Nam.

Quá trình phát triển hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam từ khi đổi mới

Quá trình chuyển đổi hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam từ chỗ phục vụ hoạt động kế hoạch hoá tập trung của Nhà nước sang phục

vụ các hoạt động thị trường bắt đầu mạnh mẽ từ năm 1987 với việc Hội đồng Bộ trưởng ra Chỉ thị số 218/CT-HĐBT cho phép thí điểm chuyển hoạt động của ngân hàng sang kinh doanh XHCN. Sau giai đoạn thử nghiệm ngắn ngủi này, hệ thống ngân hàng Việt Nam được chuyển hẳn sang hoạt động kinh doanh nhờ Nghị định số 53/NĐ-HĐBT vào tháng 3/1988. Nghị định này về cơ bản đã tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng kinh doanh tiền tệ, tín dụng, chuyển hoạt động ngân hàng sang hạch toán, kinh doanh. Tuy nhiên, sự chuyển đổi từ hệ thống ngân hàng một cấp sang hai cấp thực sự chỉ diễn ra từ năm 1990 nhờ sự ra đời của hai Pháp lệnh Ngân hàng (Pháp lệnh NHNN Việt Nam và Pháp lệnh Ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính). Hai Pháp lệnh này sau đó được nâng cấp thành Luật NHNN Việt Nam và Luật các TCTD vào năm 1997, sau đó ban hành mới vào năm 2010.

Căn cứ vào thời điểm ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quan trọng đó, chúng tôi chia quá trình phát triển của hệ thống tài chính – tiền tệ Việt Nam thành ba giai đoạn: 1986–1997; 1998–2010; và từ 2011 đến nay.

Giai đoạn 1986–1997

Đây là giai đoạn chứng kiến những bước đi đầu tiên trong quá trình đưa yếu tố thị trường vào trong hoạt động của hệ thống tài chính ngân hàng. Được coi là giai đoạn 1 của công cuộc tự do hoá tài chính của Việt Nam, giai đoạn này đặt trọng tâm vào sự chia tách hệ thống ngân hàng trong nước thành hai cấp, gồm NHNN – đóng vai trò NHTU, và các NHTM – thực hiện chức năng kinh doanh tiền tệ và tín dụng, và thiết lập các ngân hàng quốc doanh chuyên biệt trong bối cảnh mở cửa dần dần nền kinh tế với thương mại và đầu tư quốc tế.

Sau sự đổ bể của các quỹ tín dụng, hai pháp lệnh ra đời trong tháng 5/1990 đã giúp cho hệ thống ngân hàng có quá trình chuyển đổi mạnh mẽ, căn bản và toàn diện hơn, phù hợp với chủ trương phát triển nền kinh tế hàng hóa đa thành phần sở hữu. Đồng thời, những nhược điểm như quá trình đổi mới toàn ngành vẫn còn chậm chạp hơn so với nền kinh tế đã dần được cải thiện. Cùng với quá trình tự do hóa tài chính kể

từ công cuộc Đổi mới và sự phát triển ngày càng phức tạp với quy mô ngày càng lớn của thị trường tài chính thế giới, cơ chế hoạt động của hệ thống ngân hàng đã được chuyển từ một cấp sang hai cấp với đối tượng nhiệm vụ và mục tiêu của mỗi cấp được phân biệt cụ thể và chi tiết. Trên thị trường đã xuất hiện bốn NHTM quốc doanh được thành lập như Vietcombank, Agribank, BIDV (chuyển đổi mô hình hoạt động) và Vietinbank.

Năm 1991 đánh dấu sự góp mặt của bốn ngân hàng liên doanh của bốn NHTM quốc doanh. Các văn phòng đại diện, chi nhánh của ngân hàng nước ngoài cũng bước đầu được đưa vào hoạt động. Kể từ năm 1993, các mối quan hệ giữa Việt Nam và các tổ chức tài chính quốc tế được tái lập và bình thường hóa, tạo điều kiện tốt cho sự phát triển của hệ thống ngân hàng. Nhà nước ban hành Luật NHNN và Luật Các TCTD năm 1997 là một bước tiến quan trọng giúp ngành ngân hàng tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, dần phù hợp với môi trường quốc tế.

Trước bối cảnh hệ thống tài chính còn non trẻ, chậm chạp vươn lên theo hướng thị trường, các công cụ tài chính trên thị trường vẫn còn rất hạn chế. TPKB là công cụ nợ có kỳ hạn dưới một năm nhằm bù đắp thiếu hụt tạm thời của NSNN. TPKB xuất hiện từ đầu thập niên 1990 dưới hình thức bán lẻ tại KBNN, đến năm 1995 thì công cụ này được đấu thầu dưới hình thức chiết khấu.

Xét về mặt số lượng, hệ thống tài chính trong giai đoạn này vẫn chỉ có NHNN, NHTM quốc doanh và một vài chi nhánh ngân hàng nước ngoài và Công ty Bảo Việt với vai trò độc quyền trên thị trường bảo hiểm.

Giai đoạn 1998–2010

Đây là giai đoạn đánh dấu nhiều thay đổi trên trong và ngoài nước. Cuộc khủng hoảng tài chính châu Á năm 1997 đã tác động xấu tới thị trường tài chính châu Á, trong đó có Việt Nam. Mặc dù NHNN đã khẩn trương thực hiện các biện pháp tiền tệ linh hoạt nhằm giảm nhẹ các tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng nhưng vẫn còn khá nhiều ngân hàng buộc phải phá sản, đóng cửa, khiến tổng số NHTM cổ phần giảm từ 50 xuống còn 24 trong năm 2004. Xây dựng một hệ thống ngân hàng

lành mạnh, xử lý, củng cố nợ xấu và nâng cao năng lực tài chính vẫn là mục tiêu hàng đầu cùng với việc nâng cao các ứng dụng của khoa học công nghệ. Các cam kết về hội nhập quốc tế trong lĩnh vực ngân hàng được triển khai kể từ khi Việt Nam gia nhập WTO cũng vừa là điều kiện, vừa là thách thức đối với thị trường tài chính, đặc biệt là các NHTM.

Những bước phát triển đầu tiên của TTCK trong giai đoạn 2000–2005 khá trầm lắng, vốn hóa thị trường rất bé, chỉ đạt trên dưới 1% GDP. Luật Chứng khoán được áp dụng từ năm 2007 đã tạo tiền đề cho sự bùng nổ và phát triển thăng hoa của TTCK trong năm 2007 khi giá trị vốn hóa thị trường đạt 43% GDP. Cũng trong năm này, sự kiện Việt Nam gia nhập WTO cũng góp phần tạo nên một cột mốc đáng nhớ của thị trường khi chỉ số VN Index đạt mốc trên 1.170 điểm vào ngày 12/03.

Thị trường bảo hiểm có chút khởi sắc khi trong năm 2000 với việc công ty bảo hiểm nước ngoài đầu tiên đã chính thức hoạt động tại Việt Nam. Trong giai đoạn này, nhiều công ty nhà nước đã hoàn thành một phần tiến trình cổ phần hóa. Quá trình phát triển ngày một thăng hoa khi mảng bảo hiểm nhân thọ ghi nhận mức sinh lời ba chữ số trong năm 2000 và 2001 (Báo cáo ngành bảo hiểm Việt Nam, VPBS 2014). Kể từ năm 2005, mảng bảo hiểm phi nhân thọ bước đầu phát triển mạnh mẽ hơn cùng với quá trình phát triển của ngành thương mại và công nghiệp. Sự kiện Việt Nam gia nhập WTO không chỉ góp phần đẩy nhanh quá trình phát triển của ngành bảo hiểm – ngành vô cùng tiềm năng tại Việt Nam mà còn tạo dựng niềm tin của các doanh nghiệp, các nhà đầu tư vào tương lai mở rộng với nhiều cơ hội cho Việt Nam.

Khi niềm tin của doanh nghiệp được củng cố, nền kinh tế Việt Nam được dự báo sẽ tăng trưởng mạnh trước vô vàn triển vọng khi gia nhập WTO thì cũng là lúc cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu xuất hiện. Thị trường tài chính lại đứng trước nhiều biến động thăng trầm; TTCK năm 2008 lao dốc và thiết lập đáy vào tháng 3/2009 với chỉ số VN Index ở mức 235 điểm. Sau sự phục hồi nhẹ trong hai năm tiếp theo, thị trường lại tiếp tục lao dốc trong năm 2011 do những bất ổn vĩ mô như lạm phát cao, thâm hụt thương mại nặng nề, hệ thống ngân hàng khó khăn, nhiều doanh nghiệp thua lỗ. Nỗ lực của Chính phủ nhằm bình ổn nền

kinh tế vĩ mô trong những năm sau đã bước đầu phát huy tác dụng, thị trường bước đầu phục hồi. Trái lại với TTCK, thị trường bảo hiểm mặc dù vẫn tiếp tục phát triển nhưng đã có xu hướng chững lại do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính và các chính sách của Chính phủ trong việc kiểm chế lạm phát kể từ năm 2008.

Trước năm 2000, toàn bộ các quỹ đầu tư hoạt động tại Việt Nam là các quỹ nước ngoài có thời gian hoạt động từ 10 đến 30 năm và chưa có quỹ do Việt Nam thành lập. Số lượng quỹ đầu tư và công ty quản lý quỹ còn tương đối ít nên hoạt động kinh doanh cũng như thông tin đại chúng còn chưa phổ biến với người dân. Các quỹ hoạt động trong thời gian này phần lớn đã giải thể hoặc tạm ngừng hoạt động.

Sự ra đời của TTCK vào năm 2000 đã đánh dấu một bước ngoặt không chỉ về chất mà còn về số lượng các quỹ đầu tư và công ty quản lý quỹ. Các quỹ đầu tư trong giai đoạn này đã tỏ ra thận trọng hơn, và học được nhiều bài học từ các quỹ đi trước, nên hiệu quả đã tăng lên một cách đáng kể. Giá trị giao dịch của các chứng chỉ quỹ tuy chiếm tỷ trọng rất nhỏ nhưng sự gia tăng trong giá trị giao dịch và mức thanh khoản của các chứng chỉ quỹ đã cho thấy phần nào thành công trong việc gây dựng niềm tin đối với công chúng. Rất nhiều quỹ đã tăng về số lượng và về quy mô, tạo được nhiều uy tín đối với các nhà đầu tư. Cũng trong giai đoạn này, các quỹ do Việt Nam góp vốn và liên doanh cũng đã được thành lập.

Năm 2007 cũng là năm đầu tiên NHNN phát hành TPNH dưới một năm. Khác với TPKB thì TPNH là một công cụ của CSTT để hút thanh khoản chứ không phải để huy động vốn. Thiếu thanh khoản là tình trạng phổ biến trong suốt giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu và hệ thống ngân hàng rung lắc mạnh.

Trước quá trình hội nhập hóa ngày một sâu rộng, đặc biệt là sự kiện Việt Nam gia nhập WTO, hệ thống tài chính Việt Nam đã có những chuyển biến tích cực, đa dạng về hình thức đầu tư và sản phẩm tài chính. TTCK được kỳ vọng sẽ là một kênh dẫn dắt vốn hiệu quả. Sự thay đổi khuôn khổ pháp lý và những bài học kinh nghiệm rút ra từ khủng hoảng tài chính châu Á cũng đã góp phần tạo nên sự phát triển mạnh

của thị trường tài chính trong giai đoạn này. Mức độ thâm nhập của thị trường, mà điển hình là ngành ngân hàng dần được cải thiện, chi tiết sẽ được đề cập cụ thể trong phần sau.

Giai đoạn 2011 đến nay

Cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đã tác động tiêu cực đến nền kinh tế nước ta, NHNN đã điều hành CSTT một cách chủ động và linh hoạt nhằm bình ổn nền kinh tế vĩ mô và duy trì đã tăng trưởng. Luật NHNN và Luật Các TCTD đã được sửa đổi năm 2011 với mục tiêu tạo nền tảng pháp lý hợp lý hơn nhằm đáp ứng yêu cầu hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng. Công cuộc tái cấu trúc hệ thống ngân hàng, sáp nhập và tiếp tục cổ phần hóa các NHTMNN diễn ra tuy chậm nhưng hứa hẹn sẽ mang lại một hệ thống ngân hàng khỏe mạnh hơn.

Do sự phát triển quá nóng của thị trường trong năm 2007, nhiều công ty chứng khoán với năng lực yếu kém và điều kiện tài chính thiếu lành mạnh đã được thành lập. Những công ty này do bị ảnh hưởng nặng nề của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đã làm ăn thua lỗ, thậm chí là phá sản, làm thất thoát một số lượng tài sản lớn. Chính vì vậy, kể từ giai đoạn 2012, công cuộc tái cấu trúc, sáp nhập và thanh lọc các công ty chứng khoán yếu kém diễn ra vô cùng gay gắt.

Trong thời gian này, thị trường bảo hiểm xuất hiện hai sản phẩm mới, bảo hiểm sức khỏe và bảo hiểm hưu trí được lần đầu giới thiệu với công chúng vào năm 2010 và năm 2013. Với mức thâm nhập thấp và tỷ trọng phân hóa chưa cao, ngành bảo hiểm Việt Nam còn rất nhiều triển vọng để phát triển. Bên cạnh đó, dân số Việt Nam sẽ già hóa trong tương lai nên thị trường bảo hiểm nhân thọ sẽ có rất nhiều cơ hội để tăng trưởng.

MOF ban hành Thông tư 183/2011/TT-BTC về việc thành lập các quỹ mở đã làm phát sinh yêu cầu thay đổi và tái cấu trúc mô hình hoạt động của các quỹ đầu tư chứng khoán, xu hướng giải thể các quỹ đóng, quỹ thành viên và thay thế vào đó là sự thành lập các quỹ mở ngày một phổ biến. Tính đến tháng 6/2014, thị trường có 11 quỹ mở được thành lập và chuyển đổi. Sự kiện gần đây nhất là việc niêm yết quỹ ETF đầu tiên của

Việt Nam sẽ tạo cơ hội và điều kiện để thị trường phát triển thêm các dịch vụ mới đáp ứng nhu cầu của các nhà đầu tư.

Có thể khẳng định rằng, thị trường tài chính Việt Nam ngày càng gắn bó chặt chẽ với nền kinh tế. Tổng phương tiện thanh toán (M2) tăng mạnh và vượt qua 100% GDP kể từ năm 2007, cho thấy sự thâm nhập của tiền tệ trong nền kinh tế ngày càng sâu rộng. Các thành phần kinh tế cũng quen thuộc hơn với việc sử dụng đòn bẩy tài chính. Tỷ lệ tín dụng/GDP đã tăng gấp ba lần, từ 32,6% năm 2000 lên 124,7% năm 2010, và giảm xuống còn 108,2% năm 2013. TTCK bùng nổ năm 2007 khi vốn hóa thị trường tăng từ 13,7% GDP năm 2006 lên 25,2% GDP năm 2007, sau đó sụt giảm còn 13,0% GDP vào năm 2011 do ảnh hưởng từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu. Thị trường trái phiếu cũng chứng kiến sự tăng trưởng mạnh mẽ kể từ năm 2007 do nhu cầu bù đắp thâm hụt ngân sách hàng năm khoảng 5% GDP. Thị trường bảo hiểm mới mạnh mẽ hơn xuất hiện, tuy chưa thực sự ghi nhận bước tăng trưởng đáng kể nhưng cũng bổ khuyết các dịch vụ cần thiết cho thị trường tài chính trong nước.

Cho dù có sự gia tăng mạnh mẽ của các tổ chức trung gian tài chính khác, các NHTM, đặc biệt là NHTMNN, vẫn nắm vai trò thống lĩnh thị trường tài chính Việt Nam. Tổng tài sản tài chính của khu vực ngân hàng đạt 6,014 triệu tỷ đồng vào quý III năm 2013 (tương đương 167% GDP); trong đó, tài sản của khối NHTMNN chiếm 45% so với 43% của khối NHTM cổ phần và 12% của khối ngân hàng liên doanh, nước ngoài.

Tuy vậy, sự thâm nhập của ngành ngân hàng vẫn chưa tương xứng với tiềm năng thị trường này. Chỉ có khoảng 21% dân số (trên 15 tuổi) có tài khoản tại các tổ chức tài chính, trong đó chỉ có 11% hộ thu nhập thấp có tài khoản ngân hàng. Khoảng 31% dân số vẫn vay mượn tiền từ bạn bè và người thân hơn là vay tiền của các TCTD. Điều này cho thấy thị trường tài chính phi chính thức vẫn đóng vai trò không nhỏ trong hoạt động vay mượn của các hộ gia đình và doanh nghiệp, đặc biệt là ở khu vực nông thôn. Bên cạnh đó, các dịch vụ ngân hàng hiện đại, hệ thống máy rút tiền tự động (ATM) cũng tăng đáng kể. Số lượng máy ATM tăng gấp 20 lần trong vòng 15 năm lên tới gần 21,2 máy cho 100.000 người trong năm 2012.

Số lượng các chi nhánh ngân hàng vẫn còn khá thấp khi chỉ dừng ở mức ba chi nhánh trên 100.000 người trong vòng năm năm trở lại đây. Do chi phí thành lập một chi nhánh ngân hàng lớn nên việc gia tăng các chi nhánh ngân hàng chưa theo kịp với mức tăng dân số. Hình 4.1 cho thấy tỷ lệ dân số có tài khoản tại các tổ chức tài chính của Việt Nam còn thấp so với các nước phát triển tại châu Á – Thái Bình Dương và các nước có thu nhập thấp, trong đó thành thị có tỷ lệ cao hơn vùng nông thôn. Điều này một lần nữa khẳng định khả năng thâm nhập của ngành tài chính chính thức tại Việt Nam tới người dân và các hộ gia đình, đặc biệt là khu vực nông thôn, còn thấp.

Đứng đầu hệ thống ngân hàng là NHNN Việt Nam, cơ quan của Chính phủ và là NHTU của Việt Nam. Tính đến tháng 6/2014, chỉ có một NHTM mà Nhà nước sở hữu 100% vốn, đó là Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn Việt Nam (Agribank). Các NHTMNN lớn như Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (Vietcombank), Ngân hàng Công thương Việt Nam (Vietinbank), và Ngân hàng Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BIDV) đã hoạt động theo mô hình NHTM cổ phần, cho dù Nhà nước vẫn nắm tỷ lệ vốn chi phối tại các ngân hàng này. Bên cạnh đó, có 34 NHTM cổ phần, năm ngân hàng liên doanh, 54 chi nhánh ngân hàng nước ngoài, 1.100 các quỹ tín dụng và khoảng 60 văn phòng đại diện của ngân hàng nước ngoài. Ngoài ra, hệ thống tài chính ngân hàng còn có NHCSXH (tiền thân là Ngân hàng Phục vụ Người nghèo) và Ngân hàng Hợp tác xã (tiền thân là Quỹ tín dụng Nhân dân Trung ương).

Các tổ chức tài chính phi ngân hàng tuy chưa chiếm tỷ trọng cao trong hệ thống tài chính nhưng lại có lĩnh vực hoạt động đa dạng hơn như tiết kiệm bưu điện, chứng khoán, bảo hiểm, quỹ đầu tư, các quỹ hỗ trợ phát triển, các công ty cho thuê tài chính. Hiện tại, Việt Nam có hơn 17 công ty tài chính và 12 công ty cho thuê tài chính. Phần lớn các công ty cho thuê tài chính này thuộc các NHTM. Hoạt động thuê mua tài chính còn nhiều hạn chế khi tổng số cho thuê của các công ty này có một phần không nhỏ là tài sản của các công ty mẹ thuê.

Mặc dù TTCK còn non trẻ nhưng theo số liệu của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước SSSC, số lượng các công ty chứng khoán hoạt động với

chức năng là tổ chức môi giới đã lên hơn 90 và có hơn 40 công ty quản lý quỹ đầu tư chứng khoán đang hoạt động. Ngoài ra, còn có 24 quỹ đầu tư với hoạt động không chỉ tham gia đầu tư trên TTCK mà còn đầu tư trực tiếp vào các doanh nghiệp.

Thị trường bảo hiểm có tổng cộng 59 doanh nghiệp bảo hiểm, trong đó có 29 doanh nghiệp bảo hiểm phi nhân thọ, 16 doanh nghiệp bảo hiểm nhân thọ, 12 doanh nghiệp môi giới bảo hiểm và hai doanh nghiệp tái bảo hiểm. Tổng doanh thu phí bảo hiểm toàn thị trường đạt 47 nghìn tỷ đồng với tổng tài sản đạt trên 132.000 tỷ đồng tính đến thời điểm cuối năm 2013.

Hình thức tiết kiệm bưu điện hoạt động dựa trên hệ thống bưu cục trải dài trên cả nước của Tổng công ty Bưu chính Viễn thông Việt Nam. Đây là hình thức huy động tiết kiệm nhỏ lẻ và vào tháng 2/2011, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt và cho phép Tổng công ty Bưu chính Việt Nam tham gia góp vốn vào Ngân hàng TMCP Liên Việt bằng giá trị Công ty Dịch vụ Tiết kiệm Bưu điện.

Các quỹ hỗ trợ phát triển với nhiệm vụ cho vay các dự án theo định hướng phát triển của từng địa phương và chuyển sang mô hình Ngân hàng Phát triển (VDB) trực thuộc MOF từ năm 2006.

Xét về phương diện công cụ tài chính, do có kỳ hạn thanh toán ngắn, những công cụ vay nợ được mua bán trên thị trường tiền tệ chịu mức dao động giá thấp, và do đó có độ rủi ro tương đối thấp. Công cụ thị trường tiền tệ gồm có TPKB, tín phiếu NHNN, vay liên ngân hàng bằng đồng nội tệ và ngoại tệ, hay các giấy tờ có giá ngắn hạn khác như hợp đồng mua lại, giấy nợ ngắn hạn, chứng chỉ tiền gửi và thương phiếu.

Đối tượng tham gia đấu thầu chủ yếu là các NHTM và các công ty bảo hiểm, phương thức đấu thầu của Hà Lan⁵³, đặt thầu theo lãi suất có chịu ràng buộc bởi lãi suất trần của MOF. Trong năm 2014, KBNN đã huy động được 263.242 nghìn tỷ đồng TPCP, đây cũng là con số lớn nhất từng được phát hành, trong đó trái phiếu KBNN, NHPT và NHCSXH lần lượt chiếm

⁵³ Đấu giá Hà Lan (Dutch auction) là kiểu đấu giá mà món hàng được đem ra đấu giá được chào ở một mức cao và giảm dần cho tới khi có người chấp nhận mua.

89%, 9% và 2%. Tỷ lệ trúng thầu đạt 65,8% với khối lượng đặt thầu vượt quá 1,71 lần tỷ lệ gọi thầu. (Báo cáo trái phiếu năm 2014, VCBS)

Thị trường thứ cấp cho TPKB cũng đã vận hành, và kể từ tháng 8/2012 thì TPKB được đưa vào lưu ký và giao dịch tập trung tại HNX. Khối lượng giao dịch tăng nhanh, với khối lượng giao dịch trong năm 2014 lên tới 640.650 nghìn tỷ đồng, tăng 94% so với năm 2013.

Đến tận năm 2012 thì NHNN mới phát hành tín phiếu NHNN trở lại để điều tiết thanh khoản tiền đồng khi nhu cầu tín dụng cả trên thị trường liên ngân hàng và tín dụng ra bên ngoài bắt đầu suy giảm. Đỉnh điểm vào tháng 3/2014, dư nợ tín phiếu chưa đáo hạn là 147 nghìn tỷ đồng, tương đương 7 tỷ USD. Trong vòng ba năm trở lại, tỷ lệ tín phiếu so với trái phiếu có xu hướng tăng, cho thấy nhu cầu điều hoà thanh khoản đang có ảnh hưởng không nhỏ lên thị trường vốn.

Hình thức vay liên ngân hàng là loại giao dịch phổ biến giữa các NHTM, gồm các kỳ hạn ngắn như cho vay qua đêm, cho vay kỳ hạn theo tuần và tháng. Thị trường liên ngân hàng từng là nơi để các ngân hàng trao đổi thanh khoản ngắn hạn dựa vào tín chấp, nhưng sau xảy ra việc các TCTD có nợ quá hạn và khó đòi trên liên ngân hàng, NHNN siết chặt hoạt động cho vay trên thị trường này. Hiện nay, các giao dịch trên thị trường chủ yếu diễn ra giữa các ngân hàng trong nhóm G12 – nhóm 12 ngân hàng lớn nhất. Các ngân hàng này đều trong tình trạng dư thừa vốn nên lãi suất trên thị trường có xu hướng giảm, còn những ngân hàng nhỏ không thể đi vay nếu không có tài sản đảm bảo.

Công cụ tài chính phái sinh gồm có hợp đồng hoán đổi, hợp đồng kỳ hạn, hợp đồng tương lai và hợp đồng quyền chọn. Sau gần 15 năm hoạt động, TTCK vẫn chưa có thị trường phái sinh tập trung để hỗ trợ nhà đầu tư đề phòng biến động giá. Thị trường phái sinh phi tập trung đã manh nha hình thành. Sản phẩm phái sinh tiền tệ chỉ tập trung ở một số ít NHTM lớn của Nhà nước và một số ngân hàng nước ngoài, khách hàng ít và khối lượng giao dịch khiêm tốn. Thị trường hàng hoá mới chỉ thăm dò và thử nghiệm hợp đồng tương lai với cà phê, cao su và thép.

Bảng 4.2. Một số chỉ tiêu tiền tệ, tín dụng của hệ thống tài chính Việt Nam, 2000–2014 (% GDP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
M2	41,33	48,27	49,01	57,06	63,66	70,96	79,22	100,58	93,66	105,61	114,85	99,80	106,46	117,03	-
Tín dụng	32,57	36,79	41,38	47,96	56,92	65,40	69,18	88,23	86,86	112,76	124,66	110,22	104,91	108,23	100
TTCK	–	–	–	0,36	0,50	0,59	22,6	40	19	38	39	27,3	26	31	32,23

Nguồn: IMF, WB, tổng hợp từ các nguồn điện tử.

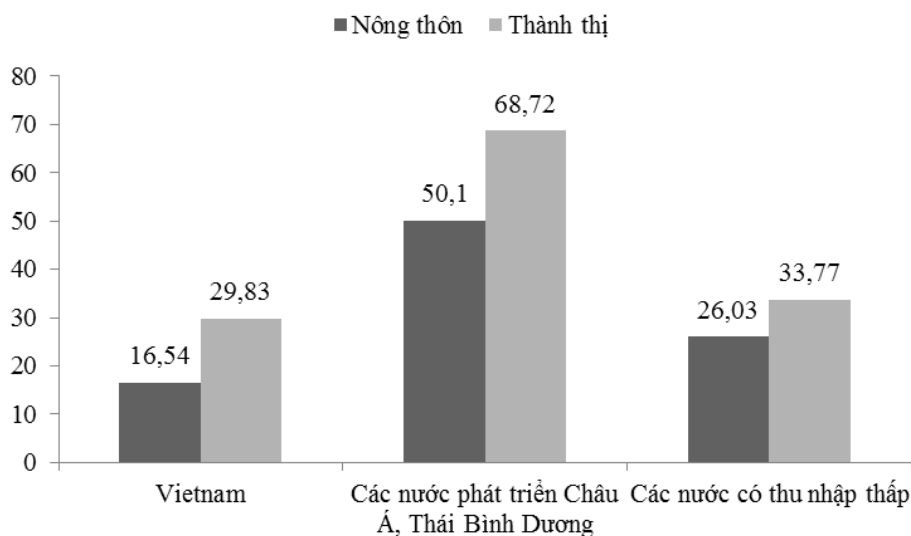
Bảng 4.3. Độ thâm nhập của hệ thống ngân hàng, 2004–2012

Đơn vị: trên 100.000 người

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Máy ATM	1,44	2,97	3,51	7,68	11,98	14,91	17,22	19,79	21,16
Chi nhánh ngân hàng	NA	NA	NA	NA	3,31	3,32	3,25	3,57	3,18

Nguồn: NHNN.

Hình 4.1. Tỷ lệ dân số có tài khoản ngân hàng với tổ chức tài chính, 2012 (%)



Nhìn chung, hệ thống tài chính Việt Nam khá phức tạp với rất nhiều ngân hàng và các công ty tài chính riêng lẻ hoạt động trên cùng một lĩnh vực. Số lượng ngân hàng tương đối lớn, tuy nhiên chưa thực sự hiệu quả. Ngân hàng, mà điển hình là năm NHTM cổ phần chịu sự chi phối của nhà nước, vẫn thống lĩnh thị trường về quy mô vốn cũng như tài sản tài chính. Làn sóng sáp nhập các TCTD hoạt động yếu kém được tin rằng sẽ nâng cao năng lực cạnh tranh của thị trường, đem lại một sân chơi lành mạnh và hiệu quả hơn, mang lại nhiều dịch vụ tốt hơn cho khách hàng. Giai đoạn này chứng kiến sự phát triển về chất hơn là lượng, hay nói cách khác là phát triển theo chiều sâu của hệ thống tài chính.

Đánh giá mức độ tự do hóa hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam

Sau gần 30 năm Đổi mới, hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam đã tương đối hoàn thiện theo hướng thị trường. NHNN đã gia tăng tính độc

lập trong việc sử dụng các công cụ của CSTT để kiểm soát lạm phát. Dòng chảy tín dụng chịu ngày càng ít sự kiểm soát về đích đến, được dẫn dắt bởi tín hiệu lãi suất ít méo mó hơn. Tỷ giá được xác lập chủ yếu bởi cung cầu trên thị trường mà NHNN can thiệp qua các công cụ tiền tệ thay vì hành chính. Rào cản gia nhập được giảm dần theo cam kết mở cửa thị trường tài chính khi gia nhập WTO. Cổ phần hoá ngân hàng và các chính sách phát triển TTCK không có nhiều tiến triển, trái ngược với sự gia tăng giám sát an toàn tài chính của NHNN và ủy ban giám sát hợp nhất.

Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ đưa ra những đánh giá chi tiết về mức độ tự do hoá của hệ thống tài chính – tiền tệ của Việt Nam theo từng tiêu chí trình bày trong Bảng 4.1. Ngoại trừ hai tiêu chí đầu, các tiêu chí sau đều dựa trên phương pháp xác định mức độ tự do hoá tài chính được đề xuất bởi Abiad và cộng sự (2008). Phương pháp này dựa trên việc tính điểm cho bảy chiều kích. Mỗi chiều kích được chấm điểm từ 0 đến 3, với điểm 0 tương ứng với mức độ áp chế cao nhất và điểm 3 tương ứng với mức độ tự do hoá cao nhất. Việc chấm điểm đòi hỏi tính khách quan và giảm thiểu sự tùy tiện, do đó sẽ được thực hiện thông qua một bảng hỏi với quy tắc chấm điểm rõ ràng. Sự thay đổi trong chính sách sẽ thể hiện qua sự thay đổi điểm số trong năm, và ở trong một vài trường hợp sẽ kéo theo sự thay đổi tại nhiều chiều kích. Sự chi tiết của bảng hỏi cho phép xác định với độ chính xác cao về cường độ và thời điểm của các biến cố trong quá trình tự do hoá tài chính.

Tính độc lập của NHNN

Vị trí, chức năng và nhiệm vụ của NHNN đã được điều chỉnh nhiều lần kể từ năm 1990. Dựa trên các quy định pháp lý tại Luật NHNN năm 2010 và các hoạt động thực tiễn trong điều hành CSTT của NHNN trong những năm gần đây, chúng tôi thấy rằng tính độc lập của NHNN đã được cải thiện đáng kể. Từ chỗ có tính độc lập tự chủ hạn chế, NHNN đã được tự chủ trong lựa chọn công cụ điều hành.⁵⁴

⁵⁴ Theo Lybek và Morris (2004), có bốn mức độ tự chủ của NHTU theo mức độ giảm dần là độc lập về mục tiêu hoạt động (*goal autonomy*), độc lập về chỉ tiêu hoạt động

Về phương diện pháp lý: Luật NHNN 2010 không thay đổi nhiều so với phiên bản năm 1997 về địa vị pháp lý, dù thể hiện rõ ràng hơn chức năng và nhiệm vụ của NHNN. NHNN là một cơ quan ngang bộ có vai trò là NHTU của Việt Nam, với vốn pháp định thuộc sở hữu nhà nước. Thống đốc NHNN là thành viên nội các Chính phủ, được Thủ tướng bổ nhiệm và chịu trách nhiệm trước Chính phủ và Quốc hội. Như vậy, NHNN có mức độ độc lập thấp trong Chính phủ.

Về phương diện xác định mục tiêu: CSTT quốc gia theo Luật NHNN 2010 bao gồm quyết định mục tiêu ổn định giá trị đồng tiền bằng chỉ tiêu lạm phát và quyết định sử dụng công cụ và biện pháp để đạt được mục tiêu đề ra. Luật giao quyền quyết định chỉ tiêu lạm phát hàng năm cho Quốc hội, do Chính phủ đệ trình. Khi được thông qua, Thủ tướng Chính phủ và Thống đốc NHNN có toàn quyền lựa chọn những công cụ và biện pháp điều hành CSTT phù hợp để đạt được mục tiêu. Có thể nhận thấy sự thiếp lập này tương ứng với mức độ độc lập tự chủ về lựa chọn công cụ điều hành, và Luật đã nhấn mạnh đến việc xác định và theo đuổi mục tiêu lạm phát hàng năm.

Ở cấp độ độc lập cao hơn (Lybek và Morris, 2004) thì NHTU có quyền quyết định chỉ tiêu hoặc mục tiêu CSTT, ví dụ như NHTU châu Âu có quyền tự xác định CSTT nhằm thực hiện mục tiêu chính sách đã được đề cập rõ trong luật (độc lập chỉ tiêu – Target Autonomy), còn Cục Dự trữ Liên bang Mỹ có quyền tự xác định mục tiêu chính của CSTT trong nhiều mục tiêu được quy định trong luật (độc lập mục tiêu – Goal Autonomy).

Về phương diện lựa chọn công cụ điều hành: Thống đốc NHNN được giao quyền lựa chọn công cụ và biện pháp điều hành phù hợp để thực hiện mục tiêu CSTT. Các công cụ của CSTT bao gồm lãi suất (lãi suất tái cấp vốn, lãi suất tái chiết khấu, trần lãi suất,...), tỷ giá hối đoái, dự trữ bắt buộc, nghiệp vụ thị trường mở và công cụ khác. Từ chỗ sử dụng các công cụ tiền tệ có mức độ cứng nhắc cao, như tỷ lệ dự trữ bắt buộc hay lãi suất cơ bản, khiến việc điều hành tiền tệ gập gềnh và có liều lượng

(target autonomy), độc lập về công cụ (instrument autonomy) và độc lập hạn chế (limited autonomy).

không phù hợp, NHNN đã chuyển sang điều hành một cách linh hoạt và có độ chính xác cao hơn trên cơ sở phối hợp các nghiệp vụ trên thị trường mở và tín phiếu NHNN để điều tiết thanh khoản cũng như trung hoà tiền tệ. Các điều chỉnh về lãi suất và tỷ giá hối đoái được sử dụng kém thường xuyên hơn, dù vẫn là các công cụ mạnh và quan trọng của NHNN, trong những giai đoạn có nhiều biến động về tiền tệ (ví dụ như lạm phát hay cung cầu ngoại tệ).

Về phương diện quản lý, tổ chức: Do là một cơ quan trực thuộc Chính phủ, quy trình bổ nhiệm nhân sự phải tuân theo quy trình của Chính phủ và nhân sự cấp cao phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn (Thống đốc NHNN còn là thành viên nội các), cho nên NHNN không độc lập về quản lý và tổ chức.

Hiện có nhiều thảo luận về gia tăng tính độc lập của NHNN bằng cách điều chỉnh các văn bản hiện hành theo hướng mở rộng quyền quyết định mục tiêu CSTT. Nhưng theo Cargill và Tuan Nguyen (2013), NHNN không nhất thiết cần có thêm tính độc lập trên danh nghĩa mà cần được tập trung vào một nhiệm vụ quan trọng nhất, đó là kiểm soát lạm phát thay vì kiến thiết tín dụng cho khu vực kinh tế Nhà nước. Việc thiết kế thể chế hướng tới xác lập sự độc lập hay phụ thuộc vào chính quyền không quan trọng bằng việc NHNN có thể tập trung theo đuổi chính sách ổn định giá cả để đảm bảo nền kinh tế vận hành trơn tru trong trung hạn.

Kiểm soát tín dụng và quy định dự trữ bắt buộc

Các thay đổi nhằm nới lỏng mức độ kiểm soát lên tín dụng đã được tiến hành trong suốt giai đoạn chuyển đổi sang nền KTTT. Cho tới nay, sự phân bổ tín dụng được thực hiện phần lớn bởi thị trường tài chính. NHNN đã giảm đáng kể tỷ lệ dự trữ bắt buộc, thôi không còn trợ cấp lãi suất rộng rãi. Tuy nhiên, NHNN gần đây lại khôi phục lại chế độ hạn mức tăng trưởng tín dụng sau một thời gian bãi bỏ.

Sau khi chuyển đổi thành hệ thống hai cấp, *NHNN và các ngân hàng quốc doanh đã chấm dứt phân bổ tín dụng trực tiếp* cho các DNNN. Khu vực tư nhân bắt đầu được phép tiếp cận tín dụng ngân hàng. Tín dụng được

phân bổ qua thị trường tài chính chủ yếu bằng tín hiệu lãi suất. Tín dụng cho khu vực tư nhân tăng mạnh từ 10% năm 1991 lên 35% năm 1992 (WB, 1994) và khoảng 70–80% tín dụng cho nền kinh tế vào cuối năm 2013 (Theo các báo cáo tài chính của nhóm bốn NHTM quốc doanh). Tín dụng cho khu vực tư nhân chiếm 114,7 % GDP vào 2010, giảm xuống còn 96,8% GDP vào cuối 2013 so với 44,8% vào năm 2003 và 16,5% vào năm 1993.

Tuy nhiên, các NHTM quốc doanh vẫn chưa dứt bỏ ưu đãi với DNNN và phân biệt đối xử đối với doanh nghiệp tư nhân ở góc độ tiếp cận tín dụng. Các ngân hàng mà Nhà nước giữ tỷ lệ vốn chi phối này không chỉ cung cấp phần lớn các khoản vay và dịch vụ tài chính cho các DNNN mà còn áp dụng mức lãi suất thấp hơn so với khu vực tư nhân. Bốn NHTM quốc doanh gồm Agribank, Vietinbank, BIDV và Vietcombank cung cấp 89% dư nợ tín dụng cho các Tập đoàn và Tổng công ty Nhà nước (tương đương khoảng 14% dư nợ tín dụng toàn hệ thống ngân hàng) tại thời điểm cuối 2011. Có thể một phần lý do là vì họ đã coi rằng khu vực kinh tế nhà nước ít rủi ro hơn. Tín dụng và khả năng tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp tư nhân còn bị chèn ép bởi sự tồn tại dai dẳng của các chương trình cho vay chính sách được cung cấp cho DNNN qua ngân hàng quốc doanh (Hakkala và Kokko, 2007).

Thu hẹp diện trợ cấp lãi suất. Cấp bù chênh lệch lãi suất là một trong nhiều biện pháp được Chính phủ áp dụng nhằm kích thích lĩnh vực khó khăn hoặc cho nhiều lĩnh vực trong giai đoạn kinh tế khó khăn. Việc cấp bù lãi suất cho các khoản vay ngắn hạn phục vụ sản xuất kinh doanh chỉ được áp dụng trong giai đoạn suy giảm kinh tế 2009–2011 và hiện không còn được duy trì. Lãi suất đi vay được ngân sách cấp bù 4 điểm phần trăm trong năm 2009, 2010 và 2 điểm phần trăm trong năm 2011. Hiện tại, chính sách cấp bù lãi suất được Chính phủ ban hành theo Nghị định 75/2011 về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu, được tính hỗ trợ sau đầu tư đối với dự án kết cấu hạ tầng, nông nghiệp nông thôn, công nghiệp nằm trong danh mục.

Tỷ lệ dự trữ bắt buộc tại Việt Nam có xu hướng giảm dần. Vào năm 1990, Pháp lệnh Ngân hàng quy định tỷ lệ dự trữ bắt buộc ít nhất là 10% và cao nhất ở mức 35%. Tỷ lệ dự trữ bắt buộc với tiền gửi nội tệ không kỳ

hạn và có kỳ hạn dưới 12 tháng đã giảm còn 3% từ năm 2009; tỷ lệ dự trữ với tiền gửi kỳ hạn trên 12 tháng cũng giảm còn 1% (cho dù tỷ lệ này đã từng tăng lên 10% vào 2007 và 11% vào 2008 để kiểm soát cung tiền). Từ năm 2011, hạn mức tín dụng được áp dụng trở lại sau 13 năm được dỡ bỏ. Đây là công cụ can thiệp trực tiếp của NHNN được áp dụng theo kế hoạch hàng năm cho từng nhóm ngân hàng với mức độ an toàn tài chính khác nhau (kể từ 2012), nhằm khống chế tăng trưởng tín dụng của hệ thống TCTD và qua đó ngăn chặn lạm phát. Ngoài ra, NHNN còn khống chế tín dụng đi vào khu vực phi sản xuất (dưới 16% tổng dư nợ). Việc chọn can thiệp trực tiếp vào hoạt động ngân hàng cho thấy các công cụ tiền tệ đã không có tác dụng, ảnh hưởng đến khả năng cạnh tranh, cơ cấu và hiệu quả quản trị tín dụng của từng ngân hàng.

Dựa trên hướng dẫn tính toán Chỉ số Cải cách Tài chính được thiết kế bởi Abiad và cộng sự (2008), mức độ tự do hoá hệ thống tài chính – tiền tệ trên phương diện này được chấm điểm như trong Bảng 4.3. Từ 2007–2013, trong bốn yếu tố thì thay đổi đáng kể nhất là hỗ trợ lãi suất. Do có sự thay đổi chính sách hỗ trợ lãi suất trong các năm suy giảm kinh tế nên mức độ tự do hoá suy giảm trong giai đoạn 2008–2011, nhưng tăng trở lại vào hai năm tiếp theo. Tỷ lệ dự trữ được nâng lên trong năm 2008 nhằm chống lạm phát trong nước và được điều chỉnh theo hướng giảm trong các năm tiếp theo khi lạm phát đã hạ nhiệt.

Bảng 4.3. Chỉ số Cải cách Tài chính – Kiểm soát Tín dụng và Dự trữ Bắt buộc

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Dự trữ	2	1	2	2	2	2
Phân bổ tín dụng	0	0	0	0	0	0
Hỗ trợ lãi suất	1	1	0	0	0	1
Hạn mức tăng trưởng	0	0	0	0	0	0
Tổng	3	2	2	2	2	3
Phân loại	Tự do hoá rộng rãi	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Tự do hoá rộng rãi

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

Kiểm soát lãi suất

Kiểm soát lãi suất là một trong những biện pháp được sử dụng triệt để trong hệ thống tài chính – tiền tệ Việt Nam ở cả đầu ra và đầu vào của vốn. Từ chỗ can thiệp sâu trong quá khứ, xu hướng nổi bật kể từ 2010 là nới lỏng kiểm soát, xen lẫn là các biện pháp áp đặt trần lãi suất trong những giai đoạn bất ổn gia tăng.

Kiểm soát lãi suất không còn chặt chẽ cho phép các ngân hàng tự do thoả thuận lãi suất với khách hàng. Mặc dù trên lý thuyết lãi suất cho vay vẫn chịu khống chế bởi mức trần bằng 150% lãi suất cơ bản và mức sàn là lãi suất tái chiết khấu, hai mức lãi suất trên không thực sự có sức ràng buộc trên thực tế và chỉ mang tính tham khảo. *Lãi suất cho vay tiền đồng được tự do hóa hoàn toàn* kể từ tháng 4/2010 với Thông tư 12/NHNN–TT.

Bảng 4.4. Kiểm soát lãi suất qua các thời kỳ

Thời kỳ	Cách thức kiểm soát lãi suất
Trước 1992	Ấn định lãi suất tiền gửi và lãi suất cho vay, phân biệt lãi suất giữa các thành phần kinh tế
1992–1995	Ấn định khung lãi suất: lãi suất tối thiểu cho tiền gửi và lãi suất tối đa cho vay, xoá bỏ sự phân biệt lãi suất giữa các thành phần kinh tế, cho phép thoả thuận lãi suất
1996 –2000	Tự do hóa tiền gửi; quy định lãi suất trần theo thời hạn cho vay; khống chế chênh lệch giữa lãi suất cho vay và huy động vốn bình quân; sử dụng lãi suất tái chiết khấu
2000	Lãi suất cơ bản và biên độ dao động thay thế trần lãi suất; tự do thỏa thuận lãi suất cho vay ngoại tệ, thiết lập thị trường mở
2002–2010	Tự do hóa lãi suất cho vay
2011–2013	Lãi suất trần huy động vẫn được áp dụng nhưng giảm dần mức khống chế; lãi suất trần cho vay ở một số lĩnh vực ưu tiên

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Trần lãi suất tiền gửi có xu hướng giảm về cơ cấu và mức khống chế kể từ 2012, chỉ còn áp dụng các khoản tiền gửi có kỳ hạn dưới sáu tháng, lãi suất các kỳ hạn dài hơn đã được thả nổi. Đây là bước cải thiện rõ ràng từ

Đổi mới hệ thống tài chính – tiền tệ theo hướng thị trường

việc áp đặt trần lãi suất tiền gửi ở hầu hết các kỳ hạn dưới một năm trong giai đoạn nền kinh tế có lạm phát cao. Hiệu lực thực thi của chính sách kiểm soát lãi suất bị nghi ngờ do các ngân hàng có nhiều cách thức để vượt qua rào cản kỹ thuật này. Quy định trần lãi suất thường gây khó khăn hơn về nguồn vốn cho các NHTM nhỏ tại thị trường huy động vốn từ nguồn tiết kiệm và phải trông cậy vào thị trường liên ngân hàng với các khoản vay rất ngắn và chi phí cao.

Chỉ số Cải cách Tài chính được tính theo Bảng 4.5. Có thể thấy quyết định thả nổi lãi suất cho vay vào năm 2010 và nới lỏng kiểm soát lãi suất tiền gửi kể từ 2012 là hai bước nhảy vọt đáng kể nhất trong điều hành tiền tệ. Hệ thống tài chính – tiền tệ Việt Nam chỉ cách sự tự do hoá hoàn toàn lãi suất một bước rất ngắn là thả nổi lãi suất tiền gửi có kỳ hạn dưới 6 tháng.

Bảng 4.5. Chỉ số Cải cách Tài chính – Kiểm soát lãi suất

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Tiền gửi	0	0	0	0	0	1
Tiền vay	0	0	0	2	2	2
Tổng	0	0	0	1	1	3
Phân loại	Áp chế hoàn toàn	Áp chế hoàn toàn	Áp chế hoàn toàn	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Tự do hoá rộng rãi

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Trần lãi suất cho vay tồn tại ở một số lĩnh vực ưu tiên, với lãi suất thấp hơn mặt bằng chung từ 1 đến 2 điểm phần trăm. Lãi suất cho vay ưu đãi được áp dụng cho các lĩnh vực bao gồm sản xuất nông nghiệp, phát triển nông thôn, sản xuất kinh doanh phục vụ xuất khẩu, công nghiệp phụ trợ và đối tượng doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, phát triển doanh nghiệp vừa và nhỏ – các lĩnh vực và đối tượng mà chính phủ coi là động lực cho tăng trưởng trong trung và dài hạn.

Kiểm soát tỷ giá

Kể từ năm 1989, chế độ đa tỷ giá đã được chấm dứt, thay vào đó là hệ thống tỷ giá USD/VND thống nhất. Kể từ năm 1999, NHNN xác lập tỷ giá tham chiếu dựa vào tỷ giá bình quân liên ngân hàng và tỷ giá được dao động trong một biên độ được xác định trước (Mai Thu Hien và Nguyen Thi Minh Hanh, 2013). Lúc này biên độ dao động là tương đối rộng ($\pm 7\%$), về sau có sự thay đổi giữa các thời kỳ, lúc thấp nhất là $\pm 0,1\%$ – tức là tỷ giá tương đối cố định, còn giai đoạn tự do dao động nhất là cuối năm 2008 – đầu 2009 khi biên độ được nâng lên $\pm 5\%$. Sự dao động mạnh về tỷ giá trong giai đoạn 2009–2011 với sự hiện diện của lạm phát cao hai chữ số đã buộc NHNN thu hẹp biên độ về 1%.

Theo phân loại của IMF (2013), Việt Nam trên thực tế đang duy trì cơ chế bình ổn (*stabilized arrangement*) đồng thời neo đồng nội tệ vào đồng đô la Mỹ (USD). Cơ chế bình ổn hoạt động theo cách cơ quan có thẩm quyền (NHNN) mua hoặc bán ngoại tệ để duy trì tỷ giá tại một mức xác định hoặc trong biên độ cho phép. Cũng theo báo cáo của IMF (2013), Việt Nam đã giảm trạng thái ngoại tệ tối đa⁵⁵ nhằm giảm rủi ro tỷ giá của các ngân hàng và khả năng duy trì trạng thái ngoại tệ gây bất lợi đối với đồng nội tệ. Điều kiện cho vay ngoại tệ cũng được siết chặt, doanh nghiệp muốn vay phải có nguồn thu ngoại tệ.

Các biện pháp kiểm soát hiện tại tập trung vào tỷ giá hối đoái danh nghĩa và chính phủ Việt Nam sử dụng dự trữ ngoại tệ quốc gia để bình ổn tỷ giá này. Tuy nhiên, các nhà kinh tế chú trọng nhiều hơn đến tỷ giá hiệu dụng thực tế (REER), tỷ giá đã điều chỉnh lạm phát trong nước. Cơ chế neo tỷ giá danh nghĩa vào đồng USD làm trầm trọng thêm ảnh hưởng của tỷ giá thực cao. Xu hướng gia tăng liên tục của REER kể từ 2011 làm khốn đốn các nhà xuất khẩu và sản xuất hàng cạnh tranh với hàng nhập khẩu vì lợi nhuận bị mất đi. Ảnh hưởng này sẽ bị triệt tiêu bởi năng suất cao hơn dựa trên đầu tư mới, điều đã không xảy ra đối với

⁵⁵ Thông tư 07/2012/TT-NHNN quy định trạng thái ngoại tệ tối đa cuối ngày của các TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài là âm/dương 20% vốn tự có (trước đây là 30%).

đại bộ phận nhà sản xuất nội địa. Phát hiện tình trạng gia tăng tỷ giá thực của Việt Nam giai đoạn 1991–1992, Dapice (1994) nhận định rằng không một doanh nghiệp nào có thể vượt qua cú sốc tăng tỷ giá thực dù được quản trị tốt đến mấy nếu không cải thiện được năng suất. Sau 20 năm, chính sách tỷ giá lại mắc phải điểm yếu này.

Rào cản gia nhập

Quá trình tự do hoá chứng kiến sự đổ bộ của các ngân hàng nước ngoài vào thị trường tài chính – tiền tệ Việt Nam đang còn sơ khai về mức độ phát triển, đơn điệu, và kém đa dạng của các sản phẩm tài chính. Sự mở cửa dần dần, thể hiện qua các cam kết mở cửa thị trường dịch vụ khi gia nhập WTO, cho phép các ngân hàng trong nước làm quen dần với tiêu chuẩn tài chính quốc tế, tăng cường năng lực quản trị rủi ro, và nâng dần năng lực cạnh tranh.

Một trong những rào cản gia nhập thị trường nội địa tương đối hiệu quả là yêu cầu vốn pháp định/tổng tài sản tối thiểu, giúp loại bỏ các tổ chức thiếu năng lực tài chính và kinh nghiệm. Ví dụ, để thành lập và hoạt động ngân hàng liên doanh, ngân hàng 100% vốn nước ngoài, công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính tại Việt Nam thì đối tác nước ngoài phải có tổng tài sản là 10 tỷ USD, phần đóng góp của đối tác nước ngoài không vượt quá 50% vốn điều lệ; đối với chi nhánh ngân hàng nước ngoài tại Việt Nam thì ngân hàng mẹ phải có vốn tối thiểu là 20 tỷ USD; đối với các TCTD trong nước, vốn pháp định tối thiểu là 3.000 tỷ đồng (140 triệu USD); còn với chi nhánh ngân hàng ngoại là 15 triệu USD. Một rào cản khác liên quan đến tỷ lệ sở hữu cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài tại các ngân hàng nội địa là tỷ lệ này không được vượt quá 15% cho một nhà đầu tư chiến lược, và 30% cho các đối tác nước ngoài.

Các NHTM bị hạn chế trong việc mở thêm chi nhánh bao gồm số lượng chi nhánh ở mỗi địa bàn, số chi nhánh được thành lập trong một năm, số vốn điều lệ tối thiểu,... và phải được chấp thuận bởi Thống đốc NHNN⁵⁶ theo yêu cầu của từng giai đoạn.

⁵⁶ Thông tư 21/2013/TT-NHNN ngày 09/09/2013 hiệu lực từ 23/10/2013.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Bên cạnh đó, quy định về phạm vi hoạt động cũng có tác dụng ngăn cản hoặc hạn chế gia nhập thị trường. Khác với ngân hàng liên doanh và ngân hàng cổ phần, chi nhánh ngân hàng nước ngoài chịu hạn chế trong hoạt động của mình, ví dụ như không được phép mở điểm giao dịch khác, bị hạn chế nhận tiền gửi bằng đồng Việt Nam (điều kiện thứ hai được nới lỏng theo lộ trình mở cửa và đã kết thúc kể từ 2011). Các tổ chức tài chính nước ngoài được mở văn phòng đại diện ở Việt Nam nhưng không được phép tiến hành hoạt động thương mại sinh lời trực tiếp. Đối với ngân hàng nước ngoài không có hiện diện thương mại tại Việt Nam thì chỉ được cung cấp một số lượng có hạn các loại dịch vụ.

Bảng 4.6. Chỉ số Cải cách Tài chính – Rào cản gia nhập

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Tỷ lệ sở hữu của đối tác nước ngoài	1	1	1	1	1	1
Gia nhập của khu vực trong nước	1	1	1	1	1	1
Giới hạn mở chi nhánh	0	0	0	0	0	0
Giới hạn phạm vi hoạt động	0	0	0	0	1	1
Tổng	2	2	2	2	3	3
Phân loại	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Tự do hoá rộng rãi	Tự do hoá rộng rãi

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Chỉ số Cải cách Tài chính về Rào cản gia nhập được tính toán như ở dưới. Các điểm không thay đổi trong giai đoạn 2007–2013 bao gồm quy định về tỷ lệ sở hữu cổ phần ngân hàng nội của đối tác nước ngoài ở mức dưới 50% (1 điểm), kiểm soát chặt chẽ về thành lập ngân hàng mới của khu vực tư nhân (1 điểm), và giới hạn lập chi nhánh (1 điểm). Giới hạn phạm vi hoạt động là biện pháp cải cách duy nhất có sự thay đổi về chất, nâng mức độ cải cách tài chính lên 1 bậc, từ *Bị áp chế một phần* sang *Tự do hoá rộng rãi* kể từ sau 2011.

Cổ phần hóa ngân hàng quốc doanh

Phân cấp và tư nhân hóa dịch vụ tài chính là trọng tâm của những cải cách đầu tiên vào hệ thống tài chính trong giai đoạn đầu của Đổi mới. Đặc trưng của giai đoạn tiếp theo là quá trình cổ phần hóa ngân hàng quốc doanh, được thúc đẩy bởi các cam kết mở cửa thị trường trong nước tại Hiệp định Thương mại Việt Nam – Hoa Kỳ và cam kết gia nhập WTO.

Nhận ra yêu cầu phải nâng cao sức cạnh tranh của các ngân hàng nội địa, vào năm 2007, Việt Nam lên kế hoạch cổ phần hóa các ngân hàng quốc doanh và dự kiến đến 2010 giảm tỷ lệ nắm giữ xuống còn 51%. Cuối năm 2013, trong số bốn ngân hàng quốc doanh, chỉ có ba ngân hàng đã được cổ phần hoá (Vietcombank, Vietinbank và BIDV). Còn duy nhất một NHTM mà Nhà nước nắm 100% vốn là Agribank. Hiện chưa rõ khả năng bán cổ phần tại ngân hàng này cũng như NHCSXH và Ngân hàng Phát triển Việt Nam – hai ngân hàng chính sách. Theo Nghị quyết số 15/2014, tỷ lệ sở hữu tối thiểu Nhà nước ở ngân hàng quốc doanh (ngoại trừ Vietinbank) là 65%. Tỷ lệ này hàm ý rằng Nhà nước vẫn duy trì tỷ lệ sở hữu đủ cao để tự quyết định Chủ tịch và các thành viên HĐQT, có nghĩa rằng các ngân hàng này được cổ phần hoá nhưng vẫn là của Nhà nước.

Bảng 4.7. Tỷ lệ sở hữu nhà nước tại các NHTM quốc doanh tính đến cuối 2014

Ngân hàng	Tỷ lệ sở hữu
BIDV	95,76%
Vietcombank	77,11%
Vietinbank	64,5%
Agribank	100%

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

Do tỷ lệ tài sản ngân hàng quốc doanh trên tổng tài sản tài chính của hệ thống ngân hàng giảm xuống dưới 50% kể từ 2009, chỉ số cải cách tài chính trên phương diện này được tính 1 điểm và phân loại *Bị áp chế một phần*.

Bảng 4.8. Chỉ số Cải cách Tài chính – Cổ phần hoá ngân hàng quốc doanh

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Cổ phần hoá NH quốc doanh	0	0	1	1	1	1

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Chính sách phát triển TTCK

Việt Nam đã sớm có những chính sách thúc đẩy sự phát triển của TTCK. Điều này cũng phản ánh định hướng xây dựng hệ thống tài chính dựa vào thị trường (*market-based*) thay vì thuần túy dựa vào ngân hàng (*bank-based*) ở giai đoạn sơ khai. Năm 1996, MOF thành lập Ủy ban Chứng khoán Nhà nước nhằm chuẩn bị cho sự khai sinh của TTCK Việt Nam vào năm 2000. TPCP được đấu giá kể từ 2006 và kể từ 2009, toàn bộ giao dịch và đấu thầu TPCP được đưa về sàn GDCK Hà Nội, đánh dấu giai đoạn đầu tiên của TTCK (1 điểm). Luật Chứng khoán (2007) đã cung cấp những quy định pháp lý về việc phát hành trái phiếu doanh nghiệp. Hệ thống đại lý cấp một (*primary dealer*) cho TPCP mới được đưa vào dù chưa được thử nghiệm. TPCP đã được phát hành ở nhiều kỳ hạn khác nhau, đường lợi suất tham chiếu đang định hình. Do nền kinh tế trong nước đối mặt với khó khăn và bất ổn vĩ mô, Việt Nam không có thêm chính sách đáng kể nào để phát triển TTCK kể từ 2009 (2 điểm).

Bảng 4.9. Chỉ số Cải cách Tài chính – Chính sách phát triển TTCK

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Động lực phát triển	1	1	2	2	2	2
Độ mở với NĐT nước ngoài	1	1	1	1	1	1
Tổng	2	2	3	3	3	3
Phân loại	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Việt Nam cho phép các nhà đầu tư nước ngoài sở hữu cổ phiếu nhưng tỷ lệ nắm giữ tối đa được giới hạn không quá 49%, đạt 1 điểm theo xếp loại cải cách tài chính.

Giám sát an toàn tài chính

Trước khi có mô hình giám sát một cách hiệu quả, NHNN áp đặt quy định tỷ lệ dự trữ bắt buộc cao (từng lên tới 30%) để đảm bảo sự an toàn và sự tin cậy của hệ thống ngân hàng. Hiện nay, Việt Nam vừa sử dụng mô hình giám sát định chế (chuyên ngành) vừa có một cơ quan giám sát hợp nhất. NHNN là cơ quan thanh tra và giám sát hệ thống NHTM Việt Nam; hai lĩnh vực chứng khoán và bảo hiểm được giám sát bởi Ủy ban Chứng khoán Nhà nước và Cục Quản lý, giám sát bảo hiểm thuộc MOF. Chính phủ còn có hai cơ quan tư vấn và tham mưu khác là Bảo hiểm Tiền gửi Việt Nam và Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia mà Ủy ban có bóng dáng của một cơ quan giám sát hợp nhất.

Khung pháp lý cho hoạt động giám sát cũng được cải thiện với việc cải thiện hàng loạt văn bản pháp luật liên quan đến hoạt động thanh tra giám sát, trong đó có nhấn mạnh thanh tra, giám sát nội bộ, kiểm toán độc lập tại từng tổ chức tài chính. Hoạt động thanh tra và giám sát đang hướng tới các chuẩn mực của thế giới như CAMELS, Basel. Theo Lê Xuân Sang (2013), Việt Nam đã đáp ứng được 6/25 nguyên tắc giám sát của Basel. Hệ thống chỉ tiêu giám sát ngân hàng mang tính cảnh báo rủi ro được thành lập và theo dõi bởi nhiều cơ quan, tạo điều kiện cho việc giám sát từ xa bên cạnh hoạt động thanh tra tại chỗ truyền thống. Tuy nhiên, các chuẩn mực về kế toán, kiểm toán còn khác biệt và chưa theo tiêu chuẩn quốc tế, khiến cho các thống kê, đánh giá, và phân tích về mức độ an toàn tài chính thường gây tranh cãi và do đó làm ảnh hưởng đến quá trình thiết kế chính sách.

Bảng 4.10. Chỉ số Cải cách Tài chính – Giám sát an toàn tài chính

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Sử dụng CAR	1	1	1	1	1	1
Tính độc lập	0	0	1	1	1	1
Tính hiệu quả	1	1	1	1	2	2
Tính hoàn thiện	1	1	1	1	1	1
Tổng	3	3	4	4	5	5
Phân loại	Giám sát yếu	Giám sát yếu	Giám sát rộng rãi	Giám sát rộng rãi	Giám sát rộng rãi	Giám sát rộng rãi

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Như vậy, trong giai đoạn 2007–2008, thị trường tài chính Việt Nam trở nên bớt tự do hoá hơn do quy định về kiểm soát tín dụng và tăng dự trữ bắt buộc. Xu hướng tự do hoá bắt đầu quay trở lại kể từ năm 2009, tuy nhiên thay đổi đáng kể nhất là chỉ tiêu “giám sát an toàn tài chính”. Cải cách hệ thống theo hướng tự do hoá không diễn ra theo làn sóng (không có sự gia tăng đột biến trong thời gian ngắn) mà trải dài trong nhiều năm, lộ trình cải cách có thể đã được điều chỉnh theo bối cảnh hàng năm dù định hướng vẫn xuyên suốt. Năm 2010 chấm dứt sự can thiệp lên lãi suất tiền vay – cho dù còn tồn tại quy định trần lãi suất cho một số lĩnh vực ưu tiên – và đến cuối 2013 thì trần lãi suất tiền gửi chỉ còn áp dụng ở kỳ hạn dưới sáu tháng. Các rào cản lên hoạt động của ngân hàng nước ngoài giảm theo lộ trình trong giai đoạn 2007–2011 và giữ nguyên trạng cho đến 2013.

Một số chỉ tiêu không được cải thiện thêm do môi trường tài chính xấu đi. Kể từ năm 2009, Việt Nam không có chính sách nào mới để thúc đẩy TTCK. Sự cải thiện ghi nhận trong chiều kích “cổ phần hoá DNNN” là do tài sản của NHTM tư nhân tăng nhanh hơn khối ngân hàng quốc doanh mà không phải do cổ phần hoá để chuyển ngân hàng quốc doanh thành ngân hàng cổ phần.

Đến năm 2013, thị trường tài chính Việt Nam về cơ bản đã được tự do hoá rộng rãi, với tổng điểm chỉ số cải cách tài chính tăng gần gấp đôi so với sáu năm trước đó. Theo thang điểm cải biến của chỉ số này (đã loại trừ chỉ tiêu tự do hoá thị trường vốn) thì thị trường tài chính Việt Nam chỉ cách

ngưỡng “tự do hoá hoàn toàn” 3 điểm. Số điểm này có thể đạt được nếu kiểm soát lãi suất tiền gửi được dỡ bỏ và thị trường phái sinh được hình thành (dự kiến năm 2016) hoặc/và tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hoá DNNN về dưới 25%.

Bảng 4.11. Chỉ số Cải cách Tài chính tổng hợp

	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Kiểm soát tín dụng và dự trữ bắt buộc	3	2	2	2	2	3
Kiểm soát lãi suất	0	0	0	1	1	3
Gia nhập thị trường	2	2	2	2	3	3
Cổ phần hoá ngân hàng quốc doanh	0	0	1	1	1	1
Phát triển TTCK	2	2	3	3	3	3
Giám sát an toàn	3	3	4	4	5	5
Tổng	10	9	12	13	15	17
Phân loại	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Bị áp chế một phần	Tự do hoá rộng rãi	Tự do hoá rộng rãi	Tự do hoá rộng rãi

Nguồn: *Tổng hợp của tác giả.*

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Thị trường tài chính – tiền tệ Việt Nam chứng kiến nhiều cải cách sâu rộng theo hướng tự do hoá, nằm trong xu hướng bao trùm là sự chuyển dịch nền kinh tế theo hướng thị trường. Các can thiệp trực tiếp lên lãi suất bằng quy định và chỉ thị hành chính dần được loại bỏ, nới lỏng, hoặc thay thế bởi các công cụ kỹ thuật. Thị trường tài chính ngày càng minh bạch hơn về thông tin và đa dạng hoá về sản phẩm và dịch vụ, độ sâu tài chính ngày càng lớn. Khả năng tiếp cận vốn và các dịch vụ tài chính hiện đại của khu vực kinh tế tư nhân gia tăng. Sự có mặt của các ngân hàng, tổ chức tài chính nước ngoài sau khi mở cửa thị trường

tài chính gia tăng sức ép cạnh tranh và hồi thúc cải cách ở trong nước. Các NHTM quốc doanh tiến hành cổ phần hoá, cho phép người dân và nhà đầu tư tiếp cận với tình hình kết quả kinh doanh của chúng. TTCK ra đời và phát triển song song với hệ thống ngân hàng, cung cấp giải pháp huy động vốn trung và dài hạn cho doanh nghiệp tư nhân. Nhờ đó, các nguồn lực dần được khơi thông, lãi suất và tỷ giá trở thành tín hiệu giá cả đáng tin cậy và lèo lái hành vi của các chủ thể tham gia thị trường. Thanh tra và giám sát an toàn tài chính trở thành nhiệm vụ ưu tiên sau các cuộc khủng hoảng tài chính và đang định hình về mô hình cũng như phương thức thực hiện chuẩn hoá theo quốc tế.

Dẫu vậy, hệ thống tài chính – tiền tệ còn tương đối sơ khai và nghèo nàn về dịch vụ so với khu vực và thế giới. Luật pháp đóng vai trò kiểm toá và nắn dòng, không tạo thuận lợi cho sự phát triển của các dịch vụ và công cụ tài chính mới. Hệ thống tài chính phụ thuộc lớn vào hệ thống ngân hàng, quy mô của TTCK, bảo hiểm, và các quỹ đầu tư rất khiêm tốn. Độ mở của thị trường tài chính trong nước thấp, quy mô còn nhỏ cho dù là một trong những thị trường tiềm năng nhất (*frontier market*). Khối NHTMNN có vai trò chi phối và dẫn dắt hệ thống tài chính và tín dụng, có sự ưu ái đối với khu vực kinh tế công về tiếp cận tín dụng và lãi suất. Các CSTT nhiều khi được sử dụng tùy nghi, giật cục và liều lượng không hợp lý khiến niềm tin suy giảm và thị trường biến động mạnh, một phần là do NHNN không có đủ sự độc lập để bám sát mục tiêu chính sách. Bức tranh tổng thể gợi ý rằng hệ thống tài chính tiền tệ đang trong quá trình định hình, chịu sự giằng co giữa quan điểm tự do hoá với tăng cường kiểm soát, và giữa vai trò của thị trường với Nhà nước. Nó bộc lộ tiềm năng phát triển dồi dào của thị trường tài chính Việt Nam, và các biện pháp đổi mới theo hướng thị trường sẽ là đòn bẩy cho một giai đoạn tăng trưởng mới.

Như vậy, dù đã có những bước tiến dài và dứt khoát, Việt Nam cần đẩy mạnh hơn nữa các bước đi thích hợp nhằm củng cố nền tảng của hệ thống tài chính tiền tệ theo hướng thị trường. Nếu không xây dựng được một thị trường tài chính hiệu quả thì nhịp độ tăng trưởng của Việt Nam sẽ chậm lại do các đối tượng muốn vay và đáng tin nhiệm sẽ không có đủ vốn để hoạt động. Dưới đây là những khuyến nghị cụ thể.

NHNN nên tập trung vào nhiệm vụ chống lạm phát và không bị phân tán bởi nhiệm vụ thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội mà Chính phủ giao cho cơ quan này. Sự phân tán này gây ra vấn đề thiếu nhất quán về thời gian của chính sách và giảm lòng tin vào NHTƯ. Để thực thi, NHNN cần có không gian tự chủ hơn trong việc xây dựng và thi hành CSTT, đồng thời sử dụng một bộ quy tắc thay vì tùy ý đột ngột thay đổi chính sách. Sự độc lập của NHNN có thể thúc đẩy việc gỡ bỏ các ràng buộc lên lãi suất, huy động và phân bổ vốn, cho phép thị trường tài chính phát huy hiệu quả từ cạnh tranh và hội nhập quốc tế.

NHNN nên nới lỏng hơn nữa các kiểm soát tín dụng và lãi suất. Các động thái nới lỏng kiểm soát trần lãi suất kể từ 2012 đã tác động tích cực đến các NHTM và tiền ngày một gần với tự do hoá hoàn toàn lãi suất vốn huy động. Một trong những bước tiến tiếp theo của NHNN nên bao gồm bỏ trần tăng trưởng tín dụng với các NHTM. Các chương trình cho vay chính sách cũng cần được điều chỉnh để lãi suất được tự do thoả thuận và đóng vai trò quan trọng hơn trong quy trình cho vay, đồng thời không phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp ngoài Nhà nước.

Cơ quan quản lý cần đặt chính sách tỷ giá trong sự đánh đổi giữa bộ ba bất khả thi. Việc lựa chọn cơ chế cố định hay thả nổi hay thả nổi có điều tiết không quan trọng bằng xây dựng một cấu trúc tài chính – tiền tệ tương thích với nó. Nếu như CSTT độc lập là không thể đánh đổi, nhà điều hành chỉ còn phải lựa chọn giữa tỷ giá ổn định hay độ mở tài khoản vốn. Tỷ giá ổn định, tình trạng sẽ thúc đẩy thương mại, phải đi cùng với sự kiểm soát tài khoản vốn chặt chẽ và ngược lại, tỷ giá thả nổi (ở mức độ hẹp hơn là thả nổi có kiểm soát) lại cho phép độ mở cao hơn của thị trường tài chính nội địa – thúc đẩy hiệu quả của thị trường tài chính.

Tiếp tục cổ phần hoá NHTMNN cũng như giảm mạnh hơn nữa tỷ lệ Nhà nước nắm giữ cổ phần tại các NHTMNN để dân chúng và nhà đầu tư giám sát hiệu quả hoạt động của các NHTMNN. Cho dù hoạt động trên nguyên tắc là NHTM cổ phần, Vietcombank và BIDV gần như vẫn là ngân hàng quốc doanh. Hai ngân hàng này có dư địa để bán bớt tỷ lệ sở hữu cổ phần của Nhà nước, song còn tùy thuộc vào khả năng tìm kiếm đối tác của mỗi ngân hàng.

Dịch vụ tài chính cần được cho phép “đi trước” quy định pháp luật. Các công ty không nhất thiết phải chờ đợi các nhà lập pháp hoàn thiện khuôn khổ luật pháp và khung chính sách để được đưa sản phẩm và dịch vụ ra thị trường. Các nguyên tắc giám sát an toàn tài chính có thể được áp dụng một cách bao trùm trước khi một đạo luật chi tiết được thông qua. Không nên vì đề cao nguyên tắc an toàn tài chính mà làm nghèo nàn chất lượng dịch vụ, khi mà sự đa dạng dịch vụ tài chính cho phép phân tán và phòng hộ rủi ro, điều mà chính sách không thể tác động tới.

Cải cách hệ thống tài chính – tín dụng cần phải hướng đến gia tăng sức cạnh tranh của hệ thống ngân hàng nội địa qua việc nâng cao tiêu chuẩn hoạt động của các NHTM. Một khuyến nghị được WB (1994) đưa ra là trao một loại chứng nhận đặc biệt dành cho ngân hàng nào đáp ứng được hoặc vượt quá nguyên tắc Basel. Chứng nhận này là mục tiêu cho những ngân hàng khác vươn tới và mỗi ngân hàng có thể tự cân đối chi phí và lợi ích của cuộc chạy đua để đạt mục tiêu này. Nhằm khuyến khích sự tự điều tiết, cần tạo điều kiện để hệ thống ngân hàng tạo ra lợi nhuận, vì nếu có lãi thì người quản lý và chủ ngân hàng sẽ đầu tư nhằm nâng cao độ an toàn và sự tin cậy vào dịch vụ ngân hàng. Hơn nữa, lợi nhuận cao hơn cũng cung cấp cơ sở tài chính cho những khoản đầu tư lớn trong dài hạn.

Tùy vào lựa chọn mô hình giám sát tài chính hợp nhất hay chuyên ngành mà Cơ quan Thanh tra, Giám sát Ngân hàng đẩy mạnh hoạt động hiện tại hay chuyển giao cho UBGSTCQG. Bất kể là lựa chọn nào, **hoạt động thanh tra và giám sát toàn bộ hệ thống tài chính cần tiếp cận với tiêu chuẩn thế giới**, thống nhất các khái niệm và phương pháp tính toán để các phân tích được rút ra có tính so sánh với các nước khác trên thế giới, các bài học và kinh nghiệm có thể chuyển giao, và các chính sách được thiết kế một cách chính xác và có tính thực dụng cao.

Tài liệu tham khảo

1. Abiad, A., E. Detragiache, và T. Tresselt (2008), “A new database of financial reforms,” *IMF Working Paper* WP/08/266.
2. Aizenman, J., M. Chinn, và H. Ito (2013), “The “impossible trinity” hypothesis in an era of global imbalances: Measurement and testing,” *Review of International Economics*, 21(3), 447–458.
3. Alesina, A. và L. Summers (1993), “Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence,” *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2. (May, 1993), pp. 151–162.
4. Bade, R. và M. Parkin (1988), *Central bank laws and monetary policy*, Department of Economics, University of Western Ontario.
5. Banaian, K., R. Burdekin và T. Willett (1998), “Reconsidering the Principal Components of Central Bank Independence: The More the Merrier?” *Public Choice*, Vol. 97, No. 1/2 (Oct., 1998), pp. 1–12.
6. Banaian, K., và W. Luksetich (2001), “Central bank independence, economic freedom, and inflation rates,” *Economic Inquiry*, 39(1), 149–161.
7. Barro, R. và D. Gordon (1983), “Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy,” *Journal of Monetary Economics*, 12(1), 101–121.
8. Cargill, T. và Tuan Nguyen (2013), “State Bank of Vietnam needs a single mandate not independence,” *Central Banking Journal*.
9. Cukierman, A., S. Webb, và B. Neyapti (1992), “Measuring The Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes,” *World Bank Economic Review*, 6(3): 353–98.
10. Dapice, D. (1994), “Quản lý kinh tế vĩ mô và cải cách kinh tế,” Chương 3 trong *Việt Nam – Cải cách kinh tế theo hướng rộng rãi*, Viện Phát triển Quốc tế Harvard, 139–168.
11. Demirgüç-Kunt, A., và E. Detragiache (1998), “Financial liberalization and financial fragility” (No. 1917), World Bank Publications.
12. Đoàn Thanh Hà và Phan Thị Thuý Diễm (2013), “Lựa chọn mô hình giám sát ngân hàng: Kinh nghiệm các nước và bài học cho Việt Nam,” *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, số 10 (20), tháng 05–06/2013: 22–31.
13. Hakkala, K. và Kokko, A. (2007), “The State and the Private Sector in Vietnam,” *Working Paper* 236, June 2007.
14. Hasse, R. (1990), *The European Central Bank: Perspectives for a Further Development of the European Monetary System*, Vol. 2, Gütersloh: Bertelsmann Foundation.
15. Huỳnh Thế Du, Nguyễn Minh Kiều, và Đỗ Thiên Anh Tuấn (2013), *Hệ thống tài chính Việt Nam*, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fullbright NV05–53–83.
16. IFF/ZEW (2010), *Study on interest rate restrictions in the EU, Final Report for the EU Commission*, DG Internal Market and Services, Project No. ETD/2009/IM/H3/87, Brussels/Hamburg/Mannheim.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

17. IMF (Quỹ tiền tệ Quốc tế) (2013), *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, Washington, D.C. : International Monetary Fund.
18. Kaminsky, G. và S. Schmukler (2003), "Short-run pain, long-run gain: the effects of financial liberalization," *IMF Working Paper* No. 03/34, Washington: International Monetary Fund.
19. Kydland, F. và E. Prescott (1977), "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3 (Jun., 1977), pp. 473–492.
20. Lê Xuân Sang (2013), "Tái cơ cấu hệ thống giám sát thị trường tài chính Việt Nam," *Tạp chí Quản lý Kinh tế*, số 56, 9–10/2013.
21. Lybek, T. và Morris, J. (2004), "Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management," *IMF Working Paper*, WP/04/226, Washington D.C: International Monetary Fund.
22. MacLaury, B. (1977), "Perspectives on Federal Reserve Independence – A Changing Structure for Changing Times", *Annual Report 1976*, The Federal Reserve Bank of Minneapolis [trực tuyến] tại http://www.minneapolisfed.org/publications_papers/pub_display.cfm?id=690.
23. Mai Thu Hien và Nguyen Thi Minh Hanh (2013), "Enhancing capacity of Vietnam's financial system to fulfil its commitments on financial liberalization under GATS", *SECO / WTI Academic Cooperation Project*, Working Paper Series 3 / 2013.
24. McKinnon, R. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, DC: Brookings Institution.
25. Miller, T., A. Kim, và K. Holmes (2014), *2014 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation.
26. Nguyễn Văn Hà (2013), "Khống chế hạn mức tín dụng: Nên hay không?", *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 17/2013.
27. Pollard, P. (1993), "Central bank independence and economic performance," *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 75 (July/August 1993).
28. Samuelson, P. và W. Nordhaus (2011), *Kinh tế học*, tập 2, tái bản lần 1, NXB Tài chính.
29. Schwab, K. (2013), *The Global Competitiveness Report 2013 – 2014*, Geneva: World Economic Forum.
30. Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press.
31. Vũ Thị Kim Liên (2012), "Phát triển và hoàn thiện thị trường chứng khoán Việt Nam trong bối cảnh tái cấu trúc hệ thống tài chính," Ủy ban Kinh tế Quốc hội.
32. WB (Ngân hàng thế giới) (1994), *Việt Nam chuyển sang kinh tế thị trường*, Ngân hàng Thế giới, Hà Nội: NXB Chính trị Quốc gia.

33. Selgin, G.A. và L.H. White (1987) "The Evolution of a Free Banking System", *Economic Inquiry*. 25 (July): 439–457. Reprinted in Stephen Littlechild (ed.) (1990), *Austrian Economics*. Vol. 2. Brookfield, Vermont: Edward Elgar Publishing Company.
34. von Mises, Ludwig (1935), *The Theory of Money and Credit*. New York: Harcourt Brace. (originally published in German in 1912).
35. Hayek, F. A. (1984), "The Future Monetary Unit of Value." In Barry Siegel (ed.) *Money In Crisis*. San Francisco: Pacific Institute for Public Policy Research.
36. Taylor, J.B. (1993), "Discretion Versus Policy Rules in Practice", *Carnegie–Rochester Conference Series on Public Policy*, No. 39.

Chương 5

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Đức Trung,
Phạm Thế Anh, Nguyễn Thị Luyến

Dẫn nhập

Trong một nền kinh tế, doanh nghiệp là nơi sản xuất ra hàng hoá và dịch vụ nhưng người tiêu dùng mới là nơi quyết định hàng hoá và dịch vụ nào sẽ được tiêu thụ, với khối lượng bao nhiêu và ở mức giá nào. Để đáp ứng được các nhu cầu liên tục thay đổi của người tiêu dùng, doanh nghiệp cần được tự do trong các quyết định sản xuất kinh doanh của mình. Lãi hay lỗ không chỉ mang ý nghĩa thưởng hay phạt, mà còn là còn tín hiệu xác nhận doanh nghiệp nào đang cung ứng những loại hàng hoá và dịch vụ mà xã hội cần, doanh nghiệp nào đang có quyết định kinh doanh đúng và doanh nghiệp nào đang có quyết định kinh doanh sai, là tín hiệu để buộc các doanh nghiệp phải đổi mới sáng tạo để đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của người tiêu dùng. Đó là lý do sự vận hành của hệ thống doanh nghiệp theo tín hiệu thị trường đảm bảo phân bổ nguồn lực trong xã hội tối ưu nhất.

Bảo đảm cho các doanh nghiệp hoạt động theo nguyên tắc thị trường do vậy là điều kiện cần để một quốc gia phát triển ổn định và lâu dài. Tuy nhiên, vì nhiều lý do khác nhau trong các giai đoạn phát triển, hoạt động kinh doanh của một bộ phận doanh nghiệp ở các quốc gia

luôn bị chính phủ can thiệp. Vì vậy, quá trình đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường và giảm can thiệp của chính phủ liên tục diễn ra trong mọi nền kinh tế.

Việt Nam đã tiến hành đổi mới thể chế doanh nghiệp trong gần 30 năm qua theo hướng tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân phát triển, cải cách DNNN, và thu hút đầu tư nước ngoài. Hệ thống doanh nghiệp đã có thay đổi, từ chỗ chỉ bao gồm các DNNN, hợp tác xã và hộ kinh doanh cá thể, đến nay đã hình thành một hệ thống doanh nghiệp đa thành phần, với vai trò ngày càng lớn của khu vực tư nhân.

Trong chương này, chúng tôi thực hiện đánh giá mức độ định hướng thị trường của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam hiện nay để có những đề xuất giải pháp cải cách phù hợp. Cụ thể, chương này bao gồm các nội dung sau: i) Xác định những tiêu chí của hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường; ii) Điểm lại quá trình đổi mới, phát triển hệ thống doanh nghiệp Việt Nam; iii) Đánh giá mức độ định hướng thị trường của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam, và: iv) Kết luận và kiến nghị.

Các tiêu chí đánh giá hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

Trong nghiên cứu này, "hệ thống doanh nghiệp" bao gồm tất cả các đơn vị sản xuất cung ứng hàng hoá trong nền kinh tế cụ thể bao gồm DNNN, doanh nghiệp ngoài nhà nước, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp hộ gia đình, nhưng không bao gồm các hoạt động sản xuất có tính tự cung tự cấp.

"Hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường" được hiểu là hệ thống doanh nghiệp vận hành theo nguyên tắc các doanh nghiệp cạnh tranh lẫn nhau, liên tục đổi mới sáng tạo, để phục vụ tốt nhất cho người tiêu dùng (Mises, 1963 [1949]). Để nguyên tắc này ngự trị thì các doanh nghiệp phải có quyền tự chủ trong các quyết định đầu tư máy móc thiết bị, mua các nguyên liệu đầu vào, thuê nhân công, vay vốn, phân chia lợi

nhuận, tổ chức hoạt động sản xuất, và bán sản phẩm; giá cả, lương bổng, và lãi suất trên thị trường đều được hình thành dựa trên sự thoả thuận tự nguyện của các bên; và việc tham gia và rút lui khỏi một lĩnh vực sản xuất kinh doanh nào đó là dễ dàng, ít tốn kém, không bị ngăn cản cũng như chi phối bởi một nhân tố có tính độc quyền nào đó. Nhưng để có được sự tự chủ và tự nguyện trong các quyết định thì một yêu cầu tiên quyết là các chủ thể kinh tế phải có quyền sở hữu những tài sản trước khi mang đi giao dịch hoặc đưa vào quá trình sản xuất. Tức là, sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất là điều kiện cần cho sự tồn tại của một hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường.

Tóm lại, để phân tích và đánh giá mức độ định hướng thị trường của một hệ thống doanh nghiệp, chúng ta cần dựa trên bốn nhóm tiêu chí sau đây: (1) Quyền sở hữu tư nhân về tài sản; (2) Hệ thống giá cả tự do; (3) Hệ thống cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực và; (4) Tinh thần nghiệp chủ. Trên cơ sở tham khảo các báo cáo đánh giá, xếp hạng các quốc gia liên quan đến hệ thống doanh nghiệp⁵⁷ và một số báo cáo tương tự tại Việt Nam, điển hình là Chỉ số Năng lực Cạnh tranh cấp tỉnh (từ năm 2005) và Chỉ số Kinh doanh Việt Nam (từ năm 2013) của VCCI, chúng tôi xây dựng chi tiết các tiêu chí thành phần như trong Bảng 5.1 để đánh giá mức độ định hướng thị trường của hệ thống doanh nghiệp của Việt Nam.

⁵⁷ Như Báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới, Mức độ thuận lợi đối với hoạt động kinh doanh của WB, Xếp hạng môi trường kinh doanh của Forbes, Chỉ số tự do kinh tế của Quỹ Di sản và Tạp chí Phố Wall, Chỉ số quản trị toàn cầu của WB, v.v. Riêng bảng xếp hạng Doing Business của WB có 11 chỉ số đều liên quan đến hệ thống doanh nghiệp, gồm: Thành lập doanh nghiệp; giải quyết thủ tục cấp giấy phép xây dựng; tiếp cận điện năng; đăng ký quyền sở hữu tài sản; mức độ bảo vệ quyền lợi nhà đầu tư; nộp thuế; giao dịch thương mại qua biên giới; thực hiện hợp đồng; tiếp cận tín dụng; xử lý doanh nghiệp mất khả năng thanh toán; tuyển lao động (tham khảo – không tính điểm xếp hạng).

**Bảng 5.1. Các tiêu chí đánh giá mức độ định hướng thị trường
của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam**

Tiêu chí	Phương pháp đo lường/đánh giá	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
I. Sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh: Hệ thống doanh nghiệp dựa trên nền tảng của sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh			
Bảo đảm quyền sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh đối với doanh nghiệp	Đánh giá pháp luật và thực thi pháp luật về quyền tài sản và quyền tự do kinh doanh theo các tiêu chí: Đầy đủ, minh bạch, tin cậy	Quy định càng đầy đủ, minh bạch, tin cậy và thực thi hiệu quả thì càng chứng tỏ quyền sở hữu tư nhân về tài sản được đảm bảo.	Văn bản pháp luật Chương 2. Các nghiên cứu trong nước, quốc tế khác
Bảo vệ quyền bình đẳng của các chủ sở hữu trong doanh nghiệp đa sở hữu	Đánh giá mức độ tuân thủ thông lệ quốc tế về đối xử công bằng giữa các cổ đông trong quản trị công ty	Mức độ tuân thủ chuẩn mực quốc tế càng cao, quyền cổ đông càng được đảm bảo	Văn bản pháp luật Các nghiên cứu trong nước, quốc tế khác
Tỷ trọng của sở hữu tư nhân trong hệ thống doanh nghiệp	Tỷ trọng sở hữu nhà nước trong hệ thống doanh nghiệp và so sánh với thông lệ quốc tế	Vai trò sở hữu nhà nước giảm thì vai trò sở hữu tư nhân tăng, tạo điều kiện để vận hành cơ chế thị trường	GSO, MPI, MOF OECD, WB, IMF
II. Hệ thống giá cả tự do: Quyền tự do định giá theo quan hệ cung – cầu của thị trường			
Quyền tự do định giá của doanh nghiệp	Số lượng sản phẩm, dịch vụ do Nhà nước điều tiết giá Đánh giá quyền tự chủ của doanh nghiệp	Phạm vi điều tiết của Nhà nước càng nhỏ, thì quyền tự do định giá của doanh nghiệp theo thị trường càng lớn	Văn bản pháp luật Các nghiên cứu trong nước
Tính minh bạch của cơ chế định giá	Đánh giá mức độ công khai cơ chế định giá của doanh nghiệp và Nhà nước	Đảm hệ thống giá cả minh bạch nhằm tạo điều kiện nâng cao hiệu quả của thị trường.	Hệ thống quy định và thực tế thực thi pháp luật

Tiêu chí	Phương pháp đo lường/đánh giá	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
III. Hệ thống cạnh tranh bình đẳng: Cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực			
Bình đẳng tiếp cận nguồn lực	Cơ cấu doanh nghiệp trong tiếp cận vốn, đất đai, lao động Đánh giá tình hình tuân thủ nguyên tắc "Không làm méo mó thị trường và điều kiện cạnh tranh" của OECD, WB	Việc tiếp cận nguồn lực và thị trường phải căn cứ vào khả năng thực tế của doanh nghiệp theo yêu cầu của thị trường.	GSO Hệ thống quy định pháp luật Các nghiên cứu có liên quan
IV. Tinh thần nghiệp chủ: Nỗ lực và động cơ kinh doanh theo nguyên tắc thị trường			
Hiện diện của nghiệp chủ	Số doanh nghiệp thành lập mới hàng năm. Số người tự làm chủ doanh nghiệp	Động cơ đầu tư vào sản xuất kinh doanh thu lợi nhuận	MPI, GSO, VCCI
Sự thành công của nghiệp chủ	Số doanh nghiệp nhỏ sống sót	Mức độ hiệu quả thị trường	Điều tra SMEs định kỳ của BPS; VCCI
Khả năng tạo mới	Tỷ lệ doanh nghiệp đăng ký sở hữu trí tuệ	Chứng tỏ khả năng sáng tạo	MOST, VCCI

Nguồn: Nhóm nghiên cứu tự xây dựng.

Sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh

Sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh tạo động lực cạnh tranh, khuyến khích sử dụng có hiệu quả nguồn lực, thúc đẩy quan hệ trao đổi, quan hệ cung – cầu, giá cả, quan hệ tài sản, quan hệ hợp đồng, "là nền tảng cho hoạt động của một nền KTTT. Phạm vi và mức độ can dự của khu vực tư nhân vào nền kinh tế thể hiện mức độ vận hành theo cơ chế thị trường của nền kinh tế đó".⁵⁸ Vì vậy, một hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường phải dựa trên nền tảng của sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh. Nghiên cứu này sử dụng các nhóm tiêu chí sau đây để đánh giá mức độ định hướng thị trường của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam xét dưới góc độ bảo đảm quyền sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh vận hành có hiệu quả trong hệ thống doanh nghiệp:

(1) Các tiêu chí bảo đảm quyền sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh của doanh nghiệp gồm:

- Tiêu chí bảo đảm quyền tự do đầu tư, thành lập doanh nghiệp: Xem xét số lượng và tính hợp lý của danh mục ngành nghề cấm kinh doanh, kinh doanh có điều kiện, độc quyền nhà nước, độc quyền DNNN; các quy định về trình tự, thủ tục đăng ký kinh doanh, thành lập doanh nghiệp.
- Tiêu chí bảo đảm quyền chủ sở hữu tư nhân đối với doanh nghiệp: Xem xét mức độ bảo đảm quyền sở hữu tư nhân trong doanh nghiệp bằng việc đánh giá tính đầy đủ, minh bạch và tin cậy của hệ thống pháp luật và thực thi pháp luật về vấn đề này.

(2) Các tiêu chí bảo vệ quyền bình đẳng của các chủ sở hữu trong doanh nghiệp: Đánh giá mức độ bảo vệ các nhà đầu tư tư nhân, các chủ sở hữu nhỏ, cổ đông thiểu số, cổ đông nước ngoài trên cơ sở các tiêu chí có liên quan của OECD (2004, 2005) và WB (2014).

(3) Tỷ trọng của sở hữu tư nhân trong hệ thống doanh nghiệp: Một hệ thống doanh nghiệp càng định hướng thị trường thì tỷ trọng sở hữu tư nhân càng lớn, sự tham gia thị trường của sở hữu nhà nước giảm. Vì vậy, có thể đánh giá vai trò của sở hữu tư nhân một cách gián tiếp thông

⁵⁸ Bộ Thương mại Mỹ (2002).

qua vị thế của sở hữu nhà nước. Nghiên cứu này sẽ tham khảo thông lệ và thực tiễn các nền KTTT về vị thế của sở hữu nhà nước, từ đó so sánh với thực trạng Việt Nam.

Hệ thống giá cả tự do

Tự do định giá theo quan hệ cung – cầu là đặc điểm của KTTT. Một hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường đòi hỏi doanh nghiệp phải có quyền định giá theo tín hiệu thị trường. EU xác định "giá cả, chi phí, đầu vào được xác định bởi cung cầu thị trường" là một tiêu chí của KTTT. Mỹ và Canada sử dụng mức độ can thiệp giá của Nhà nước trong việc đánh giá một nền kinh tế phi thị trường.⁵⁹ Cam kết gia nhập WTO (2006) cũng yêu cầu Việt Nam phải tôn trọng các tiêu chí thương mại, tức là các tiêu chí về giá cả, chất lượng, khả năng bán ra thị trường, khả năng cung cấp của doanh nghiệp.

Từ thực tiễn đó, nghiên cứu này đánh giá mức độ tự do định giá của doanh nghiệp trên hai tiêu chí:

- Quyền tự do định giá của doanh nghiệp: Xem xét việc bảo đảm quyền tự do định giá của hệ thống doanh nghiệp trên cơ sở phân tích định tính danh mục, phạm vi Nhà nước điều tiết giá, không chỉ giá bán sản phẩm, dịch vụ đầu ra mà còn bao gồm cả giá yếu tố đầu vào, trong đó có vấn đề tự do thương lượng hợp đồng lao động và tiền lương.
- Tính minh bạch của cơ chế định giá: Đánh giá mức độ công khai cơ chế định giá của doanh nghiệp và của Nhà nước thông qua tiêu chí "khả năng được cung cấp hoặc được tiếp cận đầy đủ với thông tin về giá cả của các sản phẩm, dịch vụ". Phương pháp thực hiện là kế thừa kết quả của các nghiên cứu; tiến hành rà soát quy định có liên quan, đặc biệt trong lĩnh vực định giá của các ngành cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu nhưng khách hàng không có nhiều lựa chọn và thương lượng giá cả như chăm sóc sức khỏe, y tế, giáo dục, dịch vụ công ích, v.v.

⁵⁹ Xem dẫn chiếu tại Chương 1.

Mức độ cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực

Tự do cạnh tranh là cơ chế căn bản để vận hành KTTT.⁶⁰ Mọi doanh nghiệp đều bình đẳng, có quyền tiếp cận như nhau đối với các nguồn lực cho sản xuất kinh doanh. Mặt khác, phân bổ nguồn lực phải tương xứng với hiệu quả khai thác và sử dụng của các khu vực, các doanh nghiệp để tránh lãng phí nguồn lực, ảnh xấu đến sức cạnh tranh và hiệu quả của nền kinh tế.

Về thể chế, Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD (2005)⁶¹ nêu rõ nguyên tắc "*Khuôn khổ pháp lý và quản lý DNNN phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường nơi các DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân có thể tự do cạnh tranh nhằm làm tránh biến dạng thị trường*" với sáu nhóm tiêu chí: (1) Phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của nhà nước; (2) Đơn giản hóa và hợp lý hóa khuôn khổ pháp lý cho DNNN; (3) Công khai trách nhiệm chính trị – xã hội của DNNN; (4) DNNN phải áp dụng các luật lệ chung; (5) DNNN phải có khả năng thay đổi cơ cấu vốn sở hữu; và (6) DNNN phải cạnh tranh trong tiếp cận nguồn lực tài chính.

Trên cơ sở nguyên tắc của OECD (2005), Báo cáo "Công cụ quản trị DNNN" của WB (2014) đặt ra các yêu cầu cụ thể đối với khung khổ quản trị DNNN như: Pháp luật về quản trị DNNN không được chồng chéo, mâu thuẫn; cần áp dụng các quy định của doanh nghiệp khu vực tư nhân cho khu vực DNNN về hình thức pháp lý, cơ cấu quản trị; áp dụng pháp luật cạnh tranh chung để gỡ bỏ các khoản hỗ trợ từ nhà nước, các hành vi ứng xử có tính ưu đãi của Nhà nước, tính đúng, tính đủ chi phí...; không miễn trừ DNNN khỏi phá sản doanh nghiệp; áp dụng các nguyên tắc và quan hệ lao động của khu vực tư nhân; tách bạch rõ ràng mua sắm của DNNN khỏi mua sắm của Chính phủ; xây dựng khung khổ vận hành có hiệu quả chức năng chủ sở hữu đối với DNNN; thiết lập kỷ luật tài chính đối với DNNN, giảm ưu tiên cho DNNN trong tiếp cận nguồn tài chính, xác định rõ và phân tách các chi

⁶⁰ Michael Watts (1998).

⁶¹ OECD (2005b).

phí thực hiện nhiệm vụ chính trị – xã hội, giám sát và quản lý rủi ro tài chính quốc gia gây ra bởi DNNN.

Nghiên cứu này lựa chọn các tiêu chí đánh giá mức độ cạnh tranh tiếp cận các nguồn lực của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam gồm:

Cơ cấu (%) khu vực doanh nghiệp về tiếp cận vốn (tín dụng), đất đai, lao động nhằm đưa ra bức tranh thực tế trong tiếp cận các nguồn lực của doanh nghiệp khu vực tư nhân.

Đánh giá khung khổ quản trị DNNN theo tiêu chí "Không làm méo mó thị trường và điều kiện cạnh tranh" của OECD và WB để nhìn nhận rõ hơn về khung khổ thể chế bảo đảm bình đẳng tiếp cận các nguồn lực của DNNN và doanh nghiệp khác.

Tinh thần nghiệp chủ

Động cơ lợi nhuận để khuyến khích sản xuất kinh doanh và cạnh tranh là đặc trưng của KTTT. Trong một nền KTTT thuần túy, doanh nghiệp chỉ có thể kiếm được lợi nhuận siêu ngạch từ sáng tạo đổi mới. Động cơ lợi nhuận theo hướng này gắn liền với hoạt động nghiệp chủ. Tuy nhiên, trong một nền KTTT có sự can thiệp của Nhà nước, các doanh nghiệp có thể có được lợi nhuận siêu ngạch thông qua tìm kiếm đặc lợi (*rent-seeking*) từ các chính sách ưu đãi hoặc bảo hộ của Chính phủ. Vì lý do đó, để đánh giá sự phát triển của hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường, yếu tố "động cơ lợi nhuận để khuyến khích sản xuất" sẽ được phản ánh thông qua tiêu chí "tinh thần nghiệp chủ" của cộng đồng doanh nghiệp.

Tinh thần nghiệp chủ thể hiện bằng lòng nhiệt huyết và kỹ năng sáng tạo, đổi mới, chấp nhận rủi ro để đầu tư các nguồn lực cần thiết cho việc thành lập, vận hành doanh nghiệp nhằm mục đích tạo ra sự thịnh vượng cá nhân và gia tăng giá trị cho xã hội theo các nguyên tắc thị trường.

Có nhiều tổ chức và định chế quốc tế nghiên cứu về tinh thần nghiệp chủ trong khuôn khổ các dự án, báo cáo về chỉ số kinh doanh. "The OECD's Entrepreneurship Indicators Project" đã xây dựng hệ thống các chỉ số đánh giá tinh thần nghiệp chủ với các chỉ tiêu như: Tỷ

lệ thành lập mới các doanh nghiệp có sử dụng lao động; tỷ lệ các doanh nghiệp tăng trưởng cao; tỷ lệ doanh nghiệp trẻ có tăng trưởng cao; tỷ lệ doanh nghiệp có sử dụng lao động ngừng hoạt động; tỷ lệ tăng số lượng doanh nghiệp; tỷ lệ doanh nghiệp sống sót sau ba năm và năm năm; tỷ lệ tự làm chủ doanh nghiệp; năng suất bình quân của các doanh nghiệp mới thành lập, v.v.⁶²

Đáng chú ý hơn về chủ đề này có Báo cáo Chỉ số Kinh doanh Toàn cầu (Global Entrepreneurship Monitor – GEM) của Hiệp hội các nhà nghiên cứu doanh nhân toàn cầu (GERA) xây dựng từ năm 1999 đến nay. Năm 2013 là năm đầu tiên VCCI đại diện cho Việt Nam tham gia nghiên cứu GEM. Báo cáo "Chỉ số kinh doanh Việt Nam 2013: GEM Việt Nam 2013"⁶³ đã sử dụng bốn nhóm chỉ số đo lường: Thái độ và nhận thức về kinh doanh; hoạt động kinh doanh; triển vọng kinh doanh; khung hỗ trợ kinh doanh.

Chương này sẽ tham khảo và kế thừa kết quả nghiên cứu từ Báo cáo của VCCI để đánh giá về tinh thần nghiệp chủ của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam với ba chỉ tiêu: Hiện diện của nghiệp chủ, sự thành công của nghiệp chủ, và khả năng tạo mới.

Quá trình phát triển của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam

Tương tự Chương 2, chương này chia quá trình phát triển của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam theo hướng thị trường từ năm 1986 tới nay thành bốn giai đoạn tương ứng với những lần ban hành Hiến pháp mới hoặc có những sửa đổi Hiến pháp quan trọng. Đó là giai đoạn 1986–1991, giai đoạn 1992–2000, giai đoạn 2001–2012, và từ 2013 tới nay.

⁶² Nadim Ahmad, Richard G. Seymour (2008).

⁶³ VCCI (2014).

Giai đoạn 1986–1991

Năm 1986, Việt Nam chính thức đề ra và thực hiện đường lối đổi mới, phát triển kinh tế nhiều thành phần. Trong bối cảnh đó, hệ thống doanh nghiệp Việt Nam đã có những thay đổi quan trọng sau đây:

Sở hữu tư nhân được chính thức thừa nhận trong hệ thống doanh nghiệp

Trước năm 1986, doanh nghiệp khu vực tư nhân (hay doanh nghiệp ngoài quốc doanh) chưa được chính thức thừa nhận trong văn bản pháp luật, mặc dù luôn tồn tại dưới nhiều hình thức trong thực tế. Điều này đã thay đổi sau năm 1986. Luật đầu tư nước ngoài (1987) đã tạo cơ sở pháp lý cho sự xuất hiện của hình thức tổ chức doanh nghiệp mới là xí nghiệp liên doanh và xí nghiệp 100% vốn nước ngoài. Nghị định số 27-HĐBT (1988) về đơn vị kinh tế cá thể, kinh tế tư doanh, Nghị định số 28-HĐBT (1988) về kinh tế hộ gia đình và sau này là Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân (1990) đảm bảo rõ ràng hơn về địa vị pháp lý của doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước. Tuy vậy, mức độ khuyến khích doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước ở giai đoạn này còn thấp, quyền tự do kinh doanh bị hạn chế, danh mục cấm tư nhân kinh doanh hoặc kinh doanh theo điều kiện là rất rộng; điều kiện gia nhập thị trường chưa thuận lợi, chưa thực sự tạo động lực các nhà đầu tư bỏ vốn thành lập và đăng ký kinh doanh do trình tự, thủ tục phức tạp, phiền hà.

Bước đầu nới lỏng quyền định giá của doanh nghiệp

Cho đến năm 1985, Nhà nước áp dụng hệ thống "hai giá" đối với doanh nghiệp, gồm giá sản phẩm cung cấp theo kế hoạch Nhà nước và giá thỏa thuận đối với sản phẩm ngoài kế hoạch.⁶⁴

Tháng 9/1985, Việt Nam thực hiện cuộc điều chỉnh "Giá – Lương – Tiền" với mục tiêu nhanh chóng chuyển từ cơ chế "hai giá" thành cơ chế "một giá", tiền tệ hóa tiền lương, thực hiện hạch toán kinh tế ở các đơn vị sản xuất kinh doanh, xóa bỏ bù lỗ, chuyển hẳn công tác ngân hàng sang hạch toán kinh tế, lấy hiệu quả kinh tế của đồng vốn làm tiêu chuẩn

⁶⁴ Nghị quyết 156-HĐBT và Nghị định số 33-HĐBT năm 1984.

hàng đầu trong hoạt động tín dụng của ngân hàng.⁶⁵ Tuy vậy, mục tiêu này không đạt được ở thời điểm đó, Nhà nước phải điều chỉnh lại cách thức tiến hành theo hướng đổi mới từng phần.

Về quản lý giá cả, việc áp dụng cơ chế "một giá" không thành công và gần như trở lại với cơ chế "hai giá" ở thời điểm cuối năm 1985.⁶⁶ Đến Quý III năm 1986, doanh nghiệp được thêm quyền định giá trong bán lẻ hàng tiêu dùng.⁶⁷ Từ năm 1988, số lượng sản phẩm, dịch vụ do Nhà nước định giá hoặc quyết định khung giá tiếp tục giảm, bỏ định giá chuẩn với giá giao nộp lương thực, giá vàng bạc, đá quý, giá xây dựng cơ bản... Nhìn lại cả giai đoạn 1986–1991, phạm vi can thiệp giá của Nhà nước hẹp dần, nhưng quyền tự do định giá của doanh nghiệp theo định hướng thị trường thì vẫn ở mức độ thấp.⁶⁸ Điểm tích cực cần nhìn nhận là cách thức định giá của Nhà nước đã đổi mới, chuyển từ hệ thống giá hành chính sang định giá theo nguyên tắc thị trường.

Về tiền lương, vào tháng 9/1985, Chính phủ đặt mục tiêu bãi bỏ chế độ cung cấp hiện vật theo giá bù lỗ, chuyển sang chế độ trả lương bằng tiền⁶⁹ nhưng không thực hiện được trên diện rộng, doanh nghiệp vẫn phải tiếp tục thực hiện cơ chế trả lương một phần bằng tiền và một phần bằng hiện vật (gồm sáu mặt hàng thiết yếu gạo, thịt lợn, nước mắm, đường, chất đốt và xà phòng giặt).⁷⁰ Từ giữa năm 1988 đến đầu năm 1989, Chính phủ ban hành một số văn bản quan trọng về "bù giá vào lương", cơ bản thực hiện được mục tiêu tiền tệ hóa tiền lương, bỏ hẳn việc trả lương bằng hiện vật cùng với chế độ tem phiếu mua hàng.⁷¹ Cùng với đó, mức lương tối thiểu thiếu liên tục được điều chỉnh theo sự

⁶⁵ Nghị quyết Trung ương 8 Khóa V của ĐCSVN.

⁶⁶ Chỉ thị số 392/CT của Chủ tịch HĐBT ngày 13/12/1995.

⁶⁷ Kết luận của Hội nghị Bộ Chính trị bàn những biện pháp cấp bách về giá – lương – tiền ngày 16/09/1986.

⁶⁸ Quyết định số 90-HĐBT ngày 24/05/1988.

⁶⁹ Nghị định số 235-HĐBT ngày 18/09/1985.

⁷⁰ Quyết định số 122-HĐBT ngày 4/10/1986.

⁷¹ Quyết định số 198/CT của Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ngày 21/06/1988, Quyết định số 202-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng ngày 28/12/1988, Thông tư liên bộ số 01-TT/LB ngày 12/01/1989.

biến động của giá cả, từ 27,3 đồng (trước đổi tiền năm 1985) lên thành 220 đồng (sau đổi tiền 1985, tiền mới bằng 10 lần tiền cũ), và 22.500 đồng (năm 1989).

Về tiền tệ, Việt Nam thực hiện "Thu – Đổi tiền" vào tháng 9/1985 với phương thức 1 đồng mới bằng 10 đồng cũ nhằm mục tiêu điều chỉnh và ổn định sức mua của đồng tiền. Nhiều nghiên cứu cho thấy mục tiêu này không đạt được. Về tổ chức ngân hàng, từ tháng 3/1988, hình thành "hệ thống ngân hàng hai cấp", gồm: NHNN thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ, tín dụng và các ngân hàng chuyên doanh, thực hiện nhiệm vụ kinh doanh tín dụng và dịch vụ ngân hàng, được thành lập trên cơ sở chuyển và tách ra từ NHNN, có tư cách pháp nhân, bình đẳng trong quan hệ kinh doanh đối với các đơn vị và các thành phần kinh tế.⁷² Từ những năm 1989–1990, lãi suất tiền gửi, cho vay và tỷ giá hối đoái dần được điều chỉnh tăng cho phù hợp với yêu cầu của tình hình kinh tế xã hội.

Hình thành tư duy tạo sự bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực

Tạo bình đẳng giữa các thành phần kinh tế được nhìn nhận về mặt tư duy là chủ yếu. Còn trong thực tế, các quan điểm, định hướng lớn của Nhà nước vẫn xác định khu vực quốc doanh có vai trò quyết định trong nền kinh tế, cần phải chiếm tỷ trọng lớn trong các ngành, lĩnh vực và chi phối được các thành phần kinh tế khác; cần có chính sách ưu đãi về thuế, tín dụng, đầu tư.⁷³

Ngay cả khi chính thức được trao quyền tự chủ và hoạt động với tư cách một đơn vị kinh tế độc lập vào năm 1987,⁷⁴ DNNN (khi đó gọi là xí nghiệp quốc doanh) vẫn được Nhà nước cân đối bổ sung một phần vật tư, thiết bị khi cần thiết; được NSNN cấp phát vốn xây dựng cơ bản đối với các công trình mới hoặc đầu tư mở rộng theo kế hoạch của Nhà nước, theo chỉ tiêu kế hoạch nhà nước qua hệ thống ngân hàng; được Ngân hàng cấp tín dụng với lãi suất ưu đãi khi sử dụng vốn vay có hiệu quả; được Nhà nước cấp vốn lưu động định mức; được hỗ trợ khi khó

⁷² Nghị định số 53-HĐBT ngày 26/03/1988.

⁷³ Văn kiện đại hội VI (1998) của ĐCSVN.

⁷⁴ Quyết định số 217-HĐBT năm 1987.

khăn về tài chính;⁷⁵ được áp dụng chế độ thu quốc doanh (nhiều mức thuế suất) và thu trích nộp lợi nhuận với nhiều lợi thế hơn so với thuế công thương nghiệp áp dụng cho các thành phần khác.⁷⁶ DNNN có nhiều lợi thế trong tiếp cận đất đai bởi việc giao mặt bằng sản xuất kinh doanh là nội dung cấu thành trong quy trình thành lập mới xí nghiệp quốc doanh hoặc dự án đầu tư mới.

Trong khi đó, cho tới đầu những năm 1990, doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước vẫn bị giới hạn về quy mô và phạm vi hoạt động, có vai trò liên kết và hỗ trợ kinh tế quốc doanh là chủ yếu; không được buôn bán các loại vật tư do Nhà nước thống nhất quản lý và các loại vật tư do Nhà nước độc quyền kinh doanh; được kinh doanh xuất nhập khẩu nhưng phải chọn tổ chức xuất nhập khẩu của Nhà nước để ủy thác xuất sản phẩm, nhập vật tư theo các điều kiện thoả thuận trong hợp đồng kinh tế; không được quy định rõ quyền liên doanh với nước ngoài để sản xuất, hoặc gia công hàng xuất khẩu; bị giới hạn số lao động tối đa được thuê,...⁷⁷ Sau Đại hội lần thứ VII của Đảng năm 1991, những giới hạn này dần được gỡ bỏ.

Khơi dậy lại tinh thần nghiệp chủ

Kinh tế tư nhân có sức sống bền bỉ kể cả trong giai đoạn kế hoạch hóa tập trung. Sau khi chính thức được thừa nhận về pháp luật, tinh thần kinh doanh bước đầu được khơi dậy. Tuy vậy, trong những năm đầu (1988–1990), sự phát triển của doanh nghiệp khu vực tư nhân còn chậm do lòng tin vào sự ổn định của chính sách còn thấp,⁷⁸ nhưng sau đó đã mạnh dần lên về lượng, trước hết trong kinh doanh quy mô nhỏ ở lĩnh vực thương mại (Năm 1991, đã có gần 1,5 triệu hộ kinh doanh cá thể có đăng ký trong khi chỉ có hơn 100 công ty đăng ký theo luật mới).

⁷⁵ Theo "Lịch sử tài chính Việt Nam" trên trang tin điện tử của MOF (<http://mof.gov.vn>), phần ngân sách chi cho bù lỗ, trợ giá đã chiếm tới trên 10% NSNN chi cho tiêu dùng trong cả giai đoạn 1986-1990.

⁷⁶ Mãi tới năm 1990, mới có các luật thuế thống nhất đối tượng áp dụng, trong đó Luật Thuế lợi tức và Luật Thuế doanh thu đã bỏ chế độ thu quốc doanh.

⁷⁷ Nghị định số 27-HĐBT năm 1988.

⁷⁸ Báo cáo Chính trị của Đại hội VII ĐCSVN năm 1991.

Giai đoạn 1992–2000

Chủ trương phát triển KTTT, nâng cao vai trò của khu vực tư nhân, ban hành Hiến pháp năm 1992, các văn bản luật về sở hữu, thương mại, doanh nghiệp, hợp tác xã, đặc biệt Luật Doanh nghiệp 1999 là những điểm nhấn thể chế đối với hệ thống doanh nghiệp Việt Nam trong 10 năm cuối thế kỷ XX.

Từng bước mở rộng quyền tự do kinh doanh

Trong giai đoạn này, Việt Nam có những thay đổi về quan điểm trong xác định vai trò của khu vực kinh tế tư nhân, chuyển từ vai trò "liên kết, hỗ trợ thành phần kinh tế XHCN" (năm 1986) sang "vừa cạnh tranh vừa hợp tác, bổ sung cho nhau trong nền kinh tế quốc dân thống nhất" (1991).

Sự hạn chế về quy mô phát triển của doanh nghiệp khu vực tư nhân bị bãi bỏ. Sự tồn tại lâu dài của sở hữu tư nhân và doanh nghiệp khu vực tư nhân được bảo đảm bằng Hiến pháp và văn bản luật. Hiến pháp khẳng định quyền tự do kinh doanh của người dân; kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh. Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển.

Dù vậy, việc cải thiện điều kiện gia nhập thị trường còn chậm trong suốt những năm 1992–1999. Phạm vi của ngành nghề cấm kinh doanh, ngành nghề kinh doanh với giấy phép đặc biệt, ngành nghề kinh doanh theo quy chế riêng của các bộ và địa phương vẫn còn rộng và cơ bản không có sự khác biệt lớn so với trước khi ban hành Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990.⁷⁹ Trình tự, thủ tục đăng ký kinh doanh mang nặng tư duy quản lý cũ, rườm rà, mất nhiều thời gian và tốn phí. Phải tới năm 1999 khi Quốc hội ban hành Luật Doanh nghiệp (thay thế Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân), thì điều kiện gia

⁷⁹ Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân, Nghị định số 221-HĐBT, Nghị định số 222-HĐBT.

nhập thị trường mới được cải thiện. Việc thành lập, đăng ký kinh doanh của doanh nghiệp trở nên dễ dàng hơn, thuận tiện hơn, tạo nên một tư duy mới trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

Điều chỉnh phạm vi điều tiết giá của Nhà nước theo hướng tiếp cận dần với cơ chế thị trường

Năm 1992, Chính phủ ban hành Nghị định số 137-HĐBT về quản lý giá, Nhà nước chỉ còn định giá chuẩn đối với năm nhóm hàng,⁸⁰ định giá tối đa hoặc tối thiểu của bảy nhóm hàng⁸¹ và thực hiện các biện pháp bình ổn giá khi cần thiết, trước hết là giá lương thực và tỷ giá hối đoái giữa đồng tiền Việt Nam với các ngoại tệ mạnh. Có thể nói, cơ chế quản lý giá đã thay đổi căn bản so với giai đoạn trước, phạm vi định giá của Nhà nước đã giảm thiểu, quyền định giá của doanh nghiệp tăng lên mạnh mẽ, kể cả đối với các DNNN.

Xây dựng khung khổ pháp luật hướng tới tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng

Sau Hiến pháp mới năm 1992, nhiều văn bản luật quan trọng đã được ban hành, trong đó, liên quan đến hoạt động của các doanh nghiệp, đáng chú ý có Luật Đất đai 1993 (thay thế Luật Đất đai 1987), Luật Các TCTD (thay thế Pháp lệnh Ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính năm 1990), Luật Thuế TNDN 1997, Luật DNNN 1995,

⁸⁰ Gồm: Điện, cước thư, cước điện thoại, điện báo trong nước; thủy lợi phí đối với việc sử dụng nước từ công trình thủy lợi đầu tư bằng nguồn vốn NSNN; tài nguyên nhượng bán hoặc cho thuê; đất cho thuê; nhà ở thuộc sở hữu nhà nước cho thuê hoặc bán.

⁸¹ Gồm: (1) Giá tối đa hàng chuẩn: xăng dầu, kim loại, urê, xi măng, giấy in báo, cước vận chuyển bằng đường sắt, đường biển đối với lương thực từ Nam ra Bắc, phân bón từ Bắc vào Nam và một số hàng hoá quan trọng đưa lên miền núi, giá giới hạn mua vào và bán ra các mặt hàng thuộc danh mục dự trữ quốc gia. (2) Giá tối thiểu mua thóc, giá tối đa bán gạo tại các thị trường trọng điểm khi có biến động giá. (3) Giá tối đa nước máy tại các thành phố, khu công nghiệp; (4) Giá xuất khẩu tối thiểu bằng ngoại tệ: gạo, dầu thô, giá nhập khẩu tối đa bằng ngoại tệ, xăng dầu, urê; (5) Giá để tính thuế đối với đất; (6) Giá để tính thuế một số hàng nhập khẩu; và (7) Tỷ giá giữa đồng Việt Nam và đồng ngoại tệ.

Luật Hợp tác xã 1996, Luật Thương mại 1997, Luật Khuyến khích đầu tư trong nước 1998, Bộ luật Lao động 1994, Bộ luật Dân sự 1995, Luật Phá sản doanh nghiệp 1993, v.v. Năm 1995, Luật DNNN ra đời, lần đầu tiên luật hóa nguyên tắc Nhà nước quản lý các DNNN bằng công cụ pháp luật. DNNN chính thức được pháp luật thừa nhận là một pháp nhân độc lập với Nhà nước, có quyền tự chủ kinh doanh. DNNN yếu kém phải giải thể, phá sản như mọi doanh nghiệp khác. Việc sắp xếp, tổ chức lại DNNN làm giảm số lượng DNNN từ 12.300 doanh nghiệp xuống còn khoảng hơn 6.000 doanh nghiệp vào năm 1995. Bao cấp, bù lỗ cơ bản bị thu hẹp. Cổ phần hoá, giao, bán, khoán kinh doanh và cho thuê DNNN được thí điểm và dần mở rộng, bước đầu điều chỉnh nguồn lực giữa DNNN và doanh nghiệp khác. DNNN cổ phần hóa là những doanh nghiệp niêm yết đầu tiên trên TTCK hoạt động từ đầu những năm 2000.

Xét trong phạm vi văn bản luật, DNNN và doanh nghiệp khu vực tư nhân trong nước có cơ hội bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực. Tuy nhiên, sự phân biệt đối xử trên thực tế vẫn còn lớn, chủ yếu do quy định dưới luật và hành vi ứng xử của bộ máy quản lý nhà nước. Nhiều nghiên cứu khi đó đã chỉ ra DNNN có nhiều lợi thế trong tiếp cận các dự án đầu tư của Nhà nước, đặc biệt khi chủ đầu tư là cơ quan chủ quản; được khoan nợ, giãn nợ, xoá nợ; là doanh nghiệp độc quyền trong lĩnh vực độc quyền nhà nước; là đối tác chính trong hợp tác đầu tư nước ngoài; nhiều doanh nghiệp được Nhà nước bảo lãnh vay vốn, thủ tục vay đơn giản do được tin cậy; được lợi trong đấu thầu hạn ngạch xuất khẩu; được hỗ trợ trong đổi mới công nghệ và sản phẩm; có ưu thế trong việc xin cấp đất, v.v.⁸²

Thúc đẩy tinh thần nghiệp chủ

Trong năm đầu tiên thực hiện Luật Doanh nghiệp tư nhân và Luật Công ty, chỉ có trên 100 doanh nghiệp đăng ký kinh doanh (1991). Sang năm 1992, con số này đã tăng 30 lần. Kể từ đó cho đến năm 1999, đã có trên 40.000 doanh nghiệp đăng ký mới, tạo ra hơn nửa triệu chỗ làm việc, trung bình mỗi năm có thêm 5.000 doanh nghiệp với tổng vốn đăng ký hơn 2.600 tỷ đồng, đóng góp trên 8% GDP. Ngoài ra, có hơn 1,5 triệu

⁸² CIEM-UNDP (2001).

hộ kinh doanh cá thể có đăng ký kinh doanh theo Nghị định 66/HĐBT, sử dụng hơn 3 triệu lao động và tạo ra 9% tổng sản phẩm xã hội.⁸³

Đặc biệt, ngay sau khi Luật Doanh nghiệp 1999 có hiệu lực, tạo bước đột phá về bảo đảm quyền tự do kinh doanh, gỡ bỏ nhiều rào cản gia nhập thị trường của doanh nghiệp khu vực tư nhân, thì số lượng doanh nghiệp thành lập mới đã tăng đột biến. Có thể nói, vai trò của các doanh nghiệp nói chung, đội ngũ doanh nhân nói riêng, ngày càng cao trong nền kinh tế, thực sự trở thành một chủ thể quan trọng trong hệ thống thể chế kinh tế Việt Nam 10 năm cuối thế kỷ XX.

Giai đoạn 2001–2012

Đặc điểm của giai đoạn 2001–2012 là hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng, nhiều cam kết đa phương và song phương được ký kết, dẫn đến điều chỉnh chính sách, pháp luật cũng như hoạt động của các doanh nghiệp, điển hình là Hiệp định Thương mại Việt - Mỹ (có hiệu lực cuối năm 2001) và gia nhập WTO (từ đầu năm 2007).

Mở rộng quyền tự do kinh doanh

Trong những năm đầu thế kỷ XXI, tinh thần đảm bảo quyền tự do kinh doanh của Luật Doanh nghiệp 1999 có tác động lan tỏa lớn đến hệ thống văn bản cũng như hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; làm thay đổi đáng kể cơ chế hoạt động cũng như cấu trúc nội tại của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam. Về mặt chủ trương, Việt Nam khẳng định mọi doanh nghiệp, mọi công dân được đầu tư kinh doanh theo các hình thức do luật định và được pháp luật bảo vệ. Về pháp luật, đã có nhiều nỗ lực bảo đảm quyền tự do kinh doanh được thực thi với các biện pháp như: Thuận lợi hóa điều kiện gia nhập thị trường với trọng tâm là việc đơn giản hóa thủ tục và thay đổi căn bản phương thức cấp đăng ký kinh doanh; thu hẹp ngành nghề lĩnh vực cấm kinh doanh và kinh doanh có điều kiện cũng như lĩnh vực độc quyền của DNNN, v.v.

⁸³ CIEM -UNDP (1999).

Năm 2005, Việt Nam ban hành Luật Doanh nghiệp mới, tạo cơ sở cho các giải pháp tăng mức độ thuận lợi gia nhập thị trường, thu hẹp đối tượng cấm thành lập và quản lý doanh nghiệp; thiết lập quy trình liên thông giải quyết thủ tục đăng ký kinh doanh, cấp mã số thuế và khắc dấu; thống nhất mã số đăng ký kinh doanh và mã số thuế thành mã số doanh nghiệp; rút ngắn thời gian đăng ký kinh doanh xuống không quá năm ngày; xóa bỏ giấy phép khắc dấu, thiết lập cơ sở pháp lý và hạ tầng cho đăng ký kinh doanh qua mạng; xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về đăng ký kinh doanh. Theo số liệu của Cục Đăng ký kinh doanh, thời gian trung bình cần cho việc thành lập doanh nghiệp đã giảm từ 6–12 tháng (1991–1999), 50 ngày (2000–2005), 22 ngày (2006), 15 ngày (2007), 5–10 ngày (2008) xuống còn tối đa năm ngày (2009 – nay). Còn nếu tính chung thời gian đăng ký kinh doanh, đăng ký thuế và đăng ký con dấu thì đã giảm từ 32 ngày (trước năm 2006) xuống còn 15 ngày đối với thành lập mới doanh nghiệp.

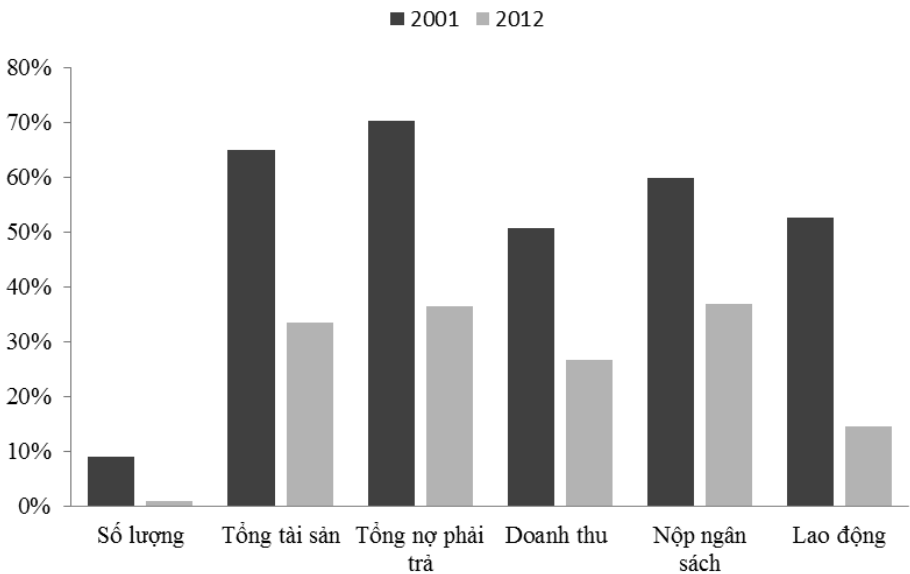
Quyền tự do định giá của các doanh nghiệp được nâng lên

Pháp lệnh giá năm 2002 quy định hoạt động "điều hành giá" của Nhà nước với năm nội dung: Bình ổn giá, định giá – hiệp thương giá, thẩm định giá, kiểm soát giá độc quyền và chống bán phá giá. Trong đó, phạm vi định giá của Nhà nước tiếp tục giảm, bỏ quyền định giá xuất khẩu tối thiểu bằng ngoại tệ của gạo, dầu thô, giá nhập khẩu tối đa bằng ngoại tệ của xăng dầu, urê; giá để tính thuế một số hàng nhập khẩu; tỷ giá giữa đồng Việt Nam và đồng ngoại tệ. Năm 2012, Luật Giá thay thế Pháp lệnh giá 2002, xác định phạm vi định giá của Nhà nước với ba nhóm hàng hóa dịch vụ là: Độc quyền nhà nước sản xuất kinh doanh; tài nguyên quan trọng; và hàng dự trữ quốc gia, sản phẩm, dịch vụ công ích và dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN. Luật cũng xác định nguyên tắc Nhà nước "điều tiết giá" thay vì "điều hành giá", đồng thời có thêm các quy định đảm bảo việc định giá của Nhà nước cũng phải nhất quán theo nguyên tắc thị trường.

Thực hiện nguyên tắc bình đẳng, không phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế

Sau nhiều năm đổi mới, pháp luật về tổ chức doanh nghiệp đã đạt được sự thống nhất, không phân biệt tính chất sở hữu và thành phần kinh tế; DNNN, doanh nghiệp FDI chuyển sang các hình thức tổ chức của Luật Doanh nghiệp; Luật DNNN hết đối tượng điều chỉnh; tác động tích cực đối với quá trình cải cách DNNN và thu hút đầu tư nước ngoài. Nhiều hạn chế trước đây đối với nhà đầu tư nước ngoài đã được bãi bỏ. DNNN phải điều chỉnh quản trị doanh nghiệp, hướng tới cơ chế vận hành như khu vực tư nhân. Pháp luật về tín dụng, đất đai, lao động, thuế, đầu tư liên tục được bổ sung, sửa đổi theo hướng tiếp cận với nguyên tắc của KTTT; tạo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp trong tiếp cận nguồn lực sản xuất kinh doanh và cạnh tranh.

Hình 5.1. Tỷ trọng DNNN trong khu vực doanh nghiệp có đăng ký ở Việt Nam năm 2001 và 2012



Nguồn: GSO (2010, 2014).

Nhìn lại cả quá trình từ năm 2001 đến năm 2012, cơ cấu hệ thống doanh nghiệp đã có sự thay đổi cơ bản; hoán đổi vị trí và vai trò giữa DNNN và doanh nghiệp khác, trước hết về nguồn lực (vốn và lao động) và đóng góp cho tăng trưởng kinh tế (doanh thu).

Tinh thần nghiệp chủ dâng cao

Sau khi Luật Doanh nghiệp 1999 được ban hành, số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới đã tăng nhanh, đạt 157,9 nghìn doanh nghiệp cho cả giai đoạn 2000–2005. Kể từ năm 2006, số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới theo Luật Doanh nghiệp 2005 tăng đột biến, đỉnh cao là các năm 2009 và 2010 với trên 80 nghìn doanh nghiệp/năm.

Từ năm 2011, số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới bắt đầu giảm, nhưng vẫn ở mức cao, trung bình gần 75 nghìn doanh nghiệp/năm.⁸⁴ Hoạt động đầu tư, kinh doanh ngày càng sôi động, tinh thần kinh doanh lan tỏa tới nhiều tầng lớp dân cư. Vốn đầu tư ngoài quốc doanh tăng đều hàng năm, kể cả trong giai đoạn nền kinh tế khó khăn. Lĩnh vực và hình thức kinh doanh ngày càng đa dạng.

Giai đoạn từ 2013 tới nay

Năm 2013, Hiến pháp mới khẳng định các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm. Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường.

Cũng trong giai đoạn này, Việt Nam bắt đầu triển khai mạnh mẽ các chương trình tái cơ cấu nền kinh tế với ba lĩnh vực ưu tiên:

- i) Tái cơ cấu thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống các NHTM và các tổ chức tài chính nhằm loại bỏ nguy cơ mất an toàn đối với hệ thống tài chính.

⁸⁴ Cổng Thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia: <http://dangkykinhdoanh.gov.vn>.

- ii) Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công nhằm thay đổi cơ chế và cách thức huy động, phân bổ, quản lý và sử dụng vốn đầu tư xã hội; đảm bảo đầu tư của nhà nước tập trung vào lĩnh vực mà tư nhân không đầu tư, hoặc không thể đầu tư; mở rộng phạm vi và cơ hội cho đầu tư tư nhân, nhất là tư nhân trong nước.
- iii) Tái cơ cấu DNNN mà trọng tâm là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước nhằm thay đổi vai trò, chức năng của từng loại DNNN; đổi mới, phát triển và áp dụng khung quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; áp đặt đầy đủ kỷ cương nhà nước và kỷ luật thị trường buộc các DNNN phải hoạt động đầy đủ theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp khác.

Hiện nay, các chương trình tái cơ cấu vẫn đang được triển khai ở giai đoạn đầu, nên kết quả cũng như tác động chưa thật rõ nét, ngoại trừ đã đạt được sự đồng thuận xã hội và quyết tâm chính trị, ban hành các văn bản quy phạm luật.⁸⁵

Ngoài ra, do Hiến pháp mới ban hành năm 2013 nên nhiều văn bản luật chưa kịp được sửa đổi, bổ sung và ban hành. Cuối năm 2014, Quốc hội đã thông qua hai bộ luật quan trọng về doanh nghiệp là Luật Doanh nghiệp và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, có hiệu lực từ tháng 7/2015.

Theo số liệu của Cổng Thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia, năm 2013 có 76.955 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới với số vốn đăng ký 398.681 tỷ đồng, tăng 10,1% về số doanh nghiệp và giảm 14,7% về số vốn đăng ký so với năm 2012; năm 2014 có 74.842 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới với tổng số vốn đăng ký là 432.286 tỷ đồng. Báo cáo Kết quả điều tra xu hướng kinh doanh của doanh nghiệp năm 2014 của Tổng cục Thống kê cho thấy, số doanh nghiệp thực tế còn hoạt động chiếm 94,4% (cùng thời điểm năm 2012 là 91,6%); các chỉ tiêu cơ bản về lao động, vốn, doanh thu, xuất khẩu, lợi nhuận và các điều kiện khác của kinh tế vĩ mô dần tốt lên theo nhìn nhận của doanh nghiệp.

⁸⁵ Thông báo của Văn phòng Chính phủ số 334/TB-VPCP ngày 21/08/2014.

Đánh giá quá trình đổi mới hệ thống doanh nghiệp Việt Nam theo hướng thị trường

Doanh nghiệp Việt Nam có vai trò ngày càng quan trọng trong tăng trưởng và phát triển kinh tế, nhưng vẫn đang trong quá trình chuyển đổi, mức độ định hướng thị trường chưa cao.

Hệ thống doanh nghiệp chưa thực sự dựa trên sở hữu tư nhân. Việc bảo đảm quyền sở hữu tư nhân về tài sản doanh nghiệp chưa đáp ứng yêu cầu của thông lệ KTTT. Hiệu lực thực thi quyền bình đẳng của các chủ sở hữu còn thấp. Quy mô, phạm vi và vai trò của sở hữu nhà nước ở mức cao so với đặc trưng của một hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường.

Quyền tự do định giá của doanh nghiệp ngày càng mở rộng, nhưng phạm vi và cách thức can thiệp giá của Nhà nước vẫn chưa phù hợp với yêu cầu phát triển KTTT, đặc biệt trong giá cả các đầu vào quan trọng của doanh nghiệp là năng lượng và đất đai. Tính minh bạch của cơ chế định giá còn thấp.

Hệ thống cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực đã dần hình thành, nhưng kết quả phân bổ nguồn lực không tương xứng với cơ cấu của hệ thống doanh nghiệp và yêu cầu của KTTT. Một khối lượng lớn nguồn lực quan trọng của nền kinh tế tập trung vào một nhóm nhỏ DNNN. Doanh nghiệp khu vực tư nhân – chiếm tỷ trọng tuyệt đối lớn về số lượng và được cho là sử dụng nguồn lực có hiệu quả – lại không thuận lợi trong việc tiếp cận các nguồn lực này. Khung khổ thể chế đảm bảo tính toàn vẹn của thị trường cạnh tranh còn nhiều điểm chưa phù hợp với thông lệ quốc tế.

Tinh thần nghiệp chủ tăng mạnh, nhưng còn thấp so với yêu cầu của KTTT. Số doanh nghiệp tư nhân thành lập mới tăng nhanh và đều; tỷ lệ thành công của nghiệp chủ tương đồng với mức trung bình trên thế giới; nhưng tỷ lệ cá nhân người tự làm chủ còn thấp, khả năng tạo mới ngày càng thụt hậu.

Dưới đây là những đánh giá chi tiết theo từng tiêu chí trong Bảng 5.1.

Sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh

Một hệ thống doanh nghiệp định hướng thị trường cần dựa trên nền tảng của sở hữu tư nhân và tự do kinh doanh. Xét trên khía cạnh này, hệ thống doanh nghiệp Việt Nam chỉ đáp ứng một phần yêu cầu của KTTT:

- Pháp luật bảo vệ quyền tài sản thuộc sở hữu tư nhân trong doanh nghiệp tương đối đầy đủ, nhưng tính minh bạch và độ tin cậy còn thấp; thực thi yếu;
- Quyền tự do đầu tư và kinh doanh của doanh nghiệp đã được mở rộng; số lượng ngành nghề bị cấm hoặc hạn chế kinh doanh đã được thu hẹp đáng kể;
- Pháp luật bảo vệ quyền bình đẳng của các chủ sở hữu doanh nghiệp nhìn chung đã hướng tới các chuẩn mực và nguyên tắc quốc tế, nhưng mức độ tuân thủ ở khâu triển khai thực hiện còn thấp;
- Tỷ trọng của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp vẫn cao so với thông lệ quốc tế, chứng tỏ sở hữu tư nhân chưa trở thành nền tảng của hệ thống doanh nghiệp.

Về bảo đảm quyền sở hữu tư nhân về tài sản doanh nghiệp

Về quyền tự do đầu tư, thành lập doanh nghiệp

Quyền tự do lựa chọn ngành nghề thành lập doanh nghiệp đã mở rộng với việc thu hẹp ngành nghề cấm hoặc hạn chế kinh doanh. Trình tự, thủ tục đăng ký kinh doanh, thành lập doanh nghiệp ngày càng thuận lợi hơn, thời gian và chi phí thành lập doanh nghiệp giảm, được cộng đồng doanh nghiệp trong nước đánh giá cao. Điều tra của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam và Dự án sáng kiến năng lực cạnh tranh về sự hài lòng doanh nghiệp khi hoạt động kinh doanh tại các tỉnh thành cho thấy, cộng đồng doanh nghiệp luôn đánh giá tốt nhất lĩnh vực thành lập doanh nghiệp so với lĩnh vực khác khi chỉ số này đạt số điểm là 8,59/10 điểm năm 2011 và luôn tăng từ năm 2006 đến nay.

Những tiến bộ này là đáng ghi nhận so với trước đây. Tuy vậy, so sánh trên bình diện quốc tế, việc đổi mới còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu phát triển KTTT. Trong bảng xếp hạng theo chỉ số "thành lập doanh nghiệp" của Doing Business (WB), Việt Nam vẫn bị đánh giá thấp, đứng

thứ 116 trên 183 quốc gia (Báo cáo 2010 cho năm 2009), 100/183 (2011), 103/183 (2012), 108/185 (2013), 109/189 (2014) và 125/189 (2015).

Nghiên cứu này đã rà soát hệ thống pháp luật hiện hành và thấy rằng, mặc dù đã quy định tương đối đầy đủ về vấn đề này, nhưng tính minh bạch và độ tin cậy của các quy định chưa cao, cụ thể là:

- Hiện còn thiếu thống nhất giữa danh mục ngành nghề cấm kinh doanh của Luật Doanh nghiệp, lĩnh vực cấm đầu tư của Luật Đầu tư và sản phẩm, dịch vụ cấm kinh doanh của Luật Thương mại.⁸⁶ Quy định của pháp luật về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện còn bất cập, chưa xác định, tập hợp và công khai hóa danh mục ngành, nghề kinh doanh có điều kiện và các điều kiện kinh doanh tương ứng; nhiều quy định về điều kiện kinh doanh đã lạc hậu, không phù hợp với thực tiễn hoặc không cần thiết cho mục tiêu quản lý nhà nước, gây ra rào cản gia nhập thị trường, ảnh hưởng tiêu cực đến môi trường đầu tư, kinh doanh;⁸⁷
- Nhiều điều kiện kinh doanh không được quy định cụ thể và thiếu minh bạch về trình tự, hồ sơ, thủ tục, tạo ra sự tùy tiện, tiêu cực của cơ quan quản lý nhà nước. Tính minh bạch của vấn đề này còn nằm chỗ, các quy định về ngành, lĩnh vực cấm hoặc kinh doanh có điều kiện chủ yếu ban hành ở các văn bản dưới luật có giá trị pháp lý thấp hơn. Theo báo cáo của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến nay, trên cả nước có 386 ngành, nghề kinh doanh có điều kiện thuộc phạm vi quản lý nhà nước của 16 Bộ, ngành, được quy định tại 391 văn bản, bao gồm: 56 Luật, 08 Pháp lệnh, 115 Nghị định, 08 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 176 Thông tư, 26 Quyết định của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ và hai văn bản của Bộ. Trong số 386 ngành nghề kinh doanh có điều kiện thì có tới 895 điều kiện kinh doanh “cấp 1” (giấy phép “cha”); 2.129 điều kiện “cấp 2” (giấy phép “con”) và 1.745

⁸⁶ Xem Luật Doanh nghiệp, Nghị định số 108/2006/NĐ-CP và Nghị định số 43/2009/NĐ-CP.

⁸⁷ Thông cáo báo chí của cuộc họp Thường trực Chính phủ họp về báo cáo rà soát ngành nghề cấm kinh doanh và kinh doanh có điều kiện ngày 19/08/2014 đăng trên website của Văn phòng Chính phủ <http://vpcp.chinhphu.vn>.

điều kiện “cấp 3” (giấy phép “cháu”). Các điều kiện kinh doanh thể hiện đa dạng dưới nhiều hình thức: Có 110 ngành, nghề yêu cầu yêu cầu phải có giấy phép kinh doanh với 171 loại giấy phép kinh doanh; 83 ngành, nghề yêu cầu có giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh với 62 loại giấy chứng nhận; 44 loại ngành, nghề cần có chứng chỉ hành nghề với 53 loại chứng chỉ hành nghề; 11 ngành, nghề yêu cầu xác nhận vốn pháp định; 345 ngành, nghề yêu cầu phải có chấp thuận của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Theo đánh giá, có khoảng 15% số ngành nghề kinh doanh có điều kiện không còn cần thiết, không hợp, cần bãi bỏ, ngoài ra còn nhiều điều kiện kinh doanh không rõ ràng, không cụ thể khác cần được sửa đổi, bổ sung.

Rõ ràng, việc có nhiều cấp giấy phép, thủ tục và điều kiện không rõ ràng cùng hành vi thiếu tính chuyên nghiệp và tính “hỗ trợ” của bộ máy quản lý nhà nước liên quan đã làm tăng số thời gian và số thủ tục thành lập doanh nghiệp. Đây chính là nguyên nhân Doing Business xếp hạng Việt Nam thấp ở chỉ tiêu “thành lập doanh nghiệp”.

Ngoài ra, quy định về lĩnh vực độc quyền nhà nước hiện nay chưa minh bạch, thiếu cụ thể. Một số văn bản luật (như Luật Giá, Luật Thương mại...) có quy định “lĩnh vực độc quyền nhà nước theo quy định của pháp luật”, nhưng đến nay chưa có một văn bản pháp luật nào chính thức công bố một cách rõ ràng, minh bạch về danh mục này trên bình diện toàn bộ nền kinh tế quốc dân, ngoại trừ một số văn bản dưới luật chuyên ngành có quy định về độc quyền nhà nước (truyền tải điện, sản phẩm thuốc lá...).

Về bảo vệ quyền sở hữu đối với doanh nghiệp

Việc bảo đảm và bảo vệ quyền chủ sở hữu tư nhân trong các doanh nghiệp Việt Nam còn yếu, dù đã có tiến bộ. Bằng chứng là trong bảng xếp hạng của Doing Business, chỉ số “bảo vệ quyền lợi nhà đầu tư” của Việt Nam bị đánh giá rất thấp: Xếp thứ 172/183 (năm 2010), 173/183 (2011), 166/183 (2012), 169/185 (2013) và 157/189 (2014).

Rà soát, so sánh thực tiễn Việt Nam với Thông lệ tốt về bảo vệ quyền chủ sở hữu của OECD cho thấy các quyền cơ bản của chủ sở hữu doanh nghiệp đã được Luật Doanh nghiệp và văn bản hướng dẫn quy định rõ ràng. Tuy nhiên, các quy định về việc triển khai và thực thi các quyền

này còn thiếu, chưa cụ thể và chưa đáp ứng yêu cầu cải thiện quản trị doanh nghiệp, nên ảnh hưởng xấu đến quyền lợi của các chủ sở hữu, các nhà đầu tư tư nhân. Có thể thấy rõ hai điểm hạn chế sau đây:

Thứ nhất, pháp luật chưa thực sự tạo thuận lợi cho cổ đông tham gia vào hoạt động của doanh nghiệp một cách có hiệu quả. Chẳng hạn, Việt Nam quy định thời gian gửi thông báo mời họp đại hội cổ đông chậm nhất là bảy ngày trước khi diễn ra cuộc họp, ngắn hơn so với nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ trên thế giới (ví dụ Trung Quốc là 30 ngày, Hồng Kông 21 ngày, Hàn Quốc 14 ngày, Singapore từ 14 đến 21 ngày...). Quy định này ảnh hưởng đến khả năng tham dự cuộc họp của nhiều đối tượng cổ đông (đặc biệt là cổ đông ở nước ngoài), chưa kể đến khá nhiều doanh nghiệp gửi giấy mời họp với thời hạn còn ngắn hơn thời hạn quy định của pháp luật nhưng không bị xử lý. Thông tin kèm theo giấy mời họp theo luật định rất thiếu. Ví dụ: Luật của Việt Nam chưa quy định tài liệu gửi kèm phải có báo cáo của kiểm toán, báo cáo của HĐQT, Ban kiểm soát, v.v.

Thứ hai, Việt Nam chưa có cơ chế để giải quyết có hiệu quả việc cổ đông không chế và kiểm soát công ty. Tình trạng cá nhân thao túng, thu gom, mua lại cổ phần của các cổ đông một cách không minh bạch, diễn ra tại nhiều doanh nghiệp cổ phần hoá nhưng không có các biện pháp xử lý kịp thời. Có nhiều cổ đông nắm giữ cổ phần tương đối lớn nhưng không đăng ký theo quy định hoặc nhờ người khác đứng tên, v.v. Trên thực tế, những cổ đông này trở thành người kiểm soát và khống chế doanh nghiệp nhưng không được công bố công khai, làm nhiễu thông tin về doanh nghiệp đối với các nhà đầu tư tiềm năng khác.

Việc phát hành cổ phiếu mới một cách tùy tiện là biểu hiện chưa bảo vệ các cổ đông hiện hữu. Thậm chí đã có khá nhiều trường hợp lợi ích của cổ đông hiện hữu bị tổn hại nghiêm trọng khi công ty phát hành thêm cổ phiếu và bán cho một số đối tượng không phải cổ đông hiện hữu với giá thấp hơn so với giá thị trường.

Theo các thông lệ quản trị, mọi hành vi giao dịch ngầm (mua bán, trao đổi và chuyển quyền sở hữu không thông báo cho doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước có thẩm quyền...) đều phải bị xử lý nhằm nâng cao tính minh bạch và góp phần cải thiện quản trị doanh nghiệp. Hiện nay ở

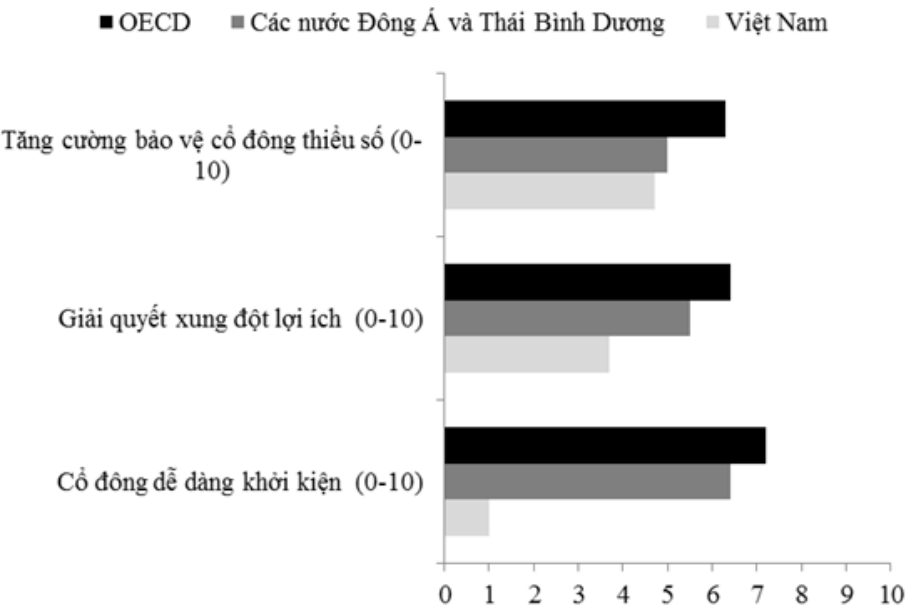
Việt Nam, đây là vấn đề chưa có quy định rõ và cụ thể trong Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn, vì vậy, thường lúng túng và khó xử lý khi có vi phạm.

Giao dịch với bên có liên quan phải được chủ sở hữu hoặc HĐQT chấp thuận theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên, việc xử lý trên thực tế chưa hoàn toàn theo luật định. Vi phạm điển hình là trường hợp một số doanh nghiệp cổ phần vẫn ký các hợp đồng giao dịch kinh tế với cổ đông hoặc người có liên quan của cổ đông nắm giữ trên 35% vốn điều lệ của doanh nghiệp trong khi chưa được Đại hội đồng cổ đông cho phép.

Về mức độ bình đẳng giữa các chủ sở hữu trong doanh nghiệp

Lợi ích của các cổ đông nhỏ trong doanh nghiệp đa sở hữu không được bảo vệ nghiêm ngặt; bị xâm phạm dưới nhiều hình thức; bị cổ đông lớn chèn ép bằng việc lợi dụng các quy định thiếu chặt chẽ và không rõ ràng của pháp luật.

Hình 5.2. So sánh mức độ bảo vệ cổ đông thiểu số của Việt Nam với quốc tế
(Thấp nhất 0 điểm – Cao nhất 10 điểm)



Nguồn: Doing Business 2015 (WB, 2014).

Báo cáo Doing Business 2015 (dựa trên dữ liệu đến tháng 6/2014) xếp hạng Việt Nam đứng thứ 117/189 theo tiêu chí "bảo vệ cổ đông nhỏ" (*Protecting minority investors*), nguyên nhân chủ yếu là chưa quan tâm tăng cường các biện pháp bảo vệ cổ đông nhỏ; bất cập về giải quyết xung đột lợi ích và đặc biệt yếu kém về mức độ thuận lợi cho cổ đông nhỏ được quyền khởi kiện.

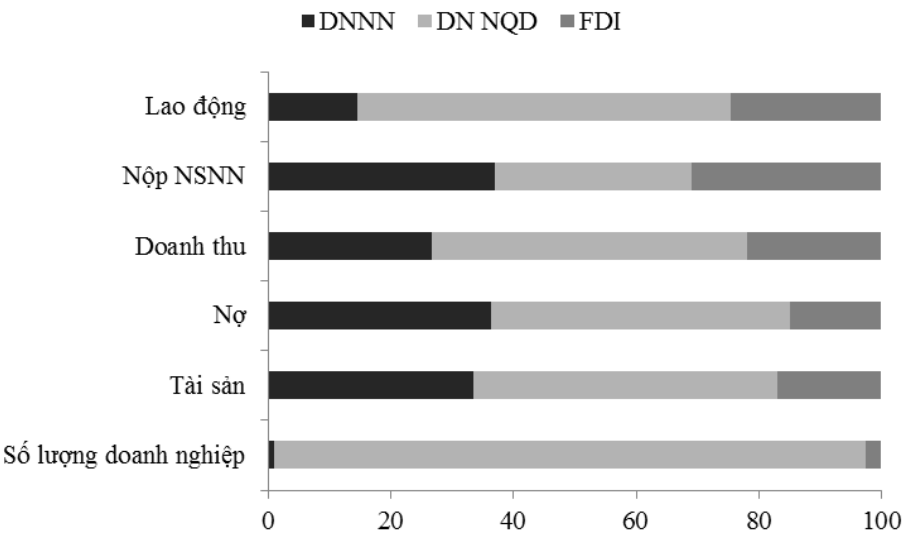
Nghiên cứu này đã rà soát quy định hiện hành và thấy rằng, pháp luật về bảo vệ cổ đông nhỏ/cổ đông thiểu số còn chưa rõ ràng, độ tin cậy thấp:

- Cổ đông sở hữu dưới 10% cổ phần nếu không liên kết lập nhóm sẽ không được tham dự Đại hội đồng cổ đông trong trường hợp HĐQT muốn khống chế đối tượng tham dự theo mức cổ phần và thời gian nắm giữ cổ phần. Khi đó, quyền lợi cổ đông nhỏ sẽ bị ảnh hưởng như mất toàn bộ các quyền tham gia các quyết sách lớn của công ty, không có cơ hội để tiếp cận với thông tin quan trọng, hệ quả là mất phương hướng, không có cơ sở để đưa ra các quyết định đầu tư đúng đắn.
- Cổ đông nhỏ có thể vẫn được tham gia và biểu quyết tại Đại hội đồng cổ đông nhưng chỉ có tính hình thức do bị các cổ đông lớn chi phối; bị chia sẻ hoặc mất lợi ích khi các công ty tùy tiện phát hành cổ phiếu và có thêm các cổ đông mới khác trong khi họ không được mua cổ phiếu này. Nhiều cổ đông nhỏ không có khả năng tài chính nhưng bị "bắt" phải mua cổ phần phát hành thêm, nhận cổ tức bằng cổ phiếu... mà không có khả năng thực hiện quyền phản kháng.
- Cổ đông nhỏ không có cơ hội tiếp cận thông tin xác thực nên tiềm ẩn nguy cơ quyết định sai lầm trong việc mua, bán cổ phiếu của công ty. Cổ đông nhỏ là những nạn nhân dễ bị tổn thương nhất trước các hiện tượng như: thông tin sai sự thật, thông tin không đầy đủ, thông tin không kịp thời; sử dụng thông tin nội bộ để mua, bán cổ phiếu, tạo quan hệ cung cầu giả tạo để tăng giảm giá trị cổ phiếu, v.v.

Tỷ trọng của sở hữu tư nhân trong hệ thống doanh nghiệp

Hiện nay doanh nghiệp khu vực tư nhân chiếm hơn 97% tổng số doanh nghiệp và sẽ tiếp tục gia tăng. Tỷ lệ doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ giảm dần, tốc độ tăng quy mô được duy trì và có tính liên tục cho dù chậm hơn DNNN và doanh nghiệp FDI. Tuy chiếm tỷ trọng lớn về số lượng doanh nghiệp và lao động, nhưng các chỉ tiêu khác lại không tương xứng, trước hết về nguồn vốn kinh doanh, vay nợ, vốn chủ sở hữu, doanh thu, lợi nhuận...

Hình 5.3. Tỷ trọng của doanh nghiệp khu vực tư nhân trong hệ thống doanh nghiệp Việt Nam năm 2012 (%)



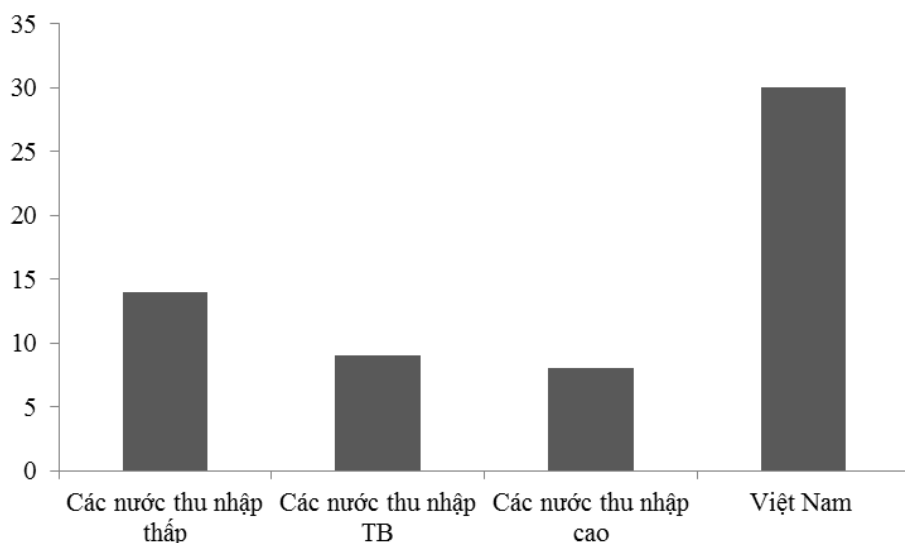
Nguồn: GSO (2014a).

Ngược lại, quy mô, phạm vi và vai trò của DNNN còn khá lớn và điều này không phải đặc trưng của một hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường. Theo số liệu của OECD, giá trị gia tăng của DNNN trong tổng GDP của Cộng hòa Séc là khoảng 18%; Slovakia và Thổ Nhĩ Kỳ là 20%; Hy Lạp, Pháp, Thụy Điển và Italy là từ 12%–15%; Ba Lan là

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

7,5%; các nước thành viên OECD còn lại là dưới 5%.⁸⁸ Trong khi đó, con số tương ứng của DNNN ở Việt Nam là khoảng 30% GDP.

Hình 5.4. Đóng góp GDP của các DNNN



Nguồn: *Tổng hợp từ WB (2000)*⁸⁹ và *Nguyễn Minh Phong (2013a)*.

Hệ thống giá cả tự do

Phần lớn doanh nghiệp Việt Nam có quyền tự do định giá theo quan hệ cung – cầu của thị trường. Danh mục sản phẩm, dịch vụ do Nhà nước định giá nhìn chung phù hợp với thông lệ KTTT. Danh mục sản phẩm, dịch vụ do Nhà nước áp dụng các biện pháp bình ổn giá đã giảm nhưng vẫn còn rộng. Cơ chế định giá sản phẩm dịch vụ thuộc diện Nhà nước điều tiết giá (định giá hoặc bình ổn giá) chưa đảm bảo tính minh bạch cần thiết và còn nhiều bất hợp lý. Quyền tự do hợp đồng lao động, quyết định tiền lương và tự chủ chi tiêu theo tín hiệu thị trường ngày

⁸⁸ OECD (2005a).

⁸⁹ WB (2000): Tỷ trọng GDP của DNNN tại các nước thu nhập cao, thu nhập trung bình và thu nhập thấp được tính cho giai đoạn 1986-1991.

càng mở rộng, nhưng vẫn còn những can thiệp chưa hợp lý của Nhà nước, trước hết là quan hệ lao động – tiền lương trong DNNN.

Về quyền tự do định giá của doanh nghiệp

Quyền tự do định giá mua – bán hàng hóa, dịch vụ

Pháp luật hiện hành đã trao cho các doanh nghiệp quyền định giá theo tình hình thị trường, trừ các sản phẩm và dịch vụ thuộc quyền điều tiết giá của Nhà nước.

Theo quy định của Luật Giá 2012, Nhà nước định giá đối với hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước sản xuất, kinh doanh; tài nguyên quan trọng; hàng dự trữ quốc gia; sản phẩm, dịch vụ công ích và dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN thông qua các hình thức quyết định mức giá cụ thể hoặc khung giá, mức giá tối đa, mức giá tối thiểu. Nhà nước can thiệp giá thông qua các biện pháp bình ổn giá đối với xăng, dầu thành phẩm; điện; khí dầu mỏ hóa lỏng; phân đạm; phân NPK; thuốc bảo vệ thực vật theo quy định của pháp luật; vắc-xin phòng bệnh cho gia súc, gia cầm; muối ăn; sữa dành cho trẻ em dưới 06 tuổi; đường ăn, bao gồm đường trắng và đường tinh luyện; thóc, gạo tẻ thường; thuốc phòng bệnh, chữa bệnh cho người thuộc danh mục thuốc chữa bệnh thiết yếu sử dụng tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh theo quy định của pháp luật.

Nghiên cứu hệ thống pháp luật và tình hình thực thi quản lý giá, chúng tôi thấy rằng, xét trong cả quá trình đổi mới hệ thống doanh nghiệp từ năm 1986 đến nay, lĩnh vực, ngành nghề thuộc diện Nhà nước điều tiết giá đã bị thu hẹp, đồng nghĩa với việc mở rộng quyền tự do định giá của doanh nghiệp. Hoạt động quản lý giá của Nhà nước (trước khi có Luật Giá năm 2012 được gọi là "điều hành giá") trở nên quy chuẩn hơn, từ chỗ được quy định phân tán trong nhiều văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành tiến tới quy định tập trung trong Pháp lệnh Giá 2002 và sau đó là Luật Giá 2012.

Dù vậy, so sánh Luật Giá 2012 với Pháp lệnh Giá 2002 có thể thấy danh mục ngành, lĩnh vực chịu sự điều tiết giá của Nhà nước hầu như không thay đổi trong mười năm qua. Một số mặt hàng như xăng, dầu,...

được đưa ra khỏi danh mục định giá của Nhà nước nhưng vẫn thuộc danh mục cần bình ổn giá – tức vẫn thuộc phạm vi can thiệp giá của Nhà nước.

Một số quy định về danh mục sản phẩm, dịch vụ do định giá chưa cụ thể, điển hình là Điều 19 Luật Giá 2012 quy định Nhà nước định giá đối "hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước sản xuất, kinh doanh", nhưng đến nay vẫn chưa có văn bản nào công bố một cách đầy đủ, thống nhất và rõ ràng về lĩnh vực này. Ngược lại, hệ thống văn bản hiện hành dường như chưa quan tâm thỏa đáng đến việc chế định các biện pháp can thiệp giá đối với các ngành, lĩnh vực có "độc quyền doanh nghiệp".

Những bất cập trong chính sách và triển khai thực hiện điều tiết giá của Nhà nước hiện nay chủ yếu nằm trong cơ chế quản lý giá điện, xăng dầu, nhà đất. Giá điện không theo cơ chế thị trường, mà tính theo chi phí bình quân dài hạn trên cơ sở chi phí thống kê hạch toán giá thành thiếu độ tin cậy. Giá xăng dầu trên danh nghĩa đã được chuyển sang cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước từ năm 2008, tuy nhiên đến nay chưa thực hiện được. Nghiên cứu Nghị định số 83/2014/NĐ-CP về kinh doanh xăng dầu (có hiệu lực từ ngày 01/11/2014 để thay thế Nghị định 84/2009/NĐ-CP) cho thấy, đổi mới cơ chế định giá xăng dầu chưa mạnh mẽ, Nhà nước giao quyền định giá cho doanh nghiệp nhưng vẫn tham gia điều chỉnh giá. Đối với chính sách quản lý giá nhà đất, bất cập lớn nhất là thiếu cân xứng giữa giá của Nhà nước và giá thị trường.⁹⁰

Tương tự là giá các sản phẩm dịch vụ công ích. Đơn giá sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ này dựa trên cơ sở các định mức đã lạc hậu, thiếu căn cứ khoa học và thực tiễn. Việc giám sát, kiểm tra thực hiện định mức chi phí cho hoạt động công ích là vấn đề bất cập, chủ yếu tập trung việc kiểm soát quy trình thủ tục mà thiếu kiểm soát chất lượng sản phẩm cuối cùng. Có thể nói, việc định giá nói riêng và cơ chế quản lý hoạt động công ích nói chung còn chậm đổi mới, là một trong những nguyên nhân chưa tạo động lực để khu vực tư nhân tham gia cung ứng

⁹⁰ Ngô Trí Long (2012 và 2014).

các sản phẩm dịch vụ công ích; khiến cho lĩnh vực này vẫn thuộc quyền chi phối của các DNNN.⁹¹

Quyền tự do ký kết hợp đồng lao động và quyết định tiền lương

Lao động nói chung, chi phí cho lao động nói riêng có ảnh hưởng quan trọng đến giá thành, năng suất và giá cả sản phẩm cuối cùng của doanh nghiệp. Dưới góc độ này, mức độ tự do ký kết hợp đồng lao động và thỏa thuận tiền lương chắc chắn ảnh hưởng đáng kể đến quyền tự do định giá của doanh nghiệp. Phần này sẽ xem xét mức độ tự do ký kết hợp đồng lao động và thỏa thuận tiền lương trong phạm vi hệ thống doanh nghiệp và trên khía cạnh pháp luật là chủ yếu.

Hiện nay, Bộ luật Lao động năm 2012 (thay thế Luật năm 1994, Luật sửa đổi, bổ sung các năm 2002, 2006 và 2007) và các văn bản hướng dẫn quy định chung cho mọi doanh nghiệp về tiêu chuẩn lao động; quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người lao động, người sử dụng lao động, tổ chức đại diện tập thể lao động, tổ chức đại diện người sử dụng lao động trong quan hệ lao động và các quan hệ khác liên quan trực tiếp đến quan hệ lao động; quản lý nhà nước về lao động. Bên cạnh đó vẫn còn tồn tại những văn bản đặc thù về quan hệ lao động ở doanh nghiệp FDI và công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu theo nguyên tắc không trái với quy định của Bộ luật Lao động. Rà soát hệ thống pháp luật này có thể rút ra những đặc điểm và đánh giá sau đây.

Tự do tuyển dụng lao động: Nhìn chung, quy định pháp luật về tuyển dụng lao động đã hướng tới nguyên tắc KTTT. Bộ luật Lao động quy định mọi doanh nghiệp có quyền trực tiếp hoặc thông qua các tổ chức dịch vụ việc làm để tuyển chọn lao động, có quyền tăng giảm lao động phù hợp với nhu cầu sản xuất, kinh doanh theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, cũng có một vài khác biệt như doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài phải thông báo danh sách lao động đã tuyển được với cơ quan quản lý nhà nước về lao động địa phương; công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu phải lập và báo cáo kế hoạch tuyển dụng cho cơ quan chủ sở hữu nhà nước để làm cơ sở cho hoạt động giám sát, kiểm tra, đánh giá.

⁹¹ CIEM - GIZ (2014).

Tự do hợp đồng lao động: Quy định về ký kết hợp đồng lao động cơ bản đã tuân thủ nguyên tắc của KTTT. So với trước đây, Bộ luật Lao động 2012 (Điều 17) có bổ sung nguyên tắc giao kết hợp đồng lao động tự do, tự nguyện, bình đẳng, thiện chí, trung thực và hợp tác nhưng không trái pháp luật và đạo đức xã hội. Trên thực tế, việc ký kết hợp đồng bổ nhiệm vào các chức danh lãnh đạo bộ máy điều hành công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu (Tổng giám đốc/Giám đốc, Phó Tổng giám đốc/Phó Giám đốc, Kế toán trưởng, trưởng các phòng/ban) có những yêu cầu đặc thù, dẫn tới chưa rõ tính chất của loại hợp đồng này cũng như phân biệt được đối tượng này với công chức, viên chức nhà nước khác. Trong nhiều văn bản, ví dụ các nghị định ban hành điều lệ của tập đoàn kinh tế nhà nước hay Nghị định số 50/2013/NĐ-CP và Nghị định số 51/2013/NĐ-CP về lao động, tiền lương trong công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, họ được gọi là "viên chức quản lý doanh nghiệp". Nói cách khác, những doanh nghiệp này chưa trở thành "bên cầu" của thị trường các nhà quản lý chuyên nghiệp. Chủ trương thí điểm thuê tổng giám đốc tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã có từ nhiều năm đến nay gần như chưa có kết quả.

Tự do thỏa thuận tiền lương: Tiền lương của người lao động trong mọi loại hình doanh nghiệp được thực hiện theo quy định tại Bộ luật Lao động và các quy định hướng dẫn về tiền lương như lương tối thiểu, hệ thống thang lương, bảng lương, định mức lao động... Doanh nghiệp có trách nhiệm phải xây dựng thang lương bảng lương (theo nguyên tắc quy định tại Nghị định số 49/2013/NĐ-CP), đăng ký với cơ quan quản lý nhà nước về lao động, trên cơ sở đó, thỏa thuận tiền lương với người lao động trong ký kết hợp đồng lao động, đóng và hưởng các chế độ BHXH, bảo hiểm y tế và giải quyết các quyền lợi khác theo thỏa thuận của hai bên.

Thực hiện các quy định này, doanh nghiệp khu vực tư nhân và doanh nghiệp FDI thường áp dụng triệt để việc trả lương thực tế theo thỏa thuận hợp đồng trên cơ sở mức lương tối thiểu của Nhà nước.

Đối với công ty TNHH do Nhà nước làm chủ sở 100% vốn nhà nước, Nghị định số 50/2013/NĐ-CP đã quy định công ty phải tự xây dựng hệ

thống thang bảng lương mới để thay thế hệ thống thang bảng lương thống nhất do Nhà nước quy định từ năm 2004 (Nghị định số 205/2004/NĐ-CP). Tuy nhiên trên thực tế, các công ty vẫn cơ bản theo thang bảng lương cũ với những nhược điểm khó khắc phục được là thiếu động lực cho người lao động nâng cao năng suất, dần trải, bình quân... Một số quy định pháp luật chưa đảm bảo cho các công ty áp dụng nguyên tắc tự do thỏa thuận tiền lương như: "Trường hợp không có lợi nhuận hoặc lỗ thì mức tiền lương thực hiện được tính bằng mức tiền lương bình quân theo hợp đồng lao động (mức lương chế độ)" hoặc "Mức tăng tiền lương bình quân phải thấp hơn mức tăng năng suất lao động" (Điều 6 Nghị định số 50/2013/NĐ-CP).

Tự chủ quyết định chi tiêu theo nguyên tắc thị trường

Về nguyên tắc, Nhà nước không can thiệp vào quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp, bao gồm cả tự chủ chi tiêu. Tuy vậy, cũng như ở hầu hết các nền kinh tế trên thế giới, doanh nghiệp Việt Nam chịu sự ràng buộc của quy định pháp luật về chi tiêu. Các quy định này nằm trong hệ thống pháp luật về thuế TNDN với tên gọi "chi phí được trừ" và "chi phí không được trừ". Văn bản mới nhất là Thông tư số 78/2014/TT-BTC của MOF có hiệu lực từ ngày 02/08/2014, liệt kê 37 nhóm chi phí không được trừ khi tính thuế TNDN.

Theo đánh giá chung, phần lớn các chi phí không được trừ này là hợp lý, hợp pháp và phù hợp với thông lệ quốc tế cũng như xu hướng xiết chặt các quy định nhằm hạn chế tình trạng các doanh nghiệp lợi dụng để trốn thuế. Tuy nhiên, vẫn còn một số không chế chi phí chưa hợp lý, ảnh hưởng đến việc nâng cao vị thế thị trường và phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, điển hình là quy định mức trần chi phí được trừ của "chi quảng cáo, tiếp thị, khuyến mại, hoa hồng môi giới; chi tiếp tân, khánh tiết, hội nghị; chi hỗ trợ tiếp thị, chi hỗ trợ chi phí; chi cho, biếu, tặng hàng hóa, dịch vụ cho khách hàng" là 15% tổng số chi được trừ. Chính phủ đã chính thức đề nghị bỏ mức khống chế này như hầu hết các quốc gia đã làm, góp phần nâng cao khả năng cạnh tranh cho doanh nghiệp Việt Nam tại Kỳ họp Quốc hội cuối năm 2014.

Tính minh bạch của cơ chế định giá

Việt Nam đã có nhiều nỗ lực trong việc minh bạch hóa và công khai thông tin về việc hình thành giá cả các hàng hóa, dịch vụ thuộc diện Nhà nước bình ổn giá hoặc định giá. So với trước đây, các chủ thể quan tâm có thể dễ dàng tiếp cận toàn bộ hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý giá và điều tiết giá của Nhà nước trên trang tin điện tử Chính phủ, công báo, các bộ, địa phương. Bộ Công thương đã xây dựng và đưa vào vận hành trang tin điện tử chuyên về công khai minh bạch hoạt động kinh doanh điện, xăng dầu, đăng tải tương đối chi tiết thông tin về cơ chế định giá đối với hai sản phẩm được quan tâm hàng đầu trong xã hội hiện nay là điện và xăng dầu (giá bán lẻ, khung giá bán lẻ bình quân, cơ cấu giá, các yếu tố hình thành giá...). Các bộ, địa phương cũng đã công bố các quy định, quyết định về sản phẩm, dịch vụ công ích nói chung, đơn giá các sản phẩm, dịch vụ công ích nói riêng trên địa bàn, ngành, lãnh thổ.

Tuy nhiên, nghiên cứu này cho rằng, các thông tin được công bố còn thiếu độ chi tiết về cơ sở hình thành giá. Tính kịp thời, chính xác và nhất quán của các thông tin được công bố cũng là vấn đề bị bỏ ngỏ, không có một cơ chế giám sát, đánh giá có hiệu quả, trước hết là tính minh bạch của việc hạch toán chi phí trong các doanh nghiệp. Chẳng hạn, đơn giá sản phẩm, dịch vụ công ích đã được công bố, nhưng căn cứ để xây dựng các đơn giá này là vấn đề hiếm khi được giải thích đầy đủ và minh bạch, gây khó khăn cho cả doanh nghiệp cung ứng và hoạt động giám sát, kiểm tra. Nguyên nhân là, cho đến nay, cả quy định pháp luật và các doanh nghiệp liên quan hầu như chưa tách bạch được cơ chế hạch toán chi phí của hoạt động công ích và thực hiện nhiệm vụ xã hội – chính trị (trong đó có việc cung cấp các sản phẩm thuộc diện định giá, bình ổn giá) với hoạt động kinh doanh thông thường khác. Dẫn tới không tính đúng, tính đủ chi phí, và vì vậy, làm cho giá cả các hàng hóa, dịch vụ thuộc diện điều tiết giá của Nhà nước đã công bố cũng không phản ánh đúng hao phí thực tế của việc sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ đó.

Điện hình trong trường hợp này là giá điện. Theo UNDP (2014), do sự phức tạp của cơ chế biểu giá điện của Việt Nam và việc thiếu thông tin

cho công chúng về việc tính toán chi phí và giá bình quân, rất khó ước tính được mức trợ giá cho các nhóm người tiêu dùng khác nhau. Hơn nữa, sự thiếu minh bạch trong các mối quan hệ tài chính của Chính phủ với các DNNN đồng nghĩa với việc khó có thể ước tính được tổng chi phí của việc Chính phủ hỗ trợ cho các hoạt động của ngành điện. Việc định giá điện của Việt Nam cũng chưa đảm bảo tính minh bạch cần thiết. Việc điều chỉnh chính sách giá điện thường không dự liệu được đối với người tiêu dùng, vì vậy, diễn ra những phản ứng không đồng thuận mỗi khi tăng giá điện. Giá điện và giá năng lượng khác của Việt Nam hiện chưa phản ánh được đầy đủ chi phí sản xuất, trong đó có các chi phí xã hội và môi trường của sản xuất, vận chuyển và tiêu thụ nhiên liệu hóa thạch...

Mức độ bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực

Hệ thống pháp luật của Việt Nam nhìn chung đã tuân thủ nguyên tắc thị trường trong thiết lập môi trường cạnh tranh bình đẳng trong tiếp cận nguồn lực. Tuy nhiên, kết quả trên thực tế cho thấy nguồn lực phân bổ trong hệ thống doanh nghiệp chưa phù hợp với khả năng thực tế và hiệu quả hoạt động của từng khu vực doanh nghiệp theo yêu cầu của thị trường. Tỷ trọng của doanh nghiệp khu vực tư nhân trong tiếp cận vốn, đất đai chưa tương xứng với vai trò và hiệu quả sử dụng nguồn lực của khu vực này. Khung khổ quản trị DNNN chưa tuân thủ đầy đủ nguyên tắc "Không làm méo mó thị trường và điều kiện cạnh tranh".

Khả năng tiếp cận các nguồn lực

Hiến pháp, chính sách và các văn bản luật của Việt Nam đã khẳng định các doanh nghiệp có quyền bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực của nền kinh tế. Tuy vậy, việc phân bổ các nguồn lực quan trọng trên thực tế lại không tương xứng với cơ cấu của hệ thống doanh nghiệp. Một khối lượng lớn nguồn tài chính của nền kinh tế tập trung vào một nhóm nhỏ các DNNN. Trong khi đó, doanh nghiệp khu vực tư nhân – chiếm tỷ trọng tuyệt đối lớn về số lượng và được cho là sử dụng nguồn lực có hiệu quả – lại không có được thuận lợi như vậy trong việc tiếp cận các nguồn lực này.

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

Về tiếp cận nguồn lực tài chính

Dưới góc độ pháp lý, hệ thống văn bản hiện hành hầu như không có phân biệt đối xử giữa các loại hình doanh nghiệp trong việc cho vay, cung cấp tín dụng. Thực tế cũng cho thấy tỷ trọng của doanh nghiệp khu vực tư nhân trong dư nợ cho vay của các NHTM ngày càng lớn. Tại Hội nghị Thủ tướng Chính phủ với doanh nghiệp năm 2014, Thống đốc NHNN thông báo, trong tổng dư nợ cho nền kinh tế hiện nay, dư nợ khối doanh nghiệp vừa và nhỏ chiếm 60% tổng dư nợ cả nước. Còn theo số liệu của các ngân hàng năm 2013 thì cho vay ngoài quốc doanh của BIDV là trên 230.000 tỷ đồng, chiếm gần 60% dư nợ cho vay; Vietinbank là 154.000 tỷ đồng, chiếm 41%; Vietcombank là 60.000 tỷ đồng, chiếm 20%; MBB là 55.000 tỷ đồng, tương đương 63%; SHB là 42.000 tỷ đồng, tương đương 55%; Techcombank là 23.000 tỷ đồng, tương đương 62%.⁹²

Bảng 5.2. Cơ cấu nguồn vốn nợ của khu vực doanh nghiệp Việt Nam

	Năm 2012	Năm 2011	Năm 2010
DNNN	36,37%	38,01%	36,33%
DN ngoài nhà nước	48,80%	48,30%	49,03%
FDI	14,83%	13,69%	14,64%
Tổng	100%	100%	100%

Nguồn: GSO (2010, 2013, 2014).

Tuy nhiên, xét trong cơ cấu số lượng doanh nghiệp, thì các DNNN vẫn giữ một vai trò lớn trong tiếp cận các nguồn tài chính. Trong tổng dư nợ cho vay của Vietinbank năm 2013, có tới gần 150.000 tỷ đồng cho DNNN vay, tương đương 40% tổng dư nợ. So với năm 2012, dư nợ cho vay dành cho doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước tại Vietinbank tăng 31%, trong khi đó, tín dụng dành cho doanh nghiệp ngoài quốc doanh giảm nhẹ 3%. Khoản vay dành cho phía DNNN của BIDV cũng

⁹² Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online, "Tín dụng vẫn chảy vào các "ông lớn": <http://www.thesaigontimes.vn/Home/taichinh/nganhang/111463> (ngày 06/03/2014, 21:30 GMT+7).

lên tới 93.000 tỷ đồng, chiếm 24% dư nợ cho vay. Ở Vietcombank, con số này lần lượt là 78.000 tỷ đồng và 28%.

Trong cơ cấu của hệ thống doanh nghiệp thì doanh nghiệp ngoài nhà nước chiếm trên 96% về số lượng doanh nghiệp nhưng chỉ chiếm gần 50% tổng nợ của khu vực doanh nghiệp; DNNN chiếm dưới 1% về số lượng doanh nghiệp lại nắm giữ tới 37–38% các khoản nợ.

Thực tế đó cho phép khẳng định, DNNN vẫn có những lợi thế nhất định trong tiếp cận các nguồn lực. Nghiên cứu này cho rằng, nguyên nhân sâu xa nằm ở việc định vị vai trò, chức năng, nhiệm vụ của DNNN. Tại Việt Nam, thành phần kinh tế nhà nước đã và đang được xác định giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế.⁹³ Là lực lượng vật chất chủ yếu của kinh tế nhà nước, các tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng, DNNN nói chung luôn giành được vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống thể chế kinh tế; được các nghị quyết, kết luận của Đảng và Nhà nước khẳng định như là công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô; được giao vai trò trung tâm trong thực hiện các chiến lược, quy hoạch ngành kinh tế quốc dân.⁹⁴

Do thực hiện các nhiệm vụ Nhà nước giao, kể cả nhiệm vụ kinh tế lẫn các nhiệm vụ chính trị – xã hội nên DNNN, trước hết là các tập đoàn kinh tế nhà nước, luôn được sự ưu ái trong phân bổ các nguồn vốn đầu

⁹³ Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam 2013.

⁹⁴ Quyết định số 36/2008/QĐ-TTg ngày 10/03/2008 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Chiến lược phát triển ngành công nghiệp Dệt may Việt Nam đến năm 2015, định hướng đến năm 2020; Quyết định số 1621/QĐ-TTg ngày 18/09/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt "Quy hoạch phát triển ngành công nghiệp hóa chất Việt Nam đến năm 2020, có tính đến năm 2030"; Quyết định số 459/QĐ-TTg ngày 30/03/2011 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch tổng thể phát triển ngành công nghiệp khí Việt Nam đến năm 2015, định hướng đến năm 2025; Quyết định số 176/2004/QĐ-TTg ngày 05/10/2004 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Chiến lược phát triển ngành Điện Việt Nam giai đoạn 2004 - 2010, định hướng đến 2020; Quyết định số 89/2008/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 07/07/2008 phê duyệt chiến lược phát triển ngành than Việt Nam đến năm 2015, định hướng đến năm 2025; Quyết định số 750/QĐ-TTg ngày 03/06/2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Quy hoạch phát triển cao su đến năm 2015 và tầm nhìn đến năm 2020, v.v.

tư nhà nước, ODA, tín dụng thương mại cũng như các biện pháp khoan nợ, giãn nợ và các hỗ trợ tài chính khác.

Tương tự, về phía các chủ nợ, việc cung cấp tín dụng cho các dự án lớn có sự bảo đảm dưới nhiều hình thức của Nhà nước cũng là cơ sở hợp lý cho các quyết định cho vay của mình. Có thể hiểu rõ hơn vấn đề này qua tình hình cho vay đầu tư của một số tập đoàn kinh tế lớn. Năm 2013, chỉ riêng Tập đoàn Điện lực đã đạt giá trị đầu tư đạt trên 100.000 tỷ đồng, chiếm 9,5% tổng mức đầu tư xây dựng toàn xã hội, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia đạt 76,5 nghìn tỷ đồng, giá trị giải ngân các dự án đầu tư đạt trên 74,0 nghìn tỷ đồng... Các nguồn vốn lớn này được huy động chủ yếu là nguồn vốn vay từ nguồn ODA do Chính phủ cho vay lại và các nguồn vay từ WB, ADB, vốn ODA song phương (JICA, AFD, KFW), huy động từ các quỹ tín dụng người bán, tín dụng người mua và tín dụng hỗ trợ xuất khẩu hoặc phát hành trái phiếu doanh nghiệp... Nhiều dự án của các tập đoàn kinh tế nhà nước được giao cho các NHTM trong nước thu xếp, kể cả cấp vượt hạn mức tín dụng đối với các tập đoàn.⁹⁵

Dư nợ của các TCTD tính đến ngày 31/07/2013 đối với EVN là 118.840 tỷ đồng, là mức dư nợ lớn nhất của hệ thống ngân hàng dành cho một tập đoàn, tổng công ty nhà nước. NHNN đã chỉ đạo các NHTM, đặc biệt bốn NHTMNN bố trí đủ vốn để cho vay các dự án, công trình trọng điểm quốc gia, trong đó nổi bật là hai dự án Thủy điện Sơn La và Thủy điện Lai Châu. Ngoài ra, NHNN còn hỗ trợ rất lớn về ngoại tệ để dự án thủy điện Sơn La nhập khẩu thiết bị nước ngoài, cũng như phối hợp với các bộ, ngành tham mưu Thủ tướng Chính phủ ban hành cơ chế đặc thù áp dụng riêng cho dự án này... NHNN đã cho phép mức cấp tín dụng tối đa vượt 25% vốn tự có của bốn NHTMNN đối với EVN và người có liên quan với tổng số tiền 96.452 tỷ đồng.⁹⁶

⁹⁵ Trang tin điện tử của EVN:

<http://www.evn.com.vn/Home/Detail/tabid/84/TopicId/1/ItemId/11711/View/2/CateId/3/language/vi-VN/Default.aspx>

⁹⁶ <http://vneconomy.vn/tai-chinh/cac-ngan-hang-cho-evn-vay-118840-ty-dong-20131009042052123.htm>

Về tiếp cận đất đai và mặt bằng sản xuất kinh doanh

Chính sách và pháp luật về giao, cho thuê đất sản xuất kinh doanh hiện hành cơ bản không có sự phân biệt giữa các doanh nghiệp ngoài nhà nước và DNNN, chỉ còn một số mặt chưa thống nhất giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài.⁹⁷

Trên thực tế, do yếu tố lịch sử, cùng với việc mở rộng đầu tư theo dự án lớn có sự phê duyệt của Nhà nước, nên diện tích đất đai và mặt bằng sản xuất kinh doanh do DNNN quản lý, sử dụng tương đối lớn trong mối tương quan với các doanh nghiệp khác. Tuy nhiên, việc đánh giá chính xác thực trạng phân bổ nguồn lực đất đai và mặt bằng sản xuất kinh doanh là rất khó khăn do hạn chế về nguồn số liệu. Tại Hội thảo "Phát huy vai trò của DNNN trong nền KTTT định hướng XHCN" tháng 6/2014, Ban Kinh tế Trung ương cho rằng DNNN đang nắm giữ 70% đất đai cho sản xuất kinh doanh. Theo Báo cáo Kết quả giám sát về tập đoàn, tổng công ty nhà nước của Ủy ban Thường vụ Quốc hội năm 2009, thì quỹ đất của 88 tập đoàn, tổng công ty nhà nước được giao, thuê và đang trực tiếp quản lý, sử dụng là 365.818 ha. Trong khi đó, dự thảo Đề án khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai và tài sản nhà nước phục vụ phát triển kinh tế – xã hội giai đoạn 2011 – 2012 của Cục Quản lý công sản (MOF) thì tập đoàn, tổng công ty nhà nước chỉ quản lý, sử dụng khoảng 155 triệu m² đất.

Tình hình tuân thủ nguyên tắc cạnh tranh bình đẳng trong khung khổ quản trị DNNN

Khung khổ quản trị DNNN được xem là công cụ đảm bảo cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và doanh nghiệp tư nhân.

Dựa trên phân tích tình hình thực tế, nghiên cứu này cho rằng khung khổ quản trị DNNN ở Việt Nam hiện nay mới chỉ tuân thủ một phần nguyên tắc của OECD (2005) "Khuôn khổ pháp lý và quản lý cho DNNN phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường nơi các DNNN và công ty tư nhân có thể tự do cạnh tranh nhằm làm tránh biến dạng thị trường". Mức độ tuân thủ các nguyên tắc cụ thể có liên quan được trình bày tại Bảng 5.3.

⁹⁷ Báo cáo số 193/BC-BTNMT ngày 06/09/2012 của Bộ Tài nguyên và Môi trường.

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

Bảng 5.3. So sánh sơ bộ tình hình Việt Nam với thông lệ quốc tế về khung khổ quản trị DNNN

Thông lệ quốc tế (Nguyên tắc OECD, 2005)	Đánh giá thực tiễn Việt Nam
I.A. Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường.	Cơ bản chưa được tuân thủ: Theo Nghị định 99/2012/NĐ-CP, thì các cơ quan quản lý nhà nước (cơ quan điều tiết thị trường) vẫn là cơ quan chủ sở hữu.
I. B. Chính phủ cần nỗ lực đơn giản hóa và hợp lý hóa thông lệ hoạt động và khuôn khổ pháp lý cho DNNN. Khuôn khổ pháp lý cần cho phép chủ nợ gây sức ép đòi nợ và khởi xướng thủ tục phá sản.	Tuân thủ một phần: DNNN tổ chức theo Luật Doanh nghiệp; là đối tượng của Luật Phá sản. Khó phá sản DNNN trong thực tế Còn nhiều văn bản đặc thù của công ty TNHH một thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu.
I. C. Bất kỳ nghĩa vụ và trách nhiệm nào mà DNNN phải thực hiện có liên quan đến dịch vụ công vượt ra ngoài chuẩn mực cho phép chung cần được luật pháp quy định rõ ràng. Các nghĩa vụ và trách nhiệm như vậy cần được công bố rõ cho công chúng và chi phí liên quan cần được chi trả minh bạch.	Cơ bản chưa được tuân thủ: Chưa rõ ràng về nhiệm vụ “là công cụ của ổn định kinh tế vĩ mô” Chưa tách bạch nhiệm vụ, chi phí và thanh toán cho nhiệm vụ kinh doanh với nhiệm vụ chính trị – xã hội.
I.D. DNNN không được miễn trừ khỏi việc áp dụng các luật lệ chung. Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại hiệu quả và phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm.	Tuân thủ một phần: Còn một số quy định đặc thù về giá, công tác cán bộ, áp dụng các quy định về giải thể, phá sản, xử lý nợ...
I.E. Khuôn khổ pháp lý và quản lý phải cho phép DNNN linh hoạt trong thay đổi cơ cấu vốn khi việc này là cần thiết để đạt được mục tiêu của doanh nghiệp.	Tuân thủ một phần: Doanh nghiệp chưa có đầy đủ quyền tự chủ điều chỉnh vốn nhà nước.
I.F. DNNN phải đáp ứng các điều kiện cạnh tranh về sử dụng tài chính. Mối quan hệ giữa DNNN với ngân hàng quốc doanh, tổ chức tài chính nhà nước và các DNNN khác phải dựa trên cơ sở thương mại thuần túy.	Tuân thủ một phần: Pháp luật không phân biệt đối xử. Trên thực tế, DNNN thuận lợi hơn khi tiếp cận với các nguồn lực tài chính; có sự bảo lãnh, chỉ đạo hoặc các hình thức tín chấp từ phía cơ quan nhà nước khi DNNN vay hoặc tiếp cận các nguồn tài chính.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Thông lệ quốc tế (Nguyên tắc OECD, 2005)	Đánh giá thực tiễn Việt Nam
II.A. Chính phủ phải xây dựng và ban hành chính sách sở hữu xác định rõ các mục tiêu chung của sở hữu nhà nước, vai trò của nhà nước trong quản trị DNNN và cách thức nhà nước sẽ thực thi chính sách sở hữu của mình.	Tuân thủ một phần: Đã có chính sách sở hữu, nhưng phân tán ở các bộ, chưa nhất quán, thiếu rõ ràng.
II.B. Chính phủ không cần tham gia vào công việc quản lý hàng ngày của DNNN và phải cho phép doanh nghiệp có quyền tự chủ hoạt động hoàn toàn để đạt được mục tiêu đã đề ra.	Tuân thủ một phần: DNNN về cơ bản có quyền tự chủ hoạt động trên bình diện pháp luật. Nhưng ở một số thời điểm, quan hệ mua bán giữa tập đoàn, tổng công ty chưa hoàn toàn tự chủ (ví dụ giá bán than, khí cho điện...).
II.C. Nhà nước cần cho phép HĐQT của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng quyền tự chủ của họ.	Tuân thủ một phần: Cơ bản đã được thực hiện. Tuy nhiên, chưa có chính sách rõ ràng đối với công tác cán bộ của DNNN (vẫn được coi là “viên chức quản lý”).
II.D. Việc thực thi các quyền sở hữu cần được xác định rõ ràng trong quản trị DNNN. Điều này có thể được thực hiện thông qua việc thành lập một cơ quan điều phối, hoặc phù hợp hơn là bằng việc tập trung hóa chức năng sở hữu nhà nước.	Chưa tuân thủ: Chưa được thực hiện ở Việt Nam.
II.E. Cơ quan điều phối/ sở hữu DNNN phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan dân cử như Quốc hội và phải xác định rõ ràng mối quan hệ với các cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm cơ quan kiểm toán tối cao của nhà nước.	Chưa tuân thủ: Chưa được thực hiện ở Việt Nam.
II.F. Nhà nước với tư cách chủ sở hữu tích cực phải thực hiện quyền sở hữu theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp.	Cơ bản đã được tuân thủ: Các cơ quan chủ sở hữu nhìn chung đã thực hiện đầy đủ và hợp pháp các quyền, nghĩa vụ của cổ đông công ty cổ phần, thành viên công ty TNHH theo tỷ lệ vốn nhà nước.

Nguồn: CIEM (2014).

Tinh thần nghiệp chủ

Các nhà đầu tư, các chủ sở hữu của Việt Nam có đủ động cơ để đầu tư vào sản xuất kinh doanh thu lợi nhuận, số doanh nghiệp thành lập mới hàng năm tăng nhanh và đều, nhưng tỷ lệ người tự làm chủ doanh

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

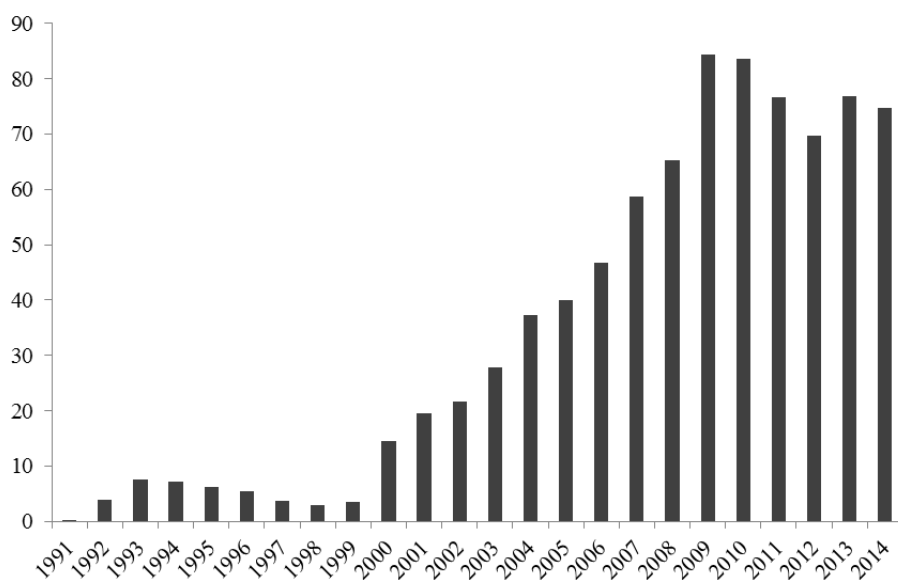
ngành thấp so với thông lệ trên thế giới. Việc số doanh nghiệp sống sót ở mức ngang bằng mức trung bình của quốc tế chứng tỏ hiệu quả thị trường của Việt Nam không quá thấp. Tuy vậy, khả năng sáng tạo của doanh nghiệp Việt Nam còn yếu và tụt lùi so với quốc tế xét về tỷ lệ doanh nghiệp trong nước đăng ký sở hữu trí tuệ.

Hiện diện của nghiệp chủ

Số doanh nghiệp thành lập mới hàng năm

Xét trong cả giai đoạn từ năm 1991 đến nay, số lượng doanh nghiệp thành lập mới có xu hướng tăng, cho thấy những dấu hiệu tích cực của tinh thần kinh doanh.

**Hình 5.5. Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới hàng năm
(1.000 doanh nghiệp)**



Nguồn: Tổng hợp từ Cổng Thông tin đăng ký doanh nghiệp quốc gia.

Số người tự làm chủ doanh nghiệp

Báo cáo Chỉ số kinh doanh Việt Nam 2013 do VCCI chủ trì thực hiện và công bố năm 2014 đã có nghiên cứu công phu, cụ thể về nội dung

này. Theo đó, trong năm 2013, cứ 100 người trưởng thành thì chỉ có 4 người thực hiện khởi sự kinh doanh và 12 người đang là chủ sở hữu và quản lý những hoạt động kinh doanh mới, có thời gian hoạt động dưới 3,5 năm, thấp hơn mức bình quân ở các nước phát triển dựa trên nguồn lực, tương ứng lần lượt đạt 21,1% và 9,4%. Đối với các hoạt động kinh doanh đã phát triển được từ 3,5 năm trở lên, cứ 100 người thì có 16 người hiện đang là chủ sở hữu và quản lý, cao hơn mức trung bình ở các nước phát triển dựa trên nguồn lực. Theo giới tính, năm 2013, cứ 100 nam giới ở độ tuổi trưởng thành thì có khoảng 17 người là chủ sở hữu và quản lý các hoạt động kinh doanh mới, ngang bằng với tỷ lệ nam giới là chủ sở hữu và quản lý các hoạt động kinh doanh đã phát triển. Đối với nữ giới, cứ 100 người trưởng thành thì có 14 nữ giới là chủ sở hữu và quản lý các hoạt động kinh doanh mới và 16 người là chủ sở hữu và quản lý các hoạt động kinh doanh đã phát triển.

Sự thành công của nghiệp chủ

Nhiều báo cáo nghiên cứu, khảo sát được công bố cho thấy, hệ thống doanh nghiệp Việt Nam luôn có một tỷ lệ doanh nghiệp nhất định rút khỏi thị trường vì nhiều lý do và tỷ lệ này không có khác biệt quá lớn với thông lệ chung trên thế giới.

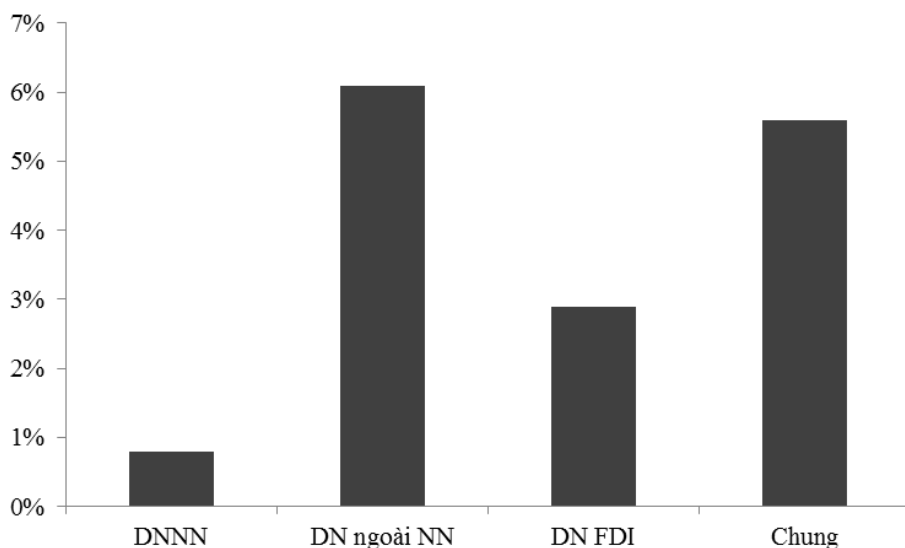
Theo Báo cáo “Đặc điểm môi trường kinh doanh Việt Nam: Kết quả điều tra doanh nghiệp nhỏ và vừa năm 2013”, tỷ lệ doanh nghiệp rời bỏ thị trường là 9,3%/năm cho giai đoạn 2011–2013. Theo các loại hình doanh nghiệp, tỷ lệ rời bỏ thị trường của doanh nghiệp hộ gia đình và công ty cổ phần thấp hơn các công ty và doanh nghiệp khác; của doanh nghiệp quy mô vừa thấp hơn doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ; của doanh nghiệp có xuất khẩu thấp hơn doanh nghiệp không có xuất khẩu. Báo cáo cũng nhận xét rằng, nguyên nhân chính của tạm ngừng kinh doanh trong giai đoạn 2011–2013 là do thiếu cầu.

Năm 2014, kết quả điều tra của GSO từ 01/01/2013 đến 01/03/2014 cũng cho kết quả gần tương tự. Số doanh nghiệp thực tế còn hoạt động chiếm 94,4% (tỷ lệ doanh nghiệp còn hoạt động cùng thời điểm năm 2012 là 91,6%); số doanh nghiệp ngừng hoạt động chiếm 5,6% (tỷ lệ

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

doanh nghiệp ngừng hoạt động cùng thời điểm năm 2012 là 8,4%). Trong số doanh nghiệp ngừng hoạt động, có đến 58,7% doanh nghiệp có lý do không tìm được thị trường đầu ra, 24,5% cho là giá cả nguyên vật liệu đầu vào cao, 21,3% doanh nghiệp không vay được vốn, 16,6% doanh nghiệp cho là môi trường kinh tế vĩ mô không ổn định, 15,5% doanh nghiệp cho là hàng tồn kho cao, 5,3% doanh nghiệp cho là không tuyển dụng được lao động theo yêu cầu.

Hình 5.6. Tỷ lệ doanh nghiệp ngừng hoạt động từ 01/01/2013 đến 01/03/2014 (%)



Nguồn: GSO (2014b).

Báo cáo Chỉ số kinh doanh Việt Nam 2013 của VCCI cho thấy tỷ lệ người trưởng thành từ bỏ hoạt động kinh doanh của mình trong vòng 12 tháng trước đó là 4,3%, trong đó có 2,5% hoạt động kinh doanh đã phải chấm dứt và 1,8% hoạt động kinh doanh được bán lại cho người khác vẫn tiếp tục hoạt động. Các tỷ lệ này của Việt Nam đều thấp hơn nhiều so với mức bình quân của các nước ở cùng trình độ phát triển, cho thấy mức độ ổn định về kinh doanh ở Việt Nam cao hơn nhiều so với mức bình quân ở các nước phát triển ở giai đoạn đầu, tuy nhiên vẫn còn

kém hơn so với các nước ở giai đoạn phát triển. Nếu so với tỷ lệ các hoạt động kinh doanh ở giai đoạn đầu, tỷ lệ từ bỏ kinh doanh ở Việt Nam vẫn ở mức khá cao (27,6%). Điều này có nghĩa là cứ có 100 người mới tham gia vào các hoạt động kinh doanh thì có 28 người khác sẽ từ bỏ kinh doanh. Tương tự, cứ 100 hoạt động kinh doanh mới được khởi sự thì 16 hoạt động kinh doanh khác phải chấm dứt.

Khi xem xét về lý do từ bỏ kinh doanh, ba lý do chính được người Việt Nam nêu ra là vì kinh doanh không có lợi nhuận (15,3%), gặp vấn đề về tài chính (20%) và lý do cá nhân như sức khỏe hay liên quan đến gia đình (35,3%). Đây cũng chính là các lý do thường gặp nhất khiến người trưởng thành phải từ bỏ kinh doanh ở các nước trên thế giới. Tuy nhiên, có sự khác biệt nhỏ là tỷ lệ người phải từ bỏ kinh doanh vì không có lợi nhuận thường cao nhất ở các nước tham gia khảo sát năm 2013, bất kể trình độ phát triển kinh tế. Lý do quan trọng thứ tư đối với Việt Nam, và cũng là đối với nhiều nước khác, khiến người ta từ bỏ kinh doanh là do có được một cơ hội việc làm hay một cơ hội kinh doanh khác (12,9%). Ở các nước phát triển thuộc nhóm III, tỷ lệ người từ bỏ kinh doanh bởi lý do này còn cao hơn tỷ lệ người từ bỏ kinh doanh bởi vấn đề tài chính. Lý do này cùng với lý do có cơ hội bán lại kinh doanh (chiếm tỷ lệ 2,4%) tạo thành nhóm các động cơ tích cực của việc từ bỏ kinh doanh. Một số động cơ khác khiến người trưởng thành từ bỏ kinh doanh có thể kể ra là: Việc từ bỏ là có chủ đích và đã được lên kế hoạch từ trước (7,1%), nghỉ hưu (3,5%), gặp sự cố thiên tai (3,5%).

Khả năng tạo mới

Trên bình diện quốc tế, Việt Nam bị đánh giá thấp về năng lực sáng tạo, thậm chí ngày càng thụt lùi trong so sánh trên thế giới và khu vực. Theo Báo cáo Chỉ số Sáng tạo Toàn cầu hàng năm, Việt Nam xếp thứ 65/153 quốc gia năm 2008, 64/130 năm 2009, 71/132 năm 2010, 51/125 năm 2011, 76/141 năm 2012, 76/142 năm 2013 và 71/143 năm 2014. Với vị trí của năm 2014, Việt Nam đứng thứ năm trong nhóm các quốc gia có thu nhập trung bình thấp và đứng thứ 11 trong khu vực Đông Nam Á và châu Đại dương.

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

Đối với các doanh nghiệp trong nước, những hạn chế về năng lực cạnh tranh một phần do khả năng tạo mới còn yếu, thể hiện ở trình độ và năng lực chế tác còn thấp; không có nhiều sản phẩm, dịch vụ mới, mang hàm lượng công nghệ cao, giá trị gia tăng lớn; ý tưởng thiếu; xử lý thông tin công nghệ còn chậm... Có thể hiểu rõ thêm vấn đề này qua nghiên cứu thực trạng đăng ký sở hữu trí tuệ của các doanh nghiệp.

Thông kê trên Trang tin điện tử của Tổ chức Sở hữu trí tuệ Thế giới (WIPO)⁹⁸ cho thấy, số đơn đề nghị và số bằng sáng chế, chứng nhận đăng ký nhãn hiệu thương mại, kiểu dáng công nghiệp được cấp của Việt Nam liên tục tăng mạnh từ năm 1998 đến nay, nhưng không tương xứng với quy mô nền kinh tế và dân số, còn quá thấp so với các nền kinh tế hàng đầu thế giới và khu vực. Hơn nữa, phần lớn chủ thể nộp đơn yêu cầu và được cấp bằng bảo hộ không phải người Việt Nam.

Bảng 5.4. Thống kê hoạt động sở hữu trí tuệ của Việt Nam 1981–2013

		Người Việt nộp đơn	Người nước ngoài nộp đơn	Tổng số
Sáng chế	Đơn đăng ký	3671	37583	41254
	Bằng độc quyền được cấp	562	11698	12260
Giải pháp hữu ích	Đơn đăng ký	2214	1431	3645
	Bằng độc quyền được cấp	709	419	1128
Kiểu dáng công nghiệp	Đơn đăng ký	22847	7091	29938
	Bằng độc quyền được cấp	13970	4701	18671
Nhãn hiệu	Đơn đăng ký	234111	99622	333734
	Chứng nhận được cấp	143358	74246	217604

Nguồn: Báo cáo thường niên Hoạt động sở hữu trí tuệ, Cục Sở hữu trí tuệ (2013).

Trong số các chủ thể được cấp bằng độc quyền sáng chế và giải pháp hữu ích ở Việt Nam, đa số là các doanh nghiệp (chiếm 51% giai đoạn từ 2000–2013), tiếp đến các cá nhân (35%), viện nghiên cứu (9%), trường đại học (4%) và các chủ thể khác (1%). Tuy nhiên, số lượng doanh nghiệp nộp đơn và được cấp các bằng độc quyền còn ít ỏi so với tổng số doanh nghiệp, nhất là trong những năm gần đây.

⁹⁸ Cập nhật đến tháng 3/2014:

http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/country_profile/countries/vn.html

Bảng 5.5. Số lượng bằng độc quyền sáng chế và giải pháp hữu ích được cấp 2012–2013

	Bằng độc quyền sáng chế		Bằng độc quyền giải pháp hữu ích	
	2012	2013	2012	2013
Viện nghiên cứu	8	7	9	14
Doanh nghiệp	11	20	18	25
Trường đại học	6	0	4	6
Cá nhân	21	30	28	29
Chủ thể khác	0	2	0	0

Nguồn: Báo cáo thường niên Hoạt động sở hữu trí tuệ, Cục Sở hữu trí tuệ (2013).

Kết luận và khuyến nghị

Quan điểm và chính sách phát triển doanh nghiệp ở Việt Nam đã có sự thay đổi căn bản, đặc biệt đối với doanh nghiệp khu vực tư nhân, từ chỗ không thừa nhận (sau năm 1975), tiến đến thừa nhận vai trò, từng bước mở rộng phạm vi phát triển (1986–2000) và cho đến nay được coi là động lực của nền kinh tế; phát triển không hạn chế, hợp tác, cạnh tranh với khu vực DNNN. Khung pháp luật về doanh nghiệp đã chuyển từ sự chia cắt theo hình thức sở hữu thành một khung pháp luật thống nhất.

Hệ thống doanh nghiệp đa sở hữu được hình thành, với sự gia tăng mạnh mẽ của doanh nghiệp khu vực tư nhân, trở thành động lực tăng trưởng chính của nền kinh tế trong những năm vừa qua. DNNN giảm dần vai trò trong nền kinh tế; doanh nghiệp FDI có chỗ đứng vững chắc trên thị trường Việt Nam.

Dù vậy, Việt Nam chưa có một hệ thống doanh nghiệp thực sự vận hành đầy đủ và toàn diện theo các nguyên tắc của KTTT. Sở hữu tư nhân chưa trở thành nền tảng sở hữu của hệ thống doanh nghiệp. Doanh nghiệp khu vực tư nhân tuy nhiều về số lượng nhưng chưa có vị trí tương xứng; khả năng tiếp cận các nguồn lực còn hạn chế do những điểm chưa hoàn thiện của thể chế kinh tế; phát triển liên tục nhưng tốc độ chậm, trước hết ở trình độ tích tụ và tập trung quy mô; vai trò và năng lực sản xuất chế tác hoặc tạo giá trị gia tăng cao còn thấp, năng lực cạnh tranh

không cao. Rào cản về thể chế gia nhập thị trường của các chủ sở hữu tư nhân được gỡ bỏ dần nhưng vẫn còn nhiều. Danh mục hàng hóa, dịch vụ bị cấm kinh doanh, kinh doanh có điều kiện, độc quyền nhà nước trong thực tế rộng hơn nhiều so với quy định pháp luật của Nhà nước. Cơ chế bảo vệ các nhà đầu tư tư nhân còn hạn chế, nhất là các nhà đầu tư yếu thế. Quyền sở hữu các tài sản đầu vào chưa đầy đủ, đặc biệt là đất đai và mặt bằng sản xuất kinh doanh. Cải cách DNNN còn chậm nên một mặt, chưa tác động tích cực tới quá trình phân bổ lại nguồn lực của hệ thống doanh nghiệp theo hướng có hiệu quả hơn, mặt khác, tiếp tục là những lực cản cạnh tranh quá lớn đối với khu vực doanh nghiệp tư nhân trong các lĩnh vực mà DNNN đang chi phối, chiếm ưu thế.

Quyền tự do định giá của doanh nghiệp ngày càng được mở rộng. Phạm vi can thiệp giá của Nhà nước dần bị thu hẹp nhưng vẫn còn hiện diện ở một số lĩnh vực quan trọng mà có thể sẽ tốt hơn nếu để thị trường điều tiết giá như xăng dầu, điện, đất đai...

Việc bảo đảm quyền bình đẳng của các doanh nghiệp trong tiếp cận các nguồn lực của nền kinh tế đã được khẳng định rõ ràng chính sách và quy định pháp luật, tuy vậy, quá trình thực thi chưa đạt kết quả mong muốn. Việc tiếp cận tài chính và các nguồn lực do Nhà nước quản lý chưa có sự thống nhất và độ minh bạch cần thiết, trước hết là tiếp cận tín dụng nhà nước và các nguồn tài nguyên, khoáng sản. Sự chậm trễ trong cải cách khu vực DNNN, từ việc định vị chức năng, vai trò, nhiệm vụ cho tới cơ chế hoạt động và chuyển đổi sở hữu, là nguyên nhân cơ bản làm cho mức độ cạnh tranh trong tiếp cận các nguồn lực còn thấp, trong đó doanh nghiệp khu vực tư nhân thường ở vị thế bất lợi hơn.

Tổng quát lại, những hạn chế trong hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường có nhiều nguyên nhân, nhưng dường như nguyên nhân chủ yếu đến từ sự hiện diện với quy mô còn quá lớn của khu vực DNNN cùng với những bất cập về cơ chế quản trị và hoạt động của nó. Điều này không chỉ ảnh hưởng xấu đến sự phát triển của doanh nghiệp khu vực tư nhân, mà còn tác động không nhỏ, thậm chí chi phối hành vi, ứng xử của các chủ thể quan trọng khác của thể chế kinh tế (Nhà nước, TCTD, khách hàng, người dân...).

Trên cơ sở những nhận định trên, chúng tôi cho rằng giải pháp trước mắt cũng như lâu dài để phát triển hệ thống doanh nghiệp Việt Nam theo hướng thị trường, xét đến cùng, cũng không nằm ngoài các giải pháp đẩy mạnh cải cách DNNN và thu hẹp quy mô của kinh tế nhà nước, hoàn thiện thể chế thúc đẩy doanh nghiệp tư nhân phát triển như tiếp tục mở rộng quyền tự do kinh doanh, giảm chi phí gia nhập thị trường, v.v. Dưới đây là một số khuyến nghị cụ thể.

Về thúc đẩy cải cách DNNN, các vấn đề cần tập trung tháo gỡ là vấn đề quản trị DNNN, cách thức và biện pháp can thiệp của Nhà nước đối với DNNN, và vai trò và quy mô của khu vực DNNN trong tổng thể nền kinh tế. Các giải pháp cần thực hiện là hẹp đối tượng doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ toàn bộ hoặc sở hữu chi phối, thu hẹp quy mô và phạm vi của DNNN; thúc đẩy cổ phần hóa theo nguyên tắc thị trường, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo động lực và trách nhiệm cho doanh nghiệp cổ phần hóa; ban hành các văn bản pháp luật, hoàn thiện khung thể chế cho quản lý, hoạt động của DNNN theo hướng giảm đầu mối đại diện quyền sở hữu nhà nước, tiến tới tập trung vào một cơ quan duy nhất; xây dựng chuẩn mực quản trị kinh doanh hiện đại, đổi mới hệ thống lương bổng đối với cán bộ quản lý, điều hành trong các DNNN theo cơ chế thị trường; và đẩy mạnh minh bạch thông tin, công bố kết quả kinh doanh định kỳ trong các DNNN giống như các doanh nghiệp niêm yết trên sàn chứng khoán.

Để tạo môi trường cho doanh nghiệp tư nhân phát triển, việc làm trước mắt là rà soát lại toàn bộ hệ thống pháp luật để xác định và bãi bỏ các quy định dưới luật có tính phân biệt đối xử và không đảm bảo cạnh tranh trong tiếp cận các nguồn lực, như ưu tiên hơn cho DNNN trong việc tiếp cận tín dụng, đất đai, và cung ứng các dịch vụ công và mua sắm công. Nhà nước cũng cần đổi mới cơ chế quản lý trong các lĩnh vực có tính độc quyền tự nhiên; chống hiện tượng độc quyền nhà nước biến thành thành độc quyền doanh nghiệp.

Tài liệu tham khảo

1. Ahmad, N. Và R.G. Seymour (2008), "Defining Entrepreneurial Activity: Definitions Supporting Frameworks for Data Collection", *OECD Statistics Working Paper*, OECD Jan-2008.
2. B-WTO (2010), Đánh giá về quản trị DNNN, giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước và khuyến nghị chính sách, Báo cáo tổng hợp của Dự án "Đổi mới quản trị DNNN và giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước theo cam kết gia nhập WTO và thông lệ kinh tế thị trường" thuộc Chương trình hỗ trợ kỹ thuật Hậu gia nhập WTO, Hà Nội tháng 12/2010.
3. Conte, C. (2001), *Khái quát nền kinh tế Mỹ*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin Quốc tế, Bộ Ngoại giao Mỹ, tháng 2/2001. Bản dịch tiếng Việt trên Website của Đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam: <http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov>.
4. CIEM – UNDP (2001), Báo cáo nghiên cứu "Sự khác biệt trong các chính sách của nhà nước đối với các DNNN và Doanh nghiệp ngoài quốc doanh", Hà Nội, 2001.
5. CIEM (2014), Báo cáo xây dựng Đề cương Nghị định ban hành Quy chế quản trị công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, Tài liệu tham khảo, Hà Nội, tháng 3/2014.
6. CIEM –UNDP (1999), *Luật Doanh nghiệp*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1999
7. CIEM-GIZ (2014), Báo cáo Nghiên cứu thực trạng giám sát đánh giá của Nhà nước đối với kết quả hoạt động và chất lượng dịch vụ của doanh nghiệp công ích, Tài liệu tham khảo, Hà Nội tháng 8/2014.
8. CIEM-SIDA (2006), Báo cáo nghiên cứu "Thể chế kinh tế thị trường đối với khu vực doanh nghiệp Việt Nam", Tài liệu tham khảo, Hà Nội, tháng 6/2006.
9. CIEM-WB (2002), Báo cáo Dự án "Vietnam's Equitized Enterprises: An Ex-Post Study of Performance Problems and Implications for Policy", Hanoi, 9/2002.
10. CIEM-WB (2005), Báo cáo Dự án "The Study on Post-Equitization of State-Owned Enterprises", Hanoi, 9/2005.
11. GAO (General Accounting Office) (1995), *Profiles of Existing Government Corporations*, Washington, D.C. 20548 December 13, 1995.
12. GSO (2010), *Doanh nghiệp Việt Nam chín năm đầu thế kỷ XXI*, Nxb Thống kê, Hà Nội, 2010.
13. GSO (2013), *Sự phát triển của doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn 2006–2011*, Nxb Thống kê, Hà Nội, 2013.
14. GSO (2014a), Tổng cục Thống kê, *Điều tra doanh nghiệp Việt Nam, Điều tra năm 2012*. Trung tâm tư liệu Thống kê, 2014
15. GSO (2014b), Báo cáo số 402/TCTK-TKCN về Kết quả điều tra xu hướng kinh doanh của doanh nghiệp 2014, Hà Nội ngày 28/05/2014.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

16. Kosar, K.R. (2011), Federal Government Corporations: An Overview, Report for Congress, June 8, 2011, www.crs.gov
17. MPI (2009), Đề án đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh hoạt động DNNN theo cam kết gia nhập WTO, Hà Nội 10/2009.
18. MPI (2011), Báo cáo “Hình thành tập đoàn kinh tế tư nhân”, tài liệu tham khảo tháng 12 năm 2011.
19. MPI (2012), Đề án “Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN” tháng 10/2012.
20. Ngô Trí Long (2012), “Chính sách điều tiết giá những hàng hóa quan trọng, thiết yếu và những kiến nghị”, Diễn đàn Kinh tế Mùa thu 2012, Ủy ban Kinh tế của Quốc hội tháng 10/2012.
21. Ngô Trí Long (2014), “Nghị định về kinh doanh xăng dầu: Mới mà... cũ”, *Thời báo Kinh tế Sài Gòn Online* <http://www.thesaigontimes.vn> ngày 17/10/2014, 16:02 (GMT+7).
22. Nguyễn Đình Cung (2014), Cải cách DNNN ở Việt Nam, Báo cáo tham luận tại Hội thảo “Kinh nghiệm cải cách doanh nghiệp nhà nước của Indonesia và bài học với Việt Nam” tại Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, Hà Nội, ngày 27/03/2014.
23. Nguyễn Minh Phong (2013), “Nhận thức đúng đắn về kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước”, *Báo Nhân dân*, Hà Nội 28/11/2013.
24. Nguyễn Minh Phong (2013a), “Ba ngộ nhận về kinh tế nhà nước và DNNN”, <http://thutuong.chinhphu.vn/Home/3-ngo-nhan-ve-kinh-te-Nha-nuoc-va-DNNN/20143/20597.vgp>.
25. Nguyễn Minh Phong (2014), “Đại phẩu DNNN”, *Báo Người lao động*, Hà Nội ngày 09/02/2014.
26. OECD (2005a), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A SURVEY OF OECD COUNTRIES, OECD 2005, <http://oecd.org>.
27. OECD (2005b), “Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises”. [Http://www.oecd.org](http://www.oecd.org).
28. OECD (2010), “Policy Brief on Corporate Governance of State Owned Enterprises in Asia”, [Http://www.oecd.org](http://www.oecd.org).
29. OECD(2010), “Privatisation in the 21st – Summary of Recent Experiences”, [Http://www.oecd.org](http://www.oecd.org).
30. OECD (2011), Competitive neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and policy options, OECD Publishing May 2011.
31. OECD (2011), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: Change and Reform in OECD countries since 2005, © OECD 2011, <http://oecd.org>.

Đổi mới hệ thống doanh nghiệp theo hướng thị trường

32. UNDP (2014), Báo cáo Tăng trưởng xanh và Chính sách Tài khóa Nhiên liệu hóa thạch ở Việt Nam – Các kiến nghị về Lộ trình Cải cách chính sách, Hà Nội 06/2014.
33. UNIDO (2003), *Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, especially for the Least Developed Countries*, First published September 2003.
34. USDOC (Bộ Thương mại Mỹ) (2002), "Antidumping Duty Investigation of Certain Frozen Fish Fillets from the Socialist Republic of Vietnam – Determination of Market Economy Status". Bản dịch tiếng Việt trên Website của Đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam: <http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov>.
35. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội (2014), *Báo cáo Kinh tế vĩ mô 2014 – Cải cách thể chế kinh tế: Chìa khóa cho tái cơ cấu*. Nxb Tri thức, 2014.
36. Watts, M. (1998), *Kinh tế thị trường là gì?*, Ấn phẩm của Chương trình Thông tin Quốc tế, Bộ Ngoại giao Mỹ, tháng 9/1998. Bản dịch tiếng Việt trên Website của Đại sứ quán Mỹ tại Việt Nam: <http://vietnamese.vietnam.usembassy.gov>
37. WB (2000), "Public and Private Enterprises: Finding the Right Mix", *Beyond Economic Growth: Meeting the Challenges of Global Development*, <http://www.worldbank.org>.
38. WB (2006), "Đánh giá tình hình quản trị công ty của Việt Nam", Hà Nội, 2006.
39. WB (2014), "Corporate Governance of State-Owned Enterprises – A Toolkit", Publishing and Knowledge Division (The World Bank), Washington, DC, 2014.

Chương 6

Phát triển và tự do hóa thị trường lao động

Trần Đình Thiên, Lê Văn Hùng, Phạm Thế Anh,
Ma Ngọc Ngà, Nguyễn Thị Tuyết

Dẫn nhập

Lao động là nguồn lực cơ bản nhất để tạo ra của cải vật chất cho nền kinh tế. Trong nền KTTT, lao động là một loại hàng hoá theo đó người lao động – người chủ sở hữu nguồn lực này – và người có nhu cầu thuê lao động tìm đến nhau và cùng nhau đàm phán, thoả thuận về mức tiền công cùng các điều kiện lao động kèm theo cho việc sử dụng lao động đó. Khi một trong hai bên không còn thoả mãn về mức tiền công hay điều kiện lao động như đã thoả thuận trước đó thì sẽ chấm dứt hợp đồng lao động. Một thị trường lao động tự do theo nghĩa người lao động và người sử dụng lao động được tự do lựa chọn lẫn nhau và tự do đàm phán các điều kiện lao động và lương bổng sẽ giúp cho lao động luôn được sử dụng ở mức cao nhất, phù hợp nhất, và kích thích cả người lao động và người sử dụng lao động đầu tư nhiều hơn cho phát triển nguồn vốn con người (*human capital*), tức các kỹ năng cần thiết theo nhu cầu của thị trường. Nhờ vậy, nền kinh tế sẽ có năng suất lao động cao hơn, thu nhập của người lao động được cải thiện, và tăng trưởng chung của nền kinh tế được gia tăng.

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, những nguyên lý cơ bản trên của thị trường lao động tự do về cơ bản bị xoá bỏ, thay vào đó là cơ

chế bố trí lao động bằng mệnh lệnh hành chính. Tại Việt Nam, kể từ sau Đổi mới, thị trường lao động dần được hồi phục nhờ những cải cách thể chế nền tảng như thực hiện nền kinh tế nhiều thành phần và mở cửa nền kinh tế. Người lao động có quyền tự do lựa chọn ngành nghề làm việc mà pháp luật không cấm, có quyền tự do di cư, v.v. Tuy nhiên, sau gần 30 năm Đổi mới, thị trường lao động vẫn gặp phải một số vấn đề hạn chế như dịch chuyển cơ cấu lao động chậm hơn dịch chuyển cơ cấu kinh tế, dịch chuyển lao động nông nghiệp sang khu vực phi nông nghiệp chưa cao (Bá và cộng sự, 2006; Thái, 2002); chính sách tiền lương trong khu vực nhà nước chưa phản ánh đúng giá của thị trường; lao động di cư vẫn gặp phải một số rào cản như thủ tục đăng ký hộ khẩu, điều kiện sống, tiếp cận an sinh xã hội (UNFPA, 2006; Michael, 2007; ActionAid và Oxfam, 2009; Linh và Loan, 2010). Chính những điều này đã cản trở sự tự do và phát triển của thị trường lao động.

Chương này sẽ đánh giá mức độ phát triển và tự do của thị trường lao động Việt Nam kể từ khi Đổi mới cho tới nay dựa trên một hệ thống các tiêu chí và chỉ số liên quan. Dựa trên các đánh giá này, chúng tôi sẽ chỉ ra những cản trở còn tồn tại đối với sự phát triển của thị trường này và đưa ra một số khuyến nghị để vượt qua.

Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và mức độ tự do của thị trường lao động

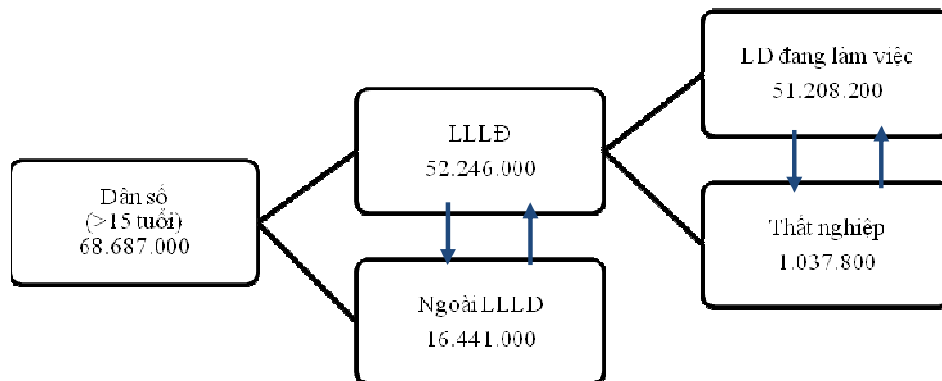
Các khái niệm

Thị trường lao động – chính xác là thị trường thuê mướn dịch vụ lao động – là một quá trình tại đó người lao động và người có nhu cầu thuê lao động tiếp xúc và tìm hiểu nhau (trực tiếp hoặc gián tiếp qua các trung tâm môi giới việc làm), đàm phán và ký kết hợp đồng với nhau về các khía cạnh lương bổng, điều kiện lao động và thời hạn lao động. Kết quả cuối cùng của quá trình giao dịch trên thị trường lao động là người lao động tới làm việc theo thỏa thuận cho người thuê lao động và hưởng lương theo các điều kiện đã cam kết trong hợp đồng. Trên thị trường lao

động, cung lao động (số người sẵn sàng làm việc) với cầu lao động (số việc làm sẵn sàng) tương tác với nhau và xác định số người có việc làm, số người thất nghiệp, và mức tiền công trung bình trên thị trường. Dưới đây là một số khái niệm cơ bản về thị trường lao động:

- LLLĐ: Bao gồm những người đang làm việc và thất nghiệp từ 15 tuổi trở lên trong nền kinh tế. LLLĐ hàng năm có thể được bổ sung mới do dân số đến tuổi lao động hoặc giảm đi bởi số người nghỉ hưu, mất sức lao động...
- Lao động đang làm việc: Là những người trong LLLĐ có việc làm.
- Số người thất nghiệp: Bao gồm toàn bộ số người ở độ tuổi quy định có khả năng làm việc nhưng không có việc làm và đang đi tìm kiếm việc làm.

Hình 6.1. Các cấu phần của thị trường lao động của Việt Nam



Nguồn: Hình 2.1 trong Ehrenberg và Smith (2012). Số liệu Điều tra Lao động việc làm của Việt Nam năm 2013.

Thị trường lao động tự do là thị trường mà ở đó không có sự can thiệp hay kiểm soát của Nhà nước về các quá trình tìm kiếm, gia nhập/rút lui, đàm phán điều kiện lao động và lương bổng của người lao

động và người sử dụng lao động, *ngoại trừ* một số ít các quy định khung liên quan đến môi trường lao động để bảo vệ sức khỏe và nhân phẩm của người lao động. Nói cách khác, trên thị trường lao động tự do, người lao động có thể tự do lựa chọn nghề nghiệp, nơi làm việc, tự do thỏa thuận tiền công, lợi ích và quyền lợi với người sử dụng lao động. Người sử dụng lao động cũng có quyền tự do lựa chọn lao động một cách cạnh tranh trên thị trường. Cả người lao động và người sử dụng lao động đều có quyền tự do chấm dứt hợp đồng lao động khi các điều kiện về lao động và lương bổng không còn thoả mãn.

Các tiêu chí đánh giá

Từ khái niệm về thị trường lao động nói chung và thị trường lao động tự do nói riêng như trình bày ở trên, chúng tôi xây dựng một hệ thống các tiêu chí để phản ánh mức độ tự do của thị trường lao động như trong Bảng 6.1. Hệ thống các tiêu chí này được xây dựng trên cơ sở tham khảo bộ tiêu chí của Quỹ Di sản (Heritage Foundation)⁹⁹ (từ 2005 đến nay), IERM (2003), Botero và cộng sự (2004), ILO (Tổ chức Lao động Quốc tế) và WB. Có ba nhóm tiêu chí liên quan đến mức độ tự do của thị trường lao động. Đó là mức độ tự do lựa chọn nghề nghiệp, mức độ tự do lựa chọn nơi làm việc, và mức độ tự do mặc cả lương bổng.

- Mức độ tự do lựa chọn nghề nghiệp: Phản ánh qua các chỉ số về sự thay đổi tỷ lệ lao động giữa các ngành nghề, khu vực kinh tế, và nông thôn và thành thị.
- Mức độ tự do lựa chọn nơi làm việc: Phản ánh qua các chỉ số như sự thay đổi tỷ lệ lao động di cư trên tổng lao động theo thời gian, sự thay đổi tỷ lệ lao động xuất khẩu theo thời gian, và sự thay đổi tỷ lệ lao động chính thức và phi chính thức theo thời gian.
- Mức độ tự do mặc cả lương bổng: Phản ánh qua các chỉ số như sự thay đổi về lương tối thiểu so với thu nhập/chi tiêu, thu nhập với mức sống, thu nhập giữa các thành phần kinh tế theo thời gian hay những quy định, ràng buộc liên quan tới lương bổng của Nhà nước.

⁹⁹ <http://www.heritage.org/index/labor-freedom#fn-7-b>.

Bảng 6.1. Các chỉ số về mức độ tự do của thị trường lao động

Chỉ số	Cách đo	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
Tự do lựa chọn nghề nghiệp			
Sự thay đổi lao động phân theo thành phần kinh tế	Tỷ lệ lao động giữa khu vực Nhà nước, FDI và ngoài nhà nước theo thời gian	Thấy được sự tự do lựa chọn của lao động theo các chủ sở hữu khác nhau	GSO, MOLISA
Sự thay đổi lao động phân theo ngành kinh tế	Tỷ lệ lao động giữa khu vực Nông nghiệp, Công nghiệp, Dịch vụ theo thời gian	Thấy được mức độ tự do lựa chọn làm việc theo lĩnh vực kinh tế của người lao động	GSO, MOLISA
Tự do mặc cả lương bổng			
Lương tối thiểu với thu nhập/chi tiêu	So sánh tốc độ tăng lương tối thiểu với giá trị gia tăng bình quân lao động (hoặc thu nhập/chi tiêu bình quân đầu người) theo thời gian	Thấy được khoảng cách giữa thu nhập do thỏa thuận với lương tối thiểu do nhà nước quy định	GSO, MOLISA
Thu nhập với mức sống	So sánh tốc độ tăng thu nhập với tốc độ tăng chỉ số giá tiêu dùng theo thời gian	Thấy được mức thu nhập có được với mức sống trong cùng thời điểm	GSO, MOLISA
Thu nhập phân theo thành phần kinh tế	So sánh thu nhập của lao động trong khu vực nhà nước với FDI và ngoài nhà nước	Đánh giá được khoảng cách lương giữa các thành phần kinh tế	GSO, MOLISA
Vai trò của công đoàn	Số vụ đình công, khả năng và xu hướng giải quyết xung đột	Thấy được vai trò của công đoàn trong thỏa thuận lương bổng và quyền lợi, nghĩa vụ của người lao động với giới chủ	GSO, MOLISA
Tự do lựa chọn nơi làm việc			
Sự thay đổi của lao động di cư giữa các địa phương	So sánh tỷ lệ lao động di cư/tổng số lao động theo thời gian	Thấy được mức độ tự do lựa chọn làm việc giữa các tỉnh/thành phố hay giữa các vùng	GSO, MOLISA

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Sự thay đổi giữa lao động thành thị và nông thôn	So sánh tỷ lệ lao động thành thị và nông thôn theo thời gian	Thấy được mức độ tự do lựa chọn làm việc ở thành thị hay nông thôn	GSO, MOLISA
Sự thay đổi lao động nước ngoài	So sánh số lượng lao động xuất khẩu theo thời gian	Thấy được sự tự do lựa chọn làm việc trên thị trường lao động thế giới	GSO, MOLISA

Nguồn: Tổng hợp từ tham khảo bộ tiêu chí của Quỹ Di sản (Heritage Foundation)¹⁰⁰ (từ 2005 đến nay), IERM (2003), Botero và cộng sự (2004), ILO và WB.

Bảng 6.2. Các chỉ số về mức độ phát triển của thị trường lao động

Chỉ số	Cách đo	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
Mức độ phát triển của LLLĐ			
Tỷ lệ lao động trên tổng dân số	Đo bằng số người trong độ tuổi lao động trên tổng dân số của một quốc gia	Thấy được tỷ lệ dân số trong độ tuổi có khả năng tham gia làm việc trong nền kinh tế	GSO, MOLISA
Tỷ lệ lao động nữ	Đo bằng số lao động là nữ trên tổng số LLLĐ	Thấy được mức độ tham gia làm việc của phụ nữ	GSO, MOLISA
Tỷ lệ thất nghiệp	Đo bằng số người đang tìm việc nhưng chưa tìm được việc làm trên tổng số LLLĐ trong độ tuổi có khả năng lao động	Thấy được mức độ toàn dụng lao động của nền kinh tế	GSO, MOLISA
Mức độ phát triển của trình độ lao động			
Tỷ lệ lao động đã qua đào tạo	Đo bằng số lao động được cấp bằng hoặc chứng chỉ từ sơ cấp nghề trở lên trên tổng số LLLĐ	Thấy được trình độ của người lao động trong nền kinh tế	GSO, MOLISA
Năng suất lao động	Đo bằng GDP/lao động	Thấy được hiệu quả làm việc của lao động	WB

Nguồn: Nhóm tác giả.

¹⁰⁰ <http://www.heritage.org/index/labor-freedom#fn-7-b>.

Đối với các nước đang phát triển và/hoặc đang chuyển đổi sang nền KTTT như Việt Nam, mức độ tự do của thị trường lao động chưa tương đồng với mức độ phát triển của thị trường lao động. Vẫn còn một lực lượng rất lớn lao động chưa tham gia thị trường hoặc có tham gia thị trường nhưng chỉ là các lao động giản đơn. Để phản ánh thực tế này, chúng tôi đưa thêm một số các chỉ số phản ánh mức độ phát triển của thị trường lao động. Các tiêu chí này được xây dựng trên cơ sở tham khảo Fields và Raju (2007). Cụ thể, chúng tôi quan tâm đến hai nhóm tiêu chí sau đây:

- Mức độ phát triển của LLLĐ: Tiêu chí này được phản ánh qua các chỉ số như tỷ lệ lao động trên tổng dân số, tỷ lệ lao động nữ và tỷ lệ thất nghiệp.
- Mức độ phát triển của trình độ lao động: Tiêu chí này được phản ánh qua các chỉ số như tỷ lệ lao động đã qua đào tạo và Năng suất lao động.

Quá trình phát triển của thị trường lao động Việt Nam từ 1986 tới nay

Trong giai đoạn 1975–1986, Việt Nam xây dựng nền kinh tế theo mô hình kế hoạch hóa tập trung. Người lao động, bao gồm cả cán bộ quản lý và công nhân, trong thời kỳ này được Nhà nước lựa chọn đào tạo và phân công sắp xếp nơi làm việc và vị trí làm việc. Họ được trả lương một phần bằng tiền mặt, phần còn lại được trả bằng tem phiếu và hiện vật. Người lao động sẽ dùng tem phiếu để đổi lấy những tư liệu sinh hoạt cần thiết thông qua hệ thống cửa hàng mậu dịch nhà nước với những khẩu phần cụ thể do nhà nước quy định.¹⁰¹ Ở khu vực nông thôn, nông dân phải vào hợp tác xã tham gia lao động tập thể và được chia công điểm dựa trên số ngày tham gia làm việc. Chính việc quản lý lao động tập thể và trả công bình quân làm cho năng suất lao động nông nghiệp thấp, người nông dân thường xuyên bị thiếu đói. Thực tế có nhiều hộ nông dân tại nhiều địa phương không muốn tham gia hợp tác xã nhưng

¹⁰¹ Ví dụ: 0,4 kg thịt/người/tháng, cứ như vậy nhân lên theo số khẩu trong hộ gia đình (có phân biệt người trưởng thành và trẻ em).

những hộ như vậy sẽ bị áp chế tài xử phạt, mà nặng nhất là việc con cái họ sẽ không được đi học lên cao.

Đại hội Đảng lần thứ VI vào năm 1986 đánh dấu thời điểm Việt Nam chính thức khởi xướng công cuộc đổi mới nền kinh tế, chuyển đổi nền kinh tế Việt Nam từ tập trung, quan liêu, bao cấp sang KTTT định hướng XHCN. Từ đó đến nay, các thể chế thị trường ở Việt Nam từng bước được hình thành, cùng với đó là sự hình thành các thị trường cơ bản của nền kinh tế, trong đó có thị trường lao động.

Từ năm 1986 đến nay, sự phát triển của thị trường lao động Việt Nam có thể chia làm ba giai đoạn, lần lượt là 1986–1993, 1994–2011, và từ 2012 tới nay, tương ứng với các mốc ban hành Luật Lao động 1994 và Luật Lao động 2012.

Giai đoạn 1986–1993

Những thay đổi lớn nhất trong việc gỡ bỏ các rào cản đối với lĩnh vực lao động gắn với các chính sách cởi trói cho nông nghiệp, cải cách DNNN, khuyến khích đầu tư nước ngoài, và cho phép tư nhân tham gia vào các hoạt động kinh tế trong các năm 1988–1989. Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị về nông nghiệp tháng 4/1988 đã khuyến khích các hộ nông dân huy động các thành viên trong gia đình tham gia vào các hoạt động nông nghiệp. Quyết định 217-HĐBT tháng 11/1987 về đổi mới kế hoạch hoá và hạch toán kinh doanh XHCN đã xác lập quyền tự chủ kinh doanh của các DNNN, qua đó mở đường cho các chính sách tinh giản biên chế trong các DNNN trong các năm 1988–1991 trong quá trình sáp nhập và giải thể các DNNN.¹⁰² Các Luật Đầu tư nước ngoài 1988, Luật Công ty 1990 và Luật Doanh nghiệp tư nhân 1990 đã chính thức cho phép thuê mướn lao động trong khu vực kinh tế tư nhân.

Sự cởi trói cho khu vực kinh tế tư nhân đã giúp cho LLLĐ của khu vực này trong những năm đầu 1990 tăng đáng kể, từ khoảng 6,14 triệu lao

¹⁰² Quyết định 227-HĐBT năm 1987 về sắp xếp và tinh giản biên chế trong các lĩnh vực hành chính và kém hiệu quả; Quyết định 176-HĐBT năm 1989 về tổ chức lại LLLĐ trong các đơn vị kinh tế nhà nước.

động năm 1990 lên 10,34 triệu lao động năm 1992, trong khi số lượng lao động trong khu vực kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể đều giảm trong giai đoạn này (Sjoberg, 1995, tr. 15). Đóng góp vào LLLĐ của khu vực kinh tế tư nhân, ngoài sự dịch chuyển từ khu vực kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể, còn phải kể đến một lượng không nhỏ lao động xuất khẩu tại các nước Liên Xô (cũ) và Đông Âu trở về nước, khoảng 250 nghìn người, và lực lượng quân nhân giải ngũ lên đến hơn 1 triệu người (ibid., tr. 20).

Trong giai đoạn này chưa có sự dịch chuyển đáng kể lao động từ khu vực nông thôn sang khu vực thành thị cũng như giữa các vùng miền dù rằng không có quy định nào ngăn cản. Các quy định về hộ khẩu có gây khó khăn nhất định cho người di cư từ nông thôn ra thành thị nhưng không phải là nguyên nhân cản trở sự dịch chuyển này. Theo Sjoberg (1995), việc di dân ra thành thị chưa lớn chủ yếu là vì người dân ở nông thôn thiếu các thông tin và không được trang bị các kiến thức cần thiết cho một cuộc sống ở thành thị. Điều tương tự cũng diễn ra đối với người dân ở các vùng miền khác nhau.

Mặc dù LLLĐ trong khu vực kinh tế tư nhân đã phát triển nhanh chóng trong những năm cuối thập kỷ 1980 và đầu thập kỷ 1990 nhưng không có văn bản pháp luật nào được ban hành trong thời gian này để điều chỉnh các quan hệ lao động trong khu vực này. Thoả thuận giữa người lao động và người sử dụng lao động khá đơn giản và nhiều khi chỉ là các thoả thuận miệng. Nhiều nơi người lao động phải thế chấp tài sản thì mới được làm việc. Hiến pháp 1992 có đưa ra một số nội dung liên quan đến việc bảo vệ người lao động nhưng chưa có những nội dung điều chỉnh các mối quan hệ trong thị trường lao động.¹⁰³ Phải đến khi Bộ luật Lao động 1994 ra đời thì những những mối quan hệ đó mới được xem xét và điều chỉnh.

¹⁰³ Điều 56, Chương V, Hiến pháp năm 1992, quy định: “Lao động là quyền và nghĩa vụ của công dân. Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động; Nhà nước ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động. Nhà nước quy định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và chế độ BHXH đối với viên chức nhà nước và những người làm công ăn lương; khuyến khích phát triển các hình thức BHXH khác đối với người lao động”.

Giai đoạn 1994–2011

Thị trường lao động của Việt Nam trong giai đoạn này chịu sự điều chỉnh chủ yếu của Bộ luật Lao động 1994 (Được sửa đổi, bổ sung ba lần vào các năm 2002, 2006 và 2007 nhằm phù hợp với tình hình thực tiễn).

Bộ luật Lao động 1994 quy định *“mọi người đều có quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm và nghề nghiệp, học nghề và nâng cao trình độ nghề nghiệp”*.¹⁰⁴ Đây là nội dung cơ bản và hết sức quan trọng, chính vì vậy nó được đề cập không chỉ trong Điều 5 (Chương I), mà còn tiếp tục được nhấn mạnh tại Điều 16 và Điều 20 (Chương II) của Bộ luật Lao động.¹⁰⁵ Có thể khẳng định đây là một điểm rất mới và rất tiến bộ so với thời kỳ trước. Người lao động được tự do lựa chọn công việc và nghề nghiệp thay vì chỉ được lao động theo sự phân công của các cơ quan nhà nước.

Luật Lao động quy định về việc thỏa thuận lương bổng giữa người sử dụng lao động và người lao động tại Khoản 1, Điều 7, Chương I; theo đó, *“Người lao động được trả lương trên cơ sở thỏa thuận với người sử dụng lao động nhưng không thấp hơn mức lương tối thiểu do Nhà nước quy định và theo năng suất, chất lượng, hiệu quả công việc”*. Như vậy, pháp luật Việt Nam cho phép người lao động được tự do thỏa thuận (mặc cả) tiền lương với chủ sử dụng lao động chứ không hề áp đặt mức lương cụ thể đối với từng ngành nghề, lĩnh vực hay vị trí công việc. Điều luật này có ý nghĩa rằng người lao động và người chủ sử dụng lao động đều bình đẳng và tự do trong việc thỏa thuận về tiền lương. Người sử dụng lao động không có quyền áp đặt mức tiền lương nhất định đối với người lao động. Tùy theo năng suất, chất lượng và hiệu quả công việc mà người sử dụng lao động có thể đưa ra mức lương đối với người lao động, nhưng nếu như mức lương này không thỏa đáng thì người lao động hoàn toàn

¹⁰⁴ Trích Khoản 1, Điều 5, Chương I, Bộ luật Lao động năm 1994.

¹⁰⁵ Người lao động có quyền làm việc cho bất kỳ người sử dụng lao động nào và ở bất kỳ nơi nào mà pháp luật không cấm. Người cần tìm việc làm có quyền trực tiếp liên hệ để tìm việc hoặc đăng ký tại các tổ chức dịch vụ việc làm để tìm việc tùy theo nguyện vọng, khả năng, trình độ nghề nghiệp và sức khoẻ của mình (Khoản 1, Điều 16); Mọi người có quyền tự do lựa chọn nghề và nơi học nghề phù hợp với nhu cầu việc làm của mình. (Khoản 1, Điều 20).

có thể không chấp nhận và thỏa thuận với chủ sử dụng lao động một mức lương khác thỏa đáng hơn.¹⁰⁶ Trong trường hợp không đạt được thỏa thuận giữa hai bên dẫn đến khiếu nại, khiếu kiện thì trong Bộ luật Lao động nói riêng và hệ thống pháp luật Việt Nam nói chung cũng có đầy đủ những điều khoản để giải quyết, xử lý.

Ngoài vấn đề tiền lương, Bộ luật Lao động còn đưa ra các quy định về điều kiện làm việc, bảo hộ lao động, vệ sinh an toàn lao động, chế độ BHXH và các chính sách khác trong những trường hợp cụ thể được quy định.¹⁰⁷

Vai trò của tổ chức công đoàn cũng đã được đề cập tại một số điều của Bộ luật Lao động. Khoản 2, Điều 7 có nội dung như sau: “*Người lao động có quyền thành lập, gia nhập, hoạt động công đoàn theo Luật Công đoàn để bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của mình*”. Và ở Điều 12 của Bộ luật này, vai trò của công đoàn tiếp tục được chú ý: “*Công đoàn tham gia cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền lợi của người lao động; tham gia kiểm tra, giám sát việc thi hành các quy định của Pháp luật Lao động.*”

Đối với khu vực nhà nước, Luật Công chức 2003 đã thiết lập một hành lang pháp lý cho việc tuyển dụng công chức và viên chức. Theo Luật này, mọi công dân từ 18 tuổi trở lên, có quốc tịch Việt Nam, có đầy đủ sức khỏe và có phẩm chất chính trị, đạo đức tốt; có văn bằng chứng chỉ phù hợp; không phân biệt dân tộc, nam nữ, thành phần xã hội, tín ngưỡng, tôn giáo đều được đăng ký dự tuyển công chức. Tuy nhiên, trên thực tế thì việc thi tuyển vào khu vực nhà nước đối với nhiều người vẫn còn khá khó khăn do các yêu cầu về bằng cấp/chứng chỉ, về quy trình thi tuyển và cách lựa chọn, phân công công việc. Tại nhiều cơ quan, đơn vị sử

¹⁰⁶ Quan hệ lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động được xác lập và tiến hành qua thương lượng, thỏa thuận theo nguyên tắc tự nguyện, bình đẳng, hợp tác, tôn trọng quyền và lợi ích hợp pháp của nhau, thực hiện đầy đủ những điều đã cam kết. Nhà nước khuyến khích những thỏa thuận bảo đảm cho người lao động có những điều kiện thuận lợi hơn so với những quy định của pháp luật lao động. (Điều 9, Chương I, Bộ luật Lao động năm 1994).

¹⁰⁷ Điều 7, Điều 140 và Điều 142, Bộ luật Lao động năm 1994.

dụng người lao động đôi khi lại không phải là người tuyển dụng lao động mà lại thông qua cơ quan khác. Ví dụ, thi tuyển giáo viên các trường trung học phổ thông lại do sở giáo dục và đào tạo các tỉnh thành tổ chức và sau đó phân công người trúng tuyển về các trường.

Song song với việc chế định các mối quan hệ lao động giữa người lao động và người sử dụng lao động trong nước, Nhà nước đã ban hành Luật Người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng vào tháng 11/2006 nhằm điều chỉnh các mối quan hệ của thị trường lao động Việt Nam trong bối cảnh hợp tác và hội nhập kinh tế quốc tế. Luật này bao gồm tám chương với 80 điều, quy định quyền và nghĩa vụ của các bên liên quan (chế độ, điều kiện làm việc; tiền lương; BHXH...), trong đó bao gồm cả những quy định về giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm trong việc ký kết và thực hiện hợp đồng đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài. Theo Luật này, người lao động Việt Nam có nhu cầu, tự nguyện đi làm việc ở nước ngoài và hội đủ các điều kiện đáp ứng được yêu cầu của nhà tuyển dụng thì sẽ được Nhà nước hỗ trợ về mặt thủ tục pháp lý, hỗ trợ vay vốn lãi suất thấp nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động. Một điều đáng chú ý nữa mà Luật này đề cập đó là hình thành Quỹ hỗ trợ việc làm ngoài nước.¹⁰⁸ Nhờ có quỹ này, người lao động và cả doanh nghiệp sẽ được hỗ trợ giải quyết rủi ro. Ngoài ra, Luật cũng có những quy định về chính sách đối với người lao động sau khi về nước. Theo đó, Nhà nước hỗ trợ việc làm và khuyến khích tạo việc làm cho người lao động sau khi họ kết thúc hợp đồng lao động với đối tác nước ngoài.

Trong giai đoạn này còn một bộ luật quan trọng nữa là Luật BHXH ban hành vào tháng 6/2006. Luật này quy định về quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan khi tham gia chế độ bảo hiểm bắt buộc và chế độ bảo hiểm tự nguyện, như các quy định về các mức hưởng khi về hưu, tai nạn lao động, ốm đau, thất nghiệp, v.v. và một số chính sách đặc thù đối với lao động nữ. Đây là lần đầu tiên người lao động Việt Nam khi thất

¹⁰⁸ Điều 66, 67, 68, Chương V, Luật người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, ban hành ngày 29/11/2006.

ng nghiệp được hưởng các chế độ như trợ cấp thất nghiệp, hỗ trợ học nghề, và hỗ trợ tìm việc làm. Tuy nhiên, những điều khoản này đến ngày 01/01/2009 mới có hiệu lực thi hành. Ngoài ra, quyền và nghĩa vụ của tổ chức công đoàn đối với vấn đề BHXH cũng được đề cập tại một số điều trong luật này. Vai trò của tổ chức công đoàn được quy định tại Bộ luật Lao động 1994 nay được cụ thể hóa thêm.¹⁰⁹ Cụ thể, người lao động khi tham gia BHXH sẽ được tổ chức công đoàn bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, đồng thời tổ chức này cũng có nghĩa vụ giám sát việc thi hành pháp luật về BHXH. Công đoàn không được phép trực tiếp giải quyết mà phải kiến nghị với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền xử lý khi phát sinh những vi phạm pháp luật về BHXH.

Quy định liên quan đến người lao động nước ngoài tại Việt Nam

Về vấn đề này đã có những văn bản pháp luật điều chỉnh từ những năm 1990, mở đầu là Nghị định số 233 của Hội đồng Bộ trưởng (ban hành 22/06/1990). Nghị định này được ban hành nhằm mục đích điều chỉnh hoạt động của những doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam. Theo Nghị định, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được phép tuyển người lao động Việt Nam từ đủ 18 tuổi trở lên và có thể tuyển cả người lao động nước ngoài; có ký kết hợp đồng lao động. Nghị định cũng có những quy định về tổ chức công đoàn, về tiền lương, về thời gian làm việc và một số chế độ mà người lao động được hưởng. Ngoài ra, Nghị định cũng quy định về chế độ BHXH và xử lý những tranh chấp liên quan đến lao động. Nhìn chung, những quy chế mà Nghị định đưa ra là khá đầy đủ trong bối cảnh lúc đó. Để hỗ trợ cho Nghị định trên và để bổ sung pháp luật về lao động, ngày 03/10/1996, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 58 quy định về việc cấp giấy phép cho người nước ngoài làm việc tại các doanh nghiệp, tổ chức ở Việt Nam. Việc cấp giấy phép phải có những điều kiện cụ thể (về tuổi, tình trạng sức khỏe, trình độ chuyên môn tay nghề), và theo đó, người sử dụng lao động được tuyển dụng người nước ngoài làm việc khi có công việc đòi hỏi chuyên môn kỹ thuật cao hoặc công việc quản lý mà lao

¹⁰⁹ Điều 11, Chương I, Luật BHXH số 71/2006/QH11.

động Việt Nam chưa đáp ứng được, đồng thời phải có kế hoạch đào tạo người Việt Nam thay thế người nước ngoài; thời hạn sử dụng người lao động nước ngoài tối đa không quá ba năm.

Tiếp theo là Nghị định số 105 của Chính phủ (105/203/NĐ-CP) quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về tuyển dụng và quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Theo đó, các doanh nghiệp (không phân biệt chủ sở hữu) được phép tuyển dụng lao động nước ngoài với tỷ lệ không quá 3% số lao động hiện có của doanh nghiệp. Lao động nước ngoài được tuyển dụng phải đủ 18 tuổi trở lên, có sức khỏe phù hợp với yêu cầu công việc, có trình độ chuyên môn cao, có giấy phép lao động do cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam cấp và đáp ứng được một số điều kiện khác. Ngoài ra, Nghị định cũng có những quy định về việc thanh tra, khen thưởng, xử lý vi phạm đối với người lao động nước ngoài và tổ chức sử dụng lao động nước ngoài tại Việt Nam.

Đến ngày 25/03/2008, Chính phủ ban hành Nghị định số 34 (34/2008/NĐ-CP) quy định về tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Nghị định này quy định việc tuyển dụng và quản lý lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam; trình tự, thủ tục cấp giấy phép lao động và việc sử dụng giấy phép lao động; trách nhiệm của người nước ngoài, người sử dụng lao động và các cơ quan nhà nước trong việc tuyển dụng và quản lý người nước ngoài làm việc tại Việt Nam. Với bốn chương và 21 điều, văn bản này đã quy định cụ thể, chi tiết về tất cả quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm đối với người lao động nước ngoài cũng như các doanh nghiệp, tổ chức sử dụng lao động nước ngoài tại Việt Nam.

Nhìn chung, giai đoạn 1994–2012 là giai đoạn hình thành các văn bản pháp luật để đáp ứng tình hình thực tiễn. Về cơ bản, các quy định pháp luật này đều được xây dựng theo hướng tôn trọng quyền tự do lựa chọn và tự do thoả thuận lương bổng của người lao động lẫn người sử dụng lao động. Tuy nhiên, các quy định liên quan đến mức lương tối thiểu, vai trò của công đoàn trong việc bảo vệ người lao động, và BHXH còn chưa thực sự đáp ứng được nhu cầu của người lao động. Tình trạng

đình công tập thể của công nhân diễn ra tại nhiều nơi, đặc biệt tại các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Đây là những khiếm khuyết được sửa đổi và bổ sung trong một loạt các văn bản pháp luật trong các năm tiếp theo.

Giai đoạn từ 2012 tới nay

Trước yêu cầu hội nhập quốc tế và khu vực, nhất là sau khi Việt Nam đã gia nhập WTO, Bộ luật Lao động cần phải được sửa đổi, bổ sung. Vì vậy, Bộ luật Lao động 2012 đã được Quốc hội thông qua vào tháng 6/2012, và có hiệu lực thi hành từ tháng 5/2013. Ngoài một số sửa đổi liên quan đến các vấn đề việc làm, hợp đồng lao động, tổ chức công đoàn, và tiền lương, Bộ luật này bổ sung quy định về việc thành lập Hội đồng tiền lương quốc gia – cơ quan tư vấn cho Chính phủ – để nghiên cứu, khuyến nghị Chính phủ trong việc điều chỉnh, công bố mức lương tối thiểu nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của người lao động trong điều kiện giá cả thay đổi. Cũng trong năm 2012, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 31/2012/NĐ-CP về quy định mức lương tối thiểu chung. Đây là văn bản pháp lý chính thức đầu tiên quy định về vấn đề này.

Luật Công đoàn số 12/2012/QH13 đã được Quốc hội ban hành trong cùng thời gian này. Luật Công đoàn quy định quyền lợi và nghĩa vụ của các bên liên quan, đồng thời bao hàm cả những điều khoản về giải quyết tranh chấp, xử lý vi phạm về pháp luật công đoàn. Theo luật định, công đoàn là tổ chức chính trị – xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và của người lao động, được thành lập trên cơ sở tự nguyện, là thành viên trong hệ thống chính trị của xã hội Việt Nam, dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN; đại diện cho cán bộ, công chức, viên chức, công nhân và những người lao động khác, cùng với cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội chăm lo và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lý nhà nước, quản lý kinh tế – xã hội, tham gia thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp; tuyên truyền, vận động người lao động học tập nâng cao trình độ, kỹ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ tổ quốc Việt Nam XHCN. Luật Việc làm số

38/2013/QH13, có hiệu lực thi hành kể từ ngày 01/01/2015, có bảy chương và 62 điều bao gồm những quy định áp dụng đối với người lao động, người sử dụng lao động và cơ quan, tổ chức, cá nhân khác có liên quan đến việc làm nhằm bổ sung và nhấn mạnh về quyền tự do của người lao động đã được quy định tại Hiến pháp và Bộ luật Lao động. Điều 4 Luật Việc làm cũng nêu cụ thể: *“Bảo đảm quyền làm việc, tự do lựa chọn việc làm và nơi làm việc; bình đẳng về cơ hội việc làm và thu nhập; bảo đảm làm việc trong điều kiện an toàn lao động, vệ sinh lao động”*. Như vậy, có thể thấy rất rõ, về mặt cơ chế chính sách, quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp đối với người lao động luôn được ưu tiên. Điều đó được chứng minh qua việc rất nhiều văn bản luật quan trọng của Chính phủ và Quốc hội đều đề cập vấn đề này ở những điều khoản đầu tiên của văn bản. Ngoài ra, trong Luật Việc làm còn nói đến một số chính sách của Nhà nước liên quan đến việc làm như: khuyến khích, hỗ trợ tạo việc làm, phát triển thị trường lao động; hỗ trợ chuyển đổi nghề nghiệp; ưu đãi đối với những ngành nghề sử dụng lao động có trình độ chuyên môn kỹ thuật cao; hỗ trợ nâng cao tay nghề cho người lao động. Bên cạnh đó, còn có quy định về việc hình thành Quỹ quốc gia về việc làm từ nguồn NSNN, hỗ trợ của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước và các nguồn đóng góp hợp pháp khác nhằm thực hiện chính sách tín dụng ưu đãi đối với người lao động. Trong Luật này còn có những nội dung đáng chú ý khác như: thông tin thị trường lao động, vấn đề cấp chứng chỉ nghề quốc gia, tổ chức và hoạt động của dịch vụ việc làm, bảo hiểm thất nghiệp cho người lao động...; trong đó vấn đề bảo hiểm thất nghiệp có vị trí quan trọng. Theo luật định, bảo hiểm thất nghiệp được tạo lập nhằm đảm bảo chia sẻ rủi ro giữa những người tham gia. Người lao động khi tham gia bảo hiểm thất nghiệp sẽ được hưởng những chế độ về trợ cấp thất nghiệp, hỗ trợ tư vấn giới thiệu việc làm, hỗ trợ học nghề, hỗ trợ đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ kỹ năng nghề để duy trì việc làm. Mức đóng bảo hiểm này được tính trên cơ sở tiền lương của người lao động, còn mức hưởng thì được tính trên cơ sở mức đóng và thời gian đóng bảo hiểm thất nghiệp. Luật Việc làm đã dành một Chương với 19 Điều và nhiều khoản liên quan quy định đầy đủ về bảo hiểm thất nghiệp. Chính vì vậy, các quy định về bảo hiểm thất nghiệp của Luật BHXH số

71/2006/QH11 chính thức hết hiệu lực kể từ ngày Luật Việc làm có hiệu lực thi hành.

Hiến pháp 2013 được ban hành một lần nữa hiến định lại các quyền tự do lựa chọn công việc và nghề nghiệp của người lao động và quyền được bảo đảm an sinh xã hội. Cụ thể, Khoản 1, Điều 35 của Hiến pháp quy định: *“Công dân có quyền làm việc, lựa chọn nghề nghiệp, việc làm và nơi làm việc”*. Điều 35 của Hiến pháp 2013 có những quy định liên quan đến tiền lương và các chính sách xã hội đối với người lao động. Theo đó, người lao động được hưởng lương và được đảm bảo các điều kiện làm việc công bằng, an toàn, và được hưởng các chính sách xã hội khác.

Tuy nhiên, một loạt vấn đề liên quan đến BHXH đã nổi lên trong những năm vừa qua. Đó là hiện tượng số người tham gia BHXH tự nguyện còn thấp; chưa đa dạng hoá được các hình thức BHXH; tình trạng nợ đọng, chậm đóng BHXH tại nhiều doanh nghiệp ngoài quốc doanh; và nguy cơ mất cân đối giữa thu và chi quỹ BHXH ngày một lớn, đặc biệt đối với quỹ hưu trí và tử tuất.¹¹⁰ Đây là những vấn đề đòi hỏi cần được giải quyết trong lần sửa đổi Luật BHXH sắp tới.

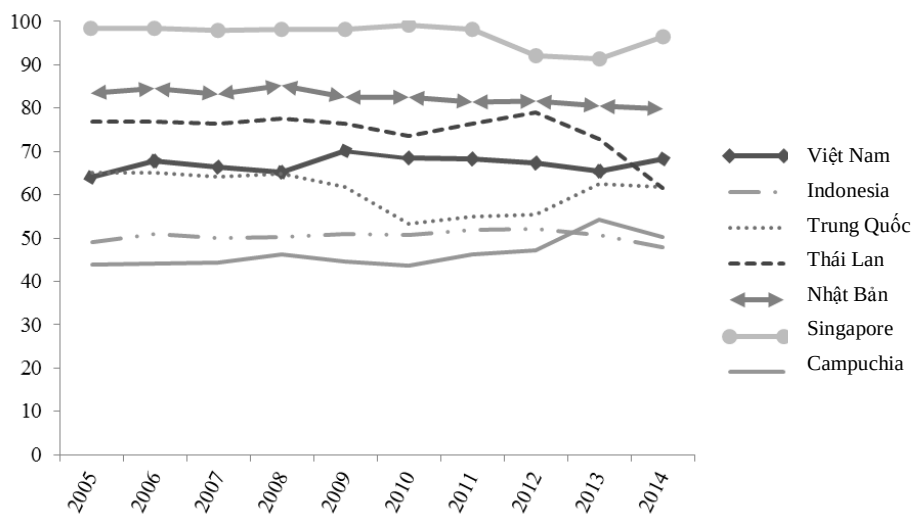
Đánh giá mức độ tự do hóa của thị trường lao động Việt Nam

Sau Đổi mới, thị trường lao động Việt Nam được cởi trói. Ngay cả khi chưa có các văn bản pháp luật chế định thì trên thực tế người lao động vẫn có quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp, thành phần/khu vực kinh tế theo sở thích, có quyền tự do lựa chọn ngành nghề đào tạo và chọn nơi làm việc. Các quy định về tuyển dụng và sa thải lao động của Việt Nam cũng khá thông thoáng, tạo điều kiện dễ dàng cho người sử dụng lao động điều chỉnh kế hoạch kinh doanh. Nhờ vậy, đã có những dịch chuyển đáng kể trên thị trường lao động từ khu vực có năng suất và thu nhập thấp sang khu vực có thu nhập cao hơn, chẳng hạn từ khu

¹¹⁰ Bùi Sĩ Lợi (2014), “Những quan điểm lớn và sự cần thiết sửa đổi Luật BHXH”, <http://baohiemxahoi.gov.vn/?u=nws&su=d&cid=829&id=9206>.

vực nông nghiệp sang khu vực công nghiệp và dịch vụ; từ khu vực ngoài nhà nước sang khu vực vốn FDI; từ khu vực nông thôn sang thành thị và; từ vùng kém phát triển sang vùng phát triển hơn.

Hình 6.2. So sánh chỉ số tự do lao động của Việt Nam với một số nước trên thế giới



Nguồn: Tổng hợp từ Quỹ Di sản (2014).

Xét về tổng thể, mức độ tự do của thị trường lao động Việt Nam được đánh giá khá cao so với các nước trong khu vực. Theo cách đánh giá của Quỹ Di sản,¹¹¹ điểm số về mức độ tự do của thị trường lao động ở Việt Nam luôn ở mức khá, dao động trong khoảng 64 đến 70 điểm (trên thang điểm 100), cao hơn hẳn so với Indonesia và Campuchia, thậm chí còn nhỉnh hơn Trung Quốc. So với Thái Lan, trong suốt giai đoạn từ

¹¹¹ Dựa vào cách tính điểm sáu chỉ số liên quan tới thị trường lao động gồm: so sánh lương tối thiểu với giá trị gia tăng bình quân mỗi lao động, những cản trở trong việc thuê mướn lao động, sự cứng nhắc hay khắt khe về giờ làm việc, sự khó khăn trong việc giảm lao động dư thừa, hợp đồng lao động hay quy định bắt buộc đối với việc cắt tiền lương. Quỹ Di sản đo lường được điểm số về mức độ tự do của thị trường lao động với thang điểm từ 0-100 điểm (số điểm càng cao thị trường lao động càng tự do).

2005 - 2012, điểm số của Việt Nam luôn thấp hơn, nhưng xu hướng giảm điểm mạnh trong ba năm gần đây của Thái Lan đã giúp Việt Nam vượt qua điểm số của Thái Lan vào năm 2014. Tuy nhiên, nếu so sánh với các nước phát triển hàng đầu như Singapore và Nhật Bản, chỉ số tự do của thị trường lao động của Việt Nam vẫn còn thấp hơn khá nhiều.

Tự do lựa chọn nghề nghiệp

Nếu như trước Đổi mới, lao động thường ít có sự lựa chọn nghề nghiệp mà chủ yếu phụ thuộc vào sự bố trí, phân công của Nhà nước. Đối với khu vực nông nghiệp, hầu hết lao động đều phải tham gia hợp tác xã và được trả công lao động. Chỉ sau khi Đổi mới, người lao động mới ngày càng tự do lựa chọn ngành nghề, lĩnh vực làm việc theo trình độ, năng lực và điều kiện cụ thể của mỗi cá nhân. Những mốc quan trọng giúp người lao động tự do lựa chọn nghề nghiệp đó là Việt Nam việc thực hiện chủ trương mở cửa nền kinh tế (Luật Đầu tư trực tiếp nước ngoài 1987, gia nhập ASEAN, WTO); phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần (Hiến pháp năm 1992); Luật Doanh nghiệp năm 2000.

Xu hướng lựa chọn làm việc theo thành phần kinh tế

Kể từ khi Bộ luật Lao động được thông qua, người lao động bắt đầu có xu hướng dịch chuyển từ khu vực lao động không được trả lương và có điều kiện làm việc kém hơn (hộ cá thể/cá nhân) sang khu vực được trả lương và có điều kiện lao động tốt hơn, ổn định hơn. Cụ thể, năm 2000, tỷ lệ lao động làm việc tại các hộ cá thể và cá nhân chiếm tới 86,5% tổng số lao động có việc làm nhưng đến năm 2013 giảm xuống chỉ còn 77,8%. Ngược lại, tỷ lệ lao động làm việc trong doanh nghiệp tư nhân tăng từ 2,1% lên 8,4% trong thời kỳ này. Tương tự, tỷ lệ lao động trong khu vực FDI và khu vực kinh tế nhà nước cũng lần lượt tăng từ 1% lên 3,4%, và từ 9,3% lên 10,2% trong cùng thời kỳ.

Mặc dù có sự dịch chuyển như vậy nhưng so với các quốc gia phát triển, số lượng lao động làm việc được trả lương của Việt Nam vẫn thấp hơn rất nhiều. Cho đến năm 2013, tỷ lệ này của Việt Nam chỉ là 34,6%, cao hơn một chút so với Campuchia (31,4%), nhưng thấp hơn các nước

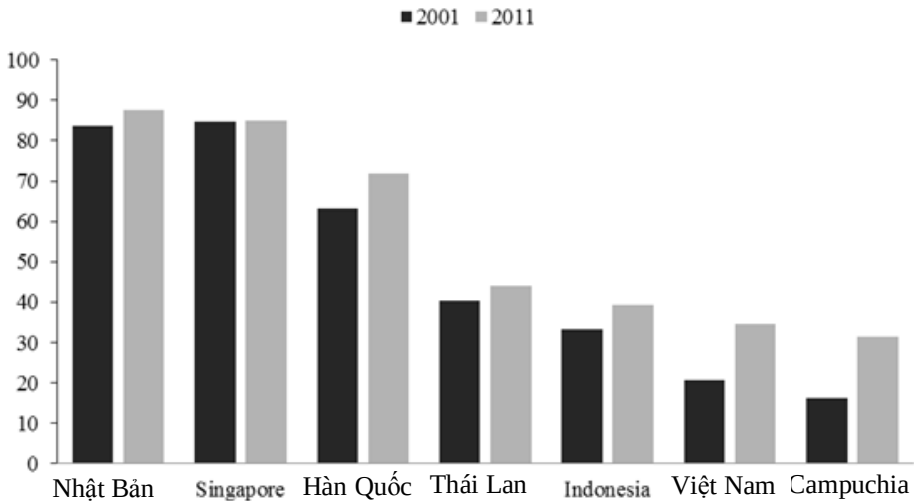
khác trong khu vực, như Thái Lan (44,0%), Hàn Quốc (71,8%), và Nhật Bản (87,7%) (xem Hình 6.6).¹¹²

Bảng 6.2. Tỷ lệ lao động phân theo thành phần kinh tế (2000–2013)

	2000	2005	2007	2009	2011	2013
Cá nhân/hộ cá thể	86,5	81,5	79,9	78,6	77,8	77,8
Tập thể	1,1	0,7	0,6	0,5	0,3	0,2
Tư nhân	2,1	5,6	6,9	8,0	8,1	8,4
Nhà nước	9,3	9,5	9,0	10,0	10,4	10,2
FDI	1,0	2,7	3,5	2,9	3,4	3,4

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Niên giám thống kê 2008 và Báo cáo điều tra Lao động Việc làm 2011, 2013.

Hình 6.3. So sánh tỷ lệ lao động được trả lương so với tổng số lao động làm việc của Việt Nam với một số nước trong khu vực



Nguồn: Databank – WB (2014).

LLLĐ khu vực phi chính thức của Việt Nam chủ yếu là nữ giới và ở khu vực nông thôn. Cụ thể, theo Báo cáo Lao động Việc làm 2013, tỷ

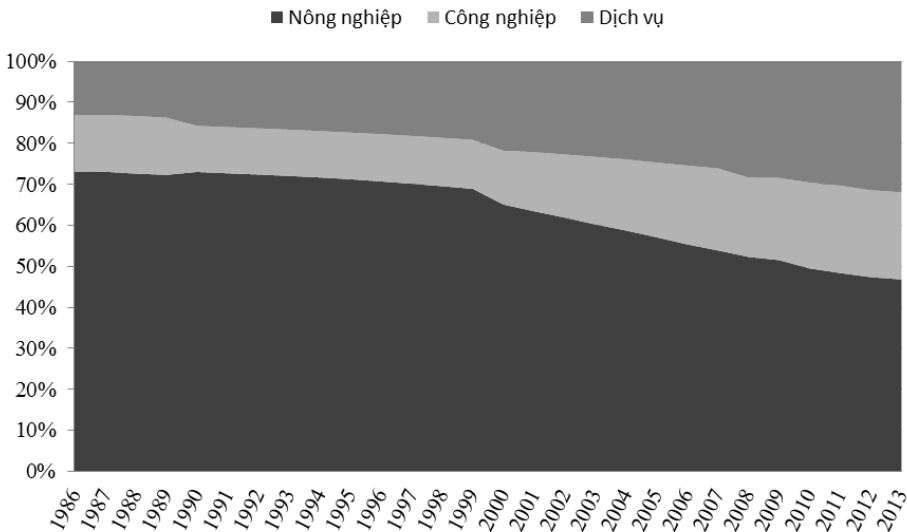
¹¹² WB (2014), World Development Indicators.

trọng lao động tự làm và lao động gia đình của nữ cao hơn nam 12,4 điểm phần trăm; còn tỷ lệ lao động tự làm và lao động gia đình ở khu vực nông thôn là 79,4%. LLLĐ này chủ yếu làm nông nghiệp hoặc những công việc có năng suất lao động thấp, thiếu ổn định và hầu như không được hưởng một loại hình BHXH nào.

Xu hướng lựa chọn làm việc theo khu vực kinh tế

Sự phát triển mạnh mẽ của khu vực công nghiệp và dịch vụ từ năm 2000 trở lại đây đã thu hút được một lượng lao động lớn dịch chuyển khỏi khu vực nông nghiệp. Cụ thể, tỷ lệ lao động làm việc trong khu vực nông nghiệp đã giảm từ mức xấp xỉ 70% tổng số LLLĐ làm việc vào năm 1999 giảm xuống chỉ còn 46,8% vào năm 2013.

Hình 6.4. Tỷ lệ lao động phân theo khu vực kinh tế (1986–2013)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Sự dịch chuyển này phản ánh sự thay đổi về cầu lao động tại khu vực kinh tế tư nhân sau khi Luật Doanh nghiệp năm 1999 được ban hành. Nhu cầu tăng mạnh nhất đến từ khu vực dịch vụ. Đây là khu vực kinh tế không đòi hỏi nhiều về kỹ năng lao động nên khi các điều kiện

thành lập doanh nghiệp trở nên dễ dàng hơn, số lượng doanh nghiệp làm trong các lĩnh vực dịch vụ tăng nhanh, kéo theo nhu cầu lao động tăng theo (xem Hình 6.4).

Cơ cấu việc làm theo trình độ tay nghề

Quá trình công nghiệp hóa giúp Việt Nam đa dạng hóa ngành nghề. Nhu cầu lao động có kỹ năng tại các doanh nghiệp ngày càng tăng cao. Điều tương tự cũng đến từ phía cầu. Do có quyền tự do lựa chọn ngành nghề và tham gia đào tạo theo năng lực và điều kiện, người lao động có xu hướng theo đuổi những công việc đòi hỏi kỹ năng ngày càng cao để cải thiện thu nhập. Chính vì vậy, số lượng lao động giản đơn đã giảm xuống khá nhanh từ mức 70,0% năm 1996 xuống còn 40,8% năm 2013. Ngành nghề có nhu cầu lao động tăng mạnh nhất là các công việc dịch vụ cá nhân, bán hàng, và lao động có kỹ thuật trong lĩnh vực nông, lâm thủy sản. Điều này phản ánh sự dịch chuyển lao động từ khu vực nông nghiệp sang các ngành nghề đòi hỏi các kỹ năng giản đơn mà người nông dân có thể dễ dàng tiếp thu được (xem Bảng 6.3).

Bảng 6.3. Cơ cấu lao động làm việc phân theo trình độ tay nghề

Loại nghề	1996	2005	2010	2013
1. Lao động quản lý	0,5	0,7	0,9	1,1
2. Chuyên môn kỹ thuật bậc cao trong các lĩnh vực kỹ thuật	2,3	3,8	5,1	5,7
3. Chuyên môn kỹ thuật bậc trung	3,0	3,1	3,7	3,3
4. Nhân viên	0,9	1,0	1,4	1,7
5. Dịch vụ cá nhân, bảo vệ và bán hàng	6,2	8,8	14,6	16,2
6. Lao động có kỹ thuật trong Nông - Lâm - Thủy sản	4,7	5,2	15,5	12,0
7. Thợ thủ công có kỹ thuật và các thợ kỹ thuật khác có liên quan	9,4	12,0	12,6	12,0
8. Thợ lắp ráp và vận hành máy móc	2,9	3,8	7,0	7,0
9. Lao động giản đơn	69,6	61,7	39,1	40,8
10. Khác	0,5	0,0	0,0	0,2

Nguồn: Điều tra Lao động – Việc làm hàng năm – Tổng cục Thống kê.

Tự do đàm phán tiền công tiền lương

Lương trong khu vực nhà nước

Cách tính lương đối với cán bộ công chức, viên chức nhà nước hiện nay dựa trên hệ số bậc lương¹¹³ của người lao động nhân với mức lương cơ bản (lương tối thiểu). Hệ số lương được xây dựng dựa trên bằng cấp, thâm niên và chức vụ của công nhân viên chức. Việc tăng lương đối với công chức, viên chức ít dựa trên hiệu quả công việc mà chủ yếu theo thâm niên (đến hạn sẽ tăng theo hệ/ngạch bậc lương) và điều chỉnh mức lương tối thiểu.

Bảng 6.4. So sánh tốc độ tăng lương tối thiểu với tốc độ tăng giá tiêu dùng và GDP thực tế (%) (2001–2011)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
CPI	0,8	4,0	3,0	9,5	8,4	6,6	12,6	19,9	6,5	11,8	18,1
GDP thực tế/lao động	6,3	8,7	11,5	13,8	25,0	14,0	15,2	23,2	8,9	16,1	25,5
Lương tối thiểu	0	0	38,1	0	20,7	28,6	0	20,0	20,4	12,3	13,7

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Lương tối thiểu được Chính phủ quy định dựa theo đề nghị của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Nội vụ và MOF nhằm đưa ra mức lương phù hợp với sự biến động của giá cả nhằm đảm bảo mức sống tối thiểu cho người lao động. Tuy nhiên, theo tính toán, trong giai đoạn 2001–2010, mức lương tối thiểu đã tăng chậm hơn so với mức tăng giá cả và GDP danh nghĩa. Kết quả, mức lương tối thiểu thực tế tăng chậm hơn mức tăng GDP thực tế bình quân một lao động khá nhiều. Cụ thể, bình

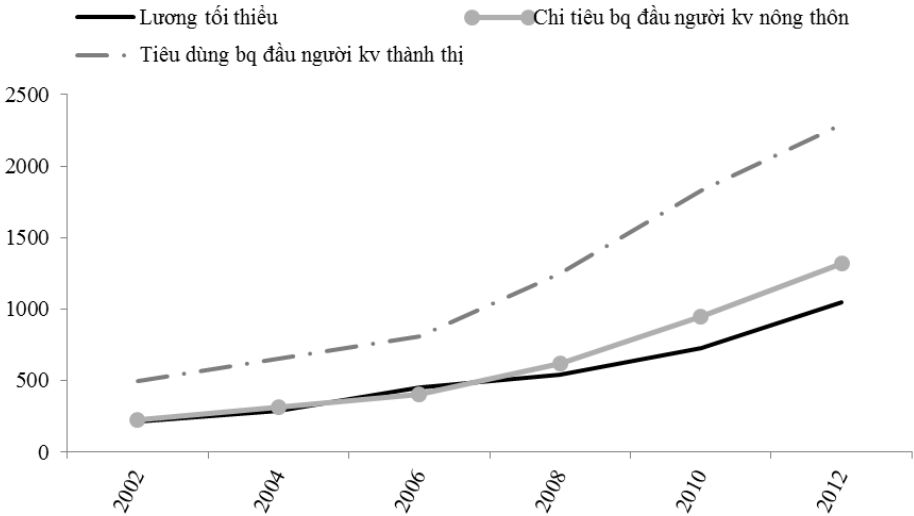
¹¹³ Từ tháng 10/2004, Việt Nam điều chỉnh quan hệ tiền lương tối thiểu – trung bình – tối đa từ mức cũ 1 – 1,78 – 8,5 lên mức mới là 1 – 2,34 – 10. Nghĩa là hệ số để tính theo lương tối thiểu đối với nhóm trung bình (tốt nghiệp đại học qua tập sự – kỹ sư bậc 1) tăng từ hệ số 1,78 lên 2,34, tăng thêm 31,5%; hệ số lương tối đa (chuyên gia cao cấp bậc 3) tăng từ 8,5 lên 10, tăng thêm 17,6%. Hệ số lương của Chủ tịch nước (cao nhất trong hệ thống bảng lương của Nhà nước) tăng từ 10 lên 13, tăng thêm 30%.

quân giai đoạn 2001-2010 tốc độ tăng lương tối thiểu thực tế chỉ tăng bình quân 5,7%/năm trong khi tốc độ tăng GDP thực tế bình quân một lao động giai đoạn này tăng tới 13%/năm.

Tương tự, so sánh xu hướng lương tối thiểu giai đoạn 2002–2012 với chi tiêu bình quân đầu người khu vực thành thị và khu vực nông thôn cho thấy xu hướng tăng lương tối thiểu chậm hơn so khá nhiều. Đặc biệt, khoảng cách giữa lương tối thiểu với chi tiêu khu vực thành thị ngày càng nói rộng. Nếu như năm 2006 lương tối thiểu bằng 55,4% chi tiêu bình quân đầu người khu vực thành thị thì đến năm 2012 giảm xuống chỉ bằng 45,9%.

Hình 6.5. So sánh lương tối thiểu với chi tiêu bình quân đầu người khu vực thành thị và nông thôn

Đơn vị: nghìn đồng



Nguồn: Tổng cục Thống kê và Bộ dữ liệu khảo sát mức sống dân cư VHLSS.

Có nhiều nghiên cứu cho thấy mức lương tối thiểu dù đã được tăng nhiều lần nhưng vẫn chưa đáp ứng được nhu cầu cơ bản của người lao động. Nghiên cứu của Tư (2009) chỉ ra rằng mức tiền lương tối thiểu chỉ

đáp ứng 60–65% nhu cầu cơ bản của người lao động và rất gần với ngưỡng nghèo. So sánh mức lương tối thiểu chung với kết quả tính toán của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội theo phương pháp nhu cầu tối thiểu (chưa tính đủ tiền nhà) cho thấy mức lương tối thiểu chung do Chính phủ quy định chỉ đáp ứng được khoảng 50% mức lương tối thiểu tính theo phương pháp nhu cầu tối thiểu. Cụ thể, năm 2003, cán bộ công chức viên chức được hưởng lương 290.000 đồng/tháng trong khi nhu cầu tối thiểu phải chi tiêu là 576.000 đồng/tháng; năm 2008 hưởng lương 540.000 đồng/tháng, nhu cầu tối thiểu là 1.048.000 đồng/tháng; năm 2011 là 830.000 đồng/tháng và nhu cầu tối thiểu là 1.410.000 đồng/tháng.¹¹⁴ Trên thực tế, lương tối thiểu chung do Chính phủ quy định thấp so với mức sống như vậy nhưng nghịch lý là rất nhiều người vẫn mong muốn làm việc trong khu vực này. Đó là vì đa phần cán bộ công chức, viên chức thường làm “chân trong, chân ngoài”, hoặc có những “bổng, lộc”, mà có khi có thu nhập gấp nhiều lần lương chính. Chính sách hệ số lương gần như cứng nhắc và tăng đồng đều theo định kỳ thay vì theo chất lượng công việc không tạo ra động lực để khuyến khích cán bộ công nhân viên chức phải nỗ lực phấn đấu trong công việc. Đây là nguyên nhân khiến cho số lượng công nhân viên chức tuy đông nhưng chất lượng phục vụ hành chính của bộ máy nhà nước vẫn thấp so với các nước trong khu vực.

Lương trong DNNN

Nghị định số 205/2004/NĐ-CP tháng 12/2004 của Chính phủ quy định thang lương, bảng lương đối với các công ty nhà nước và các công ty thành viên hạch toán độc lập của tổng công ty do Nhà nước quyết định đầu tư và thành lập. Theo đó, có bảy loại thang/bảng lương và phụ cấp đối với các vị trí công việc khác nhau đó là: 1. Công nhân, nhân viên trực tiếp sản xuất, kinh doanh; 2. Thành viên HĐQT, thành viên Ban kiểm soát; 3. Tổng giám đốc, Giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng (không kể Tổng giám đốc, Giám đốc, Phó Tổng

¹¹⁴ Bộ Nội vụ (2011), Hội thảo “Đánh giá kết quả thực hiện cải cách chính sách tiền lương đối với cán bộ, công chức, viên chức từ năm 2003 và định hướng cải cách 2011-2020”, Thành phố Hồ Chí Minh, tháng 9/2011.

giám đốc, Phó Giám đốc, Kế toán trưởng làm việc theo hợp đồng); 4. Viên chức chuyên môn, nghiệp vụ; nhân viên thừa hành, phục vụ.

Với cách quy định này, lương được trả cho các vị trí công việc hoàn toàn dựa trên sự tính toán và ước định về tầm quan trọng đối với vị trí công việc và chức vụ đảm nhận. Các nguyên tắc thị trường về trả lương như tính hiệu quả, năng suất lao động của người lao động trong cùng một vị trí ít được tính tới.

Do việc quy định lương trên đối với DNNN tạo ra nhiều bất cập nên tháng 5/2013 Chính phủ đã ban hành Nghị định số 50/2013/NĐ-CP quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu. Theo Nghị định này, công ty nhà nước sẽ tự xây dựng, ban hành thang lương, bảng lương, phụ cấp lương, và tổng giám đốc hoặc giám đốc là người xác định thang lương, bảng lương đối với các vị trí công việc, sau đó trình Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty phê duyệt. Tuy vậy, việc xây dựng định mức lao động vẫn chủ yếu dựa vào tiêu chuẩn chức danh, vị trí công việc, tiêu chuẩn chuyên môn, nghiệp vụ mà chưa có sự phân biệt và đánh giá hiệu quả công việc, năng suất lao động đối với từng người theo từng thời gian cụ thể.

Vấn đề hiện nay là Việt Nam chưa có cơ chế hữu hiệu kiểm soát rạch ròi giữa vốn chủ sở hữu và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN. Đây là nguyên nhân dẫn tới tình trạng doanh nghiệp trả lương “ăn” vào chi phí. Nhiều tài sản nhà nước đầu tư để hoạt động (chi phí về vốn, đất đai, vị trí mặt bằng, chính sách ưu đãi...) nhưng có khi không được hạch toán vào chi phí sản xuất. Trong khi đó, lợi nhuận thu được lại dùng để chi cho lương và thưởng cao. Nhiều doanh nghiệp thậm chí hoạt động kinh doanh lỗ nhưng lại tìm cách giải thích lỗ là do giá, tức là do Nhà nước không để doanh nghiệp tự quyết định giá hàng hóa, sản phẩm của họ theo cơ chế thị trường. Thậm chí, nhiều doanh nghiệp trong những ngành như điện, dầu khí, khai thác khoáng sản, v.v. hoạt động kinh doanh lỗ lớn nhưng thu nhập của cán bộ nhân viên vẫn cao hơn nhiều so với ngành khác.

Trả lương trong khu vực ngoài nhà nước

Căn cứ mức lương tối thiểu theo vùng, doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp tư nhân sẽ tự do thỏa thuận mức lương đối với người lao động sao cho chỉ ít phải bằng lương tối thiểu. Tuy nhiên, hiện vẫn có sự phân biệt về mức lương tối thiểu giữa doanh nghiệp FDI với doanh nghiệp trong nước (lương tối thiểu đối với doanh nghiệp FDI cao hơn so với doanh nghiệp trong nước). Đối với khu vực phi chính thức, việc thỏa thuận tiền công cũng được thực hiện nhưng căn cứ vào mức lương tối thiểu cũng như các điều kiện lao động khác như BHXH, hỗ trợ tiền độc hại, làm thêm giờ, v.v.

Tuy nhiên, có vẻ như mức lương ở khu vực ngoài nhà nước vẫn chưa thực sự gắn với năng suất lao động. Kết quả tính toán của Viện Khoa học Lao động và Xã hội (2012) về xu hướng tiền lương 2006–2010 cho thấy không có mối tương quan lớn giữa tốc độ tăng tiền lương bình quân với tốc độ tăng năng suất lao động.¹¹⁵ Nếu điều này tiếp tục diễn ra các doanh nghiệp trong nước sẽ khó có thể cạnh tranh được với các doanh nghiệp nước ngoài trong bối cảnh Việt Nam đang hội nhập sâu vào nền kinh tế toàn cầu.

Xét theo ngành nghề, có sự khác biệt khá lớn về thu nhập của lao động làm công ăn lương trong khu vực nông nghiệp với khu vực công nghiệp và dịch vụ. Năm 2013, thu nhập bình quân/tháng của lao động làm công ăn lương ngành nông nghiệp chỉ là 2,63 triệu đồng thì thu nhập của lao động trong khu vực khai khoáng đạt 5,71 triệu đồng, cao hơn 2,17 lần. Tương tự, khu vực dịch vụ như tài chính ngân hàng, BĐS, thông tin truyền thông, lĩnh vực khoa học công nghệ đều có mức thu nhập cao hơn hẳn so với khu vực nông nghiệp.

Sự khác biệt về thu nhập giữa các ngành nghề nhìn chung phản ánh đúng theo quy luật của thị trường. Những ngành nghề đòi hỏi trình độ chuyên môn, kỹ thuật cao sẽ mang lại năng suất lao động cao hơn so với những ngành lao động giản đơn. Do đó, thu nhập của những ngành đó cao là hợp lý. Tuy nhiên, vẫn có những điểm bất hợp lý và chưa tuân theo đúng nguyên tắc thị trường dẫn tới sự chênh lệch lớn về thu nhập do

¹¹⁵ Báo cáo xu hướng tiền lương 2006-2010 ở Việt Nam của Viện Khoa học Lao động và Xã hội tháng 5/2012.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

những ưu đãi hoặc nhận được những cơ hội tốt hơn từ nhà nước (CIEM và FES, 2012). Ví dụ, mặc dù gặp nhiều khó khăn nhưng thu nhập của lao động của các tập đoàn nhà nước trong lĩnh vực khai thác khoáng sản vẫn cao hơn rất nhiều so với mặt bằng chung. Năm 2011, lương bình quân lao động/tháng của Tập đoàn Dầu khí Quốc gia là 16,2 triệu đồng, Tập đoàn Than - Khoáng sản là 7,7 triệu đồng. Trong khi đó, mặt bằng thu nhập chung của cả nước năm 2011 chỉ là 3,1 triệu đồng/người/tháng (Hoa, 2012).

Bảng 6.5. Thu nhập của lao động làm công ăn lương phân theo ngành nghề

<i>Đơn vị: nghìn đồng/tháng</i>		
Ngành nghề	2009	2013
Nông nghiệp	1.411	2.630
Khai khoáng	2.774	5.709
Công nghiệp chế biến chế tạo	1.998	3.924
Sản xuất và phân phối điện, khí đốt, hơi nước và điều hoà không khí	2.767	5.635
Cung cấp nước, hoạt động quản lý và xử lý rác thải, nước thải	2.307	4.215
Xây dựng	2.012	3.632
Bán buôn/bán lẻ; sửa chữa ô tô, mô tô, xe máy và xe có động cơ	2.175	4.077
Vận tải kho bãi	2.777	5.184
Dịch vụ lưu trú và ăn uống	1.657	3.391
Thông tin và truyền thông	3.475	6.262
Hoạt động tài chính, ngân hàng và bảo hiểm	4.101	7.230
Hoạt động kinh doanh BĐS	4.192	6.395
Hoạt động chuyên môn, khoa học và công nghệ	3.190	6.532
Hoạt động hành chính và dịch vụ hỗ trợ	2.478	4.794
Hoạt động của Đảng Cộng sản, tổ chức chính trị-xã hội, quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, đảm bảo xã hội bắt buộc	1.933	4.638
Giáo dục và đào tạo	2.531	5.000
Y tế và hoạt động trợ giúp xã hội	2.504	5.000
Nghệ thuật, vui chơi và giải trí	2.034	4.268
Hoạt động dịch vụ khác	1.801	3.109
Hoạt động làm thuê các công việc trong các hộ gia đình	1.285	2.346
Hoạt động của các tổ chức và cơ quan quốc tế	4.585	11.229

Nguồn: Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2009, 2013 (Tổng cục Thống kê).

So sánh thu nhập phân theo thành phần kinh tế

So sánh thu nhập giữa các thành phần kinh tế cho thấy khu vực kinh tế nhà nước luôn có mức lương cao hơn so với hai khu vực còn lại, bất chấp việc khu vực này có hiệu quả kinh doanh thấp, nhiều doanh nghiệp có kết quả kinh doanh lỗ. Năm 1999, thu nhập bình quân lao động/tháng của khu vực kinh tế nhà nước là 2.538 nghìn đồng trong khi khu vực ngoài nhà nước chỉ là 1.865 nghìn đồng và khu vực FDI là 2.320 nghìn đồng. Đến năm 2013, khu vực kinh tế nhà nước đã tăng lên 5.139 nghìn đồng trong khi khu vực ngoài nhà nước chỉ là 3.523 nghìn đồng/lao động/tháng. Khu vực tư nhân là khu vực hoạt động hiệu quả nhất nhưng lại có mức tăng lương chậm và thu nhập bình quân lao động thấp. Cụ thể, so sánh thu nhập của lao động giữa hai nhóm NHTMNN và NHTM cổ phần cho thấy có sự chênh lệch khá lớn. Số liệu thống kê từ các ngân hàng năm 2011 cho thấy Ngân hàng Ngoại thương có mức thu nhập bình quân đầu người đạt 22,4 triệu đồng/tháng, Ngân hàng Công thương là 20,76 triệu đồng/tháng. Trong khi đó, con số tương ứng của các ngân hàng nhỏ như Phương Đông chỉ là 6,3 triệu đồng; ngân hàng Phương Tây là 5,7 triệu đồng/tháng. Hay như Tập đoàn Điện lực Việt Nam năm 2010 lỗ hơn 10 nghìn tỷ, năm 2011 lỗ hơn 5 nghìn tỷ đồng nhưng lương bình quân của mỗi lao động năm 2011 vẫn là 8,6 triệu đồng/tháng, cao hơn rất nhiều so với mặt bằng chung của lao động khu vực tư nhân (Hoa, 2012).

Kết quả nghiên cứu của Cường và cộng sự (2009) về tác động của suy thoái kinh tế đối với việc làm ở Việt Nam cho thấy “suy thoái kinh tế gần như không có ảnh hưởng đáng kể nào đến việc làm trong khu vực kinh tế nhà nước”. Kết luận này cho thấy rằng kết quả kinh doanh bất luận như thế nào và những tác động khủng hoảng kinh tế lớn ra sao thì những lao động làm việc trong khu vực này vẫn cứ yên tâm hưởng lương và ít khi bị sa thải. Điều tương tự rõ ràng không thể xảy ra đối với các doanh nghiệp tư nhân.

Vấn đề công đoàn

Công đoàn là người đại diện duy nhất, bảo vệ quyền lợi hợp pháp của người lao động trong quan hệ lao động. Tuy nhiên, hoạt động của

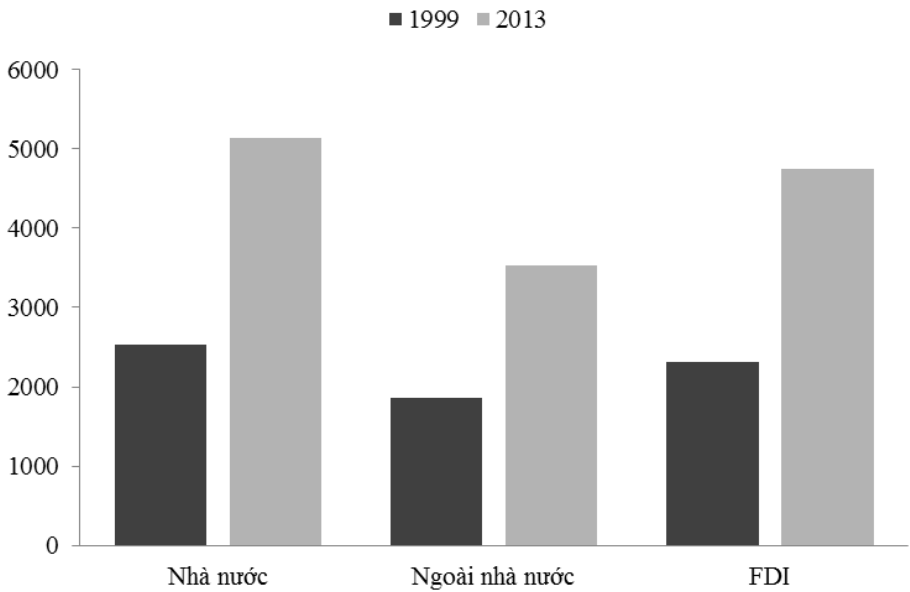
BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

công đoàn trong các doanh nghiệp chủ yếu là tổ chức các phong trào xã hội (nghỉ mát, hiếu, hỉ,...), hơn là tham gia thương lượng và đàm phán tiền lương và quyền lợi cho người lao động.

Theo báo cáo của Tổng LĐLĐ Việt Nam, kể từ khi Bộ luật Lao động có hiệu lực thi hành (từ năm 1995 đến hết năm 2012), cả nước xảy ra 4.922 cuộc đình công, trong đó DNNN xảy ra 100 vụ; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài xảy ra hơn 3.500 vụ; doanh nghiệp tư nhân xảy ra gần 1.300 vụ. Các cuộc đình công chủ yếu liên quan tới vấn đề về tiền lương, thưởng, làm việc quá giờ, tăng ca liên tục và điều kiện làm việc của người lao động không được đảm bảo.

Hình 6.6. Tiền lương bình quân/tháng của lao động làm công ăn lương phân theo thành phần kinh tế

Đơn vị: nghìn đồng



Nguồn: Báo cáo điều tra lao động việc làm năm 2009, 2013 (Tổng cục Thống kê).

Tuy nhiên, 100% các cuộc đình công trong những năm vừa qua đều không do công đoàn khởi xướng và lãnh đạo đình công. Chỉ có một vụ tranh chấp lao động tập thể duy nhất của LĐLĐ thị xã Long Khánh (Đồng Nai) khởi kiện Công ty Hanul Line về chế độ BHXH với tư cách là nguyên đơn khởi kiện tranh chấp lao động tập thể (Anh, 2013). Nguyên nhân của tình trạng này là do các thủ tục để thực hiện đình công đúng pháp luật có quá nhiều công đoạn, thời gian kéo dài làm mất tính thời cơ (một yếu tố quan trọng) trong đình công. Nói chung, các thủ tục này chưa tương đồng với quy định chung của các nước trên thế giới và của ILO (Hương, 2008). Quan trọng hơn, năng lực và vai trò của công đoàn yếu dẫn tới niềm tin của người lao động đối với công đoàn cơ sở trong việc thương lượng, đề xuất với phía sử dụng lao động không cao. Trong các cuộc đình công xảy ra, không có công đoàn cơ sở nào tập hợp được ý kiến công nhân để từ đó đối thoại và thương lượng với giới chủ. Sau các cuộc đình công, công đoàn cơ sở vẫn phải nhờ tới công đoàn cấp trên và đại diện chính quyền địa phương trao đổi, thỏa thuận để dàn xếp với doanh nghiệp tìm cách xử lý (Công, 2013).

Tự do lựa chọn nơi làm việc

Tự do lựa chọn làm việc trong nước

Bên cạnh động lực chính của những người di cư là việc làm thì phần lớn những người di cư chọn điểm đến là những địa điểm gần với nơi thường trú trước đây. Năm 2013, có tới 93,4% số người chuyển đi từ đồng bằng sông Cửu Long và 62,7% số người chuyển đi từ Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung chọn điểm đến là Đông Nam Bộ. Trong khi đó, có 46,3% số người chuyển đi khỏi Tây Nguyên chọn điểm đến là Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung, và 62,6% số người chuyển đi từ trung du và miền núi phía Bắc chọn điểm đến là vùng Đồng bằng sông Hồng (Tổng cục Thống kê, 2014).

Vùng Đông Nam Bộ được ghi nhận là vùng có tốc độ đô thị hóa cao, các KCN phát triển mạnh. Quá trình phát triển kinh tế năng động đã khiến Đông Nam Bộ trở thành vùng có sức hút đặc biệt với người di cư; với số lượng dân nhập cư, tỷ suất nhập cư thuần ở vùng này luôn duy trì

ở mức cao nhất trong cả nước. Tỷ suất di cư thuần¹¹⁶ của Đông Nam Bộ luôn dương và cao hơn nhiều so với các vùng khác. Trong khi đó các vùng trung du và miền núi phía Bắc, Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung là các vùng có tỷ suất di cư thuần luôn âm, hay nói cách khác, đây là những vùng có số người xuất cư đi các vùng khác nhiều hơn là số người nhập cư từ các vùng khác đến.

Bảng 6.6. Tình hình xuất cư và nhập cư theo vùng kinh tế

	Đơn vị: người					
	2009			2013		
	Nhập cư	Xuất cư	Di cư thuần	Nhập cư	Xuất cư	Di cư thuần
Trung du và miền núi phía Bắc	99997	263869	-163872	31314	57251	-25937
Đồng bằng sông Hồng	289217	325179	-35962	73144	78550	-5406
Bắc Trung Bộ và duyên hải miền Trung	110295	762030	-651735	96286	129854	-33568
Tây Nguyên	161029	122540	38489	45041	33501	11540
Đông Nam Bộ	1635293	122245	1513048	242964	114579	128385
Đồng bằng sông Cửu Long	69528	722733	-653205	46429	121443	-75014

Nguồn: Tổng điều tra dân số và nhà ở 2009, Điều tra biến động dân số và kế hoạch hóa gia đình 2013 (Tổng cục Thống kê).

Nếu xem xét theo tỉnh, các tỉnh có các KCN và các thành phố lớn là những nơi thu hút nhiều người di cư nhất. Chẳng hạn, vào năm 2009, Thành phố Hồ Chí Minh có tỷ suất di cư thuần là 27,1‰, Đà Nẵng là 15,3‰, Đồng Nai là 13,2‰ và Hà Nội là 9,9‰. Có lẽ trường hợp đặc thù nhất là tỉnh Bình Dương với tỷ suất di cư thuần lên tới 68,1‰ do có một số lượng lớn các KCN đóng ở đây. Đến năm 2012, xu hướng di cư thuần tại những thành phố này giảm (do tác động của khủng hoảng kinh tế) nhưng tỷ suất di cư thuần của một số thành phố vẫn khá cao như Bình Dương là 48,9‰; Đồng Nai là 12,5‰; Đà Nẵng 11,2‰; Thành phố Hồ Chí Minh là 7,6‰.

¹¹⁶ Tỷ suất di cư thuần là chênh lệch giữa tỷ suất nhập cư và tỷ suất di cư. Tỷ suất nhập cư và di cư đi được tính bằng tỷ số của những người đến/đi tại một đơn vị hành chính so với tổng số người cư trú tại đơn vị hành chính đó.

Xu hướng di cư từ nông thôn ra thành thị tìm việc làm vẫn diễn ra khá mạnh và đây là thực trạng tất yếu đối với quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Do lao động khu vực nông thôn thường thiếu việc làm nên người lao động thường di cư tới các trung tâm kinh tế, các đô thị lớn, nơi tập trung nhiều các doanh nghiệp công nghiệp, các công việc trong lĩnh vực dịch vụ cả chính thức và phi chính thức nhằm tìm kiếm việc làm có thu nhập cao hơn. Bên cạnh đó, một phần lớn những người di cư từ nông thôn ra thành thị ở độ tuổi trẻ là do đi học và sau khi học xong phần lớn đều mong muốn tìm việc và ở lại luôn những thành phố lớn.

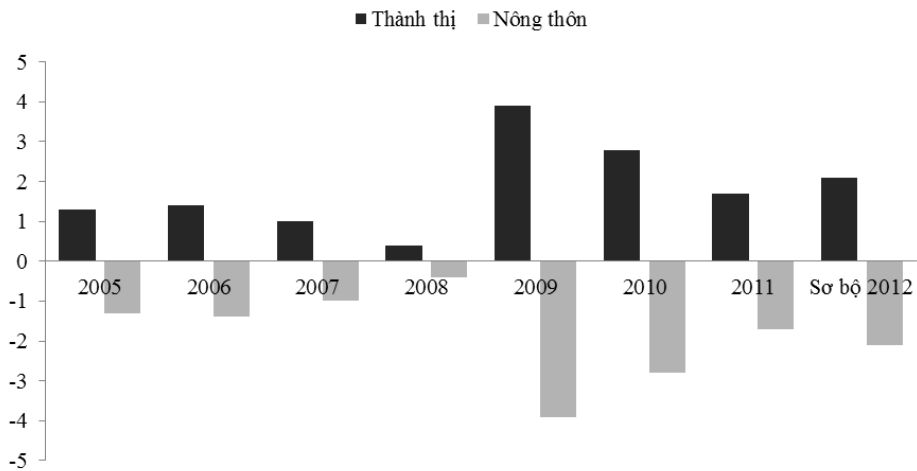
Bảng 6.7. Tỷ suất di cư thuần phân theo địa phương (‰)

	2005	2007	2008	2009	2010	2011	Sơ bộ 2012
Đồng bằng sông Hồng	-0,6	-0,5	-0,6	-0,5	0,5	0,9	0,2
Hà Nội	8,6	4,3	3,9	9,9	5,9	4,6	2,8
Trung du và miền núi phía Bắc	-0,4	-0,9	-0,6	-3,6	-3,9	-3,3	-2,6
Bắc Trung Bộ và Duyên hải miền Trung	-2,6	-2,6	-1,9	-7,7	-5,7	-4,0	-4,4
Đà Nẵng	3,9	7,6	6,5	15,3	26,4	14,9	11,2
Tây Nguyên	-0,2	-0,2	-1,5	1,8	-0,4	-2,4	3,7
Đông Nam Bộ	7,2	11,3	9,4	23,4	19,9	14,8	11,7
Bình Dương	18,0	41,1	27,1	68,1	74,6	42,7	48,9
Đồng Nai	-3,0	0,6	2,6	13,2	16,4	22,1	12,5
Thành phố Hồ Chí Minh	14,1	22,2	14,6	27,1	18,4	11,5	7,6
Đồng bằng sông Cửu Long	-1,8	-4,7	-3,2	-8,4	-8,4	-6,5	-5,0

Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê (2014).

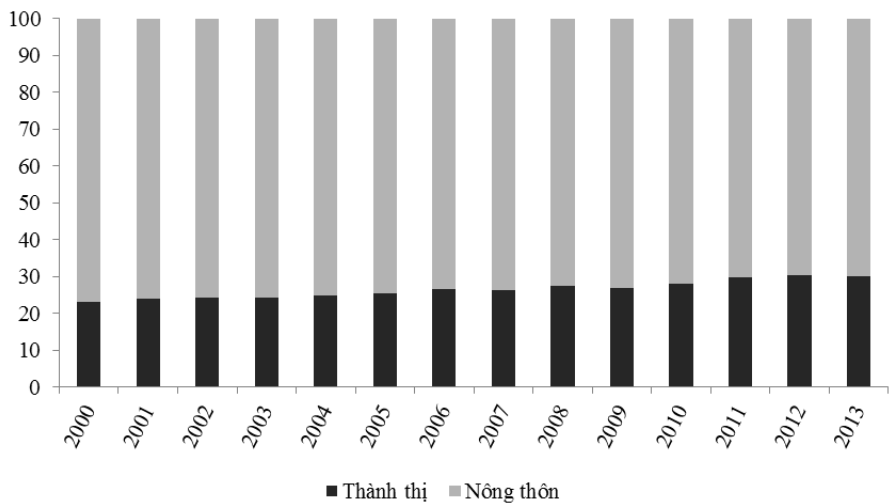
Với xu hướng lao động di cư từ nông thôn ra thành thị, số lượng dân cư tại các thành phố hay những tỉnh/thành phố tập trung nhiều KCN lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương,... ngày càng tăng mạnh. Điều này giúp giảm tải lao động khu vực nông thôn và tăng dần lao động làm việc tại khu vực thành thị, đây là xu hướng tốt đối với quốc gia đang phát triển như Việt Nam trên con đường phát triển. Tuy nhiên, nó cũng đang gây ra nhiều hệ lụy về mặt xã hội (y tế giáo dục, an sinh xã hội, hôn nhân và gia đình, giới,...) đối với những thành phố lớn.

Hình 6.7. Tỷ suất di cư thuần giữa thành thị và nông thôn (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2014).

Hình 6.8. Tỷ lệ lao động phân theo thành thị và khu vực nông thôn (%), 2000-2013



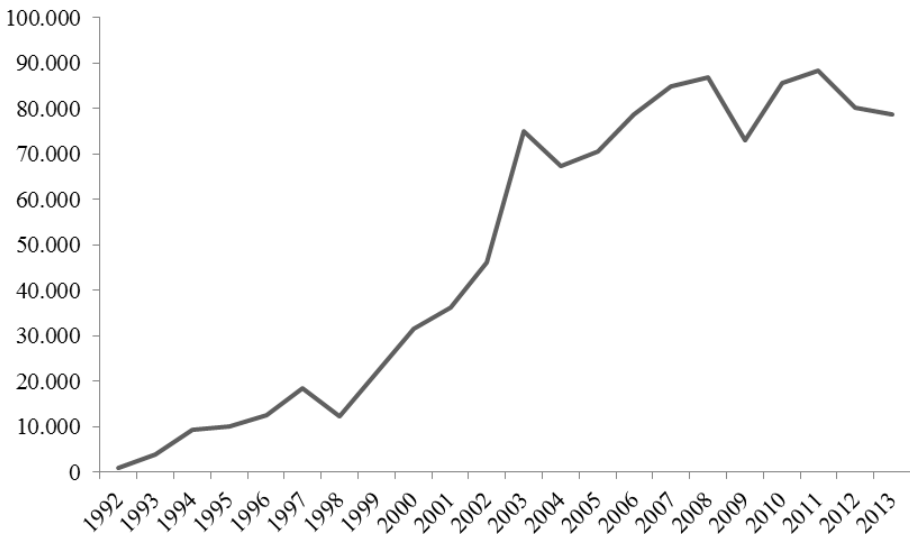
Nguồn: Niên giám thống kê hàng năm (Tổng cục Thống kê).

Tự do lựa chọn lao động ở nước ngoài

Trong thập niên 1980, Việt Nam đã gửi hàng trăm nghìn lao động không có kỹ năng tới làm việc tại các nước Đông Âu và Trung Đông. Sau khi Đông Âu tan rã thì hợp tác xuất khẩu lao động này cũng kết thúc (Ishizuka, 2013). Tuy nhiên, sau khi mở cửa nền kinh tế vào đầu thập niên 1990, người lao động Việt Nam có thêm nhiều cơ hội lựa chọn làm việc tại nước ngoài.

Kể từ năm 1992 đến 2013, đã có tới 1,073 triệu người Việt Nam lựa chọn làm việc ở nước ngoài. Trong đó, nơi làm việc chính của người lao động Việt Nam tập trung chủ yếu tại các nước Đông Á và Đông Nam Á như Đài Loan, Malaysia, Nhật Bản, và Hàn Quốc. Một điểm đến quan trọng khác là các nước châu Phi và Trung Đông, và một số thị trường nhỏ khác.

Hình 6.9. Số lượng xuất khẩu lao động hàng năm (người)



Nguồn: Tổng hợp của Ishizuka (2013), Cục Quản lý lao động nước ngoài.

Tình trạng lao động người nước ngoài ở Việt Nam

Nhờ mở cửa và hội nhập, lao động nước ngoài tới Việt Nam làm việc ngày càng gia tăng. Nếu như năm 2008 số lượng lao động nước ngoài là 52.633 người, năm 2010 là 56.929 người thì tính đến tháng 9/2011 đã tăng vọt lên 78.440 người.¹¹⁷ Mở cửa nền kinh tế và môi trường kinh doanh hấp dẫn là nguyên nhân chính giúp Việt Nam thu hút lao động nước ngoài tới làm việc thông qua các doanh nghiệp FDI. Cụ thể, theo quy định của WTO, người nước ngoài có quyền di chuyển nội bộ doanh nghiệp thuộc phạm vi các ngành trong biểu cam kết dịch vụ của Việt Nam. Những doanh nghiệp FDI tới đầu tư cũng thường thu hút lao động (quản lý) của nước sở tại tới làm việc, riêng trường hợp các doanh nghiệp Trung Quốc còn mang theo cả lao động phổ thông do Việt Nam và Trung Quốc có biên giới sát nhau cũng như giá cả lao động hai nước không có sự chênh lệch quá lớn.

Những rào cản đối với quá trình tự do hóa thị trường lao động

Hệ thống thông tin thị trường lao động và tình trạng mất cân đối cung cầu

Mặc dù hệ thống thông tin thị trường lao động đã được hình thành nhưng chưa có độ bao phủ rộng khắp, thông tin chưa đa dạng, chưa hấp dẫn người lao động, cũng như chưa tạo niềm tin cho chủ sử dụng lao động. Hiện mới chỉ có khoảng 50% doanh nghiệp xây dựng cơ sở dữ liệu về thị trường lao động, cung cấp thông tin cầu lao động của các doanh nghiệp trên địa bàn. Các trung tâm dịch vụ việc làm hoạt động chưa hiệu quả. Hiện tại, giao dịch việc làm qua các trung tâm chỉ chiếm từ 14–16%, so với mức trung bình của thế giới là 40–50%. Hệ thống giao dịch việc làm còn sơ khai, mang tính tự phát, phát triển không đồng đều giữa các vùng, các địa phương, chưa gắn kết để trở thành một hệ thống trên phạm vi toàn quốc (MOLISA, ILO và EU, 2010). Hơn nữa, việc hướng

¹¹⁷

<http://vneconomy.vn/thoi-su/ai-quan-lao-dong-nuoc-ngoai-tai-viet-nam-20120201105058289.htm>

nghiệp trong các trường phổ thông trung học của Việt Nam còn hạn chế, dẫn tới xu hướng sự mất cân đối giữa ngành nghề đào tạo với nhu cầu của doanh nghiệp.

Việt Nam có một đội ngũ lao động hùng hậu, trong đó cơ cấu lao động trẻ chiếm tỷ trọng lớn. Mỗi năm cung lao động của Việt Nam tăng thêm hơn 1 triệu người. Mặc dù tỷ lệ thất nghiệp ở Việt Nam được duy trì ở con số thấp, song tình hình chênh lệch giữa khả năng cung và nhu cầu lao động của thị trường về cơ cấu ngành nghề và chất lượng lao động còn là một vấn đề lớn.

Trong khi lao động ở khu vực nông thôn thiếu việc làm và làm việc thiếu thời gian nhưng các doanh nghiệp vẫn khó khăn trong việc tuyển lao động, kể cả lao động giản đơn. Theo kết quả điều tra của Viện Khoa học Lao động và Xã hội năm 2010 thì hầu hết lao động kỹ thuật đều thiếu hụt ở mức độ cao.

Bảng 6.10. Mức độ thiếu hụt lao động của Việt Nam so với Trung Quốc và Ấn Độ

	Trung Quốc	Ấn Độ	Việt Nam
Lao động quản lý	Cao	Trung bình	Cao
Kỹ sư	Thấp	Thấp	Cao
Công nhân kỹ thuật	Cao	Trung bình	Trung bình
Thợ thủ công	Thấp	Cao	Cao
Dịch vụ khách hàng	Trung bình	Trung bình	Thấp
Lao động phổ thông	Thấp	Thấp	Cao

Nguồn: *ILSSA/Manpower điều tra thiếu hụt lao động có kỹ năng ở Việt Nam, 2010*¹¹⁸.

¹¹⁸ Điều tra về thực trạng thiếu hụt lao động kỹ năng được tiến hành lần đầu tiên ở Việt Nam vào năm 2010 do Viện Khoa học Lao động và Xã hội thực hiện. Cuộc điều tra này sẽ được thực hiện thường xuyên, cung cấp các thông tin về xu hướng và mức độ của thực trạng thiếu lao động kỹ năng và trong từng loại hình doanh nghiệp. Quy mô mẫu điều tra trong đợt thử nghiệm năm 2010 là 1054 doanh nghiệp phân bố trên chín tỉnh đại diện ba miền Bắc – Trung – Nam và theo bảy nhóm ngành gộp từ 20 ngành kinh tế quốc dân bằng phương pháp phỏng vấn qua điện thoại và các kết quả điều tra tương tự về phương pháp luận được Manpower thực

Tình trạng mất cân đối giữa cung và cầu về lao động công nhân kỹ thuật diễn ra phổ biến ở hầu hết các tỉnh thành trong cả nước, đặc biệt là những tỉnh có sự gia tăng nhanh của các khu, cụm công nghiệp. Ví dụ, Bắc Ninh có tới trên 17.000 lao động có trình độ công nhân kỹ thuật trong khi nhu cầu về lao động của nhóm này lên đến xấp xỉ 470.000 người. Tương tự, trường hợp của Hưng Yên cũng cho thấy cung và cầu lao động có một sự chênh lệch đáng kể ở nhóm công nhân kỹ thuật. Trong khi LLLĐ chưa qua đào tạo lên đến trên 592.000 người thì nhu cầu về lao động phổ thông chỉ có 380.000 người. Cầu về lao động đòi hỏi công nhân kỹ thuật lên đến 250.000 người thì cung lao động chỉ có 24.000 người (Thu và Hà, 2011).

Cụ thể là, năm 2007, 70,4% số doanh nghiệp của Nhật Bản đã gặp khó khăn trong việc tuyển dụng kỹ sư ở Việt Nam, 63% gặp khó khăn trong tuyển dụng lao động quản lý cấp trung (tỷ lệ này của ASEAN là 39,1%).¹¹⁹ Đây là những điểm đáng lo ngại thực sự trên con đường trở thành nước công nghiệp của Việt Nam trong thời gian tới.

Vấn đề lao động phi chính thức

Thực tế thị trường lao động Việt Nam cho thấy một phần lớn việc làm được tạo ra từ khu vực kinh tế phi chính thức. Họ gồm những lao động làm việc trong khu vực phi chính thức (hộ gia đình và các doanh nghiệp tư nhân không đăng ký kinh doanh); trong khu vực chính thức nhưng công việc không được sự bảo vệ của xã hội, không được đăng ký BHXH. Dễ nhận thấy nhất là những người làm việc tự do (buôn bán, khuân vác, dịch vụ đơn giản) hay tự nguyện làm công cho người khác mà không hề được ký hợp đồng lao động.

Theo kết quả điều tra Lao động – Việc làm 2010, Việt Nam hiện có hơn 15 triệu việc làm phi chính thức trong tổng số hơn 25 triệu việc làm

hiện ở Trung Quốc và Ấn Độ. Trích trong Goran O. Hultin và Nguyễn Huyền Lê (2011), 'Tình hình lao động thiếu kỹ năng ở Việt Nam'. Bản tin *Khoa học Lao động và Xã hội*. Số 26, Quý I – 2011.

¹¹⁹ Điều tra về môi trường kinh doanh do Jetro trình bày tại Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam tại Hà Nội vào tháng 6/2008.

phi nông nghiệp. Như vậy, cứ sáu trên mười việc làm phi nông nghiệp là việc làm phi chính thức. Việc làm phi chính thức tồn tại trong tất cả các khu vực của nền kinh tế, thậm chí cả trong khu vực nhà nước. Đa số việc làm phi chính thức (84,2%) là ở khu vực kinh tế hộ gia đình. Việc làm ở khu vực phi chính thức ước tính chiếm khoảng 70% tổng số việc làm phi chính thức. Tỷ lệ việc làm phi chính thức trong khu vực doanh nghiệp trong nước chiếm tỷ lệ cao, khoảng 38% việc làm phi nông nghiệp. Ở khu vực có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực công, việc làm phi chính thức chiếm tỷ lệ lần lượt là 11,4% và 9,2%.

**Bảng 6.8. Việc làm chính thức và phi chính thức
theo các khu vực thể chế năm 2010 (nghìn người)**

	Chung	Việc làm chính thức	Việc làm phi chính thức	Tỷ lệ việc làm PCT %
Tổng số (phi nông nghiệp)	25.043	10.106	14.937	59,6
Khu vực công	4.712	4.427	436	9,2
Khu vực vốn đầu tư nước ngoài	1.771	1.569	203	11,4
Khu vực tư nhân trong nước	3.796	2.354	1.442	38,0
Hộ gia đình đã đăng ký kinh doanh	4.007	1.902	2.105	52,5
Hộ gia đình chưa đăng ký kinh doanh	10.477	–	10.477	100,0

Nguồn: Điều tra Lao động Việc làm 2010 (Tổng cục Thống kê); Xu hướng Việc làm Việt Nam 2011 (Tổng cục Thống kê).

Khi so sánh điều kiện làm việc và những đãi ngộ cho thấy khoảng cách khá rõ giữa lao động được làm việc trong khu vực chính thức và lao động phi chính thức. Hầu hết lao động phi chính thức đều không được ký hợp đồng và không ký sổ lương khi tham gia làm việc. Trong khi tỷ lệ này của lao động chính thức xấp xỉ là 96,6% và 99,2%. Số giờ làm việc mỗi tuần cũng cao hơn 2,5 giờ so với lao động chính thức, nhưng lương của lao động phi chính thức lại thấp hơn khoảng 80% so với lao động chính thức. Tất cả các điều kiện khác như ngày nghỉ lễ tết, tỷ lệ có lương cố định đều kém xa so với những gì mà lao động trong khu vực chính thức được hưởng. Mặt khác, sự thiếu ổn định về nơi làm việc của khu vực phi chính thức cho thấy phần nào về trang thiết bị, điều kiện làm

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

việc trong quá trình lao động. Nhìn chung, những điều kiện ưu đãi và thành quả của lao động phi chính thức là kém xa so với lao động chính thức.¹²⁰

Bảng 6.9. So sánh điều kiện làm việc giữa lao động chính thức và phi chính thức

	Cơ cấu (%)	Tỷ lệ có hợp đồng văn bản	Tỷ lệ có ký sổ lương	Tỷ lệ được nghỉ lễ tết	Tỷ lệ có nơi sản xuất kinh doanh cố định	Tỷ lệ có lương cố định	Số giờ làm việc bình quân tuần
Chính thức	46,6	96,6	99,2	95,9	93,2	81,3	46,5
Phi chính thức	53,4	21,9	23,5	10,6	29,6	23,8	49,0
Cả nước	100	56,7	58,8	50,3	59,2	50,6	47,8

Nguồn: Điều tra lao động việc làm 2007, trích trong Cling và cộng sự (2010).

Quy định về hộ khẩu và tiếp cận dịch vụ an sinh xã hội

Vấn đề về hộ khẩu

Hệ thống đăng ký hộ khẩu là một công cụ quản lý dân số được áp dụng tại Việt Nam từ lâu. Tuy hệ thống này đã được nới lỏng hơn, nhưng chưa được bãi bỏ hoàn toàn. Ngược lại, thay thế nó là hệ thống KT bốn bậc,¹²¹ hệ thống định rõ các diện dân di cư và xác định các quyền của từng bậc KT.

¹²⁰ Nghiên cứu của Cling và các cộng sự (2010) về khu vực phi chính thức cũng đưa ra những kết quả tương tự. Trình độ của lao động trong khu vực phi chính thức luôn thấp hơn so với khu vực chính thức. Do thiếu chính sách an sinh xã hội, cộng với mức thu nhập thấp, các lao động trong khu vực phi chính thức cũng chính là những đối tượng dễ bị tổn thương. Phần lớn lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức đều phải chấp nhận điều kiện làm việc kém, thu nhập thấp, không được hưởng quyền, nghĩa vụ lao động, quỹ phúc lợi xã hội, dịch vụ công ích, cũng như không có cơ hội để thăng tiến, tiếp cận với các nguồn lực tín dụng, khoa học kỹ thuật. Nghiêm trọng hơn là tình trạng bóc lột, lạm dụng tình dục, sức lao động đối với phụ nữ, và trẻ em do hầu như không được sự bảo vệ của công đoàn và pháp luật.

¹²¹ KT1: Người đăng ký hộ khẩu tại quận/huyện nơi đang sinh sống; KT2: Người không đăng ký hộ khẩu tại quận/huyện nơi đang sinh sống nhưng đã được đăng ký tại quận/huyện khác trong cùng một tỉnh/thành phố; KT3: Người có đăng ký tạm trú trong khoảng thời gian sáu tháng hoặc dài hơn; KT4: Người có đăng ký tạm trú trong thời gian dưới sáu tháng.

Trong những năm gần đây, đã có một số cải cách được áp dụng đối với hệ thống đăng ký hộ khẩu, đáng kể nhất là những cải cách thông qua việc ban hành Luật Cư trú năm 2007. Các cải cách này đã giảm các yêu cầu đối với người dân tạm trú khi đăng ký hộ khẩu thường trú tại nơi ở mới và một số thủ tục giấy tờ trước đây đi theo hộ khẩu; bãi bỏ điều kiện về có việc làm mới được đăng ký hộ khẩu. Đây là các bước tiến đáng khích lệ nhằm đảm bảo sự công bằng và bình đẳng trong việc tiếp cận các dịch vụ công cộng.

Nhìn chung nhóm KT3 và KT4 là di cư tự phát. Việc kiểm soát số người di cư dạng KT4 là vô cùng khó khăn, hầu hết các số liệu về di cư dạng KT4 chưa được tính toán đầy đủ. Trên thực tế, nhiều người di cư đã nản lòng không muốn xin đăng ký hộ khẩu vì không chắc chắn là được đăng ký hay không. Hệ quả là những biện pháp hạn chế việc di chuyển sẽ không làm giảm số người dân tiếp tục di cư mà thay vào đó chỉ làm tăng tính yếu thế của nhóm đối tượng dân cư này.

Hơn nữa, có một số lượng lớn người dân di cư không đăng ký hộ khẩu; một số người di cư ban đầu đăng ký hộ khẩu tạm trú nhưng sau đó không đi đăng ký lại khi giấy phép tạm trú hết hạn. Hiện vẫn chưa có thống kê cụ thể về tổng số người di cư không đăng ký, do thực tế là họ không hề đăng ký và không hề được thống kê. Chẳng hạn rất nhiều người dân di cư không đăng ký hộ khẩu làm việc trong khu vực phi chính thức. Một kết quả điều tra độc lập gần đây cho thấy tỷ lệ dân di cư không có hộ khẩu ở Hà Nội là 11,4%, Thành phố Hồ Chí Minh là 20,6%; 72% số dân di cư đến Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh tập trung trong độ tuổi từ 15 – 39 tuổi (Linh và Loan, 2010).

Điều kiện sinh hoạt và an sinh xã hội

Một trong những khó khăn lớn nhất hiện nay của lao động di cư tới các thành phố là vấn đề nhà ở. Tỷ lệ lao động di cư thiếu nhà ở còn lớn; diện tích nhà ở bình quân theo lao động ở mức thấp so với quy định của Bộ Xây dựng. Chẳng hạn, từ kết quả khảo sát nghèo đô thị cho thấy số dân di cư có diện tích nhà ở dưới $7\text{m}^2/\text{người}$ ở Hà Nội là 25,7% và Thành phố Hồ Chí Minh là 30,7%; 67,8% ở nhà thuê, mượn. Hơn 1/2 hộ dân di cư ở chung nhà, ở trọ hoặc lều tạm, trong khi với hộ dân thường trú, tỷ

lệ này là 3,1% (Linh và Loan, 2010). Rất nhiều người, đặc biệt là những người mới di cư sống trong những căn nhà trọ xây tạm và ở những khu vực mà cơ sở hạ tầng nghèo nàn hoặc không có cơ sở hạ tầng; điện, hệ thống thoát nước và hệ thống giao thông công cộng nghèo nàn hoặc không tồn tại (Michael, 2007). Nhiều người di cư khác lại sống trong những nhà trọ chất lượng thấp và trả tiền trọ hàng ngày, hoặc sống tại nơi làm việc mà thường là các công trường xây dựng.

Một thách thức khác, ít nhất là đối với một số người di cư, là việc tiếp cận tới chăm sóc y tế có chất lượng và có thể chi trả được. Những nghiên cứu trước đây đã cho thấy sự hụt hẫng về dịch vụ y tế cho người di cư tại địa bàn nơi chuyển đến. Phần lớn người di cư tạm thời không có bảo hiểm y tế (ActionAid và Oxfam, 2009) và do không có bảo hiểm nên việc khám chữa bệnh là rất tốn kém. Những chương trình y tế chính thức, kể cả các dịch vụ chăm sóc sức khỏe sinh sản, thường ít khi đến được người di cư không chính thức, những người mà việc sử dụng dịch vụ y tế là một điều cực kỳ khó khăn.

Mục đích chính của người di cư là xuất phát từ lý do kinh tế, việc làm nhưng họ đang gặp những rào cản nhất định về vấn đề cư trú và tiếp cận các dịch vụ xã hội. Những rào cản này đã hạn chế khả năng người di cư tham gia vào thị trường lao động và tham gia một cách có hiệu quả cũng như thúc đẩy thị trường này hoạt động một cách linh hoạt. Những hạn chế và các tác động (truyền dẫn) có thể tồn tại dưới nhiều dạng khác nhau. Thứ nhất, mặc dù chính sách quản lý lao động di cư chặt chẽ không ảnh hưởng nhiều đến khả năng tìm được việc làm của người lao động nhưng sẽ càng làm tăng thêm tình trạng phân đoạn, chia cắt thị trường lao động. Việc phân đoạn thị trường làm cho khả năng di chuyển lao động (theo cả ngành và không gian) bị hạn chế. Thứ hai, hạn chế trong việc tiếp cận các dịch vụ xã hội, chẳng hạn như y tế, giáo dục, nhà ở đảm bảo chất lượng... nên ảnh hưởng đến chất lượng nguồn nhân lực. Hơn nữa, chi phí tiếp cận (giáo dục, y tế...) đắt hơn so với lao động sở tại đã hạn chế họ đầu tư vào việc nâng cao vốn con người. Những điều này đến lượt chúng lại cản trở lao động di cư tham gia vào thị trường lao động.

Đánh giá mức độ phát triển của thị trường lao động Việt Nam

Sau Đổi mới, thị trường lao động đã có những bước phát triển vượt bậc khi lao động được giải phóng khỏi cơ chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung, với một loạt các luật, chính sách liên quan tới vấn đề sở hữu, phân phối lưu thông, kinh tế nhiều thành phần, mở cửa nền kinh tế được thực hiện. Bộ luật Lao động ra đời năm 1994 và các chính sách liên quan đã tạo hành lang pháp lý giúp thị trường lao động phát triển. Người lao động có quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp, tự do lựa chọn nơi làm việc và hình thức đào tạo. Sự cởi trói này giúp LLLĐ cũng như năng suất lao động của Việt Nam tăng nhanh trong ba thập kỷ vừa qua.

Tỷ lệ tham gia LLLĐ trong tổng dân số

Việt Nam là một quốc gia có dân số trẻ. Theo dự báo của Liên Hợp Quốc, dân số Việt Nam bước vào thời kỳ “dân số vàng”¹²² từ năm 2010 và còn kéo dài đến năm 2040. Do tỷ lệ dân số trong độ tuổi lao động tăng nhanh trong khi tỷ lệ trẻ em giảm mạnh trong khoảng hơn hai thập kỷ vừa qua nên tỷ lệ người phụ thuộc trên lực lượng tham gia lao động giảm. Nếu như năm 1990, tỷ lệ tham gia LLLĐ trong tổng dân số chỉ chiếm 44,6% thì đến năm 2013 đã tăng lên tới 59,3% và giảm số người phụ thuộc xuống chỉ còn 40,7%.

Trong tổng số người trong độ tuổi lao động (từ 15 tuổi trở lên), hiện có hơn ba phần tư (chiếm 77,5%) số người tham gia LLLĐ.¹²³ Trong đó, tỷ lệ tham gia LLLĐ trong số người đủ tuổi lao động của nam giới cao hơn so với nữ giới (82,1% so với 73,2% năm 2013) và của khu vực nông thôn cao hơn khu vực thành thị (81,1% so với 70,3%)

¹²² Thời kỳ “dân số vàng” là khi tỷ lệ số người phụ thuộc (nhỏ hơn 15 và lớn hơn 60) trên số người trong độ tuổi lao động (15-60) thấp hơn 50%.

¹²³ LLLĐ hay dân số hoạt động kinh tế bao gồm những người đang làm việc và thất nghiệp từ 15 tuổi trở lên trong tuần nghiên cứu (Báo cáo Lao động Việc làm 2013, Tổng cục Thống kê).

(Báo cáo Lao động Việc làm, 2013). Tỷ lệ tham gia LLLĐ của Việt Nam hiện nay khá cao so với các quốc gia khác trong khu vực và thế giới. Ví dụ như năm 2012, tỷ lệ này của Thái Lan là 64%, Indonesia là 51%, Nhật Bản 48%, Hàn Quốc 50% (WB, 2014¹²⁴). Việt Nam có tỷ lệ tham gia LLLĐ cao so với các quốc gia khác do Việt Nam đang có cơ cấu dân số trẻ.

Bảng 6.10. Cơ cấu dân số Việt Nam theo nhóm tuổi (%)

Nhóm tuổi	1999	2009	2012
0–14	33,5	24,5	23,9
15–59	58,4	66,9	65,9
60+	8,2	8,7	10,2
Tổng	100	100	100

Nguồn: Tổng điều tra dân số năm 1999, 2009, 2012.

Việt Nam đang trong giai đoạn dân số vàng do số lượng dân số từ 0 đến dưới 15 tuổi giảm khá nhanh từ mức 33,5% năm 1999 xuống chỉ còn 23,9% năm 2012. Tuy nhiên, lợi thế này đang giảm dần khi số người già tăng khá nhanh, đặc biệt trong vài năm gần đây (chi tiết trong Bảng 6.10). Điều này làm cho xu hướng già hoá của dân số của Việt Nam tăng khá nhanh trong hai thập kỷ qua. Cụ thể, chỉ số già hoá¹²⁵ đã tăng từ 18,2% năm 1989 lên 24,3% năm 1999, và đạt 42,7% năm 2012 (Tổng cục Thống kê, 2012). Theo đánh giá của Quỹ dân số Liên hiệp quốc, Việt Nam là quốc gia có tốc độ già hóa dân số nhanh nhất thế giới. Để chuyển từ dân số vàng sang dân số già Pháp mất khoảng 115 năm, Thụy Điển là 70 năm nhưng Việt Nam chỉ là 15–20 năm. Già hóa dân số nhanh đặt ra thách thức lớn đối với Việt Nam đó là dân số sẽ già trước khi giàu do sức lao động giảm, nhu cầu về an sinh xã hội sẽ tăng nhanh hơn.

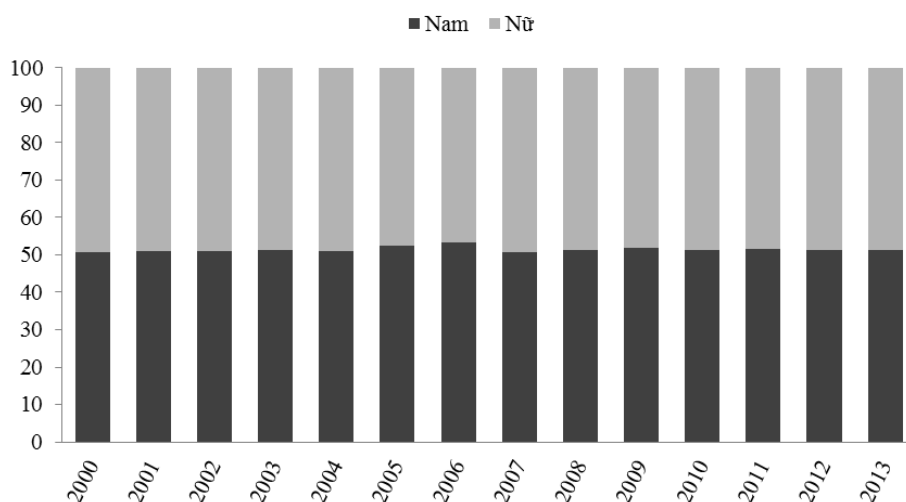
¹²⁴ <http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS/countries>

¹²⁵ Chỉ số già hóa được đo bằng tỷ số giữa dân số từ 60 tuổi trở lên so với dân số dưới 15 tuổi tính theo phần trăm.

Lao động phân theo giới tính

Có rất ít sự thay đổi về tỷ lệ giữa lao động nam, và nữ và tỷ lệ lao động là nữ giới gần bằng nam giới. Tỷ lệ tham gia LLLĐ là nữ giới ở Việt Nam vẫn khá cao so với các nước phát triển.

Hình 6.11. Tỷ lệ lao động phân theo giới tính (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê và điều tra lao động việc làm qua các năm.

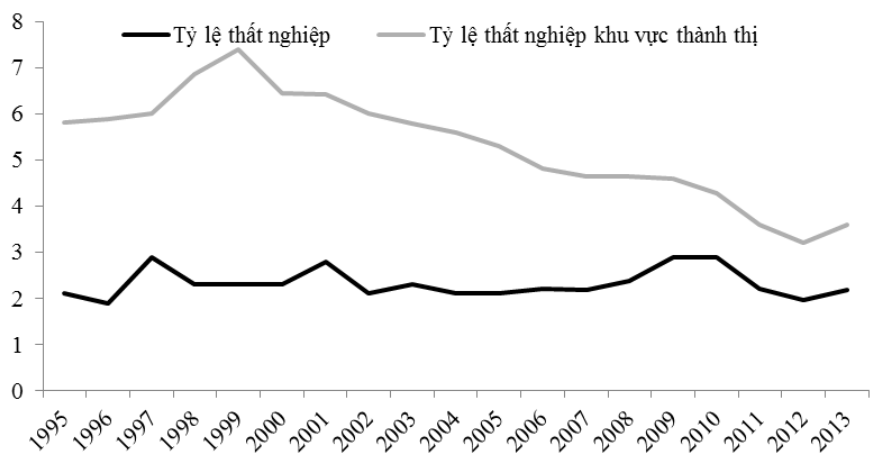
Trong tổng số LLLĐ, tỷ lệ lao động là nữ ở Việt Nam khá lớn và gần ngang bằng tỷ lệ lao động là nam. Trong hơn một thập kỷ qua, tỷ lệ lao động nữ có xu hướng giảm nhưng rất chậm, nếu như năm 2000 tỷ lệ lao động nữ là 49,3% thì đến năm 2013 giảm xuống 48,6%, tức là chỉ giảm 1,3 điểm phần trăm trong 13 năm. Do kinh tế của Việt Nam vẫn thuộc nhóm nước đang phát triển nên sự tham gia của lao động nữ trong độ tuổi lao động vẫn khá lớn. Trong giai đoạn 1994–2003, tỷ lệ tham gia lao động là nữ giới là 72% và giai đoạn 2004–2014 là 73%. Tương tự, đối với các nước có thu nhập thấp, tỷ lệ lao động là nữ trong độ tuổi tham gia LLLĐ là khá lớn, ví dụ như Lào 76%, Myanmar 75%, Triều Tiên 72%, Campuchia 79%. Ngược lại, ở các nước phát triển (ngoại trừ các nước theo đạo Hồi, khối Ả Rập) thì

tỷ lệ lao động là nữ tham gia LLLĐ thường thấp hơn, khoảng 60%, chẳng hạn như Mỹ là 57%, Anh 56%, Hàn Quốc 50%, Nhật Bản 48%.¹²⁶

Tỷ lệ thất nghiệp/thiếu việc làm

Tỷ lệ thất nghiệp chính thức của Việt Nam khá thấp nhưng chất lượng việc làm lại còn kém do người lao động có thể dễ dàng tìm việc làm trong khu vực phi chính thức, đây là khu vực có điều kiện làm việc thấp.

Hình 6.12. Tỷ lệ thất nghiệp và thất nghiệp khu vực thành thị (%)



Nguồn: Tỷ lệ thất nghiệp (WB, 2014); Tỷ lệ thất nghiệp khu vực thành thị (GSO).

Có thể nói, tỷ lệ thất nghiệp của lao động ở Việt Nam thuộc hàng thấp nhất so với các quốc gia khác trên thế giới.¹²⁷ Trong khoảng hai thập kỷ vừa qua, tỷ lệ thất nghiệp của Việt Nam luôn chỉ xoay quanh ở mức

¹²⁶ WB (2014), World Development Indicator. Trang web [http://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS]

¹²⁷ Theo định nghĩa của ILO, người thất nghiệp là những người từ 15 tuổi trở lên, có khả năng lao động, có nhu cầu làm việc, trong vòng một tuần (trong thời gian điều tra phỏng vấn) có đi tìm việc làm nhưng chưa tìm được việc làm.

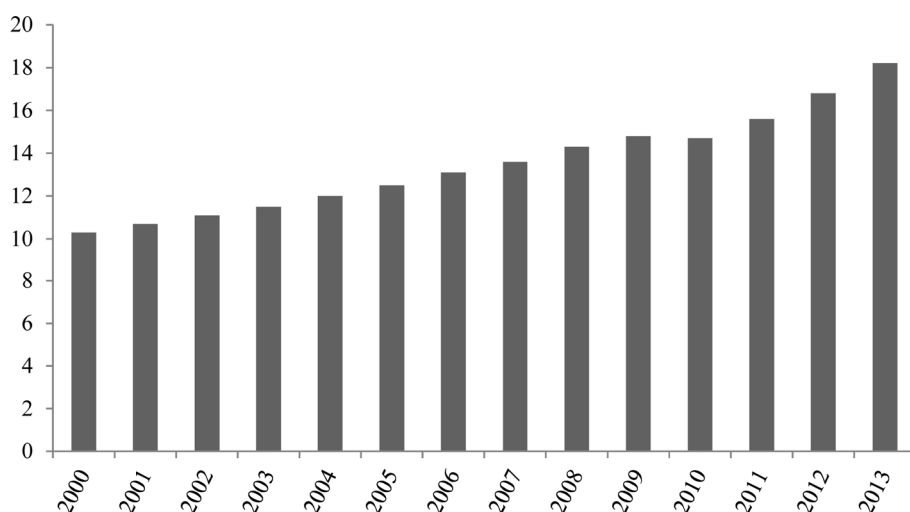
trên dưới 2%. Trong khi đó, tỷ lệ thất nghiệp khu vực thành thị cũng có xu hướng giảm mạnh từ mức 7,4% (sau khủng hoảng tài chính châu Á) xuống còn 3,6% năm 2013.

Nếu chỉ nhìn vào tỷ lệ thất nghiệp thì có vẻ như nền kinh tế của Việt Nam gần như toàn dụng nhân công. Tuy nhiên, cần lưu ý rằng do chất lượng công việc/thu nhập thấp và những điều kiện, những yêu cầu đối với tiếp cận việc làm ở Việt Nam khá dễ dàng nên bất cứ lao động có trình độ cao hay thấp, độ tuổi trẻ hay già,... đều có thể tham gia. Hầu hết công việc này trong khu vực phi chính thức, và các điều kiện lao động khác không được đảm bảo (như vấn đề bảo hiểm, an sinh xã hội, điều kiện làm việc).

Tỷ lệ lao động qua đào tạo

Chất lượng lao động của Việt Nam có nhiều cải thiện nhưng tốc độ cải thiện vẫn chậm do xuất phát điểm trình độ và tỷ lệ qua đào tạo của lao động quá thấp.

Hình 6.13. Tỷ lệ lao động qua đào tạo (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê hàng năm.

Kỹ năng và trình độ của lao động Việt Nam đang là vấn đề khá nghiêm trọng đối với quá trình phát triển. Tỷ lệ lao động qua đào tạo hiện ở mức khá thấp và tốc độ gia tăng khá chậm. Năm 2000, tỷ lệ lao động qua đào tạo của Việt Nam chỉ là 10,3% và đến năm 2013 thì tỷ lệ này cũng chỉ tăng lên 18,2%.

Tỷ lệ lao động qua đào tạo thấp, nhưng nghiêm trọng hơn đó là khả năng đáp ứng trình độ chuyên môn của lao động đối với các doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp nước ngoài rất thấp. Doanh nghiệp phải đào tạo lại hoặc gửi đi đào tạo đối với hầu hết lao động. Điều này đang làm giảm chất lượng môi trường kinh doanh cũng như năng lực cạnh tranh của nền kinh tế.

Năng suất lao động

Nhờ những thay đổi và cải cách trong phát triển kinh tế, năng suất lao động của Việt Nam đã có những thay đổi và cải thiện đáng kể, đặc biệt giai đoạn 1991–1996 có tốc độ tăng bình quân 5,9%/năm. Tuy nhiên, do chính sách phát triển dựa theo chiều rộng nên năng suất lao động có xu hướng giảm dần, bình quân giai đoạn 1997–2006 giảm xuống chỉ còn 4,3%/năm, và kể từ sau khi gia nhập WTO (2007 đến 2012), tốc độ tăng năng suất lao động bình quân năm chỉ còn 3,7%.

So với các nước trong khu vực và thế giới, năng suất lao động của Việt Nam thấp hơn nhiều lần và chênh lệch khoảng cách ngày càng rộng hơn về giá trị tuyệt đối. Ví dụ, năm 2000, năng suất lao động của Việt Nam thấp hơn Nhật Bản là 44.723,5 USD (theo PPP), thì đến năm 2012 tăng lên là 60.611,5. Tương tự, khoảng cách giữa năng suất lao động của Việt Nam với Hàn Quốc đã tăng từ 33.638,3 USD năm 2000 lên 53.363,8 USD năm 2012, hay với Malaysia thì tăng từ 25.776,9 USD lên 42.830,3 USD trong cùng giai đoạn.

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Kể từ khi Đổi mới, thị trường lao động của Việt Nam đã có thay đổi lớn nhờ những chính sách mở cửa và phát triển nền kinh tế nhiều thành phần. Người lao động được tự do lựa chọn nghề nghiệp, nơi làm việc và việc làm. Kết quả là thị trường lao động của Việt Nam đã có những bước phát triển vượt bậc, được đánh giá khá cao so với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Những số liệu thống kê cho thấy đã có sự dịch chuyển lao động nhất định giữa các thành phần kinh tế ngoài nhà nước, vốn FDI và nhà nước; sự dịch chuyển lao động từ khu vực nông nghiệp sang công nghiệp và dịch vụ; sự dịch chuyển lao động giữa các vùng miền; sự dịch chuyển lao động từ nông thôn ra thành thị; và sự dịch chuyển lao động từ khu vực phi chính thức sang khu vực chính thức. Tuy nhiên, tỷ lệ lao động trong khu vực nông nghiệp và tỷ lệ lao động phi chính thức của Việt Nam vẫn chiếm tỷ lệ khá cao so với các nước trong khu vực.

Trình độ lao động của Việt Nam ngày càng được nâng cao, tỷ lệ lao động giản đơn giảm khá nhanh nhưng tỷ lệ lao động qua đào tạo còn tăng chậm. Thu nhập của lao động phân theo ngành kinh tế về cơ bản phản ánh đúng theo nguyên tắc thị trường, ngoại trừ trong khu vực nhà nước. Thu nhập của lao động trong nhiều lĩnh vực thuộc các DNNN cao hơn hẳn so với những lao động trong các lĩnh vực khác trong khi hiệu quả hoạt động kinh doanh lại yếu kém.

Hoạt động tuyển dụng lao động trong khu vực ngoài nhà nước và FDI diễn ra khá minh bạch và dựa trên nguyên tắc thị trường. Trong khi đó, vấn đề tuyển dụng trong khu vực nhà nước còn nhiều vấn đề hạn chế và chưa thực sự minh bạch.

Vấn đề tiền lương tối thiểu, lương cơ bản trong khu vực hành chính nhà nước còn nhiều bất cập do vẫn dựa trên cách thức trả lương chưa dựa trên năng suất và hiệu quả công việc. Vẫn còn sự phân biệt lương tối thiểu giữa khu vực doanh nghiệp FDI và doanh nghiệp trong nước.

Vai trò của công đoàn trong các doanh nghiệp chưa phát huy và thực hiện đúng chức năng đại diện cho người lao động để thương lượng

và đàm phán nhằm đảm bảo quyền lợi cho người lao động. Hàng loạt vụ đình công xảy ra nhưng công đoàn cơ sở không có vai trò gì ở khâu tổ chức đình công và giải quyết sau đình công.

Bên cạnh đó, một số vấn đề như mất cân đối cung cầu lao động, lao động phi chính thức, rào cản di cư vẫn là một thách thức đối với vấn đề phát triển của thị trường lao động ở Việt Nam.

Trên cơ sở những nhận định trên, chúng tôi đề xuất một số khuyến nghị sau đây để cải thiện mức độ tự do của thị trường lao động Việt Nam, qua đó giúp thị trường này ngày càng phát triển hơn.

Thứ nhất, cần rà soát, điều chỉnh lại chức năng, nhiệm vụ của từng cơ quan, tổ chức, đơn vị trong bộ máy hành chính nhà nước từ trung ương đến cơ sở; xác định cụ thể những nhiệm vụ nào là của cơ quan nhà nước thực hiện và do NSNN tài trợ, những công việc nào có thể chuyển giao cho các tổ chức xã hội, khu vực tư đảm nhiệm. Từ đó tinh giản biên chế, cơ cấu lại đội ngũ công chức. Việc làm này một mặt sẽ làm cho cải cách chính sách tiền lương thực sự trở thành động lực thúc đẩy công chức làm việc tốt hơn, và mặt khác lại là nhân tố trực tiếp để giảm chi tiền lương công chức từ NSNN, tức là một giải pháp tích cực cho việc tạo nguồn để cải cách tiền lương.

Thứ hai, nên trả lương theo năng suất lao động/trách nhiệm công việc trong khu vực nhà nước thay vì trả lương theo ngạch bậc. Sự ràng buộc về lương theo ngạch bậc là nguyên nhân dẫn tới tình trạng chảy máu chất xám trong khu vực nhà nước cũng như hiệu quả làm việc thấp, thiếu trách nhiệm và gia tăng tình trạng tham nhũng (với nhiều kiểu tham nhũng khác nhau như về vật chất, lợi dụng chính sách, chức quyền, thời gian làm việc,...).

Thứ ba, việc trả lương trong khu vực DNNN cần gắn với kết quả hoạt động kinh doanh. Việc gắn trách nhiệm đối với mỗi cá nhân và vị trí công việc để có mức trả lương và thưởng phù hợp là yếu tố cốt lõi. Cần tránh tình trạng trả lương, thưởng của một số ngành có tính độc quyền (hạn chế khu vực ngoài nhà nước tham gia) quá cao so với những ngành khác (mức chênh lệch quá lớn) trong khi kết quả kinh doanh lại thua lỗ, làm ăn kém hiệu quả. Mặt khác, cần minh bạch trong việc tính

tiền thuê mặt bằng, vốn nhà nước cấp vào chi phí, giá thành sản phẩm để tính toán hiệu quả kinh doanh, tránh tình trạng lợi dụng ưu đãi của Nhà nước để làm lợi cho một nhóm cá nhân.

Thứ tư, cần nâng cấp và hoàn thiện hệ thống thông tin thị trường lao động. Trước mắt là hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu thống kê thị trường lao động theo tiêu chuẩn ILO; Nâng cao chất lượng và độ tin cậy của các số liệu; Tiến hành đào tạo nâng cao năng lực thống kê cho cán bộ làm công tác thống kê lao động ở các cấp; Phát triển hệ thống phân tích, dự báo thông tin thị trường lao động từ trung ương đến địa phương; và Hình thành mạng trực tuyến kết nối giữa cổng thông tin điện tử quốc gia với cổng thông tin điện tử của 63 tỉnh thành về cung cầu lao động.

Thứ năm, cần gỡ bỏ các rào cản đối với việc di chuyển lao động. Mặc dù Luật Cư trú đã thông thoáng hơn nhưng việc di chuyển lao động vẫn còn nhiều vướng mắc. Chế độ hộ khẩu vẫn tiếp tục gây ra nhiều phân biệt đối với lao động di cư đến các đô thị, đặc biệt trong tiếp cận cơ hội tín dụng, hưởng thụ các dịch vụ y tế, giáo dục cho bản thân người lao động và gia đình họ. Cần có các chính sách đơn giản hoá các thủ tục hành chính liên quan đến việc đăng ký hộ khẩu, đăng ký kinh doanh, thuê mướn sử dụng lao động, tạo điều kiện thuận lợi cho người lao động nhập cư ổn định cuộc sống. Cải thiện khả năng tiếp cận tới thông tin thị trường lao động và các dịch vụ xã hội cơ bản như giáo dục và y tế cho lao động nhập cư và gia đình họ. Việc thực thi các biện pháp để tăng cường tiếng nói của lao động nhập cư cũng nên được chú trọng hơn để xoá bỏ sự phân biệt đối xử với họ.

Tài liệu tham khảo

1. Action Aid và Oxfam (2009), Đánh giá nghèo đô thị với sự tham gia của người dân tại Việt Nam: Báo cáo tổng hợp.
2. CIEM và FES (2012), Giảm khoảng cách chênh lệch thu nhập. Trung tâm thông tin – Tư liệu, CIEM. số 5, 2012.
3. Cling, J.P. và cộng sự (2010), *The Informal Sector in Vietnam: A focus on Hanoi and Ho Chi Minh City*, NXB Thế giới, Hanoi.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

4. Dương Ngọc Thanh (2011), *Tiền lương - Tiền công và quan hệ lao động trong các doanh nghiệp*, NXB Giao thông Vận tải.
5. Institute of Economic and Resource Management (2003), *A Report on the Development of China's market Economy 2003*. China Foreign Economic Relations and Trade Publishing House.
6. Fields và Raju (2007), *A guide for assessing labor market conditions in developing country*. Cornell University. Trang web: [<http://siteresources.worldbank.org/INTLM/Resources/390041-1141141801867/2275364-1287763239841/LM-Indicators-Guide.pdf>]
7. Ishizuka, F. (2013), "International Labor Migration in Vietnam and the Impact of the Receiving Countries's Policies". *IDE Discussion Paper No. 414*. Institute of Developing Economies.
8. Juan C. Botero, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer (2004), *The Regulation of Labor*.
9. Kaufman và Hotchkiss (2003), *The Economics of Labor Markets*, (6th edition).
10. Lê Hoa (2012), 'Thu hẹp khoảng cách thu nhập giữa các tầng lớp dân cư'. *Tạp chí Tài chính*. 24/04/2012.
11. Lê Xuân Bá và cộng sự (2006), *Các yếu tố tác động tới quá trình chuyển dịch cơ cấu lao động nông thôn Việt Nam*, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Báo cáo nghiên cứu.
12. Lê Hồng Thái (2002), *Nghiên cứu vấn đề lao động việc làm nông thôn*, Báo cáo Đề tài khoa học cấp Bộ năm 2002.
13. Nguyễn Bích Ngọc (2011), "Một số đánh giá về chất lượng lao động Việt Nam", *Bản tin Khoa học Lao động và Xã hội*. Số 26, Quý I – 2011
14. Nguyễn Bùi Linh và Lê Thị Thanh Loan (2010), *Báo cáo nghèo đô thị*. Báo cáo thực hiện trong khuôn khổ Dự án "Đánh giá sâu về nghèo đô thị ở Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh" do Cục Thống kê Hà Nội và Cục Thống kê Thành phố Hồ Chí Minh thực hiện với sự hỗ trợ của Tổ chức Phát triển Liên hiệp quốc (UNDP).
15. Nguyễn Minh Phương và Trương Thị Liên (2012) "Một số giải pháp cải cách tiền lương cán bộ, công chức hành chính Nhà nước", *Bản tin Khoa học Lao động và Xã hội*. Số 32, Quý III – 2012.
16. Nguyễn Hữu Dũng (2012), *Cải cách căn bản tiền lương và cơ chế tạo nguồn cải cách tiền lương cán bộ, công chức, viên chức giai đoạn 2011–2020*. Báo cáo trong Hội thảo "Đa dạng hóa nguồn lực cải cách tiền lương cán bộ, công chức, viên chức giai đoạn 2011–2020". Hà Nội ngày 10/02/2012.
17. Nguyễn Việt Cường, Phạm Thái Hưng, và Phùng Đức Tùng (2009), *Đánh giá ảnh hưởng của suy thoái kinh tế hiện nay đối với việc làm (thất nghiệp) ở Việt Nam*, Trung tâm Nghiên cứu và Tư vấn Đông Dương (IRC).

18. Phạm Minh Thu và Phạm Thị Bảo Hà (2011), “Phân tích thị trường lao động Hưng Yên và Bắc Ninh”, *Bản tin Khoa học Lao động và Xã hội* số 27, Quý II – 2011.
19. Phạm Thị Thu Hương (2008), *Cấm và đình công trong pháp luật lao động Việt Nam*. Luận văn Thạc sĩ ngành Luật Kinh tế. Mã số: 60 38 50.
20. Tổng cục Thống kê (2011), Báo cáo Điều tra Lao động và Việc làm năm 2011.
21. Tổng cục Thống kê (2012), Báo cáo Điều tra Lao động và Việc làm năm 2012.
22. Tổng cục Thống kê (2012), Điều tra biến động dân số và kế hoạch hóa gia đình thời điểm 1/4/2012 – Các kết quả chủ yếu.
23. Tổng cục Thống kê (2013), Báo cáo Điều tra Lao động và Việc làm năm 2013.
24. Tổng Văn Công (2013), “Vì sao hơn 5000 cuộc đình công không do công đoàn lãnh đạo”. Báo *Lao động*. Ngày 26/07/2013.
25. Trần Văn Tư (2009) trích trong Trần Thị Thu Hương (2011), “Vai trò của Nhà nước đối với sự phát triển của thị trường lao động Việt Nam”, *Bản tin Khoa học Lao động và Xã hội*. Số 27, Quý II – 2011.
26. UNFPA (2007), *Di cư trong nước: Hiện trạng ở Việt Nam*. Quỹ dân số Liên hiệp quốc – Hà Nội.
27. Warren-Rodríguez, A. (2009), “The impact of the global crisis downturn on employment levels in Viet Nam: an elasticity approach”, UNDP Viet Nam Technical Note.
28. Waibel, Michael (2007), *Di cư tới các khu vực lân cận của Thành phố Hồ Chí Minh trong quá trình thực hiện chính sách Đổi mới*.
29. WB (2010), *Doing business 2011 – Making a Difference for Entrepreneurs*.

Chương 7

Phát triển và tự do hóa thị trường vốn

Trần Đình Thiên, Phạm Thế Anh,

Phạm Sỹ An, Chu Minh Hội

Dẫn nhập

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, vốn là yếu tố sản xuất quan trọng nhất quyết định sự tăng trưởng của nền kinh tế. Một thị trường vốn phát triển đầy đủ và hiệu quả sẽ huy động được tiết kiệm nội địa và vốn nước ngoài cho đầu tư sản xuất, đồng thời phân bổ được các nguồn vốn cho những dự án có khả năng sinh lời cao nhất. Các nghiên cứu lý thuyết cũng như thực nghiệm về mối quan hệ giữa mức độ phát triển thị trường vốn và tăng trưởng kinh tế đã được chỉ ra từ lâu như McKinnon (1973), Shaw (1973), Stiglitz (1989), Demircuc-Kunt và Levine (1993) và WB (2013).

Là một quốc gia chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá sang nền KTTT, thị trường vốn của Việt Nam mới chỉ thực sự hình thành cách đây hơn hai thập kỷ. Trong thời gian tương đối ngắn đó, thị trường tín dụng, TTCK, và thị trường bảo hiểm lần lượt ra đời, giúp cho không chỉ khu vực doanh nghiệp mà còn cả Chính phủ huy động được nguồn vốn

khổng lồ cả trong lẫn ngoài nước để mở rộng đầu tư. Tỷ lệ vốn đầu tư toàn xã hội của Việt Nam đạt mức từ 34% đến 46,5% GDP trong suốt giai đoạn từ năm 2000 đến 2011, trong khi vốn đầu tư từ ngân sách giảm dần xuống mức 7-8% GDP, cho thấy phần nào vai trò của thị trường vốn đối với nền kinh tế Việt Nam trong thời gian qua.

Tuy nhiên, các thị trường vốn của Việt Nam vẫn còn khá sơ khai. Tín dụng ngân hàng vẫn là kênh huy động vốn chính của nền kinh tế, chiếm tới trên 80% lượng vốn huy động trên thị trường. Thực tế này cho thấy dường như vẫn còn có nhiều cản trở cho sự tự do hoá và phát triển của các thị trường vốn tại Việt Nam. Những rào cản này một mặt đến từ xuất phát điểm thấp của Việt Nam nhưng mặt khác đến từ thái độ thận trọng của Chính phủ trong việc tự do hoá các thị trường vốn, đặc biệt trong bối cảnh khủng hoảng kinh tế - tài chính toàn cầu trong những năm vừa qua.

Chương này sẽ phân tích và đánh giá toàn diện quá trình phát triển của các thị trường vốn tại Việt Nam kể từ khi Đổi mới tới nay cũng như mức độ phát triển và tự do hoá hiện nay của thị trường này. Để thực hiện những đánh giá này, chúng tôi trước hết xây dựng một bộ các tiêu chí đánh giá một cách hệ thống trên cơ sở tham khảo các nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm về mức độ tự do hoá và phát triển của các thị trường vốn trên thế giới như *Báo cáo phát triển tài chính toàn cầu* (Global Financial Development Report) hàng năm của WB, và Báo cáo đánh giá của IMF về tự do hoá tài khoản vốn (The IMF's approach to capital account liberalization: evaluation report) năm 2005. Trên cơ sở những phân tích và đánh giá có hệ thống về thực trạng tự do hoá và phát triển các thị trường vốn của Việt Nam chúng tôi đưa ra một số khuyến nghị để tạo dựng một thị trường vốn phát triển ổn định và bền vững cho Việt Nam.

Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và tự do của thị trường vốn

Các khái niệm

Trong kinh tế học, vốn (capital) được hiểu là tài sản tích lũy về máy móc, trang thiết bị và cơ sở vật chất hạ tầng, được tổ chức theo những cấu trúc có chủ đích, để sản xuất ra hàng hoá và dịch vụ trong nền kinh tế.¹²⁸ Theo nghĩa này, thị trường vốn là nơi để các tác nhân trong nền kinh tế trao đổi các nguồn lực tài chính để hình thành và chuyển nhượng quyền sở hữu các *cụm hàng hoá tư bản có cấu trúc* này.

Trên thực tế, thị trường vốn được hiểu là thị trường diễn ra những khoản nợ trung và dài hạn, tức có thời gian đáo hạn từ một năm trở lên, hoặc các loại chứng khoán gắn với cổ phiếu. Thời gian đáo hạn trên một năm của các khoản nợ ngụ ý đây là các khoản vay dùng cho mục đích mua sắm hàng hoá tư bản chứ không phải hàng hoá nguyên vật liệu, hàng hoá tiêu dùng, hay cho mục đích đảm bảo thanh khoản. Cổ phiếu thể hiện giá trị của doanh nghiệp; các hoạt động phát hành cổ phiếu và mua bán cổ phiếu hay các loại chứng khoán gắn với cổ phiếu là các hình thức huy động vốn hoặc chuyển nhượng vốn của các doanh nghiệp.

Thị trường vốn bao gồm thị trường tín dụng, thị trường cổ phiếu, và thị trường trái phiếu. Những người tham gia thị trường, bao gồm chính phủ, doanh nghiệp, các nhà đầu tư cá nhân và các nhà đầu tư tổ chức, sẽ giao dịch với nhau thông qua các trung gian tài chính. Trung gian tài chính tham gia các thị trường vốn bao gồm các NHTM, các ngân hàng đầu tư, và các công ty môi giới chứng khoán. Bản thân các trung gian tài

¹²⁸ Trên thực tế, cũng có khái niệm “vốn con người” (human capital) hay “vốn xã hội” (social capital). Vốn con người biểu hiện ở kiến thức, trí tuệ, kỹ năng hay kinh nghiệm của người lao động; là một khái niệm được nhắc tới trong rất nhiều nghiên cứu về tăng trưởng kinh tế, như của Mincer (1981), Lucas (1988) hay Romer (1990), Barro (1991); còn vốn xã hội đề cập sự liên kết giữa các cá nhân trong xã hội trong quá trình hoạt động kinh tế (WB, 1999). Trong phạm vi nội dung của chương này, vốn được hiểu là vốn vật chất gắn với khái niệm thị trường vốn.

chính cũng có thể tham gia thị trường với tư cách là nhà đầu tư. Các hoạt động giao dịch vốn có thể diễn ra trực tiếp giữa những người tham gia thị trường, hoặc gặp gỡ trực tiếp hoặc thông qua các sàn GDCK, hay gián tiếp thông qua các trung gian tài chính.

Sự phát triển của thị trường vốn về cơ bản là quá trình làm giảm bớt các hiệu ứng của thông tin không hoàn hảo, tăng cường hiệu lực thực thi hợp đồng, qua đó làm giảm chi phí giao dịch, và nhờ vậy làm gia tăng số lượng các giao dịch về vốn (WB, 2013). Khái niệm của Levine (2005) đưa ra rộng và bao quát hơn, như sau: “Phát triển tài chính có thể được định nghĩa là các cải thiện về chất lượng năm chức năng chủ yếu của hệ thống tài chính: (a) Cung cấp thông tin về các cơ hội đầu tư tiềm năng; (b) Giám sát các khoản đầu tư và thực hiện quản trị doanh nghiệp sau khi đầu tư; (c) Quản trị và phân tán rủi ro; (d) Huy động và tập trung các khoản tiết kiệm; và (e) Làm trơn quá trình trao đổi hàng hóa, dịch vụ và các công cụ tài chính.”

Sự phát triển của các thị trường vốn phụ thuộc đáng kể vào mức độ tự do hoá các thị trường vốn. Mức độ tự do hóa có thể được hiểu là mức độ Chính phủ nới lỏng các điều kiện về quản lý và kiểm soát các hoạt động liên quan tới sự gia nhập và giao dịch của các chủ thể trên các thị trường vốn, bao gồm cả mức độ phân biệt đối xử giữa các chủ thể trong nước và nước ngoài. Tuy nhiên, sự nới lỏng này phải đi kèm với các biện pháp đảm bảo an toàn tài sản cho nhà đầu tư, tránh tình trạng giao dịch nội gián, thông đồng giao dịch, chèn ép nhà đầu tư nhỏ, v.v.

Các tiêu chí đánh giá

Để đánh giá mức độ tự do của các thị trường vốn, chúng tôi xây dựng bộ tiêu chí như được thể hiện trong Bảng 7.1. Hệ thống các tiêu chí này được xây dựng trên cơ sở tham khảo báo cáo của IMF (2005) và các nghiên cứu của Kaminsky và Schmukler (2003) và Greenidge và Milner (2007). Bên cạnh đó chúng tôi bổ sung tiêu chí liên quan đến mức độ bảo đảm an toàn tài sản của nhà đầu tư theo khuyến nghị của Stiglitz (2000). Về cơ bản, bộ tiêu chí này gồm có các tiêu chí thành phần sau:

- *Mức độ tự do tài khoản vốn*: phản ánh mức độ doanh nghiệp và ngân hàng có được tự do huy động vốn từ các kênh nước ngoài hay không; việc chuyển tiền ra khỏi lãnh thổ có bị cản trở hay không. Và, nhà nước có các công cụ hiệu quả để giám sát các dòng vốn vào và ra khỏi lãnh thổ hay không.
- *Mức độ tự do của thị trường tín dụng*: được thể hiện qua khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường, mức độ tự chủ trong cấp tín dụng, mức độ tự chủ trong việc quyết định lãi suất, và khả năng đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng.
- *Mức độ tự do của TTCK*: được thể hiện qua khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường, mức độ tự do trong GDCK và khả năng bảo vệ nhà đầu tư trên TTCK.

Song song với bộ tiêu chí đánh giá mức độ tự do của thị trường vốn, chúng tôi cũng xây dựng bộ tiêu chí đánh giá mức độ phát triển của thị trường này (Bảng 7.2). Các tiêu chí đánh giá mức độ phát triển sau đây được tham khảo từ WB¹²⁹. Bộ tiêu chí này đánh giá độ sâu (depth), mức độ bao phủ (access), mức độ hiệu quả (efficiency), và mức độ ổn định (stability) của thị trường tín dụng và của các thị trường vốn khác (cổ phiếu và trái phiếu).

129

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTGLOBALFINREPORT/0,,contentMDK:23268767~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:8816097,00.html>

Bảng 7.1. Các chỉ số về mức độ tự do của thị trường vốn

Chỉ số	Cách đo	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
Mức độ tự do hoá tài khoản vốn			
Mức độ tự do hoá các dòng vốn vào Việt Nam	Các rào cản pháp lý và kỹ thuật đối với các dòng vốn vào Việt Nam. - Vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). - Vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài (FII). - Vốn vay nước ngoài.	Càng loại bỏ nhiều rào cản kỹ thuật cũng như pháp lý đối với các dòng vốn vào thì Việt Nam càng thu hút được nhiều vốn từ bên ngoài.	Các văn bản pháp lý liên quan như Luật Đầu tư, Pháp lệnh Ngoại hối, Luật Quản lý nợ công, v.v.
Mức độ tự do hoá các dòng vốn ra khỏi Việt Nam	Các rào cản pháp lý và kỹ thuật đối với các dòng vốn ra khỏi Việt Nam. - Vốn đầu tư trực tiếp ra nước ngoài (FDI). - Vốn đầu tư gián tiếp ra nước ngoài (FII).	Càng loại bỏ nhiều rào cản kỹ thuật cũng như pháp lý đối với các dòng vốn ra thì các doanh nghiệp và nhà đầu tư trong nước càng có nhiều cơ hội đầu tư ra bên ngoài.	Các văn bản pháp lý liên quan như Luật Đầu tư, Pháp lệnh Ngoại hối, Luật Quản lý nợ công, v.v.
Khả năng giám sát dòng vốn vào và ra khỏi quốc gia	Quy mô của các dòng vốn vào và ra khỏi lãnh thổ và ảnh hưởng của chúng đối với các chỉ số kinh tế vĩ mô.	Quy mô các dòng vốn vào và ra khỏi quốc gia càng lớn thì càng có nhiều nguy cơ gây ra các biến động đối với các chỉ số kinh tế vĩ mô. Nếu năng lực điều hành và giám sát của các cơ quan nhà nước tốt thì sẽ giảm bớt hoặc thậm chí loại trừ được các nguy cơ này.	Số liệu trích từ Bảng cân thanh toán hàng năm của Việt Nam do NHNN công bố.

Mức độ tự do hoá thị trường tín dụng

Khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường

- Điều kiện thành lập và hoạt động tín dụng của các NHTM.
- Tỷ lệ cho phép nhà đầu tư nước ngoài sở hữu cổ phần trong các TCTD nội địa.
- Số lượng và cách thức các NHTM hoạt động kém hiệu quả rút lui khỏi thị trường.

- Các điều kiện thành lập NHTM (các điều kiện về vốn tự có, tài sản, tình trạng sở hữu, lịch sử hoạt động, năng lực của chủ sở hữu ngân hàng...) càng mang tính chất mệnh lệnh hành chính, không dựa trên các điều kiện thực tế của thị trường thì càng làm cản trở quá trình tự do hóa thị trường tín dụng.
- Tỷ lệ cho phép các nhà đầu tư nước ngoài sở hữu cổ phần trong các TCTD trong nước càng lớn thì mức độ tự do hoá của thị trường tín dụng càng lớn.
- Quy trình cho phép các NHTM thoái lui khỏi thị trường càng đơn giản, dựa trên các quy tắc rõ ràng và minh bạch thì càng giúp thị trường cạnh tranh lành mạnh.

- Các quy định trong Luật Các TCTD 2012.
- Tình trạng gia nhập và thoái lui khỏi thị trường của các TCTD.

Mức độ tự chủ trong việc cấp tín dụng

- Các điều kiện cấp tín dụng cho doanh nghiệp và người dân.
- Các định hướng trong việc cấp tín dụng cho một số đối tượng khách hàng hoặc ngành nghề nào đó.

- Càng nhiều các điều kiện cấp tín dụng cho doanh nghiệp và người dân (như yêu cầu tài sản đảm bảo, TCTD phải hoạt động có lãi trong một số năm liên tục trước đó...) thì càng cản trở mức độ tự chủ của TCTD trong việc cấp tín dụng.

- Các quy định trong Luật Các TCTD 2012.
- Các chính sách điều hành tiền tệ của NHNN.

Mức độ tự chủ trong quyết định lãi suất	- Các quy định về trần lãi suất hoặc sàn lãi suất đối với hoạt động huy động hoặc cho vay của TCTD. - Các hình thức tài trợ lãi suất cho một số đối tượng vay vốn nào đó.	- Càng đưa ra nhiều danh mục các đối tượng được ưu tiên vay vốn thì mức độ tự chủ của TCTD càng thấp. - Càng áp đặt nhiều mức trần hoặc sàn cho các loại lãi suất khác nhau của các TCTD thì mức độ tự chủ lãi suất của TCTD càng giảm. - Việc NHNN áp dụng các hình thức trợ cấp lãi suất cho càng nhiều đối tượng vay vốn nào đó sẽ càng làm giảm khả năng tự chủ của các TCTD trong việc cấp tín dụng cho nền kinh tế.	- Các quy định trong Luật các TCTD 2012. - Các chính sách điều hành tiền tệ của NHNN.
Khả năng đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng	- Mức độ NHNN can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các NHTM. - Mức độ sở hữu chéo trong hệ thống tín dụng. - Mức độ tuân thủ các chuẩn mực quản trị rủi ro tại các TCTD. - Khả năng phối hợp giữa các cơ quan giám sát tài chính để phòng ngừa rủi ro an toàn vĩ mô tổng thể của nền kinh tế.	- Sự can thiệp trực tiếp của NHNN càng sâu, mức độ sở hữu chéo trong hệ thống càng lớn và thiếu các biện pháp để giám sát sẽ khiến cho an toàn của hệ thống tín dụng bị đe dọa. - Càng nhiều TCTD áp dụng các chuẩn mực quản trị rủi ro càng cao như Basel II thì mức độ đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng càng được đảm bảo.	Đánh giá của các định chế tài chính quốc tế như IMF và WB.
Mức độ tự do hoá TTCK			
Khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường	Các quy định pháp lý và biện pháp kỹ thuật liên quan đến việc tham gia và rút lui của nhà đầu tư (cá nhân cũng như tổ chức, trong nước cũng như nước ngoài), doanh nghiệp,	Các quy định pháp lý về điều kiện tham gia và rút lui khỏi thị trường của các nhà đầu tư (cá nhân và tổ chức, trong nước và nước ngoài), doanh nghiệp và công	Các quy định pháp lý như Luật Chứng khoán 2014 và 2006.

	và công ty môi giới trong việc huy động vốn (cổ phiếu và trái phiếu) và trao đổi quyền sở hữu các giấy tờ có giá.	ty môi giới càng đơn giản, rõ ràng và minh bạch thì càng thu hút được nhiều thành viên tham gia thị trường và càng tạo ra được sự cạnh tranh lành mạnh để phát triển thị trường.	
Mức độ tự do trong GDCK	- Các quy định về mức giá trần và sàn trong GDCK. - Điều kiện phát hành cổ phiếu, niêm yết cổ phiếu trên các sàn chứng khoán.	- Việc áp đặt các mức giá trần và mức giá sàn trên các sàn chứng khoán với biên độ càng hẹp càng làm cho mức độ tự chủ trong quyết định mua bán của nhà đầu tư bị thu hẹp. - Các điều kiện phát hành chứng khoán và niêm yết cổ phiếu càng đơn giản và minh bạch, miễn là đảm bảo được lợi ích của các cổ đông thiểu số, càng thu hút được nhiều doanh nghiệp tốt tham gia TTCK cũng như huy động vốn từ TTCK.	- Các quy định pháp lý như Luật Chứng khoán 2014 và 2006. - Các quy định về GDCK của các Sở GDCK HOSE và HNX.
Mức độ bảo vệ nhà đầu tư trên TTCK	- Khả năng thao túng giá, mua bán nội gián trên sàn chứng khoán. - Mức độ bảo vệ nhà đầu tư thiểu số. - Mức độ đa dạng của các sản phẩm đầu tư để phòng ngừa rủi ro.	- Một TTCK càng minh bạch và được giám sát tốt thì khả năng kiếm lợi từ thao túng giá cũng như giao dịch nội gián sẽ bị giảm thiểu. - Thiếu các chính sách bảo vệ các nhà đầu tư thiểu số cũng như các sản phẩm đầu tư phòng ngừa rủi ro sẽ khiến thị trường không thu hút được các nhà đầu tư nhỏ tham gia, dẫn đến thanh khoản thị trường sụt giảm.	Các quy định pháp lý như Luật Chứng khoán 2014 và 2006.

Bảng 7.2. Các chỉ số về mức độ phát triển của thị trường vốn

Chỉ số	Cách đo	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
Mức độ phát triển của thị trường vốn dựa vào ngân hàng			
Độ sâu của thị trường tín dụng	- Tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn trên tổng dư nợ tín dụng của nền kinh tế - Tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn cho khu vực tư nhân trên GDP	- Tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn trên tổng dư nợ tín dụng của nền kinh tế càng lớn càng phản ánh vai trò của hệ thống tín dụng-ngân hàng trong việc cung ứng vốn đầu tư trong nền kinh tế. - Tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn cho khu vực tư nhân càng cao càng phản ánh khả năng phục vụ nền kinh tế của hệ thống tín dụng-ngân hàng cho nền kinh tế.	WB, UBSGTCQG WB, UBSGTCQG
Mức độ hiệu quả của thị trường tín dụng	Mức chênh lệch giữa lãi suất huy động và lãi suất cho vay	Mức chênh lệch càng thấp càng cho thấy hoạt động của các TCTD càng hiệu quả.	WB
Mức độ bao phủ của thị trường tín dụng	Tỷ lệ SMEs tiếp cận tín dụng	Số lượng SME được tiếp cận tín dụng ngân hàng càng lớn cho thấy hệ thống tín dụng-ngân hàng bao phủ thị trường càng rộng.	MPI, WB
Mức độ ổn định của thị trường tín dụng	Tỷ lệ nợ xấu của hệ thống	Tỷ lệ nợ xấu toàn hệ thống thấp phản ánh hệ thống tín dụng-ngân hàng hoạt động ổn định và có chất lượng quản trị rủi ro cao.	UBSGTCQG, tổng hợp từ website
Mức độ phát triển của TTCK			
Độ sâu của TTCK	Tỷ lệ giá trị vốn hoá TTCK trên GDP	Tỷ lệ này càng lớn càng thể hiện TTCK là một kênh quan trọng giúp doanh nghiệp huy động vốn.	Các số liệu thống kê trên HOSE, HNX Tổng cục Thống kê

Mức độ hiệu quả của TTCK	- Tổng giá trị giao dịch cổ phiếu/GDP, - Tốc độ quay vòng vốn, đo bằng tỷ số giữa tổng giá trị giao dịch trong năm so với tổng giá trị vốn hóa bình quân của toàn thị trường.	Hai chỉ số này phản ánh mức độ thanh khoản của TTCK. Hai chỉ số này càng lớn, mức độ thanh khoản của thị trường càng lớn. Thanh khoản của thị trường cao sẽ cho phép nhà đầu tư thay đổi hay cơ cấu lại các danh mục đầu tư một cách dễ dàng với chi phí thấp.	Các số liệu thống kê trên HOSE, HNX Tổng cục Thống kê
Mức độ bao phủ của TTCK	- Tỷ lệ vốn hoá của топ 10 công ty niêm yết có vốn hoá lớn nhất so với giá trị vốn hoá toàn thị trường. - Giá trị TPDN phát hành mới/GDP.	- Tỷ lệ vốn hoá của 10 công ty niêm yết càng lớn, cơ hội huy động vốn của các doanh nghiệp khác càng nhỏ; nhà đầu tư sẽ càng có ít cơ hội lựa chọn. - Tỷ lệ TPDN phát hành mới/GDP càng lớn thì doanh nghiệp càng có nhiều điều kiện để huy động vốn qua kênh này.	HOSE, HNX Vuong và Tran (2010), UBGSTCQG
Mức độ ổn định của TTCK	Mức độ biến động trung bình của VN-Index.	Mức độ biến động của chỉ số VN-Index càng thấp, độ ổn định của thị trường càng cao	Số liệu thống kê từ HOSE

Quá trình phát triển của thị trường vốn tại Việt Nam từ 1986 tới nay

Quá trình phát triển của thị trường vốn Việt Nam có thể chia thành ba giai đoạn: từ khi Đổi mới đến năm 1990, từ 1991-2000, và từ 2001 đến nay. Việc phân chia giai đoạn này gắn với hai mốc thay đổi quan trọng về luật pháp liên quan đến thị trường này. Mốc thứ nhất là sự ra đời của hai Pháp lệnh về ngân hàng năm 1990 đánh dấu sự chuyển mình từ hệ thống tín dụng Ngân hàng một cấp sang hệ thống ngân hàng hai cấp, hình thành thị trường tín dụng chính thức và thống nhất cho toàn bộ nền kinh tế. Mốc thứ hai là sự ra đời của Trung tâm GDCK Thành phố Hồ Chí Minh năm 2000, đánh dấu sự hình thành chính thức của thị trường vốn tách biệt với thị trường tín dụng.

Giai đoạn trước 1990

Trong những năm đầu Đổi mới, nền kinh tế Việt Nam vẫn trong tình trạng khủng hoảng trầm trọng với lạm phát cao và cung hàng hóa thiếu hụt. Thị trường vốn chính thức của Việt Nam thông qua hệ thống tín dụng ngân hàng và hệ thống quỹ tín dụng nhân dân mới manh nha hình thành. Các cơ sở kinh tế tư nhân chủ yếu huy động vốn từ các kênh phi chính thức và hệ thống tín dụng nhân dân.

Bước khởi động đầu tiên cho sự hình thành thị trường vốn chính thức là vào tháng 7/1987 với việc Hội đồng Bộ trưởng ra Chỉ thị số 218/CT cho phép làm thử việc chuyển hoạt động của ngân hàng sang kinh doanh XHCN. Sau giai đoạn thử nghiệm ngắn ngủi này, hệ thống ngân hàng Việt Nam được chuyển hẳn sang hoạt động kinh doanh sau khi Hội đồng Bộ trưởng ban hành Nghị định số 53/HĐBT vào tháng 3/1988 về “tổ chức, bộ máy NHNN Việt Nam”. Nghị định này đặt nền móng đầu tiên cho việc tách chức năng quản lý nhà nước ra khỏi chức năng kinh doanh tiền tệ, tín dụng, chuyển hoạt động của các ngân hàng chuyên doanh sang hạch toán, kinh doanh¹³⁰.

¹³⁰ Theo Nghị định này Hệ thống ngân hàng được tổ chức thành hai cấp: (i) NHNN với chức năng chính là thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về tiền tệ, tín

Tuy nhiên, các ngân hàng chuyên doanh thuộc hệ thống NHNN trong giai đoạn này chủ yếu chỉ cung cấp vốn cho các xí nghiệp quốc doanh. Một phần do chủ trương lúc bấy giờ về phát triển các thành phần kinh tế quốc doanh và kinh tế tập thể. Một phần khác là do khả năng huy động vốn tiết kiệm từ các hộ gia đình của hệ thống NHNN cũng khá hạn chế. Do lạm phát, người dân thường giữ của cải dưới dạng vàng bạc hoặc các tài sản có giá như xe đạp, xe máy, tivi, đài đĩa, v.v. Ngoài ra người dân có xu hướng gửi tiền tại các quỹ tín dụng nhân dân hoặc góp hụi (hay họ)¹³¹ để lấy lãi cao.

Các cơ sở kinh tế tư nhân kinh doanh trong giai đoạn này huy động vốn kinh doanh chủ yếu qua kênh vốn tích lũy của gia đình, vốn do thân nhân ở nước ngoài gửi về, và vay hụi hoặc quỹ tín dụng nhân dân. Hai nguồn vốn đầu chưa thực sự nhiều. Vốn tích lũy của các gia đình bị bào mòn khá nhiều do các chương trình cải tạo tư bản trong quá khứ cũng như vấn đề thuyền nhân diễn ra suốt thập kỷ 1980. Lượng kiều hối chuyển về nước bị hạn chế bởi nhiều quy định tương đối cứng nhắc lúc bấy giờ như người nhập cảnh không được tự do mang ngoại tệ, khi rút ngoại tệ từ ngân hàng phải quy đổi sang VND, hạn chế khối lượng rút từng lần, người nhận kiều hối phải chịu thuế thu nhập, người nhận kiều hối phải làm đơn xin cơ quan công an địa phương cư trú cấp “sổ nhận kiều hối”, v.v. Vì lẽ đó, kênh huy động vốn chính yếu lúc bấy giờ của các cơ sở kinh tế tư nhân là qua rút vốn hụi hoặc vay vốn từ các quỹ tín dụng nhân dân.

dụng; và (ii) các Ngân hàng chuyên doanh trực thuộc (Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng Phát triển Nông nghiệp Việt Nam, Ngân hàng Công - thương Việt Nam, và Ngân hàng Đầu tư và xây dựng Việt Nam) với chức năng chính là tổ chức kinh doanh về tín dụng và dịch vụ ngân hàng.

¹³¹ “Hụi là hình thức tín dụng xoay vòng phổ biến ở nhiều nước. Một nhóm các cá nhân cam kết thực hiện mức đóng góp cố định trong từng kỳ, thường từ một đến ba tháng. Các thành viên tham gia đóng góp sẽ lần lượt có quyền sử dụng toàn bộ số tiền của nhóm trong kỳ. Để có quyền sử dụng trước, các thành viên sẽ tiến hành rút thăm hoặc cạnh tranh nhau bằng mức lãi suất dùng vốn. Người trả lãi cao nhất cho nhóm sẽ được ưu tiên nhận tiền góp vốn của nhóm trước.” (Phạm Minh Chính và Vương Quân Hoàng, 2009, tr. 118).

Tuy nhiên, hệ thống quỹ tín dụng nhân dân và các đường dây hội đã bị sụp đổ trong hai năm 1989-1990 khi NHNN theo đuổi chính sách thắt chặt tiền tệ. Nhằm tiếp tục hỗ trợ vốn cho hệ thống xí nghiệp quốc doanh¹³², NHNN, thông qua các ngân hàng chuyên doanh, đã tăng mạnh lãi suất huy động lên 10-12%/tháng, để hút tiền về thay vì tiếp tục bơm tiền như trước đây để tránh lạm phát. Chính sách này khiến cho các quỹ tín dụng nhân dân và các nhóm hội buộc phải nâng lãi suất huy động để cạnh tranh theo. Hệ quả là hầu hết các Hợp tác xã tín dụng (7.000 hợp tác xã) và Quỹ Tín dụng đô thị (500 quỹ) rơi vào tình trạng mất khả năng thanh toán.

Trong giai đoạn này dòng vốn đầu tư nước ngoài hầu như chưa có mặc dù Việt Nam đã ban hành Luật Đầu tư nước ngoài từ năm 1988. Dòng ngoại hối ra và vào nước bị kiểm soát chặt chẽ bởi NHNN. Các doanh nghiệp cũng như ngân hàng chuyên doanh không được quyền tự chủ trong việc nhận ngoại tệ cũng như chuyển ngoại tệ ra nước ngoài.

Như vậy, cho tới trước khi ban hành hai Pháp lệnh về ngân hàng vào tháng 5/1990, thị trường vốn của Việt Nam về cơ bản vẫn được đặc trưng bởi quan hệ tín dụng “cấp phát” từ NHNN. Thị trường vốn phi chính thức phát triển song hành với sự cởi trói cho khu vực kinh tế tư nhân và có sự liên thông nhất định với hệ thống tín dụng chính thức thông qua các quỹ tín dụng nhân dân. Thị trường vốn của Việt Nam hầu như khép kín, chưa có sự liên thông đáng kể với bên ngoài.

Giai đoạn 1990-1999

Hai Pháp lệnh về ngân hàng (Pháp lệnh NHNN Việt Nam và Pháp lệnh Ngân hàng, hợp tác xã tín dụng và công ty tài chính) ra đời vào tháng 5/1990 là một sự kiện quan trọng đánh dấu sự hình thành một thị trường vốn chính thức, thống nhất cho toàn bộ nền kinh tế Việt Nam. Sau

¹³² “Dư nợ vốn lưu động của hệ thống ngân hàng chuyên doanh của Nhà nước cấp cho các đơn vị kinh tế quốc doanh tăng rất mạnh: Cuối năm 1987 con số này là 400 tỷ đồng, tăng gấp 3,6 lần so với cuối năm 1986; năm 1988 là 1.718 tỷ đồng, gấp 4,3 lần so với cuối năm 1987. Đây cũng là những năm mà tín dụng tung ra rất mạnh, nhưng tốc độ tăng doanh số thu nợ rất thấp. Tình trạng nợ khó đòi được miêu tả bằng cụm từ “bi đát nhất” trong lịch sử ngân hàng tính đến thời điểm 1989.” (Nguyễn Đại Lai, 2008).

một thời gian thi hành, hai Pháp lệnh này đã được nâng cấp thành Luật Ngân hàng Nhà nước Việt Nam và Luật Các TCTD vào tháng 12/1997.

Việc ban hành hai Pháp lệnh về ngân hàng đã giúp hệ thống ngân hàng Việt Nam chính thức được chuyển đổi hoàn toàn từ hệ thống một cấp sang hai cấp, trong đó NHNN giữ vai trò quản lý về tiền tệ và thực thi CSTT, còn các NHTM thực hiện chức năng kinh doanh tiền tệ. Trong giai đoạn này, lãi suất huy động dần dần được thả nổi, tuy nhiên lãi suất cho vay của các TCTD vẫn bị NHNN kiểm soát chặt chẽ.

Sau khi hai Pháp lệnh Ngân hàng được ban hành, ngoài bốn NHTMNN được thành lập vào năm 1988, hàng loạt NHTM cổ phần lần lượt ra đời. Các doanh nghiệp tư nhân đều được quyền tiếp cận tín dụng tới mọi NHTM, kể cả các NHTMNN. Nếu như năm 1991, hệ thống mới chỉ có chín ngân hàng thì vào năm 1995 đã tăng lên 56 (Bảng 7.4). Mặc dù vậy, cho đến năm 2000, các NHTMNN vẫn đóng vai trò chi phối trên thị trường tín dụng, chiếm hơn 77%; trong khi NHTM cổ phần chỉ chiếm hơn 11% thị phần; tỷ trọng còn lại thuộc về chi nhánh ngân hàng nước ngoài và liên doanh cộng với các quỹ tín dụng nhân dân (Võ Trí Thành và Lê Xuân Sang, 2004). Dù sao thì những số liệu thống kê này phần nào đã phản ánh hệ thống dần chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường, và khu vực kinh tế tư nhân có nhiều cơ hội hơn để tiếp cận các nguồn vốn tín dụng.

Song song với việc phát triển thị trường vốn dựa trên hệ thống ngân hàng là những bước đầu cho sự hình thành TTCK sau này. Luật Công ty và Luật Doanh nghiệp tư nhân được thông qua năm 1990 và 1991 tạo cơ sở pháp lý cho việc huy động vốn từ các cá nhân và thành phần kinh tế khác nhau để thành lập doanh nghiệp. Hai năm sau, quá trình cổ phần hóa DNNN bắt đầu được thực hiện đặt nền móng cho việc chuyển nhượng vốn từ khu vực nhà nước sang khu vực tư nhân. Luật Đầu tư nước ngoài năm 1990 cũng đã có những quy định rõ ràng hơn về hoạt động liên doanh giữa DNNN và các doanh nghiệp nước ngoài, bao gồm cả liên doanh trong lĩnh vực tài chính-ngân hàng. Đến năm 1993, Ban Nghiên cứu xây dựng và phát triển thị trường vốn trực thuộc NHNN được thành lập theo Quyết định 207/QĐ-TCCB ngày 06/11/1993

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

của Thống đốc NHNN với nhiệm vụ trọng tâm là tập trung nghiên cứu, xây dựng đề án cũng như chuẩn bị các điều kiện thành lập TTCK. Đến năm 1996, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước ra đời, là khởi điểm cho việc đưa TTCK Việt Nam vào vận hành sau đó bốn năm.

Cũng từ những năm 1990, Chính phủ và một số doanh nghiệp đã phát hành trái phiếu để huy động vốn đầu tư phát triển¹³³, nhưng trước khi Sở GDCK Thành phố Hồ Chí Minh đi vào hoạt động (tháng 7/2000), thị trường giao dịch trái phiếu thứ cấp vẫn chưa xuất hiện ở Việt Nam. Trái phiếu khi đó chủ yếu là do các công ty bảo hiểm và NHNN nắm giữ cho tới khi đáo hạn.

Thị trường bảo hiểm cũng bắt đầu hình thành trong giai đoạn này. Vào năm 1996, có sáu doanh nghiệp bảo hiểm với tổng tài sản chỉ hơn 1.700 tỷ đồng, thì đến năm 1999 đã có 15 doanh nghiệp với tổng tài sản gần 3.700 tỷ đồng (Bảng 7.3).

Bảng 7.3. Một số chỉ tiêu về doanh nghiệp bảo hiểm giai đoạn 1996-2013

Năm	Số lượng doanh nghiệp					Chỉ tiêu tài chính		
	Tổng	BHPNT	BHNT	TBH	MGBH	Đầu tư trở lại nền kinh tế (tỷ đồng)	TTS (Tỷ đồng)	Tăng trưởng TTS
1996	8	6	0	1	1	1.232	1.703	-
1999	15	10	3	1	1	2.664	3.692	117%
2002	20	13	4	1	2	9.955	12.503	239%
2006	37	21	7	1	8	30.661	39.698	218%
2007	40	22	9	1	8	46.549	57.543	45%
2008	49	27	11	1	10	56.435	71.831	25%
2009	50	28	11	1	10	65.094	84.977	18%
2010	53	29	12	1	11	79.069	99.33	17%
2011	57	29	14	2	12	83.439	106.246	7%
2012	57	29	14	2	12	89.567	114.663	8%
2013	59	29	16	2	12	105.265	133.799	16,7%

Nguồn: Báo cáo Thị trường Bảo hiểm Việt Nam (MOF), nhiều năm.

¹³³ Xem thêm Lê Hồng Giang (2012).

Cùng với sự phát triển của các thị trường vốn trong nước là sự kết nối thị trường vốn trong nước với thị trường vốn quốc tế. Việt Nam đã thiết lập lại quan hệ với các định chế tài chính quốc tế, bao gồm IMF, WB và Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) vào năm 1993. NHNN cũng cho phép các ngân hàng nước ngoài thành lập liên doanh và mở chi nhánh, đồng thời cho phép các quỹ đầu tư được hoạt động tại Việt Nam. Trong nửa đầu thập kỷ 1990, đã có tám quỹ đầu tư được thành lập ở Việt Nam, huy động được lượng vốn tương đối nhỏ, chỉ khoảng 700 triệu USD. Tuy nhiên, do yếu tố khách quan là nền kinh tế có quy mô nhỏ, thị trường tài chính chưa phát triển và ít nhiều chịu tác động của khủng hoảng tài chính châu Á 1997-1998, nên kể từ sau năm 1997, chỉ còn hai quỹ đầu tư tiếp tục hoạt động là VEIL (Vietnam Enterprise Investment Fund) do Dragon Capital quản lý và Quỹ VFF (Vietnam Frontier Fund) thuộc Tập đoàn Finansa.

Trong giai đoạn này, Chính phủ cũng đã từng bước tự do hoá tài khoản vãng lai. Cuối thập niên 1990, các doanh nghiệp được phép mua bán ngoại tệ với các NHTM để thanh toán xuất nhập khẩu trực tiếp với đối tác theo nhu cầu. Tuy nhiên, việc vay tín dụng thương mại ngắn hạn nước ngoài vẫn bị kiểm soát khá chặt chẽ. Người dân bắt đầu được phép mua ngoại tệ tại các NHTM nhưng với số lượng hạn chế để phục vụ nhu cầu đi học, đi công tác. Riêng với hoạt động chuyển kiều hối về Việt Nam, các rào cản hầu như được dỡ bỏ, chẳng hạn người nhập cảnh được phép mang ngoại tệ về nước, người dân được phép giữ ngoại tệ khi nhận kiều hối tại ngân hàng, người nhận kiều hối không phải chịu thuế thu nhập, v.v. Nhờ chính sách này, lượng kiều hối chuyển về nước đã tăng nhanh chóng từ khoảng 31 triệu USD năm 1991 lên 1,25 tỷ USD vào năm 2001.

Về tài khoản vốn, trong thập niên 1990 Việt Nam đã có nhiều chính sách ưu đãi để thu hút dòng vốn đầu tư nước ngoài như đa dạng hoá các hình thức FDI, nới lỏng thời gian hoạt động của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, đơn giản hoá các thủ tục cấp phép FDI, nới lỏng các quy định về chuyển vốn và lợi nhuận về nước, thực hiện các ưu đãi về thuế TNDN, thuế xuất nhập khẩu, v.v. Kết quả là hàng năm Việt

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Nam thu hút được khoảng 2 đến 3 tỷ USD từ đầu tư nước ngoài trong suốt giai đoạn 1994-2000.

Tuy nhiên, trong giai đoạn này Việt Nam hầu như chưa thu hút được các dòng đầu tư gián tiếp. Nguyên nhân chủ yếu là vì khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước còn nhỏ, TTCK chưa có. Bên cạnh đó, dòng vốn đầu tư ra nước ngoài của Việt Nam cũng rất nhỏ bé. Chỉ có một vài hoạt động đầu tư lẻ tẻ của các DNNN tại Lào và Campuchia.

Như vậy, vào cuối giai đoạn 1990-2000, thị trường vốn Việt Nam đã có những bước tiến rõ rệt. Tuy vậy, quy mô thị trường vẫn tương đối nhỏ và gần như gánh trên vai hệ thống NHTM. Thị trường trái phiếu gần như không tồn tại, còn thị trường cổ phiếu mới bước vào giai đoạn hình thành. Mức độ phát triển và tự do hóa của thị trường vốn nói chung còn rất thấp.

Giai đoạn từ năm 2000 tới nay

Đây là giai đoạn hệ thống NHTM về cơ bản đã qua giai đoạn hình thành, bắt đầu mở rộng phạm vi và quy mô hoạt động, và đang hướng đến hoàn thiện theo các tiêu chuẩn vận hành quốc tế. Trong khi đó, TTCK, bao gồm cả cổ phiếu và trái phiếu, bắt đầu chính thức được vận hành, tạo thêm những kênh đầu tư cũng như huy động vốn mới cho doanh nghiệp. Dòng vốn đầu tư gián tiếp của nước ngoài cũng bắt đầu đổ vào Việt Nam theo tiến trình phát triển của TTCK.

Đối với thị trường tín dụng, Việt Nam đã tiến hành nhiều bước cải thiện các điều kiện luật pháp theo hướng tạo lập môi trường tự do hoạt động, bình đẳng và an toàn cho các chủ thể tham gia hoạt động tín dụng-ngân hàng, đặc biệt sau các biến cố khủng hoảng kinh tế-tài chính khu vực châu Á năm 1997-1998 và khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008-2009. Cụ thể, NHNN đã từng bước nới rộng các điều kiện thành lập cũng như triển khai các hoạt động tín dụng-ngân hàng cho các NHTM nước ngoài theo các cam kết quốc tế như Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ và WTO. Kể từ năm 2010 trở đi, về cơ bản các NHTM nước ngoài được phép hoạt động bình đẳng như các NHTM trong nước.

Song song với với các chính sách tự do hoá, trong các năm 1998-2001, NHNN đã tiến hành cơ cấu lại tài chính và hoạt động của các NHTMNN và cổ phần. Biện pháp này cũng được lặp lại trong giai đoạn từ năm 2011 cho tới nay trong Đề án “Cơ cấu lại hệ thống các TCTD giai đoạn 2011-2015”. Đến cuối 2013, chín NHTM yếu kém đã bị NHNN chỉ định buộc phải tái cấu theo các hình thức sáp nhập hoặc thay đổi chủ sở hữu. Ngoài ra, ba NHTMNN (Vietcombank, Vietinbank và BIDV) đã được cổ phần hoá trong giai đoạn từ 2007 trở lại đây, tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng hơn cho các doanh nghiệp trong ngành. Tính đến ngày 30/06/2013, hệ thống các TCTD Việt Nam bao gồm năm NHTMNN, 34 NHTMCP. Ngoài các NHTM, hệ thống các TCTD Việt Nam còn có 18 công ty tài chính, 12 công ty cho thuê tài chính và 968 TCTD hợp tác (VCCI, 2014); bên cạnh đó là 50 chi nhánh ngân hàng nước ngoài và năm ngân hàng 100% vốn nước ngoài.

Bảng 7.4. Số lượng NHTM Việt Nam giai đoạn 1991-2013

Loại hình NHTM	1991	1995	2001	2005	2010	2011	T9/2013
NHTMNN	4	4	5	5	6	6	5
NHTMCP	4	48	39	37	37	37	34
Ngân hàng 100% vốn nước ngoài	1	4	4	4	5	5	5

Nguồn: Báo cáo Thường niên doanh nghiệp Việt Nam năm 2013 (VCCI, 2014).

Về chính sách lãi suất, NHNN đã tự do hoá lãi suất cho vay VND của các TCTD vào năm 2002. Tuy nhiên, trong giai đoạn suy giảm kinh tế 2008-2012, NHNN đã nhiều lần thực hiện các chính sách can thiệp vào lãi suất để bình ổn hoạt động tài chính-tín dụng. Kể từ năm 2013, các biện pháp can thiệp vào lãi suất chỉ còn được duy trì với lãi suất huy động kỳ hạn dưới sáu tháng và các loại lãi suất ngoại tệ.

Một biện pháp khác để đảm bảo an toàn cho hệ thống tín dụng ngân hàng sau khủng hoảng kinh tế thế giới 2008-2009 là việc quy định TCTD không được kinh doanh bất kỳ hoạt động nào khác ngoài hoạt động ngân hàng (theo Luật Các TCTD 2010). Điều đó có nghĩa là các

hoạt động huy động vốn tương tự như ngân hàng của các tổ chức phi ngân hàng trong lĩnh vực chứng khoán, dịch vụ đầu tư tài chính sẽ phải chấm dứt từ đầu năm 2011. Ngoài ra, trong năm 2014, NHNN cũng đã đưa ra nhiều biện pháp để hạn chế sở hữu chéo như Thông tư 30/2014 về ủy thác và nhận ủy thác, hay Thông tư số 36/2014/TT-NHNN quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài.

Nhưng điểm nổi bật nhất của giai đoạn này là sự ra đời và hoạt động của TTCK Việt Nam. Trung tâm GDCK Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) chính thức được đưa vào hoạt động với hai công ty niêm yết đầu tiên là Công ty cổ phần cơ điện lạnh (REE) và Công ty Vật liệu viễn thông (SACOM) vào tháng 7/2000. Năm năm sau đó, tức vào tháng 3/2005, Trung tâm GDCK Hà Nội (từ năm 2009 chuyển đổi thành Sở GDCK Hà Nội) (HNX) được khai trương và đi vào hoạt động với việc tổ chức đấu giá cổ phần hóa DNNN đầu tiên là Nhà máy Thiết bị Bưu điện (Postef). HNX chịu trách nhiệm tổ chức GDCK sơ cấp với hai hoạt động chính là đấu giá cổ phần và đấu thầu trái phiếu; và GDCK thứ cấp với ba thị trường gồm TTCK niêm yết, thị trường GDCK công ty đại chúng chưa niêm yết (UpCoM) và thị trường giao dịch TPCP.

Luật Chứng khoán ban hành năm 2006 là văn bản pháp lý quan trọng bậc nhất thúc đẩy sự phát triển toàn diện của TTCK Việt Nam. Luật này quy định về hoạt động chào bán chứng khoán ra công chúng, niêm yết, giao dịch, kinh doanh, đầu tư chứng khoán, dịch vụ về chứng khoán và TTCK. Luật đưa ra năm nguyên tắc hoạt động chứng khoán và TTCK là: (i) Tôn trọng quyền tự do mua, bán, kinh doanh và dịch vụ chứng khoán của tổ chức, cá nhân; (ii) Công bằng, công khai, minh bạch; (iii) Bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư; (iv) Tự chịu trách nhiệm về rủi ro; và (v) Tuân thủ quy định của pháp luật.

Nhờ hành lang pháp lý này, TTCK Việt Nam đã thực sự bùng nổ trong giai đoạn 2006-2007 trước sự kiện Việt Nam gia nhập WTO. Nhiều doanh nghiệp quyết định niêm yết trên hai sàn chứng khoán. Số lượng các nhà đầu tư cá nhân, các công ty chứng khoán, các nhà đầu tư nước ngoài và các quỹ đầu tư chứng khoán đã có những bước tăng nhảy vọt.

Cụ thể, cuối 2008 có tới 102 công ty chứng khoán, 15 quỹ đầu tư chứng khoán được cấp phép hoạt động; số tài khoản của nhà đầu tư nước ngoài được cấp lên tới 3.578 (trong đó có 351 tài khoản được cấp cho các tổ chức nước ngoài và 3.227 tài khoản cho nhà đầu tư cá nhân nước ngoài).

Tuy nhiên, từ giữa 2008 tới 2013, TTCK Việt Nam đã trải qua một giai đoạn bất ổn. Chỉ số VN-Index, sau khi đạt đỉnh 1.170 điểm vào tháng 3/2007, đã liên tục lao dốc và chạm đáy 240 điểm vào tháng 3/2009. Chỉ số này chỉ bắt đầu tăng ổn định trở lại từ cuối 2013. Mặc dù vậy, số lượng doanh nghiệp niêm yết trên hai sàn tiếp tục tăng, trong đó có nhiều doanh nghiệp quy mô lớn như BVH, VCB, CTG, EIB, MSN, KBC... Tính đến cuối 2014, TTCK Việt Nam có 674 mã cổ phiếu niêm yết (Bảng 7.5), trong đó có 303 mã niêm yết trên HOSE và 371 mã niêm yết trên HNX. Số lượng các công ty niêm yết tăng đều và liên tục qua các năm cho thấy, TTCK dần trở thành một cấu phần quan trọng của thị trường vốn của Việt Nam trong việc tạo lập một kênh huy động vốn hiệu quả, cũng như tạo ra kênh đầu tư tiềm năng cho những cá nhân và tổ chức có nguồn tài chính nhàn rỗi.

Bảng 7.5. Số lượng công ty niêm yết giai đoạn 2006-2014

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
HOSE	106	138	170	196	275	301	308	301	303
HNX	87	112	168	257	367	393	396	377	371
Tổng	193	250	338	553	642	694	704	678	674

Nguồn: HOSE, HNX (Báo cáo Thường niên nhiều năm).

Sự ra đời của Trung tâm GDCK Thành phố Hồ Chí Minh (HOSE) cũng đánh dấu một bước phát triển mới của thị trường trái phiếu Việt Nam. Trước năm 2000, Chính phủ có phát hành một số công cụ nợ (tức là trái phiếu) với các tên gọi khác nhau như: công trái giáo dục, công trái quốc gia, trái phiếu kho bạc..., song tất cả các loại trái phiếu đó hầu như chỉ xuất hiện trên thị trường sơ cấp, được thanh toán cho người mua một lần khi đến hạn. Kể từ khi HOSE ra đời, một số TPCP được đấu thầu và niêm yết giao dịch trên HOSE này đánh dấu sự ra đời của thị

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

trường trái phiếu sơ cấp và thứ cấp tập trung. Bên cạnh đó, việc NHNN đưa vào hoạt động thị trường mở kể từ năm 2000, tạo kênh mua bán TPCP giữa NHNN và các TCTD, đã góp phần thúc đẩy sự phát triển của TTTP Việt Nam.

Trong những năm đầu, quy mô của thị trường trái phiếu rất nhỏ. Đến cuối năm 2003, lượng trái phiếu được phát hành ra mới chỉ tương đương 4,5% GDP, còn lượng trái phiếu được niêm yết để giao dịch trên HOSE thậm chí còn ít hơn nhiều, chỉ khoảng 1,04% GDP. Để tạo môi trường pháp lý cho thị trường này phát triển, cuối năm 2003, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 141/2003/NĐ-CP quy định khung pháp lý về phát hành TPCP và trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh. Cũng trong năm 2003, UBCKNN đã phối hợp với ADB công bố Chiến lược Phát triển Thị trường Vốn Việt Nam (Vietnam Capital Market Roadmap) cho mười năm tiếp theo với mục tiêu hướng tới năm 2012 đưa thị trường TPCP và TPDN của Việt Nam phát triển ngang bằng với các nước trong khu vực.

Bảng 7.6. Quy mô thị trường trái phiếu giai đoạn 2006-2013

Chỉ tiêu	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	9T/2013
Dư nợ thị trường trái phiếu ¹³⁴ (% GDP)	14,23	19,63	18,98	18,8	19,59	17,15	16,67	18,4
Dư nợ TPDN (% GDP)	1,23	3,84	3,49	4,91	5,55	3,31	1,9	2,6

Nguồn: MOF (<http://www.tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Thi-truong-trai-phieu-Viet-Nam-va-dinh-huong-phat-trien/38303.tctc>).

Cho tới cuối giai đoạn mười năm (2003-2012), về cơ bản cơ sở hạ tầng và khung khổ pháp lý điều tiết thị trường trái phiếu ở Việt Nam đã hoàn thành. Trong những năm 2004-2009, Chính phủ đã thực thi các giải pháp nhằm thúc đẩy tính thanh khoản của thị trường thứ cấp, như quy định TPCP và TPDN được đấu thầu công khai phải niêm yết trên hai sở GDCK. Đến tháng 9/2008, theo quyết định số 86/2008/QĐ-BTC của MOF, toàn bộ phân khúc TPCP phải được niêm yết tập trung trên Sở GDCK

¹³⁴ Bao gồm TPCP, trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh, trái phiếu chính quyền địa phương và TPDN.

Hà Nội. Đến tháng 9/2009, hệ thống giao dịch trái phiếu chuyên biệt (EBT) đã được đưa vào hoạt động, và tính đến cuối năm 2011, hệ thống này có 44 thành viên giao dịch, bao gồm 17 NHTM, 27 công ty chứng khoán. Bên cạnh đó, từ tháng 11/2006, Diễn đàn thị trường trái phiếu (VBMF) đã ra đời từ sự phối hợp tổ chức của một số NHTM và CTCK. Đến năm 2010, diễn đàn này đã chính thức trở thành Hiệp hội Thị trường Trái phiếu Việt Nam (VBMA), có 58 thành viên chính thức (thời điểm tháng 10/2010).

Với khung khổ pháp lý được thiết lập như trên, theo dữ liệu thu thập từ MOF, toàn bộ thị trường trái phiếu Việt Nam tính đến tháng 9/2013 có giá trị dư nợ khoảng 18,4% GDP. Tuy nhiên, thị trường chủ yếu thuộc về phân khúc TPCP, giá trị dư nợ TPDN chỉ đạt khoảng 2,6% GDP (Bảng 7.6).¹³⁵ So với mức vốn hóa 76,32% GDP của thị trường trái phiếu Thái Lan; 101,7% GDP của thị trường Malaysia; hơn 122% GDP của thị trường trái phiếu Hàn Quốc vào cuối 2013¹³⁶, thì rõ ràng quy mô của thị trường trái phiếu Việt Nam, nhất là TPDN còn rất nhỏ bé, gần như không đóng góp nhiều cho doanh nghiệp trong việc huy động các nguồn vốn trung và dài hạn.

Thị trường trái phiếu thứ cấp chỉ thực sự vận hành khi hệ thống giao dịch TPCP chuyên biệt chính thức được vận hành tại HNX vào năm 2009, bắt chước việc khung khổ pháp lý cho các giao dịch trái phiếu thứ cấp đã tương đối hoàn thiện trước đó. Nhờ khung pháp lý, hạ tầng công nghệ giao dịch, và việc công bố thông tin cho thị trường không ngừng được cải tiến và hoàn thiện¹³⁷, nên quy mô giao dịch trái phiếu trên thị

¹³⁵ Tuy nhiên, theo số liệu thống kê của chương trình Sáng kiến Asean+3 về phát triển thị trường trái phiếu cho thấy, quy mô thị trường trái phiếu Việt Nam vào cuối năm 2013 chỉ đạt 16,89% GDP, tăng lên mức 21,09% GDP ở thời điểm điểm tháng 6/2014. Tuy nhiên, thị trường TPDN rất nhỏ bé, chỉ đạt khoảng 0,4% GDP vào cuối năm 2013, và thậm chí giảm còn 0,3% GDP vào thời điểm tháng 6/2013.

¹³⁶ <http://asianbondsonline.adb.org>

¹³⁷ Nhằm thúc đẩy thanh khoản thị trường, Chính phủ ban hành Nghị định số 01/2011/NĐ-CP, ngày 21/01/2011 và sau đó MOF ban hành các thông tư quy định đầy đủ quy trình, thủ tục phát hành, đăng ký, lưu ký và niêm yết các loại trái phiếu hướng tới các thông lệ của thị trường quốc tế trong năm 2012. Cũng từ năm 2013,

trường thứ cấp này ngày càng sôi động. Cụ thể, tổng giá trị giao dịch trên thị trường thứ cấp năm 2014 tăng mạnh gần 116% so với năm 2013, đạt 899.221 tỷ đồng trái phiếu và tín phiếu thông qua các giao dịch thông thường (outright) và giao dịch mua bán lại (repos). Giá trị giao dịch trung bình mỗi phiên đạt 74.935 tỷ đồng, gấp 2,15 lần giá trị giao dịch năm 2013. Nhà đầu tư nước ngoài đóng góp 12% tổng giá trị giao dịch trên thị trường thứ cấp trong suốt năm 2014, giảm so với mức 18% năm 2013. Mặc dù vậy, trên thị trường trái phiếu thứ cấp vẫn thiếu vắng các nhà đầu tư cá nhân. Giao dịch vẫn chỉ diễn ra giữa các NHTM có quy mô lớn, cũng là những nhà đầu tư chính với các trái phiếu có kỳ hạn trên năm năm, bốn-năm doanh nghiệp bảo hiểm đầu tư vào các trái phiếu kỳ hạn 10-15 năm, và các công ty quản lý quỹ thường tập trung vào trái phiếu có kỳ hạn ngắn¹³⁸.

Tổng kết lại giai đoạn từ năm 2000 đến nay cho thấy, hệ thống tín dụng-ngân hàng đã được hoàn thiện hơn nhiều về cấu trúc và cơ chế quản trị. Các NHTMCP và nước ngoài đã có vị thế cạnh tranh tương đối bình đẳng với các NHTMNN, cho phép các doanh nghiệp và cá nhân trong nền kinh tế được tiếp cận rộng rãi và đa dạng các nguồn huy động vốn. Sự phát triển của TTCK cũng như thị trường trái phiếu đã mang đến những kênh đầu tư cũng như huy động vốn mới cho người dân và các doanh nghiệp. Tuy nhiên, hàng hoá trên các thị trường còn khá nghèo nàn và chất lượng chưa cao. Số doanh nghiệp niêm yết nhiều nhưng chủ yếu là các doanh nghiệp vừa và nhỏ. Trên 50% doanh nghiệp niêm yết có vốn điều lệ dưới 100 tỷ đồng. TPDN chưa được đánh

KBNN bắt đầu thực hiện hoán đổi TPCP để tăng thanh khoản trên thị trường thứ cấp; rà soát, cải tiến cơ chế thuế, phí lệ phí để khuyến khích nhà đầu tư. Đến năm 2013, KBNN đã phát hành trái phiếu kỳ hạn kéo dài 15 năm theo phương thức bảo lãnh phát hành; hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng công nghệ giao dịch tại Sở Giao dịch Chứng khoán, giảm thời gian đưa trái phiếu phát hành vào giao dịch từ T+6 thành T+5 (giảm một ngày làm việc), thực hiện đề án tái cơ cấu hàng hoá trên thị trường TPCP để giảm bớt mã trái phiếu giao dịch, tăng quy mô niêm yết và tăng tính thanh khoản cho thị trường.

¹³⁸ <http://cafef.vn/tai-chinh-ngan-hang/thi-truong-trai-phieu-viet-nam-dang-di-dung-huong-2014111315184956013ca34.chn>.

giá, xếp hạng bởi các tổ chức đánh giá, xếp hạng độc lập nên chưa thu hút được các nhà đầu tư thứ cấp. Việc quản trị công ty còn thiếu tính công khai, minh bạch. Thông tin công bố cho nhà đầu tư chưa được đầy đủ và chậm. Chuẩn mực kế toán còn chưa tương thích với chuẩn mực quốc tế về nghiệm vụ kế toán và kiểm toán (IAS) và báo cáo tài chính (IFRS). Đó là lý do các thị trường vốn của Việt Nam vẫn chưa thực sự hấp dẫn các nhà đầu tư, đặc biệt là các nhà đầu tư tổ chức. Huy động vốn trong nền kinh tế Việt Nam vì thế vẫn chủ yếu phụ thuộc vào hệ thống tín dụng - ngân hàng. Cho nên, có thể nói rằng, dư địa cho những cải cách để thúc đẩy sự phát triển của thị trường vốn của Việt Nam trong thời gian tới còn rất nhiều.

Đánh giá mức độ tự do hoá của thị trường vốn Việt Nam

Theo tiến trình phát triển của nền kinh tế và từng bước hội nhập với xu hướng toàn cầu hóa, thị trường tài chính nói chung và thị trường vốn nói riêng ở Việt Nam đã dần dần được cởi trói khỏi quy định mang tính hành chính và hạn chế trong các quy định pháp lý. Về mối quan hệ với bên ngoài, cho đến nay, tài khoản vãng lai của Việt Nam đã được tự do hoá hoàn toàn theo chuẩn mực của IMF. Tài khoản vốn đã được tự do hoá đáng kể ở chiều vốn vào Việt Nam, đặc biệt là dòng vốn FDI. Đối với dòng vốn FII, tuy nhà đầu tư nước ngoài đã được quyền tự do đầu tư và rút vốn tại các sàn chứng khoán Việt Nam nhưng quy mô đầu tư của họ vẫn bị khống chế bởi mức trần không quá 49% vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp thông thường và 30% vốn chủ sở hữu của các NHTM. Ở chiều vốn đầu tư ra nước ngoài, các quy định hiện tại vẫn theo hướng kiểm soát chặt chẽ. Hiện tại, Việt Nam vẫn chưa cho phép đầu tư gián tiếp ra nước ngoài.

Thị trường tín dụng đã có sự tự do trong kinh doanh giữa các TCTD thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Tuy nhiên, các NHTMNN vẫn được hưởng những ưu đãi nhất định từ phía NHNN. Nhưng đổi lại, họ

phải chịu sự can thiệp về định hướng tín dụng cho những đối tượng chính sách. Trong giai đoạn bất ổn kinh tế vĩ mô vừa qua, NHNN đã có những chính sách hạn chế quyền tự do kinh doanh của các TCTD như thiết lập các mức lãi suất trần, hạn chế tín dụng vào các lĩnh vực phi sản xuất, và yêu cầu một số NHTM cổ phần yếu kém phải sáp nhập vào những NHTM khác. Những biện pháp hạn chế này đã được nới lỏng dần khi nền kinh tế ổn định trở lại.

Đối với TTCK, hoạt động đầu tư và kinh doanh của mọi thành phần (nhà đầu tư, doanh nghiệp, công ty môi giới) đều tương đối tự do. Nhà đầu tư nước ngoài chỉ còn bị khống chế bởi quy định về mức trần sở hữu cổ phần của doanh nghiệp niêm yết không quá 49%. Đối với hoạt động giao dịch, biên độ giao dịch 7% đối với sàn HOSE và 10% với sàn HNX vẫn được quy định. Ngoài ra, cả hai sàn đều chưa cho phép giao dịch bán khống và giao dịch các sản phẩm phái sinh như ở các TTCK phát triển khác.

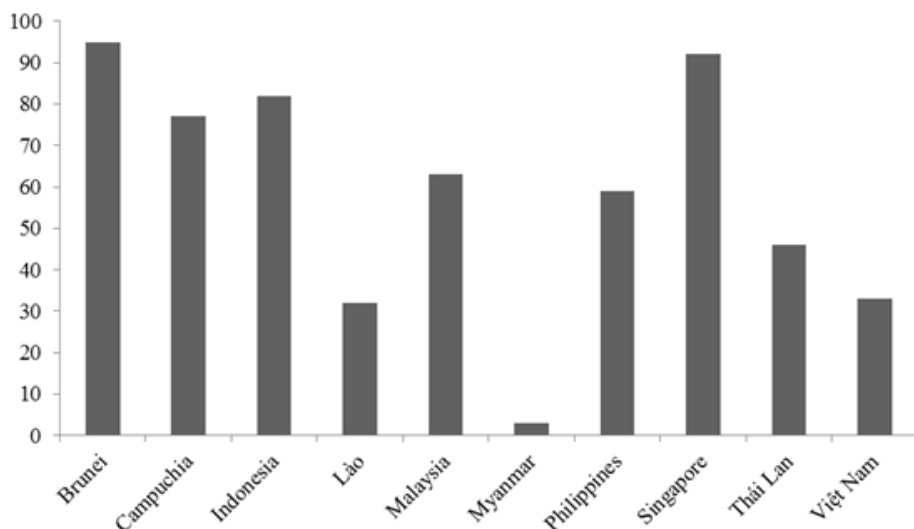
Mức độ tự do tài khoản vốn

Cho tới thời điểm hiện tại, Việt Nam đã tự do hoá hoàn toàn tài khoản vãng lai. Với tài khoản vốn, Việt Nam thực hiện những bước đi tương đối cẩn trọng. Bắt đầu từ thu hút FDI và mở cửa ngoại thương, nới lỏng kiểm soát lợi nhuận chuyển ra, gần đây các nhà đầu tư được phép mua TPCP với khối lượng và giá trị không hạn chế, mua 49% cổ phiếu doanh nghiệp và 30% cổ phiếu ngân hàng. Cho đến trước năm 2006, nguồn vốn vào chủ yếu là FDI và vay nợ nước ngoài. Từ cuối năm 2006, vốn đầu tư gián tiếp tăng mạnh, nhưng bắt đầu giảm từ đầu năm 2008. Các quy định đối với các khoản vay nợ nước ngoài mặc dù ngày càng được nới lỏng nhưng vẫn duy trì chủ trương quản lý và theo dõi chặt chẽ. Đối với các giao dịch chuyển vốn ra nước ngoài, các quy định pháp luật vẫn thiên về kiểm soát và hạn chế, miễn là phù hợp với các cam kết hội nhập quốc tế như AFTA và WTO.

So với các nước trong khu vực ASEAN, theo đánh giá của Park và Takagi (2011), thì mức độ tự do hoá tài khoản vốn của Việt Nam chỉ đứng trên hai nước là Lào và Myanmar. Điều này cho thấy dường như

Việt Nam quá thận trọng trong chính sách tự do hoá tài khoản vốn. Biện minh cho sự cẩn trọng này là để ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, từ kinh nghiệm bất ổn vĩ mô của Việt Nam trong các năm 2008-2012, thì mấu chốt vấn đề là sự lựa chọn của NHNN trong việc điều hành chính sách tỷ giá và CSTT khi phải đối diện với tự do hoá tài khoản vốn chứ không hẳn là ở việc trì hoãn quá trình tự do hoá này.

Hình 7.1. Chỉ số tự do dòng vốn của các nước ASEAN



Nguồn: Park và Takagi (2011).

Mức độ tự do hoá đối với dòng vốn vào Việt Nam

Dòng vốn FDI là khoản mục được Việt Nam ưu tiên thực hiện các bước tự do hoá. Đây là dòng vốn có tính ổn định nhất trong các dòng vốn vào Việt Nam. Từ việc ban hành Luật Đầu tư nước ngoài với những điều kiện ngày càng ưu đãi, Việt Nam đã tiến tới thống nhất Luật Đầu tư nước ngoài với Luật Khuyến khích đầu tư trong nước thành Luật Đầu tư vào năm 2006, tạo môi trường bình đẳng giữa doanh nghiệp trong nước và ngoài nước, phù hợp với các cam kết gia nhập WTO của Việt Nam. Cho tới nay, nhà đầu tư nước ngoài có quyền lựa chọn rất nhiều các hình thức đầu tư phù hợp như: 100% vốn đầu tư nước ngoài; liên doanh

với các đối tác trong nước; các hình thức hợp đồng hợp tác (như BCC, BOT, BTO, BT); đầu tư phát triển kinh doanh, mua cổ phần hoặc góp vốn quản lý hoạt động đầu tư; đầu tư thực hiện sáp nhập hoặc mua lại doanh nghiệp. Nhà đầu tư nước ngoài không bị giới hạn về tỷ lệ góp vốn, ngoại trừ một số lĩnh vực đặc biệt do Chính phủ quy định. Việc chuyển lợi nhuận ra nước ngoài không bị hạn chế và không phải chịu thuế. Thời gian đầu tư được mở rộng tới 50 năm, trong một số trường hợp có thể dài hơn nhưng không quá 70 năm. Quy trình cấp giấy chứng nhận đầu tư đã được phân cấp mạnh mẽ cho UBND cấp tỉnh, Ban quản lý KCN, Khu chế xuất, Khu công nghệ cao và Khu kinh tế, giúp cho quá trình đầu tư ngày càng thuận lợi và đơn giản hơn.

Với hoạt động đầu tư gián tiếp nước ngoài, các quy định pháp lý được ban hành muộn hơn so với hoạt động đầu tư trực tiếp. Trước năm 2005 chưa có văn bản pháp lý nào đưa ra định nghĩa chính thức về hình thức đầu tư này¹³⁹. Chỉ tới khi ban hành Luật Đầu tư vào năm 2005 thì mới có định nghĩa chính thức¹⁴⁰, theo đó sự phân biệt giữa đầu tư trực tiếp và đầu tư gián tiếp là ở chỗ nhà đầu tư có tham gia vào việc quản lý hoạt động đầu tư hay không.

Theo các văn bản pháp lý về các hình thức đầu tư gián tiếp khác nhau như đối với cổ phiếu đã niêm yết trên sàn chứng khoán, cổ phiếu của công ty đại chúng chưa niêm yết, cổ phiếu của các NHTM, thì việc tự do hoá đối với dòng vốn đầu tư gián tiếp được tiến hành từng bước

¹³⁹ Trước năm 2005, một số văn bản liên quan đến quản lý nợ nước ngoài có nhắc tới hoạt động phát hành trái phiếu để huy động vốn quốc tế. Tuy nhiên, hoạt động này được các văn bản này đề cập như là một hoạt động vay nợ. Tuy nhiên, theo chuẩn quốc tế thì loại hình này được coi là hình thức đầu tư vào giấy tờ có giá. Bên cạnh đó Việt Nam còn có các quy định về cho phép tổ chức, cá nhân nước ngoài mua, bán cổ phiếu trên TTCK Việt Nam; mức góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp Việt Nam; cho phép chuyển doanh nghiệp FDI sang hoạt động theo hình thức công ty cổ phần, v.v.

¹⁴⁰ “Đầu tư gián tiếp là hình thức đầu tư thông qua việc mua cổ phần, cổ phiếu, trái phiếu, các giấy tờ có giá khác, quỹ đầu tư chứng khoán và thông qua các định chế tài chính trung gian khác mà nhà đầu tư không trực tiếp tham gia quản lý hoạt động đầu tư” (Khoản 3, Điều 3, Luật Đầu tư 2005).

và thận trọng¹⁴¹. Chẳng hạn, từ quy định nhà đầu tư nước ngoài chỉ được phép nắm giữ tối đa 20% tổng số cổ phiếu đang lưu hành của một tổ chức phát hành theo các quy định năm 1999, Việt Nam đã nới rộng lên 30% vào năm 2002 và lên 49% vào năm 2005. Tương tự, nếu vào năm 1999, nhà đầu tư nước ngoài chỉ được nắm giữ tối đa 40% tổng số trái phiếu lưu hành của tổ chức phát hành, thì tới năm 2005 không còn giới hạn này. Nhà đầu tư nước ngoài cũng có thể chuyển tiền về nước bất kỳ khi nào thay vì quy định giới hạn sau một năm đầu tư như quy định năm 2002.

Đối với việc vay nợ nước ngoài, tiến trình tự do hoá có phần thận trọng hơn so với hoạt động đầu tư gián tiếp.¹⁴² Sau khi Việt Nam được

¹⁴¹ Quy định đối với hoạt động đầu tư gián tiếp nước ngoài thông qua TTCK niêm yết được điều chỉnh bằng các văn bản pháp lý sau: Quyết định 139/1999/QĐ-TTg ngày 10/06/1999 của Thủ tướng Chính phủ và thông tư của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước hướng dẫn quy định mức góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp Việt Nam; Quyết định số 146/2003/QĐ-TTg ngày 17/07/2003 cho phép tổ chức, cá nhân nước ngoài mua, bán cổ phiếu trên thị trường chứng khoán Việt Nam; Quyết định số 238/QĐ-TTg ngày 29/09/2005 cho phép nâng tỷ lệ cổ phiếu được nắm giữ của các nhà đầu tư nước ngoài; Nghị định số 38/2003/NĐ-CP ngày 15/04/2003 cho phép chuyển doanh nghiệp FDI sang hoạt động theo hình thức công ty cổ phần; Quyết định 998/2002/QĐ-NHNN ngày 13/09/2002 và Quyết định số 1550/2004/QĐ-NHNN ngày 06/12/2004 về quản lý ngoại hối đối với việc mua, bán chứng khoán của nhà đầu tư nước ngoài tại Sở GDCK; Quyết định số 55/2009/QĐ-TTg ngày 15/04/2009 quy định tỷ lệ tham gia của nhà đầu tư nước ngoài trên TTCK Việt Nam.

Các quy định đối với hoạt động đầu tư gián tiếp thông qua TTCK chưa niêm yết được điều chỉnh bằng các văn bản quy phạm pháp luật sau: Quyết định số 36/2003/QĐ-TTg ngày 11/03/2003 của Thủ tướng Chính phủ về Quy chế góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp Việt Nam; Nghị định số 69/2007/NĐ-CP của Chính phủ về việc nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần của NHTM Việt Nam; Thông tư 03/2004/TT-NHNN ngày 25/05/2004 hướng dẫn về quản lý ngoại hối đối với việc góp vốn, mua cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp Việt Nam; Quyết định số 55/2009/QĐ-TTg quy định tỷ lệ tham gia của nhà đầu tư nước ngoài trên TTCK Việt Nam.

¹⁴² Các quy chế vay và trả nợ nước ngoài đến nay đã được Nhà nước ban hành với các văn bản sau: Nghị định số 58/CP ngày 30/08/1993, Nghị định số 90/1998/NĐ/CP

tham gia trở lại đối với hoạt động vay nước ngoài vào năm 1993 nhờ việc xử lý các khoản nợ nước ngoài cũ trước đây, Việt Nam đã ban hành các quy định để quản lý các hoạt động vay vốn của Chính phủ và của doanh nghiệp. Đối với các khoản vay nước ngoài của Chính phủ, Luật Quản lý nợ công 2009 đã quy định rõ trách nhiệm và nghĩa vụ của các cơ quan liên quan trong việc quản lý nợ công đối với các khoản vay nước ngoài. Đây là văn bản pháp lý quan trọng, tách bạch hoạt động quản lý nợ công với nợ của khu vực doanh nghiệp, xem xét vay nợ nước ngoài của Chính phủ trong tổng thể các khoản nợ của Chính phủ, Chính phủ bảo lãnh, và nợ của chính quyền địa phương.

Đối với doanh nghiệp, việc thực hiện các khoản vay nước ngoài theo hình thức tự vay tự trả được nới rộng từ khu vực DNNN sang cho khu vực doanh nghiệp tư nhân. Từ chỗ yêu cầu phải thoả mãn rất nhiều điều kiện (như có luận chứng kinh tế kỹ thuật được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, được sự chấp thuận của MOF, NHNN, Bộ chủ quản hay UBND tỉnh), các quy định về vay nước ngoài đến nay chỉ yêu cầu doanh nghiệp phải đăng ký với NHNN để đảm bảo rằng các khoản vay trung và dài hạn của doanh nghiệp nằm trong kế hoạch tổng hạn mức hàng năm do NHNN phê duyệt trong từng thời kỳ. Các khoản vay nước ngoài ngắn hạn doanh nghiệp không phải đăng ký với NHNN như trước đây.

Pháp lệnh Ngoại hối sửa đổi năm 2013 và có hiệu lực vào 01/01/2014 còn mở rộng đối tượng, cho phép cá nhân có thể đi vay mượn nước ngoài theo nguyên tắc tự vay, tự chịu trách nhiệm trả nợ. Khoản vay sẽ được chuyển tiền hai chiều thông qua ngân hàng: tiền về (khi vay), tiền đi (khi trả nợ). Người vay được mua ngoại tệ tại ngân hàng trên cơ sở xuất trình chứng từ hợp lệ để thanh toán nợ gốc, lãi và phí từ khoản vay. Với khoản vay hợp pháp, nếu con nợ chây ì, bên cho vay ở nước ngoài có quyền nhờ pháp luật bảo hộ quyền lợi của mình, tòa án sẽ thụ lý và xét xử, cơ quan thi hành án cưỡng chế để thu hồi nợ...

ngày 07/11/1998, Nghị định số 134/2005/NĐ-CP ngày 01/11/2005 và Luật Quản lý nợ công ngày 17/06/2009.

Mức độ tự do hoá đối với dòng vốn ra khỏi Việt Nam

Đối với các dòng vốn ra khỏi lãnh thổ, Việt Nam vẫn kiểm soát tương đối chặt chẽ. Mức độ tự do hoá của dòng vốn này thấp hơn nhiều so với các dòng vốn vào Việt Nam.

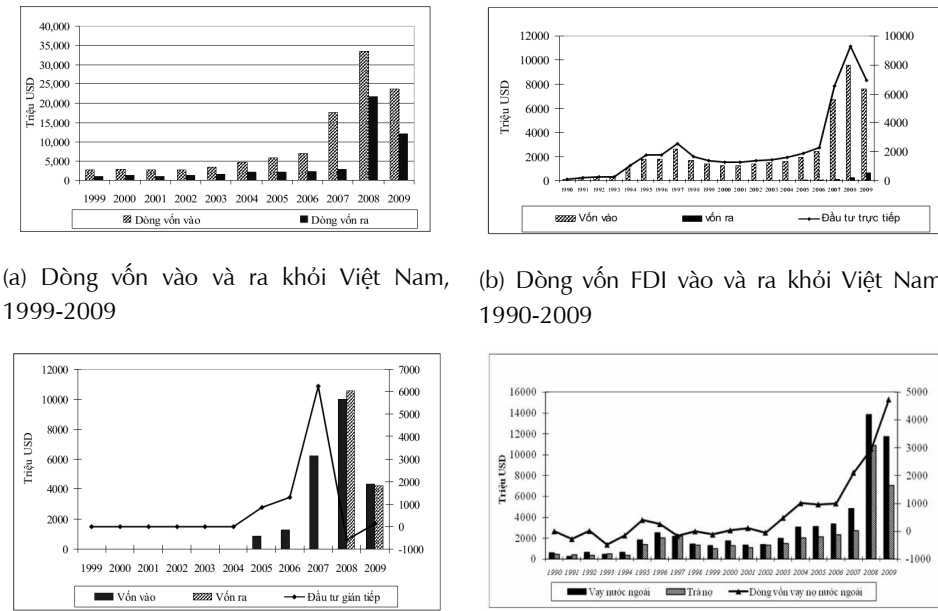
Việt Nam chỉ có văn bản pháp lý đầu tiên quy định về đầu tư ra nước ngoài vào năm 1999. Đó là Nghị định số 22/1999/NĐ-CP. Tuy nhiên, các doanh nghiệp phải đến năm 2001 thì mới có thông tư hướng dẫn từ Bộ Kế hoạch bsg Đầu tư và NHNN. Để chuyển vốn đầu tư ra bên ngoài, doanh nghiệp Việt Nam phải lập hồ sơ gửi lên Bộ Kế hoạch và Đầu tư, và chỉ được đầu tư sau khi được phê duyệt của cơ quan này (quy mô đầu tư dưới 1 triệu USD) hoặc Thủ tướng Chính phủ (quy mô đầu tư trên 1 triệu USD). Doanh nghiệp hàng năm phải báo cáo về tình hình hoạt động và gửi báo cáo tài chính đã được kiểm toán cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Nếu doanh nghiệp muốn sử dụng lợi nhuận để tái đầu tư ở nước ngoài thì phải được Bộ Kế hoạch và Đầu tư chấp thuận. Việc chuyển tiền ra nước ngoài cũng như chuyển lợi nhuận về nước đều phải thực hiện thông qua một tài khoản tiền gửi ngoại tệ tại NHTM được phép hoạt động ngoại hối ở trong nước và một tài khoản ngoại tệ nước ngoài. Mặc dù Nghị định số 78/2006/NĐ-CP đã giảm thiểu một số các quy định mang tính “xin-cho” hoặc “phê duyệt” bất hợp lý nhưng về cơ bản các yêu cầu về cấp Giấy chứng nhận đầu tư trực tiếp ra nước ngoài cũng như các quy định về quản lý ngoại hối trước đây vẫn được giữ nguyên. Đây là những rào cản đáng kể đối với hoạt động này của doanh nghiệp Việt Nam.

Với hoạt động đầu tư gián tiếp ra nước ngoài và cho vay ra nước ngoài, Luật Đầu tư 2005 có đề cập. Phải đợi đến Pháp lệnh về ngoại hối 2013, NHNN mới thể hiện quy định này qua việc bổ sung Điều 15a về đầu tư gián tiếp ra nước ngoài. Tuy nhiên, cho tới nay NHNN vẫn chưa có thông tư hướng dẫn về các nghiệp vụ này nên các hoạt động đầu tư gián tiếp ra nước ngoài vẫn bị các NHTM từ chối chuyển tiền. Các nhà đầu tư trong nước muốn thực hiện các hoạt động này đều phải chuyển tiền “chui” qua các kênh chuyển tiền vãng lai mà Việt Nam đã chấp nhận như đi công tác, du lịch ở nước ngoài hoặc định cư nước ngoài.

Khả năng giám sát dòng vốn vào và ra khỏi lãnh thổ

Như đề cập ở trên, Việt Nam tiến hành việc tự do hoá tài khoản vốn một cách rất thận trọng. Mục đích chính là đảm bảo ổn định vĩ mô cho nền kinh tế.

Hình 7.2. Các dòng vốn vào và ra khỏi Việt Nam, 1990-2009



(c) Dòng vốn đầu tư gián tiếp vào và ra khỏi Việt Nam, 1999-2009 (d) Dòng vốn vay, trả nợ nước ngoài của Việt Nam, 1990-2009

Nguồn: Nguyễn Toàn Thắng (2010), tr. 127 – 140.

Trong giai đoạn từ 2006 trở về trước, dòng vốn vào và ra khỏi Việt Nam tăng lên một cách khá từ từ. Dòng vốn vào tăng từ mức trung bình 2,5 tỷ USD trong các năm 2000-2003 lên mức trung bình 5 tỷ USD trong các năm 2004-2006; còn dòng vốn ra thì chỉ tăng dần từ mức 1 tỷ USD trong giai đoạn 2000-2003 lên mức 2 tỷ USD trong các năm 2004-2006. Điều này phản ánh chính sách kiểm soát chặt chẽ tài khoản vốn của Việt Nam trong giai đoạn này. Đây là giai đoạn mà các chỉ số kinh tế vĩ mô

của Việt Nam tương đối ổn định: tăng trưởng GDP ở mức tương đối cao, lạm phát ở mức vừa phải, tỷ giá tăng nhẹ qua các năm.

Tuy nhiên, dòng vốn đổ vào Việt Nam tăng đột ngột vào năm 2007 khi Việt Nam gia nhập WTO. Đây là năm cả dòng vốn FDI, FII và dòng vốn vay nợ nước ngoài đều tăng mạnh. Cụ thể FDI thực hiện tăng từ 4,1 tỷ USD năm 2006 lên 8 tỷ USD năm 2007; FII tăng từ 1,3 tỷ USD năm 2006 lên 6,2 tỷ USD năm 2007 và 9,9 tỷ USD năm 2008; còn dòng vốn vay nợ nước ngoài tăng mạnh từ 4,1 tỷ USD năm 2007 lên 14 tỷ USD năm 2008. Trong các năm sau đó, dòng vốn FDI thực hiện vẫn khá ổn định khoảng trên dưới 10 tỷ USD hàng năm. Các dòng vốn ra như đầu tư trực tiếp ra nước ngoài, trả nợ nước ngoài tăng tương đối đều và không có những đột biến. Tuy nhiên, lần đầu tiên Việt Nam chứng kiến dòng vốn FII bị rút ra khỏi biên giới quốc gia với quy mô lớn, lên tới 10,55 tỷ USD năm 2008 và hơn 4 tỷ USD năm 2009.

Sự biến động mạnh của dòng vốn vào và dòng vốn ra trong các năm 2007-2009 khiến cho NHNN bị động trong việc trung hoà dòng ngoại tệ vào ra đột biến này. Hệ quả là Việt Nam đã trải qua một giai đoạn lạm phát cao trong hai năm 2007-2008 và tỷ giá biến động mạnh trong hai năm 2008-2009. Điều này cho thấy trong giai đoạn đầu gia nhập WTO, Việt Nam chưa có những chính sách tốt để kiểm soát ảnh hưởng của dòng vốn vào và ra khỏi lãnh thổ. Chính những ảnh hưởng này đã khiến cho quá trình tự do hoá tài khoản vốn của Việt Nam bị chứng lại trong suốt những năm sau này. Các chính sách liên quan đến đầu tư gián tiếp nước ngoài vào Việt Nam và dòng vốn đầu tư trực tiếp hoặc gián tiếp của Việt Nam ra nước ngoài hầu như chưa được cải thiện.

Mức độ tự do của thị trường tín dụng

Khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường

Cho đến nay, các quy định về thành lập NHTM ở Việt Nam là tương đối bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Từ năm 2007, cùng với việc gia nhập WTO, Việt Nam đã cho phép các NHTM 100% vốn nước ngoài được phép mở chi nhánh ở trong nước. Quy định hạn chế NHTM nước

ngoài huy động vốn bằng VND, phát hành thẻ tín dụng, dịch vụ ATM cũng đã được dỡ bỏ từ năm 2011. Như vậy, có thể nói từ năm 2011 trở lại đây, NHTM nước ngoài đã hoạt động hoàn toàn bình đẳng với các NHTM trong nước.

Tuy nhiên, do sự bất ổn của nền kinh tế trong giai đoạn 2008-2011, NHNN đã đưa ra nhiều quy định mang tính hạn chế sự gia nhập ngành của các NHTM nhỏ. Cụ thể, từ năm 2011, NHNN đưa ra điều kiện về vốn pháp định tối thiểu đối với một NHTM trong nước là 3.000 tỷ đồng. Ngoài ra, Thông tư 40/2011/TT-NHNN về việc cấp Giấy phép và tổ chức, hoạt động của NHTM còn đưa ra quy định khá ngặt nghèo liên quan đến cổ đông sáng lập: cá nhân, tổ chức chỉ được là cổ đông sáng lập của một ngân hàng; thành viên sáng lập là tổ chức phải có lãi trong năm năm liên tiếp liền kề trước năm nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy phép thay cho quy định trước đây là ba năm; đối với tổ chức là NHTM trong nước, phải có tổng tài sản tối thiểu 100.000 tỷ đồng tại thời điểm nộp hồ sơ đề nghị cấp giấy phép thay vì 50.000 tỷ đồng, còn với NHTM nước ngoài phải có tổng sản sản tối thiểu là 10 tỷ USD.

Đối với việc nắm giữ cổ phần của nhà đầu tư nước ngoài tại các TCTD trong nước, Chính phủ tiếp tục thận trọng trong việc nới lỏng mức trần tỷ lệ sở hữu. Nghị định 01/2014/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 03/01/2014 đã nâng tỷ lệ sở hữu cổ phần của một nhà đầu tư chiến lược nước ngoài tại một NHTM trong nước từ mức 15% lên mức 20%. Tỷ lệ sở hữu cổ phần của một cá nhân nước ngoài không được vượt quá 5% vốn điều lệ của một TCTD Việt Nam. Nhưng song hành với việc nới lỏng này là một loạt các điều kiện đặt ra đối với tổ chức nước ngoài mua cổ phần dẫn đến mức sở hữu trên 10% vốn điều lệ của TCTD Việt Nam; Các điều kiện còn thậm chí còn nghiêm ngặt hơn đối với các nhà đầu tư chiến lược.¹⁴³

¹⁴³ Cụ thể, theo Nghị định 01/2014/NĐ-CP, có năm điều kiện đối với tổ chức nước ngoài sở hữu 10% vốn điều lệ của TCTD Việt Nam, như sau:

1- Được các tổ chức xếp hạng tín nhiệm quốc tế có uy tín xếp hạng từ mức ổn định hoặc tương đương trở lên.

Việc siết chặt các điều kiện thành lập NHTM mới khiến cho từ 2008 trở lại đây không có thêm bất kỳ NHTM trong nước nào được thành lập mới. Trong khi đó, sự hiện diện của các NHTM nước ngoài tại Việt Nam

2- Có đủ nguồn tài chính để mua cổ phần được xác định theo báo cáo tài chính được kiểm toán độc lập năm liền kề trước năm nộp hồ sơ và nguồn vốn mua cổ phần hợp pháp theo quy định của pháp luật.

3- Việc mua cổ phần không gây ảnh hưởng đến sự an toàn, ổn định của hệ thống TCTD Việt Nam; không tạo ra sự độc quyền hoặc hạn chế cạnh tranh trong hệ thống TCTD Việt Nam.

4- Không vi phạm nghiêm trọng pháp luật về tiền tệ, ngân hàng, chứng khoán và TTCT của nước nơi nhà đầu tư nước ngoài đặt trụ sở chính và Việt Nam trong thời hạn 12 tháng tính đến thời điểm nộp hồ sơ mua cổ phần.

5- Có tổng tài sản tối thiểu tương đương 10 tỷ USD đối với nhà đầu tư nước ngoài là ngân hàng, công ty tài chính, công ty cho thuê tài chính hoặc có mức vốn điều lệ tối thiểu tương đương 1 tỷ USD đối với nhà đầu tư nước ngoài là tổ chức khác vào năm liền kề trước năm nộp hồ sơ mua cổ phần.

Tổ chức trở thành nhà đầu tư chiến lược nước ngoài phải đáp ứng bảy điều kiện, bao gồm:

Thứ nhất, các điều kiện 1, 2, 3, 4 như đối với tổ chức nước ngoài mua cổ phần dẫn đến mức sở hữu từ 10% vốn điều lệ của TCTD Việt Nam.

Thứ hai, ngân hàng nước ngoài, công ty tài chính nước ngoài, công ty cho thuê tài chính nước ngoài được phép thực hiện hoạt động ngân hàng theo quy định của pháp luật của nước nơi đặt trụ sở chính. Công ty tài chính nước ngoài chỉ được là nhà đầu tư chiến lược tại công ty tài chính Việt Nam. Công ty cho thuê tài chính nước ngoài chỉ được là nhà đầu tư chiến lược tại công ty cho thuê tài chính Việt Nam.

Thứ ba, có kinh nghiệm hoạt động quốc tế trong lĩnh vực tài chính ngân hàng từ năm năm trở lên.

Thứ tư, có tổng tài sản tối thiểu tương đương 20 tỷ USD vào năm liền kề trước năm nộp hồ sơ mua cổ phần.

Thứ năm, có văn bản cam kết và kế hoạch rõ ràng về việc gắn bó lợi ích lâu dài với TCTD Việt Nam, hỗ trợ TCTD Việt Nam áp dụng công nghệ hiện đại; phát triển sản phẩm, dịch vụ ngân hàng; nâng cao năng lực tài chính, quản trị, điều hành.

Thứ sáu, không sở hữu từ 10% vốn điều lệ trở lên tại bất kỳ TCTD nào khác tại Việt Nam.

Thứ bảy, cam kết hoặc đã sở hữu từ 10% vốn điều lệ trở lên của TCTD Việt Nam mà tổ chức nước ngoài đề nghị mua cổ phần và trở thành nhà đầu tư chiến lược nước ngoài.

lại tăng lên đáng kể trong những năm vừa qua. Điều này được thể hiện không chỉ qua việc tăng số chi nhánh ngân hàng nước ngoài và văn phòng đại diện tại Việt Nam, mà còn ở quy mô thị phần huy động và tín dụng của khối NHTM nước ngoài trên cả nước. Nếu như năm 2005, thị phần tín dụng và huy động của các NHTM nước ngoài lần lượt chỉ là 9,43% và 7,9%, thì đến năm 2011 những con số này lần lượt là 13,4% và 11%.

Đối với việc rút lui khỏi ngành, trong giai đoạn từ năm 2011 trở lại đây, NHNN đã can thiệp sâu vào việc xử lý chín NHTM cổ phần yếu kém. Thay vì để cho các NHTM cổ phần này phá sản do nợ xấu tăng cao dẫn đến âm vốn chủ sở hữu, NHNN đã can thiệp bằng cách yêu cầu các ngân hàng này sáp nhập với nhau hoặc sáp nhập với các TCTD mạnh hơn. Sự can thiệp này được NHNN cân nhắc như là một biện pháp có tính tạm thời để ngăn ngừa rủi ro hệ thống tín dụng ngân hàng trong bối cảnh tái cơ cấu khu vực này.

Mức độ tự chủ cấp tín dụng

Theo Luật Các TCTD 2010, các TCTD Việt Nam cũng như nước ngoài hoạt động tại Việt Nam được quyền tự chủ kinh doanh, có quyền từ chối yêu cầu cấp tín dụng, cung ứng các dịch vụ khác nếu thấy không đủ điều kiện, không có hiệu quả, không phù hợp với quy định của pháp luật (Điều 7).

Tuy nhiên, để đảm bảo an toàn hoạt động cho các TCTD cũng như cho hệ thống, Luật Các TCTD đưa ra một số hạn chế theo thông lệ quốc tế. Cụ thể, Luật liệt kê những trường hợp TCTD không được cấp tín dụng như không được phép cấp tín dụng cho doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh chứng khoán mà họ nắm quyền kiểm soát; không được cấp tín dụng trên cơ sở nhận bảo đảm bằng cổ phiếu của chính TCTD hoặc công ty con của TCTD; không được cho vay để góp vốn vào một TCTD khác trên cơ sở nhận tài sản bảo đảm bằng cổ phiếu của chính TCTD nhận vốn góp (Điều 126). Luật cũng đưa ra những quy định nhằm đảm bảo việc cấp tín dụng nằm trong giới hạn an toàn. Chẳng hạn, “tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng không được vượt quá 15% vốn tự có của NHTM, chi nhánh ngân hàng

nước ngoài, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô, tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng và người có liên quan không được vượt quá 25% vốn tự có của NHTM, chi nhánh ngân hàng nước ngoài, quỹ tín dụng nhân dân, tổ chức tài chính vi mô” (Điều 128). Hay “tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng không được vượt quá 25% vốn tự có của TCTD phi ngân hàng; tổng mức dư nợ cấp tín dụng đối với một khách hàng và người có liên quan không được vượt quá 50% vốn tự có của TCTD phi ngân hàng” (Điều 128).

Mặc dù vậy, các TCTD trong nước, đặc biệt là các NHTM vẫn chịu sự can thiệp gián tiếp về các hoạt động tín dụng từ NHNN. Trước hết là các can thiệp dưới dạng thiết lập các mức trần về tăng trưởng tín dụng cũng như tỷ trọng cho vay tín dụng đối với một số lĩnh vực kinh doanh. Chẳng hạn NHNN ban hành Chỉ thị 01/CT-NHNN ngày 01/03/2011, buộc các NHTM phải đưa tỷ trọng tín dụng phi sản xuất (bao gồm tín dụng cho BĐS, chứng khoán và tiêu dùng) từ mức 22% về tối đa 16% vào cuối năm 2011. Trong các năm 2011-2013, NHNN áp đặt trần tăng trưởng tín dụng hàng năm cho từng NHTM. Chẳng hạn, đầu năm 2013, NHNN đã áp mức trần tăng trưởng tín dụng 12% này đối với bảy ngân hàng nhóm 1 bao gồm Ngân hàng Á Châu (ACB), Vietinbank (CTG), Vietcombank (VCB), Ngân hàng Quân đội (MBB), Eximbank (EIB), Sacombank (STB), và BIDV. Trong khi đó, các ngân hàng nhóm 2 bị áp mức trần 10%.

Một biện pháp can thiệp gián tiếp khác của NHNN là đưa ra định hướng cấp tín dụng cho một số lĩnh vực ưu tiên của NHNN như tín dụng cho các lĩnh vực nông nghiệp, xuất khẩu, v.v. cũng như một số các chương trình, chính sách tín dụng ngành, lĩnh vực theo chỉ đạo của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ, như: chính sách tín dụng phục vụ đánh bắt xa bờ, chính sách cho vay đối với chăn nuôi và thủy sản, chính sách tín dụng đối với người nuôi tôm và cá tra, chương trình cho vay thí điểm phục vụ phát triển nông nghiệp, cho vay phục vụ tái canh cây cà phê tại các tỉnh khu vực Tây Nguyên, chương trình cho vay hỗ trợ nhà ở, chương trình cho vay liên kết bốn nhà trong lĩnh vực BĐS... (Chỉ thị 01/CT-NHNN, ban hành ngày 27/01/2015). Việc thực hiện định hướng tín

dụng chính sách này chủ yếu thông qua các NHTMNN – khu vực chiếm tới trên 52% thị phần tín dụng của cả nước năm 2014.¹⁴⁴

Mức độ tự chủ quyết định lãi suất

Theo Luật Các TCTD 2010 thì các TCTD có quyền ấn định (nhưng phải công khai) lãi suất huy động và các mức phí cung ứng dịch vụ cho khách hàng. Các TCTD cũng có quyền thỏa thuận về lãi suất, phí cấp tín dụng trong hoạt động ngân hàng với khách hàng (Điều 91). Tuy nhiên, trong trường hợp khẩn cấp, “để bảo đảm an toàn của hệ thống TCTD, NHNN có quyền quy định cơ chế xác định phí, lãi suất trong hoạt động kinh doanh của TCTD” (Điều 91).

Đây là một bước tiến rất lớn của Việt Nam trong việc “luật hoá” cơ chế tự do hoá lãi suất sau một giai đoạn dài thử nghiệm. Để đi tới cơ chế tự do hoá lãi suất này, Việt Nam đã phải trải qua nhiều giai đoạn với những nấc nổi lỏng dần dần. Đó là các giai đoạn áp dụng lãi suất được ấn định bởi NHNN (trước 1989); giai đoạn áp dụng cơ chế chính sách lãi suất cố định bởi NHNN nhưng đảm bảo lãi suất thực dương (từ 1989 đến 5/1992); giai đoạn điều hành khung lãi suất, quy định rõ sàn lãi suất tiền gửi và trần lãi suất cho vay đối với nền kinh tế (từ 6/1992 đến 1995); giai đoạn áp dụng cơ chế điều hành lãi suất trần, theo đó NHNN bước đầu đã thực hiện tự do hóa lãi suất huy động (lãi suất đầu vào của NHTM) và linh hoạt trần lãi suất cho vay (lãi suất đầu ra) (từ 1996 đến 7/2000); giai đoạn điều chỉnh lãi suất cơ bản kèm biên độ, theo đó lãi suất cơ bản và biên độ được NHNN công bố định kỳ hàng tháng (từ tháng 8/2000 đến tháng 5/2002); giai đoạn thực hiện cơ chế lãi suất thỏa thuận (6/2002 – 2006)¹⁴⁵.

Mặc dù cơ chế tự do lãi suất được áp dụng từ năm 2002 nhưng trong thời kỳ kinh tế vĩ mô bất ổn năm 2007 và 2008, NHNN đã quay trở lại cơ

¹⁴⁴ Vấn đề này được nhắc đến trong trang 14 và 18, *Báo cáo Đánh giá khu vực tài chính Việt Nam* của IMF và WB công bố vào tháng 6/2014.

¹⁴⁵ Quyết định 546/2002/QĐ-NHNN về việc thực hiện cơ chế lãi suất thỏa thuận trong hoạt động tín dụng. Đây là một bước ngoặt lớn đánh dấu sự mở đầu trong việc thực hiện cơ chế tự do hóa lãi suất trong nền kinh tế đối với các TCTD. Theo Quyết định này, lãi suất cơ bản công bố bởi NHNN dần dần sẽ mang tính chất tham khảo đối với các TCTD trong việc xác định lãi suất từng thời kỳ.

chế điều hành lãi suất theo kiểu mệnh lệnh hành chính và đặt ra các trần lãi suất¹⁴⁶. Tuy nhiên, tình trạng “xé rào” trần lãi suất huy động cũng như cho vay liên tục diễn ra trên thực tế trong suốt giai đoạn vừa qua. Kể từ năm 2013, việc kiểm soát lãi suất đã được nới lỏng dần dần theo các đánh giá về mức độ cải thiện của hệ thống tín dụng ngân hàng trong từng thời kỳ. Cho tới cuối năm 2014, NHNN chỉ còn áp dụng trần lãi suất huy động cho các kỳ hạn từ sáu tháng trở xuống.

Khả năng đảm bảo an toàn hệ thống tín dụng

Song hành với quá trình tự do hoá thị trường tín dụng là các biện pháp đảm bảo an toàn hệ thống cho thị trường này. Các biện pháp được thực hiện bao gồm nâng cao năng lực giám sát hệ thống tại NHNN, nâng cao chuẩn mực quản trị rủi ro tại các TCTD, và ngăn ngừa các hình thức sở hữu chéo dẫn đến cho vay thiếu cân trọng hoặc gây nguy cơ lũng đoạn hệ thống.

Theo *Báo cáo đánh giá khu vực tài chính Việt Nam* (2014) của WB và IMF, hệ thống tổ chức và khuôn khổ pháp lý cho hoạt động giám sát của NHNN thông qua Cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng là khá đầy đủ nhưng do tính độc lập hạn chế của cơ quan này, và đặc biệt là bị phân tán với các cơ quan giám sát về bảo hiểm và TTCK thuộc MOF, nên hiện tại việc giám sát các tập đoàn tài chính còn khá lỏng lẻo. Ngoài ra, các cơ quan giám sát có rất ít công cụ để xác định rủi ro an toàn vĩ mô theo thời gian và theo hướng liên kết chéo giữa các ngành. Điều này dẫn đến việc chưa có cơ quan nào của Việt Nam chịu trách nhiệm đánh giá và quản trị rủi ro tổng thể đối với hệ thống tài chính và không có khuôn khổ pháp lý cho chính sách an toàn vĩ mô.

Công tác giám sát an toàn của Cơ quan thanh tra, giám sát ngân hàng vẫn còn bị gắn với công tác thanh tra vi phạm thủ tục hành chính. Trong

¹⁴⁶ Việc quay trở lại cơ chế điều hành lãi suất mệnh lệnh được viện dẫn theo Điều 476 của Bộ luật Dân sự năm 2005, theo đó lãi suất vay do các bên thỏa thuận nhưng không được vượt quá 150% của lãi suất cơ bản do NHNN công bố đối với loại cho vay tương ứng. Tuy nhiên, kể từ năm 2010 đến nay (cụ thể là từ Quyết định số 2868/QĐ-NHNN ngày 29/11/2010), lãi suất cơ bản luôn ở mức 9% bất chấp việc lãi suất cho vay có nhiều thời điểm vượt qua mức 13,5% khá xa.

khi đó, công tác giám sát an toàn từ xa mới chỉ ở giai đoạn khởi động. Các quy định và yêu cầu về công bố thông tin và báo cáo tài chính đối với các ngân hàng còn hạn chế, chất lượng thông tin nghèo nàn. NHNN vẫn chưa thực hiện giám sát hợp nhất đối với toàn bộ các NHTM.

Việc tuân thủ các chuẩn mực quản trị rủi ro theo các tiêu chuẩn quốc tế tại các TCTD hiện vẫn còn khá yếu. Cũng theo Báo cáo trên của IMF và WB, mức độ tuân thủ với các nguyên tắc cốt lõi Basel của các TCTD Việt Nam là thấp. Quy định và các yêu cầu về an toàn vốn vẫn chủ yếu thực hiện theo Basel I. Hiện NHNN chưa có các hướng dẫn rõ ràng về chuẩn mực quản trị rủi ro thị trường, rủi ro hoạt động, và rủi ro hệ thống. Cho đến nay, chưa có NHTM trong nước nào đạt được chuẩn về an toàn vốn theo Basel II.

Thị phần quá lớn của khu vực NHTMNN và cấu trúc sở hữu chéo của hệ thống các NHTM là những nhân tố gây quan ngại cho rủi ro hệ thống tín dụng-ngân hàng trong những năm vừa qua. Các NHTMNN vẫn phải gánh vác nhiều nhiệm vụ chính sách. Điều này dẫn đến việc mức độ minh bạch của các tổ chức này thấp và thiếu trách nhiệm giải trình đối với công chúng. Điều này có thể dẫn đến việc cấp tín dụng cho một số doanh nghiệp hoặc khu vực vì mục đích chính trị hơn là mục đích kinh tế. Khi gần hoạt động của các NHTMNN với khu vực DNNN kém hiệu quả, rất có thể NSNN sẽ là nơi cuối cùng phải gánh chịu các khoản nợ xấu từ khu vực này như trường hợp của Vinashin và Vinalines trong thời gian vừa qua.

Sở hữu chéo chằng chịt của hệ thống tín dụng-ngân hàng Việt Nam là di sản của một số chính sách của NHNN trước đây như chuyển đổi quá nhanh các ngân hàng nông thôn thành các NHTM trong giai đoạn 2006-2008, yêu cầu các NHTM nhỏ tăng vốn chủ sở hữu lên quá nhanh, yêu cầu NHTMNN cũng như các tập đoàn kinh tế nhà nước tham gia vào các NHTM cổ phần, v.v. (Đình Tuấn Minh, 2012). Việc gỡ rối các mối quan hệ sở hữu chéo trong hệ thống các NHTM đã được NHNN quan tâm trong những năm vừa qua thông qua việc ban hành các văn bản pháp lý như Thông tư 30/2014 về ủy thác và nhận ủy thác hay Thông tư số 36/2014/TT-NHNN quy định các giới hạn, tỷ lệ bảo đảm an toàn trong hoạt động của TCTD, chi nhánh ngân hàng nước ngoài. Tuy vậy, việc xử lý các mối quan

hệ sở hữu chéo trong hệ thống tín dụng-ngân hàng trên thực tế vẫn gặp nhiều khó khăn do vấn đề nợ xấu và thiếu vắng các nhà đầu tư trong nước mặn mà đầu tư vào lĩnh vực này, trong khi Nhà nước vẫn chưa có mạnh dạn nói “zoom” sở hữu cho các nhà đầu tư nước ngoài.

Với thực trạng giám sát an toàn hệ thống của NHNN vẫn còn thiên về hành chính cũng như năng lực quản trị rủi ro hiện tại của các TCTD vẫn còn thấp hơn nhiều các chuẩn mực quốc tế, nguy cơ về rủi ro khủng hoảng hệ thống tín dụng-ngân hàng của Việt Nam vẫn chưa thực sự được đẩy lùi trước các cú sốc kinh tế-tài chính trong nước cũng như từ nước ngoài. Nếu như lại phải đương đầu với những cú sốc về tỷ giá hoặc lạm phát như trong các năm 2008-2011, rất có thể hệ thống tín dụng-ngân hàng Việt Nam sẽ quay trở lại tình trạng mất thanh khoản. Điều này đồng nghĩa với việc Chính phủ cần có những động thái tái cấu trúc khu vực này mạnh mẽ hơn nữa trong thời gian tới.

Thị trường chứng khoán

Khả năng gia nhập và rút lui khỏi thị trường

Luật Chứng khoán 2013 cũng như Luật Chứng khoán 2006 trước đó đều đề cao quyền tự do mua, bán, kinh doanh và dịch vụ chứng khoán của tổ chức, cá nhân, đồng thời cam kết đảm bảo công bằng, công khai, minh bạch trong các hoạt động kinh doanh, và bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp của nhà đầu tư.

Luật Chứng khoán của Việt Nam cho phép mọi nhà đầu tư là tổ chức, cá nhân Việt Nam và tổ chức, cá nhân nước ngoài tham gia đầu tư trên TTCK. Nhà đầu tư cá nhân có thể tham gia đầu tư chứng khoán trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua các quỹ đầu tư. Tuy nhiên, khác với nhà đầu tư trong nước, nhà đầu tư nước ngoài bị hạn chế chỉ được phép nắm giữ không quá 49% cổ phần tại các doanh nghiệp niêm yết và 30% đối với các NHTM. Quy định này không áp dụng cho các công ty đại chúng chưa niêm yết nhưng vẫn áp dụng cho các NHTM.

Theo Trung tâm Lưu ký chứng khoán, cho tới cuối 2014, có khoảng gần 1,37 triệu tài khoản giao dịch được mở trên TTCK, trong đó có hơn 5

ngành tài khoản là của các nhà đầu tư tổ chức, chiếm chưa tới 4%, tập trung vào các TCTD, công ty bảo hiểm, quỹ đầu tư. Các loại hình công ty đầu tư chứng khoán, quỹ mở, quỹ hưu trí tự nguyện... chưa được phát triển. Điều này cho thấy cơ sở nhà đầu tư của Việt Nam chưa vững chắc do thiếu vắng nhà đầu tư có tổ chức làm nền tảng. Cho tới nay các nhà đầu tư cá nhân Việt Nam mới chỉ tham gia đầu tư cổ phiếu chứ chưa tham gia đầu tư trái phiếu. Hoạt động đầu tư trái phiếu vẫn chỉ là sân chơi giữa các nhà đầu tư tổ chức, đặc biệt là các NHTM và công ty tài chính.

Theo Luật Chứng khoán 2013, mọi doanh nghiệp cổ phần đều có quyền chào bán cổ phiếu và trái phiếu ra công chúng nếu thoả mãn một số điều kiện nhất định về vốn điều lệ (>10 tỷ đồng), kinh doanh có lãi trong năm liền trước, có phương án phát hành và phương án sử dụng vốn thu được từ đợt chào bán, có cam kết đưa chứng khoán vào giao dịch trên thị trường có tổ chức trong thời hạn một năm (Điều 12). Các doanh nghiệp sau khi chào bán cổ phiếu ra công chúng nếu đáp ứng các điều kiện về vốn, hoạt động kinh doanh và khả năng tài chính, số cổ đông hoặc số người sở hữu chứng khoán thì có quyền đăng ký niêm yết giao dịch trên các sàn chứng khoán của Việt Nam.

Tính đến cuối 2014, Việt Nam có khoảng 1.260 công ty đăng ký là công ty đại chúng, trong đó có 673 mã cổ phiếu và chứng chỉ quỹ được niêm yết trên TTCK. Mặc dù số lượng chứng khoán nhiều nhưng chất lượng chưa cao. Riêng trong năm 2014 có tới 31 mã cổ phiếu bị hủy niêm yết trên hai sàn chứng khoán, đa phần vì kết quả kinh doanh yếu kém. Đa số các công ty niêm yết là những công ty vừa và nhỏ; chỉ có khoảng 50% số công ty niêm yết có vốn điều lệ trên 100 tỷ đồng. Trong số các công ty lớn niêm yết trên thị trường thì vẫn còn rất nhiều công ty mà Nhà nước nắm giữ đa số cổ phần, thậm chí tới trên 90% như trường hợp của Tổng công ty Khí Việt Nam (GAS), NHTM cổ phần Đầu tư và Phát triển Việt Nam (BID).

Chính phủ tham gia TTCK chủ yếu trong vai trò người phát hành hoặc bảo lãnh trái phiếu phát hành của một số tổ chức hoặc doanh nghiệp. Hiện tại có ba loại trái phiếu thuộc trách nhiệm của Nhà nước, đó là TPCP do KBNN phát hành; Trái phiếu được Chính phủ bảo lãnh do Ngân hàng Phát triển Việt Nam, NHCSXH, và các doanh nghiệp

được Chính phủ bảo lãnh phát hành; Trái phiếu chính quyền địa phương do một số địa phương lớn như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh, Đà Nẵng, Quảng Ninh phát hành. Các trái phiếu phát hành có kỳ hạn khác nhau và sau khi đấu giá đều được niêm yết trên sàn HNX dưới dạng các mã trái phiếu để các nhà đầu tư giao dịch, mua bán.

Hoạt động giao dịch của các nhà đầu tư trên các sàn chứng khoán đều phải thông qua các công ty chứng khoán. Kinh doanh chứng khoán là loại hình kinh doanh có điều kiện, vì vậy, các cá nhân hay tổ chức muốn tham gia thành lập công ty chứng khoán phải đáp ứng được các điều kiện mà Luật Chứng khoán đặt ra như: đặc điểm vốn góp (vốn của chính mình, không được sử dụng vốn vay, vốn ủy thác đầu tư của tổ chức, cá nhân khác), điều kiện cơ sở vật chất (có trụ sở, có sàn giao dịch), điều kiện về vốn điều lệ, tình trạng kinh doanh trước khi tham gia thành lập công ty chứng khoán (hai năm trước đó kinh doanh có lãi), điều kiện về chuyên môn hành nghề chứng khoán v.v.

Có thể nói, các điều kiện để thành lập công ty chứng khoán của Việt Nam khá thông thoáng. Sau khi thành lập ồ ạt vào các năm 2006-2008, số lượng công ty chứng khoán thành lập mới trong những năm gần đây hầu như đếm trên đầu ngón tay. Không những vậy, có khá nhiều công ty chứng khoán phải đóng cửa hoặc sáp nhập vào các công ty khác do kinh doanh thua lỗ, dẫn đến không đủ điều kiện về vốn để thực hiện các nghiệp vụ kinh doanh chứng khoán. Hệ quả là, số lượng các công ty chứng khoán đã giảm từ mức trên 100 công ty vào năm 2010 xuống còn 85 công ty vào năm 2014.

Mức độ tự do trong GDCK

Theo Luật Chứng khoán 2013, một khi được chấp thuận là công ty đại chúng, doanh nghiệp có quyền tiến hành IPO để bán cổ phiếu lần đầu ra công chúng¹⁴⁷. Trong quá trình hoạt động, doanh nghiệp đại chúng cũng hoàn toàn có quyền được chào bán thêm cổ phiếu hoặc trái

¹⁴⁷ Chào bán chứng khoán riêng lẻ của tổ chức phát hành không phải là công ty đại chúng được thực hiện theo quy định của Luật Doanh nghiệp và các quy định khác của pháp luật có liên quan.

phiếu để huy động vốn. Việc định giá hoàn toàn do doanh nghiệp quyết định và mọi nhà đầu tư đều có thể tham gia đặt giá đầu thầu.

Đối với các doanh nghiệp đại chúng mà Nhà nước nắm giữ cổ phần, việc bán hoặc mua cổ phần đều phải thông qua các cơ quan chủ quản như SCIC, NHNN, hoặc các bộ ngành liên quan. Khoảng 1/3 số công ty niêm yết vẫn do Nhà nước nắm cổ phần chi phối.

Để bảo vệ nhà đầu tư thiểu số, Luật Chứng khoán đưa ra các quy định riêng về GDCK đối với các cổ đông lớn hoặc những cá nhân (hoặc có quan hệ gia đình) trực tiếp nắm giữ các vị trí điều hành trong doanh nghiệp. Cụ thể, các cổ đông này phải thông báo về mọi hoạt động mua bán cổ phiếu của mình cho Sở GDCK trước khi tiến hành giao dịch.

Hoạt động đặt giá mua bán trong ngày các cổ phiếu niêm yết trên hai sàn giao dịch chính thức (HOSE và HNX) được giới hạn trong một biên độ nhất định. Trong một số thời điểm, chẳng hạn năm 2008-2009, biên độ giao dịch trong ngày được thu hẹp chỉ còn 1% so với giá tham chiếu (đóng cửa ngày hôm trước). Kể từ đầu năm 2013 tới nay, biên độ giao dịch được quy định là 7% đối với cổ phiếu niêm yết trên sàn HOSE và 10% trên sàn HNX so với giá tham chiếu. Các biên độ giá giao dịch này có mục đích nhằm để bảo vệ nhà đầu tư tránh khỏi việc hưng phấn hoặc sợ hãi thái quá trước những cú sốc về thông tin. Tuy nhiên, mặt trái của nó là khiến cho thanh khoản của thị trường bị ảnh hưởng.

Đối với giao dịch trái phiếu, hiện không có quy định giới hạn nào về biên độ. Các bên tham gia hoàn toàn có quyền định giá theo nhận định chủ quan của mình.

Khả năng bảo vệ an toàn cho nhà đầu tư trên TTCK

Luật Đầu tư 2005, Luật Doanh nghiệp 2005 (sửa đổi vào năm 2014) và Luật Chứng khoán 2013 đều đã đưa ra nhiều quy định để bảo vệ an toàn cho các nhà đầu tư trên TTCK như các quy định về chất lượng các công ty được chấp thuận trở thành công ty đại chúng và được niêm yết trên các sàn chứng khoán, các quy định về minh bạch thông tin, các quy định về hoạt động của công ty chứng khoán, các quy định về quyền của cổ đông, các quy định về hoạt động giao dịch của các nhà đầu tư lớn hoặc những

người liên quan đối với các vị trí lãnh đạo của công ty, các quy định về cấm giao dịch nội gián, thao túng giá, thao túng không minh bạch, v.v.

Tuy nhiên, việc áp dụng cũng như giám sát các quy định này trên thực tế cho thấy các nhà đầu tư, các cổ đông thiểu số, chưa thực sự được bảo vệ tốt tại Việt Nam. Việc tiếp cận thông tin của cổ đông thiểu số còn rất hạn chế. Hầu hết các công ty đại chúng đều chưa có thành viên quản trị độc lập, thành viên của ban kiểm soát đều là nhân viên của công ty, hoạt động mang tính kiêm nhiệm, vì thế tiếng nói của các cổ đông thiểu số trong doanh nghiệp hầu như không có.

TTCK Việt Nam vẫn chưa cho phép các giao dịch các sản phẩm phái sinh. Điều này đã làm hạn chế khả năng tự bảo hiểm rủi ro của các nhà đầu tư.

Đối với các hoạt động giao dịch trên các sàn chứng khoán, quyền lực giám sát của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước còn khá yếu. Trong những năm qua, những nghi vấn về hiện tượng “làm giá”, giao dịch nội gián trên TTCK rất nhiều nhưng chỉ có rất ít vụ việc bị xử phạt. Mức xử phạt cho các vụ lũng đoạn giá được phát hiện thường tương đối thấp, không đủ răn đe các hành vi lũng đoạn giá trên thị trường.

Đánh giá mức độ phát triển của thị trường vốn Việt Nam

Cho tới nay, thị trường vốn của Việt Nam đã phát triển đầy đủ các loại hình của các nền kinh tế thị trường hiện đại khác như thị trường tín dụng, thị trường cổ phiếu và thị trường trái phiếu. Thị trường tín dụng đã tương đối trưởng thành và đang hướng đến các chuẩn mực quản trị rủi ro theo chuẩn Basel II. Tư nhân ngày càng có cơ hội được tiếp cận vốn ngân hàng. Tuy vậy, mức độ bao phủ của thị trường tín dụng vẫn còn khá thấp. Đa phần các doanh nghiệp vừa và nhỏ vẫn chưa thể tiếp cận vốn tín dụng của hệ thống NHTM.

TTCK vẫn trong giai đoạn phát triển ở giai đoạn đầu. Thị trường biến động khá thất thường. Nhà đầu tư thiểu số chưa thực sự bảo vệ tốt

trên thực tiễn mặc dù các quy định pháp lý đã có khá đầy đủ. Quy mô của TTCK còn nhỏ bé so với nền kinh tế. Giá trị vốn hoá của thị trường vẫn chủ yếu tập trung vào một số ít doanh nghiệp mà Nhà nước nắm cổ phần chi phối. Khả năng huy động vốn của doanh nghiệp từ việc phát hành trái phiếu còn rất thấp. Vì lẽ đó, huy động vốn cho nền kinh tế từ các kênh chứng khoán vẫn còn nhỏ bé so với kênh tín dụng.

Mức độ phát triển của thị trường tín dụng

Tỷ lệ tín dụng trung và dài hạn trong cơ cấu tín dụng

Trong cơ cấu tín dụng trên thị trường tài chính Việt Nam vài năm qua, tín dụng ngắn hạn vẫn giữ vai trò lớn đối với hoạt động của nền kinh tế. Dù vậy, tín dụng trung và dài hạn cũng vẫn duy trì được tỷ trọng ổn định trong giai đoạn 2010-2013, đạt mức khoảng 41-42% trong tổng dư nợ tín dụng cho toàn bộ nền kinh tế (Bảng 7.7). Trước năm 2010, mặc dù không có các số liệu thống kê tổng quát về tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn, tuy nhiên, chúng tôi thấy có cơ sở để tin rằng, tỷ trọng này được duy trì tương đương đầu những năm 2000. Chẳng hạn, trong nhóm tứ đại gia NHTMNN, chỉ tiêu tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn của Agribank đạt mức 48% trong giai đoạn 2002-2004, của Vietcombank và Vietinbank lần lượt đạt mức 45% và 46,8% vào năm 2003, hay của BIDV đạt 45,2% vào năm 2004¹⁴⁸.

Bảng 7.7. Tỷ trọng dư nợ tín dụng trung và dài hạn trong cơ cấu tín dụng

Cơ cấu tín dụng	2010	2011	2012	2013
Dư nợ tín dụng ngắn hạn	58,46%	59%	58%	58%
Dư nợ tín dụng trung và dài hạn	41,54%	41%	42%	42%

Nguồn: NFSC (Báo cáo tổng quan thị trường tài chính năm 2012, 2013).

¹⁴⁸ Tính toán theo số liệu thu thập từ Báo cáo Thường niên của các ngân hàng trong các năm tương ứng.

Bảng 7.8. Dự nợ tín dụng trong nước cho khu vực kinh tế tư nhân (% GDP)

Năm	DNTD	Năm	DNTD
1992	13,7	2003	44,8
1993	16,5	2004	54,0
1995	18,5	2005	60,5
1996	18,7	2006	65,4
1997	19,8	2007	85,6
1998	21,1	2008	82,8
1999	28,2	2009	103,3
2000	32,7	2010	114,7
2001	36,4	2011	101,8
2002	39,9	2012	94,8
		2013	98,8

Chú thích: *Tín dụng nội địa cho khu vực tư nhân được cấp từ các tổ chức tài chính thông qua các khoản cho vay, mua trái phiếu, và cấp tín dụng thương mại. Con số này có thể bao gồm cả các khoản tín dụng cho các DNNN.*

Nguồn: WB.

Tỷ lệ tín dụng trung và dài hạn cho khu vực kinh tế tư nhân

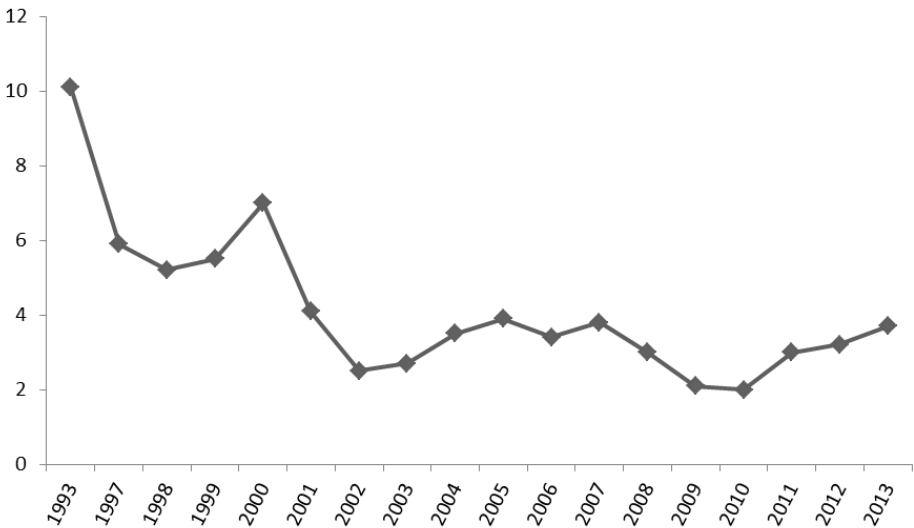
Khu vực kinh tế tư nhân ngày càng được tiếp cận vốn tín dụng trung và dài hạn nhiều hơn. Theo số liệu từ WB, trong giai đoạn 1992-2012, tỷ lệ DNTN cho khu vực kinh tế tư nhân trên GDP tăng liên tục và đạt cao nhất vào năm 2010 là 114,7% (Bảng 7.8). Sự gia tăng khả năng tiếp cận vốn tín dụng trung và dài hạn của khu vực tư nhân đến từ việc tỷ trọng tín dụng của nhóm các NHTMNN giảm dần. Vào thời điểm năm 2000, bốn NHTMNN chiếm tới 70% thị phần tín dụng toàn thị trường. Nhưng con số này đã giảm xuống còn 60% vào năm 2007 và 55% vào cuối năm 2013¹⁴⁹. Thị phần của khối NHTM ngoài quốc doanh tăng dần là nhờ sự ra tham thị trường ngày càng mạnh mẽ của các NHTM tư nhân và ngân hàng nước ngoài. Khối NHTMNN tuy có lợi thế về quy mô tài sản và nguồn vốn, nhưng chủ yếu cấp tín dụng cho các tập đoàn, DNNN; trong khi khối các NHTM tư nhân lại chủ yếu tiếp cận cho vay các doanh nghiệp tư nhân.

¹⁴⁹<http://gafin.vn/201407110204454p0c34/buc-tranh-thi-phan-ngan-hang-viet.htm>

Tuy nhiên, trong các năm 2011-2013, tỷ lệ này đã bị suy giảm chỉ còn khoảng 101% - 98,8%. Nguyên nhân chủ yếu là do NHNN thi hành chính sách thắt chặt tiền tệ dẫn đến tốc độ tăng trưởng tín dụng chung của nền kinh tế giảm mạnh từ mức trên 30% trước đó xuống còn chưa đầy 9% vào năm 2012. Một nguyên nhân khác là do các NHTMNN được hưởng những ưu đãi nhất định từ NHNN thông qua các chính sách về lãi suất chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn, gián tiếp dẫn đến việc khu vực DNNN có cơ hội được tiếp cận vốn ưu đãi hơn so với khu vực kinh tế tư nhân. Chẳng hạn, có thời điểm trong năm 2011, NHNN điều chỉnh tăng lãi suất tái cấp vốn và lãi suất cho vay qua đêm từ 9% lên 11%/năm, nhưng vẫn giữ nguyên lãi suất tái chiết khấu ở mức 7%/năm. Các NHTMNN, vốn là những tổ chức tài chính nắm giữ phần lớn TPCP – loại giấy tờ có giá cần thiết để được vay tái chiết khấu từ NHNN, rõ ràng được hưởng lợi nhiều hơn từ chính sách này.

Mức độ chênh lệch lãi suất huy động - cho vay

Hình 7.3. Chênh lệch lãi suất huy động - cho vay, 1993-2013



Nguồn: WB và xử lý của tác giả.

Xét tổng thể, mức độ chênh lệch giữa mặt bằng lãi suất huy động và cho vay đã có xu hướng giảm dần từ mức trung bình trên 6% trong giai đoạn trước năm 2000 xuống dưới 4% trong giai đoạn sau năm 2000 (Hình 7.3). Điều này phản ánh hệ thống tín dụng-ngân hàng hoạt động hiệu quả hơn và mức độ cạnh tranh giữa các TCTD cũng ngày càng mạnh hơn.

Trong những năm gần đây mức chênh lệch giữa hai loại lãi suất này có xu hướng tăng trở lại, từ mức 2% của năm 2010 lên mức 3,2% năm 2013. Điều này chủ yếu là do nợ xấu của các NHTM gia tăng mạnh trong những năm vừa qua, dẫn đến các NHTM phải tăng mức chênh lệch này để phòng ngừa rủi ro.

Tỷ lệ doanh nghiệp vừa và nhỏ tiếp cận tín dụng

Doanh nghiệp nhỏ và vừa ở chiếm khoảng 94,5% tổng số lượng doanh nghiệp ở Việt Nam, nhưng khả năng tiếp cận tín dụng nói chung trên thị trường tài chính là không cao. Điều này cho thấy mức độ bao phủ thị trường của hệ thống tài chính-tín dụng của Việt Nam còn thấp. Một khảo sát tại 10 tỉnh/thành phố năm 2007 cho thấy chỉ khoảng 32% SME có thể tiếp cận tín dụng (Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2008). Đến 2009, số liệu của WB cho thấy tỷ lệ này và khoảng 33,2%. Và cho đến cuối năm 2014, tình hình vẫn chưa được cải thiện, bởi vẫn có tới 70% SME cho biết gặp khó khăn trong tiếp cận vốn tín dụng¹⁵⁰.

Tỷ lệ nợ xấu trong hệ thống tín dụng

Cho tới giữa năm 2013, xu hướng chung là tỷ lệ nợ xấu tăng lên. Báo cáo thường niên năm 2011 cho biết, tỷ lệ nợ xấu vào cuối năm 2010 là 2,04%, trong khi đó, số liệu do UBGSTCQG cung cấp thì tỷ lệ này đã tăng lên 3,1% vào cuối năm 2011 (Bảng 7.9). Từ giữa năm 2013, sự ra đời của Công ty Quản lý tài sản và hoạt động mua nợ xấu của các NHTM đã giúp tỷ lệ này giảm xuống còn khoảng 3,6%. Tuy vậy, đến tháng 7/2014, tỷ lệ nợ xấu tiếp tục tăng lên 4,11%. Thực trạng này cho thấy, đề án tái cơ cấu hệ thống TCTD ở Việt Nam trong thời gian qua chưa mang lại những kết quả tích cực. Trong khi tốc độ tăng trưởng tín dụng vài năm

¹⁵⁰ <http://www.vietnamplus.vn/co-toi-gan-70-so-doanh-nghiep-nho-va-vua-kho-tiep-can-von/291893.vnp>

qua thấp hơn đáng kể so với giai đoạn trước năm 2011, thì tỷ lệ nợ xấu vẫn có diễn biến tăng giảm không ổn định.

Bảng 7.9. Tỷ lệ nợ xấu giai đoạn 2011-2014

Thời gian	T12/2011	T12/2012	T12/2013	T7/2014
Tỷ lệ nợ xấu	3,1%	4,2%	3,6%	4,11 ¹⁵¹

Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả từ UBCSTCQG và nguồn khác.

Mức độ phát triển của thị trường chứng khoán

Giá trị vốn hoá của TTCK

Mặc dù ra đời từ năm 2000, TTCK Việt Nam chỉ thực sự phát triển mạnh kể từ năm 2006. Trong giai đoạn sơ khai 2000-2005, quy mô thị trường rất nhỏ bé với giá trị vốn hoá của toàn thị trường bình quân chưa bằng 1% GDP. Đến giai đoạn 2006-2007 khi Việt Nam hoàn tất đàm phán và gia nhập WTO, quy mô thị trường tăng lên nhanh chóng, với giá trị vốn hoá tăng vọt lên gần 21% GDP vào năm 2006 và đạt đỉnh 39,7% GDP vào năm 2007.

Sau thời gian sụt giảm mạnh vào năm 2008 do khủng hoảng tài chính toàn cầu và sự trỗi dậy của nền kinh tế do gói kích cầu của Chính phủ vào năm 2009, giá trị vốn hoá của thị trường đã bước vào giai đoạn tăng trưởng ổn định, với mức vốn hoá tăng dần từ 19,34% GDP năm 2011 lên mức 31% GDP năm 2014.

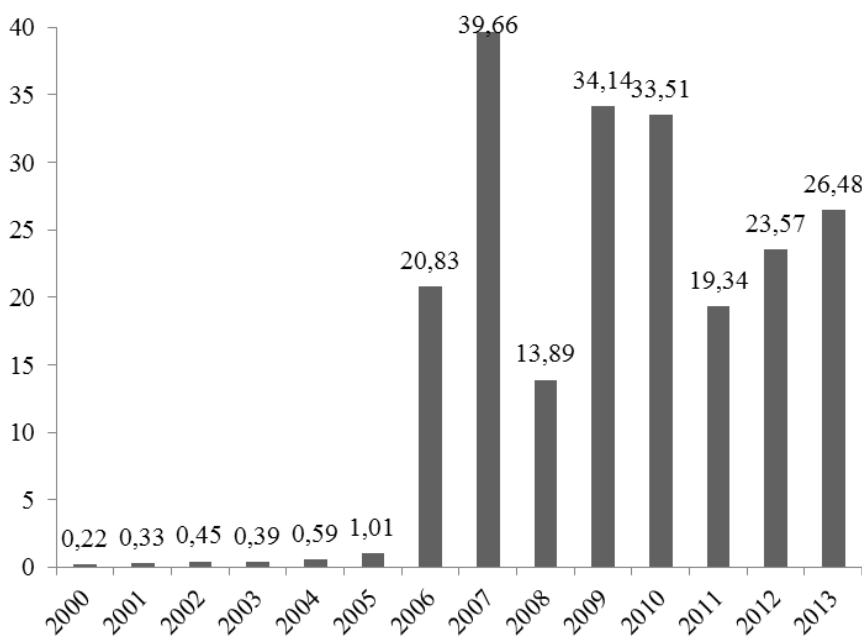
Có thể nói mức độ tăng giá trị vốn hoá trong giai đoạn từ 2011 trở lại đây tương đối bền vững. Nếu như giá trị vốn hoá của thị trường tăng mạnh trong năm 2007 là vì giá cổ phiếu bị “thổi” lên quá cao và trong năm 2009-2010 là vì sự gia nhập thị trường của một lượng lớn các cổ phiếu mới, thì sự gia tăng giá trị vốn hoá trong những năm gần đây đến từ sự tăng trưởng dần dần của các chỉ số chứng khoán và sự gia tăng khối lượng cổ phiếu niêm yết trong khi số mã cổ phiếu niêm yết hầu như giữ nguyên. Cụ thể, nếu như vào cuối năm 2006, trên hai sàn HOSE

¹⁵¹

<http://vneconomy.vn/tai-chinh/no-xau-tang-thong-doc-noi-gi-20140917063034971.htm>

có 106 công ty niêm yết với 1,3 tỷ cổ phiếu, thì vào cuối năm 2011 trên sàn HOSE có 303 công ty niêm yết với 11,6 tỷ cổ phiếu niêm yết. Mặc dù số lượng doanh nghiệp niêm yết đến tháng 6/2014 sụt giảm chỉ còn 300, nhưng số cổ phiếu niêm yết lại tăng lên 16,8 tỷ đơn vị.

Hình 7.4. Tỷ lệ giá trị vốn hoá của các cổ phiếu niêm yết trên GDP (%)¹⁵²



Nguồn: Tổng hợp và tính toán của nhóm tác giả.

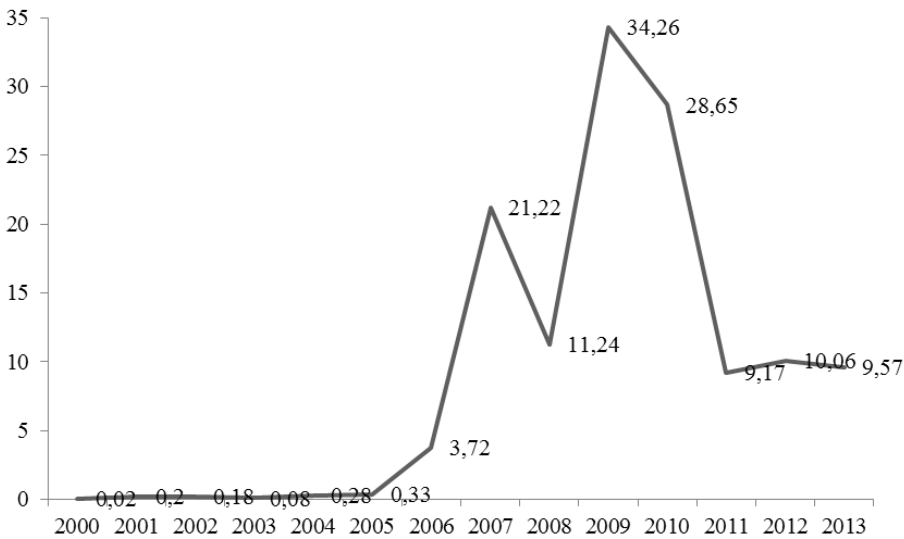
Tuy giá trị vốn hoá của TTCK đã có những mức độ cải thiện so với những năm trước đây nhưng so với các nước trong khu vực thì còn rất nhỏ bé. Tính đến cuối 2011, giá trị vốn của các công ty niêm yết trên sàn HOSE chỉ bằng 1,2% GDP của toàn bộ các nước ASEAN. Trong khi con số này của Indonesia là 25,2%, Malaysia là 25,6%, Philippines là 10,7%, Singapore là 19,9%, Thái Lan là 17,4% (SEADI, 2013, tr. 39).

¹⁵² Tính toán dựa trên số liệu thu thập từ Báo cáo Thường niên của HSX và HNX, Tổng cục Thống kê; chỉ báo gồm giá trị của cổ phiếu niêm yết, không bao gồm giá trị của chứng chỉ quỹ đầu tư; tính tại thời điểm phiên giao dịch kết thúc năm.

Mức độ thanh khoản của TTCK

Mặc dù giá trị vốn hoá cả TTCK Việt Nam đã tăng đều trong ba năm trở lại đây nhưng quy mô giao dịch chưa thực sự được cải thiện. Tỷ lệ giá trị giao dịch của sàn HOSE trên GDP hàng năm chỉ vào khoảng 10% trong cùng quãng thời gian. Tỷ lệ này vẫn còn thấp hơn so với con số 11,24% năm 2008 (Hình 7.5).

Hình 7.5. Tỷ lệ giá trị giao dịch trên sàn HOSE/GDP (%)



Nguồn: Tính toán từ Báo cáo thường niên nhiều năm của HOSE.

Một chỉ số quan trọng khác phản ánh mức độ thanh khoản của TTCK là tốc độ quay vòng vốn (đo bằng tổng giá trị giao dịch chia cho giá trị vốn hoá thị trường). Tính toán cho thấy chỉ số này đã giảm mạnh từ mức đỉnh 141% năm 2009 xuống còn 10,1% vào năm 2013. Tỷ lệ này như vậy đã thấp hơn đáng kể so với giai đoạn trước 2006, khi mà TTCK Việt Nam bắt đầu bùng nổ.

So sánh chỉ tiêu này của Việt Nam với một số nước trong khu vực càng cho thấy TTCK Việt Nam đang mất dần tính hấp dẫn với nhà đầu tư (Hình 7.6). Tốc độ quay vòng vốn của TTCK Việt Nam hiện thấp hơn

Phát triển và tự do hóa thị trường vốn tại Việt Nam

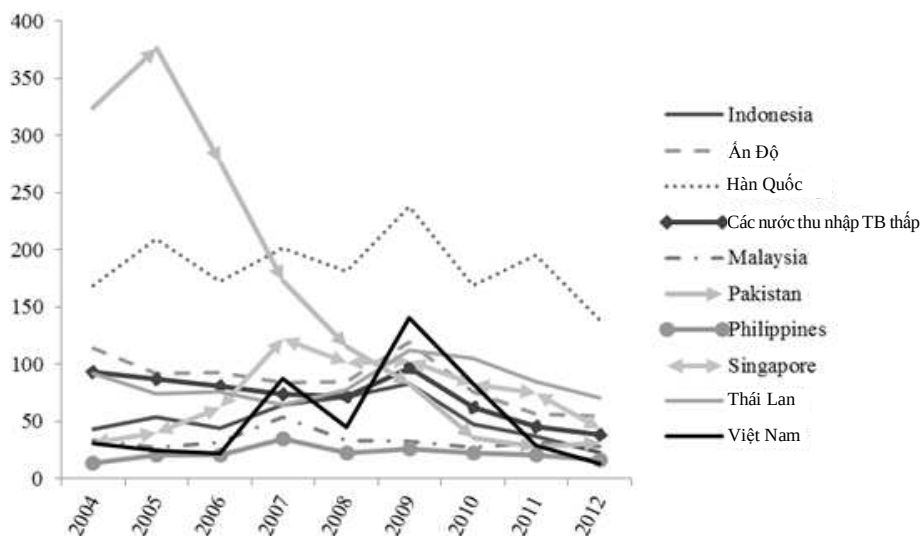
nhiều so với TTCK của các nước trong khu vực như Thái Lan, Philippines, Malaysia, Indonesia... và thấp hơn mức trung bình của các nước có mức thu nhập trung bình thấp. Xu hướng này đã củng cố thêm cho nhận định về sự kém hấp dẫn của TTCK Việt Nam trong khoảng ba năm trở lại đây. Thị trường đã có sự đa dạng hơn về sản phẩm, mức giá cũng ở mức thấp nhưng thanh khoản của thị trường không cao.

Bảng 7.10. Tốc độ quay vòng vốn trên TTCK, 2004-2014¹⁵³

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
31,18	24,77	22,4	87,89	44,76	141	82,69	29,55	13,18	10,1

Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Hình 7.6. Tốc độ quay vòng vốn trên TTCK ở Việt Nam và một số nước, 2004-2012



Nguồn: WB.

¹⁵³ Số liệu từ 2004-2012 lấy từ WB, số liệu năm 2013 được ước tính dựa trên số liệu giao dịch trên thị trường công bố trong Báo cáo Thường niên của HOSE và HNX.

Trong hai năm vừa qua hai Sở GDCK HOSE và HNX đã có nhiều cải tiến để nâng thanh khoản cho thị trường như kéo dài giờ giao dịch sang phiên buổi chiều, mở rộng thêm biên độ giao dịch, giảm thời gian giao dịch từ T+4 xuống T+3 (thời gian thanh toán vẫn giữ nguyên T+3). Tuy nhiên, dường như những thay đổi có tính kỹ thuật này chưa đủ hấp dẫn để thu hút các dòng vốn tham gia TTCK Việt Nam. Thanh khoản của TTCK vẫn phụ thuộc đáng kể vào hệ thống tín dụng-ngân hàng. Ngay khi NHNN thắt chặt tiền tệ và giảm tỷ lệ tín dụng cho đầu tư chứng khoán vào năm 2011, thanh khoản của thị trường bị sụt giảm mạnh. Điều tương tự cũng đã diễn ra vào cuối năm 2014 khi NHNN ban hành Thông tư 36/2014/TT-NHNN giảm vốn vay của các NHTM cho các công ty chứng khoán.

Dường như các công ty chứng khoán vẫn chưa đủ năng lực để huy động nguồn tài chính để đáp ứng nhu cầu vay của nhà đầu tư để thay thế nguồn vốn được cấp từ các NHTM. Các quỹ đầu tư cũng chưa thu hút được vốn từ người dân để đầu tư vào TTCK để cải thiện thanh khoản. Dòng vốn đầu tư gián tiếp nước ngoài vẫn tiếp tục đứng ngoài TTCK Việt Nam trong những năm qua bất chấp việc đồng USD mất giá khiến dòng vốn này đổ mạnh vào các TTCK các nước đang phát triển. Điều này cho thấy đã đến lúc TTCK Việt Nam cần phải có những cải cách mạnh mẽ hơn nữa về cơ cấu hàng hoá, thời gian giao dịch, biên độ giao dịch, mức trần sở hữu cổ phiếu cho nhà đầu tư nước ngoài, v.v. để cải thiện thanh khoản của thị trường.

Tỷ trọng vốn hoá của TOP 10 công ty niêm yết

TTCK Việt Nam có độ tập trung vốn cao vào một số công ty niêm yết. Cụ thể, trên sàn HOSE, vào thời điểm đầu tháng 8/2014, chỉ riêng hai cổ phiếu có mã GAS và VNM đã chiếm khoảng 31% vốn hóa toàn thị trường, còn tỷ trọng của топ 10 cổ phiếu vốn hóa lớn nhất chiếm tỷ trọng tới 62%. Nghĩa là hơn một nửa danh mục đầu tư trên thị trường chỉ tập trung vào một nhóm chưa đến 3% số lượng cổ phiếu. Tỷ trọng này của những năm 2011-2013 thậm chí còn cao hơn nữa (Bảng 7.11).

Trở lại thời điểm năm 2008, 10 cổ phiếu vốn hoá lớn nhất trên sàn HOSE có tỷ trọng là 58%, sau đó giảm mạnh xuống 49% vào năm 2009. Điều này được giải thích bởi sự gia nhập trường của các mã cổ phiếu mới

có vốn hóa thấp và cùng với đó là sự giảm giá mạnh hơn của nhóm mã có khối lượng cổ phiếu niêm yết lớn. Tuy nhiên, con số này trong giai đoạn 2011-2014 lại tăng lên trên mức 60%, cao nhất là năm 2012 đạt 69%. Trong khi đó, số mã cổ phiếu niêm yết đã tăng từ 170 năm 2008 lên 308 vào năm 2012. Điều này chỉ có thể được giải thích bởi giá cổ phiếu của nhóm mười công ty có vốn hóa lớn nhất tăng mạnh hơn các cổ phiếu của doanh nghiệp có vốn hóa nhỏ. Nghĩa là, các cổ phiếu có sức hấp dẫn nhà đầu tư thực chất chỉ tập trung vào một nhóm nhỏ các cổ phiếu, nên mặc dù số lượng các mã niêm yết tăng lên đáng kể trong những năm vừa qua, phần lớn trong số này không nhận được quan tâm của giới đầu tư. Điều này cũng có nghĩa là hiệu quả sản xuất, kinh doanh của phần lớn các doanh nghiệp nhỏ ở mức thấp, việc mở rộng kênh huy động vốn của các doanh nghiệp này thông qua niêm yết trên các sàn GDCK không thực sự đạt được như kỳ vọng.

Bảng 7.11. Tỷ trọng vốn hóa của 10 cổ phiếu vốn hóa lớn nhất thị trường

Năm	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
HOSE	-	-	58%	49%	-	65%	69%	67%
HNX	81%	76%	65%	64%	47%	60%	54%	56%

Nguồn: HOSE, HNX và tính toán của nhóm tác giả.

Điều tương tự cũng diễn ra trên sàn HNX. Tuy nhiên, so với sàn HOSE, sàn HNX là nơi niêm yết cổ phiếu của các doanh nghiệp có quy mô vừa. Vì lẽ đó, giá trị vốn hoá của các mã cổ phiếu đồng đều hơn. Tỷ trọng giá trị vốn hoá của nhóm 10 công ty lớn nhất trên sàn HNX thấp hơn so với con số này trên sàn HOSE, chỉ ở mức 56% vào năm 2013.

Mức độ tập trung vốn hóa lớn vào một nhóm nhỏ số lượng cổ phiếu cho thấy thực chất sản phẩm cho nhà đầu tư trên thị trường chưa đa dạng. Còn rất nhiều các DNNN quy mô lớn chưa được cổ phần hoá hoặc đã cổ phần hoá nhưng vẫn chưa được niêm yết trên sàn chứng khoán. TTCK vì vậy vẫn chưa thành nơi huy động vốn tốt cho nền kinh tế. Sự biến động của các chỉ số trên sàn chứng khoán vẫn chưa thực sự phản ánh được sức khoẻ của nền kinh tế như đa số các TTCK đã trưởng thành khác.

Mức độ phát triển của thị trường TPDN

Dữ liệu về thị trường TPDN từ năm 1994 đến nay cho thấy, hàng năm giá trị trái phiếu do doanh nghiệp phát hành mới so với quy mô nền kinh tế rất thấp, có những năm lượng phát hành mới bằng không, như năm 1997, 2001 và 2002 (Bảng 7.12). Năm có lượng phát hành thành công lớn nhất là 2007 thì giá trị cũng chỉ đạt khoảng 1,75% GDP. Điều này cho thấy thị trường TPDN của Việt Nam còn rất nhỏ bé, xu thế phát triển là không rõ rệt và thiếu tính ổn định.

Bảng 7.12. Độ sâu tài chính của thị trường TPDN, 1994-2013

Năm	Giá trị phát hành mới		%GDP
	Đơn vị	Giá trị ¹⁵⁴	
1994	Triệu USD	34,82	0,21
1995	Triệu USD	0,47	0,00
1996	Triệu USD	23,03	0,09
1997	Triệu USD	0	0
1998	Triệu USD	7,39	0,02
1999	Triệu USD	0,72	0,00
2000	Triệu USD	75,29	0,24
2001	Triệu USD	0	0
2002	Triệu USD	0	0
2003	Triệu USD	251,29	0,63
2004	Triệu USD	21,62	0,05
2005	Triệu USD	191,23	0,33
2006	Triệu USD	1.022,94	1,54
2007	Triệu USD	1.347,92	1,74
2008	Triệu USD	226,87	0,23
2009	Triệu USD	1.723,90	1,63
2010	Tỷ đồng	60.000	1,67
2011	Tỷ đồng	17.350	0,62
2012	Tỷ đồng	27.480	0,84
2013	Tỷ đồng	36.000	1,00

Nguồn: Tổng hợp và tính toán của tác giả.

¹⁵⁴ Số liệu từ 1994-2009 lấy từ Vương Quân Hoàng và Trần Trí Dũng (2010), số liệu 2012-2013 lấy từ UBGSTCQG (2014); số liệu 2010 và 2011 được thu thập từ Internet.

Theo Vương và Trần (2010), TPDN Việt Nam chủ yếu được phát hành bởi các DNNN và một nhóm doanh nghiệp lớn và trong một số ngành nhất định. Báo cáo của UBGSTCQG năm 2012 cho thấy, *“ước tính có đến 51% giá trị TPDN do công ty BĐS phát hành và 40% trái phiếu do các công ty chứng khoán phát hành trong khi chỉ có 9% do doanh nghiệp sản xuất phát hành”*. Điều này có nghĩa là đa phần các doanh nghiệp sản xuất, đặc biệt là các doanh nghiệp vừa và nhỏ, không thể tiếp cận kênh huy động vốn này.

Phát hành trái phiếu là một kênh huy động vốn trung và dài hạn rất hiệu quả đối với doanh nghiệp khi so sánh với việc huy động trên thị trường tín dụng, bởi doanh nghiệp không phải thực hiện nhiều thủ tục, nhất là thủ tục liên quan tới đăng ký giao dịch đảm bảo, chứng minh tài sản thế chấp. Lãi suất của TPDN thường thấp hơn nhiều mức lãi suất vay từ các TCTD. Tuy nhiên, để phát hành được TPDN cần có tổ chức bảo lãnh nên lãi suất cộng với phí bảo lãnh thậm chí cao hơn lãi suất tín dụng. Đây là một trong những lý do khiến cho việc phát hành trái phiếu không hấp dẫn đối với doanh nghiệp. Để TPDN được phát hành thành công, điều quan trọng vẫn là doanh nghiệp phải chứng minh cho nhà đầu tư thấy được tiềm năng tăng trưởng và sự bền vững của dòng tiền của các dự án đầu tư. Tuy nhiên, minh bạch thông tin, đặc biệt là thông tin tài chính luôn là vấn đề lớn đối với các doanh nghiệp Việt Nam.

Mức độ biến động của chỉ số chứng khoán VN-INDEX

Sự biến động của chỉ số VN-Index hàng năm từ năm 2005 đến 2014 cho thấy diễn biến thăng trầm của TTCT Việt Nam (Bảng 7.13). Năm 2005, quy mô thị trường chưa thực sự lớn, nhưng mức biến động của chỉ số Vn-Index đã vào khoảng 11%. Một năm sau đó, mức biến động tăng lên hai lần, ở mức 21% so với bình quân năm. Mức biến động lớn nhất quan sát được là vào năm 2008, thị trường giảm mạnh vào cuối năm, khi đó chỉ số VN-Index có nhiều phiên đã giảm đến 32% so với mức bình quân cả năm. Mức biến động của năm 2009 có giảm hơn, nhưng mức biến động cũng vào khoảng 26%. Từ năm 2010 trở đi biến động của VN-INDEX là không quá lớn, điều phản ánh ít nhiều sự ổn định của toàn thị trường trong những năm gần đây.

Bảng 7.13. Mức độ biến động của chỉ số VN-Index

Năm	Bình quân năm	Độ lệch chuẩn theo năm	Mức phân tán quanh giá trình bình quân
	A	B	C=B/A
2005	262,32	29,16	0,11
2006	506,05	106,51	0,21
2007	1.007,17	77,99	0,08
2008	493,76	157,22	0,32
2009	431,29	111,94	0,26
2010	486,05	30,00	0,06
2011	434,60	40,40	0,09
2012	412,83	30,49	0,07
2013	490,11	17,86	0,04
2014	579,95	29,67	0,05

Nguồn: Tính toán của nhóm tác giả dựa trên số liệu thống kê thị trường hàng ngày.

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Trong gần 30 năm qua, Việt Nam về cơ bản đã phát triển được một thị trường vốn liên thông ở một mức nhất định với thế giới, với các cấu phần thị trường tín dụng và TTCK tương đối hoàn thiện cần thiết cho sự vận hành của một nền KTTT.

Cho tới nay, Việt Nam về cơ bản đã tự do hoá tài khoản vãng lai. Đối với tài khoản vốn, các dòng vốn vào đã tương đối được tự do, đặc biệt là dòng vốn FDI. Các doanh nghiệp nước ngoài hầu như không bị ngăn cản về đầu tư ngành nghề, rút vốn cũng như chuyển lợi nhuận ra bên ngoài. Với dòng vốn FDI, hiện vẫn còn nhiều quy định hạn chế tỷ lệ sở hữu đối với các công ty niêm yết trên sàn chứng khoán cũng như trong một số lĩnh vực đặc biệt như ngân hàng, bảo hiểm. Các doanh nghiệp cũng đã được tự do trong việc vay vốn trung và dài hạn từ nước ngoài, miễn là nằm trong tổng hạn mức vay nợ mà NHNN thiết lập trước đó. Người dân cũng được quyền vay nợ nước ngoài để kinh doanh và tiêu dùng nếu có nhu cầu và có đối tác cho vay. Tuy nhiên, đối với dòng vốn

ra khỏi biên giới quốc gia, Việt Nam còn có rất nhiều quy định hạn chế. Doanh nghiệp phải làm khá nhiều thủ tục để được đầu tư trực tiếp ra nước ngoài. Đầu tư gián tiếp ra nước ngoài luật pháp không cấm, nhưng hiện tại vẫn chưa có thông tư hướng dẫn nhà đầu tư trong nước mở tài khoản cũng như chuyển tiền đầu tư ra nước ngoài cũng như trở lại Việt Nam.

Thị trường tín dụng đã được cải cách mạnh mẽ trong thập niên 1990, cho phép sự tham gia của các NHTM tư nhân trong nước và nước ngoài. NHNN giảm dần sự can thiệp của mình vào các quyết định cấp tín dụng và thoả thuận lãi suất tại các NHTM. Nhờ vậy, cạnh tranh giữa các NHTM ngày càng tăng, giúp cho hệ thống tín dụng-ngân hàng hoạt động hiệu quả hơn, chênh lệch giữa mặt bằng lãi suất huy động và cho vay được thu hẹp. Kết quả là khu vực kinh tế tư nhân ngày càng dễ dàng tiếp cận được tín dụng từ hệ thống NHTM cho mục đích đầu tư và kinh doanh của mình. Tuy nhiên, cho tới nay khu vực NHTMNN vẫn chiếm trên 50% thị phần tín dụng của toàn hệ thống. Ở một chừng mực nào đó, NHNN sử dụng các NHTMNN này như một công cụ để định hướng chính sách tín dụng và lãi suất ưu đãi cho khu vực DNNN. Hệ quả là khu vực tư nhân, đặc biệt là khối doanh nghiệp vừa và nhỏ, vẫn khó tiếp cận tín dụng và phải vay với mức mức lãi suất cao hơn so với khu vực DNNN.

TTCK đã chính thức trở thành kênh huy động vốn mới cho các doanh nghiệp Việt Nam và Chính phủ kể từ năm 2000. Tuy nhiên, phải đến năm 2006 thị trường này mới thực sự phát triển cả về quy mô thị trường cũng như giá trị giao dịch. Hai sàn GDCK HOSE và HNX đã niêm yết khoảng 700 mã cổ phiếu của doanh nghiệp và trên 100 mã TPCP cũng như TPDN. Đây là nơi thu hút được hơn một triệu nhà đầu tư, cá nhân và tổ chức, trong nước cũng như nước ngoài tham gia. Trải qua những thăng trầm trong giai đoạn kinh tế vĩ mô bất ổn và nền kinh tế trong nước rơi vào suy giảm trong giai đoạn 2008-2011, TTCK đã có những bước phát triển bền vững trở lại kể từ năm 2012. Tuy vậy, sự phục hồi của TTCK là khá chậm, trên các khía cạnh vốn hoá thị trường, quy mô giao dịch và tốc độ quay vòng vốn. Doanh nghiệp hầu như vẫn

chưa thể phát hành trái phiếu để huy động vốn. Điều này một phần là do nền kinh tế phục hồi chậm, nhưng một lý do quan trọng là Việt Nam vẫn duy trì các quy định ràng buộc thận trọng và chưa có những cải cách mạnh mẽ để thúc đẩy TTCK phát triển. Cụ thể Việt Nam vẫn duy trì các quy định như: hạn chế mức độ sở hữu của nhà đầu tư nước ngoài (không được sở hữu quá 49% cổ phần các doanh nghiệp niêm yết), thời gian giao dịch mới chỉ giảm về T+3 (thay vì giảm về T+1 hoặc thậm chí T+0 như các TTCK phát triển), biên độ giao dịch hẹp (7% với HOSE và 10% với HNX), và thiếu các sản phẩm phái sinh để phòng hộ rủi ro. Ngoài ra, Nhà nước vẫn tiếp tục nắm giữ một lượng cổ phần rất lớn các công ty niêm yết trên sàn (thậm chí trên 90% ở một số mã cổ phiếu), chưa cổ phần hoá hoặc niêm yết các DNNN quy mô lớn, thiếu một chiến lược cũng như các chính sách khuyến khích các nhà đầu tư tổ chức trong và ngoài nước tham gia, chưa đưa được các nguồn vốn từ các quỹ hưu trí, BHXH, v.v. tham gia thị trường, chưa có những tổ chức xếp hạng tín nhiệm doanh nghiệp độc lập để hỗ trợ các doanh nghiệp phát hành trái phiếu.

Những thăng trầm của thị trường vốn trong giai đoạn từ 2006 trở lại đây cho thấy khả năng kiểm soát rủi ro hệ thống của các cơ quan chức năng của Nhà nước vẫn còn yếu kém. Điều này được thể hiện qua những hiện tượng như nợ xấu của hệ thống tín dụng-ngân hàng lớn, với những số liệu báo cáo không nhất quán từ các TCTD và cơ quan thanh tra của NHNN; các NHTM trong nước vẫn chưa tuân thủ các chuẩn mực quản trị rủi ro Basel II; và các hiện tượng lũng đoạn giá, tạo ra các cơn sóng bất thường trên TTCK vẫn thường xuyên diễn ra. Trong bối cảnh môi trường kinh tế vĩ mô biến động, NHNN đã thực hiện nhiều chính sách tùy nghi như áp đặt trần lãi suất huy động và cho vay, hạn chế tín dụng cho các lĩnh vực phi sản xuất, hạn chế sự hình thành và tồn tại của các NHTM nhỏ, cho phép các NHTM đảo nợ hoặc giãn các khoản nợ đáng lẽ phải ghi nhận là nợ xấu, v.v. Những chính sách này chỉ có tác dụng ngắn hạn. Tuy nhiên, việc kéo dài chúng sau giai đoạn bất ổn khiến cho thị trường tài chính-tín dụng bị kìm hãm phát triển hoặc bị phát triển một cách méo mó.

Để phát triển được thị trường vốn của Việt Nam trong bối cảnh nền kinh tế hội nhập sâu rộng với nền kinh tế thế giới và công cuộc tái cơ cấu nền kinh tế theo hướng tăng trưởng bền vững, chúng tôi đề xuất những kiến nghị chính sách sau.

Thứ nhất, Việt Nam nên mạnh dạn mở cửa hơn nữa tài khoản vốn để giúp doanh nghiệp tận dụng được các cơ hội kinh doanh khi Việt Nam hội nhập sâu với nền kinh tế toàn cầu. Cụ thể, Việt Nam cần nới trần tỷ lệ sở hữu cổ phiếu cho nhà đầu tư nước ngoài trong các doanh nghiệp niêm yết nhiều hơn nữa. Để chống bị các nhà đầu tư nước ngoài thâm tóm, trước mắt Việt Nam có thể quy định phần tỷ lệ sở hữu được nới thêm sẽ là loại cổ phiếu không có quyền biểu quyết.

Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần “cởi trói” mạnh mẽ hơn các dòng vốn đầu tư ra nước ngoài, cả trực tiếp lẫn gián tiếp. Chính sách này không những giúp cho các doanh nghiệp và nhà đầu tư trong nước tận dụng được các cơ hội đầu tư ở nước ngoài mà còn góp phần giúp cho thị trường ngoại hối trong nước được điều hoà một cách tự nhiên, qua đó giải toả áp lực đối với CSTT, hướng CSTT tập trung chủ yếu vào việc để đối phó với lạm phát trong nước.

Thứ hai, NHNN cần tập trung xây dựng cũng như giám sát các quy tắc quản trị rủi ro theo chuẩn Basel II cho các TCTD. Một khi các TCTD đã tuân thủ các quy tắc quản trị rủi ro đạt chuẩn quốc tế, NHNN có thể “cởi trói” hoàn toàn cho các TCTD hoạt động kinh doanh và cạnh tranh lành mạnh với nhau; tức là bãi bỏ các giới hạn trần lãi suất, định hướng tín dụng, giảm tỷ lệ sở hữu cũng như giảm bớt sự can thiệp vào các NHTMNN, cho phép các NHTM nhỏ được phép dễ dàng thành lập và phá sản. Khi đó, NHNN sẽ đóng vai trò độc lập đối với các hoạt động kinh tế của các NHTM và tập trung vào các CSTT và giám sát an toàn hệ thống để bảo vệ đồng nội tệ.

Thứ ba, Việt Nam cần theo đuổi chính sách phát triển TTCK trở thành một kênh huy động vốn trung và dài hạn cho các doanh nghiệp. Muốn vậy, Nhà nước cần phải thực hiện một loạt các biện pháp đồng bộ để tăng giá trị vốn hoá của thị trường cũng như tính thanh khoản của thị trường. Các biện pháp cụ thể có thể bao gồm: (i) niêm yết nhiều hơn nữa

các doanh nghiệp cổ phần có quy mô lớn lên sàn chứng khoán; (ii) giảm mạnh tỷ lệ cổ phần Nhà nước sở hữu tại các công ty niêm yết; (iii) cho phép các nhà đầu tư nước ngoài nắm tỷ trọng cổ phiếu tại các doanh nghiệp nhiều hơn nữa, ngay cả đó chỉ là lượng cổ phiếu không có quyền biểu quyết; (iv) khuyến khích sự phát triển các nhà đầu tư tổ chức bằng các chính sách thuế ưu đãi; (v) cho phép hình thành các quỹ hưu trí, quỹ BHXH tham gia đầu tư trên sàn chứng khoán; (vi) giảm thời gian giao dịch xuống T+2 và tiến tới xuống T+0; và (vii) hình thành và cho phép giao dịch các sản phẩm chứng khoán phái sinh.

Thứ tư, Nhà nước cần hình thành hoặc cho phép tư nhân hình thành các tổ chức đánh giá mức độ tín nhiệm trái phiếu của các doanh nghiệp. Đây là một tiền đề rất quan trọng để phát triển thị trường TPDN, giúp doanh nghiệp có thêm một kênh huy động vốn mới.

Thứ năm, Chính phủ cần xây dựng một cơ chế giám sát thống nhất toàn bộ hệ thống tài chính giữa các cơ quan giám sát của NHNN, Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, MOF và UBGSTCQG¹⁵⁵. Một cơ chế giám sát thống nhất sẽ giúp Việt Nam ngăn chặn được tình trạng sở hữu chéo trong hệ thống tài chính; phòng ngừa các rủi ro có tính hệ thống giữa các thị trường tín dụng, bảo hiểm và chứng khoán; ngăn chặn được các động đầu cơ, thao túng, lũng đoạn giá trên các thị trường tài chính và chứng khoán.

Tài liệu tham khảo

1. Barro, R. 1991, "Economic Growth in a Cross-Selection of Countries", *Quarterly Journal of Economics* 106:407-444.
2. Demirguc-Kunt, A. và R. Levine 1993, "Stock market development and financial intermediary growth : a research agenda," *Policy Research Working Paper Series* 1159, WB.

¹⁵⁵ Có thể tham khảo thêm các nghiên cứu của Võ Trí Thành và Lê Xuân Sang (2013) và Lê Thị Thu Thủy (2012) để nắm rõ hơn những phân tích và kiến nghị về hệ thống/mô hình giám sát tài chính.

3. Demirgüç-Kunt, A. và R. Levine 2008, *Finance, Financial Sector Policies, and Long-Run Growth*, M. Spence Growth Commission Background Paper 11, WB, Washington, DC.
4. Greenidge, K. và C. Milner 2007, "Financial Liberalisation and Economic Growth in the Selected Caribbean Countries", trong Craigwell, R., K. Greenidge and M. Williams (biên tập), *Aspects of Financial Liberalisation and Capital Market Development in the Caribbean*, Central Bank of Barbados.
5. HNX 2004-2013, *Báo cáo thường niên*.
6. HOSE 2008-2013, *Báo cáo thường niên*.
7. IMF 2005, *The IMF's approach to capital account liberalization: evaluation report*.
8. Kaminsky, G. L., và S.L. Schmukler 2003, "Short-Run Pain, Long-Run Gain: The Effects of Financial Liberalisation", *IMF Working Papers*, WP/03/34.
9. Lê Hồng Giang 2012, "Thị trường trái phiếu Việt Nam và kinh nghiệm quốc tế", *Kỷ yếu Diễn đàn kinh tế mùa Xuân năm 2012*.
10. Levine, R. 2005, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, trong Aghion, P. và S. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, 865-934.
11. Lucas, R. 1988, "On the Mechanics of Development Planning", *Journal of Monetary and Economics*, 22.
12. Mc Kinnon R. 1973, *Money and capital in economic development*, Washington DC: Brookings Institution.
13. Mincer, J. 1981, *Human Capital and Economic Growth*, NBER Working Paper No. 803.
14. Nguyễn Đại Lai 2008, "Ngân hàng Việt Nam giai đoạn 1986-1990: Những trang sử khắc nghiệt cần được nhìn lại và suy ngẫm", truy cập từ: <http://www.sbv.gov.vn/>.
15. Nguyễn Toàn Thắng 2010, *Lý luận và thực tiễn về tự do hoá các giao dịch vốn và sự ổn định khu vực tài chính Việt Nam: khuôn khổ chính sách đến 2020*, Báo cáo đề tài Chương trình khoa học trọng điểm cấp nhà nước, Mã số: KX.01.15/06-10.
16. Park, Y.C. và S. Takagi 2011, "Creating an Integrated Market by 2015: Capital Account Liberalization in ASEAN", Presentation at the 9th NIPFP-DEA Research Meeting on Capital Flows, New Delhi, 15-16 March 2011.
17. Romer, P.M. 1990, *Human Capital and Growth: Theory and Evidence*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy.
18. SEADI 2013, *Impact of ASEAN Capital Market Integration on Indonesia's Capital Market and Economy*, Báo cáo công bố bởi the DAI-Nathan Group for review by the United States Agency for International Development.
19. Shaw, E. S. 1973, *Financial Deepening in Economic Development*, New York: Oxford University Press.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

20. Stiglitz, J. 1989, "Financial Markets and Development", *Oxford Review of Economic Policy* 5(4): 55-68.
21. Stiglitz, J. 2000, "Capital Market Liberalization, Economic Growth, and Instability", *World Development*, 28 (6): 1075-1086.
22. UBGSTCQG 2014, Báo cáo Tổng quan thị trường tài chính 2013.
23. Võ Trí Thành, Lê Xuân San, và cộng sự 2013, *Giám sát hệ thống tài chính: Chỉ tiêu và mô hình định lượng*, Báo cáo của Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP tại Việt Nam, NXB Tri thức, Hà Nội.
24. Võ Trí Thành, Lê Xuân Sang và cộng sự 2004, *Thị trường tài chính Việt Nam: Thực trạng, vấn đề và giải pháp chính sách*, NXB Tài chính.
25. MOF (Vụ Tài chính các ngân hàng và Tổ chức tài chính) 2013, *Thị trường trái phiếu Việt Nam và định hướng phát triển*, *Tạp chí Tài chính*, (11).
26. Vương, Q.H. và T.D. Tran 2010, *Corporate Bond Market in the Transition Economy of Vietnam, 1990-2010*, Centre Emile Bernheim Working Paper Series WP-CEB No. 10/001.
27. Vương Quân Hoàng và Phạm Minh Chính 2009, *Kinh tế Việt Nam: Thăng trầm và Đột phá*, NXB Chính trị Quốc gia.
28. Vương Quân Hoàng, Trần Trí Dũng 2008, "Chuyện quỹ đầu tư ở Việt Nam," *Diễn đàn Doanh nghiệp*, 28-1.
29. WB và IMF (2014), *Báo cáo Đánh giá khu vực tài chính Việt Nam*, tháng 6/2014.
30. WB (2013) *Global Financial Development Report*.

Chương 8

Phát triển và tự do hóa thị trường đất đai

Trần Đình Thiên, Phạm Thế Anh, Phí Vĩnh Tường,
Vũ Hoàng Dương, Nguyễn Đình Hoà

Dẫn nhập

Đất đai là một trong những nguồn tài nguyên quan trọng của mỗi quốc gia; là cơ sở cho sự hình thành và phát triển các trung tâm văn hóa, kinh tế, và chính trị. Với tư cách là một nguồn lực sản xuất, đất đai được sử dụng linh hoạt và đa dạng trong các hoạt động sản xuất nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ. Với tư cách là một tài sản, đất đai và các tài sản hình thành trên cơ sở đất đai là một phương thức tích lũy của cải của người dân. Một trong những đặc điểm quan trọng của đất đai là tính chất khan hiếm. Quỹ đất của một quốc gia là hữu hạn, sự gia tăng dân số, sự phát triển của các hoạt động kinh tế, văn hóa, an ninh quốc phòng đã tạo ra áp lực trong việc phân bổ và sử dụng đất đai.

Hình thành và phát triển thị trường đất đai vận hành theo cơ chế giá thị trường được xem là một công cụ quan trọng và tất yếu giúp mỗi quốc gia giải quyết thách thức phân bổ nguồn lực khan hiếm này cho các nhu cầu phát triển. Bên cạnh đó, sự phát triển của thị trường đất đai còn là cơ sở đảm bảo và gia tăng của cải cho người dân.

Việt Nam đã trải qua một thời kỳ phân bổ và sử dụng kém hiệu quả các nguồn lực sản xuất, trong đó có nguồn tài nguyên đất đai, khi áp dụng mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung. Sau gần 30 năm cải cách khung chính sách pháp luật, đất đai đã được phân bổ và sử dụng có hiệu quả hơn. Sự phát triển của khu vực nông nghiệp, công nghiệp và dịch vụ, hay sự phát triển của đô thị ở Việt Nam là những minh chứng cho những nỗ lực phát triển thị trường đất đai của Việt Nam. Thị trường đất đai sơ cấp và thứ cấp, xét theo một nghĩa nào đó, đã được hình thành và phát triển ở Việt Nam.

Khác với các loại thị trường khác ở Việt Nam, nơi Nhà nước thừa nhận sự tồn tại của sở hữu tư nhân đối với các hàng hóa được đem ra giao dịch, thị trường đất đai chỉ tồn tại một hình thức sở hữu duy nhất, sở hữu toàn dân với Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Với đặc thù của sở hữu toàn dân, Nhà nước giữ độc quyền cung ứng hàng hóa (đất đai) trên thị trường sơ cấp. Giao dịch trên thị trường đất đai sơ cấp phản ánh rõ nét nhất việc vận dụng các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với đất đai của Nhà nước.

Trong bối cảnh quyết tâm duy trì hình thức sở hữu đặc thù, Nhà nước đã có những nỗ lực cải cách khung pháp luật (Luật Đất đai và các văn bản dưới luật) để đất đai được sử dụng hiệu quả hơn. Luật Đất đai và các văn bản có liên quan đã biến QSDĐ, vốn là một bộ phận của quyền sở hữu đất đai, thành một loại tài sản danh nghĩa với đầy đủ các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt. Đây là cơ sở hình thành và phát triển thị trường đất đai thứ cấp, thị trường diễn ra các giao dịch mua bán loại tài sản danh nghĩa này. Khác với đất đai là một tài sản thực, loại tài sản danh nghĩa này sẽ mất đi khi thời hạn sử dụng đất kết thúc nếu không được phép gia hạn. Điều này làm tăng mức độ rủi ro với việc đầu tư và phát triển tài sản khi thời hạn kết thúc QSDĐ đến gần.

Mặc dù còn nhiều rủi ro, chi phí giao dịch lớn, nhưng QSDĐ, với tư cách là một tài sản, đã thúc đẩy sự phát triển của thị trường đất đai thứ cấp. Số lượng GCN QSDĐ tăng lên phản ánh lượng cung hàng hóa cho thị trường đất đai thứ cấp có xu hướng tăng lên. Tăng trưởng kinh tế và chuyển dịch cơ cấu theo hướng gia tăng sự đóng góp của khu vực sản

xuất công nghiệp và dịch vụ trong GDP cũng phản ánh phần nào vai trò của thị trường đất đai trong việc tái phân bổ nguồn lực này từ khu vực có năng suất thấp sang những khu vực có năng suất cao hơn. Tuy nhiên, vẫn còn đó những nghi vấn về vai trò và hiệu quả cũng như những tác động tiêu cực và hướng khắc phục của một thị trường đất đai đặc thù Việt Nam đối với tăng trưởng kinh tế và phát triển.

Mục đích của chương này là cung cấp một bức tranh tổng quát về quá trình phát triển thị trường đất đai Việt Nam, đánh giá mức độ tự do hoá cũng như mức độ phát triển hiện tại của thị trường đất đai Việt Nam. Việc đánh giá dựa trên hệ thống các tiêu chí được xây dựng trong phần tiếp theo của chương trên cơ sở tham khảo các đánh giá tương tự ở các nước đang phát triển và có nền kinh tế chuyển đổi (Dale và Baldwin, 2000; Swinnen và Vranken, 2002; Deininger, 2003). Sau phần xây dựng tiêu chí là phần rà soát sự tiến bộ của khung pháp lý, đặc biệt là Luật Đất đai trong việc hình thành và phát triển của thị trường đất đai sơ cấp và thứ cấp. Tiếp đến là các phần đánh giá mức độ tự do hóa và phát triển của thị trường đất đai. Những đánh giá này phần nhiều còn mang tính chất định tính do số liệu thống kê chính thống chưa được phát triển. Phần cuối đưa ra một số nhận xét về những vấn đề Việt Nam cần giải quyết để thúc đẩy sự phát triển thị trường đất đai, phục vụ mục tiêu tăng trưởng kinh tế và phát triển, nâng cao phúc lợi của người dân và cộng đồng.

Hệ thống tiêu chí đánh giá mức độ phát triển và tự do của thị trường đất đai

Là một loại tài sản mà giá trị phụ thuộc nhiều vào cách thức và mục đích sử dụng, thị trường đất đai được hiểu là cơ chế cho phép đất đai được chuyển nhượng tự nguyện từ người sử dụng có năng suất thấp sang người sử dụng có năng suất cao hơn, từ mục đích sử dụng có khả năng sinh lợi thấp sang mục đích sử dụng có khả năng sinh lợi cao hơn.

Khả năng sinh lợi của đất đai phụ thuộc vào mức độ đầu tư cho các tài sản gắn với đất đai, từ đó tạo ra mục đích sử dụng khác nhau cho đất

đai. Nếu đất đai không được đầu tư, đất đai hầu như không có giá trị. Tuy nhiên, để có vốn đầu tư cho đất đai thì đất đai phải có khả năng thế chấp trong hệ thống tín dụng để vay vốn hoặc biến đất đai thành cổ phần để kêu gọi vốn đầu tư từ các nhà phát triển đất đai khác. Đến lượt mình, giá trị thế chấp cũng như chuyển thành cổ phần lại phụ thuộc đáng kể vào tính thanh khoản của đất đai. Bên cạnh đó, khả năng cho thuê lại đất đai hoặc các tài sản trên đất đai cũng ảnh hưởng đáng kể tới giá trị của đất đai (Deininger, 2003).

Những đặc tính kinh tế trên của đất đai dẫn đến sự hình thành nhiều thị trường gắn với đất đai. Thứ nhất là các thị trường đất đai gắn với mục đích sử dụng như thị trường đất nông nghiệp, thị trường đất công nghiệp, thị trường đất ở và thị trường đất dịch vụ thương mại (khách sạn, văn phòng, mặt bằng bán lẻ). Thứ hai là các thị trường cho thuê lại QSDĐ hoặc các BĐS trên đất. Và thứ ba là các thị trường thế chấp (*mortgage market*), từ sơ cấp đến thứ cấp, để biến đất đai và BĐS trở thành các sản phẩm tài chính. Song hành với các tương tác trực tiếp giữa người mua và người bán, người cho thuê và người thuê, là các đại lý môi giới, các công ty tư vấn BĐS, công ty định giá BĐS, v.v. với vai trò cung cấp thông tin, giúp cung và cầu gặp nhau dễ dàng hơn.

Một cơ chế thị trường hoàn hảo sẽ giúp việc phân bổ nguồn cung đất đai theo các nhu cầu sử dụng một cách tối ưu nhất. Khi đó vai trò của nhà nước chỉ là xác lập quyền sở hữu rõ ràng ngay từ đầu cho người dân cũng như khi có sự chuyển nhượng và giải quyết các tranh chấp nảy sinh trong quá trình trao đổi trên thị trường.

Tuy nhiên, do đặc tính đa mục đích sử dụng của đất đai nên có thể xảy ra hiện tượng ngoại ứng tiêu cực (*negative externality*) khi các mảnh đất gần nhau được các chủ thể sử dụng cho nhiều mục đích không tương thích với nhau. Để giải quyết vấn đề này, quy hoạch mục đích sử dụng dài hạn của nhà nước và các tham vấn cộng đồng trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất là cần thiết để tạo ra một môi trường ổn định cho đầu tư dài hạn (Wu, 2008). Đối với các nước đang phát triển, nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất đai thường lớn hơn nhiều so với các nước phát triển, đặc biệt là từ đất nông nghiệp sang đất công

ng nghiệp, cơ sở hạ tầng công cộng, và đất đô thị. Cơ chế thị trường dường như đáp ứng khá chậm chạp nhu cầu này. Đó là lý do các chính phủ thường can thiệp vào quá trình tái phân bổ mục đích sử dụng đất đai. Các can thiệp của nhà nước ở các nước đang phát triển thường không dừng lại ở mức độ quy hoạch mục đích sử dụng đất, mà còn tham gia vào việc kinh doanh các tài sản trên đất thông qua các DNNN cũng như thu hồi đất của người đang sử dụng và chuyển giao cho người sử dụng mới.

Với những đặc trưng trên của thị trường đất đai, để đánh giá mức độ tự do của thị trường đất đai Việt Nam, chúng tôi sẽ cân nhắc ba nhóm tiêu chí liên quan đến: (i) quyền tham gia các thị trường đất đai; (ii) mức độ can thiệp vào các quyết định về giá và giao dịch của các chủ thể và; (iii) vai trò của chính phủ trong việc đảm bảo an toàn tài sản cho các hoạt động trên các thị trường đất đai. Chúng tôi cũng cân nhắc đến khía cạnh sở hữu toàn dân như là một đặc thù của Việt Nam trong quá trình xây dựng các tiêu chí đánh giá. Trong các nhóm tiêu chí lớn sẽ có những tiêu chí nhỏ hơn nhằm xác định rõ hơn mức độ tự do hóa của thị trường đất đai. Tuy nhiên, do hạn chế về số liệu đối với thị trường đất đai nên nhiều tiêu chí sẽ chỉ được đánh giá một cách định tính.

Bảng 8.1. Các chỉ số về mức độ tự do của thị trường đất đai

	Thước đo	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
1. Quyền tham gia các thị trường đất đai			
Quyền tiếp cận thị trường sơ cấp	Số lượng các đối tượng sử dụng đất	Gia tăng nhóm đối tượng được sử dụng đất mở ra cơ hội gia tăng các chủ thể tham gia giao dịch trên thị trường và do đó gia tăng số lượng, quy mô giao dịch trên thị trường đất đai	Luật Đất đai 1987 Luật Đất đai 1993 Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đất đai 1998, 2001, 2010
	Các quyền đối với đất đai. (Trong trường hợp đặc thù của Việt Nam, đó là sự phát triển của các quyền đối với QSDĐ)	Việc hình thành các quyền là cơ sở để đất đai trở thành hàng hóa có thể đem ra giao dịch trên thị trường	Các văn bản pháp luật có liên quan như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Kinh doanh BĐS, Pháp lệnh về

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

	Thời hạn sử dụng đất và sự bảo đảm về thời hạn sử dụng đất	Là yếu tố quyết định động lực đầu tư phát triển đất đai, với tư cách là một nguồn lực sản xuất	nhà ở, Nghị quyết 10/NQ-TW...
Quyền giao dịch các QSDĐ	Giới hạn quy mô đất đai theo đối tượng sử dụng (chính sách hạn điền) Khả năng giao dịch các quyền đối với đất đai	Ảnh hưởng đến quy mô và khối lượng giao dịch trên thị trường đất đai Giao dịch các QSDĐ sẽ trực tiếp thiết lập thị trường đất đai. Nếu không có quyền giao dịch thì không thể biến đất đai thành tài sản sống.	

2. Mức độ tự chủ trong các quyết định về giá và giao dịch của các chủ thể tại các thị trường đất đai

- Can thiệp vào các quyết định giá cả	Sự can thiệp của nhà nước vào cơ chế hình thành giá cả, tùy theo mức độ, sẽ làm méo mó giá cả và do đó hạn chế năng lực xác định đúng giá trị của đất đai của thị trường.
- Các rào cản trong các giao dịch	Nhiều rào cản trong giao dịch sẽ tăng chi phí giao dịch

3. Vai trò của Chính phủ trong việc đảm bảo an toàn tài sản cho các hoạt động kinh doanh đất đai

Đảm bảo quyền sở hữu, sử dụng	Mức độ ổn định, dễ dự báo của chính sách đất đai	Một khung chính sách cấp QSDĐ hoàn thiện, đơn giản, ít thủ tục là cơ sở để đất đai chuyển đổi mục đích sử dụng nhanh chóng theo các yêu cầu của hoạt động kinh tế
Cấp GCN QSDĐ Thủ tục chuyển đổi mục đích sử dụng đất	- Thời gian và số lượng thủ tục cấp GCN QSDĐ và chuyển đổi mục đích sử dụng đất - Áp dụng hay không áp dụng quy định đăng ký hộ khẩu thường trú	- Số lượng thủ tục và thời gian càng ngắn có nghĩa là mức độ tự do hóa trên thị trường đang chuyển biến theo chiều hướng tích cực. - Quy định thường trú ảnh hưởng đến quy mô và khối lượng giao dịch của thị trường

Phát triển và tự do hóa thị trường đất đai

		đất đai và nhà ở đô thị (lớn) là chủ yếu.	
Năng lực quy hoạch	Số lượng thay đổi của quy hoạch, quá trình ra quyết định quy hoạch. Thông tin về quy hoạch	Một hệ thống quy hoạch tốt tạo điều kiện cho cho đất đai được phân bổ đúng và phù hợp với nhu cầu phát triển. Chất lượng quy hoạch ảnh hưởng đến mức độ tự do tham gia thị trường cũng như mức độ linh hoạt trong việc chuyển đổi giữa các sản phẩm (từ đất nông nghiệp sang phi nông nghiệp) trên các thị trường con. Chất lượng quy hoạch không tốt, quy hoạch treo, dẫn tới đất đai bị “giảm” chặt vào những mục tiêu không phù hợp với nhu cầu của nền kinh tế.	Rà soát thông qua các văn bản Luật Đất đai qua các thời kỳ Cổng thông tin điện tử chính phủ PAPI
	Sự tham gia của người dân vào quy hoạch	Người dân có tiếng nói trong việc xây dựng, nâng cao chất lượng quy hoạch sử dụng đất là phương thức cải thiện cơ hội tham gia vào thị trường đất đai	Thay đổi thông qua Luật Đất đai
Mức độ can thiệp của Nhà nước	Diện tích đất được nhà nước trực tiếp giao QSDĐ (không theo cơ chế giá thị trường) cho nhóm đối tượng sử dụng cụ thể trên tổng diện tích đất chưa sử dụng.	Tỷ lệ này phản ánh tỷ trọng hàng hóa giao dịch không theo cơ chế giá thị trường. Tỷ trọng này càng lớn thì thị trường đất đai càng kém phát triển.	Tổng cục Thống kê và điều tra độc lập (Đánh giá định tính do số liệu thống kê chưa được tập hợp đầy đủ.)
	Diện tích đất đai trực tiếp sử dụng bởi nhà nước, DNN, các nông lâm trường quốc doanh (sau đổi tên là các công ty nông lâm nghiệp)	Sự can thiệp trực tiếp của chính phủ càng lớn thì sự tự do hóa trên thị trường đất đai sẽ càng hạn chế	Đánh giá định tính do số liệu thống kê chưa đầy đủ

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Can thiệp của chính quyền trong việc chuyển QSDĐ giữa các chủ thể (stakeholders) của nền kinh tế	Việc xác định giá cả cho cơ chế chuyển nhượng quyền sử dụng bị ảnh hưởng khi số lượng các vụ can thiệp gia tăng hoặc Thất bại của thị trường trong việc dùng cơ chế giá để phân bổ đất đai từ nơi có hiệu quả thấp sang nơi có hiệu quả cao hơn	Số liệu thống kê không đầy đủ, không được công khai. Đánh giá định tính, dựa trên sự phản ánh của hệ thống thông tin và truyền thông chính thống
--	--	---

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng.

Mahoney, Dale, và McLaren (2007) cho rằng số lượng giao dịch đất đai là một trong những tiêu chí quan trọng, phản ánh mức độ phát triển của thị trường đất đai. Số lượng giao dịch thành công (cung gặp cầu) đến lượt nó phụ thuộc vào năng lực cung đất đai, khả năng đa dạng sản phẩm trên thị trường, mức độ đất đai được thể chấp trong hệ thống tín dụng và được góp vốn trong đầu tư kinh doanh, sự phát triển của các tổ chức trung gian và chất lượng thông tin.

Bên cạnh sự phát triển về quy mô thị trường là chất lượng của thị trường, thể hiện qua việc thị trường có phát triển ổn định hay thường xuyên bị rơi vào trạng thái phát triển nóng và trầm lắng, thậm chí “đóng băng”. Chất lượng thị trường còn được thể hiện thông qua sự ổn định của hệ thống pháp luật về đất đai. Sự ổn định của hệ thống pháp luật là cơ sở giảm thiểu chi phí giao dịch và đảm bảo cho sự vận hành hiệu quả của thị trường.

Bảng 8.2. Các chỉ tiêu phản ánh mức độ phát triển của thị trường đất đai

Chỉ số	Cách đo	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
1. Quy mô phát triển của thị trường đất đai			
Cung đất đai	Diện tích đất sản xuất Diện tích đất được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng và số lượng giấy chứng nhận quyền sử dụng	- Yếu tố lượng đất đai được cung ứng ra thị trường sẽ chỉ có ý nghĩa trong ngắn hạn và trung hạn - Số lượng giấy chứng nhận và diện tích được cấp chứng nhận QSDĐ phản ánh lượng cung sẵn sàng giao dịch trên thị trường	Bộ Tài nguyên và Môi trường Tổng cục Thống kê
Quy mô và giao dịch trên thị trường thứ cấp	Số lượng các loại đất (nông nghiệp, công nghiệp, đô thị) và hình thức giao dịch Số lượng GCN QSDĐ được giao dịch	Càng nhiều loại hình sản phẩm và hình thức giao dịch phong phú sẽ càng thúc đẩy sự phát triển của thị trường đất đai Số lượng giao dịch càng nhiều hàm ý thị trường đất đai càng phát triển	SAVILLS, Tạp chí buôn bán BĐS Tổng cục Thống kê Bộ Kế hoạch và Đầu tư
Lượng tài sản góp vốn và thế chấp vay tín dụng là BĐS	Số lượng sổ đỏ được thế chấp để vay vốn	Khả năng tạo vốn cho nhà đầu tư và tăng tính thanh khoản cho thị trường đất đai	Bộ Tài nguyên và Môi trường; CBRE & SAVILLS; TC Tài chính
Nguồn thu cho ngân sách từ đất đai	Số tiền nộp ngân sách từ các hoạt động liên quan đến giao dịch đất đai	Nguồn thu ngân sách càng lớn hàm ý sự phát triển của thị trường đất đai càng lớn	Tổng cục Thống kê
2. Chất lượng phát triển của thị trường đất đai			
Mức độ biến động của thị trường đất đai	Diễn biến thị trường BĐS	Thị trường có chất lượng tốt khi sự biến động trên thị trường diễn ra với tần suất thấp.	CBRE Việt Nam
Sự ổn định và an toàn của hệ thống pháp luật đất đai	Thời gian sửa đổi các văn bản quy phạm	Thời gian càng ngắn thì sự bất ổn và thiếu an toàn càng cao	

Nguồn: Nhóm tác giả tự xây dựng.

Khung pháp lý cho sự phát triển của thị trường đất đai Việt Nam từ sau 1987

Trong giai đoạn 1975-1986, Việt Nam xây dựng nền kinh tế theo mô hình kế hoạch hóa tập trung nên không có các yếu tố để hình thành thị trường đất đai. Trong nông nghiệp chỉ có mô hình kinh tế hợp tác xã nên không có chuyển nhượng ruộng đất, ao hồ. Trong công nghiệp, thương mại, và dịch vụ, mô hình xí nghiệp quốc doanh và hợp tác xã thủ công nghiệp chiếm chủ yếu; đất đai sử dụng cho các hoạt động này được Nhà nước thu hồi từ đơn vị quản lý này sang đơn vị quản lý khác nên cũng không có giao dịch mua bán trên thị trường.

Riêng về lĩnh vực nhà ở, do Nhà nước không đáp ứng đủ nhu cầu trong khi một số nhà ở đã có giấy chứng nhận sở hữu do chế độ cũ cấp¹⁵⁶ nên sự chuyển nhượng “trao tay” giữa những người có nhu cầu vẫn diễn ra. Thị trường “ngầm” có nguyên nhân và xuất phát điểm từ việc Nhà nước chưa có quy định công nhận quyền sở hữu nhà ở và không có quy định hành lang pháp lý cho các giao dịch này.

Đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986 đánh dấu bước chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch sang nền KTTT. Khung khổ pháp lý cho sự hình thành và phát triển của các thị trường cơ bản của một nền KTTT, bao gồm thị trường đất đai, đã được bổ sung, sửa đổi và dần hoàn thiện. Quá trình hình thành và phát triển của thị trường đất đai trong khoảng 30 năm qua có thể được chia thành bốn giai đoạn là 1987-1992, 1993-2002, 2003-2012, và từ 2013 tới nay. Những thay đổi giữa các thời kỳ này gắn liền với những sự thay đổi của Luật Đất đai và những chính sách pháp luật có liên quan.

¹⁵⁶ Ở miền Nam, trước giải phóng (1975), BĐS được cấp Bằng khoán điền thổ, việc mua bán BĐS thông qua Chương khế bằng văn tự mua bán nhà đất (tương tự như cơ quan công chứng ngày nay). Tại Thành phố Hồ Chí Minh hiện còn đang lưu tới 54.862 Bằng khoán điền thổ với trên 180.000 văn tự mua bán nhà đất.

Giai đoạn 1987 – 1992

Luật Đất đai 1987 ra đời trên cơ sở Hiến pháp 1980 là nền tảng pháp lý cho sự hình thành thị trường (đất đai) sơ cấp và thứ cấp. Trên thị trường sơ cấp, Nhà nước, với tư cách là đại diện chủ sở hữu đất đai, độc quyền cung ứng đất đai. Những đối tượng được tham gia giao dịch với nhà nước trên thị trường sơ cấp (được quy định tại Điều 1 và Điều 50) bao gồm: (1) nông, lâm trường; (2) hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông lâm nghiệp; (3) xí nghiệp; (4) đơn vị vũ trang nhân dân; (5) cơ quan nhà nước; (6) các tổ chức xã hội; (7) cá nhân; (8) cá nhân nước ngoài, tổ chức quốc tế; và (9) tổ chức liên doanh, hợp tác giữa Việt Nam với nước ngoài.

Giao dịch diễn ra trên thị trường sơ cấp chỉ được thừa nhận giới hạn trong các hoạt động có tính chất cho thuê, trong đó nhà nước “giao đất” cho các đối tượng nói trên với tư cách là những người sử dụng đất, trong một khoảng thời gian xác định và người sử dụng đóng phí sử dụng đất hàng năm. Những hàng hoá được đem ra giao dịch trên thị trường sơ cấp bao gồm: (1) đất nông nghiệp; (2) đất lâm nghiệp; (3) đất dân cư; và (4) đất chuyên dụng (Điều 8).

Luật Đất đai 1987 và sau này là Pháp lệnh nhà ở 1991 tạo điều kiện cho sự hình thành thị trường thứ cấp, dù còn ở hình thức sơ khai. Trên thị trường thứ cấp, nhà nước chỉ thừa nhận tính hợp pháp của các giao dịch chuyển QSDĐ giữa các nhóm đối tượng là hợp tác xã, tập đoàn sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp (Điều 16); các giao dịch giao đất (có tính chất cho thuê) từ nông lâm trường đến các hộ gia đình là thành viên của nông lâm trường (Điều 27); và các giao dịch mua bán nhà, tài sản trên đất được giao (Điều 4 - Pháp lệnh 1991).

Mặc dù thị trường đất đai được hình thành, nhưng vẫn còn ở dạng sơ khai do những hạn chế của khung khổ pháp lý như sau:

- Đối tượng được tham gia giao dịch còn hạn chế, do khung pháp luật, đặc biệt là Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và Luật Kinh doanh BĐS chưa được bổ sung và hoàn thiện. Số lượng các loại hình giao dịch còn hạn chế, do Nhà nước chỉ thừa nhận tính hợp pháp

của hoạt động chuyển giao QSDĐ và hoạt động mua bán tài sản trên đất đối với một nhóm hữu hạn đối tượng sử dụng đất.

- Quy mô hàng hoá được thực hiện trong mỗi giao dịch thường nhỏ bé do những điều khoản mang tính chất “hạn điền” (Điều 27, Điều 35). Hình thức giao dịch còn sơ khai, số lượng giao dịch ít (do số lượng các đối tượng được tham gia còn hạn chế) nên các dịch vụ trung gian, như môi giới BĐS, kém phát triển.
- Giá cả đất đai do Nhà nước định đoạt, thông qua biểu thuế, phí sử dụng đất. Do những giao dịch mua bán tài sản trên đất, và do đó là mua bán đất đai, thực tế không được thừa nhận, nên một khoản thu lớn từ thuế thu nhập của các giao dịch mua bán tài sản đã bị bỏ qua.
- Tài sản của người sử dụng chỉ được đảm bảo một phần. Đất đai được giao quyền sử dụng nhưng người sử dụng không dự báo được thời điểm hết hạn của quyền sử dụng. Những khoản đầu tư có chi phí chìm (*sunk cost*) không được tính đến khi vấn đề đền bù do hoạt động thu hồi đất đai (kết thúc quyền sử dụng trước thời hạn) đặt ra. Một minh chứng rõ ràng là người dân, đặc biệt là người nông dân, không có động lực đầu tư cho đất đai để nâng cao hơn nữa năng suất lao động cũng như hiệu quả sử dụng đất. Người dân chưa có động lực để phát triển tài sản và chưa có cơ hội để phát triển đất đai với tư cách là tài sản.

Giai đoạn 1993 – 2002

Luật Đất đai 1993 (và các Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật Đất đai vào các năm 1998 và 2001) đánh dấu sự phát triển của trường đất đai, đặc biệt là thị trường đất đai thứ cấp. So với Luật Đất đai 1987, Luật Đất đai 1993 đã có sự tiến bộ khi xác lập các QSDĐ, biến QSDĐ như một bộ phận của quyền sở hữu đất đai thành một tài sản. Cụ thể, Luật Đất đai 1993 cho phép người được QSDĐ thực hiện một số quyền như quyền chuyển đổi, quyền chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp (Điều 3). Hàng hóa giao dịch trên thị trường đất đai được đa dạng hóa với việc tách đất dân cư (Điều 8 Luật Đất đai 1987) thành: (i) đất khu dân cư nông thôn và (ii) đất đô thị (Điều 11, Luật Đất đai 1993).

Đối với các hoạt động giao dịch trên thị trường thứ cấp, Luật Đất đai 1993 trao nhiều quyền hơn cho Chính phủ và chính quyền các cấp trong việc hình thành các loại hàng hóa cơ bản nói trên bằng hệ thống quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, giao đất và cho thuê đất. Bên cạnh đó, thẩm quyền cấp GCN QSDĐ cũng được phân cấp cho các cơ quan quản lý nhà nước ở địa phương. Đây là một tiến bộ nhằm thúc đẩy nhanh hơn quá trình chuyển đổi đất đai như là một tài sản chết thành tài sản sống, được lưu thông trên các thị trường đất đai.

Bộ luật Dân sự 1995 (bộ luật dân sự đầu tiên của Việt Nam) đã bổ sung và cùng với Luật Đất đai hình thành nên những điều kiện cần thiết cho sự phát triển của thị trường đất đai nói chung. Các điều kiện, nội dung hợp đồng mua bán tài sản, về chuyển đổi, cho thuê, thế chấp QSDĐ của hộ gia đình, cá nhân đã được quy định từ Điều 90 đến Điều 744 của Bộ luật Dân sự. Đây là sự thay đổi mang tính đột phá, tạo cơ sở pháp lý cho sự hình thành và phát triển thị trường BĐS.

Đã có nhiều tiến bộ được đưa vào nhằm thúc đẩy sự phát triển của thị trường đất đai. Tuy nhiên, những thay đổi căn bản về cung, cầu và phương thức hình thành giá giao dịch trên thị trường đất đai vẫn chưa được khung chính sách pháp luật bổ sung. Điểm tiến bộ lớn nhất là sự ra đời của Bộ luật Dân sự, hỗ trợ Luật Đất đai trong việc phát triển thị trường. Tuy nhiên, một số hạn chế sau đây vẫn chưa được khắc phục:

- Các nhóm đối tượng tham gia vào thị trường đất sơ cấp vẫn chưa được mở rộng;
- Luật Đất đai 1993 cho phép người được giao QSDĐ được lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất một lần hoặc nhiều lần, nhằm tạo thuận lợi cho người sử dụng đất trong việc thực hiện nghĩa vụ với nhà nước. Luật Đất đai sửa đổi năm 2001 giao thẩm quyền cho Chính phủ quy định về bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất, trên cơ sở quy định về khung giá các loại đất, thuế chuyển QSDĐ, tính giá trị tài sản khi giao đất hoặc khi nhà nước bồi thường, quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất, cấp GCN QSDĐ... Tuy nhiên, cơ chế giá thị trường chưa được hình thành. Giá cả (phí sử dụng đất) và giá trị đền bù do thu hồi, giải toả... được áp dụng bởi khung giá đất do cơ quan chính phủ ban hành;

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

- Với tư cách là một tài sản, GCN QSDĐ chỉ tồn tại trong thời hạn sử dụng đất do Nhà nước quyết định. Tài sản này có thể biến mất khỏi danh mục tài sản của người sử dụng khi thời hạn sử dụng đất kết thúc và người sử dụng đất không được gia hạn vì một lý do nào đó;
- Giống như Luật Đất đai 1987, Luật Đất đai 1993 đặt ra thời hạn sử dụng đất và hạn mức sử dụng đất¹⁵⁷, hạn mức chuyển nhượng đối với đất nông nghiệp. Điều này ảnh hưởng đến quy mô hàng hóa được tham gia giao dịch trên thị trường đất nông nghiệp và do đó, ảnh hưởng đến quy mô đất đai được chuyển đổi theo hướng sử dụng có hiệu quả hơn;
- Thị trường BĐS bắt đầu có sự phát triển, nhưng vẫn còn nhiều hạn chế, khiếm khuyết. Nền kinh tế Việt Nam tồn tại song song hai thị trường BĐS chính thức và không chính thức. Tỷ trọng các giao dịch BĐS chính thức còn thấp và phần lớn được thực hiện dưới dạng giao đất, cho thuê; thế chấp; góp vốn liên doanh bằng giá trị QSDĐ. Các giao dịch BĐS không chính thức vẫn được người dân thực hiện và không có số liệu thống kê. Khung pháp lý về đăng ký chuyển QSDĐ, khung pháp lý về thuế thu nhập và hệ thống giao dịch điện tử liên ngân hàng chưa được hoàn thiện dẫn tới sự kém phát triển của thị trường BĐS chính thức.

Giai đoạn 2003 – 2012

So với Luật Đất đai 1993, Luật Đất đai 2003 đã làm rõ hơn vai trò đại diện của chủ sở hữu về đất đai của Nhà nước và khẳng định Nhà nước có quyền định đoạt đối với đất đai (Điều 5).

¹⁵⁷ *Thời hạn giao đất*: Đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân: 20 năm; đất trồng cây lâu năm, đất rừng sản xuất: 50 năm. *Thời hạn thuê đất*: tương ứng với các loại đất trên, dưới 20 năm và dưới 50 năm. *Hạn điền*: Nghị định 64/CP ngày 27/09/1993 của Chính phủ đã quy định mức hạn điền là 3 ha tại các tỉnh thuộc Nam bộ và 2 ha tại các nơi khác đối với đất trồng cây hàng năm; 10 ha tại các xã đồng bằng và 30 ha tại các xã trung du, miền núi đối với đất trồng cây lâu năm (Điều 5).

Điểm tiến bộ lớn nhất là việc mở rộng đối tượng sử dụng đất, tức cho phép nhiều hơn các nhóm cá nhân, pháp nhân được tham gia giao dịch trên thị trường đất đai. Đối tượng sử dụng đất đã được quy định bởi một điều khoản riêng trong Luật Đất đai 2003 (Điều 9). Thay vì phân chia thành tám nhóm, chủ yếu là các nhóm có sở hữu nhà nước như các Luật Đất đai trước đây, Luật Đất đai 2003 quy định bảy nhóm đối tượng sử dụng đất. Trong đó các nhóm đối tượng thuộc sở hữu nhà nước được gộp chung vào một nhóm. Luật đã bổ sung thêm hai nhóm đối tượng vào nhóm người sử dụng đất là người Việt Nam định cư ở nước ngoài, và tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào Việt Nam theo pháp luật về đầu tư.

Một điểm tiến bộ nữa của Luật Đất đai 2003 là việc bổ sung thêm các quyền đối với QSDĐ và quy định chi tiết “chín quyền” đối với QSDĐ, bao gồm các quyền: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ; thế chấp, bảo lãnh, góp vốn bằng QSDĐ. Tuy nhiên, quyền thế chấp bằng QSDĐ mới chỉ được pháp luật thừa nhận đối với các TCTD có tư cách pháp nhân của Việt Nam.

Việc phân loại đất đã được điều chỉnh để tạo điều kiện cho sự phát triển của thị trường đất đai thứ cấp. Thay vì phân loại giống như cơ cấu nền kinh tế, Luật Đất đai 2003 phân loại đất thành hai nhóm cơ bản nhất là đất nông nghiệp và đất phi nông nghiệp trước khi phân loại chi tiết thành các loại đất khác nhau trong mỗi nhóm. Đất nông nghiệp được chi tiết hóa thành tám loại đất trong khi đất phi nông nghiệp được chi tiết hóa thành mười loại đất. Việc phân loại đất đã góp phần thúc đẩy sự đa dạng hóa các loại hàng hóa giao dịch trên thị trường đất đai, đồng thời giúp nền kinh tế phân bổ đất đai giữa các yêu cầu sử dụng một cách hiệu quả hơn.

Đối với việc thực hiện nghĩa vụ của người sử dụng đất, Luật Đất đai 2003 cho phép tổ chức kinh tế, hộ gia đình, cá nhân được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất. Doanh nghiệp sử dụng đất có quyền lựa chọn hình thức trả tiền thuê đất một lần hoặc nhiều lần. Việc đưa ra các lựa chọn nhằm tạo điều kiện thuận lợi để khuyến khích các chủ thể tham gia vào thị trường đất đai.

Luật Đất đai 2003 đã sửa đổi về hạn mức sử dụng đất nông nghiệp, hạn mức giao đất nông nghiệp không thu tiền sử dụng đất theo hướng nếu vượt hạn mức giao đất phải chuyển sang thuê đất, trừ diện tích đất thuê, đất nhận chuyển nhượng, đất được thừa kế, tặng cho. Luật cũng đã quy định hạn mức đất một cách chi tiết hơn ra nhiều loại đất và chi tiết cho khu vực nông thôn, thành thị.

Luật Đất đai 2003 đã hình thành cơ chế định giá dựa trên nguyên tắc "Sát với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường trong điều kiện bình thường; khi có chênh lệch lớn so với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường thì phải điều chỉnh cho phù hợp"¹⁵⁸. Tuy nhiên Luật chưa làm rõ thế nào là "sát" với giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường và chưa làm rõ được thế nào là "trong điều kiện bình thường".

Dựa trên Luật Đất đai 2003, Chính phủ ban hành khung giá đất và phương pháp xác định giá đất hàng năm. Giá đất được sử dụng làm căn cứ để tính toán nghĩa vụ tài chính cho các đối tượng sử dụng đất và thực hiện đền bù khi nhà nước thu hồi đất. Như vậy, trên thị trường sơ cấp, giá đất vẫn được quyết định bởi Nhà nước, và giá này chỉ phục vụ cho việc đền bù cũng như nghĩa vụ tài chính.

Bên cạnh đó, giai đoạn này cũng ghi nhận sự ra đời của Luật Nhà ở năm 2005. Có nhiều vấn đề lần đầu tiên được đưa vào luật này để làm cơ sở pháp lý cho việc phát triển thị trường BĐS như cơ chế phát triển nhà ở thương mại để bán, cho thuê... Ngoài ra, một số vấn đề đã được pháp luật điều chỉnh nhưng lại quy định rải rác tại nhiều văn bản với hiệu lực pháp lý khác nhau, như giao dịch về nhà ở quy định trong Pháp lệnh nhà ở năm 1991, cấp Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở quy định tại Nghị định số 60/CP ngày 05/07/1994 của Chính phủ, việc ưu đãi phát triển nhà ở thương mại quy định tại Nghị định số 71/2001/NĐ-CP ngày 5/10/2001 của Chính phủ, sở hữu nhà ở của người Việt Nam định cư ở nước ngoài quy định trong Nghị định số 81/2001/NĐ-CP năm 2001 của Chính phủ, v.v. Sau khi có Luật Nhà ở ban hành, các quy định này đã

¹⁵⁸ Điều 56, khoản 1, điểm a.

được quy định thống nhất, đồng bộ trong một văn bản pháp lý có giá trị cao, tạo thuận lợi cho việc áp dụng.

Nhằm thúc đẩy sự phát triển hơn nữa thị trường BĐS, Luật Kinh doanh BĐS 2006 và Nghị định số 153/2007/NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Kinh doanh BĐS là những văn bản quy phạm pháp luật chuyên ngành đầu tiên điều chỉnh hoạt động kinh doanh BĐS. Đây là hành lang pháp lý tương đối hoàn chỉnh để điều tiết thị trường BĐS, bao gồm cả việc tạo lập, giao dịch, xác lập quyền sở hữu, quản lý khai thác, sử dụng sản phẩm BĐS, cũng như quản lý các chủ thể tham gia thị trường.

Tóm lại, trong giai đoạn 2003 – 2012, Luật Đất đai 2003 tiếp tục hoàn thiện các quyền liên quan đến QSDĐ, mở rộng đối tượng sử dụng đất và đã mở rộng các điều kiện để thuận lợi cho việc thực hiện các giao dịch về đất đai như người sử dụng đất có thể lựa chọn các hình thức thuê đất, trả tiền thuê đất... Các điểm mới này của Luật Đất đai 2003, cùng với sự ra đời của Luật Nhà ở 2005 và Luật Kinh doanh BĐS 2006, đã góp phần thúc đẩy thực hiện các giao dịch về đất đai và sự phát triển của thị trường BĐS.

Tuy nhiên, đây cũng là giai đoạn mà thị trường BĐS trải qua nhiều thái cực phát triển “nóng”, “lạnh” trái chiều. Sau khi bùng phát tăng nóng trở lại vào các năm 2002-2003, Nghị định 181 ngày 29/10/2004 (hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2003) đưa ra quy định “dự án phải xây dựng nhà xong mới được bán” (tức không cho phép bán đất nền) đã tác động mạnh đến thị trường BĐS. Với quy định này, thị trường BĐS đã bị chặn đứng lại một cách đột ngột, đang từ một thị trường “sốt nóng” chuyển sang trạng thái một thị trường “đóng băng” trong hai năm 2005-2006. Nhưng thị trường BĐS lại phát triển “nóng” vào năm 2007-2008 khi Việt Nam gia nhập WTO; giá cả BĐS tăng cao, cộng với tình trạng đầu cơ, kích giá, tạo giá ảo vượt quá khả năng chi trả. Từ năm 2009 tới 2013, thị trường BĐS lại rơi vào tình trạng ảm đạm do nền kinh tế suy giảm. Điều này cho thấy thị trường đất đai và thị trường BĐS của Việt Nam còn nhiều khuyết tật, phát triển chưa thực sự bền vững.

Giai đoạn 2013 tới nay

Luật Đất đai 2013 tiếp tục khẳng định Nhà nước là đại diện của chủ sở hữu về đất đai (Điều 4) và giữ nguyên các QSDĐ như Luật Đất đai 2003.

Nhóm đối tượng sử dụng đất được bổ sung bao gồm doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

Việc thực hiện nghĩa vụ đối với QSDĐ được bình đẳng hóa giữa các đối tượng sử dụng đất là doanh nghiệp trong nước và nước ngoài. Luật Đất đai 2013 cho phép các doanh nghiệp trong nước và nước ngoài đều có quyền lựa chọn thuê đất trả tiền hàng năm hoặc trả tiền một lần. Luật cũng cho phép Việt kiều và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có thể được kinh doanh BĐS từ đó tạo ra một môi trường kinh doanh cạnh tranh đồng thời bảo đảm việc sử dụng đất hiệu quả hơn.

Luật Đất đai 2013 tăng thời hạn giao đất trồng cây hàng năm, đất nuôi trồng thủy sản, đất làm muối cho hộ gia đình, cá nhân từ 20 năm lên 50 năm. Tuy nhiên, Luật vẫn giữ nguyên hạn mức thời gian sử dụng đất trồng cây lâu năm đối với mỗi cá nhân, hộ gia đình.

Điểm tiến bộ trong Luật Đất đai 2013 là thể chế hóa nguyên tắc cấp GCN QSDĐ (Điều 98). Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2013 cũng cho phép đa sở hữu QSDĐ và các tài sản gắn liền với đất đai, bảo vệ quyền của những người sử dụng đất khi giao dịch.

Luật Đất đai 2013 không quy định thời gian giải quyết đối với từng thủ tục hành chính về đất đai, nhưng bổ sung quy định về công khai thủ tục hành chính về đất đai. Điều này giúp thuận tiện cho người dân và doanh nghiệp biết về quy trình và thời gian, trách nhiệm của các cơ quan trong việc giải quyết từng loại thủ tục hành chính.

Cơ chế định giá của Nhà nước giai đoạn này được xây dựng dựa trên nguyên tắc: “Phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường của loại đất có cùng mục đích sử dụng đã chuyển nhượng, giá trúng đấu giá QSDĐ đối với những nơi có đấu giá QSDĐ hoặc thu nhập từ việc sử

dụng đất”¹⁵⁹. So với Luật Đất đai 2003, Luật Đất đai 2013 đã làm rõ hơn nguyên tắc “sát với giá thị trường”. Cụ thể là lấy giá phổ biến và có cân nhắc đến mục đích sử dụng đất và thời hạn sử dụng đất; đối với những nơi, những loại đất không có giao dịch thì việc định giá phải áp dụng các phương pháp khác.

Chính phủ ban hành khung giá đất định kỳ năm năm một lần và nguyên tắc điều chỉnh khung giá áp dụng cho từng loại đất, theo từng vùng. Bảng giá đất này được công khai vào ngày 01/01 của năm đầu kỳ. Cũng như giai đoạn trước, bảng giá đất đai được sử dụng để thực hiện nghĩa vụ tài chính trong quá trình sử dụng đất nhưng đã bỏ việc áp dụng giá đất để bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Thay vào đó, giá đền bù cho người sử dụng đất khi bị Nhà nước thu hồi được quyết định dựa trên giá cả của các hội đồng tư vấn và thẩm định giá. Luật Đất đai 2013 xác định các điều kiện để được bồi thường, đền bù thay vì quy định các trường hợp không được đền bù. Nguyên tắc bồi thường được phân cấp cho UBND tỉnh quyết định.

Một điểm đáng lưu ý khác là sự ra đời của Luật Kinh doanh BĐS năm 2014 với nhiều điểm mới tích cực. Đó là việc nhà đầu tư được kinh doanh nhà, công trình xây dựng hình thành trong tương lai. Việc bán nhà ở hình thành trong tương lai thì Luật Kinh doanh BĐS 2006 đã quy định nhưng chưa chặt chẽ và do vậy, phát sinh nhiều khiếu kiện, tranh chấp do chủ đầu tư không bàn giao nhà cho khách hàng theo các cam kết. Luật Kinh doanh BĐS 2014 đã khắc phục các bất cập này bằng việc bổ sung quy định về điều kiện của BĐS hình thành trong tương lai (Điều 55) và chủ đầu tư phải được TCTD bảo lãnh bán, cho thuê nhà ở hình thành trong tương lai (Điều 56).

Luật Kinh doanh BĐS 2014 mở rộng phạm vi hoạt động kinh doanh BĐS của tổ chức, cá nhân trong nước. Luật cũng đã quy định chi tiết phạm vi, hình thức kinh doanh BĐS đối với từng chủ thể kinh doanh BĐS. Tuy nhiên, Luật Kinh doanh BĐS 2014 lại tăng yêu cầu vốn pháp định tối thiểu của doanh nghiệp kinh doanh BĐS lên mức 20 tỷ đồng so

¹⁵⁹ Điều 112, khoản 1, điểm c.

với mức 6 tỷ đồng theo Luật Kinh doanh BĐS 2006. Mặc dù mục đích của quy định mới này là nhằm lựa chọn những doanh nghiệp đủ năng lực tài chính tham gia vào kinh doanh BĐS, nhưng nó đã phần nào hạn chế sự tham gia của các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ vào thị trường này.

Luật Nhà ở năm 2014 đã nói lỏng hơn quy định về người nước ngoài được mua và sở hữu nhà ở tại Việt Nam. Theo đó, về đối tượng được sở hữu nhà ở là cá nhân nước ngoài được phép nhập cảnh vào Việt Nam; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, chi nhánh, văn phòng đại diện của doanh nghiệp nước ngoài, quỹ đầu tư nước ngoài và chi nhánh ngân hàng nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam. BĐS thuộc quyền sở hữu của cá nhân người nước ngoài có thể được cho thuê lại, mua bán, thừa kế hoặc thế chấp (trước đây, người nước ngoài chỉ được mua nhà với mục đích dùng để ở).

Nhìn chung, Luật Đất đai 2013 được đánh giá là có nhiều điểm tích cực cho sự phát triển của thị trường BĐS so với giai đoạn trước. Cụ thể Luật Đất đai 2013 giúp lành mạnh hóa thị trường BĐS, lựa chọn được những nhà đầu tư đủ năng lực tài chính để tham gia thị trường, tạo sự cạnh tranh bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong và ngoài nước; việc nói lỏng các quy định đối với người nước ngoài mua và sở hữu nhà ở sẽ góp phần tăng đối tượng tham gia về phía cầu trên thị trường BĐS. Ngoài ra, mặc dù chưa thể đánh giá được những tác động tích cực hay tiêu cực từ Luật Kinh doanh BĐS 2014 và Luật Nhà ở 2014 nhưng sự ra đời của những văn bản pháp lý này là nền tảng để các loại hình thị trường liên quan đến đất đai có thể phát triển mạnh hơn trong tương lai.

Đánh giá mức độ tự do hoá thị trường đất đai Việt Nam

Cải cách Luật Đất đai, Luật Kinh doanh BĐS, Luật Nhà ở, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư và các văn bản dưới luật đã mở rộng cơ hội tham gia thị trường cho các nhóm đối tượng sử dụng khác nhau. Gần ba thập kỷ qua, các nhóm đối tượng sử dụng đất đai tăng lên, góp phần

tăng độ bao phủ các nhóm người dân và các tổ chức kinh tế - xã hội trong nước cũng như quốc tế.

Số lượng các quyền đối với QSDĐ không ngừng được bổ sung (cùng với việc ban hành các luật đất đai), góp phần biến QSDĐ như một bộ phận của quyền sở hữu đất đai thành một tài sản danh nghĩa với tương đối đầy đủ các quyền. Thông qua việc cho phép người sử dụng đất đai thực hiện các QSDĐ, nhà nước đã gián tiếp thúc đẩy quá trình tái phân phối lại đất đai, với tư cách là nguồn lực sản xuất đến những nơi có năng suất cao hơn, theo cơ chế thị trường. Cũng thông qua việc cho phép giao dịch và hoàn thiện luật pháp đảm bảo tài sản danh nghĩa, các chủ thể đang được giao QSDĐ có động lực đầu tư vào đất đai (tài sản thực) với mục tiêu duy trì và phát triển tài sản đang thuộc quyền sử dụng.

Mức độ can thiệp của Nhà nước vào thị trường đất đai cũng giảm đáng kể. Cơ chế hình thành khung giá đất đã có sự tham chiếu với giá tự do và phạm vi áp dụng khung giá đất cũng đã có sự thu hẹp, góp phần mở rộng tầm ảnh hưởng của cơ chế giá thị trường đối với các loại hình giao dịch.

Mặc dù thị trường đất đai đã đạt được mức độ tự do trên một số chiều kích nói trên, nhưng những chiều kích khác vẫn cần được cải thiện. Đó là vấn đề về năng lực quy hoạch sử dụng đất đai và khả năng tham gia của người dân trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất đai. Những vấn đề về quy hoạch treo, sự mâu thuẫn giữa quy hoạch phát triển kinh tế xã hội với quy hoạch phát triển khu kinh tế cửa khẩu,... là những minh chứng cho thấy năng lực xây dựng quy hoạch sử dụng đất đai và sự phối hợp giữa các bộ ngành để sử dụng đất đai hiệu quả cũng còn nhiều vấn đề cần giải quyết. Số lượng người dân được phép tham gia vào quy hoạch và có ý kiến đối với quy hoạch, tuy có tăng lên, nhưng vẫn còn ở một tỷ lệ rất nhỏ trên tổng dân số. Bởi vậy, có thể nói việc tham gia góp ý kiến của người dân trong quá trình quy hoạch đất chỉ mang tính chất hình thức chứ chưa đi vào thực chất.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng là sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan nhà nước. Về mặt định tính, số vụ can thiệp trong quá trình chuyển nhượng QSDĐ giữa các nhóm người sử dụng có xu

hướng giảm đi nhưng đất đai trực tiếp sử dụng bởi nhà nước vẫn còn rất lớn. Quá trình cải cách nông lâm trường quốc doanh, nay là các công ty nông lâm nghiệp, vẫn chưa đạt được tiến bộ như mục tiêu đặt ra.

Quyền tham gia các thị trường đất đai

Quyền tiếp cận thị trường sơ cấp

Quyền tiếp cận thị trường sơ cấp của người dân đã không ngừng được mở rộng sau mỗi lần sửa đổi luật đất đai trên các phương diện mở rộng đối tượng được giao đất, thuê đất; quyền được giao đất, thuê đất ngày càng bình đẳng giữa các thành phần kinh tế; và quá trình giao đất, thuê đất ngày càng minh bạch hơn.

Về phương diện thứ nhất, nhóm đối tượng được cấp QSDĐ đã tăng lên đáng kể. Với Luật Đất đai 1987, tham gia giao dịch trên thị trường đất đai chính thức chỉ có Nhà nước, các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, các nông trường quốc doanh, và các hợp tác xã. Sau khi có Luật Đất đai 1993 và những luật sửa đổi sau đó, người dân và nhà đầu tư trong nước, ngoài nước đã được tham gia giao dịch trên thị trường đất đai. Tuy nhiên, phạm vi tham gia của các nhà đầu tư nước ngoài còn nhiều giới hạn. Cụ thể, các nhà đầu tư nước ngoài chỉ có thể tham gia phát triển KCN hay phát triển các hệ thống cảng biển quốc tế. Luật Đất đai 2003 và Luật Đất đai 2013 tiếp tục mở rộng khả năng tham gia thị trường của các nhóm đối tượng nước ngoài, cụ thể cho phép người Việt Nam định cư ở nước ngoài, có thể được sử dụng đất do Nhà nước cấp (Chi tiết xem Bảng 8.3).

Về phương diện thứ hai, Luật Đất đai 2013 tiếp tục xu hướng thu hẹp các trường hợp được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, giao đất có thu tiền sử dụng đất, chuyển cơ bản sang áp dụng hình thức thuê đất; thực hiện cơ chế đấu giá QSDĐ khi giao đất có thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất. Các tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ về mặt tài chính không được thực hiện giao đất không thu tiền sử dụng đất như Luật Đất đai năm 2003 mà phải chuyển sang thuê đất¹⁶⁰. Luật Đất đai

¹⁶⁰ Cụ thể, có ba nhóm đối tượng sử dụng đất bị chuyển từ hình thức giao đất không thu tiền sang giao đất có thu tiền, gồm: (i) Tổ chức sử dụng đất vào mục đích nghiên cứu, thí nghiệm, thực nghiệm về nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm

năm 2013 bổ sung quy định doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng thuộc đối tượng được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất để thực hiện dự án đầu tư xây dựng nhà ở để bán hoặc để bán kết hợp cho thuê. Đối với các dự án sản xuất kinh doanh phi nông nghiệp của các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước trước đây được lựa chọn giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất thì nay không còn được lựa chọn giao đất có thu tiền sử dụng đất nữa mà chỉ áp dụng hình thức thuê đất.

Về phương diện thứ ba, Luật Đất đai 2013 đã quy định cụ thể hơn căn cứ giao đất, cho thuê đất và chuyển mục đích sử dụng đất. Căn cứ giao đất, cho thuê đất gắn chặt với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất hàng năm của huyện đã được UBND cấp tỉnh phê duyệt. Tuy nhiên, Luật Đất đai 2013 lại đưa ra các điều kiện cho chủ thể xin giao đất, xin thuê đất. Các điều kiện này thuộc ba nhóm: (i) điều kiện chuyển đổi mục đích sử dụng các loại đất liên quan đến an ninh, quốc phòng, đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, và đất rừng đặc dụng; (ii) điều kiện về năng lực tài chính, ký quỹ, và không vi phạm pháp luật của các doanh nghiệp muốn được Nhà nước giao đất, cho thuê đất và; (iii) hộ gia đình, cá nhân thuê đất để sử dụng vào mục đích thương mại, dịch vụ với diện tích từ 0,5 ha trở lên. Trong khi điều kiện đầu là cần thiết để bảo vệ những loại đất có tính cộng đồng thì các điều kiện sau cản trở sự tham gia của các nhà đầu tư nhỏ vào thị trường BĐS.

muối; (ii) Hợp tác xã nông nghiệp sử dụng đất làm mặt bằng xây dựng trụ sở hợp tác xã, sân phơi, nhà kho; xây dựng các cơ sở dịch vụ trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối và; (iii) Đơn vị vũ trang nhân dân được Nhà nước giao đất để sản xuất nông nghiệp, lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, làm muối hoặc sản xuất kết hợp với nhiệm vụ quốc phòng, an ninh. Ngoài ra, nếu như trong Luật Đất đai 2003, đất làm nghĩa trang nghĩa địa là đối tượng thuộc nhóm được giao đất không thu tiền sử dụng đất, thì với Luật Đất đai 2013, tổ chức kinh tế được Nhà nước giao đất thực hiện dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng QSDĐ gắn với hạ tầng thì thuộc trường hợp giao đất có thu tiền sử dụng đất.

Bảng 8.3. Các phương thức tiếp cận QSDĐ theo nhóm đối tượng sử dụng đất theo Luật Đất đai 2013

Các phương thức	Các nhóm đối tượng sử dụng đất						
	Tổ chức trong nước	Hộ gia đình, cá nhân trong nước	Cộng đồng dân cư	Tổ chức tôn giáo	Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao	Người Việt Nam định cư ở nước ngoài	Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài
Nhận QSDĐ từ trao đổi QSDĐ nông nghiệp		V	V				
Mua QSDĐ	V	V				V*	V**
Nhận QSDĐ dưới dạng biếu tặng	V	V	V				
Thừa kế QSDĐ	V	V	V				
Nhận QSDĐ từ việc mua lại, thuê, thừa kế, nhận quà tặng, nhà ở gắn với đất đai						V	
Nhận QSDĐ từ góp vốn	V						V
Nhà nước giao QSDĐ	V	V	V	V		V	V***
Nhà nước cho thuê đất	V	V			V	V	V
Nhà nước cấp đất	V	V	V	V			
Nhận QSDĐ từ:	V	V				V	V
- Giải quyết tranh chấp bởi các cơ quan có thẩm quyền hoặc tòa án;							
- Thanh lý các tài sản thế chấp;							
- Đấu thầu;							
- Tách, chia QSDĐ.							

Ô màu ghi: thay đổi Luật Đất đai 2013 so với Luật Đất đai 2003

(*) Chỉ trong các KCN, đặc khu kinh tế, khu chế xuất, và trong các dự án phát triển nhà theo Luật Nhà ở.

(**) Chỉ dưới hình thức góp vốn.

(***) Chỉ cho việc triển khai dự án phát triển nhà để bán hoặc bán và cho thuê.

Nguồn: Baker & McKenzie (Vietnam) limited, Q2 2014.

Quyền giao dịch QSDĐ

Sau khi đất đai được Nhà nước giao, cho thuê thì QSDĐ trở thành tài sản của những người được Nhà nước giao đất, cho thuê đất. Người sử dụng đất có các quyền giao dịch QSDĐ này. Khác với luật đất đai trước đó, Luật Đất đai 2003, và sau này là Luật Đất đai 2013, đã dành riêng một điều để quy định chi tiết về bảy nhóm đối tượng sử dụng đất có các quyền tham gia giao dịch QSDĐ trong những phạm vi nhất định¹⁶¹. Trên thị trường sơ cấp, các nhóm người này có thể tham gia đấu giá QSDĐ với Nhà nước. Trên thị trường thứ cấp, các nhóm người sử dụng đất có các quyền như chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho QSDĐ, tài sản gắn liền với đất; thế chấp, góp vốn bằng QSDĐ, tài sản gắn liền với đất. Số lượng các quyền này đã tăng lên so với trước đây (Bảng 8.4).

Kể từ Luật Đất đai 2003 trở đi, để giao dịch các QSDĐ có thể diễn ra thì hai bên tham gia giao dịch phải thoả mãn một số điều kiện chung

¹⁶¹ Bảy nhóm đối tượng có quyền giao dịch QSDĐ là:

1. Tổ chức trong nước gồm cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức kinh tế, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, tổ chức sự nghiệp công lập và tổ chức khác theo quy định của pháp luật về dân sự;
2. Hộ gia đình, cá nhân trong nước;
3. Cộng đồng dân cư gồm cộng đồng người Việt Nam sinh sống trên cùng địa bàn thôn, làng, ấp, bản, buôn, phum, sóc, tổ dân phố và điểm dân cư tương tự có cùng phong tục, tập quán hoặc có chung dòng họ;
4. Cơ sở tôn giáo gồm chùa, nhà thờ, nhà nguyện, thánh thất, thánh đường, niệm Phật đường, tu viện, trường đào tạo riêng của tôn giáo, trụ sở của tổ chức tôn giáo và cơ sở khác của tôn giáo;
5. Tổ chức nước ngoài có chức năng ngoại giao gồm cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự, cơ quan đại diện khác của nước ngoài có chức năng ngoại giao được Chính phủ Việt Nam thừa nhận; cơ quan đại diện của tổ chức thuộc Liên hiệp quốc, cơ quan hoặc tổ chức liên chính phủ, cơ quan đại diện của tổ chức liên chính phủ;
6. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài theo quy định của pháp luật về quốc tịch;
7. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài gồm doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp liên doanh, doanh nghiệp Việt Nam mà nhà đầu tư nước ngoài mua cổ phần, sáp nhập, mua lại theo quy định của pháp luật về đầu tư.

thay vì các điều kiện riêng đối với từng quyền (chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế QSDĐ, thế chấp bằng QSDĐ) như trong Luật Đất đai 1993. Với bên được chuyển nhượng QSDĐ thì yêu cầu phải có nhu cầu sử dụng đất, sau khi nhận quyền sử dụng thì diện tích đất sử dụng phải dưới hạn mức cho phép với từng loại đất. Với đất nông nghiệp thì người nhận chuyển nhượng phải là cá nhân hoặc hộ gia đình trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Với bên chuyển nhượng, thì yêu cầu phải có GCN QSDĐ, đất không có tranh chấp, QSDĐ không bị kê biên để bảo đảm thi hành án, và trong thời hạn sử dụng đất. Có thể nói, việc gộp chung các điều kiện để thực hiện các QSDĐ đã giảm bớt sự can thiệp của Nhà nước vào việc thực hiện các giao dịch về đất đai.

Bảng 8.4. Thay đổi quyền đối với QSDĐ qua các thời kỳ

Trước 1993	1993-2002	2003-2012	2013 - Nay
	- Luật Đất đai 1993: chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, thừa kế, thế chấp.	- Bổ sung quyền tặng cho QSDĐ	
Luật Đất đai 1987 chưa có các quy định	- 12/1998, bổ sung: cho thuê, cho thuê lại trong Việt Nam, chưa cho phép các KCN, thế chấp, bảo lãnh, TCTD nước ngoài góp vốn.	- Quyền thế chấp bằng QSDĐ: Chỉ các TCTD có pháp nhân	Giữ nguyên

Nguồn: Tổng hợp từ các Luật Đất đai bởi nhóm tác giả.

Mức độ tự chủ trong các quyết định về giá và giao dịch

Tại thị trường sơ cấp, do đặc trưng sở hữu đất đai thuộc về toàn dân do Nhà nước quản lý tại Việt Nam, nên giá đất hoàn toàn do Nhà nước quyết định. Theo Luật Đất đai 2013, UBND cấp tỉnh/thành phố, căn cứ vào mục đích sử dụng đất và giá đất trên thị trường, xây dựng bảng giá đất tại địa phương định kỳ năm năm một lần. Bảng giá đất được các cơ quan chính quyền dùng cho các mục đích: (i) tính tiền sử dụng đất,

thuế, phí, lệ phí liên quan đến sử dụng đất; (ii) tính giá trị QSDĐ khi cổ phần hóa DNNN mà doanh nghiệp cổ phần sử dụng đất thuộc trường hợp Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất; và (iii) tính tiền bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất. Tuy nhiên, đối với từng thửa đất cụ thể, khi định giá, ngoài việc căn cứ vào bảng giá đất ban hành, các cơ quan có thẩm quyền còn xem xét giá chuyển nhượng QSDĐ thực tế trên thị trường để ban hành hệ số điều chỉnh giá đất.

So với các Luật Đất đai trước đây, Luật Đất đai 2013 đã thu hẹp phạm vi áp dụng bảng giá đất do UBND cấp tỉnh công bố. Ngoài ý nghĩa thuế phí như trên, bảng giá đất chỉ mang tính tham khảo khi Nhà nước thu hồi đất để phục vụ an ninh quốc phòng, công trình công cộng và phát triển kinh tế xã hội (như các dự án khu kinh tế, KCN, một số dự án ODA...). Với các giao dịch chuyển nhượng QSDĐ cho các mục đích khác nhau, chẳng hạn doanh nghiệp mua QSDĐ cho mục đích sản xuất công nghiệp hoặc dịch vụ thương mại từ đất ở của người dân hoặc đất nông nghiệp, thì đều phải thỏa thuận trực tiếp giá cả với người đang có QSDĐ. Nhà nước sẽ không đứng ra thay mặt doanh nghiệp thu hồi đất và giao lại cho doanh nghiệp như trước đây.

Đối với việc giao dịch QSDĐ cho cùng mục đích sử dụng, kể cả đất nông nghiệp, Nhà nước hầu như không tham gia vào quá trình định giá. Các bên tự thỏa thuận giá cả, thuê định giá và làm thủ tục sang tên trên giấy chứng nhận QSDĐ. Riêng đối với trường hợp thế chấp QSDĐ để vay vốn, Nhà nước không còn yêu cầu các NHTM phải định giá đất đai theo bảng giá của UBND cấp tỉnh mà hoàn toàn dựa theo định giá của chính các NHTM¹⁶². Tuy vậy, đất nông nghiệp hiện nay vẫn được các NHTM căn cứ vào bảng giá đất nông nghiệp do UBND tỉnh ban hành để định giá. Đây là điều gây thiệt thòi cho nông dân khi muốn thế chấp quyền sử dụng ruộng đất để vay vốn mở rộng sản xuất.

¹⁶² Theo Quyết định 217/QĐ-NH1 ban hành năm 1996 bởi NHNN về "Quy chế thế chấp, cầm cố tài sản và bảo lãnh vay vốn Ngân hàng" thì giá trị QSDĐ tính thế chấp được xác định theo giá đất do UBND tỉnh ban hành. Quy định này đã bị Nghị định 163/2006/NĐ-CP về giao dịch bảo đảm bãi bỏ.

Mặc dù Nhà nước không còn tham vào việc định giá các giao dịch sử dụng đất cho cùng mục đích sử dụng, nhưng số lượng các thủ tục hành chính và thời gian giải quyết việc cấp giấy chứng nhận QSDĐ (mới hoặc chuyển đổi) và đăng ký giao dịch bảo đảm bằng QSDĐ còn phức tạp. Điều này tạo ra các chi phí giao dịch không đáng có của hệ thống, khiến cho quy mô và tốc độ các giao dịch QSDĐ còn thấp.

Vai trò của Chính phủ trong việc đảm bảo an toàn tài sản đất đai

Chứng nhận QSDĐ và sở hữu tài sản gắn với đất đai

Để cụ thể hóa việc “Nhà nước giao đất cho các tổ chức và cá nhân sử dụng ổn định lâu dài” quy định trong Hiến pháp năm 1992, Nhà nước đã cấp “Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và QSDĐ ở” tại đô thị (nội thành, nội thị xã, thị trấn) (sổ hồng) (theo Nghị định số 60-CP ngày 05/07/1994 của Chính phủ) và “GCN QSDĐ” được cấp cho khu vực ngoài đô thị (nông thôn) (sổ đỏ) (theo Nghị định 64-CP ngày 27/09/1993 của Chính phủ). Hai loại giấy chứng nhận này đã được thống nhất thành một GCN QSDĐ, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất (theo Nghị định số 88/2009/NĐ-CP ngày 19/10/2009).

Với những thông tin được thể hiện trên giấy GCN QSDĐ (như tên người sử dụng đất, số hiệu, diện tích, mục đích sử dụng, những biến động sau khi cấp giấy, v.v), GCN QSDĐ giữ một vai trò hết sức quan trọng đối với cả Nhà nước và người sử dụng đất. Về phía Nhà nước, việc cấp GCN QSDĐ cho người sử dụng đất chứng tỏ năng lực của Nhà nước trong việc quản lý tài sản đất đai thuộc sở hữu của mình, giúp Nhà nước kiểm soát tình hình đất đai một cách thuận tiện. Về phía người sử dụng đất, GCN QSDĐ là cơ sở để họ được Nhà nước bảo hộ quyền và lợi ích hợp pháp, là tiền đề để họ có thể thực hiện các quyền đối với QSDĐ.

Tuy nhiên, tiến độ cấp GCN QSDĐ diễn ra rất chậm chạp. Chỉ tính riêng trong trường hợp của thủ đô Hà Nội, hơn 80.000 căn hộ chưa được cấp sổ đỏ. Số lượng sổ đỏ được Sở Tài nguyên và Môi trường cấp cho đến tháng 8/2014 là 15.000 sổ đỏ. Mục tiêu 40.000 sổ đỏ được cấp trong năm 2014 mà Thành phố đề ra khó có thể hoàn thành.

Việc cấp GCN QSDĐ đất đi đôi với việc thực hiện nghĩa vụ tài chính của người dân. Tuy nhiên, không phải lúc nào, người dân cũng hài lòng với nghĩa vụ này. Đến cuối năm 2013, khoảng 600.000 GCN QSDĐ đã được các cấp quản lý nhà nước ký (hoàn thành) nhưng người sử dụng không đến nhận do các vấn đề liên quan đến nghĩa vụ tài chính. Hay việc người dân trả lại GCN QSDĐ cho các cấp quản lý (trường hợp Thành phố Hồ Chí Minh) cho thấy nhiều vấn đề trong quá trình cấp giấy chứng nhận, tạo điều kiện để người dân tham gia vào quá trình giao dịch trên thị trường nhà đất.

Những vấn đề nói trên cho thấy những hạn chế của việc sử dụng một hệ thống thay thế, đại diện cho các giao dịch về đất đai như bản chất vốn có của nó. Cố gắng duy trì một hệ thống như vậy đã gây ra những tổn thất cho xã hội, như các chi phí để Sở Tài nguyên Môi trường phối hợp với các cơ quan liên quan đến điều tra, khảo sát, hướng dẫn người dân tháo gỡ các vướng mắc đối với thủ tục cấp giấy chứng nhận. Hay việc các hệ sổ tính phí và thuế không công khai, minh bạch (trường hợp trả sổ đỏ ở Thành phố Hồ Chí Minh) cho thấy vấn đề cổ hủ của một hệ thống tồn tại từ nền kinh tế kế hoạch, không còn phù hợp với nền kinh tế chuyển đổi.

Việc duy trì song song hai thị trường là thị trường GCN QSDĐ (chính thức được pháp luật thừa nhận) và thị trường đất đai (không được luật pháp thừa nhận), dẫn tới hậu quả là các giao dịch trên hai thị trường không phải lúc nào cũng song hành. Số lượng giao dịch đất đai trên thực tế có thể diễn ra nhiều hơn (quy mô lớn hơn) nhưng giao dịch đại diện bằng GCN QSDĐ (để hợp pháp hóa) chỉ là một lần. Nguyên nhân là do người sử dụng có động lực tránh thực hiện nghĩa vụ với nhà nước (như nộp thuế) và môi trường tồn tại thị trường kép là cơ hội để có thể thực hiện hành vi này.

Trong nhiều trường hợp, người tham gia giao dịch không thực hiện đúng nghĩa vụ đối với nhà nước (nộp thuế, nộp lệ phí) do những giao dịch thực tế đã diễn ra trước và có những sự thỏa thuận về giá trước khi diễn ra giao dịch hình thức trên thị trường GCN QSDĐ – căn cứ để Nhà nước bắt các chủ thể tham gia giao dịch thực hiện nghĩa vụ. Sự khác biệt

giữa giá trên thị trường tự do với giá được chính phủ xây dựng để xác định nghĩa vụ tài chính là nguyên nhân dẫn tới thất thu ngân sách do không quản lý được các giao dịch trên thị trường đất đai.

Một nghịch lý đang tồn tại khi nỗ lực duy trì song song hai thị trường (dù các giao dịch đang diễn ra không song song) là việc giá cho thị trường GCN QSDĐ (thị trường chính thức) được xây dựng căn cứ trên giá giao dịch trên thị trường tự do (mua bán đất đai trên thực tế nhưng không được pháp luật thừa nhận). Điều này dù phản ánh nỗ lực của Nhà nước trong việc giảm thiểu khoảng cách giữa giá “kế hoạch” và giá “thị trường”, nhưng xóa bỏ sự khác biệt giá sẽ không thể thực hiện được do cơ chế quản lý cứng nhắc (ban hành định kỳ) đối lập với cơ chế xác lập giá linh hoạt (thị trường tự do).

Ngoài ra, một yếu tố quan trọng liên quan đến việc cấp GCN QSDĐ và chuyển đổi mục đích sử dụng đất là những quy định về cư trú. Trên thực tế, vấn đề này đã có nhiều thay đổi từ năm 1993 đến nay. Trong giai đoạn 1993-2003, những người có nhu cầu gặp không ít khó khăn trong việc đăng ký GCN QSDĐ đối với QSDĐ và nhà ở. Luật Đất đai 2003, và sau này Luật Đất đai 2013, không quy định điều kiện phải có hộ khẩu thường trú tại nơi có QSDĐ và sở hữu tài sản khi đăng ký GCN QSDĐ. Tuy nhiên, những ràng buộc trong khung chính sách pháp luật vẫn loại trừ một số nhóm người sử dụng, như Việt kiều, trong việc sở hữu nhà ở Việt Nam. Trong nửa cuối của giai đoạn 2003-2013, khung chính sách (Luật Nhà ở, Nghị quyết 19/2008/NQ-QH12) có những cải cách, cho phép mở rộng nhóm đối tượng sử dụng đất liên quan đến các nhóm người là Việt kiều và người nước ngoài và do đó mở rộng nhóm đối tượng được đăng ký GCN QSDĐ.

Năng lực quy hoạch

Quá trình ra quyết định quy hoạch và sự thay đổi quy hoạch

Quy hoạch sử dụng đất quyết định lượng đất đai được cung trên thị trường sơ cấp và cả lượng đất đai được cung ứng trên các thị trường thứ cấp. Theo Luật Đất đai 2013, việc lập quy hoạch sử dụng đất được tiến hành ở bốn cấp hành chính, bao gồm quốc gia, cấp tỉnh/thành phố,

quận/huyện và xã. Ở cấp quốc gia, Chính phủ lập quy hoạch sử dụng đất (10 năm), và kế hoạch sử dụng đất cho từng giai đoạn năm năm. Cả quy hoạch và kế hoạch năm năm sử dụng đất do Chính phủ xây dựng được Quốc hội, cơ quan quyền lực cao nhất, phê duyệt¹⁶³. Điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia do chính phủ phê duyệt.

Quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia kết hợp với dự báo nhu cầu phát triển kinh tế xã hội là căn cứ để các tỉnh/thành phố xây dựng quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Sở Tài nguyên Môi trường là cơ quan chịu trách nhiệm xây dựng. Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất ở cấp tỉnh/thành phố do chính phủ phê duyệt.

Quy hoạch sử dụng đất cấp quận/huyện và xã/phường/thị trấn được UBND cấp quận/huyện và cấp xã xây dựng trên cơ sở quy hoạch sử dụng đất của thành phố, địa giới hành chính được Chính phủ phê duyệt hoặc điều chỉnh và quy hoạch xây dựng nông thôn mới do liên bộ Bộ Xây dựng, Bộ Nông nghiệp và Phát triển Nông thôn và Bộ Tài nguyên và Môi trường hướng dẫn thực hiện. Người dân có quyền tham gia góp ý đối với quy hoạch sử dụng đất ở cấp xã/phường.

Do số liệu thống kê không đầy đủ, việc đánh giá sự biến động về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất giai đoạn 1993-2003 không thể thực hiện được. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2003-2013, Chính phủ ít nhất một lần điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất ở cấp quốc gia¹⁶⁴ và 41 lần điều chỉnh quy hoạch sử dụng đất ở cấp tỉnh/thành phố. Một số tỉnh/thành phố có tới hai lần điều chỉnh trong một kỳ quy hoạch như Lạng Sơn, Quảng Bình,... Nội dung điều chỉnh quy hoạch không chỉ là sự thay đổi của diện tích đất đai phân theo mục đích sử dụng mà còn bao gồm kế hoạch thu hồi, giải tỏa và đền bù đất đai.

Mặc dù hệ thống quy hoạch đảm bảo nguồn cung ổn định cho thị trường và ngăn ngừa xung đột giữa các mục đích sử dụng đất, nhưng cũng có những hạn chế nhất định. Thứ nhất, hệ thống quy hoạch sử dụng

¹⁶³ Quy hoạch sử dụng đất đến năm 2020 và kế hoạch sử dụng đất năm năm (2011 - 2015) cấp quốc gia được Quốc hội phê duyệt với Nghị quyết số 17/2011/QH13 ngày 22/11/2011.

¹⁶⁴ Nghị định 69/2009/NĐ-CP ngày 13/08/2009 của Chính phủ.

đất được xây dựng theo nguyên tắc từ trên xuống, dẫn tới độ trễ trong việc lập quy hoạch sử dụng đất ở các cấp cơ sở. Báo cáo PAPI của UNDP (2011) cho thấy sau khi có quy hoạch sử dụng đất cấp quốc gia và cấp tỉnh/thành phố, chỉ có bảy tỉnh/thành phố được xem là cơ bản hoàn thành việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đến năm 2010 ở cả ba cấp tỉnh/thành phố - quận/huyện - xã/phường. Đối với các địa phương khác, chỉ có 78% số đơn vị hành chính cấp huyện đã hoàn thành việc lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và 68% số đơn vị cấp xã đã hoàn thành việc lập quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất. Một ví dụ khác cho sự hạn chế của hệ thống quy hoạch là độ trễ trong việc xây dựng quy hoạch ở Thành phố Hồ Chí Minh. Năm 2011, Quốc hội phê duyệt Quy hoạch sử dụng đất đến 2020 và kế hoạch sử dụng đất 2011-2015. Năm 2012, Thành phố Hồ Chí Minh mới triển khai việc xây dựng Quy hoạch sử dụng đất đến 2020 và kế hoạch sử dụng đất 2011-2015. Giữa năm 2013, bản quy hoạch được hoàn chỉnh và trình HĐND thành phố thông qua. Cũng trong năm 2013, chỉ có huyện Bình Chánh hoàn thành và trình phê duyệt quy hoạch sử dụng đất đến 2020 và kế hoạch sử dụng đất 2011-2015.

Thứ hai, hệ thống quy hoạch luôn phải điều chỉnh do không phù hợp với nhu cầu phát triển của nền kinh tế. Sự tồn tại về độ trễ trong xây dựng quy hoạch kết hợp với tính không phù hợp với nhu cầu phát triển thực tế dẫn tới sự lãng phí trong sử dụng đất đai, do quy hoạch treo, quy hoạch không phù hợp yêu cầu phát triển gây ra. Bên cạnh đó, hệ thống quy hoạch cứng nhắc, không phù hợp với nhu cầu phát triển dẫn tới lượng cung hàng hóa ở một số thị trường con tăng nhanh hơn nhu cầu (thị trường đất công nghiệp, thị trường BĐS), dẫn tới khủng hoảng thừa đất công nghiệp và bong bóng BĐS.

Thông tin về quy hoạch

Minh bạch hóa thông tin liên quan đến quy hoạch sử dụng đất đai và các vấn đề liên quan là một trong những yếu tố thúc đẩy quá trình tự do hóa sự tham gia của các nhóm đối tượng trên thị trường đất đai.

Trong giai đoạn trước 2003, mức độ minh bạch hóa thông tin quy hoạch sử dụng đất đai và các thông tin liên quan trong giai đoạn này còn thấp, giới hạn trong một số nhóm đối tượng nhất định, chủ yếu là

những người lập quy hoạch và các cơ quan quản lý nhà nước về đất đai các cấp. Người dân có thể tiếp cận đến thông tin về quy hoạch (dưới dạng văn bản) tại các cơ quan quản lý nhà nước như UBND xã/phường, nhưng với mức độ hạn chế.

Kể từ khi Luật Đất đai 2003 ra đời, trước áp lực cải cách thủ tục hành chính và môi trường kinh doanh để hội nhập kinh tế quốc tế, Chính phủ đã có những cải thiện nhất định trong việc minh bạch hóa thông tin về quy hoạch sử dụng đất đai và các vấn đề liên quan. Đề án 112, hay còn gọi là đề án tin học hóa hành chính nhà nước, được triển khai từ năm 2001 là một nỗ lực để hiện thực hóa chủ trương đúng đắn về minh bạch hóa thông tin quản lý nhà nước, trong đó có thông tin quản lý nhà nước về đất đai, đối với các nhóm người sử dụng. Như vậy, bên cạnh việc tiếp cận đến hệ thống quy hoạch sử dụng đất (dạng văn bản) ở các trụ sở UBND các cấp, người dân có thêm lựa chọn tiếp cận đến hệ thống thông tin quy hoạch sử dụng đất thông qua hệ thống trang web của chính quyền các cấp (cổng thông tin điện tử Chính phủ và các cổng thông tin điện tử của các tỉnh/thành phố). Sự phát triển của hệ thống cổng thông tin điện tử còn có sự lan tỏa, theo nghĩa người dân có thể tiếp cận đến hệ thống thông tin quy hoạch sử dụng đất đai và thông tin về số lượng thủ tục, trình tự xin cấp GCN QSDĐ tại các trang web của các văn phòng luật sư, các tổ chức tư vấn cung cấp dịch vụ liên quan đến BDS, v.v.

Với những đô thị lớn, bên cạnh việc cung cấp các thông tin về quy hoạch sử dụng đất và các vấn đề liên quan, dưới dạng văn bản hay dưới dạng điện tử, chính quyền đã sử dụng hoạt động triển lãm như là một phương thức thứ ba cho việc công khai các thông tin liên quan đến quy hoạch sử dụng đất, đặc biệt là quy hoạch phát triển đô thị.

Những nỗ lực minh bạch hóa thông tin đất đai thông qua việc phát triển các phương tiện cung cấp thông tin về quy hoạch sử dụng đất, dưới dạng văn bản truyền thống, dạng văn bản điện tử và dạng triển lãm quy hoạch là đáng ghi nhận. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều người dân chưa biết và chưa có cơ hội tiếp cận đến hệ thống thông tin quản lý nhà nước về đất đai. Nghiên cứu của Đặng Kim Sơn (2011), dựa trên bộ số liệu VHLSS 2008, cho thấy có 60% người được hỏi cho biết họ không được hỏi ý kiến

về quy hoạch sử dụng đất của phường xã, trong khi 77% nói rằng họ chỉ biết rất ít hoặc hoàn toàn không có thông tin về quy hoạch này.

Depocen (2010) cho thấy đã có 50% số tỉnh/thành phố được nhóm nghiên cứu khảo sát đã công bố thông tin về “*Danh mục các thủ tục và biểu mẫu liên quan đến GCN QSDĐ*” mặc dù vẫn còn thiếu nhiều thông tin bắt buộc như quy định đặt ra. Tỷ lệ các đơn vị công bố thông tin liên quan đến “*Danh mục các thủ tục và biểu mẫu liên quan đến GCN QSDĐ*” có được cải thiện hơn khi 90% các trang web của các đơn vị được nhóm nghiên cứu khảo sát đã cung cấp thông tin này.

Bảng 8.5. Thông tin về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất (%)

	2011	2012	2013
Có được biết về quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất?	76,92	75,64	76,9
Kế hoạch sử dụng đất có ảnh hưởng tới gia đình không?	67,94	68,68	73,19
Có được góp ý trước khi ban hành không?	66,81	66,93	67,81
Chính quyền có tiếp thu ý kiến đóng góp của người dân về quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất ?	84,93	84,75	88,33

Nguồn: *Số liệu PAPI các năm.*

Pháp lệnh dân chủ cấp cơ sở tạo điều kiện cho người dân tham gia vào quá trình lập quy hoạch sử dụng đất và cập nhật thông tin liên quan đến quy hoạch sử dụng đất và giá đền bù. Tuy nhiên, vẫn có 75% số người được điều tra không biết về các thông tin này (PAPI 2013). Số người biết thông tin về quy hoạch sử dụng đất thông qua chính quyền chiếm khoảng 20% và số lượng người biết về các quy hoạch này qua các kênh phi chính thức chiếm khoảng 3% đến 4% tổng số người được điều tra.

Những tiến bộ trong việc cho người dân tham gia vào quá trình lập quy hoạch cấp cơ sở chưa nhiều. Có đến hơn 66% người dân không được góp ý trước khi ban hành quy hoạch/kế hoạch sử dụng đất.

Sự tham gia của người dân vào quy hoạch sử dụng đất

Trong hệ thống luật đất đai, việc lập quy hoạch sử dụng đất đai là trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Luật không có các quy định liên

quan đến việc cho phép người dân tham gia vào quá trình xây dựng quy hoạch sử dụng đất ở các cấp chính quyền.

Tuy nhiên, từ năm 2007 trở lại đây, đã có những tiến bộ to lớn trong việc cho phép người dân tham gia (góp ý kiến) trong quá trình lập quy hoạch sử dụng đất ở cấp hành chính thấp nhất với việc ban hành Pháp lệnh thực hiện dân chủ ở xã, phường, thị trấn¹⁶⁵. Chính quyền cấp xã, phường, thị trấn có trách nhiệm công khai các thông tin, trong đó có thông tin về “Dự án, công trình đầu tư và thứ tự ưu tiên, tiến độ thực hiện, phương án đền bù, hỗ trợ giải phóng mặt bằng, tái định cư liên quan đến dự án, công trình trên địa bàn cấp xã; quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất chi tiết và phương án điều chỉnh, quy hoạch khu dân cư trên địa bàn cấp xã” (Chương 2, Điều 5, khoản 2).

Mặc dù số người dân được tham gia vào quá trình lập quy hoạch sử dụng đất (chủ yếu là góp ý kiến) chưa nhiều, nhưng kết quả đạt được là đáng ghi nhận khi tỷ lệ những người cho rằng chính quyền đã lắng nghe, tiếp thu ý kiến của họ tăng từ 84% (2011) lên 88% (2013) (PAPI, 2013).

Can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào thị trường đất đai

Đất đai trực tiếp sử dụng bởi các DNNN, các công ty nông lâm trường

Đã có những nỗ lực trong việc giảm mức độ can thiệp trực tiếp vào thị trường đất đai. Bên cạnh việc chuyển đổi cơ chế giá, hướng tới việc áp dụng nhiều hơn cơ chế giá thị trường trong các quan hệ giao dịch giữa nhà nước với các tổ chức được giao QSDĐ, việc giảm quy mô đất đai nắm giữ bởi các công ty nông lâm trường, các DNNN cũng là một trong những nỗ lực của chính phủ. Cải cách DNNN, với biện pháp cổ phần hóa, là một trong những hướng đạt được mục tiêu giảm sự can thiệp trực tiếp của nhà nước vào nhiều loại thị trường, trong đó có thị trường đất đai.

Cổ phần hóa các DNNN đã trải qua bốn giai đoạn, bắt đầu từ cuối những năm 1990. Cho đến nay, nhà nước đã thực hiện thành công cổ phần hóa đối với phần lớn các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đặc biệt là các

¹⁶⁵ Pháp lệnh số 34/2007/PL-UBTVQH11, ngày 20/04/2007.

DNNN trong lĩnh vực xây dựng. Từ 12.000 DNNN vào đầu những năm 1990, số lượng các DNNN đã giảm xuống còn 3.200 đơn vị (2010). Tuy nhiên, còn khoảng gần 500 tập đoàn, tổng công ty nhà nước vẫn đang trong quá trình cổ phần hóa (giai đoạn thứ 4) để đạt được mục tiêu chuyển toàn bộ các DNNN sang các công ty cổ phần trong năm 2015. Nếu mục tiêu này thành công, một lượng lớn đất đai đang được nắm giữ bởi các tập đoàn kinh tế nhà nước có thể được chuyển đổi và đưa vào giao dịch trên thị trường đất đai dựa trên cơ chế giá thị trường.

Đối với các nông lâm trường, quá trình chuyển đổi diễn ra chậm hơn rất nhiều. Năm 2014 đánh dấu sự khởi đầu của quá trình cải cách DNNN áp dụng cho các công ty nông lâm trường (Nghị định 118/2014/NĐ-CP) với mục tiêu nâng cao hiệu quả của các đơn vị này. Vì vậy, lượng đất đai nắm giữ bởi các công ty nông lâm trường đến nay chưa có nhiều thay đổi. Nói cách khác, cần có thêm thời gian để đánh giá cam kết giảm thiểu sự can thiệp của nhà nước thông qua các DNNN, các công ty nông lâm trường dựa trên tiến trình cải cách DNNN nói chung.

Thu hồi QSDĐ

Đã có những tiến bộ trong khung chính sách pháp luật liên quan đến vấn đề thu hồi đất đai. So với Luật Đất đai 2003, đã có những quy định chi tiết hơn, cụ thể hơn trong Luật Đất đai 2013 nhằm giới hạn phạm vi thực hiện quyền thu hồi đất của nhà nước, đảm bảo quyền lợi chính đáng của người được giao QSDĐ.

Việc thu hồi đất được Luật Đất đai 2013 giới hạn trong một số mục tiêu cụ thể như: (i) sử dụng đất cho mục tiêu quốc phòng, an ninh; (ii) vì mục đích hình thành các công trình công cộng, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế xã hội, đã được Quốc hội phê duyệt; (iii) nhóm các dự án do Thủ tướng chính phủ chấp thuận và; (iv) người sử dụng đất vi phạm pháp luật về đất đai. Luật cũng quy định việc bồi thường khi thu hồi và trưng dụng đất vì các mục tiêu nói trên nhằm đảm bảo quyền lợi đối với tài sản đã được người sử dụng đầu tư.

Tuy nhiên, do thiếu những số liệu thống kê chính thống, khó có thể đánh giá được những tiến bộ trong việc giảm thiểu mức độ can thiệp trực tiếp với biện pháp thu hồi QSDĐ. Những vấn đề xung đột giữa

chính quyền địa phương với người dân như ở Hải Phòng, Hưng Yên, Bắc Giang, v.v. trong những năm gần đây có thể là những minh chứng cho sự cần thiết phải nghiên cứu sâu hơn về vấn đề thu hồi QSDĐ trong tiến trình tự do hóa thị trường đất đai ở Việt Nam.

Mức độ phát triển của thị trường đất đai Việt Nam

Quy mô phát triển thị trường đất đai

Quy mô phát triển thị trường sơ cấp

Những cải cách về các quy định pháp lý liên quan đến đất đai trong những năm 1993 và 2003 đã giúp cho nguồn cung đất đai tăng lên đáng kể. Nếu như vào năm 1993 Việt Nam còn tới 32% diện tích đất chưa sử dụng (tương đương với 10.498,3 nghìn ha) thì con số này đã giảm xuống còn 26,9% vào năm 2003 (tương ứng 8.867,4 nghìn ha) và 8,9% vào năm 2013. Cơ cấu diện tích đất nông nghiệp tăng mạnh trong cả hai giai đoạn, từ 62,3% năm 1993 tăng lên 66,6% năm 2003 và 79,7% năm 2013.

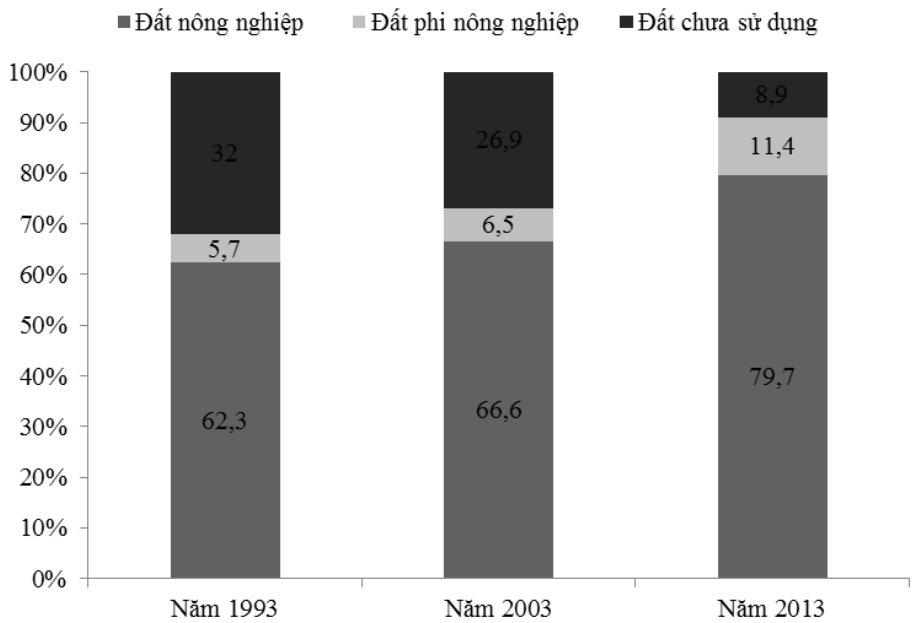
Giai đoạn 2003-2013 chứng kiến sự phát triển nhanh chóng của thị trường đất công nghiệp và thị trường đất đô thị. Số lượng các KCN, diện tích các KCN, các khu kinh tế (cửa khẩu và ven biển) tăng lên nhanh chóng. Tính đến năm 2013, tỷ trọng diện tích đất công nghiệp, đất phi nông nghiệp tăng lên 11,41%, tương đương khoảng 3,78 triệu ha (tăng thêm 1,65 triệu ha so với 2003).

Công nghiệp hóa và đô thị hóa dẫn tới nhu cầu chuyển đổi mục đích sử dụng đất tăng nhanh. Với việc đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước về đất đai sau khi Luật Đất đai 2003 có hiệu lực, quy mô thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất tăng lên đột biến. Theo Bộ Tài nguyên và Môi trường, tổng diện tích đất nông nghiệp đã bị thu hồi để chuyển đổi mục đích sử dụng sang đất phi nông nghiệp vào khoảng 366.000 ha trong giai đoạn 2001-2005, tương ứng với 3,9% tổng diện tích đất nông nghiệp hiện có. Bình quân mỗi năm trong giai đoạn 2001-2005, nhà nước đã thu hồi trên 73.000 ha. Diện tích đất nông nghiệp bị chuyển đổi mục

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

đích sử dụng sang đất phi nông nghiệp tăng lên 645.200 ha trong giai đoạn 2006-2010. Bình quân mỗi năm trong giai đoạn 2006-2010, nhà nước đã thu hồi khoảng 130.000 ha, cao gấp gần hai lần so với thời kỳ trước. Tổng diện tích đất thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng trong vòng một thập kỷ lên tới 1 triệu ha.

Hình 8.1. Biến động về cơ cấu sử dụng đất giai đoạn 1993 – 2013 (%)



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Bảng 8.6. Cơ cấu sử dụng đất chia theo đối tượng sử dụng đất - năm 2012

				Đơn vị tính: ha	
		Tổng số	Đất nông nghiệp	Đất phi nông nghiệp	Đất chưa sử dụng
Tổng diện tích đất đang sử dụng		25.147.674	22.913.094	1.752.458	482.122
Hộ gia đình, cá nhân		15.083.848	14.148.052	673.542	262.255
UBND cấp xã		555.033	425.844	129.189	
Tổ chức trong nước	Tổ chức kinh tế	3.421.359	2.938.838	423.814	58.707
	Cơ quan, đơn vị của Nhà nước	5.151.192	4.601.804	453.407	95.982
	Tổ chức khác	539.559	480.370	40.133	19.056
Tổ chức, cá nhân nhà nước	Liên doanh	17.030	3.091	13.922	16
	Nhà đầu tư 100% vốn nhà nước	39.869	28.094	11.769	5
	Tổ chức ngoại giao	49		49	
Cộng đồng dân cư		339.733	287.001	6.631	46.101

Nguồn: Quyết định 1482/QĐ-BTNMT Bộ Tài nguyên và Môi trường, ngày 10/09/2012.

Diện tích đất ở cũng tăng thêm 155.300 ha trong giai đoạn 2001-2005 và tăng 85.500 ha trong giai đoạn 2006-2010. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng diện tích đất ở của giai đoạn sau tăng chậm hơn so với tốc độ tăng trưởng của giai đoạn trước.

Diện tích đất nói trên được phân bổ cho nhiều đối tượng sử dụng đất khác nhau. Trong đó, đối tượng sử dụng đất nhiều nhất tập trung vào nhóm hộ gia đình. Có 11,95 triệu hộ gia đình sử dụng đất nông nghiệp (số liệu năm 2011), có khoảng hơn 200 nhà đầu tư phát triển hạ tầng các KCN quản lý và sử dụng 293 KCN với tổng diện tích đất trên 83.000 ha (số liệu năm 2013). Bên cạnh đó, có khoảng 650 cụm công nghiệp với tổng diện tích đất khoảng 28.000 ha (số liệu năm 2013) được địa phương quản lý và sử dụng để cho các doanh nghiệp trong nước thuê. Tại thời điểm 2010, Việt Nam có 752 đô thị với tổng diện tích đất khoảng 1.372.000 ha, là nơi định cư của hơn 30% dân số.

Song song với việc tăng nguồn cung đất đai là việc gia tăng số lượng GCN QSDĐ, tức gia tăng nguồn cung loại đất đai được pháp luật thừa nhận. Trong giai đoạn 1993-2003, nhu cầu cấp GCN QSDĐ chủ yếu tập trung vào nhóm cấp lần đầu. Tổng số GCN QSDĐ đã cấp năm 2003 là 23.437.000 chứng nhận, tăng 21.571.550 chứng nhận so với năm 1993. Trong giai đoạn 1993-2003, bình quân số lượng GCN QSDĐ tăng 2.157.155 chứng nhận/năm.

Giai đoạn 2003-2013 chứng kiến sự thay đổi cơ cấu nhu cầu cấp GCN QSDĐ do sự phát triển của thị trường đất đai. Bên cạnh nhu cầu cấp GCN QSDĐ lần đầu là nhu cầu cấp GCN QSDĐ do chuyển nhượng, tách thửa đất. Số lượng GCN QSDĐ giai đoạn 2003-2013 tăng bình quân 9.202.600 chứng nhận/năm, cao hơn bốn lần so với giai đoạn 1993-2003.

Quy mô giao dịch trên thị trường thứ cấp

Kết quả của sự gia tăng số lượng GCN QSDĐ góp phần thúc đẩy hoạt động mua bán và chuyển nhượng QSDĐ. Nếu như năm 1992 chỉ ghi nhận được 25.214 lần chuyển nhượng GCN QSDĐ, thì con số này tăng lên 173.522 lần chuyển nhượng vào năm 2005. Con số này giảm xuống còn 126.342 lần vào năm 2013 do thị trường BĐS ảm đạm (Bảng 8.7).

Bảng 8.7. Tình hình chuyển nhượng GCN QSDĐ

Năm	Tổng GCN QSDĐ	Chuyển nhượng	
		Số lượng	Tỷ lệ %
1993	1.865.450	25.214	0,25%
2000	6.895.455	94.031	0,21%
2005	35.452.776	173.522	0,05%
2010	65.459.622	105.425	0,02%
2013	115.463.000	126.342	0,01%

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài nguyên và Môi trường;
CBRE & SAVILLS; TC Tài chính.

Thị trường đất nông nghiệp

Tính đến 2011, cả nước có 11,95 triệu hộ có sử dụng đất sản xuất nông nghiệp. Nhìn chung, diện tích đất canh tác của các hộ gia đình phổ biến có quy mô nhỏ do những quy định pháp luật liên quan đến giới hạn diện tích. Cụ thể, khoảng 34,7% nông hộ có diện tích đất sản xuất nông nghiệp dưới 0,2 ha. Khoảng 34,3% nông hộ có diện tích đất sản xuất trong khoảng từ 0,2 ha đến 0,5 ha và chỉ có 6,2% nông hộ có diện tích đất sản xuất từ 2 ha trở lên.

Tuy số liệu thống kê chính thức về thị trường đất nông nghiệp chưa đầy đủ, nhưng những nghiên cứu của Phạm Văn Hùng (2007) và Vũ Tuấn Anh (2012) cũng cho thấy phần nào bức tranh phát triển của thị trường đất nông nghiệp. Ước tính diện tích đất nông nghiệp được đưa vào các giao dịch mua bán và cho thuê lần lượt là 808 ha và 1.818 ha. Tương tự như nghiên cứu của Kerkvliet (2000), hai nghiên cứu trên cho thấy hoạt động giao dịch trên thị trường đất nông nghiệp ở phía Nam diễn ra sôi động hơn so với phía Bắc.

Bảng 8.8. Giao dịch trên thị trường đất nông nghiệp

<i>Tỷ lệ hộ có tham gia vào các hoạt động giao dịch đất đai (%)</i>											
	Tổng số	Yên Bái	Ninh Bình	Quảng Nam	Kon Tum	Tiền Giang	Bình Dương	Hà Tây (n = 97)	Yên Bái (n = 91)	Bình Dương (n = 88)	Cần Thơ (n = 90)
Mua đất	6,5	5,8	3,4	1,9	16,8	2,2	7,4	8	0	10	14
Bán đất	2	1,7	0	0	4,2	4,4	1,5	2	0	3	4
Thuê đất	9,4	38,3	1,7	5,8	0	0	0	19	5	3	0
Cho thuê đất	2	5,8	0,9	5,8	0	0	0	5	0	0	1
Mượn đất	2,8	8,3	3,4	0	0	1,1	0	11	4	3	0
Cho mượn đất	1,8	6,7	0,9	0	0	0	1,5	2	1	1	0
<i>D. tích giao dịch/ tổng d. tích đang sử dụng (%)</i>						<i>Số lượng giao dịch của mẫu</i>					
Mua đất	4,8	1,8	0,6	0,1	6,8	1	7,6	17	0	8	22
Bán đất	0,4	0,9	0	0	0,1	1,7	0,5	3	0	8	6
Thuê đất	1,4	11,2	0,3	4,9	0	0	0	30	5	3	0
Cho thuê đất	0,9	5,6	1,3	4,5	0	0	0	12	0	0	1

Nguồn: Tổng hợp từ Phạm Văn Hùng (2007) và Vũ Tuấn Anh (2012).

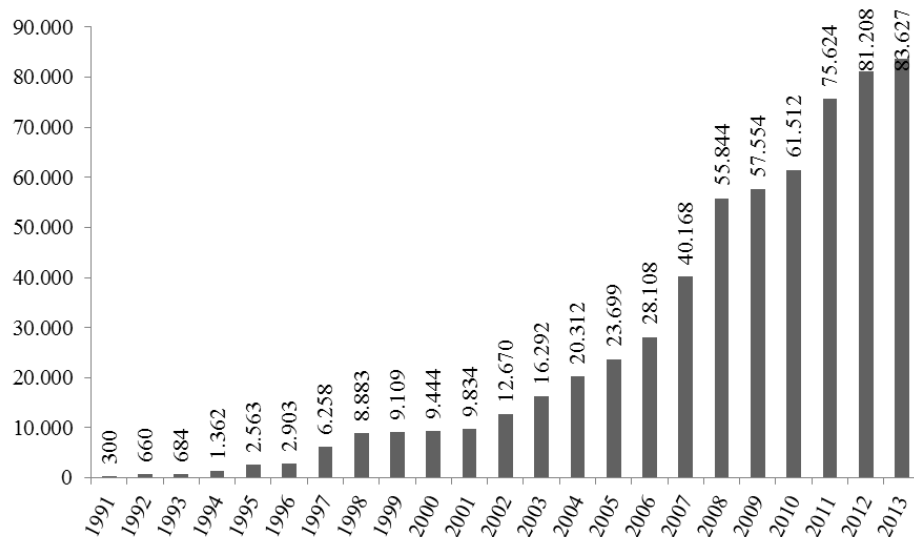
Thị trường cho thuê đất tại các KCN

Thực hiện chính sách khuyến khích và thu hút đầu tư, từ năm 1991 đến nay, số lượng KCN được thành lập tăng khá nhanh. Cho đến năm 2001, tức sau mười năm kể từ khi thành lập KCN đầu tiên - KCN Tân Thuận, Việt Nam đã xây dựng được 68 KCN với tổng diện tích đất là 9.834 ha. Trong một thập kỷ tiếp theo, số lượng KCN đã tăng thêm 215 khu. Đến năm 2013, cả nước có 293 KCN với tổng diện tích đất là 83.626,6 ha.

Bên cạnh các KCN được thành lập chủ yếu cho các doanh nghiệp nước ngoài thuê, Việt Nam còn có hệ thống các cụm công nghiệp được thành lập bởi UBND cấp tỉnh để phục vụ các doanh nghiệp trong nước với quy mô vừa và nhỏ. Tính đến nay, đã có 650 cụm công nghiệp với tổng diện tích là 28.000 ha.

Hình 8.2. Diện tích đất KCN (lũy kế) giai đoạn 1991-2013

Đơn vị tính: ha



Nguồn: Vụ Quản lý khu kinh tế, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Số lượng cũng như diện tích KCN tập trung chủ yếu ở các vùng KTTĐ¹⁶⁶. Vùng KTTĐ phía Nam là vùng có 35.942 ha diện tích đất KCN (43,0% tổng diện tích đất KCN). Đứng thứ hai là vùng KTTĐ phía Bắc, với 16942,4 ha diện tích đất KCN (20,3% tổng diện tích đất KCN). Vùng KTTĐ miền Trung và vùng KTTĐ vùng đồng bằng sông Cửu Long có diện tích đất KCN xấp xỉ bằng nhau, khoảng 12.000 ha (tương đương 14%). Năm 2010, diện tích đất công nghiệp có thể cho thuê vào khoảng 45.854 ha (khoảng 74,5% tổng diện tích đất KCN). Diện tích đất công nghiệp đã cho thuê là 20.874 ha, chiếm 46% tổng diện tích đất công nghiệp có thể cho thuê.

Thị trường BĐS

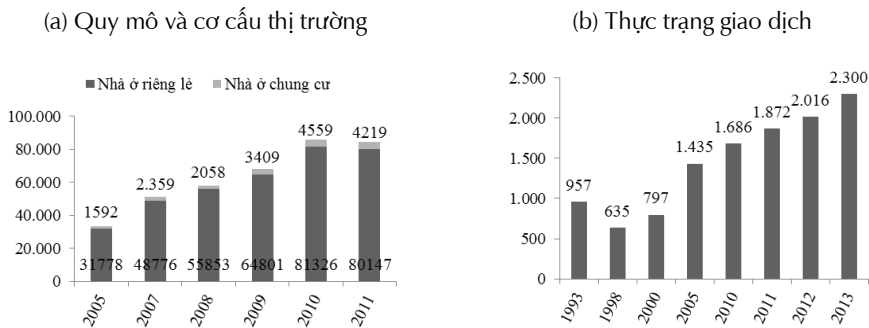
Trước năm 2000, thị trường BĐS (được pháp luật thừa nhận) tương đối trầm lắng. Giai đoạn 2000-2010 chứng kiến sự bùng nổ của thị trường BĐS, nhất là đất đô thị. Diện tích đất xây dựng đô thị của cả nước tăng nhanh, từ 629 đô thị với tổng diện tích đất 990.276 ha (2000) lên 752 đô thị với tổng diện tích đất 1.372.038 ha (2010). Quy mô dân thành thị cũng tăng lên, từ 24% tổng dân số (2000) lên đến 30% tổng dân số (2010). Thị trường BĐS được dự báo tiếp tục phát triển trên cơ sở quy hoạch 1.000 đô thị với tổng diện tích đất khoảng 2.000.000 ha vào năm 2020.

Trong cơ cấu BĐS, diện tích nhà ở riêng lẻ chiếm tỷ trọng lớn. Diện tích nhà chung cư mới bắt đầu phát triển vào cuối thập kỷ. Bình quân hàng năm có khoảng 66.027,1 nghìn m² đất ở được cung ứng cho thị trường, trong đó diện tích nhà ở riêng lẻ vào khoảng 63.164,3 nghìn m² và diện tích nhà ở chung cư vào khoảng 2.862,9 nghìn m² (Hình 8.3a). Quy mô giao dịch trên thị trường BĐS tăng dần trong nửa cuối giai đoạn 2000-2010. Diện tích đất đô thị giao dịch năm 2013 vào khoảng 2.300 nghìn m², gấp hơn ba lần diện tích đất đô thị giao dịch năm 2000 (Hình 8.3b).

¹⁶⁶ Cả nước có bốn vùng KTTĐ, trong đó hoạt động sản xuất công nghiệp phát triển mạnh ở vùng KTTĐ Phía Nam và vùng KTTĐ phía Bắc. Ngoài ra, hoạt động sản xuất công nghiệp cũng bắt đầu phát triển ở vùng KTTĐ Đồng bằng sông Cửu Long.

Hình 8.3. Tình hình phát triển thị trường BĐS

Đơn vị: 1.000 m²



Nguồn: Tổng cục Thống kê và tạp chí buôn bán BĐS.

Nguồn cung thị trường BĐS nửa cuối giai đoạn 2000-2010 chủ yếu tập trung vào phân khúc nhà ở cao cấp, dành cho nhóm người có thu nhập cao. Phân khúc nhà ở xã hội, dành cho nhóm người thu nhập thấp còn kém phát triển (VPBS, 2014).

Phân khúc văn phòng cho thuê tập trung chủ yếu ở hai đô thị lớn là Thành phố Hồ Chí Minh (1,5 triệu m²) và thủ đô Hà Nội (1,4 triệu m²). Mặc dù Thành phố Hồ Chí Minh có diện tích sàn cho thuê lớn hơn so với Hà Nội nhưng công suất cho thuê tại Thành phố Hồ Chí Minh vẫn lớn hơn. Điều này tất yếu dẫn đến giá cho thuê văn phòng tại Thành phố Hồ Chí Minh cao hơn so với Hà Nội (Bảng 8.9). Điều này phản ánh Thành phố Hồ Chí Minh vẫn là nơi hấp dẫn các nhà phát triển BĐS hơn so với Hà Nội.

Bảng 8.9. Diện tích văn phòng cho thuê tại Thành phố Hồ Chí Minh và Hà Nội

Thành phố Hồ Chí Minh					Hà Nội	
	Tổng cung (Triệu m ²)	Giá cho thuê (VND/m ² / tháng)	Công suất cho thuê	Tổng cung (Triệu m ²)	Giá thuê (VND/m ² / tháng)	Công suất cho thuê
Q1/2012	1,200	562.356	85%	~ 1,000	500.000	78%
Q2/2012	1,200	544.000	86%	1,011	464.000	81%
Q3/2012	1,270	540.000	87%	1,011	445.000	79%
Q4/2012	1,300	529.200	85%	1,140	435.000	76%
Q1/2013	1,336	518.616	87%	1,123	427.000	77%
Q2/2013	1,353	500.000	87%	1,231	417.000	74%
Q3/2013	1,384	500.000	88%	1,255	406.000	74%
Q4/2013	1,395	523.000	89%	1,308	395.000	74%
Q1/2014	1,487	531.000	90%	1,348	390.000	74%
Q2/2014	1,487	528.000	89%	> 1,400	374.500	75%

Nguồn: Tổng hợp từ các báo cáo hàng quý của Công ty Nghiên cứu và Tư vấn Savills.

Dịch vụ kinh doanh BĐS

Đi cùng với sự vận hành của thị trường BĐS là có sự tham gia và đóng góp của bộ phận môi giới BĐS. Sự phát triển lực lượng này (về số lượng và tham gia vào các giao dịch) phụ thuộc vào diễn biến của thị trường BĐS (sôi động hay trầm lắng). Tham gia vào thị trường môi giới có khá nhiều công ty đến từ nước ngoài với các thương hiệu như CBRE Việt Nam, Colier, Knight Frank, Savills Việt Nam,... Trong vài năm gần đây, do thị trường BĐS trầm lắng, một số công ty môi giới BĐS nước ngoài đã tạm dừng hoạt động.

Hiện vẫn chưa có các số liệu thống kê chính thức về số lượng công ty môi giới BĐS trong nước. Theo ước tính của một số chuyên gia về BĐS, riêng tại thị trường Hà Nội hiện nay có khoảng 20 sàn BĐS so với

con số vài trăm như trước đây.¹⁶⁷ Nhìn chung, các văn phòng môi giới nhà đất trong nước hình thành tự phát, hoạt động không chuyên nghiệp, chưa cung cấp được thông tin cần thiết, chính xác về BĐS. Trước năm 2010, thị phần môi giới BĐS tại Việt Nam chủ yếu là do các công ty môi giới nước ngoài chi phối. Tuy nhiên, với sự tạm dừng hoạt động của lực lượng ngoại, việc môi giới trong vài năm gần đây lại do các sàn BĐS trong nước đảm nhận.¹⁶⁸

Để vận hành và phát triển của thị trường đất đai và thị trường BĐS cũng cần các dịch vụ về thẩm định giá, định giá tài sản. Hoạt động này làm cầu nối và đánh giá tài sản phù hợp với nguyên tắc và giá thị trường, tuy nhiên, lĩnh vực này phát triển còn yếu. Trung tâm tư vấn về định giá đất (Ban Vật giá Chính phủ - nay thuộc MOF) hoạt động chủ yếu là các sự vụ đơn lẻ phục vụ cho nhu cầu của các cơ quan nhà nước, chưa đáp ứng được nhu cầu cần tư vấn về giá đất trong các giao dịch dân sự, trong việc xây dựng bảng giá đất của địa phương. Với sự phát triển mạnh của TTCK trong giai đoạn 2007 – 2008, các công ty môi giới chứng khoán có tham gia dịch vụ tư vấn định giá tài sản và BĐS, nhưng chủ yếu là tham gia vào việc định giá tài sản của các DNNN thực hiện cổ phần hóa và chuẩn bị niêm yết trên sàn chứng khoán.

Góp vốn bằng đất đai và thế chấp ngân hàng

Kể từ Luật Đất đai năm 1993 và qua các lần sửa đổi, QSDĐ đã có những bổ sung nhằm biến đất đai như một kênh huy động vốn. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là các QSDĐ trên thực tế đã được áp dụng như thế nào. Một trong những vấn đề có thể nhận thấy là việc nông dân góp vốn bằng giá trị QSDĐ cho đến nay vẫn còn hạn chế. Hiện cả nước chỉ có hai mô hình công ty cổ phần mà nông dân góp vốn bằng QSDĐ là Công ty Mía đường Lam Sơn (Thanh Hóa) và Công ty Cao su Sơn La. Thực trạng chung này xuất phát từ việc diện tích đất canh tác bình quân ở mỗi hộ

¹⁶⁷ <http://cafef.vn/thi-truong/thi-phan-moi-gioi-bat-dong-san-2014-ai-la-quan-quan-2015010711275529716.chn>

¹⁶⁸ <https://www.apec.com.vn/tabid/130/news/323828/moi-gioi-noi-lan-at-thi-truong-nha-dat-ha-noi.aspx>

gia đình quá thấp (0,4 ha/hộ), nên thiếu tính hấp dẫn đối với các doanh nghiệp tham gia và thiếu các giá đỡ để giải quyết việc làm cho nông dân khi họ nhượng đất cho người khác sử dụng.

Bảng 8.10. Quy mô thể chấp vay vốn bằng BĐS, 1993-2013

Năm	Thể chấp vay vốn	
	Số lượng	Tỷ lệ %
1993	4.600	1,35%
2000	14.200	1,36%
2005	17.600	0,49%
2010	12.900	0,16%
2013	15.400	0,11%

Nguồn: Tổng hợp từ Bộ Tài nguyên và Môi trường
CBRE & SAVILLS; TC Tài chính.

GCN QSDĐ như là một kênh đảm bảo cho việc huy động vốn. Tuy nhiên, số lượng GCN QSDĐ được sử dụng để thế chấp vay vốn vẫn còn thấp, trong cả giai đoạn từ 1993 - 2013 chưa đến 1% so với tổng số, thậm chí tỷ lệ này có xu hướng ngày càng giảm xuống. Điều này cho thấy đang tồn tại những rào cản nhất định để tiếp cận vốn tài chính thông qua GCN QSDĐ. Một trong những rào cản đó là sự chậm trễ trong việc thực thi tiến trình đổi GCN QSDĐ chỉ ghi tên chồng hoặc vợ, sang ghi tên cả hai vợ chồng trên GCN QSDĐ bởi đây là tài sản chung (theo Điều 27, Luật Hôn nhân và gia đình; Điều 48, Luật Đất đai 2003).¹⁶⁹ Việc ghi tên cả hai vợ chồng vào tài sản chung này, ngoài việc đảm bảo bình đẳng giới, còn tránh các tranh chấp dân sự khi một người dùng GCN QSDĐ để thế chấp hoặc bán đất mà không có sự chấp thuận của người

¹⁶⁹ Theo Điều tra mức sống hộ gia đình năm 2008, chỉ có 10,9% GCN QSDĐ nông nghiệp, 18,2% GCN QSDĐ ở nông thôn và 29,8% GCN QSDĐ ở đô thị là ghi tên cả vợ và chồng. Khảo sát được thực hiện bởi WB trong năm 2012, với 1250 người tham gia phỏng vấn cho thấy, có 45% các GCN QSDĐ ở chỉ có tên chồng, trong khi chỉ 22% là có cả tên vợ và chồng, 19% có vợ đứng tên một mình.

kia. Sự chậm trễ này khiến nhiều GCN QSDĐ chỉ ghi tên một người khó được các ngân hàng chấp nhận cho vay vốn bởi phòng ngừa các rủi ro do tranh chấp với người còn lại.

Thu NSNN từ thị trường đất đai

Trước 2003, thu ngân sách chủ yếu từ do người sử dụng đất thực hiện nghĩa vụ tài chính với nhà nước trên cơ sở đất đai được nhà nước giao, phân bổ. Luật Đất đai 2003 đã tạo điều kiện cho sự phát triển của thị trường đất đai, và do đó thay đổi quy mô cũng như cơ cấu nguồn thu ngân sách từ đất đai. Cơ cấu nguồn thu chủ yếu là thuế sử dụng đất nông nghiệp, thuế nhà đất và thuế chuyển QSDĐ.

Giai đoạn 2003-2013 chứng kiến sự thay đổi trong cơ cấu thu ngân sách từ thị trường đất đai. Tỷ trọng đóng góp của thuế sử dụng đất nông nghiệp cho thu ngân sách có xu hướng giảm xuống, do chính sách miễn giảm thuế nhằm khuyến khích phát triển nông nghiệp. Trong khi đó, tỷ trọng đóng góp từ thuế nhà đất, thuế chuyển QSDĐ,... có xu hướng tăng nhanh (Bảng 8.11).

Bảng 8.11. Đóng góp vào NSNN từ đất đai (tỷ đồng)

Năm	Thu từ đất đai		Tổng thu ngân sách (không kể thu từ dầu thô)	Tỷ trọng thu từ đất đai trong tổng thu ngân sách (%)
	Thuế sử dụng đất nông nghiệp	Các khoản thu về nhà đất		
2000	1.776	2.823	46.233	9,9
2002	772	5.486	63.530	9,9
2003	151	10.546	78.687	13,6
2004	130	17.463	104.576	16,8
2005	132	17.757	119.826	14,9
2010	56	55.849	377.030	14,8
2011	72	60.633	443.731	13,7
2012	69	53.952	467.430	11,6

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Chất lượng phát triển thị trường đất đai

Tính ổn định và an toàn pháp lý của hệ thống pháp luật đất đai

Nhìn chung, pháp luật đất đai Việt Nam trong thời gian qua luôn thay đổi, hay nói cách khác là thiếu tính ổn định. Chẳng hạn, trước năm 2003, trung bình 2,5 năm lại sửa luật và pháp lệnh một lần. Trong giai đoạn sau năm 2003, trung bình khoảng hai năm lại sửa đổi nghị định về bồi thường, hỗ trợ tái định cư một lần (Vũ Tuấn Anh, 2012)¹⁷⁰.

Do pháp luật đất đai thiếu ổn định, nên tính an toàn pháp lý cho người sử dụng đất dường như chưa được bảo đảm một cách chắc chắn. Trên thực tế, có nhiều văn bản đã hết hiệu lực thi hành và được thay thế bởi một văn bản pháp luật khác, song để giải quyết các tranh chấp, các vụ việc về đất đai gắn liền với từng giai đoạn lịch sử nhất định, các cơ quan nhà nước có thẩm quyền lại viện dẫn các quy định đã hết hiệu lực pháp luật đó.

Biến động thị trường đất đai

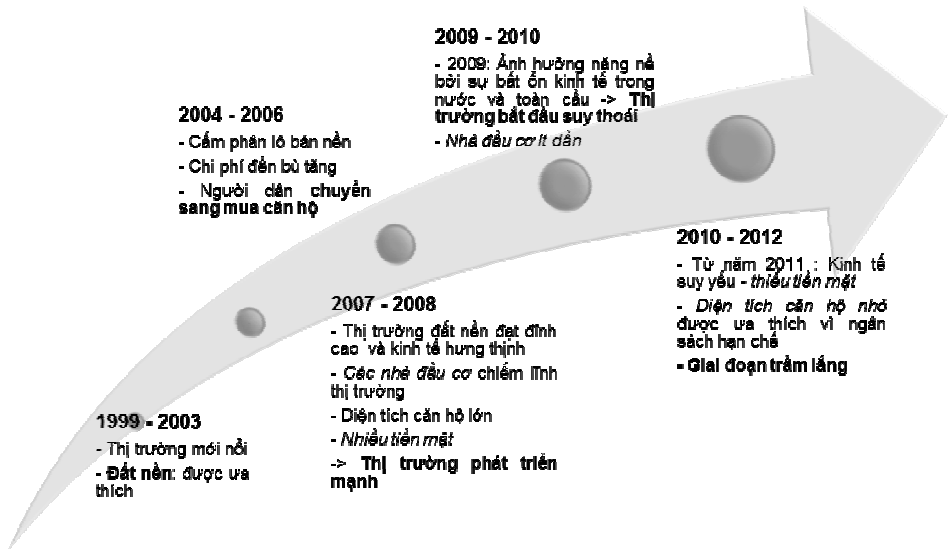
Trong 20 năm qua, thị trường BĐS Việt Nam luôn có những bước thăng trầm, thiếu ổn định. Thị trường BĐS phát triển thiếu ổn định, khi thì “sốt nóng”, khi thì trầm lắng, thậm chí là “đóng băng” (Hình 8.4). Thị trường mất cân đối về cung và cầu; chẳng hạn, cơ cấu hàng hóa BĐS nhà ở mất cân đối, lệch pha cung - cầu, nhất là tại các đô thị; mặt bằng KCN cung vượt quá cầu.

Giá cả hàng hóa BĐS không ổn định, không phản ánh đúng giá trị thực của BĐS. Tình trạng đầu cơ, làm giá BĐS, gây nên tình trạng “sốt giá”, tạo ra giá ảo không đúng với giá trị thực của BĐS vẫn khá phổ biến, nhất là trong những giai đoạn thị trường đang “sốt”.

Thị trường luôn tồn tại song hành hai loại giá: Giá theo khung giá đất của Nhà nước và giá thị trường; Giao dịch vòng vèo qua nhiều nấc trung gian. Hậu quả là đất đai bị sử dụng lãng phí, kém hiệu quả, ngân sách thất thu.

¹⁷⁰ Vũ Tuấn Anh (2012). “Vấn đề đất đai trong quá trình thực hiện Hiến pháp 1992”; Tạp chí *Nghiên cứu Kinh tế*, số 2/2013, trang 18 – 27.

Hình 8.4. Diễn biến thị trường BDS trong thời gian qua



Nguồn: CBRE Việt Nam (2014), Thị trường BĐS Việt Nam 20 năm nhìn lại.

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Với những cải cách khung pháp lý về đất đai từ 1993 tới nay, Việt Nam đã đạt được những tiến bộ đáng kể trong việc hình thành thị trường đất đai, hướng tới mục tiêu sử dụng nguồn lực này có hiệu quả, tạo điều kiện để người dân sử dụng đất đai như là một tài sản, một nguồn lực sản xuất, kinh doanh nhằm không chỉ thoát nghèo mà còn làm giàu.

Các cải thiện pháp lý diễn ra trên tất cả các khía cạnh, từ mở rộng nhóm đối tượng sử dụng đất và các quyền liên quan đến QSDĐ cho đến quy định chặt chẽ hơn về quy hoạch và thu hồi đất, đã giúp tăng cung hàng hóa cho các thị trường đất đai và tạo điều kiện cho nhiều chủ thể hơn có thể tham gia trên thị trường đất đai. Kết quả là quy mô thị trường đất đai tăng khá nhanh kể từ giai đoạn 1993 đến 2013, đặc biệt là thị trường đất phi nông nghiệp. Việc sử dụng GCN QSDĐ để thế chấp, vay

vốn các TCTD mở rộng sản xuất kinh doanh có xu hướng ngày càng tăng.

Tuy nhiên, vẫn còn nhiều vấn đề cần phải quan tâm và tìm hướng giải quyết trong tương lai. Đó là vấn đề chi phí giao dịch và ảnh hưởng của nó đối với sự phát triển kinh doanh BĐS do tồn tại thị trường GCN QSDĐ với danh nghĩa là đại diện cho thị trường đất đai. Những vấn đề về cải cách hệ thống quy hoạch sử dụng đất nhằm tăng cường hơn nữa hiệu quả sử dụng nguồn lực đặc biệt và khan hiếm này. Hay những vấn đề về định giá, xây dựng khung giá đất để vừa giảm thiểu thiệt hại cho người dân trong quá trình thu hồi đất vừa tạo động lực khuyến khích người dân, với tư cách là người sử dụng, đầu tư cho đất đai, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất.

Cuối cùng, nhưng không kém phần quan trọng là việc nghiên cứu nhằm hoàn thiện khung chính sách pháp luật giải quyết tranh chấp đất đai trong những giới hạn đặc thù về sở hữu quy định bởi Hiến pháp và pháp luật về đất đai nhằm tạo điều kiện cho hàng hóa được đưa vào giao dịch trên thị trường một cách nhanh chóng và thuận lợi.

Tài liệu tham khảo

1. Dale, P. và R. Baldwin (2000), "Lessons Learnt from the Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe", Working Paper.
2. Swinnen, J. và L. Vranken (2002), "The Development of Rural Land Markets in Transition Countries", Working Paper.
3. Deininger, K. (2003), "Land Markets in Developing and Transition Economies: Impact of Liberalization and Implications for Future Reform", *American Journal of Agricultural Economics*, 85 (5), tr. 1217-1222.
4. Wu, J. (2008), "Land Use Changes: Economic, Social, and Environmental Impacts", *Choices*, 23(4), tr. 6-10.
5. Đặng Kim Sơn (2011), Báo cáo góp ý cho Tổng kết Nghị quyết 7 (khóa IX) về chính sách đất đai.
6. Đặng Hùng Võ (2011), "Cần sửa đổi gì trong Luật đất đai" các phần của bài trên website: [<http://www.thanhnien.com.vn/pages/20120302/khong-nen-goi-la-thu-hoi-dat.aspx>]
[<http://www.thanhnien.com.vn/pages/20120301/ton-dong-nhung-diem-nhay-cam.aspx>]

[<http://www.thanhnien.com.vn/pages/20120302/can-sua-doi-gi-trong-luat-dat-dai-ky-3-diem-nghen-lon-nhat-la-quyen-so-huu.aspx>.]

7. Depocen (2010), Báo cáo tình hình công khai thông tin trong quản lý đất đai.
8. Đinh Văn Ân, Trần Kim Chung và đồng nghiệp (2011), *Chính sách phát triển thị trường bất động sản Việt Nam*. NXB Chính trị Quốc gia. Hà Nội.
9. Đỗ Kim Chung (2000), “Thị trường đất nông nghiệp ở Việt Nam: thực trạng và giải pháp”; *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế* số 1, trang 260.
10. “Một số vấn đề cần quan tâm trong quản lý sử dụng đất nông nghiệp”, *Tạp chí Hoạt động khoa học*, số 06/2008.
11. WB (2011). Báo cáo phát triển Việt Nam 2011: Quản lý tài nguyên thiên nhiên.
12. WB, Đại sứ quán Thụy Điển, Đại sứ quán Đan Mạch (2011), *Nhận diện và giảm thiểu các rủi ro dẫn đến tham nhũng trong quản lý đất đai ở Việt Nam* (sách tham khảo) - NXB Chính trị Quốc gia.
13. Nguyễn Tấn Phát (2009), “Đổi mới quản lý đất đai trong nông nghiệp ở Việt Nam: thành tựu và vấn đề đặt ra”. *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế*, số 374, tháng 7/2009.
14. Nguyễn Thị Phương (2008), “Phân cấp quản lý nhà nước về đất đai”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 03/2008.
15. Phạm Văn Hùng, Sally P. Marsh, Nguyễn Trọng Đắc và T. Gordon (2007). “Thị trường quyền sử dụng đất nông nghiệp và sự thay đổi quy mô hộ ở Việt Nam từ sau 1993”, trong nghiên cứu *Phát triển nông nghiệp và chính sách đất đai ở Việt Nam* được biên tập bởi Sally P. Marsh, MauAulay và Phạm Văn Hùng; thực hiện bởi Đại học Nông nghiệp I - Hà Nội và Đại học Sydney.
16. Tôn Gia Huyền (2011), Quy hoạch sử dụng đất Việt Nam trong thời kỳ công nghiệp hóa và hội nhập.
17. Trần Kim Chung (CIEM, 2011), *Thực trạng việc phân định trách nhiệm quản lý đất đai cho các cấp, các ngành hiện nay và yêu cầu đặt ra trong thời gian tới*.
18. VPBS – Công ty Chứng khoán Ngân hàng Thịnh vượng (2014). Ngành BĐS Việt Nam; Báo cáo nghiên cứu thị trường.

Văn bản luật

- Luật Đất đai năm 1987, 1993, 2003, 2013.
- Nghị định 181/CP;
- Nghị định 188/CP ngày 16/11/2004;
- Nghị định 197/CP ngày 03/12/ 2004;
- Nghị định 198/CP ngày 03/12/2004;
- Nghị định 200/CP ngày 03/12/2004;
- Nghị định 123/2007/NĐ – CP ngày 27/07/2007 về sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định 188/2004/NĐ- CP ngày 16/11/2004 về phương pháp xác định giá đất và khung giá các loại đất;

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

- Nghị định 84/2007/NĐ – CP ngày 25/05/2007 Quy định bổ sung về việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (GCN QSDĐ), thu hồi đất, thực hiện QSDĐ, trình tự, thủ tục bồi thường, hỗ trợ, tái định cư khi Nhà nước thu hồi đất và giải quyết khiếu nại về đất đai và các thông tư hướng dẫn thi hành;
- Nghị quyết số 08/ 2004/NQ - CP ngày 30/06/2006 của Chính phủ cũng phân định cụ thể quyền hạn và trách nhiệm QLNN về đất đai trên cơ sở Điều 26, Điều 37 Luật Đất đai và các văn bản quy phạm khác.

Sở TNMT Thành phố Hồ Chí Minh, Quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất từ 2001 đến 2020.

[<http://www.donre.hochiminhcity.gov.vn/quyhoach/lists/posts/post.aspx?Source=/quyhoach&Category=Quy+hoa%CC%A3ch+-+Li%CC%83nh+v%C6%B0%CC%A3c+%C4%91%C3%A2%CC%81t+%C4%91ai&ItemID=2552&Mode=1>]

Chương 9

Tự do thương mại quốc tế

Đậu Anh Tuấn, Đinh Tuấn Minh,
Nguyễn Thị Thu Trang, Phạm Ngọc Thạch

Dẫn nhập

Tự do TMQT đã được các kinh tế gia, từ Adam Smith và David Ricardo, tới Eli Heckscher và Bertil Ohlin, và sau này là Elhanan Helpman và Paul Krugman, xem là động lực quan trọng giúp cho các quốc gia thịnh vượng, chí ít là trên phạm vi toàn cầu và trong dài hạn. Tự do TMQT giúp cho các quốc gia khai thác được các lợi thế tuyệt đối cũng như tương đối, các nguồn lực dồi dào cũng như khan hiếm, các lợi ích từ tính kinh tế nhờ quy mô cho tới liên kết mạng lưới, một cách hiệu quả nhất.

Tuy nhiên, xét trên khía cạnh lợi ích quốc gia, xuất phát từ thực tế rằng nền thương mại toàn cầu đã trải qua một giai đoạn mà chủ nghĩa bảo hộ thống trị giữa hai Đại thế chiến, quá trình tự do hoá TMQT có thể gây ra những tổn hại cho một số ngành nghề hoặc một số nhóm lợi ích trong một số nền kinh tế cụ thể, ít nhất là trong ngắn hạn, do sự tồn tại, chưa thể xoá bỏ, của những rào cản về dịch chuyển lao động và vốn giữa các quốc gia (Krugman và Obstfeld, 2003). Điều này ngụ ý rằng xu hướng tự do hoá thương mại toàn cầu là xu hướng tất yếu, nhưng mỗi

quốc gia có thể xây dựng một chiến lược tham gia vào các hiệp định thương mại tự do sao cho đem lại lợi ích tốt nhất cho quốc gia mình.

Trong quá trình xây dựng và phát triển nền KTTT, hội nhập kinh tế quốc tế, từ đó tự do hóa hoạt động giao lưu thương mại giữa Việt Nam với thế giới, là bước đi có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đưa Việt Nam hoà nhập vào mạng lưới phân công lao động toàn cầu. Nếu như xem việc Việt Nam tham gia Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ, đầu vào năm 1995, là mốc đầu tiên của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế thì tới nay quá trình này đã đi được khoảng ba thập kỷ. Trong thời gian này, nhiều mốc quan trọng đánh dấu các bước hội nhập của Việt Nam đã được thực hiện như tham gia Khu vực mậu dịch tự do ASEAN năm 1996, ký kết Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ (BTA) năm 2001, gia nhập WTO năm 2007, tham gia một loạt các Hiệp định thương mại tự do khu vực trong khuôn khổ ASEAN và ASEAN+, v.v. Quá trình hội nhập đã giúp cho nền kinh tế Việt Nam tiếp cận được nguồn vốn, thị trường, và kho tàng tri thức khổng lồ từ các đối tác thương mại. Không nghi ngờ gì, đây là một nhân tố quan trọng giúp Việt Nam duy trì được tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao trong suốt gần ba thập kỷ vừa qua.

Trong những năm tới, Việt Nam tiếp tục ký kết một loạt các hiệp định thương mại tự do với các nền kinh tế khác nhau. Tuy nhiên, để có thể tham gia TMQT một cách chủ động và tận dụng hiệu quả những lợi ích từ quá trình này, chúng ta cần có một đánh giá đầy đủ và toàn diện về mức độ tự do TMQT hiện nay của Việt Nam, chỉ ra các ưu điểm và tồn tại của quá trình hội nhập, từ đó đề xuất các giải pháp để tăng cường tự do TMQT tại Việt Nam.

Các tiêu chí đánh giá mức độ tự do thương mại quốc tế ở Việt Nam

TMQT trong nghiên cứu này được hiểu là các hoạt động trao đổi vốn, hàng hoá và dịch vụ qua biên giới giữa Việt Nam và các nước khác.

Trao đổi vốn qua biên giới bao gồm các hình thức đầu tư trực tiếp và gián tiếp của nước ngoài vào Việt Nam và của Việt Nam ra nước ngoài. Trao đổi hàng hoá qua biên giới bao gồm việc xuất khẩu hàng hoá ra khỏi biên giới và nhập khẩu hàng hoá từ bên ngoài vào biên giới Việt Nam. Trao đổi dịch vụ qua biên giới bao gồm các hình thức xuất và nhập khẩu dịch vụ, cung cấp dịch vụ của các doanh nghiệp nước ngoài tại Việt Nam, và du lịch hoặc lao động nước ngoài tại Việt Nam cũng như người Việt Nam đi du lịch hoặc lao động ở nước ngoài.

Tự do hoá TMQT là quá trình loại bỏ các hàng rào thuế quan và phi thuế quan đối với việc trao đổi vốn, hàng hoá và dịch vụ trong hệ thống thương mại toàn cầu hiện nay. Các hiệp định, thỏa thuận thương mại song phương, đa phương, khu vực, và toàn cầu được đàm phán, ký kết và thực thi đều hướng tới tự do hóa từng bước TMQT giữa các quốc gia, vùng lãnh thổ, giúp các hoạt động thương mại xuyên biên giới được thuận lợi, giảm thiểu chi phí và các rủi ro khác.

Quá trình tự do hoá TMQT của các quốc gia nói chung và của Việt Nam nói riêng đều diễn ra từ từ, theo một lộ trình cắt giảm các hàng rào thuế quan và phi thuế quan. Quá trình tự do hoá tiệm tiến này nhằm bảo vệ các lợi thế cạnh tranh, các nguồn lực có tính chuyên biệt cao, và những lợi ích kinh tế nhờ quy mô và liên kết mạng lưới trước áp lực hội nhập, tạo thời gian cho việc hình thành các nguồn lực chuyên biệt mới hoặc lợi thế cạnh tranh mới thay thế cho các nguồn lực chuyên biệt cũ và lợi thế cạnh tranh cũ (Staiger, 1994; Naito, 2000; Krugman và Obstfeld, 2003).

Vì những lý lẽ trên, để đánh giá mức độ tự do hoá TMQT của Việt Nam, chúng tôi căn cứ không chỉ ở mức độ mở cửa của nền kinh tế mà còn cả hiệu quả của quá trình mở cửa đối với nền kinh tế. Trên cơ sở tham khảo các nghiên cứu đã có về TMQT và tự do hóa TMQT trên thế giới và ở Việt Nam¹⁷¹, chương này sử dụng ba nhóm tiêu chí cơ bản sau

¹⁷¹ Ví dụ Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III, “Đánh giá tác động của các hiệp định thương mại tự do đối với kinh tế Việt Nam”, 2010; Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM), Đánh giá tổng thể tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam sau năm năm gia nhập WTO, 2013.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

đây để đánh giá về tự do TMQT ở Việt Nam: (i) độ mở của nền kinh tế Việt Nam cho TMQT; (ii) mức độ kiểm soát hoạt động TMQT của Việt Nam và; (iii) tác động của tự do TMQT đối với nền kinh tế Việt Nam. Hai nhóm tiêu chí đầu phản ánh mức độ và lộ trình tự do hoá TMQT, trong khi tiêu chí thứ ba phản ánh về hiệu quả của tự do TMQT.

- *Nhóm tiêu chí về độ mở của nền kinh tế Việt Nam cho TMQT:* bao gồm các tiêu chí phản ánh mức độ mở cửa về thương mại hàng hóa, về thương mại dịch vụ, và về đầu tư. Ở đây, chúng tôi giới hạn vào các đánh giá các dòng vốn, hàng hoá và dịch vụ từ nước ngoài vào Việt Nam.

- *Nhóm các tiêu chí về mức độ kiểm soát hoạt động TMQT của Việt Nam:* bao gồm các biện pháp kiểm soát các chủ thể TMQT và thương mại hàng hóa hoạt động tại Việt Nam, và các biện pháp tự vệ thương mại.

- *Nhóm các tiêu chí về vai trò của TMQT trong nền kinh tế Việt Nam:* bao gồm các chỉ số về tổng giá trị và tốc độ tăng của xuất khẩu và nhập khẩu so với quy mô của nền kinh tế, mức độ đa dạng hóa thị trường/đối tác, và hiệu quả tận dụng tự do hóa thương mại và các thất bại thị trường.

Mỗi tiêu chí được đo lường bằng các chỉ số thành phần cụ thể, với các phương pháp đo lường và ý nghĩa được nêu trong Bảng 9.1.

Bảng 9.1. Tổng hợp các tiêu chí đánh giá mức độ tự do TMQT

Tiêu chí	Chỉ số đo lường/đánh giá	Ý nghĩa	Nguồn số liệu
I. Mức độ mở của nền kinh tế Việt Nam cho TMQT			
1. Độ mở cửa về thương mại hàng hóa	Số lượng và mức độ cắt giảm các dòng thuế quan	Các dòng thuế quan đối với các loại hàng hóa nhập khẩu càng được cắt giảm, loại bỏ nhiều thì rào cản thương mại về thuế quan (loại rào cản lớn nhất) càng thấp, nền kinh tế càng mở với thế giới	Số liệu về số lượng dòng thuế cắt giảm qua các cam kết mở cửa Số liệu về mức độ cắt giảm thuế quan qua các cam kết mở cửa

Tự do thương mại quốc tế

2. Độ mở cửa về thương mại dịch vụ	Số lượng và các điều kiện mở cửa các phân ngành dịch vụ	Số lượng các phân ngành dịch vụ được cam kết mở cửa càng nhiều, các điều kiện mở cửa càng ít thì rào cản thương mại về dịch vụ càng thấp, nền kinh tế càng mở với thế giới	Số liệu về số lượng phân ngành dịch vụ qua các cam kết mở cửa Số liệu về các điều kiện mở cửa dịch vụ qua các cam kết
3. Độ mở cửa về đầu tư	- Số lượng đầu tư nước ngoài (chủ thể, vốn) - Các điều kiện đầu tư	Số lượng vốn, dự án đầu tư nước ngoài càng lớn, các điều kiện đối với nhà đầu tư nước ngoài càng ít thì rào cản đầu tư càng thấp, nền kinh tế càng mở với thế giới	Số liệu về số vốn, dự án, khu vực lãnh thổ đầu tư vào Việt Nam Các cam kết về điều kiện đối với nhà đầu tư nước ngoài

II. Mức độ kiểm soát hoạt động TMQT của Việt Nam

4. Kiểm soát các chủ thể TMQT	Điều kiện tham gia vào TMQT của các chủ thể xuất nhập khẩu	Số lượng các hạn chế về chủ thể xuất nhập khẩu càng ít, số lượng các chủ thể thực tế tham gia hoạt động xuất nhập khẩu càng lớn thì mức độ tự do về chủ thể trong TMQT càng cao	Các quy định về điều kiện với các chủ thể tham gia xuất nhập khẩu Số lượng các chủ thể tham gia xuất nhập khẩu
5. Các biện pháp tự vệ thương mại	- Các hàng rào kỹ thuật, vệ sinh dịch tễ (TBT-SPS) - Các biện pháp phòng vệ thương mại - Các biện pháp kiểm soát về xuất nhập khẩu khác	Các biện pháp có tính kiểm soát đối với hàng hóa nước ngoài nhập khẩu càng hạn chế thì mức độ tự do hóa TMQT càng lớn	- Số liệu về các hàng rào kỹ thuật – vệ sinh dịch tễ (TBT-SPS) - Số liệu về các biện pháp phòng vệ thương mại - Số liệu về các biện pháp kiểm soát về xuất nhập khẩu khác

III. Tác động của TMQT trong nền kinh tế Việt Nam

6. Vai trò của TMQT trong nền kinh tế Việt Nam	- Thay đổi thể chế - Giá trị và tốc độ tăng của xuất nhập khẩu, đầu tư nước ngoài	Xuất nhập khẩu hàng hóa là phần quan trọng và nhân tố đầu tiên của tự do TMQT. Vai trò	Số liệu xuất – nhập khẩu từng thời kỳ Số liệu GDP từng thời kỳ
--	---	--	---

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

	- Mức độ đa dạng hóa đối tác, thị trường	của hoạt động này càng lớn trong nền kinh tế, mức độ đa dạng hóa thị trường và đối tác càng cao càng cho thấy mức độ mở của nền kinh tế nói chung với TMQT	Số liệu về các đối tác mà Việt Nam có quan hệ thương mại Số liệu về các loại sản phẩm mà Việt Nam có hoạt động xuất nhập khẩu
7. Tính chủ động và hiệu quả trong tận dụng tự do TMQT	- Tính chủ động trong mở cửa TMQT của Nhà nước - Hiệu quả tận dụng tự do hóa thương mại ở Việt Nam	Việc tham gia các cam kết mở cửa càng chủ động thì hiệu quả hội nhập càng tốt hơn Nhóm chủ thể nào càng có kết quả sản xuất kinh doanh trong TMQT cao thì chủ thể đó được cho là càng tận dụng được hiệu quả của tự do TMQT.	Số liệu về xuất nhập khẩu phân theo nhóm chủ thể Số liệu về hiệu quả các cạnh tranh theo nhóm chủ thể

Các giai đoạn của quá trình tự do thương mại quốc tế tại Việt Nam

Trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung, Việt Nam đã tham gia vào Hội đồng tương trợ kinh tế (khối SEV hoặc COMECON) – một hình thức hỗ trợ thương mại và ngoại thương giữa các nước thuộc khối XHCN – vào năm 1978. Tuy nhiên, các mối quan hệ thương mại này hầu như không mang tính cạnh tranh kinh tế. Các hoạt động xuất nhập khẩu và đầu tư giữa Việt Nam và các nước trong COMECON ít nhiều bị ảnh hưởng bởi các quan hệ chính trị, mang tính hỗ trợ cao, được điều chỉnh bằng các mệnh lệnh và biện pháp hành chính là chủ yếu (giấy phép xuất – nhập khẩu, yêu cầu hạn ngạch cụ thể, chế độ tỷ giá riêng...).

Khi Việt Nam bước sang thời kỳ Đổi mới, với việc chuyển đổi nền kinh tế từ mô hình tập trung bao cấp sang KTTT, hoạt động ngoại

thương bắt đầu được đẩy mạnh, trên cơ sở từng bước thiết lập quan hệ thương mại bình thường với các quốc gia khác ngoài khối COMECON.

Quá trình hội nhập thực sự được bắt đầu vào thập niên 1990 với những bước đi thận trọng nhưng tương đối hiệu quả. Đầu những năm 1990, Việt Nam khai thông lại quan hệ với các định chế tài chính tiền tệ quốc tế như Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF), WB, Ngân hàng Phát triển châu Á (ADB) sau 15 năm gián đoạn (1976-1992). Sau đó, Việt Nam cũng bắt đầu đẩy mạnh sự hiện diện của mình trong các mô hình hợp tác kinh tế quốc tế như tăng cường vai trò trong Liên hiệp quốc (mà Việt Nam đã là thành viên từ năm 1977 nhưng sự tham gia khá mờ nhạt), đồng sáng lập Diễn đàn Hợp tác Á - Âu (ASEM) năm 1996, tham gia Diễn đàn Hợp tác Kinh tế châu Á - Thái Bình Dương (APEC) năm 1998.

Việt Nam cũng đồng thời tăng cường quan hệ đối ngoại và liên kết quốc tế trong nhiều lĩnh vực, trong đó có thương mại, với các nước và tổ chức trên thế giới thông qua việc ký kết các thỏa thuận, hiệp định, điều ước quốc tế thiết lập quan hệ hợp tác và thừa nhận lẫn nhau trong các khía cạnh cụ thể.

Xét trong khuôn khổ của tự do hóa thương mại, với các cam kết cụ thể mở cửa thương mại hàng hóa, dịch vụ và đầu tư thì quá trình hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam được chính thức đánh dấu bằng việc tham gia Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ, cùng vào năm 1995. Hai sự kiện này đã trở thành một dấu mốc cực kỳ quan trọng, mở lối cho Việt Nam hội nhập với nền kinh tế của các nước trong khu vực và xây dựng quan hệ thương mại bình thường với Hoa Kỳ và tiếp theo đó là với tất cả các nước trên thế giới với ảnh hưởng từ Hoa Kỳ.

Kể từ dấu mốc năm 1995 này, có thể phân đoạn quá trình tự do hóa thương mại ở Việt Nam đến nay thành ba thời kỳ, với các dấu mốc là việc tham gia các hiệp định mở cửa thương mại quan trọng mà Chính phủ Việt Nam thực hiện. Đó là Hiệp định Thương mại song phương với Hoa Kỳ vào năm 2001 và WTO vào năm 2007.

Giai đoạn 1995-2000

Đây được xem là giai đoạn sơ khởi, tạo nền tảng cho quá trình tự do TMQT của Việt Nam. Giai đoạn này bắt đầu bằng việc Việt Nam gia nhập ASEAN (năm 1995) cho đến khi ký Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ (năm 2001).

Trong giai đoạn này, Việt Nam đã có thỏa thuận mở cửa thương mại đầu tiên và cho đến thời điểm này (2014) đó vẫn là những thỏa thuận “tự do” nhất của mình: Hiệp định ưu đãi thuế quan có hiệu lực chung (CEPT) nhằm thiết lập Khu vực mậu dịch tự do ASEAN (CEPT/AFTA) (năm 1996). Trên thực tế, Việt Nam chỉ thực sự cắt giảm thuế quan từ năm 1999 khi nhóm các mặt hàng đầu tiên được cắt giảm thuế quan theo cam kết trong CEPT. Tuy nhiên, tham gia CEPT/AFTA, Việt Nam lại được hưởng các ưu đãi thuế quan khi xuất khẩu vào các nước trong khu vực (sáu nước ban đầu của ASEAN) ngay khi gia nhập. Điều này đã thực sự mang lại những bước chuyển đặc biệt tích cực cho thành tích hội nhập và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam giai đoạn này.

Cần phải thừa nhận rằng việc tham gia của Việt Nam vào CEPT/AFTA khá thụ động, như một bước tiếp theo của việc gia nhập ASEAN một năm trước đó, và vì vậy, không thực sự là một bước hội nhập được tính toán đầy đủ. Mức độ cam kết cũng như lộ trình mở cửa của Việt Nam trong CEPT/AFTA cũng tương đối hạn chế so với các đối tác khác trong khu vực. Mặc dù vậy, bài kiểm tra cho tự do hóa thương mại đầu tiên của Việt Nam trên thực tế may mắn diễn ra một cách suôn sẻ, mức độ mở cửa và cam kết mở cửa cho đến nay vẫn là mạnh nhất, và vì vậy, là một bàn đạp tốt cho các bước tiếp theo của quá trình hội nhập sau này.

Cũng trong giai đoạn này, Việt Nam đã thực hiện những chuẩn bị đầu tiên cho các giai đoạn hội nhập tiếp theo như nộp đơn gia nhập WTO năm 1995, đàm phán và ký kết các hiệp định bảo hộ đầu tư, thương mại song phương đầu tiên, bắt đầu đàm phán Hiệp định thương mại song phương (BTA) Việt Nam – Hoa Kỳ năm 1996,...

Trong số này, đáng kể nhất là quá trình đàm phán BTA Việt Nam – Hoa Kỳ với những tác động sâu rộng và những bài học kinh nghiệm

quan trọng cho các giai đoạn hội nhập tiếp theo của Việt Nam. Sau 11 vòng đàm phán trong suốt 5 năm, với những nội dung đàm phán rộng, phức tạp mà lần đầu tiên Việt Nam biết đến, với một đối tác kinh tế hàng đầu thế giới, nhiều đòi hỏi và đầy kinh nghiệm, BTA được cho là cơ hội cọ sát của Việt Nam trong đàm phán tự do hóa TMQT.

Giai đoạn 2001-2006

Sau những bước đi ban đầu, giai đoạn 2001-2006 được xem là giai đoạn tăng tốc trong quá trình hội nhập của Việt Nam với việc ký kết và thực thi BTA với Hoa Kỳ (2001), đàm phán và ký kết sáu hiệp định thương mại tự do (chủ yếu là các FTA ASEAN+), đàm phán và ký kết nhiều hiệp định bảo hộ đầu tư, thương mại và cuối cùng là đàm phán và gia nhập WTO.

Với BTA, lần đầu tiên Việt Nam có một Hiệp định thương mại song phương với những cam kết mở cửa thị trường chi tiết trên tất cả các lĩnh vực hàng hóa, dịch vụ, đầu tư. Về mặt nội dung, đây là thỏa thuận đầu tiên mà Việt Nam tiếp cận với các tiêu chuẩn thế giới về tự do hóa thương mại, trong đó có các nguyên tắc về không phân biệt đối xử, bảo hộ đầu tư, bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ, giải quyết tranh chấp,... Điều này thực sự tạo bước ngoặt trong tự do hóa thương mại ở Việt Nam trong bối cảnh những hiệp định song phương về thương mại mà Việt Nam ký kết trước và liền sau đó với các đối tác khác đều chỉ bao gồm chủ yếu là các tuyên bố và nguyên tắc bảo hộ chung (không bao gồm các nhượng bộ mở cửa thị trường cụ thể). Về mặt đối tác, việc Việt Nam ký BTA với Hoa Kỳ cũng chính thức cho Việt Nam quy chế quan hệ thương mại bình thường với Hoa Kỳ và từ đó mở ra cơ hội hợp tác thương mại bình thường và ổn định với tất cả các đối tác khác trên thế giới.

Cũng trong giai đoạn này, Việt Nam tiếp tục ký kết một loạt các hiệp định về hợp tác thương mại song phương (hiệp định khuyến khích bảo hộ đầu tư, hiệp định thương mại song phương, hiệp định tránh đánh thuế hai lần...) với nhiều đối tác khác¹⁷². Những thỏa thuận này tuy

¹⁷² Ví dụ như các Hiệp định Thương mại Việt Nam và Jordanie, Hiệp định về hợp tác kinh tế thương mại giữa Việt Nam và Moldova, Hiệp định về khuyến khích và bảo

không gắn cụ thể với các cam kết mở cửa nhưng lại rất có ý nghĩa trong việc tạo ra cơ sở phát triển quan hệ thương mại, đầu tư. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng tham gia vào một số Công ước quốc tế nhằm tạo ra khung khổ pháp luật thống nhất cho các doanh nghiệp trong những lĩnh vực thương mại cụ thể (ví dụ Công ước về hàng hải, Công ước công nhận phán quyết trọng tài thương mại, các Công ước sở hữu trí tuệ, các Công ước về lao động, v.v.).

Đây cũng là giai đoạn đánh dấu bước phát triển mới trong tiến trình tự do hóa TMQT của Việt Nam với các cam kết mở cửa sâu về thương mại hàng hóa trong các Hiệp định thương mại tự do ASEAN+ (ASEAN - Trung Quốc 2004, ASEAN - Hàn Quốc 2006). Các FTA được đàm phán và có hiệu lực trong giai đoạn này đã gia tăng đáng kể mức độ mở cửa kinh tế của Việt Nam với việc cam kết loại bỏ phần lớn các dòng thuế quan cho hàng hóa nhập khẩu với lộ trình khác nhau. Theo chiều ngược lại, các đối tác cũng loại bỏ thuế đối với phần lớn dòng thuế cho các sản phẩm xuất khẩu của Việt Nam.

Đặc biệt, bước hội nhập quan trọng nhất được kể đến trong giai đoạn này là việc Việt Nam hoàn tất quá trình đàm phán và gia nhập WTO với các cam kết mở cửa trong các lĩnh vực thương mại, dịch vụ, sở hữu trí tuệ và đầu tư. Và mặc dù mức độ tự do hóa trong các cam kết gia nhập WTO không cao trong so sánh với các cam kết trong các FTA, nhưng đây lại là những cam kết mở cửa với diện rộng nhất (hầu hết tất cả các dòng thuế, 110/155 phân ngành dịch vụ, tất cả các nguyên tắc thương mại liên quan tới đầu tư trong WTO,...) và có mức độ ảnh hưởng mạnh nhất tới nền kinh tế Việt Nam.

Trên thực tế, việc sửa đổi hệ thống chính sách, pháp luật về kinh doanh cũng như cải cách toàn diện các thiết chế quản lý, vận hành kinh tế theo các yêu cầu và tiêu chuẩn trong khuôn khổ các Hiệp định của WTO và chuẩn bị cho các cam kết WTO đã tạo ra một bộ mặt mới về

hộ đầu tư Việt Nam - Ai Cập, Hiệp định về hợp tác kinh tế và thương mại Việt Nam - Argentina, Hiệp định tránh đánh thuế hai lần Việt Nam - Australia. Xem thêm tại <http://trungtamwto.vn/hiiep-dinh-khac>.

khung khổ chính sách cũng như pháp luật về kinh tế của Việt Nam theo hướng minh bạch, cạnh tranh và tự do hơn, đáp ứng các thông lệ quốc tế liên quan trong WTO.

Giai đoạn 2007 tới nay

Giai đoạn này được đặc trưng bởi việc Việt Nam tham gia hội nhập sâu vào TMQT với việc đàm phán, ký kết nhiều FTA với các đối tác quan trọng.

Cụ thể, trong thời gian này, Việt Nam tiếp tục đàm phán và ký kết thêm các FTA trong khuôn khổ ASEAN (ASEAN - Nhật Bản 2008, ASEAN - Australia và New Zealand 2009, ASEAN - Ấn Độ 2010) và lần đầu tiên đàm phán ký kết các FTA song phương (Hiệp định đối tác kinh tế song phương với Nhật Bản năm 2009; Hiệp định thương mại tự do Việt Nam - Chile năm 2012). Tiếp nối các FTA này, Việt Nam hiện đang đàm phán một số FTA khác có diện và phạm vi tương tự, như Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP), FTA Việt Nam – Hàn Quốc, và FTA Việt Nam – Liên minh Thuế quan Nga-Belarus-Kazakhstan.

Đặc biệt, ở nửa sau của giai đoạn này, Việt Nam bắt đầu tham gia vào những đàm phán thương mại tự do thế hệ mới, với tiêu chuẩn tự do hóa cao nhất cho tới thời điểm này như Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP), FTA Việt Nam – EU (EVFTA), Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Khối EFTA.

Hộp 9.1. Đàm phán các hiệp định FTA của Việt Nam với các khối kinh tế

Đàm phán Hiệp định Đối tác Kinh tế Toàn diện Khu vực (RCEP)

RCEP được khởi động từ tháng 11/2012 với nòng cốt là ASEAN, cùng với các đối tác FTA hiện có của ASEAN (sáu đối tác, bao gồm Trung Quốc, Ấn Độ, Hàn Quốc, Nhật Bản, Australia, New Zealand). Hiệp định này được cho là một hình thức nâng cấp, nhất thể hóa sáu FTA hiện có của ASEAN với các đối tác này và chủ yếu chỉ tập trung vào lĩnh vực truyền thống là thương mại hàng hóa, mặc dù cũng sẽ có bước mở rộng trong các vấn đề khác so với hiện tại như dịch vụ, đầu tư, sở hữu trí tuệ, chính sách cạnh tranh,... Theo đánh giá chung thì với mục tiêu không quá tham vọng, đàm phán RCEP có nhiều khả năng kết thúc sớm và sẽ là một điểm cộng cho quá trình tự do hóa TMQT của Việt Nam.

Đàm phán Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương (TPP)

Tháng 11/2010, Việt Nam chính thức tham gia vào đàm phán Hiệp định Đối tác Xuyên Thái Bình Dương TPP, một đàm phán FTA lớn nhất của Việt Nam khi đó, với các đối tác quan trọng, trong đó có Hoa Kỳ.

Một Hiệp định thương mại tự do “tiêu chuẩn cao”, Hiệp định của “thế kỷ XXI”, là điều mà các nước TPP kỳ vọng khi bắt đầu đàm phán và cũng được thể hiện rất rõ ràng qua quá trình đàm phán phức tạp từ cuối 2009 đến nay giữa các nước thành viên. Nếu những mục tiêu ban đầu được hiện thực hóa thì TPP sẽ là bước tự do hóa thương mại đặc biệt sâu của Việt Nam so với tất cả các cam kết WTO, FTA trước đây.

Cụ thể, nếu các mục tiêu tuyên bố của TPP thành hiện thực thì Việt Nam sẽ phải mở cửa 100% thương mại hàng hóa (loại bỏ thuế đối với 100% dòng thuế quan theo các lộ trình khác nhau), mở cửa thị trường dịch vụ hoàn toàn trừ trường hợp có cam kết hạn chế (hướng tiếp cận mở, ngược với hướng tiếp cận “chọn-cho” trong WTO – chỉ mở những trường hợp có cam kết), tuân thủ các nghĩa vụ mang tính hạn chế tối đa sự can thiệp vào các hoạt động đầu tư nước ngoài vào Việt Nam. Cùng với đó, Việt Nam cũng sẽ phải thực hiện một loạt những nghĩa vụ, ràng buộc khác liên quan tới tự do hóa thương mại trong những lĩnh vực thương mại phi truyền thống như mua sắm công, DNNN... hay những lĩnh vực phi thương mại như tiêu chuẩn lao động, môi trường...

Đàm phán Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – EU (EVFTA)

Đàm phán FTA Việt Nam – EU bắt đầu từ tháng 6/2012, cũng với những mục tiêu tự do hóa thương mại cao, theo tiêu chuẩn của các “FTA thế hệ mới” tương tự như TPP.

Đàm phán với EU được cho là không phức tạp bằng TPP do đối tác tương đối thuần nhất hơn (dù EU có 27 nước nhưng chính sách TMQT về cơ bản là chung định hướng), những đòi hỏi mở cửa cũng chừng mực và hợp lý hơn với điều kiện của Việt Nam. Mặc dù vậy, EVFTA cũng có các tiêu chuẩn tự do hóa ngang bằng với các FTA thế hệ mới mà EU mới ký kết trong thời gian này với các đối tác khác (đặc biệt liên quan với các lĩnh vực sở hữu trí tuệ, mua sắm công, môi trường, tiêu chuẩn quy chuẩn,...). Vì vậy, EVFTA nếu được ký kết và thực hiện sẽ là một bước tiến quan trọng thúc đẩy quá trình tự do hóa TMQT của Việt Nam.

Nguồn: VCCI.

Đánh giá mức độ tự do TMQT của Việt Nam

Giống như thông lệ quốc tế, quá trình tự do hóa TMQT ở Việt Nam được thể hiện qua các khía cạnh thương mại hàng hóa, thương mại dịch vụ và đầu tư qua biên giới. Các cam kết mở cửa chủ yếu của Việt Nam là cam kết gia nhập WTO và các FTA đa phương và song phương trong khu vực. Thực hiện các cam kết này, Việt Nam đã triển khai mở cửa

thương mại hàng hoá, dịch vụ và đầu tư của Việt Nam với tốc độ rất nhanh và sâu so với chính mình. Chỉ trong vòng 30 năm sau mở cửa, từ một nền kinh tế đóng, Việt Nam đã mở cửa thương mại ở mức độ trung bình của thế giới. Mặc dù vậy, so với xu hướng tự do hóa mạnh mẽ trên thế giới hiện nay cũng như theo nhu cầu nội tại của Việt Nam thì mức độ tự do hoá của Việt Nam trong WTO và các FTA đã ký là tương đối thấp (cả về số lượng các đối tác FTA lẫn mức độ và phạm vi tự do hóa trong các FTA). Về thương mại hàng hóa, trong khi việc mở cửa ở một số ngành nhạy cảm (như nông, lâm, ngư nghiệp) được cho là chưa thật sự thận trọng thì ở một số ngành khác, có vẻ như Việt Nam đã bảo hộ quá cao (ở cả cam kết WTO và các FTA). Về thương mại dịch vụ, ngoài cam kết mở cửa thị trường dịch vụ trong WTO, phần lớn các FTA của Việt Nam hầu như không có bước mở cửa nào đáng kể hơn. Ngay cả trong WTO, các cam kết về mở cửa dịch vụ vẫn còn rất dè dặt, hạn chế (đặc biệt trong hiện diện thương mại và hiện diện thể nhân). Về đầu tư, các thỏa thuận song phương về bảo hộ đầu tư và cam kết trong WTO về đầu tư là khá mạnh mẽ trong các lĩnh vực đầu tư sản xuất nhưng lại bị giới hạn ở đầu tư trong các lĩnh vực dịch vụ.

Độ mở của nền kinh tế về thương mại hàng hoá

Thương mại hàng hóa là khía cạnh thương mại cơ bản nhất của TMQT. Mở cửa về thương mại hàng hóa thường là bước đi đầu tiên của mọi tiến trình tự do hóa TMQT. Ở Việt Nam, quá trình tự do hóa TMQT cũng được bắt đầu bằng mở cửa thương mại hàng hóa. Có thể nói rằng quá trình này đến nay đã đi được một chặng đường dài với hai bước ngoặt cơ bản: mở cửa theo WTO và mở cửa theo các FTA.

Cam kết mở cửa thị trường hàng hóa theo WTO: Đặc điểm của việc mở cửa trong khuôn khổ này là Việt Nam cắt giảm thuế quan cho tất cả các thành viên WTO (hiện tại là 160 thành viên). Tuy nhiên, mức độ tự do hóa chỉ ở mức tương đối với số lượng các dòng thuế cam kết cắt giảm không nhiều và mức độ cắt giảm không cao (và chỉ là “cắt giảm”, không phải là “loại bỏ hoàn toàn”).

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Cam kết mở cửa thị trường hàng hóa theo các FTA: Đặc điểm của việc mở cửa theo FTA là phạm vi các đối tác hạn chế nhưng mức độ tự do hóa sâu, trong đó Việt Nam cam kết loại bỏ thuế (theo lộ trình nhất định) với hầu hết các dòng thuế (trên thực tế là khoảng 80-99% số dòng thuế, tùy từng FTA).

Về tổng thể, so với chính mình, tốc độ mở cửa thương mại hàng hoá của Việt Nam được cho là rất nhanh và sâu. Đây là lý do mà Việt Nam được các thành viên WTO đánh giá cao và được xem là một ví dụ điển hình của thành công tự do hóa thương mại thông qua WTO.

Mở cửa về thương mại hàng hóa trong khuôn khổ WTO

Trong khuôn khổ WTO, Việt Nam đã cam kết ràng buộc 100% các dòng thuế trong Biểu thuế nhập khẩu hiện hành, tức là cam kết về mức thuế nhập khẩu tối đa có thể áp dụng đối với tất cả các hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam (Việt Nam chỉ có thể áp thuế thấp hơn chứ không được cao hơn mức ràng buộc).

Về cắt giảm thuế quan, Việt Nam cam kết giảm thuế cho khoảng 1/3 số dòng thuế (35,5%) với lộ trình khoảng năm-bảy năm, trong đó có nhiều dòng Việt Nam đang áp thuế cao mà các thành viên WTO có lợi ích thương mại lớn. So với cam kết của các nước gia nhập WTO trước Việt Nam thì đây được xem là mức mở cửa khá lớn.

Hộp 9.2. Tóm tắt cam kết mở cửa thị trường hàng hóa của Việt Nam trong WTO

Số dòng thuế có cam kết: toàn bộ Biểu thuế (10.600 dòng);

Mức giảm thuế bình quân toàn Biểu thuế : khoảng 23% (từ mức là 17,4% năm 2006 xuống còn 13,4%, thực hiện dần trong vòng năm-bảy năm);

Số dòng thuế cam kết giảm: khoảng 3.800 dòng thuế (chiếm 35,5% số dòng của Biểu thuế); nhóm mặt hàng có cam kết cắt giảm thuế nhiều nhất bao gồm: dệt may, cá và sản phẩm cá, gỗ và giấy, hàng chế tạo khác, máy móc thiết bị điện - điện tử, thịt (lợn, bò), phụ phẩm;

Số dòng thuế giữ ở mức thuế hiện hành (cam kết không tăng thêm): khoảng 3.700 dòng (chiếm 34,5% số dòng của Biểu thuế);

Số dòng thuế ràng buộc theo mức thuế trần (cao hơn mức thuế suất hiện hành với 3.170 dòng thuế (chiếm 30% số dòng của Biểu thuế), chủ yếu là đối với các nhóm hàng như xăng dầu, kim loại, hoá chất, một số phương tiện vận tải.

Nguồn: Bộ Công thương.

Trong lĩnh vực nông nghiệp, mức thuế tối huệ quốc (áp dụng chung cho tất cả hàng hóa từ các nước trừ trường hợp có ưu đãi (gọi là thuế MFN) bình quân cam kết tại thời điểm gia nhập thậm chí còn cao hơn so với mức thuế MFN trước khi gia nhập (25,2% so với 23,5%) và mức cắt giảm bình quân cuối cùng là 21%. Như vậy, mức độ cắt giảm thuế bình quân trong lĩnh vực nông nghiệp của Việt Nam là 10% (thấp hơn so với mức cắt giảm trung bình 30% của các nước đang phát triển trong WTO). Lộ trình cắt giảm thuế đối với các sản phẩm nông nghiệp là 3-5 năm, nhanh hơn so với lộ trình chung 5-7 năm.

Trong lĩnh vực công nghiệp, mức thuế MFN bình quân cam kết tại thời điểm gia nhập không thấp hơn trước khi gia nhập là mấy (16,1% so với 16,6%), mức cắt giảm bình quân cuối cùng là 12,6%. Như vậy, mức độ cắt giảm thuế bình quân của Việt Nam trong lĩnh vực công nghiệp là 23,9% (tương đương với mức cắt giảm trung bình 24% của các nước đang phát triển trong WTO). Lộ trình cắt giảm thuế đối với các sản phẩm công nghiệp là 5-7 năm.

Bảng 9.2. So sánh mức thuế MFN của Việt Nam trước gia nhập và sau khi gia nhập

Ngành	Thuế MFN bình quân trước gia nhập	Thuế MFN bình quân cam kết tại thời điểm gia nhập	Thuế MFN cam kết cuối cùng
Nông nghiệp	23,5%	25,2%	21%
Công nghiệp	16,6%	16,1%	12,6%

Nguồn: VCCI.

Bảng 9.3. So sánh mức cắt giảm thuế khi gia nhập WTO của Việt Nam và các nước thành viên WTO khác

Mức cắt giảm thuế trung bình	Việt Nam	Nước đang phát triển	Nước phát triển
Đối với nông sản	10%	30%	40%
Đối với hàng công nghiệp	23,9%	24%	37%

Nguồn: VCCI.

Cam kết mở cửa theo một số hiệp định ngành

Ngoài cam kết chung về hàng hóa, Việt Nam cũng tham gia một số hiệp định tự do hóa theo ngành của WTO để cắt giảm toàn bộ thuế áp dụng cho ngành đó xuống mức 0% (Hiệp định công nghệ thông tin, Hiệp định về thiết bị máy bay dân dụng, thiết bị y tế) hoặc hài hoà thuế suất ở mức thấp (Hiệp định hoá chất, Hiệp định hàng dệt may). Trong đó đáng chú ý là Hiệp định công nghệ thông tin (ITA) và Hiệp định dệt may theo đó xóa bỏ thuế cho rất nhiều sản phẩm công nghệ và dệt may với lộ trình cắt giảm còn nhanh hơn trong các FTA mà Việt Nam ký sau này.

**Bảng 9.4. Mức cam kết cắt giảm thuế của Việt Nam
theo một số hiệp định ngành của WTO**

Hiệp định tự do hoá theo ngành	Số dòng thuế	Thuế suất MFN (%) tại thời điểm gia nhập	Thuế suất cam kết cuối cùng (%)
1. HD công nghệ thông tin ITA - tham gia 100%	330	5,2%	0%
2. HD hài hoà hoá chất CH - tham gia 81%	1.300/1.600	6,8%	4,4%
3. HD thiết bị máy bay dân dụng CA - tham gia hầu hết	89	4,2%	2,6%
4. HD dệt may TXT - tham gia 100%	1.170	37,2%	13,2%
5. HD thiết bị y tế ME - tham gia 100%	81	2,6%	0%

Nguồn: Bộ Công thương.

Cam kết về các biện pháp phi thuế

Ngoài những cam kết về thuế quan, Việt Nam cũng có cam kết về các biện pháp phi thuế (là tất cả các biện pháp ngoài thuế nhưng có cùng hệ quả là hạn chế luồng hàng nhập khẩu từ các nước đối tác, bao gồm biện pháp tự vệ, biện pháp kiểm dịch động thực vật, biện pháp kỹ thuật, biện pháp hạn chế định lượng nhập khẩu...).

Theo đó, Việt Nam phải loại bỏ hoàn toàn các biện pháp hạn chế định lượng nhập khẩu (như cấm nhập khẩu, giấy phép nhập khẩu, hạn ngạch thuế quan,...) đối với tất cả hàng hóa trừ một số ngoại lệ chung và một số ngoại lệ riêng mà Việt Nam được giữ lại.

Ngoại lệ chung cho phép Việt Nam áp dụng các biện pháp hạn chế số lượng nhập khẩu nhằm bảo vệ các mục đích công cộng quan trọng như bảo vệ an ninh quốc gia, đạo đức xã hội; bảo vệ sức khoẻ con người, động vật, thực vật; bảo vệ nguồn tài nhiên thiên quý hiếm, bảo vệ những tác phẩm nghệ thuật, lịch sử, khảo cổ quốc gia; hoặc bảo vệ môi trường.

Các ngoại lệ riêng mà Việt Nam được phép áp dụng chủ yếu là cho các sản phẩm trong lĩnh vực nông nghiệp. Cụ thể Việt Nam được phép áp dụng hạn ngạch nhập khẩu đối với bốn nhóm hàng là đường ăn, trứng gia cầm, lá thuốc lá và muối. Ngoài ra, Việt Nam cũng được phép áp dụng một quy chế riêng về nhập khẩu (như tiêu chuẩn kỹ thuật/kiểm dịch, chế độ cấp phép nhập khẩu...) đối với bảy loại sản phẩm vốn được xếp vào diện “quản lý chuyên ngành nông nghiệp” theo pháp luật Việt Nam (giống cây trồng/vật nuôi, thức ăn chăn nuôi, thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật, phân bón, gỗ rừng tự nhiên, động vật hoang dã...).

Mức độ mở cửa thực tế của Việt Nam

Nhìn chung, Việt Nam thực hiện tương đối nghiêm túc các cam kết mở cửa thị trường hàng hóa trong WTO.

Về cam kết cắt giảm thuế quan, theo Báo cáo của Việt Nam về Rà soát Chính sách Thương mại lần đầu tiên tại WTO năm 2013¹⁷³, mức thuế suất nhập khẩu trung bình năm 2012 của Việt Nam là 10,4%, thấp hơn tương đối so với mức cam kết cắt giảm cuối cùng theo WTO là 13,4%. Trong đó, các ngành có mức giảm thuế cao nhất là thủy sản, dệt may, gỗ và giấy, sắt thép, điện tử và một số sản phẩm chế biến. Riêng thủy sản, có tới 2/3 tổng số dòng thuế áp dụng thấp hơn so với mức cam kết.

Về lộ trình thực hiện, theo Đánh giá tổng thể tình hình Kinh tế - Xã hội Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO (CIEM, 2013) thì đa số các nhóm

¹⁷³ http://www.wto.org/english/tratop_e/tp387_e.htm

hàng đều thực hiện đúng lộ trình cắt giảm thuế, nhiều nhóm cắt giảm nhanh hơn lộ trình và chỉ có một số ít cắt giảm chậm hơn lộ trình.

Hộp 9.3. Tình hình thực hiện các cam kết thuế quan theo WTO của Việt Nam sau năm năm gia nhập

Nông nghiệp: khoảng 68% nhóm hàng cắt giảm đúng hạn, 27% nhóm hàng cắt giảm mạnh hơn cam kết, 5% nhóm hàng cắt giảm chậm hơn so với cam kết.

Lâm nghiệp: 81,8% nhóm hàng cắt giảm đúng và nhanh hơn so với cam kết, 18,2% cắt giảm chậm hơn so với cam kết.

Thủy sản: 100% nhóm hàng cắt giảm đúng cam kết.

Công nghiệp – Xây dựng: 23% nhóm hàng cắt giảm đúng cam kết, 60% nhóm hàng cắt giảm nhanh hơn cam kết, 17% cắt giảm chậm hơn so với cam kết.

Nguồn: Báo cáo năm năm gia nhập WTO (CIEM, 2013).

Cam kết mở cửa thị trường hàng hóa Việt Nam theo các FTA

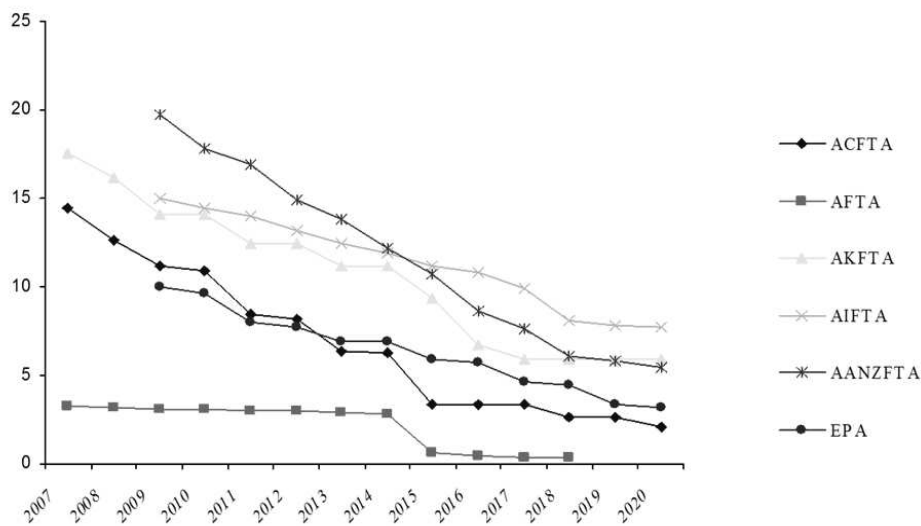
Các FTA mà Việt Nam đã ký kết hầu hết là các FTA thể hệ đầu, tức là chỉ tập trung chủ yếu vào thương mại hàng hóa. Vì vậy, mở cửa thương mại hàng hóa của Việt Nam thể hiện rất rõ qua các FTA này.

So với WTO, các cam kết mở cửa thị trường hàng hóa trong các FTA của Việt Nam mạnh mẽ hơn nhiều. Nếu như trong WTO, Việt Nam chỉ cam kết cắt giảm thuế cho khoảng 1/3 số dòng thuế thì trong hầu hết các FTA đã ký, Việt Nam cam kết xóa bỏ tới 80-90% số dòng thuế (mặc dù vậy, so với các FTA thể hệ mới hiện nay thì mức xóa bỏ thuế quan 60%-80% trong phần lớn các FTA của Việt Nam là mức rất khiêm tốn).

Về mức độ cắt giảm

Trong hầu hết các FTA đã ký, Việt Nam đồng ý xóa bỏ thuế cho khoảng 90% dòng thuế chiếm khoảng 90% kim ngạch nhập khẩu. Trong đó mức độ tự do hóa cao nhất là trong AFTA (xóa bỏ tới 99% dòng thuế) và thấp nhất là trong AIFTA (xóa bỏ 80%) và AJCEP (xóa bỏ 88,6%).

Hình 9.1. So sánh thuế suất bình quân giản đơn theo cam kết trong các Hiệp định FTA của Việt Nam



Nguồn: Bộ Công thương.

Về lộ trình cắt giảm

Tốc độ cắt giảm trung bình là khoảng 10 năm, trong đó một số mặt hàng có lộ trình cắt giảm nhanh trong vòng 3-5 năm và một số mặt hàng có lộ trình cắt giảm dài đến 15-20 năm.

Do trình độ phát triển kinh tế còn ở mức thấp, lộ trình cắt giảm của Việt Nam thường dài hơn so với các nước đối tác trong các FTA.

Bảng 9.5. Thời hạn giảm thuế cuối cùng của Việt Nam so với các nước trong ASEAN trong các FTA trong khuôn khổ ASEAN

Đối tác	ATIGA	ACFTA	AKFTA	AIFTA	AJCEP	AANZFTA
ASEAN-6	2003	2010	2010	2013	2012	2015
Việt Nam	2006	2015	2016	2018	2017	2018/2020
Campuchia - Lào - Myanmar	2008/2010	2015	2018	2018	2017	2018/2020

Nguồn: MOF.

Phương thức cắt giảm thuế theo các FTA này có thể chia làm hai loại - *cắt giảm theo lộ trình từng bước* (không phải giảm đều theo từng năm) bao gồm AFTA, AKFTA, ACFTA; và *cắt giảm dần đều* từng năm để đạt mức thuế suất cuối cùng theo cam kết bao gồm AJCEP, VJEPa, AANZFTA, AIFTA và VCFTA.

Về mức độ bảo hộ

Cam kết mở cửa thị trường hàng hóa của Việt Nam trong các FTA đã ký thường được chia làm hai nhóm: Nhóm các mặt hàng thông thường - có lộ trình xóa bỏ thuế quan ngắn – thường không quá 10 năm; và nhóm các mặt hàng nhạy cảm - không cam kết hoặc chỉ giảm thuế chứ không xóa bỏ, với lộ trình dài (có thể 15-20 năm). Do vậy, khi xem xét mức độ bảo hộ thuế quan của Việt Nam trong các FTA, người ta thường nhìn vào hai thông số là: Tỷ lệ số lượng các dòng thuế thuộc nhóm nhạy cảm trong tổng số dòng thuế cam kết; và tỷ trọng của nhóm nhạy cảm trong tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam từ các nước đối tác FTA.

Về tỷ lệ số lượng các dòng thuế thuộc nhóm nhạy cảm giữa các FTA khác nhau là khác nhau, nhưng thông thường chiếm khoảng từ 10% đến 20% số dòng thuế (xem Bảng 9.6).

Bảng 9.6. So sánh tỷ lệ số lượng các dòng thuế thuộc nhóm nhạy cảm trong tổng số dòng thuế cam kết trong một số FTA của Việt Nam

FTA	Tỷ lệ nhóm thông thường	Tỷ lệ Nhóm nhạy cảm
ACFTA	85,7%	14,3%
AKFTA	80,2%	19,8%
AJCEP	84,6%	15,4%
VJEPa	92,9%	7,1%

Nguồn: VCCI.

Về tỷ trọng của nhóm nhạy cảm trong tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam từ các nước đối tác FTA thì tương đối khác nhau giữa các FTA và nói chung chiếm chưa tới 30%.

Bảng 9.7. So sánh tỷ trọng của nhóm nhạy cảm trong tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam trong một số FTA

FTA	Tỷ trọng nhóm thông thường	Tỷ trọng nhóm nhạy cảm
ACFTA	73,45%	26,55%
AKFTA	78,44%	21,56%
AJCEP	92,31%	7,69%
AIFTA	83,14%	16,86%
AANZFTA	93,10%	6,90%

Nguồn: VCCI.

Ngoài ra, trong một số FTA, nhóm nhạy cảm lại được chia thành hai loại: Nhạy cảm vừa (thường chỉ giảm thuế đến 5% với lộ trình dài) và nhạy cảm cao (loại trừ hoặc giảm thuế ít, xuống khoảng 50% với lộ trình dài).

Các mặt hàng được xếp vào loại “nhạy cảm vừa” chủ yếu bao gồm: một số nông sản, thịt và cá, sản phẩm từ thịt, dầu thô, một số loại hóa chất, phân bón, nhựa và các sản phẩm từ nhựa, giấy, vải và nguyên liệu dệt may, thủy tinh, kính, một số loại sắt thép, động cơ máy móc và điện máy, thuyền đánh bắt thủy sản.

Các mặt hàng được xếp vào loại “nhạy cảm cao” bao gồm bốn loại mặt hàng đang áp dụng hạn ngạch thuế quan theo WTO (trứng, muối, đường, lá thuốc lá), một số mặt hàng trong nước đã có thể sản xuất thay thế hàng nhập khẩu (xi măng, sắt thép, xăng dầu, sẫm lốp, vật liệu xây dựng, một số động cơ, tàu thuyền đánh bắt thủy sản) và các mặt hàng rượu, bia, thuốc lá, ô tô, xe máy.

So sánh mức độ mở cửa hàng hóa của Việt Nam với các đối tác

Trong tất cả các FTA mà Việt Nam đã tham gia, Việt Nam (cùng với các nước CLM) đều có lộ trình cắt giảm thuế dài hơn so với các nước đối tác. Chẳng hạn như trong ATIGA, ACFTA, AKFTA, các nước ASEAN 6 và Trung Quốc, Hàn Quốc đều phải đưa thuế nhập khẩu hầu hết các mặt hàng về 0% từ năm 2010, trong khi Việt Nam chỉ phải thực hiện nghĩa vụ này từ năm 2015 hay 2016 (đối với AKFTA).

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Bảng 9.8. So sánh tiến trình tự do hóa trong ASEAN và ASEAN+

FTA	Chi tiết tiến trình tự do hóa	ASEAN 6+	Các nước CLMV
Khu vực thương mại tự do ASEAN	Nhóm thông thường	0% (2010)	0-5% (2010); 0% (2018)
	Nhóm nhạy cảm và đặc biệt nhạy cảm (chủ yếu là các sản phẩm nông nghiệp)	0% (2010)	0% (VN 2013; L/M 2015; C 2017)
	Danh mục loại trừ	NA	NA
TRUNG QUỐC-ASEAN (thu hoạch sớm đối với hàng nông sản từ năm 2006)	Nhóm thông thường	0% (2010)	0% (2015)
	Nhóm nhạy cảm	20% (2012) 0-5% (2018)	20% (2015) 0-5% (2020)
	Nhóm đặc biệt nhạy cảm	50% (2015)	50% (2018)
HÀN QUỐC-ASEAN	Nhóm thông thường	0% (2010)	0% (2018 VN – 2020 CML)
	Nhóm nhạy cảm	20% (2012) 0-5% (2016)	20% (2015) 0-5% (2020)
	Nhóm đặc biệt nhạy cảm	50% (2016) hoặc đến 20/50% (2016)	50% (VN 2021 – CLM 2024 hoặc đến 20/50% (VN 2021 – CLM 2024)
ASEAN - ẤN ĐỘ	Thông thường (2 nhóm)	0% (2013-2016)	0% (2018-2021)
	Nhạy cảm (3 nhóm)	0-5% (2016-2019)	0-5% (2021-2024)
	Đặc biệt nhạy cảm (3 nhóm)	50% (2019), hoặc đến 25% (2019)	50% (2019); đến 25% (2019)
ASEAN – AUSTRALIA – NEW ZEALAND	Không chia nhóm	Tự do dần từ năm 2009 đến năm 2020; loại trừ một số sản phẩm	Tự do dần từ năm 2009 đến năm 2026; loại trừ dần một số sản phẩm

ASEAN – Không chia nhóm
NHẬT

Tự do dần từ khi có hiệu lực đến 11 năm; loại trừ một số sản phẩm
Tự do dần từ khi có hiệu lực đến 11 năm; loại trừ một số sản phẩm

Nguồn: *Đánh giá tác động của AFTA đối với nền kinh tế VN – 2009 (MUTRAP III)*.

Các biện pháp hạn chế định lượng nhập khẩu

Trong tất cả các FTA đã ký, Việt Nam đều cam kết xoá bỏ các biện pháp hạn chế định lượng nhập khẩu phù hợp với cam kết trong WTO.

Độ mở trong lĩnh vực thương mại dịch vụ

Thương mại dịch vụ thường được bảo hộ mạnh mẽ và theo hướng bảo thủ hơn nhiều so với thương mại hàng hoá. Tại Việt Nam, mở cửa thương mại dịch vụ được thực hiện chủ yếu thông qua ba nhóm cam kết: mở cửa theo BTA Việt Nam - Hoa Kỳ, mở cửa theo WTO và mở cửa theo các FTA.

Cam kết mở cửa thị trường dịch vụ theo BTA Việt Nam - Hoa Kỳ: BTA Việt Nam - Hoa Kỳ là Hiệp định mở cửa thương mại dịch vụ đầu tiên và đáng kể nhất của Việt Nam tính tới thời điểm năm 2001. Các cam kết mở cửa trong BTA là cơ sở quan trọng để Việt Nam đàm phán mở cửa thương mại dịch vụ trong WTO và đến khi WTO có hiệu lực thì hầu như các cam kết trong BTA không còn giá trị (vì mức mở cửa thấp hơn WTO trong cùng các vấn đề).

Cam kết mở cửa thị trường dịch vụ theo WTO: Cam kết mở cửa dịch vụ trong WTO cho đến nay là cam kết mở cửa lớn nhất, toàn diện nhất về dịch vụ mà Việt Nam từng đưa ra.

Cam kết mở cửa thị trường dịch vụ theo các FTA: Do các FTA mà Việt Nam đã ký kết đều chủ yếu tập trung vào mảng thương mại hàng hóa, những cam kết về mở cửa dịch vụ rất hạn chế và mức độ mở cửa rất dè dặt, hầu như không đáng kể (AANZFTA chỉ mở cửa hơn mức cam kết WTO về giáo dục; AIFTA thì mở hơn WTO về chuyên gia máy tính).

Do đó, các phân tích dưới đây về mức mở cửa dịch vụ của Việt Nam được xem xét chủ yếu thông qua các cam kết mở cửa trong WTO của Việt Nam.

Về tổng thể, xét trên khía cạnh cam kết, Việt Nam được đánh giá là khá mở cửa về dịch vụ (với 11 trong 12 ngành dịch vụ trong WTO). Tuy nhiên, độ sâu mở cửa trong từng ngành còn tương đối hạn chế, đặc biệt trong Phương thức 3 (hiện diện thương mại) – phương thức mà các nhà đầu tư nước ngoài quan tâm nhiều nhất.

Hệ quả là nhiều ngành dịch vụ được “bao bọc” quá lâu, không có áp lực cải thiện năng lực cạnh tranh nên ngày càng trở nên trì trệ, hoạt động kém hiệu quả (đặc biệt những lĩnh vực dịch vụ lâu nay bị độc quyền bởi các DNNN như vận tải, viễn thông, giải trí,...). Điều này ảnh hưởng tới hiệu quả và năng lực cạnh tranh nói chung của nền kinh tế, và đặc biệt là gây thiệt hại cho người tiêu dùng khi phải chấp nhận sử dụng các dịch vụ kém chất lượng với giá thành cao. Ngoài ra, việc hạn chế mở cửa nhiều ngành dịch vụ sẽ dẫn đến hệ quả là hạn chế thu hút đầu tư nước ngoài vào các ngành đó.

Các cam kết về mở cửa dịch vụ trong WTO

Cam kết mở cửa về dịch vụ của Việt Nam trong WTO chia làm ba nhóm: (i) Nhóm các cam kết chung: được quy định trong Hiệp định chung về thương mại dịch vụ (GATS); (ii) Nhóm các cam kết cụ thể: được nêu trong Biểu cam kết về dịch vụ của Việt Nam và; (iii) Nhóm các cam kết chung về dịch vụ.

Khi tham gia WTO, Việt Nam phải tuân thủ các hiệp định cơ bản của WTO, trong đó có hiệp định GATS quy định những nghĩa vụ chung về dịch vụ mà tất cả các thành viên WTO đều phải tuân thủ, bao gồm:

- Nghĩa vụ đối xử tối huệ quốc (MFN): Việt Nam không được phân biệt đối xử (về chính sách, pháp luật, thủ tục,...) giữa các nhà cung cấp dịch vụ đến từ các nước khác nhau mà đều là thành viên WTO (trừ một số trường hợp ngoại lệ);
- Nghĩa vụ minh bạch hóa: Việt Nam phải công bố tất cả các quy định, yêu cầu, thủ tục có ảnh hưởng tới thương mại dịch vụ cho các nước

thành viên WTO, công khai các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật (luật, pháp luật, nghị định,...) để lấy ý kiến các tổ chức, cá nhân có liên quan trong ít nhất 60 ngày.

Bên cạnh các cam kết chung về mở cửa dịch vụ trong WTO như trên, Việt Nam còn có những cam kết mở cửa cụ thể cho từng phân ngành dịch vụ và từng phương thức thương mại dịch vụ.

Cam kết về ngành/phân ngành mở cửa

Theo quy tắc đàm phán trong WTO, Việt Nam cam kết mở cửa các ngành/phân ngành dịch vụ theo phương pháp “Chọn – Cho”, tức là ngành nào được nêu ra là ngành cam kết mở cửa, ngành nào không nêu ra là không có cam kết gì. Vì vậy, so với mở cửa thương mại hàng hóa thì cách tiếp cận trong mở cửa thương mại dịch vụ là hạn chế hơn khá nhiều. Tuy nhiên đây cũng là cách tiếp cận phổ biến của hầu hết các nước trên thế giới tại thời điểm này.

Cụ thể, Việt Nam có cam kết mở cửa (“cho”) đối với 11 ngành dịch vụ (khoảng 110 phân ngành) trong tổng số 12 ngành dịch vụ (155 phân ngành) theo phân loại của WTO (Chú ý là “mở cửa” ở đây không đồng nghĩa với việc “mở toàn bộ” mà vẫn có thể có các điều kiện liên quan, nêu trong từng dòng cam kết cụ thể) bao gồm:

1. Dịch vụ kinh doanh;
2. Dịch vụ thông tin;
3. Dịch vụ xây dựng và các dịch vụ liên quan;
4. Dịch vụ phân phối;
5. Dịch vụ giáo dục;
6. Dịch vụ môi trường;
7. Dịch vụ tài chính;
8. Dịch vụ y tế và xã hội;
9. Dịch vụ du lịch;
10. Dịch vụ văn hóa, giải trí và thể thao;
11. Dịch vụ vận tải.

Ngành duy nhất Việt Nam không có cam kết gì là “các dịch vụ khác”.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Trong các ngành có cam kết, chỉ có duy nhất ngành dịch vụ xây dựng Việt Nam đã có cam kết đối với 100% số phân ngành. Các ngành khác cũng có số phân ngành cam kết cao, tuy chưa đạt 100% số phân ngành, là phân phối, tài chính, thông tin liên lạc, giáo dục và môi trường. Các ngành có số phân ngành cam kết thấp nhất là dịch vụ giải trí, văn hóa, thể thao và vận tải.

Bảng 9.9. Mức độ mở cửa các ngành/phân ngành của Việt Nam trong WTO

Ngành/phân ngành mở cửa nhanh nhất, không cần thời kỳ quá độ	Ngành/phân ngành mở cửa nhanh nhưng cần thời kỳ quá độ	Ngành/phân ngành cam kết hạn chế	Ngành/phân ngành chưa cam kết
Xây dựng	Thông tin liên lạc	Viễn thông	Thú y
Ngân hàng	Phân phối	Quảng cáo	Thuê máy móc và thiết bị khác
Bảo hiểm	Giáo dục	Một số dịch vụ nông nghiệp, săn bắn, lâm nghiệp	Ghi âm
Y tế (chỉ giới hạn ở dịch vụ bệnh viện, nha khoa và khám bệnh)	Môi trường	Sản xuất	Giáo dục phổ thông cơ sở
Du lịch (chỉ giới hạn ở dịch vụ khách sạn, nhà hàng, đại lý lữ hành và tour du lịch)	Chứng khoán	Phát hành phim, chiếu phim	
Một số dịch vụ kinh doanh	Một số dịch vụ kinh doanh	Giải trí, văn hóa, thể thao	
		Vận tải biển và đường thủy nội địa	
		Vận tải đường bộ và đường sắt	

Nguồn: Báo cáo năm năm Việt Nam gia nhập WTO (CIEM, 2013).

Hộp 9.4. Ví dụ về cam kết WTO trong lĩnh vực phân phối

Về các phân ngành cam kết, Việt Nam đã cam kết mở cửa cho phép nhà cung cấp nước ngoài tiếp cận thị trường Việt Nam ở hầu hết các phân ngành trong ngành dịch vụ phân phối của WTO, bao gồm cả đại lý hoa hồng, bán buôn, bán lẻ, bán hàng đa cấp, nhượng quyền thương mại.

Về mức độ mở cửa, Việt Nam cam kết cho phép các nhà đầu tư nước ngoài được thực hiện hoạt động phân phối tại Việt Nam sau thời điểm Việt Nam gia nhập WTO 11/01/2007 dưới hình thức bắt buộc là liên doanh với đối tác Việt Nam (phần vốn nước ngoài trong liên doanh bị giới hạn không quá 49%); từ ngày 01/01/2008 được phép hoạt động dưới hình thức liên doanh nhưng không bị hạn chế về tỷ lệ vốn nước ngoài trong liên doanh; và được phép thành lập doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài kể từ sau ngày 01/01/2009.

Về phạm vi hoạt động, đối với dịch vụ bán lẻ, các nhà đầu tư nước ngoài chỉ được phép cung cấp dịch vụ bán lẻ thông qua việc lập cơ sở bán lẻ (cửa hàng, siêu thị,...) và chỉ được tự động mở một (01) địa điểm bán lẻ (mà không cần phải đáp ứng điều kiện gì), việc thành lập các cơ sở bán lẻ (ngoài cơ sở thứ nhất) phải được cơ quan có thẩm quyền cho phép trên cơ sở phân tích nhu cầu kinh tế (Economic-Need-Test hay ENT).

Về phạm vi loại sản phẩm mà nhà cung cấp nước ngoài được phép phân phối, trong WTO, Việt Nam cam kết mở cửa các dịch vụ phân phối đối với tất cả các sản phẩm sản xuất tại Việt Nam và các sản phẩm nhập khẩu hợp pháp vào Việt Nam kể từ ngày 11/01/2007, trừ với một số mặt hàng được liệt kê (xi măng, giấy, phân bón,...) được mở dần tới 2010.

Nguồn: VCCI.

Cam kết về các phương thức cung cấp dịch vụ

Nếu xét theo bốn phương thức cung cấp dịch vụ được quy định trong WTO, theo cam kết gia nhập, Việt Nam ít hạn chế đối với **Phương thức 1** (cung cấp qua biên giới) và **Phương thức 2** (tiêu dùng ở nước ngoài), hạn chế nhiều đối với **Phương thức 3** (hiện diện thương mại) và hầu như chưa cam kết đối với **Phương thức 4** (hiện diện của thể nhân).

Trên thực tế, Việt Nam không có hạn chế nào đối với Phương thức 1 và 2. Các hạn chế về hiện diện thương mại của nhà đầu tư nước ngoài (hình thức 100% vốn nước ngoài, tỷ lệ vốn trong liên doanh, chi nhánh, văn phòng đại diện) theo Phương thức 3 tại Việt Nam được thực hiện theo cam kết trong từng lĩnh vực cụ thể. Di chuyển thể nhân thuộc Phương thức 4 nhưng được thực hiện gắn với hiện diện thương mại

trong các lĩnh vực dịch vụ mở cửa theo cam kết cũng được thực hiện theo các cam kết này.

Đối với Phương thức 4 (di chuyển thể nhân) nhưng không gắn với cam kết hiện diện thương mại trong lĩnh vực dịch vụ, hiện Việt Nam được quyền chủ động quy định và trên thực tế các quy định về vấn đề này chủ yếu được thể hiện trong pháp luật lao động, dưới dạng các điều kiện và thủ tục đối với người lao động nước ngoài tại Việt Nam, theo hướng giới hạn người lao động nước ngoài làm việc ở Việt Nam (ví dụ người lao động nước ngoài phải đảm nhiệm các chức danh quản lý, chuyên gia hoặc lao động kỹ thuật chứ không phải lao động phổ thông) và phải qua thủ tục cấp phép lao động nhất định. Tuy nhiên, trên thực tế, do khả năng kiểm soát, giám sát thực thi còn hạn chế, ở Việt Nam đang xảy ra tình trạng nhiều lao động phổ thông từ nước ngoài lao động trái phép tại Việt Nam (thường đi theo các dự án của các nhà thầu nước ngoài).

Tình hình thực thi các cam kết WTO về dịch vụ của Việt Nam

Theo CIEM (2013) thì Việt Nam đã thực hiện “đầy đủ và bám sát” các cam kết gia nhập WTO về dịch vụ, kể cả đối với những ngành/phân ngành mà Việt Nam cam kết mở cửa nhanh như dịch vụ ngân hàng, bảo hiểm, phân phối,... với hàng loạt các văn bản pháp lý được ban hành để điều chỉnh theo các cam kết WTO.

Độ mở cửa về đầu tư

Tương tự như mở cửa thương mại dịch vụ, cam kết mở cửa về đầu tư rộng nhất của Việt Nam hiện nay là trong khuôn khổ WTO, các cam kết về đầu tư trong Hiệp định khác hoặc là dưới mức mở cửa của WTO (như trường hợp BTA Việt Nam - Hoa Kỳ), hoặc là chỉ mở rộng hơn ở diện rất hẹp (như trường hợp các FTA), hoặc là phần lớn mang tính chất tuyên bố về nguyên tắc đối xử và bảo hộ (các Hiệp định song phương về khuyến khích và bảo hộ đầu tư - BIT).

Các cam kết trong WTO về mở cửa đối với đầu tư

Khi gia nhập WTO, ngoài các cam kết về đầu tư trong lĩnh vực dịch vụ (như đã nêu tại phần mở cửa thương mại dịch vụ ở trên), Việt Nam phải tuân thủ theo Hiệp định về các biện pháp đầu tư liên quan đến thương mại của WTO (Hiệp định TRIMs).

Tuy nhiên, Hiệp định TRIMs chỉ đưa ra các nguyên tắc bắt buộc chung về các biện pháp đầu tư mà các nước thành viên bị cấm không được áp dụng do cản trở quá lớn đến thương mại chứ không bao trùm tất cả các vấn đề về đầu tư nước ngoài.

Vì vậy, về mặt cam kết bắt buộc, có thể nói Việt Nam không bị ràng buộc lớn về đầu tư, trừ việc phải dừng hoặc không áp dụng mới một số biện pháp quản lý đầu tư bị cấm trong TRIMs.

Hiệp định TRIMs cấm các nước thành viên WTO ban hành hoặc thực thi các biện pháp vi phạm nguyên tắc của WTO (nêu trong Hiệp định chung về thuế quan và thương mại GATT 1994) sau đây:

- Đối xử quốc gia;
- Các hạn chế số lượng xuất khẩu, nhập khẩu trong WTO.

Ngoài ra TRIMs còn có một Phụ lục liệt kê các ví dụ minh họa về các loại biện pháp đầu tư có thể coi là vi phạm hai nhóm nguyên tắc nêu trên (gọi là Danh mục minh họa TRIMs).

Bảng 9.10. Một vài ví dụ trong Danh mục minh họa TRIMs

Nhóm biện pháp	Ví dụ minh họa
Những yêu cầu về hàm lượng nội địa	Yêu cầu doanh nghiệp phải sử dụng một tỷ lệ nhất định nguyên liệu đầu vào có xuất xứ trong nước hoặc từ các nguồn nội địa
Những yêu cầu về xuất khẩu	Yêu cầu tỷ lệ xuất khẩu tối thiểu
Những hạn chế về chuyển lợi nhuận ra nước ngoài	Hạn chế quyền của nhà đầu tư trong việc chuyển lợi nhuận thu được từ đầu tư về nước
Những yêu cầu về tỷ lệ vốn trong nước	Án định một tỷ lệ nhất định vốn của doanh nghiệp phải do nhà đầu tư trong nước nắm giữ
Những yêu cầu về ngoại hối	Hạn chế việc tiếp cận nguồn ngoại hối của doanh nghiệp - hạn chế nhập khẩu

Nguồn: *Hiệp định về các biện pháp đầu tư liên quan thương mại WTO.*

Các cam kết mở cửa về đầu tư trong các FTA và BIT

Các cam kết về đầu tư trong tám FTA mà Việt Nam đã ký kết hầu hết đều không vượt quá mức cam kết trong WTO. Có hai FTA có cam kết đầu tư đáng lưu ý là VJEPA và AANZFTA. VJEPA có chương về đầu tư tương đối đầy đủ với nhiều điều khoản cam kết ở mức ngang bằng, thậm chí cao hơn so với cam kết tương ứng trong WTO nhưng không nhiều. Còn AANZFTA có chương đầu tư tương đối lớn và toàn diện, bao gồm cả các nội dung về tự do hoá và bảo hộ đầu tư,... Tuy nhiên, phần lớn các cam kết ở mức cao hơn WTO ở chương này lại chưa có hiệu lực do có bất đồng quan điểm giữa các bên. Các FTA còn lại có nội dung cam kết về đầu tư tương đối sơ sài, chỉ bao gồm một số quy định về đối xử tối huệ quốc, đối xử quốc gia, các yêu cầu về minh bạch hóa, đền bù trong trường hợp trưng thu, trưng dụng,... Nhiều cam kết chỉ mang tính chất tuyên bố, không có chế tài áp dụng, giải quyết tranh chấp chủ yếu thông qua hòa giải hoặc tòa án của Việt Nam.

Các Hiệp định song phương về Khuyến khích và Bảo hộ đầu tư (BIT) hầu hết chỉ bao gồm một số nội dung về việc tạo điều kiện thuận lợi và đảm bảo an toàn, bình đẳng cho các nhà đầu tư/khoản đầu tư nước ngoài của nước đối tác ký kết, chứ không bao gồm các cam kết mở cửa cụ thể trong từng ngành/lĩnh vực. Đây là những cam kết về đầu tư cơ bản nhất mà sau đó hầu hết được thay thế bởi cam kết trong WTO.

Tình hình thực thi các cam kết mở cửa về đầu tư của Việt Nam

Mặc dù mức độ cam kết mở cửa về đầu tư không nhiều, do nhu cầu nội tại trong việc thu hút đầu tư nước ngoài (đặc biệt là đầu tư trực tiếp nước ngoài) để phát triển, Việt Nam không chỉ thực hiện đầy đủ các cam kết về đầu tư trong WTO (xóa bỏ và không áp dụng mới các biện pháp bị cấm) cũng như các hiệp định thương mại đã ký, mà còn mở rộng tự nguyện mạnh mẽ cho các nhà đầu tư nước ngoài trong các lĩnh vực sản xuất.

Mức độ kiểm soát hoạt động TMQT

Cùng với các biện pháp hạn chế mở cửa thị trường, các biện pháp kiểm soát đối với các chủ thể thực hiện TMQT và luồng thương mại

hàng hóa, dịch vụ là khía cạnh khác có thể ảnh hưởng đáng kể tới mức độ tự do của TMQT.

Như vậy, có thể thấy quyền xuất nhập khẩu ở Việt Nam đã được mở tuyệt đối với các chủ thể nội địa và việc hạn chế quyền này đối với các chủ thể FDI được thực hiện theo WTO (và vì vậy là khá tương đồng với các nước khác).

Các biện pháp kiểm soát chủ thể hoạt động TMQT

Các biện pháp áp dụng đối với các chủ thể kinh doanh liên quan tới hoạt động TMQT có thể hạn chế và ảnh hưởng đáng kể tới mức độ tự do hóa thương mại. Đó là các biện pháp liên quan đến quyền xuất nhập khẩu. Về cơ bản, Việt Nam hiện duy trì hai chế độ riêng với hai nhóm chủ thể kinh doanh trong nước và có vốn đầu tư nước ngoài.

Đối với các chủ thể kinh doanh trong nước, Việt Nam không có hạn chế gì. Theo quy định của Luật Thương mại 2005 và Nghị định 12/2002/NĐ-CP, kinh doanh xuất khẩu, nhập khẩu được coi là một trong những quyền của doanh nghiệp, và các doanh nghiệp Việt Nam không có vốn đầu tư nước ngoài thuộc mọi ngành nghề kinh doanh được quyền xuất nhập khẩu các hàng hoá mà pháp luật không cấm.

Đối với các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, pháp luật Việt Nam có những hạn chế về phạm vi và mục đích xuất nhập khẩu (theo các cam kết quốc tế liên quan và pháp luật nội địa).

Cụ thể, theo Nghị định số 23/2007/NĐ-CP (quy định chi tiết Luật Thương mại về hoạt động mua bán hàng hoá và các hoạt động liên quan trực tiếp đến mua bán hàng hoá của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam) thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài muốn thực hiện hoạt động mua bán hàng hoá (trong đó có xuất nhập khẩu) thì trước hết phải được cấp giấy phép kinh doanh. Và điều kiện để được cấp giấy phép kinh doanh là hình thức đầu tư phải phù hợp với lộ trình đã cam kết trong các thoả thuận TMQT của Việt Nam; hàng hoá, dịch vụ kinh doanh phải phù hợp với cam kết mở cửa thị trường của Việt Nam, v.v.

Ngoài ra, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài muốn nhập khẩu hàng hoá về để bán chứ không phải để phục vụ hoạt động sản xuất kinh

doanh của mình, hoặc xuất khẩu hàng hoá không phải do mình làm ra mà mua/thu gom từ các chủ thể khác, thì phải xin thêm các giấy phép thực hiện quyền nhập khẩu hoặc xuất khẩu.

Trên thực tế thì các điều kiện này đều phù hợp với cam kết của Việt Nam trong khuôn khổ WTO về quyền kinh doanh (quyền xuất khẩu, quyền nhập khẩu).

Các biện pháp kiểm soát thương mại hàng hóa

Liên quan tới thương mại hàng hóa, Việt Nam áp dụng một số biện pháp kiểm soát hàng hóa nhập khẩu mà WTO cho phép. Đó là các biện pháp kiểm soát thông qua các hàng rào kỹ thuật – vệ sinh dịch tễ (TBT-SPS), các biện pháp phòng vệ thương mại, và một số biện pháp kiểm soát về xuất nhập khẩu khác được thừa nhận trong TMQT.

Hàng rào kỹ thuật (TBT), các biện pháp vệ sinh dịch tễ (SPS)

Trong TMQT, các biện pháp vệ sinh dịch tễ (SPS) là các quy định liên quan đến vệ sinh an toàn thực phẩm và các biện pháp ngăn chặn dịch bệnh có nguồn gốc từ động thực vật nhằm đảm bảo sức khỏe con người và động thực vật. Còn các rào cản kỹ thuật đối với thương mại (TBT) là các tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật đối với hàng hóa nhằm nhiều mục đích công cộng khác (môi trường, an ninh, quyền lợi người tiêu dùng...).

Về nguyên tắc, các biện pháp SPS và TBT là các công cụ cần thiết và hợp lý được sử dụng nhằm mục tiêu bảo vệ các lợi ích quan trọng về sức khỏe và môi trường, và với mục tiêu này thì các biện pháp SPS và TBT được phép áp dụng theo WTO. Tuy nhiên, WTO ngăn cấm mọi hành vi lạm dụng SPS, TBT để nhằm mục tiêu hạn chế thương mại, ngăn cản nhập khẩu hàng hóa từ các nước khác.

Trên thực tế, rất nhiều nước đã sử dụng các biện pháp SPS và TBT một cách tinh vi để bảo hộ hiệu quả các ngành sản xuất trong nước. Tuy nhiên đối với Việt Nam thì ngay việc sử dụng các biện pháp SPS và TBT nhằm mục tiêu đầu tiên và đúng đắn là bảo vệ sức khỏe con người và bảo vệ môi trường cũng đã rất hạn chế, chưa nói đến việc sử dụng chúng làm rào cản đối với hàng nhập khẩu.

Cụ thể, cho tới thời điểm hiện tại, Việt Nam cũng đã ban hành rất nhiều các quy định SPS về an toàn thực phẩm, về thực động vật và các quy định TBT về các tiêu chuẩn/quy chuẩn kỹ thuật trong từng ngành/lĩnh vực. Tuy nhiên, việc thực thi hiệu quả của các quy định này trên thực tế rất hạn chế, một phần là do các tiêu chuẩn bắt buộc còn ở mức thấp (cho phù hợp với điều kiện của doanh nghiệp nội địa), phần khác bởi các cơ chế đảm bảo thực thi thiếu nghiêm khắc.

Do đó, về SPS và TBT, có thể nói Việt Nam hầu như không tạo ra rào cản nào đáng kể cho TMQT (mà cụ thể là hàng hóa nhập khẩu từ nước ngoài vào Việt Nam).

Phòng vệ thương mại

Phòng vệ thương mại (chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ) là các biện pháp áp dụng đối với hàng hóa nhập khẩu khi các hàng hóa này có các hành vi cạnh tranh không lành mạnh như bán phá giá tại thị trường nước nhập khẩu, bán hàng được trợ cấp bởi hình thức trợ cấp không được phép bởi chính phủ nước xuất khẩu, hoặc bán hàng hóa với số lượng tăng nhanh đột biến gây thiệt hại cho ngành sản xuất nước xuất khẩu.

Theo quy định của WTO, các biện pháp chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ là các biện pháp được phép áp dụng nhưng phải tuân thủ theo các quy trình và thủ tục trong các Hiệp định về Chống bán phá giá, Hiệp định về Trợ cấp và các biện pháp đối kháng, Hiệp định về Biện pháp tự vệ của WTO.

Là thành viên của WTO, Việt Nam cũng được phép áp dụng các biện pháp này. Thực tế, từ trước khi gia nhập WTO, Việt Nam đã ban hành các văn bản pháp luật quy định cụ thể về vấn đề này và phù hợp với các Hiệp định của WTO, cụ thể:

- Pháp lệnh số 20/2004/PL-UBTVQH11 ngày 29/04/2004 về việc chống bán phá giá đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam và các văn bản liên quan;
- Pháp lệnh số 22/2004/PL-UBTVQH11 ngày 20/08/2004 về Chống trợ cấp đối với hàng hóa nhập khẩu vào Việt Nam và các văn bản liên quan;

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

- Pháp lệnh số 42/2002/PL-UBTVQH10 ngày 25/05/2002 về Tự vệ trong nhập khẩu hàng hóa nước ngoài vào Việt Nam và các văn bản liên quan.

Tuy nhiên, sau hơn mười năm thực hiện pháp luật về chống bán phá giá, chống trợ cấp và tự vệ, cho đến tháng 9/2014 Việt Nam mới tiến hành được ba vụ điều tra phòng vệ thương mại đối với hàng hóa nước ngoài (xem Bảng 9.20).

Bảng 9.11. Tổng hợp số liệu về các vụ phòng vệ thương mại khởi xướng ở Việt Nam

Biện pháp phòng vệ thương mại	Số vụ khởi xướng điều tra	Số vụ đi đến quyết định áp dụng biện pháp PVTM
Chống bán phá giá	1	1
Chống trợ cấp	0	0
Tự vệ	2	1

Nguồn: *Hội đồng Tư vấn Phòng vệ Thương mại – Trung tâm WTO VCCI.*

Như vậy, có thể nói về các biện pháp phòng vệ thương mại, Việt Nam hầu như không tạo ra rào cản nào đáng kể đối với hàng hóa nước ngoài nhập khẩu vào Việt Nam.

Đánh giá hiệu quả của tự do hoá TMQT đối với nền kinh tế Việt Nam

Với các bước đi liên tục và mở rộng cả về phạm vi và đối tác, qua gần ba thập kỷ hội nhập, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong tự do hóa thương mại. Kết quả của các bước hội nhập này là Việt Nam đã trở thành một nền kinh tế mở, với mức độ tự do hóa tương đối mạnh mẽ so với các nước có cùng trình độ phát triển trong khu vực. Môi trường kinh doanh cho các thể chế kinh tế của Việt Nam cũng phù hợp hơn với thông lệ thế giới và các chuẩn mực KTTT cơ bản.

Việc từng bước tham gia các Hiệp định, Thỏa thuận thương mại song phương, đa phương với nhiều quốc gia, vùng lãnh thổ đã giúp các

hoạt động thương mại xuyên biên giới của Việt Nam ngày càng thuận lợi. Không những thế, quá trình tự do hoá này còn tạo ra những sức ép nhất định cho những cải cách thể chế kinh tế bên trong theo hướng tương thích với nền KTTT hiện đại. Chính nhờ nguồn vốn đầu tư nước ngoài và tiếp cận được với thị trường thế giới, nền kinh tế Việt Nam đã đạt được mức tăng trưởng tương đối cao kể từ đầu thập niên 1990 tới nay, đặc biệt trong giai đoạn 2001-2007.

Mặc dù vậy, dường như quá trình hội nhập trong thời gian qua vẫn còn có những hạn chế nhất định, đặc biệt trong cách Việt Nam tham gia các thỏa thuận tự do hóa thương mại cũng như tận dụng các lợi ích từ các cam kết. Điều đáng tiếc nhất là Việt Nam đã không có những điều chỉnh cơ cấu kinh tế trong nước hợp lý để tận dụng cơ hội khi gia nhập WTO, dẫn đến nền kinh tế phải chịu một giai đoạn suy giảm kéo dài từ 2008 đến 2013. Sự thiếu chủ động này khiến cho hiệu quả của quá trình tự do hóa thương mại ở Việt Nam chưa đạt được những lợi ích kỳ vọng.

Mức độ tạo sức ép thay đổi thể chế kinh tế

Quá trình hội nhập, đặc biệt thông qua việc gia nhập WTO, đã tạo sức ép để Việt Nam hoàn thiện khung khổ chính sách, pháp luật nội địa về kinh tế, các thiết chế kinh tế cũng như phương thức vận hành nền KTTT theo các tiêu chuẩn thế giới.

Trong giai đoạn 2005-2006, để chuẩn bị nền tảng thể chế đáp ứng các yêu cầu trong khuôn khổ WTO cũng như những đòi hỏi của các đối tác đàm phán trong tổ chức này, ở Việt Nam đã diễn ra một “làn sóng sửa đổi pháp luật kinh doanh” mạnh mẽ, với quyết tâm cao của các cơ quan lập pháp và lập quy.

Quá trình xây dựng pháp luật theo WTO này trên thực tế được thực hiện theo hai hướng cơ bản. Một là việc xây dựng mới hoặc sửa đổi các văn bản pháp luật đang có để luật hóa các nghĩa vụ bắt buộc của Việt Nam trong WTO (ví dụ các quy tắc cạnh tranh, không phân biệt đối xử, các biện pháp cấm áp dụng đối với đầu tư nước ngoài, bảo hộ sở hữu trí tuệ,...). Hai là xây dựng, sửa đổi pháp luật để cụ thể hóa các quyền lựa chọn mà WTO cho phép một nước thành viên thực hiện (ví dụ các biện pháp phòng vệ thương mại, các hàng rào kỹ thuật, vệ sinh dịch tễ,...).

Để thực hiện việc hoàn thiện thể chế chính sách pháp luật trước khi gia nhập WTO theo yêu cầu của các đối tác thành viên WTO (rút kinh nghiệm từ bài học Trung Quốc, khi nước này cam kết nhiều về thể chế nhưng sau khi gia nhập đã rất chậm chạp trong việc thực hiện các cam kết này), Chính phủ và Quốc hội Việt Nam đã có những chương trình hành động để tăng tốc việc xây dựng pháp luật. Trên thực tế, Việt Nam đã thực hiện được một khối lượng công việc khổng lồ và nhận được sự đánh giá cao của các đối tác. Theo thống kê thì năm 2005 Quốc hội Việt Nam đã thông qua tới 29 luật, năm 2006 là 25 luật phục vụ việc gia nhập WTO.

Kết quả của đợt sửa đổi, điều chỉnh pháp luật kinh doanh – thương mại lớn nhất trong lịch sử lập pháp Việt Nam là đã hình thành được một hệ thống chính sách, pháp luật về thương mại – kinh doanh phù hợp với thông lệ quốc tế và các yêu cầu trong WTO, đưa Việt Nam trở thành một thành viên đầy đủ của WTO với môi trường kinh doanh và các thể chế kinh tế vận hành nhịp nhàng theo các nguyên tắc thị trường.

Ngoài ra, việc sửa đổi pháp luật theo yêu cầu của hội nhập WTO cũng là tiền đề, chất xúc tác cho những đợt cải cách thể chế, pháp luật tiếp theo của Việt Nam những năm sau đó liên quan tới quản trị nền kinh tế theo hướng thị trường (ví dụ Đề án 30 về cải cách thủ tục hành chính, các đợt rà soát chính sách pháp luật về kinh doanh nhằm tận dụng các cơ hội từ WTO,...).

Theo Báo cáo Rà soát chính sách thương mại của WTO đối với Việt Nam (ban hành tháng 10/2013, sau năm năm Việt Nam gia nhập tổ chức này) thì các nước thành viên WTO đều “đánh giá cao thành tựu phát triển kinh tế xã hội, xóa đói giảm nghèo, chủ động hội nhập, nâng cao năng lực cạnh tranh của Việt Nam” và thừa nhận rằng thành công này là “kết quả của các chương trình cải cách chính sách được khởi xướng trước và sau khi gia nhập WTO”. Các nước thành viên WTO cũng đánh giá cao quyết tâm của Việt Nam khi “coi việc trở thành thành viên WTO là sự khởi đầu và chất xúc tác để triển khai mạnh mẽ công cuộc đổi mới” và ghi nhận “nỗ lực cải cách hành chính, tăng cường tính minh bạch đối với hệ thống chính sách kinh tế - thương mại và tăng cường bảo hộ, thực thi quyền sở hữu trí tuệ”¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Báo cáo Rà soát chính sách thương mại Việt Nam của Ban Thư ký WTO http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp387_e.htm

Mức độ mở rộng quan hệ TMQT

Quá trình hội nhập về kinh tế đã giúp Việt Nam từ một nền kinh tế bị bao vây cấm vận, với rất ít các quan hệ thương mại với các đối tác bên ngoài (và nếu có thì chủ yếu là các nước khối XHCN trước đây) thành một nền kinh tế mở, có quan hệ thương mại với gần 240 quốc gia và vùng lãnh thổ trên thế giới, thu hút vốn đầu tư từ trên 80 nước và vùng lãnh thổ.

Phần lớn các đối tác này đã có những thỏa thuận song phương hoặc đa phương về thương mại với Việt Nam (lớn nhất là trong khuôn khổ WTO). Tuy nhiên, cũng có những đối tác mà quan hệ thương mại và đầu tư được phát triển dựa trên nhu cầu tự nhiên, theo các thông lệ quốc tế chung mà không có thỏa thuận nào cụ thể.

Theo thống kê chưa đầy đủ từ Bộ Công thương thì kể từ đầu những năm 1990 đến nay, với các nỗ lực hội nhập nói chung và hội nhập kinh tế quốc tế nói riêng của mình, Việt Nam đã ký kết gần 12.000 Điều ước quốc tế. Xét riêng trong lĩnh vực thương mại, Việt Nam đã gia nhập WTO, ký kết bảy Hiệp định thương mại tự do, 88 Hiệp định thương mại song phương, 54 Hiệp định tránh đánh thuế hai lần, và 61 Hiệp định khuyến khích và bảo hộ đầu tư.

Trên thực tế, quan hệ thương mại giữa Việt Nam và thế giới đang ngày càng mở rộng cả về diện và lượng.

Đối tác thương mại hàng hóa

Việt Nam đã và đang có quan hệ thương mại hàng hóa với hầu hết các đối tác trên thế giới, trong đó có quan hệ mật thiết với các nền kinh tế chủ chốt của thế giới. Mặc dù vậy, đối với một số thị trường, Việt Nam đang thể hiện một sự phụ thuộc khá lớn (đặc biệt về nguồn nguyên liệu).

Xét tổng thể, chỉ tính riêng trong năm 2013, Việt Nam có trao đổi hàng hóa với gần 240 quốc gia và vùng lãnh thổ. Đặc biệt, số thị trường đạt kim ngạch xuất khẩu trên 1 tỷ USD tăng từ 25 thị trường năm 2012 lên 27 thị trường năm 2013, và đạt kim ngạch nhập khẩu trên 1 tỷ USD tăng từ 13 lên 17 thị trường. Tổng kim ngạch xuất khẩu, nhập khẩu hàng hóa của các thị trường trên 1 tỷ USD chiếm gần 90% kim ngạch xuất khẩu và 88% kim ngạch nhập khẩu.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Nếu so với năm 2006, thời điểm trước khi Việt Nam gia nhập WTO, thì kim ngạch xuất nhập khẩu Việt Nam năm 2013 bằng 3,11 lần, trong đó kim ngạch xuất khẩu bằng 3,32 lần và kim ngạch nhập khẩu bằng 2,94 lần kim ngạch tương ứng năm 2006.

Bảng 9.12. Kim ngạch, tốc độ tăng/giảm kim ngạch xuất khẩu, nhập khẩu của Việt Nam sang các châu lục và theo nước/khối nước năm 2013

Thị trường	Xuất khẩu		Nhập khẩu		Xuất nhập khẩu	
	Trị giá (Tỷ USD)	So với 2006 (%)	Trị giá (Tỷ USD)	So với 2006 (%)	Trị giá (Tỷ USD)	So với 2006 (%)
Châu Á	68,57		108,20		176,77	
- ASEAN	18,47		21,64		40,10	
- Trung Quốc	13,26		36,95		50,21	
- Nhật Bản	13,65		11,61		25,26	
- Hàn Quốc	6,63		20,70		27,33	
Châu Mỹ	28,85		8,98		37,84	
- Hoa Kỳ	23,87		5,23		29,10	
Châu Âu	28,11		11,43		39,55	
- EU (27)	24,33		9,45		33,78	
Châu Phi	2,87		1,42		4,29	
Châu Đại Dương	3,73		2,09		5,82	

Nguồn: *Tổng cục Hải quan.*

Trong số các thị trường này, châu Á chiếm tỷ trọng lớn nhất (67% năm 2013) trong tổng kim ngạch xuất nhập khẩu của cả nước; trong đó chiếm 52% về xuất khẩu và 82% về nhập khẩu.

Trong số các thị trường trên 1 tỷ USD, có ba thị trường xuất khẩu trên 10 tỷ USD (chiếm tỷ trọng 38% trong tổng kim ngạch xuất khẩu) là Hoa Kỳ, Nhật Bản, Trung Quốc và ba thị trường nhập khẩu trên 10 tỷ USD (chiếm tỷ trọng 52% trong tổng kim ngạch nhập khẩu) là Trung Quốc, Hàn Quốc, và Nhật Bản.

Bảng 9.13. Số lượng thị trường theo mức kim ngạch năm 2013

Mức kim ngạch	Xuất khẩu		Nhập khẩu	
	Số thị trường	Trị giá (Tỷ USD)	Số thị trường	Trị giá (Tỷ USD)
Lớn hơn 5 tỷ USD	4	57,36	7	95,93
Từ 1 tỷ USD - dưới 5 tỷ USD	23	60,60	10	19,91
Từ 500 triệu USD - dưới 1 tỷ USD	3	2,56	11	8,00
Từ 100 - dưới 500 triệu USD	35	8,10	24	5,60
Từ dưới 100 triệu USD	164	3,51	184	2,69

Nguồn: *Tổng cục Hải quan.*

Đối tác đầu tư

Hiện Việt Nam đang nhận đầu tư từ trên 80 quốc gia và vùng lãnh thổ, trong đó 7/10 nước đối tác đầu tư lớn nhất vào Việt Nam đã có FTA với Việt Nam.

Có thể nói khu vực đầu tư nước ngoài đã đóng góp đáng kể và trở thành một bộ phận không tách rời của nền kinh tế Việt Nam. Là khu vực kinh doanh ổn định, hiệu quả với các thế mạnh về vốn, công nghệ và quản trị, khối FDI không chỉ góp phần vào sự phát triển của sản xuất hàng hóa, dịch vụ ở Việt Nam, đóng góp vào ngân sách mà còn là đầu tàu trong sản xuất xuất khẩu.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê thì khu vực FDI tăng trưởng ổn định ở hầu hết các khía cạnh. Về vốn, tổng số vốn của khu vực doanh nghiệp FDI sử dụng vào hoạt động sản xuất kinh doanh thời điểm 31/12/2013 là 3.411 nghìn tỷ đồng, gấp 14,2 lần năm 2000, bình quân giai đoạn 2000-2013 tăng 22,4%/năm. Về số lượng, tổng số doanh nghiệp FDI đang hoạt động trên phạm vi toàn quốc thời điểm 31/12/2013 là 9.093 doanh nghiệp, gấp 6 lần năm 2000, bình quân giai đoạn 2000-2013 mỗi năm tăng xấp xỉ 16%. Về lao động, lao động làm việc trong các doanh nghiệp FDI tại thời điểm 31/12/2013 là trên 3,2 triệu người, gấp gần 8 lần năm 2000; trong đó doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài chiếm 92% (năm 2000 là 70,2%), doanh nghiệp liên doanh với nước ngoài chiếm 8% (năm 2000 là 29,8%). Bình quân mỗi năm khu vực này thu hút thêm 216.500 lao động, góp phần đáng kể vào giải quyết việc làm của nền kinh

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

tế. Về doanh thu, doanh thu thuần năm 2013 của khu vực doanh nghiệp FDI là 3.138 nghìn tỷ đồng, gấp 19,4 lần năm 2000, bình quân giai đoạn 2000-2013 tăng 25,3%/năm. Đóng góp vào NSNN của khu vực này năm 2013 là 214,3 nghìn tỷ đồng, gấp chín lần năm 2000, bình quân giai đoạn 2000-2013 tăng 18,1%/năm.

Bảng 9.14. 10 nước/vùng lãnh thổ đầu tư lớn nhất vào Việt Nam năm 2013

TT	Đối tác	Số dự án cấp mới	Vốn đăng ký cấp mới (triệu USD)	Số lượt dự án tăng vốn	Vốn đăng ký tăng thêm (triệu USD)	Vốn đăng ký cấp mới và tăng thêm (triệu USD)
1	Nhật Bản	352	1.406,01	148	4.469,47	5.875,48
2	Singapore	130	3.059,64	49	1.709,40	4.769,04
3	Hàn Quốc	427	3.829,48	159	636,53	4.466,01
4	Trung Quốc	110	2.309,53	13	29,05	2.338,58
5	British Virgin Islands	17	209,82	13	99,44	309,26
6	Liên bang Nga	13	1.031,76	1	0,15	1.031,91
7	Hồng Kông	72	630,54	24	99,39	729,94
8	Đài Loan	75	415,53	63	221,82	637,35
9	Hà Lan	21	286,37	13	112,34	398,71
10	Cayman Islands	4	347,68	2	25,00	372,68

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài – Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

**Bảng 9.15. Thống kê đầu tư nước ngoài tại Việt Nam
theo hình thức đầu tư năm 2013**

TT	Hình thức đầu tư	Số dự án cấp mới	Vốn đăng ký cấp mới (triệu USD)	Số lượt dự án tăng vốn	Vốn đăng ký tăng thêm (triệu USD)	Vốn đăng ký cấp mới và tăng thêm (triệu USD)
1	100% vốn nước ngoài	1.325	10.878,47	528	4.524,50	15.402,97
2	Liên doanh	202	1.540,99	57	3.322,01	4.863,00
3	Đầu tư theo BOT, BT, BTO	3	2.063,31			2.063,31
4	Công ty cổ phần	-		5	22,95	22,95
	Tổng số	1.530	14.482,77	590	7.869,46	22.352,23

Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài – Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

Sự phát triển năng động của khu vực FDI trong nền kinh tế Việt Nam là bằng chứng thuyết phục cho độ mở của nền kinh tế Việt Nam với TMQT trong lĩnh vực đầu tư. Mặc dù vậy, kỳ vọng về khu vực FDI ở Việt Nam dường như chưa thực sự thành hiện thực. Thứ nhất, khu vực này vẫn chủ yếu tập trung vào hoạt động gia công, lắp ráp, nguyên vật liệu chủ yếu nhập khẩu từ nước ngoài với giá trị gia tăng không cao (ví dụ lắp ráp ô tô, xe máy, điện - điện tử, may mặc, da giày). Trong khi những lĩnh vực mà Việt Nam kỳ vọng rằng FDI sẽ thổi luồng sinh khí mới nâng cao năng lực cạnh tranh như nông-lâm-thủy sản, các ngành công nghệ cao,... thì tỷ trọng vốn đầu tư của các doanh nghiệp FDI vào lại rất thấp. Thứ hai, kỳ vọng về việc chuyển giao công nghệ sản xuất và quản trị cho các đối tác Việt Nam vẫn còn rất xa vời, bởi thực tế kết quả trong vấn đề này hầu như không đáng kể. Thứ ba, một số nhà đầu tư nước ngoài lựa chọn Việt Nam để tận dụng những hạn chế trong lựa chọn cũng như giám sát hoạt động của phía Việt Nam để biến Việt Nam thực hiện việc sản xuất với thiết bị, công nghệ không đảm bảo các yêu cầu về môi trường, gây ảnh hưởng trong lâu dài cho Việt Nam.

Về quan hệ thương mại với một số đối tác lớn

Các đối tác thương mại lớn nhất của Việt Nam hiện nay là những đối tác đã có FTA với Việt Nam (như Trung Quốc, Nhật Bản) hoặc chưa có FTA với Việt Nam nhưng là thành viên của WTO và thuộc nhóm các nước xuất/nhập khẩu lớn nhất thế giới như EU và Hoa Kỳ. Quan hệ thương mại của Việt Nam với các nước ngày càng được tăng cường và mở rộng cả về thương mại hàng hóa, dịch vụ và đầu tư.

Với Trung Quốc, sau 10 năm thực hiện FTA giữa nước này và ASEAN (trong đó có Việt Nam) vào năm 2004, thương mại giữa Việt Nam và Trung Quốc tăng liên tục với mức tăng trưởng trung bình trên 25%/năm (tương đương tăng khoảng 30 lần, xét theo giá trị tuyệt đối về quy mô trao đổi thương mại). Cho đến nay, Trung Quốc là đối tác thương mại lớn nhất, với kim ngạch thương mại chiếm khoảng 20% tổng thương mại của Việt Nam, trong đó nhập khẩu chiếm khoảng 25% và xuất khẩu chiếm khoảng 10%.

Nhập siêu từ Trung Quốc gia tăng rất nhanh, lên tới 23,7 tỷ USD năm 2013, trong đó chủ yếu là hàng trung gian, phục vụ sản xuất. Xuất khẩu sang Trung Quốc cũng tăng đều nhưng thấp hơn nhiều so với nhập khẩu, và chủ yếu là nguyên liệu thô và hàng nông sản.

Đầu tư trực tiếp của Trung Quốc vào Việt Nam cũng tăng đều và Trung Quốc luôn thuộc nhóm 10 nước đầu tư lớn nhất vào Việt Nam. Tính đến tháng 12/2013, tổng vốn đầu tư của Trung Quốc vào Việt Nam là hơn 7,5 tỷ USD. Ngoài ra, Trung Quốc cũng đang là tổng thầu của nhiều dự án đầu tư lớn ở Việt Nam. Chẳng hạn Trung Quốc đang là tổng thầu EPC của 5/6 dự án hóa chất, 2/2 dự án khai thác chế biến bô-xít, 49/62 dự án xi măng,...

Với Hoa Kỳ, quan hệ thương mại Việt Nam - Hoa Kỳ bắt đầu từ khi Hoa Kỳ bình thường hóa quan hệ với Việt Nam năm 1995 và có sự tăng trưởng ấn tượng sau khi hai bên ký Hiệp định thương mại song phương BTA. Nếu như trước khi BTA có hiệu lực, kim ngạch thương mại hai chiều năm 2001 là 1,51 tỷ USD, thì năm 2002 đã tăng đột biến lên 2,89 tỷ USD; năm 2005 là 6,75 tỷ USD; năm 2010 là 18,10 tỷ USD và năm 2013 ước đạt 29,1 tỷ USD (tăng gấp hơn 19 lần so với mốc 2001). Hiện nay, Hoa Kỳ là đối tác thương mại lớn thứ hai của Việt Nam.

Năm 2013, xuất khẩu sang Hoa Kỳ chiếm khoảng 18% tổng kim ngạch xuất khẩu của Việt Nam và nhập khẩu từ Hoa Kỳ chiếm 4% tổng kim ngạch nhập khẩu của Việt Nam. Đáng chú ý, cán cân thương mại hàng hóa của Việt Nam với Hoa Kỳ luôn duy trì mức thặng dư lớn trong những năm gần đây; năm 2013, Việt Nam xuất siêu sang Hoa Kỳ 18,6 tỷ USD. Mặt hàng Việt Nam xuất khẩu chủ yếu bao gồm hàng dệt may, điện thoại và linh kiện, gỗ, thủy sản, giày dép,... và nhập khẩu chủ yếu máy móc thiết bị, máy tính và hàng điện tử, thức ăn gia súc và nguyên liệu... từ Hoa Kỳ.

Đầu tư trực tiếp của Hoa Kỳ vào Việt Nam hiện đứng thứ 7 về tổng vốn đăng ký (gần 11 tỷ USD tính đến 31/12/ 2013) nhưng được đánh giá là vẫn còn tương đối thấp so với tiềm năng bởi Hoa Kỳ là nước xuất khẩu FDI thuộc hàng lớn nhất thế giới.

Với EU, tuy Việt Nam chưa có FTA với khu vực kinh tế này nhưng quan hệ thương mại giữa hai bên vẫn gia tăng nhanh chóng trong thời

gian qua. Cụ thể, kim ngạch thương mại song phương đã tăng hơn 7 lần, từ mức 4,5 tỷ USD năm 2001 lên 33,7 tỷ USD năm 2013. Việt Nam cũng liên tục xuất siêu sang khu vực này, năm 2013 thặng dư thương mại với EU là khoảng 15 tỷ USD. Cơ cấu hàng xuất khẩu của Việt Nam sang khu vực này cũng đang dần dịch chuyển theo hướng tăng tỷ trọng hàng chất lượng cao, hàng công nghiệp chế biến, chế tạo, giảm hàng nguyên liệu, hàng xuất thô.

Đầu tư trực tiếp của EU vào Việt Nam đến nay đạt gần 18 tỷ USD, với 23/28 nước EU đã có đầu tư tại Việt Nam. EU cũng là nhà tài trợ song phương lớn thứ hai về ODA và là nhà cung cấp viện trợ không hoàn lại lớn nhất cho Việt Nam với tổng ODA cam kết trong giai đoạn 1996-2002 là hơn 13 tỷ USD.

Mức độ tạo động lực phát triển kinh tế

Như đã đề cập ở trên, tự do hóa TMQT đã tạo ra những sức ép thay đổi bên trong và mở ra những cơ hội to lớn cho doanh nghiệp Việt Nam trong việc tiếp cận các thị trường nước ngoài. Nhờ những tác động này, nền kinh tế Việt Nam đã có thêm động lực tăng trưởng mới bên cạnh những yếu tố nội lực.

Trong giai đoạn 2001-2006, Việt Nam đã có những bước tăng trưởng vượt bậc, với tốc độ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm lên tới 7,8%. Sự tăng trưởng này có được là nhờ Việt Nam đã thu hút được lượng đầu tư lớn từ nước ngoài và đẩy mạnh được xuất khẩu ngay sau khi Việt Nam ký hiệp định thương mại song phương với Mỹ năm 2001.

Tuy nhiên, sau khi gia nhập WTO năm 2007, Việt Nam chỉ duy trì được tốc độ tăng trưởng cao vào năm 2007. Trong những năm tiếp theo, một phần do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính thế giới năm 2008-2009, phần khác do cơ cấu của nền kinh tế kém hiệu quả, tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế Việt Nam đã chững lại. Tuy nhiên, nền kinh tế vẫn đạt được mức tăng trưởng khá so với thế giới. Có được thành tích này phải kể đến đóng góp quan trọng của khu vực các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và khu vực các doanh nghiệp xuất nhập khẩu. Tổng giá trị xuất nhập khẩu của Việt Nam chỉ bị suy giảm năm 2009.

Trong những năm sau đó, chỉ số này của Việt Nam luôn đạt mức tăng trưởng trung bình hơn 20% một năm.

Vai trò của xuất nhập khẩu trong GDP

Về tổng thể, Việt Nam đạt mức tăng trưởng liên tục về kim ngạch xuất nhập khẩu trong suốt các giai đoạn hội nhập (và chỉ giảm nhẹ trong giai đoạn khủng hoảng tài chính thế giới 2008-2009).

Xét riêng về xuất khẩu thì kim ngạch xuất khẩu năm 2013 bằng khoảng 167 lần so với năm 1986. Đặc biệt, số lượng các sản phẩm có sức cạnh tranh mạnh trên thị trường thế giới ngày càng tăng. Nếu như năm 2004 Việt Nam chỉ có sáu nhóm hàng đạt kim ngạch xuất khẩu trên 1 tỷ USD thì năm 2013 có 19 nhóm hàng có thành tích xuất khẩu trên 1 tỷ USD (trong đó 12 nhóm hàng từ 2 tỷ USD trở lên, đặc biệt nhóm dệt may 17,8 tỷ USD; điện tử, máy tính 10,6 tỷ USD; và điện thoại, linh kiện 21,5 tỷ USD), nhiều nhóm nông sản, thủy sản (những nhóm mặt hàng có ý nghĩa đặc biệt với kinh tế Việt Nam) cũng đã lọt vào nhóm xuất khẩu mũi nhọn của Việt Nam (thủy sản, chè, điều, cà phê, rau quả,...).

Song song với xuất khẩu, Việt Nam cũng nhập khẩu một khối lượng hàng hóa khổng lồ từ thế giới, với tốc độ tăng nhập khẩu thậm chí còn vượt tốc độ tăng của xuất khẩu. Tính giá trị tuyệt đối thì kim ngạch nhập khẩu năm 2013 của Việt Nam bằng khoảng 70 lần kim ngạch nhập khẩu năm 1985. Trong suốt ba thập kỷ, Việt Nam luôn ở tình trạng nhập siêu, với chỉ ba năm có thặng dư nhẹ (năm 1992 thặng dư 40 triệu USD, 2012 là 78 triệu USD và năm 2013 thặng dư 86 triệu USD).

Hàng hóa nhập khẩu chủ yếu là máy móc, thiết bị, nguyên vật liệu (chiếm khoảng 80% kim ngạch). Hàng tiêu dùng chiếm khoảng 10%. Việc nhập khẩu chủ yếu là hàng hóa tư liệu sản xuất cho thấy việc nhập khẩu đang phục vụ cho mục tiêu phát triển sản xuất và xuất khẩu. Mặc dù vậy, cơ cấu hàng xuất khẩu như hiện nay cũng phản ánh tính mong manh của sản xuất Việt Nam do phải phụ thuộc quá lớn vào công nghệ và nguyên phụ liệu nước ngoài, đặc biệt là Trung Quốc.

Bảng 9.16. Kim ngạch xuất nhập khẩu Việt Nam, 1996-2013*Đơn vị tính: Triệu USD*

Năm	Tổng xuất nhập khẩu	Xuất khẩu	Nhập khẩu
1996	18.399	7.256	11.143
1997	19.907	8.756	11.151
1998	20.818	9.324	11.494
1999	23.143	11.520	11.622
2000	30.084	14.449	15.635
2001	31.190	15.027	16.162
2002	36.439	16.706	19.733
2003	45.403	20.176	25.227
2004	58.458	26.504	31.954
2005	69.420	32.442	36.978
2006	84.717	39.826	44.891
2007	111.244	48.561	62.682
2008	143.399	62.685	80.714
2009	127.045	57.096	69.949
2010	157.075	72.237	84.839
2011	203.656	96.906	106.75
2012	228.310	114.529	113.78
2013	264.066	132.033	132.033

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

So với GDP, tỷ trọng xuất nhập khẩu hàng hóa của Việt Nam đã tăng nhanh qua từng giai đoạn, tương ứng với mức độ hội nhập sâu của Việt Nam vào nền kinh tế thế giới. Bảng 9.17 cho thấy tỷ trọng xuất nhập khẩu trong GDP năm 1995 khi Việt Nam bắt đầu các bước hội nhập đầu tiên đã cao hơn 3,5 lần so với mốc năm 1985 (thời điểm trước Đổi mới); 5 năm sau, khi Việt Nam hoàn tất việc đàm phán BTA với Hoa Kỳ thì xuất nhập khẩu đã xấp xỉ bằng GDP của năm, và cao gấp 1,5 lần so với mốc

1995. Năm 2008, một năm sau khi Việt Nam gia nhập WTO, tỷ trọng này lên tới 147,1%. Đến nay, giá trị xuất nhập khẩu đã lên tới trên 1,5 lần GDP.

Bảng 9.17. Tỷ trọng xuất nhập khẩu hàng hóa so với GDP qua các thời kỳ

Năm	Xuất khẩu hàng hóa/GDP	Nhập khẩu hàng hóa/GDP	Xuất nhập khẩu hàng hóa/GDP
1985	5%	13,2%	18,2%
1995	26,2%	39,2%	65,4%
2000	46,4%	49,6%	96%
2008	64,3%	82,8%	147,1%
2013	77%	76,9%	153,9%

Nguồn: Báo điện tử Chính phủ (trích từ nguồn Tổng cục Thống kê).

Vai trò của khu vực đầu tư nước ngoài trong nền kinh tế

Cùng với xuất nhập khẩu, khu vực đầu tư nước ngoài (FDI) đã có những đóng góp đáng kể vào sự phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Theo số liệu ở Bảng 9.18, vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài luôn giữ một vị trí khá ổn định trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, dao động trong khoảng 1/4-1/5 tổng đầu tư, trong suốt thời kỳ hội nhập. Nếu cộng thêm cả vốn đầu tư gián tiếp từ nước ngoài và các nguồn vốn khác thì vốn nước ngoài chiếm tới 1/3 tổng vốn đầu tư toàn xã hội.

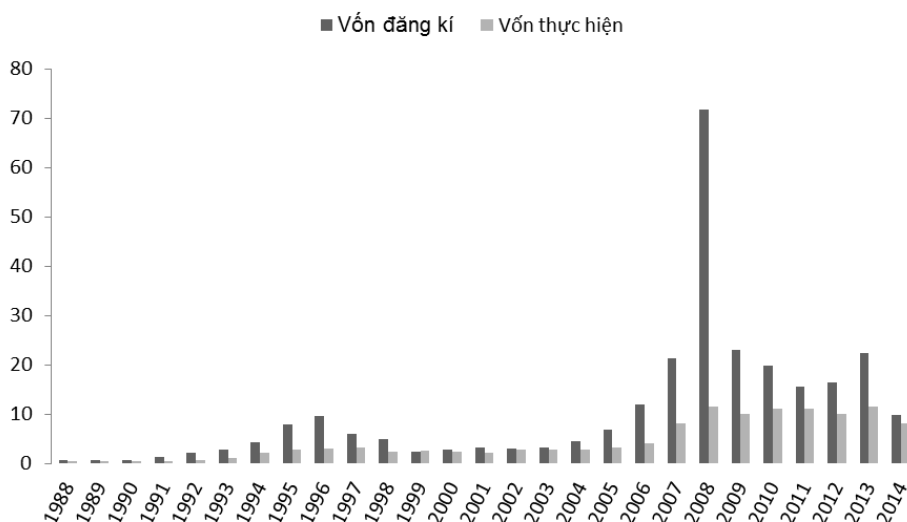
Bảng 9.18. Tỷ lệ vốn FDI trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội

Thời kỳ	Vốn FDI/Tổng vốn đầu tư
1996-2000	21,6%
2001-2005	15,7%
2006-2010	25,3%
2011-2013	22,6%

Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Hình 9.2. Tình hình đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Đơn vị: tỷ USD



Nguồn: Cục Đầu tư nước ngoài.

Vai trò của khu vực FDI đối với nền kinh tế Việt Nam cũng được thể hiện qua các chỉ số khác. Cụ thể, theo số liệu của Tổng cục Thống kê thì mức đóng góp của khu vực FDI vào GDP đã tăng từ mức 2% năm 1992 lên mức 12,7% năm 2000, 17% năm 2006 và xấp xỉ 20% năm 2013. Tương tự, giá trị sản xuất công nghiệp do khu vực FDI tạo ra/tổng giá trị sản xuất ngành công nghiệp của cả nước năm 2005 mới đạt 43,8% thì năm 2012 đã đạt 47,2%. Đặc biệt, khu vực FDI được cho là khu vực tận dụng được tốt nhất các cơ hội thuế quan từ các FTA với tỷ trọng xuất khẩu của khu vực FDI/tổng kim ngạch xuất khẩu của cả nước lên tới 61,8% (không kể dầu khí) trong năm 2013.

Mức độ chủ động và tính hiệu quả trong hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam

Xét tổng thể, quá trình tự do hóa TMQT của Việt Nam là quá trình tự thân, theo yêu cầu nội tại của nền kinh tế và theo các chính sách tổng thể nhiều hơn là sức ép từ bên ngoài.

Về tiến trình, có thể thấy Việt Nam đã bắt đầu quá trình tự do hóa thương mại bằng các hiệp định thương mại, bảo hộ đầu tư mang tính nguyên tắc nền tảng chung với từng đối tác; sau đó là các hiệp định thương mại tự do thế hệ thứ nhất (mở cửa về hàng hóa là chủ yếu, và tính chủ động cao trong lựa chọn sản phẩm mở cửa) với các đối tác trong khu vực; tiếp theo là gia nhập WTO, mở cửa theo chiều rộng về phạm vi cũng như đối tác; trên cơ sở đó bắt đầu những bước tự do hóa thương mại sâu trong các FTA thế hệ mới với những đối tác thương mại đặc biệt lớn. Tiến trình này được cho là thận trọng nhưng hợp lý, khá giống với cách mở rộng tự do TMQT của các nước trong khu vực ASEAN.

Mặc dù vậy, khi xem xét chi tiết từng trường hợp cụ thể (đặc biệt là việc tự do hóa thương mại thông qua các Hiệp định thương mại tự do), thì Việt Nam dường như còn thiếu một sự chủ động cần thiết trong việc tham gia vào mỗi thỏa thuận mở cửa.

Nhận xét này đặc biệt đúng với trường hợp tham gia CEPT/AFTA hay các FTA ASEAN+ của Việt Nam. Gia nhập ASEAN năm 1995 với tư cách là một thành viên mới, với sức ép chính trị là phải nhanh chóng hội nhập vào nền kinh tế khu vực, Việt Nam gần như tham gia CEPT/AFTA ngay trong năm sau và với các FTA ASEAN+ khác, Việt Nam dường như không có những tính toán đủ thận trọng và chi tiết khi đưa ra các cam kết tự do hóa cũng như các đòi hỏi tiếp cận thị trường đối với các đối tác. Chúng tôi thấy rằng cho đến nay, Việt Nam vẫn đang phải trả giá cho sự thiếu chủ động này, đặc biệt là trong ACFTA với Trung Quốc.

Cũng như vậy, một số FTA khác của Việt Nam đã được đàm phán/ký kết với xuất phát điểm không phải là từ những nghiên cứu chủ động về hiệu ứng của chúng đối với nền kinh tế Việt Nam mà phần nhiều lại là những “món quà ngoại giao” mà Việt Nam đưa ra trong những dịp lãnh đạo hai bên thăm viếng lẫn nhau.¹⁷⁵ Đây là nguyên nhân

¹⁷⁵ Ví dụ, sáng kiến đầu tiên về Hiệp định thương mại tự do Việt Nam – Hàn Quốc là từ Tuyên bố chung nhân chuyến thăm chính thức Việt Nam của Tổng thống Hàn Quốc tháng 10/2009. Việc đàm phán Hiệp định thương mại tự do Việt Nam và Khối EFTA thì bắt đầu từ tháng 5/2010, theo sáng kiến trong khuôn khổ chuyến thăm chính thức Thụy Sĩ của Chủ tịch nước Việt Nam.

dẫn đến việc Việt Nam thiếu những tính toán đủ căn trọng trong việc đưa ra hay chấp nhận từng cam kết cụ thể và chưa có chiến lược kết thúc đàm phán rõ ràng.

Do thiếu chủ động trong các bài toán đàm phán và ký kết các FTA, nên Chính phủ khá thụ động trong việc chuẩn bị cho doanh nghiệp điều chỉnh kế hoạch kinh doanh để tận dụng các cơ hội cũng như đối diện với các thách thức đến từ các FTA này. Một khu vực kinh tế tư nhân còn non trẻ, chưa có nhiều kinh nghiệm, tầm nhìn còn hạn chế, lại ít có cơ hội tham gia vào quá trình hoạch định chính sách,... như các doanh nghiệp Việt Nam chắc chắn sẽ không thể có được sự chủ động tự thân như khu vực kinh tế ở các nước có truyền thống KTTT lâu đời. Hệ quả là khu vực kinh tế tư nhân của Việt Nam hầu như không chuẩn bị gì để tham gia cũng như đón nhận các FTA mà Chính phủ ký kết.

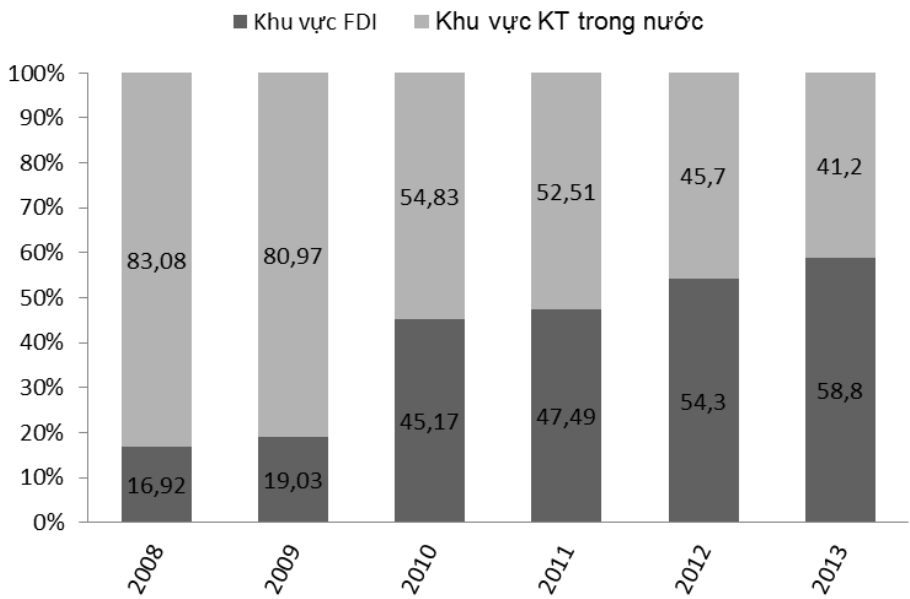
Bảng 9.19. Tỷ lệ tận dụng C/O ưu đãi theo theo FTA của Việt Nam qua các năm

Năm	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AFTA	6,07%	7,10%	9,41%	12,76%	11,41%	14,11%	20,20%	N.A.
AJCEP, VJEP	--	--	--	--	27,81%	30,52%	31,23%	N.A.
AKFTA	--	--	--	--	79,05%	65,79%	90,77%	98%
AANZFTA	--	--	--	--	--	8,89%	15,91%	N.A.
AIFTA	--	--	--	--	--	2,39%	7,37%	N.A.
ACFTA	--	8,89%	6,30%	9,83%	21,70%	25,23%	23,11%	26,8%

Nguồn: Bộ Công thương.

Từ những phân tích về tính chủ động trong hội nhập TMQT của Việt Nam nói trên, có thể thấy hiệu quả phát triển kinh tế từ quá trình tự do hóa thương mại lẽ ra có thể cao hơn nữa. Nếu chỉ nhìn riêng trong lĩnh vực thương mại hàng hóa, số liệu về tỷ lệ tận dụng ưu đãi thuế quan trong các FTA mà Việt Nam đã ký kết của Việt Nam là rất thấp, trung bình chỉ khoảng 30%. Điều này có nghĩa là về mặt lý thuyết, có tới 70% lợi ích kỳ vọng xuất khẩu từ các FTA đã bị bỏ qua.

Hình 9.3. Tỷ trọng xuất nhập khẩu của khu vực FDI trong tổng kim ngạch xuất nhập khẩu qua các năm



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả.

Đáng chú ý là dù chưa có số liệu thống kê đầy đủ, nhiều ý kiến nhận định rằng phần nhiều trong nhóm tận dụng được các ưu đãi thuế quan này là các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Điều này không phải không có lý khi mà khối FDI hiện đang chiếm 60% tổng kim ngạch xuất khẩu dù số lượng doanh nghiệp chỉ là 7.543 doanh nghiệp (trong so sánh với tổng số hơn 400.000 của toàn bộ nền kinh tế).

Rút kinh nghiệm từ thực tế này, Việt Nam đã ý thức được việc phải xây dựng một chiến lược hội nhập kinh tế nói chung và chiến lược đàm phán các FTA nói riêng hoàn chỉnh để định hướng rõ cho những bước tự do hóa tiếp theo trong tương lai.

Mặc dù vậy, từ ý thức tới hành động còn là quãng đường dài. Tới nay Việt Nam đã sắp kết thúc đàm phán các FTA quan trọng nhất, với các đối tác quan trọng nhất mà chiến lược hội nhập kinh tế quốc tế vẫn chưa hoàn thành, chiến lược đàm phán các FTA chỉ mới hoàn thiện gần

đây (cuối năm 2013). Hơn thế nữa, các chiến lược này hầu hết được xây dựng và thực thi trong điều kiện “Mật” và vì vậy không có sự tham gia hay tiếng nói phản biện của khu vực tư nhân – khu vực vốn chịu ảnh hưởng và cũng có vai trò quyết định trong hiện thực hóa hiệu quả thực thi của các cam kết hội nhập và tự do hóa TMQT.

Kết luận và khuyến nghị chính sách

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, tự do TMQT của Việt Nam đã đạt được những bước tiến dài, với những thành tựu không thể phủ nhận. Từ một nền kinh tế chỉ bó hẹp quan hệ TMQT với các nước thuộc khối XHCN, Việt Nam đã trở thành một thành tố tích cực của nền kinh tế toàn cầu, với kim ngạch xuất nhập khẩu tăng trưởng mạnh mẽ qua từng năm, với giá trị thu hút đầu tư nước ngoài lớn, và những chuyển biến mạnh mẽ trong các thể chế, pháp luật theo hướng tự do hóa thương mại.

Có thể thấy hiệu quả tận dụng tự do hóa thương mại ở Việt Nam tuy là đáng kể nhưng vẫn còn rất xa so với tiềm năng mà TMQT có thể mang lại cho nền kinh tế. Điều này một phần xuất phát từ sự thiếu chủ động của Chính phủ và doanh nghiệp trong quá trình bắt đầu đàm phán, ký kết các cam kết mở cửa thương mại, phần khác bắt nguồn từ sự thiếu chuẩn bị cho những điều kiện nền tảng về năng lực cạnh tranh và nhận thức để có thể biết và tận dụng tối đa những lợi ích mang lại từ tự do hóa TMQT.

Hội nhập và tự do hóa TMQT đang và vẫn sẽ là dòng chảy chính sách chính và ổn định của kinh tế Việt Nam trong thời gian tới. Vì vậy, cần thiết phải có các giải pháp nhằm tăng tính chủ động và mức độ tận dụng hiệu quả tự do hóa của Việt Nam, để cải thiện năng lực cạnh tranh của quốc gia lẫn năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp.

Trên cơ sở những nhận định trên, chúng tôi đề xuất một số khuyến nghị như sau.

Thứ nhất, Việt Nam nên mạnh dạn mở cửa thị trường hơn nữa trong các FTA tương lai. Trong khuôn khổ AFTA, Việt Nam đã phải mở cửa gần

như toàn bộ thị trường cho hàng hoá của 9 nước còn lại trong ASEAN. Đây là hầu hết là các nước có cơ cấu sản phẩm cạnh tranh với chúng ta, nên áp lực cạnh tranh khi mở cửa thị trường là rất lớn. Thêm vào đó, Việt Nam cũng mở cửa tương đối rộng với Trung Quốc, một nền kinh tế ở ngay cạnh Việt Nam có lợi thế cạnh tranh rất mạnh trong nhiều ngành, thậm chí cả những ngành mà Việt Nam mạnh nhất như dệt may, da giày,... Do đó, việc mở cửa thị trường nội địa cho các đối tác khác bây giờ sẽ không thực sự gây ra nhiều tác động nữa, mà hàng hoá nước ngoài vào có chăng chỉ là cạnh tranh và thay thế thị phần của các hàng nhập khẩu từ các nước đã ký FTA của Việt Nam. Do đó, chúng ta không phải quá giữ đối với các ngành thực tế đã mở cửa theo các FTA cũ, mà có thể dùng nó để đánh đổi lấy các lợi ích khác trong các FTA sẽ ký.

Thứ hai, Việt Nam cần thay đổi tư duy bảo hộ từ các biện pháp thuế quan sang các biện pháp phi thuế khác. Trong thời đại ngày nay, việc bảo hộ bằng thuế quan không còn là một xu hướng hợp lý nữa. Hầu hết các nước phát triển đều có mức độ mở cửa hàng hóa rất cao nhưng vẫn có những biện pháp hữu hiệu để bảo vệ ngành sản xuất nội địa khi cần thiết. Đó là các hàng rào về vệ sinh dịch tễ, hàng rào cản kỹ thuật, hàng rào phòng vệ thương mại,... Các biện pháp này thực tế Việt Nam đã có quy định nhưng mức độ vận dụng chưa cao và chưa hiệu quả.

Thứ ba, cần tăng cường hiệu quả tham vấn doanh nghiệp trong đàm phán và ký kết các FTA. Thông qua Quyết định số 06/2012/QĐ-TTg ngày 20/01/2012 về việc tham vấn cộng đồng trong các thoả thuận TMQT, Chính phủ đã chính thức công nhận vai trò của cộng đồng doanh nghiệp và tạo ra một cơ chế chính thức cho cộng đồng doanh nghiệp tham gia vào quá trình đàm phán và ký kết các FTA trong tương lai của Việt Nam. Tuy nhiên thực tế quá trình thực hiện quyết định này trong hai năm vừa qua cho thấy việc tham vấn vẫn chưa thực sự hiệu quả.

Thứ tư, trong thời gian tới, đặc biệt là trong các đàm phán FTA hiện tại, Việt Nam cần có quan điểm tiếp cận mạnh dạn hơn trong mở cửa thị trường dịch vụ, thậm chí có thể dùng các cam kết mở cửa dịch vụ để đổi lấy các lợi ích khác trong đàm phán. Tất nhiên, điều này phải được thực hiện song song với việc tính toán cẩn trọng về các lĩnh vực mở cửa và các

ngoại lệ để đảm bảo không gian chính sách cần thiết trong các lĩnh vực dịch vụ gắn với an ninh tài chính, quốc phòng, môi trường, sức khỏe người dân và những lợi ích công cộng quan trọng khác.

Thứ năm, Việt Nam cần có chương trình tổng thể để thực thi các cam kết, bao gồm cả việc điều chỉnh, sửa đổi pháp luật, cơ chế, đào tạo năng lực thực thi thích hợp cho các cơ quan nhà nước, thông tin, tư vấn thực thi cho doanh nghiệp, giám sát thực thi để đảm bảo xử lý hiệu quả, kịp thời các bất cập, vướng mắc phát sinh. Cải cách thể chế và hành chính triệt để, đặc biệt trong các vấn đề liên quan tới các thủ tục, điều kiện để doanh nghiệp tận dụng các cơ hội từ các FTA (thủ tục cấp C/O ưu đãi theo FTA, các đầu mối tư vấn, hướng dẫn doanh nghiệp thỏa mãn các điều kiện yêu cầu,...).

Tài liệu tham khảo

1. Ban Thư ký WTO, Báo cáo của Ban Thư ký WTO về chính sách thương mại của Việt Nam, World Trade Organization.
2. Bộ Công thương (2013), Bản tóm tắt Báo cáo của Việt Nam về rà soát chính sách thương mại.
3. Bùi Huy Sơn (2013), “Lợi ích và thách thức từ một số FTA Việt Nam đã tham gia ở khu vực châu Á”.
4. CIEM (2013), *Đánh giá tổng thể tình hình kinh tế- xã hội Việt Nam sau năm năm gia nhập WTO*, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương (CIEM), 2013.
5. David Luff (2011), “Hỗ trợ Việt Nam trong đàm phán các hiệp định thương mại tự do”.
6. Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III (2009a), “Chiến lược tổng thể phát triển ngành dịch vụ tới năm 2020 (CSSSD) và tầm nhìn tới năm 2025”, 12/2009.
7. Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III (2009b), “Đánh giá tác động của AFTA đối với nền kinh tế Việt Nam”.
8. Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III (2010a), “Đánh giá tác động của các hiệp định thương mại tự do đối với kinh tế Việt Nam”.
9. Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III (2010b), “Đánh giá tác động của hiệp định thương mại tự do ASEAN - Trung Quốc: Phân tích định tính và định lượng”.
10. Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III (2011a), “Đánh giá tác động tổng thể của tự do hóa thương mại dịch vụ đối với nền kinh tế Việt Nam”.

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

11. Dự án EU - Việt Nam MUTRAP III (2011b), “Tác động của cam kết mở cửa thị trường trong WTO và các hiệp định khu vực thương mại tự do (FTA) đến hoạt động sản xuất, thương mại của Việt Nam và các biện pháp hoàn thiện cơ chế điều hành xuất nhập khẩu của Bộ Công thương giai đoạn 2011- 2015”.
12. Krugman, P.R. và M. Obstfeld (2003), *International Economics: Theory and Policy* (Sixth Edition).
13. Lương Hoàng Thái (2013), *Định hướng chiến lược FTA*.
14. Naito, T. (2000), “A Rationale for Infant-Industry Protection and Gradual Trade Liberalization”, *Review of Development Economics*, 4 (2): 164–174.
15. Phạm Lan Hương (2013), “Đánh giá tình hình tăng trưởng kinh tế Việt Nam sau 5 năm gia nhập WTO”.
16. Staiger, R.W. (1994), “A Theory of Gradual Trade Liberalization”, NBER Working Paper #4620.
17. Văn phòng Ủy ban Quốc gia về Hợp tác Kinh tế Quốc tế (NCIEC) (2013), *Hội nhập kinh tế quốc tế và trào lưu FTA*.
18. Võ Trí Thành (2013), *Việt Nam sau WTO: Kỳ vọng, thực tế và những ưu tiên trước mắt cho việc hoàn thiện thể chế thị trường*.

Chương 10

Những khuynh hướng chính sách phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam

Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh

Trong Báo cáo, này chúng tôi đã tiến hành đánh giá tổng quan quá trình phát triển nền KTTT tại Việt Nam kể từ khi đổi mới đến nay. Song song với đánh giá tổng quan là các đánh giá sâu hơn cho tám lĩnh vực quan trọng cấu thành nền kinh tế, đó là hệ thống luật pháp, hệ thống quản trị nhà nước, hệ thống tiền tệ, hệ thống doanh nghiệp, TMQT, thị trường lao động, thị trường vốn, và thị trường đất đai.

Sau gần 30 năm Đổi mới, nền kinh tế Việt Nam hiện nay về cơ bản đã vận hành theo cơ chế thị trường. Đa phần hàng hoá và dịch vụ đã được giao dịch trên cơ sở giá thị trường; ngay cả các hàng hoá mà Chính phủ tiêu dùng hay do các DNNN cung ứng cũng đều được mua bán, trao đổi trên cơ sở tham chiếu tới giá thị trường. Người dân được quyền thành lập doanh nghiệp; các doanh nghiệp tư nhân được tham gia kinh doanh và đầu tư vào tất cả các lĩnh vực mà Nhà nước không cấm; người dân và các doanh nghiệp có thể huy động và thoái vốn trên nhiều kênh, từ hệ thống tín dụng ngân hàng cho tới TTCK và các quỹ đầu tư, để phục vụ tốt nhất cho hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Mọi cá

nhân và doanh nghiệp đều có thể tham gia các hoạt động TMQT. Người Việt Nam đã có thể dễ dàng lựa chọn công việc và đàm phán mức lương tại các doanh nghiệp trong nước cũng như nước ngoài; người nước ngoài cũng xuất hiện nhiều hơn tại các doanh nghiệp hoạt động tại Việt Nam. Với QSDĐ mà Nhà nước giao hoặc cho thuê dài hạn, người dân Việt Nam cùng các doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài đã có thể chuyển hoá nguồn tài sản này thành vốn đầu tư để phát triển sản xuất. Nhà nước cũng ngày càng có xu hướng quản lý và điều hành nền kinh tế bằng hệ thống luật pháp thân thiện với thị trường và theo các quy tắc đã được xác lập trước, thay vì tham gia trực tiếp hoặc bằng các biện pháp hành chính và tùy nghi. NHNN đã độc lập tương đối với Chính phủ, điều hành các CSTT theo hướng ổn định giá trị đồng nội tệ (VND), thay vì chịu theo sức ép của Chính phủ hoặc các nhóm lợi ích khác nhau.

Tuy vậy, mức độ phát triển nền KTTT của Việt Nam cho đến nay vẫn chỉ ở mức trung bình thấp trên thế giới. Quy mô của Nhà nước còn lớn và công kênh, trong khi hoạt động lại kém hiệu quả. Hệ thống pháp trị còn yếu: mức độ công minh của toà án còn thấp; mất nhiều thời gian để giải quyết tranh chấp hợp đồng; quyền tài sản, đặc biệt là sở hữu trí tuệ, còn thường xuyên bị vi phạm và; mức độ tham nhũng của hệ thống công quyền còn lớn. Đồng nội tệ vẫn còn kém ổn định và phải đối mặt với nguy cơ lạm phát cao hoặc phá giá bất thường. Môi trường kinh doanh kém cạnh tranh; vẫn còn nhiều rào cản cho doanh nghiệp để tham gia thị trường; chi phí thành lập doanh nghiệp và làm các thủ tục xuất nhập khẩu còn lớn và tốn nhiều thời gian. Doanh nghiệp vừa và nhỏ khó tiếp cận nguồn vốn từ các TCTD và các quỹ đầu tư. QSDĐ vẫn chưa thực sự được bảo vệ chắc chắn do việc cấp GCN QSDĐ còn chậm và rủi ro về thu hồi QSDĐ bởi Nhà nước mà không được đền bù thỏa đáng còn hiện hữu.

Những nỗ lực của Việt Nam trong việc xây dựng nền KTTT đã được chúng tôi điểm lại và đánh giá trong các chương trên. Trong phần này, chúng tôi sẽ không tổng kết lại các đánh giá theo từng chương. Thay vào đó, chúng tôi sẽ tổng kết lại những khuynh hướng cải cách theo hướng

phát triển nền KTTT đã được kiểm nghiệm trong thực tiễn, nhận được sự đồng thuận rộng rãi, rằng đó là những khuynh hướng chính sách mang lại sự thịnh vượng cho nền kinh tế Việt Nam. Đây là những khuynh hướng chính sách mà Việt Nam cần tiếp tục phải duy trì và tìm cách hoàn thiện hơn nữa. Bên cạnh đó, để cho nền KTTT Việt Nam có thể đạt được tốc độ tăng trưởng nhanh và bền vững hơn trong giai đoạn tới, chúng tôi đề xuất những khuynh hướng cải cách mà Việt Nam nên theo đuổi. Đây là những khuynh hướng chính sách còn tranh cãi trong xã hội, cần thêm nhiều nghiên cứu cụ thể để hiện thực hoá chúng, nhưng chúng tôi có nhiều cơ sở để tin rằng đó là những khuynh hướng đúng đắn để Việt Nam đi theo.

Những khuynh hướng chính sách phát triển thị trường mang lại thịnh vượng cho nền kinh tế Việt Nam, đã được thừa nhận, cần tiếp tục được duy trì và hoàn thiện

Tư duy coi KTTT là động lực chính cho sự phát triển kinh tế và xã hội

Cho đến nay, các cơ quan lý luận của Đảng và Nhà nước đã coi KTTT là thành tựu phát triển chung của nhân loại, có thể sử dụng ở các chế độ xã hội khác nhau; và từ thực tiễn áp dụng KTTT tại Việt Nam trong những năm vừa qua, các cơ quan này đã khẳng định KTTT là công cụ cần thiết và hiệu quả để xây dựng chủ nghĩa xã hội.

Sự thắng thế của tư duy coi KTTT chứ không phải kinh tế kế hoạch hoá là động lực chính cho sự phát triển kinh tế và xã hội có ý nghĩa quan trọng, nếu không muốn nói là bậc nhất, đối với định hướng xây dựng các chính sách phát triển kinh tế ở Việt Nam. Nó cung cấp cho giới hoạch định chính sách cũng như giới học thuật một cơ sở chung để tranh biện và đánh giá sự khác biệt giữa mức độ phát triển nền KTTT tại Việt Nam với các nền KTTT khác, giữa nền KTTT thực tiễn và nền KTTT thuần khiết. Cụ thể, đó là sự tranh biện về năng lực của nhà nước trong việc đảm nhiệm những chức năng mà nền KTTT đòi hỏi từ nhà nước (*per definitionem functions*) (bao gồm: bảo vệ quyền sở hữu, duy trì công lý bình đẳng, kiến tạo luật pháp thân thiện với thị trường, và nhà bảo hiểm

rủi ro cuối cùng) và mức độ can thiệp của nhà nước vượt quá các chức năng mà thị trường đòi hỏi đó.

Quyền sở hữu tài sản cần được xác lập rõ ràng và bảo vệ chắc chắn

Xác lập rõ ràng và bảo vệ chắc chắn quyền sở hữu tài sản là một trong những điều kiện then chốt để phát triển nền KTTT đã được khẳng định trong Hiến pháp 2013. Từ chỗ chỉ ghi nhận và mở rộng dần các hình thức sở hữu kiểu liệt kê theo danh sách đóng (và vì vậy dù số lượng có nhiều hơn nhưng vẫn là hạn chế), Hiến pháp mới đã thừa nhận sự đa dạng hình thức sở hữu (danh sách mở), và tuyên bố rõ ràng về việc bảo hộ tài sản. Theo đó, tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa.

Sự thừa nhận này đã được kiểm chứng trong thực tiễn nền kinh tế Việt Nam. Sau mỗi giai đoạn, quyền sở hữu tài sản được xác lập rõ ràng hơn và chắc chắn hơn (như Hiến pháp 1992 và lần sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp 1992 vào năm 2001), thì Việt Nam càng thu hút được nhiều hơn nguồn vốn đầu tư từ trong nước và nước ngoài để phát triển kinh tế. Cho tới nay, chỉ còn duy nhất hình thức sở hữu toàn dân là thiếu rõ ràng. Vì vậy, trong thời gian tới, Việt Nam cần làm rõ hình thức sở hữu này trong lần sửa đổi Bộ luật Dân sự sắp tới.

Trật tự cạnh tranh cần được thiết lập bởi luật pháp thay vì mệnh lệnh hành chính

Cạnh tranh để có được lợi nhuận cao hơn là động lực căn bản để nền KTTT phát triển. Cạnh tranh là quá trình mà các chủ thể trên thị trường tìm đến nhau, khám phá nhau để trao đổi những tài sản mình có nhằm có được những tài sản khác giá trị cao hơn. Những chủ thể không có khả năng sáng tạo, không đáp ứng được nhu cầu của những chủ thể khác sẽ không thể tìm kiếm được đối tác để trao đổi hàng hoá, và do đó sẽ bị đào thải.

Để quá trình cạnh tranh này diễn ra thì cần phải có trật tự (Hayek, 1948). Nền kinh tế thiếu trật tự thì nhà đầu tư sẽ khó tiên đoán, khó khám phá được nhu cầu của người khác, và sẽ không dám đầu tư nhiều cho dài

hạn. Khi đó, các hoạt động kinh tế thường mang tính chộp giật, tranh giành địa tô, và bóc lột lẫn nhau chứ không còn sự cạnh tranh thực sự. Tuy nhiên, trật tự trong nền kinh tế chỉ có được nhờ các thành viên tuân thủ các luật chơi đã được thiết lập từ trước. Điều này, đến lượt nó, lại chỉ có thể có được nhờ nhà nước thiết kế luật chơi thân thiện với thị trường và duy trì luật chơi công bằng cho tất cả các thành viên. Mệnh lệnh hành chính, thường mang tính can thiệp trực tiếp, thường mang lại lợi ích cho nhóm này trong khi làm tổn hại đến lợi ích của nhóm khác. Mệnh lệnh hành chính vì thế tạo ra bất ổn thay vì tạo ra trật tự cho thị trường.

Đây là điều đã được kiểm chứng tại Việt Nam trong suốt quá trình chuyển đổi. Khi hệ thống luật pháp ngày càng được hoàn thiện theo hướng thân thiện với thị trường, sự phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế càng được giảm bớt, thì các doanh nghiệp tư nhân càng có xu hướng mở rộng quy mô, cung ứng ngày càng nhiều các loại sản phẩm mới, có chất lượng cao để cạnh tranh và chiếm lĩnh thị trường từ khối DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Giá trị đồng tiền cần được Nhà nước đảm bảo ổn định

Sự ổn định giá trị của đồng tiền trong một nền kinh tế có ý nghĩa rất quan trọng. Nó là cơ sở để cho các chủ thể kinh tế có thể tính toán, qua đó xây dựng các kế hoạch đầu tư và tiêu dùng hợp lý.

Sự bất ổn kinh tế vĩ mô của Việt Nam trong giai đoạn từ 2008 đến 2012, với hai lần lạm phát vượt 20% và nhiều lần phá giá đồng nội tệ, đã khiến cho các hoạt động kinh tế đình trệ. Chính phủ đã đặt mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô lên hàng đầu, trên tất cả các chính sách khác. Cho đến nay, đã có sự đồng thuận rộng lớn trong giới học thuật cũng như giới hoạch định chính sách rằng việc duy trì ổn định đồng tiền luôn phải là ưu tiên hàng đầu trong việc xây dựng các chính sách kinh tế hiện tại và trong tương lai.

Khu vực DNNN cần được thu hẹp

DNNN thiếu khả năng sáng tạo, đổi mới và kém thích ứng với sự biến đổi liên tục của môi trường kinh doanh trong thời đại toàn cầu hoá. Sự phát triển của DNNN chủ yếu dựa vào sự ưu đãi của Nhà nước về

vốn, đất đai, tài nguyên, vị thế độc quyền trong ngành, và thường được ưu tiên thực hiện các dự án phát triển cơ sở hạ tầng của Chính phủ. Việc thu hẹp khu vực DNNN là cần thiết để tư nhân phát triển và cạnh tranh được với các doanh nghiệp nước ngoài.

Quyết tâm thu hẹp khu vực DNNN của Chính phủ đã được thể hiện qua kế hoạch cổ phần hoá đầy tham vọng trong hai năm 2014-2015. Một phần kế hoạch này đã được triển khai trong thực tiễn trong năm 2014.

Doanh nghiệp được quyền kinh doanh những ngành nghề mà nhà nước không cấm

Để cạnh tranh được trên thương trường, doanh nghiệp thường xuyên phải thay đổi ngành nghề kinh doanh cũng như dần thân vào những ngành nghề mới hoàn toàn ở Việt Nam. Cơ hội kinh doanh không thể chờ đợi sự điều chỉnh và phê duyệt của các cơ quan nhà nước. Điều này hàm ý rằng, Nhà nước không nên hạn chế doanh nghiệp chỉ được kinh doanh trong một số ngành nhất định.

Mặc dù quan điểm này đã được Hiến pháp 2013 ghi nhận, nhưng phải đến cuối 2014, nó mới được triển khai thực tiễn thông qua Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư. Giờ đây, doanh nghiệp Việt Nam được kinh doanh bất cứ ngành nghề nào mà nhà nước không cấm, và chỉ cần báo cáo lại cho các cơ quan có thẩm quyền khi mở thêm hoạt động kinh doanh mới. Với các ngành nghề kinh doanh có điều kiện, doanh nghiệp chỉ cần thoả mãn các điều kiện yêu cầu là được phép kinh doanh.

Giá cả phải do thị trường quyết định

Hệ thống giá cả truyền tải các tín hiệu phản ánh sự thay đổi về cung cầu, sở thích tiêu dùng và công nghệ của tất cả các ngành nghề trong nền kinh tế. Để các tín hiệu này chính xác, đem đến sự phân bổ nguồn lực hiệu quả, hệ thống giá cả cần được tự do, và do các chủ thể tham gia thị trường quyết định. Sự can thiệp của nhà nước vào hệ thống giá cả sẽ làm méo mó các tín hiệu thị trường, và làm cho nền kinh tế hoạt động kém hiệu quả.

Quan điểm này đã được hiện thực hoá tương đối sâu rộng tại Việt Nam. Cho đến nay, giá cả của đa số hàng hoá và dịch vụ của Việt Nam

đã được tự do hoá. Chỉ có một số ít hàng hoá cơ bản và dịch vụ công ích còn bị Nhà nước quản lý giá như điện, xăng dầu, đất đai, dịch vụ giáo dục, y tế, v.v. Tuy nhiên, Chính phủ đã có chủ trương và đang triển khai áp dụng cơ chế giá thị trường cho các mặt hàng này.

Tự do TMQT mang lại lợi ích cho người dân và doanh nghiệp trong nước

Tự do TMQT giúp một quốc gia tham gia vào mạng lưới phân công lao động toàn cầu, qua đó khai thác được được các lợi thế tuyệt đối cũng như tương đối, các nguồn lực dồi dào cũng như khan hiếm, các lợi ích từ tính kinh tế nhờ quy mô cho tới liên kết mạng lưới, một cách hiệu quả nhất.

Đây là điều đã được chứng thực rõ ràng nhất ở Việt Nam. Trong ba thập kỷ qua, đã có những mốc quan trọng đánh dấu sự gia nhập sâu hơn vào nền kinh tế toàn cầu như: tham gia Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) và bình thường hóa quan hệ với Hoa Kỳ, đều vào năm 1995; ký kết Hiệp định thương mại song phương với Hoa Kỳ (BTA) năm 2001; gia nhập WTO năm 2007; tham gia một loạt các Hiệp định thương mại tự do khu vực trong khuôn khổ ASEAN và ASEAN+, v.v. Sau mỗi mốc quan trọng này, nền kinh tế Việt Nam ngày càng tiếp cận được nhiều hơn nguồn vốn, thị trường, và kho tàng tri thức khổng lồ từ các đối tác thương mại. Không nghi ngờ gì, đây là một nhân tố quan trọng giúp Việt Nam duy trì được tỷ lệ tăng trưởng kinh tế cao trong suốt gần ba thập kỷ vừa qua.

Việc làm và lương bổng cần được tự do lựa chọn và thoả thuận

Khi người lao động và người sử dụng lao động được tự do lựa chọn lẫn nhau và tự do đàm phán các điều kiện lao động và lương bổng, nguồn lực lao động sẽ luôn được sử dụng ở mức cao nhất, phù hợp nhất, và kích thích cả người lao động và sử dụng lao động đầu tư nhiều hơn cho phát triển nguồn vốn con người (*human capital*), tức các kỹ năng cần thiết theo nhu cầu của thị trường. Nhờ vậy, nền kinh tế sẽ có năng suất lao động cao hơn, thu nhập của người lao động được cải thiện, và tăng trưởng chung của nền kinh tế được gia tăng.

Có thể nói, trong ba yếu tố sản xuất là lao động, đất đai và vốn thì lao động là yếu tố được tự do hoá sớm nhất và triệt để nhất ở Việt Nam. Quá trình tự do hoá này đã giải phóng một nguồn lực khổng lồ cho nền kinh tế, giúp cho kinh tế Việt Nam phát triển mạnh, đặc biệt trong thời kỳ đầu đổi mới.

Bình đẳng trong tiếp cận vốn, đất đai và cung ứng dịch vụ công giữa các thành phần kinh tế

Từ trước tới nay, khu vực DNNN và doanh nghiệp đầu tư nước ngoài thường luôn được ưu tiên hơn so với các doanh nghiệp tư nhân trong nước trong việc tiếp cận vốn, đất đai và đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Đây là một nguyên nhân quan trọng cản trở sự phát triển của khối doanh nghiệp tư nhân trong nước. Vấn đề này đã được Chính phủ nhìn nhận và gần đây đã có những giải pháp để giảm bớt sự bất bình đẳng này thông qua việc cho phép tư nhân tiếp cận nguồn vốn ODA, cải cách Luật Đất đai, Nghị định về Hợp tác Công Tư (PPP), v.v. Mặc dù vẫn còn nhiều vấn đề cản trở khu vực tư nhân trong việc tiếp cận các nguồn lực, nhưng đây được xem như là một khuynh hướng chính sách nên tiếp tục được Chính phủ theo đuổi trong thời gian tới.

Các khuynh hướng chính sách Việt Nam nên theo đuổi trong thời gian tới để phát triển nền KTTT

Phát triển tư duy coi định hướng XHCN là hướng đến bảo vệ người yếu thế trong xã hội

Định hướng XHCN là một nét đặc trưng của nền KTTT Việt Nam. Để cho định hướng XHCN không mâu thuẫn với việc phát triển nền KTTT thì nội hàm “định hướng XHCN” nên là “bảo vệ người yếu thế” trong nền KTTT.

Vì những lý do này khác, trong xã hội luôn tồn tại một bộ phận người dân không đủ năng lực để tham gia thị trường (thể chất yếu, thiếu tri thức và thông tin, không có vốn tích lũy, bị phân biệt đối xử do các yếu tố xã hội như tôn giáo, giới tính, dân tộc). Nếu không được tham gia thị trường, những người này sẽ khó có thể tồn tại được trong nền KTTT

ngày càng phát triển. Một nhà nước XHCN phải là một nhà nước tạo điều kiện để mọi người đều có cơ hội tham gia thị trường; hoặc trong trường hợp không thể tham gia thị trường thì sẽ được hưởng những trợ cấp nhất định từ xã hội để tiếp tục tồn tại như những con người bình thường.

Từ trước tới nay, ĐCSVN luôn coi mình là đảng của giai cấp công nhân, đấu tranh cho quyền lợi của giai cấp công nhân. Đúng là có những giai đoạn, nhiều người công nhân bị khai thác sức lao động đến mức không thể tiếp tục tham gia thị trường. Trong trường hợp này, việc ĐCSVN đứng về phía giai cấp công nhân mang ý nghĩa như là bảo vệ nhóm người yếu thế trong xã hội.

Tuy nhiên, vị thế của giai cấp công nhân đã thay đổi đáng kể khi nền kinh tế dịch chuyển sang hướng dịch vụ và công nghệ cao. Giai cấp công nhân ngày nay không còn là nhóm người yếu thế nhất trong xã hội nữa. Chỉ ít họ đã có việc làm, thu nhập ổn định, và có điều kiện lao động tương đối an toàn, được bảo vệ bởi Luật Lao động. Thay vào đó, nhóm người yếu thế hiện nay là những người dân tộc thiểu số, nông dân bị thu hồi đất đai, những người buôn bán nhỏ, v.v. Một nền kinh tế định hướng XHCN phải là nền kinh tế tại đó nhà nước có những cơ chế, chính sách để hỗ trợ những nhóm người này quay trở lại thị trường, hoặc trợ cấp đầy đủ cho họ nếu họ không thể tham gia thị trường được nữa.

Việc coi một nhóm người nào đó là yếu thế trong xã hội chỉ mang tính quy ước; đó không phải là một phạm trù có tính vĩnh viễn. Vì vậy, cần có một bộ luật quy định rõ ràng trong những điều kiện nào thì một nhóm người nào đó được coi là yếu thế và được cần sự hỗ trợ từ Nhà nước; những biện pháp hỗ trợ cụ thể là gì và sẽ kéo dài trong bao lâu; và khi nào thì đánh giá lại các điều kiện.

Xây dựng Nhà nước hạn quyền (limited government) để tạo điều kiện cần cho thị trường vận hành hiệu quả

Để có thể khai thác được nhiều lợi ích nhất các động lực của nền kinh tế thị trường, mọi cá nhân trong xã hội cần được quyền tự do kinh doanh những gì mà pháp luật không cấm. Bởi Nhà nước là tổ chức ban hành và thực thi pháp luật, nên để không mâu thuẫn, Nhà nước buộc

phải giới hạn quyền lực của mình, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép.

Trong gần 30 năm vừa qua, những đổi mới hệ thống quản trị nhà nước của Việt Nam theo hướng hỗ trợ thị trường về cơ bản là quá trình mà Nhà nước giới hạn quyền lực của mình vào việc điều hành nền kinh tế và xã hội bằng luật pháp thay vì bằng mệnh lệnh hành chính, thực thi quyền lực một cách minh bạch và có khả năng giải trình thay vì là các huấn thị mang tính cá nhân, qua đó tạo ra không gian rộng lớn hơn để người dân phát huy quyền tự chủ của mình.

Với đặc thù là một nhà nước pháp quyền XHCN, tại đó ĐCSVN là đảng duy nhất cầm quyền và lãnh đạo hệ thống chính trị, ĐCSVN thực chất là một bộ phận cấu thành Nhà nước, và vì thế cũng cần phải giới hạn quyền lực của mình, chỉ được làm những gì mà pháp luật cho phép. Đây là điều đã được xác nhận tại Điều 4 của Hiến pháp 1992 cũng như Hiến pháp 2013. Tuy nhiên, cho đến nay Việt Nam vẫn chưa có một bộ luật cụ thể để xác lập những điều mà ĐCSVN được phép làm trong mối quan hệ với những cơ quan khác nhau của Nhà nước cũng như với xã hội và người dân.

Phát triển xã hội dân sự

Một trong những tồn tại lớn nhất của Nhà nước Việt Nam là tình trạng bộ máy quan liêu công kênh, kém hiệu quả. Biện minh cho bộ máy nhà nước công kênh là để cung ứng tốt hơn các phúc lợi xã hội cho người dân, đặc biệt là các nhóm người yếu thế.

Như đã chỉ ra trong Báo cáo này, cơ chế thị trường về cơ bản mang lại phúc lợi ngày càng cao cho những người có khả năng tham gia thị trường. Đối với những nhóm người yếu thế, mà trách nhiệm của nhà nước theo định hướng XHCN là phải bảo vệ họ, thì Nhà nước cần phải tạo điều kiện phát triển xã hội dân sự để gánh vác giúp cho mình một phần trách nhiệm này.

Phát triển xã hội dân sự là định hướng chính sách cho phép sự hình thành các tổ chức xã hội và dân sự tự nguyện, tự quản, tự đóng góp tài lực của các cá nhân theo đuổi những mục đích mang tính cộng đồng

như chia sẻ kiến thức giữa các thành viên, hỗ trợ tài lực cho các thành viên khi rơi vào hoàn cảnh khó khăn, khuyến khích các thành viên tự lực phấn đấu, v.v. Một khi xã hội dân sự phát triển, Nhà nước sẽ có điều kiện tinh gọn bộ máy để tập trung vào việc xây dựng hệ thống pháp trị, đảm nhiệm vị trí nhà bảo hiểm cuối cùng cho xã hội, và xác định những nhóm người yếu thế mà xã hội dân sự chưa thể vươn tới để bảo vệ.

Như vậy, kết hợp cả định hướng bảo vệ nhóm người yếu thế ở trên với việc xây dựng xã hội dân sự thì chúng ta có thể coi một xã hội đạt tới trạng thái XHCN sẽ là xã hội tại đó nền KTTT phát triển đầy đủ, nhà nước pháp trị quản lý nền kinh tế bằng hệ thống pháp luật thân thiện với thị trường, và xã hội dân sự phát triển đủ mạnh để hoàn toàn thay thế nhà nước giải quyết được tình trạng “bị gạt ra bên rìa thị trường” của các nhóm người yếu thế này.

Thể chế hoá ổn định vĩ mô

Kể từ năm 2011 tới nay, Chính phủ luôn coi ổn định vĩ mô là ưu tiên chính sách hàng đầu. Đã đến lúc Nhà nước nên thể chế hoá yêu cầu này bởi vì ổn định vĩ mô luôn là điều kiện cần để cho người dân và doanh nghiệp có thể thực hiện được các tính toán kinh tế, qua đó xây dựng được các kế hoạch kinh doanh dài hạn.

Để ổn định kinh tế vĩ mô, Nhà nước chỉ cần yêu cầu NHNN điều hành CSTT sao cho tỷ lệ lạm phát so với cùng kỳ năm trước dao động trong một khoảng cho phép nhất định, ví dụ 3-5%, và Chính phủ không để thâm hụt ngân sách hàng năm không quá một ngưỡng nào đó, ví dụ 3% GDP. Nếu như các chỉ tiêu này vượt quá các ngưỡng cho phép, NHNN hay Chính phủ sẽ được yêu cầu phải có chính sách cần thiết để trong khoảng một thời gian nhất định, chẳng hạn sáu tháng, để đưa lạm phát và thâm hụt ngân sách về dưới các ngưỡng trên. Một khi hai điều kiện về tỷ lệ lạm phát và tỷ lệ thâm hụt ngân sách trên được thể chế hoá thì các rủi ro liên quan đến tỷ giá và nợ công về cơ bản được phòng ngừa.

Tất nhiên những yêu cầu này là trong điều kiện bình thường. Với các trường hợp bất ổn xã hội, chiến tranh, hoặc có những cú sốc mạnh từ bên ngoài, thì NHNN và Chính phủ có quyền điều chỉnh mục tiêu,

nhưng phải cam kết quay trở lại các ngưỡng trên khi điều kiện bình thường của nền kinh tế được khôi phục.

Chuyển đổi tất cả các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo mô hình doanh nghiệp

Để tinh gọn bộ máy nhà nước, đã đến lúc Nhà nước cần chuyển đổi tất cả các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo mô hình doanh nghiệp. Đây là điều cần thiết để tạo sự bình đẳng trong việc cung ứng các hàng hoá và dịch vụ công ích cho xã hội giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân.

Các đơn vị sự nghiệp có thu hiện nay thực chất hoạt động tương tự như các DNNN hoạt động công ích. Ngoài việc phải cung ứng các dịch vụ công ích theo đơn đặt hàng của cơ quan nhà nước thì cả hai loại hình đơn vị này đều có thể tổ chức các hoạt động kinh doanh cung ứng các dịch vụ khác cho các chủ thể không thuộc Nhà nước. Tuy nhiên, với chế độ tài chính đặc thù cho khu vực này, các đơn vị sự nghiệp có thu thường có xu hướng lạm dụng các tài sản và ngân sách của Nhà nước, thay vì để cung ứng cho các dịch vụ hành chính sự nghiệp theo yêu cầu của Nhà nước, thì lại cho các hoạt động có doanh thu từ cung ứng các dịch vụ khác cho xã hội. Việc chuyển đổi các đơn vị sự nghiệp có thu hoạt động theo mô hình doanh nghiệp sẽ loại bỏ được sự bất hợp lý này.

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

53 Nguyễn Du - Quận Hai Bà Trưng - Hà Nội

ĐT: (84-4) 3944 7279 - (84-4) 3945 4661 | Fax: (84-4) 3945 4660

E-mail: lienhe@nxbtrithuc.com.vn

Website: www.nxbtrithuc.com.vn

www.nxbtrithuc.vn

Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên)

BÁO CÁO PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VIỆT NAM 2014

Chịu trách nhiệm xuất bản:
CHU HẢO

Biên tập: Trương Đức Hùng
Bìa: Trần Thị Tuyết
Trình bày: Nguyễn Nguyệt Linh

In 300 bản, khổ 16 x 24 cm

Tại Xí nghiệp in Nhà xuất bản Văn hóa dân tộc.

Giấy đăng ký KHXB số 613-2015/CXBIPH/2-07/TrT.

Quyết định xuất bản số 13/QĐ-NXB TrT ngày 14/4/2015.

In xong và nộp lưu chiểu Quý II năm 2015.