

**TỪ NHÀ NƯỚC ĐIỀU HÀNH SANG
NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN**

Cuốn sách này được xuất bản với sự hỗ trợ của
VIỆN FRIEDRICH NAUMANN

Friedrich Naumann
STIFTUNG **FÜR DIE FREIHEIT**

Báo cáo này được thực hiện bởi các nhóm nghiên cứu của

CIEM

VIE

VEPR

VCCI

TỪ NHÀ NƯỚC ĐIỀU HÀNH SANG NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN

ĐINH TUẤN MINH VÀ PHẠM THẾ ANH (chủ biên)

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC

TỪ NHÀ NƯỚC ĐIỀU HÀNH SANG NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN ||
Đinh Tuấn Minh, 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.

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.

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ
TRUNG ƯƠNG (CIEM)

Nguyễn Đình Cung (Viện trưởng)
Phạm Đức Trung
Nguyễn Thị Luyến

VIỆN KINH TẾ VIỆT NAM (VIE)

Trần Đình Thiên (Viện trưởng)
Lê Xuân Sang
Phạm Sỹ An
Lê Văn Hùng
Chu Minh Hội

PHÒNG THƯƠNG MẠI VÀ CÔNG NGHIỆP VIỆN NGHIÊN CỨU KINH TẾ VÀ CHÍNH
VIỆT NAM (VCCI)

Đậu Anh Tuấn (Trưởng ban Pháp chế)
Nguyễn Thị Thu Trang
Nguyễn Thị Diệu Hồng
Phạm Ngọc Thạch

SÁCH (VEPR)

Nguyễn Đức Thành (Viện trưởng)
Nguyễn Khắc Giang
Nguyễn Quang Thái
Đỗ Thanh Hương

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

BHXH	-	Bảo hiểm xã hội
CSTT	-	Chính sách tiền tệ
ĐCSVN	-	Đảng Cộng sản Việt Nam
DNNN	-	Doanh nghiệp nhà nước
CTCK	-	Công ty chứng khoán
NHNN	-	Ngân hàng Nhà nước
NHTM	-	Ngân hàng Thương mại
NHTMNN	-	Ngân hàng thương mại nhà nước
NHTMCPNN		Ngân hàng thương mại cổ phần nhà nước
NHTƯ	-	Ngân hàng Trung ương
NSNN	-	Ngân sách nhà nước
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
XHDS	-	Xã hội dân sự
BHTG	-	Bảo hiểm tiền gửi

MỤC LỤC

<i>Lời cảm ơn</i>	11
<i>Dẫn nhập</i>	15
CHƯƠNG 1. XÂY DỰNG HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ MỘT ĐẢNG THỐNG LĨNH THÂN THIỆN VỚI THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI DÂN SỰ	31
1.1. Dẫn nhập	31
1.2. Khung khổ lý thuyết về hệ thống chính trị hiệu quả, thân thiện với thị trường vàXHDS	35
1.2.1. Các cấu phần của thể chế chính trị	35
1.2.2. Vai trò của các thể chế chính trị trong nền kinh tế thị trường	36
1.2.3. Tương tác giữa các thể chế chính trị để chế ngự quyền lực của nhà nước	45
1.3. Mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh: cơ sở lý thuyết và thực tiễn một số nước	52
1.3.1. Phân loại các mô hình hệ thống chính trị	52
1.3.2. Mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh: thành công và thất bại	55
1.4. Đánh giá mức độ hiệu quả của hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh tại Việt Nam	74
1.4.1. Lịch sử phát triển hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh tại Việt Nam	74
1.4.2. Đánh giá tính hiệu quả của hệ thống chính trị của Việt Nam hiện nay	77
1.4.3. Những vấn đề tồn tại và nguy cơ của hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh hiện nay ở Việt Nam	95
1.5. Thảo luận và khuyến nghị chính sách	100

CHƯƠNG 2. XÂY DỰNG VÀ CẢI CÁCH HỆ THỐNG THỂ CHẾ ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ Ở VIỆT NAM	111
2.1. Dẫn nhập	111
2.2. Cơ sở lý thuyết về xây dựng thể chế ổn định vĩ mô	114
2.2.1. Tại sao phải xây dựng thể chế ổn định kinh tế vĩ mô?	114
2.2.2. Các cấu phần chính của khung thể chế ổn định kinh tế vĩ mô	115
2.2.3. Hình thức thể hiện của thể chế ổn định kinh tế vĩ mô	120
2.3. Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng thể chế ổn định vĩ mô	131
2.3.1. Xu hướng xây dựng khung thể chế ổn định vĩ mô	131
2.3.2. Kinh nghiệm xây dựng quy tắc tiền tệ	136
2.3.4. Kinh nghiệm xây dựng quy tắc tài khoá	141
2.3.4. Kinh nghiệm xây dựng quy tắc ổn định/giám sát tài chính	148
2.3.5. Kinh nghiệm phối hợp chính sách tiền tệ, tài khoá và giám sát tài chính	153
2.3.6. Bài học cho Việt Nam	158
2.4. Xây dựng thể chế ổn định vĩ mô cho Việt Nam	160
2.4.1. Bối cảnh kinh tế vĩ mô và hiện trạng khung khổ chính sách ổn định vĩ mô của Việt Nam	160
2.4.2. Xây dựng khung thể chế ổn định vĩ mô ở Việt Nam	183
2.5. Kết luận và khuyến nghị chính sách	194
CHƯƠNG 3. XÂY DỰNG MÔI TRƯỜNG CẠNH TRANH LÀNH MẠNH, CÔNG BẰNG	211
3.1. Dẫn nhập	211
3.2. Nhà nước kiến tạo với việc thiết lập và duy trì môi trường cạnh tranh	214
3.2.1. Cơ sở lý thuyết kinh tế về môi trường cạnh tranh	214

3.2.2. Các khung khổ đánh giá môi trường cạnh tranh từ góc độ chính sách, pháp luật	220
3.3. Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam	223
3.3.1. Khung khổ pháp luật bảo đảm cạnh tranh	224
3.3.2. Các thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh và thực tiễn hoạt động tại Việt Nam	263
3.4. Hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam	277
3.4.1. Các chính sách cạnh tranh liên quan tới việc gia nhập thị trường	284
3.4.2. Các chính sách cạnh tranh liên quan đến hoạt động của các chủ thể kinh doanh trên thị trường	307
3.4.3. Các chính sách cạnh tranh về sản phẩm hàng hóa/dịch vụ ảnh hưởng tới hành vi/hiệu quả cạnh tranh của các chủ thể kinh doanh	323
3.5. Kết luận và khuyến nghị chính sách	333
3.5.1. Các đề xuất sửa đổi pháp luật cạnh tranh	334
3.5.2. Các đề xuất cải thiện các thiết chế xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh	337
3.5.3. Các đề xuất xây dựng chính sách cạnh tranh bình đẳng	339
CHƯƠNG 4. XÂY DỰNG HỆ THỐNG QUYỀN TÀI SẢN RÕ RÀNG, HOÀN CHỈNH, VÀ ĐƯỢC BẢO VỆ CHẮC CHẮN ĐỐI VỚI TÀI SẢN CÔNG	343
4.1. Dẫn nhập	343
4.2. Những vấn đề chung	345
4.2.1. Các khái niệm cơ bản	345
4.2.2. Kinh nghiệm xây dựng hệ thống quyền tài sản đối với các nhóm tài sản công	362
4.3. Thực trạng quản lý tài sản công ở Việt Nam	378

4.3.1. Tổng quan về hệ thống quyền tài sản ở Việt Nam	379
4.3.2. Hệ thống quyền tài sản công đối với đất đai	381
4.3.3. Hệ thống quyền tài sản công đối với nguồn tài nguyên, môi trường	393
4.3.4. Quản lý các tài sản công khác	401
4.4. Đề xuất xây dựng khung khổ quản lý quyền tài sản công cho Việt Nam	412
4.4.1. Tiếp tục hoàn thiện khung khổ chung về quản lý quyền tài sản công	412
4.4.2. Khung khổ quản lý quyền tài sản của các nhóm tài sản công	421
4.5. Kết luận và hàm ý chính sách	425

LỜI CẢM ƠN

Báo cáo *Từ Nhà nước điều hành sang Nhà nước kiến tạo phát triển* nhằm cung cấp những luận cứ khoa học, cả lý thuyết lẫn kinh nghiệm thực tiễn, để xây dựng những thể chế chính thức theo hướng thúc đẩy sự phát triển một nền kinh tế thị trường đầy đủ cho Việt Nam. Những thể chế chính thức này, một khi được hình thành, sẽ đóng vai trò xương sống để tạo dựng ra một nhà nước kiến tạo phát triển như nhiều lãnh đạo của Việt Nam từng mong muốn¹.

Báo cáo này là sản phẩm của nhóm các chuyên gia nghiên cứu 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 (VEPR) thuộc trường Đại học Kinh tế - Đại học Quốc gia Hà Nội - và từ một số cơ quan nghiên cứu khác. Nguồn tài chính cho Báo cáo được tài trợ bởi Viện Friedrich Nauman Vietnam.

Để hình thành được Báo cáo này chúng tôi chịu ơn của nhiều cá nhân và tổ chức.

¹ Tiêu đề của Báo cáo này được lấy từ bài phát biểu của nguyên Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng vào năm 2011 “Thủ tướng nêu nhiệm vụ của Chính phủ nhiệm kỳ mới”: “Cần thay đổi tư duy và cách tiếp cận khi xác định vai trò của nhà nước và mối quan hệ giữa nhà nước và thị trường. Phải chuyển mạnh từ nhà nước điều hành nền kinh tế sang nhà nước kiến tạo phát triển. Trong nhà nước kiến tạo phát triển, chức năng của nhà nước là xây dựng quy hoạch phát triển theo một chiến lược công nghiệp hóa hiện đại hóa đúng đắn; tạo môi trường và điều kiện cho các thành phần kinh tế phát huy mọi tiềm năng trong môi trường cạnh tranh và hội nhập quốc tế; tăng cường giám sát để phát hiện các mất cân đối có thể xảy ra, bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và an toàn hệ thống. “<http://baochinhphu.vn/Tieu-diem/Thu-tuong-neu-nhiem-vu-cua-Chinh-phu-nhiem-ky-moi/95849.vgp> [Truy cập ngày 07/05/2016].

Trước hết, nhóm tác giả chân thành cảm ơn những đóng góp quý báu từ nhiều đồng nghiệp mà chúng tôi không thể kể hết tên tại mỗi cơ sở nghiên cứu. Rất nhiều nội dung của Báo cáo này được tóm lược lại từ các kết quả nghiên cứu khác, đã công bố hoặc chưa công bố, của các đồng nghiệp tại các cơ quan này. Nếu không được phép tiếp cận các nghiên cứu đó thì chúng tôi sẽ rất khó có thể hoàn thành được Báo cáo trong khoảng thời gian cho phép.

Tiếp đến, 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. Chúng tôi đặc biệt xin gửi lời cảm ơn tới ông Nguyễn Đăng Dung, ông Nguyễn Như Phát, ông Nguyễn Quang A và ông Lê Khánh Tùng đã có những góp ý quan trọng và xác đáng, giúp chúng tôi thiết kế Chương 1 sát thực tiễn hơn; ông Vũ Sỹ Cường và ông Đặng Ngọc Tú đã đưa ra những nhận xét sâu sắc, đặc biệt phần liên quan đến chính sách tiền tệ và tài khóa, giúp chúng tôi hoàn thành Chương 2 một cách trọn vẹn hơn; ông Lê Sỹ Giảng và ông Cao Xuân Hiến đã không ngần ngại chia sẻ nhiều ý tưởng và tài liệu để chúng tôi hoàn thiện Chương 3; và ông Phạm Duy Nghĩa và bà Hoàng Thanh Thủy đã có những góp ý thiết thực để chúng tôi hoàn thiện Chương 4 của Báo cáo.

Bởi đây là sản phẩm hợp tác thứ hai của nhóm nghiên cứu tiếp sau Báo cáo *Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014* nên chúng tôi đã kế thừa rất nhiều ý tưởng từ Báo cáo trước cũng như các ý kiến đóng góp quý báu của nhiều vị chuyên gia tham dự các buổi hội thảo của chúng tôi trong quá trình hình thành và cả sau khi công bố Báo cáo đó. Chúng tôi chân thành xin lỗi các vị vì đã không thể nhớ chính xác đâu là ý kiến của ai để ghi nhận đóng góp của các vị tại đây.

Cuối cùng, chúng tôi xin chân thành cảm ơn tới Viện Friedrich Nauman Vietnam đã tài trợ nhóm tác giả thực hiện và hoàn thành Báo cáo. Các cán bộ dự án của Viện đã hết sức nhiệt tình và tận tâm giúp đỡ chúng tôi trong các quá trình kết nối các chuyên gia và tổ chức

các sự kiện liên quan, cũng như rất thông cảm và kiên nhẫn chờ đợi chúng tôi hoàn thiện Báo cáo này.

Chúng tôi tin rằng Báo cáo này không thể tránh khỏi nhiều thiếu sót dù rằng đã nhận được sự góp ý và hỗ trợ từ nhiều đồng nghiệp. Chúng tôi xin chịu trách nhiệm hoàn toàn về những thiếu sót nếu có trong Báo cáo này và mong muốn nhận được nhiều phê phán cũng như góp ý xây dựng hơn nữa từ phía các độc giả, để chúng tôi có cơ hội được học hỏi và hoàn thiện hơn trong những nghiên cứu tiếp theo.

Hà Nội, ngày 7/5/2016

Đại diện nhóm tác giả

Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh

DẪN NHẬP

Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh

Một trong những đồng thuận quan trọng nhất về mặt tư tưởng tại Việt Nam giữa những nhà làm chính sách, giới chuyên gia, và những người hoạt động thực tiễn trong những năm vừa qua là về vai trò của nền kinh tế thị trường trong đời sống kinh tế và xã hội. Khác với thái độ thù ghét và bài bác trong quá khứ, từ thực tiễn của 30 năm Đổi mới, kinh tế thị trường giờ đây được Đảng Cộng sản Việt Nam (ĐCSVN) chính thức công nhận như là động lực chính để thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế và xã hội.

Nhưng dường như sự thừa nhận về vai trò của nền kinh tế thị trường tại Việt Nam hiện nay vẫn có vẻ miễn cưỡng. Nó được chấp nhận chỉ sau khi mọi thử nghiệm về các mô hình kinh tế mang màu sắc kế hoạch hóa tập trung hoặc coi kinh tế tập thể/kinh tế nhà nước làm chủ đạo bị thất bại. Và bởi vì có tính miễn cưỡng nên rất có thể trong tương lai không xa, vai trò của kinh tế thị trường tại Việt Nam sẽ lại bị bài bác như đã từng xảy ra trong quá khứ. Vì lẽ đó, khi cơ chế thị trường đã có dấu hiệu được thừa nhận ở Việt Nam trong một vài năm gần đây, ngay cả khi miễn cưỡng đi chăng nữa, thì trách nhiệm của những người hiểu rõ tầm quan trọng của nó đối với sự thịnh vượng lâu bền của quốc gia dân tộc là phải thúc đẩy việc tạo ra những thể chế chính thức (formal institutions) đóng vai trò không chỉ như là những chốt chặn để bảo vệ nó mà còn là bệ đỡ để nó có cơ hội tỏa sáng. Chỉ khi cơ chế thị trường tự do được lựa chọn một cách duy lý chứ không phải tình cờ, được bảo vệ và được tạo cơ hội để phát huy sức mạnh của

mình, và nếu như sau một loạt hành động có tính duy lý đó, nền kinh tế và xã hội Việt Nam đạt được những thành tựu phát triển bứt phá, thì nó mới thực sự có cơ hội trường tồn tại Việt Nam.

Báo cáo này nhằm cung cấp cơ sở lý thuyết cũng như kinh nghiệm thực tiễn của nhiều quốc gia trên thế giới để giúp Việt Nam có thể lựa chọn được một cách duy lý những thể chế chính thức cơ bản như vậy. Những thể chế này góp phần hình thành cái gọi là nhà nước kiến tạo phát triển, tức giúp Nhà nước Việt Nam thay đổi chức năng của mình trong quan hệ với thị trường, từ vị thế điều hành trực tiếp, bằng mệnh lệnh hành chính, các hoạt động kinh tế sang vị thế kiến tạo một môi trường phù hợp để nuôi dưỡng thị trường phát huy được hết sức mạnh của mình.

Để đạt được mục đích này, chúng tôi tiếp cận vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường dựa trên khung khổ lý thuyết về mô hình nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state) từ góc nhìn kết hợp của lý thuyết kinh tế học thể chế mới (new institutional economics - NIE) và lý thuyết phát triển năng lực (capability approach) của Sen (1991, 2001). Khác với các cách tiếp cận của các nền tảng lý thuyết khác, cách tiếp cận của kinh tế học thể chế mới và phát triển năng lực được xem như là phiên bản mềm hơn (softer version) về nhà nước kiến tạo phát triển.¹

¹ Thuật ngữ này được đưa ra lần đầu tiên bởi Johnson (1982) để mô tả các nét đặc trưng của mô hình phát triển kinh tế của Nhật Bản sau Thế chiến II, sau đó được Amsden (1989), Wade (1990), và Evans (1995) phát triển thêm và áp dụng để phân tích các trường hợp phát triển kinh tế thần kỳ của Đài Loan và Hàn Quốc. Đặc trưng của mô hình này là nhà nước tham gia tích cực vào việc thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế thay vì để thị trường tự vận hành. Trong giai đoạn đầu, vai trò can thiệp của nhà nước được các lý thuyết gia kinh tế đề cao, bao gồm cả định hướng mục tiêu phát triển như công nghiệp hóa, định hướng xuất khẩu, v.v. và kết nối các cơ quan nhà nước lẫn các doanh nghiệp tư nhân để đạt được các mục tiêu đó. Đây được xem là phiên bản mạnh (strong version) của nhà nước kiến tạo phát triển. Tuy nhiên, kể từ khi Nhật Bản bị rơi vào thập kỷ mất mát từ đầu những năm 1990 và đặc biệt kể từ khi khủng hoảng kinh tế tài chính châu Á diễn ra vào năm 1997-1998, vai trò can thiệp tích cực của nhà nước trong mô hình nhà nước kiến tạo phát triển đã được các lý thuyết gia kinh tế giảm nhẹ đi (soft version). Nhà

Về mặt lý thuyết, cách tiếp cận này nhìn nhận thị trường, nhà nước, và xã hội dân sự (XHDS) như là các hệ thống thể chế song hành hỗ trợ lẫn nhau. Vai trò của nhà nước là phải tạo dựng được các thể chế bổ trợ (complementary) cho các khiếm khuyết của các thể chế thị trường và XHDS chứ không phải thay thế, kiểm soát và đè nén sự phát triển của các hệ thống thể chế này. Đặc biệt đối với các nước đang phát triển, nơi các thị trường yếu tố sản xuất còn kém phát triển, nhà nước cần phải đứng ra làm trung gian để kết nối các nguồn lực trong thời gian đợi các thị trường yếu tố sản xuất hình thành. Bởi các thể chế thị trường và XHDS liên tục tiến triển theo thời gian, nên các thể chế nhà nước cũng phải điều chỉnh để thích ứng theo. Điều này hàm ý rằng các thiết chế hoặc chính sách phù hợp cho sự phát triển của các nước Đông Á trong thập niên 1960-1980 có thể sẽ không còn phù hợp không những cho bản thân các quốc gia này khi bước vào giai đoạn phát triển mới, mà cả với các quốc gia theo sau như Việt Nam do bối cảnh hiện tại khác nhiều so với bối cảnh trước đây.

Hàm ý chính sách của lý thuyết kinh tế học thể chế mới và cách tiếp cận năng lực về nhà nước kiến tạo phát triển cho các nước đang phát triển, trong đó có Việt Nam, trong bối cảnh toàn cầu hóa sâu rộng có thể tóm lược qua những trụ cột chính sách sau.

- i. *Khu vực kinh tế tư nhân và cơ chế thị trường là động lực chính của phát triển*: Phát triển là quá trình học hỏi và khám phá nên chỉ có khu vực kinh tế tư nhân, thông qua cơ chế thị trường, mới có đủ động lực để đảm nhiệm vị trí này trong nền kinh tế (Trubek, 2010). Triết lý này được các nước Đông Á lựa chọn ngay từ sau Thế chiến II và

nước cần “hòa mình” (embeddedness) vào xã hội để có thể hiểu được xã hội và nâng cao năng lực của mình để phục vụ xã hội và nền kinh tế (Evans, 1995). Với sự xuất hiện của xu hướng toàn cầu hóa mạnh mẽ kể từ đầu thế kỷ XXI, vai trò can thiệp tích cực của nhà nước trong mô hình nhà nước kiến tạo đã lại được giảm nhẹ hơn nữa (softer version), tập trung chủ yếu vào nâng cao năng lực của nhà nước để thúc đẩy (enhance) các hoạt động thị trường thông qua các biện pháp đảm bảo trật tự xã hội, giảm tính bất định trong nền kinh tế, giảm bất đối xứng thông tin, giảm chi phí giao dịch, v.v. cho thị trường (Lin và Nugent, 1995; Harris et al., 1995; Aoki, 2001; Evans, 2008; Trubek, 2010; Wade, 2010).

ngày càng được khẳng định qua chính sự thành công của các quốc gia này.

ii. *Chế độ pháp quyền (rule of law) đóng vai trò nền tảng để duy trì trật tự xã hội, giảm bất định, qua đó tạo điều kiện cho khu vực tư nhân phát triển*: Sự phát triển của nền kinh tế thị trường đòi hỏi một nhà nước phải biết tuân thủ pháp luật và duy trì trật tự xã hội bằng pháp luật, qua đó đảm bảo tự do cho các hoạt động kinh doanh. Sự thành công của các nước Đông Á trước đây chủ yếu bởi vì các quốc gia này đã duy trì được một chế độ pháp quyền hiệu quả hơn các quốc gia đang phát triển khác, thể hiện qua *Chỉ số tự do kinh tế Fraser* của các nước này luôn nằm trong nhóm cao nhất thế giới (Powell, 2004). Tuy nhiên, trong bối cảnh toàn cầu hóa, hệ thống luật lệ của một quốc gia, đặc biệt các nước đang phát triển, không được phép cứng nhắc, mà cần phải thường xuyên được điều chỉnh để tương thích với trình độ phát triển và năng lực nhận thức mới. Dù vậy, xu hướng điều chỉnh chung là dịch chuyển hệ thống luật từ hướng dựa trên sự phân bổ nguồn lực và chính sách tùy nghi của nhà nước (state/discretionary legal system) đến hướng dựa trên sự phân bổ nguồn lực của thị trường và dựa trên quy tắc (market/rule-based legal system) (Pistor và Wellons, 1999; Trubek, 2010).

iii. *Thế chế hóa khung khổ chính sách vĩ mô để hướng tới thiết lập môi trường kinh tế vĩ mô lành mạnh và ổn định*: Đây được xem như là một bổ sung quan trọng của lý thuyết về nhà nước kiến tạo phát triển sau cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính châu Á năm 1997-1998. Trước đây, để hỗ trợ khu vực doanh nghiệp phát triển, các quốc gia này đã lạm dụng chính sách tài khóa và tín dụng. Hệ quả là nhà nước mất kiểm soát các cán cân vĩ mô dẫn đến khủng hoảng kinh tế. Kể từ năm 2000 trở lại đây, việc thiết lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định đã trở thành ưu tiên hàng đầu trong mô hình nhà nước kiến tạo phát triển. Với chính sách này, các hỗ trợ của nhà nước cho nền kinh tế và xã hội chủ yếu được tập trung vào xây

dựng các thể chế kinh tế hiệu quả, cơ sở hạ tầng chung, thúc đẩy lan tỏa tri thức, thay vì khuyến khích tài chính trực tiếp cho doanh nghiệp (Wylde, 2012; Fosu, 2013a; Fosu, 2013b).

iv. *Hệ thống quyền tài sản đầy đủ, rõ ràng và được bảo vệ chắc chắn*: Đây được xem như là điều kiện tiên quyết để khu vực kinh tế tư nhân có động lực phát triển. Thiếu một hệ thống như vậy, tư nhân sẽ không dám đầu tư dài hạn, cũng như dám dấn thân vào những lĩnh vực kinh doanh mới và mạo hiểm, mở rộng kinh doanh ra khắp cả nước và quốc tế. Các quốc gia Đông Á theo đuổi mô hình nhà nước kiến tạo phát triển đều công nhận và bảo vệ quyền sở hữu tư nhân. Ngay cả khi theo đuổi các chính sách công nghiệp hóa, quyền lợi của người sở hữu đất đai nông nghiệp khi chuyển đổi mục đích luôn được nhà nước tôn trọng và đền bù thỏa đáng (Pistor và Wellons, 1999; Powell, 2004).

v. *Nhà nước không chỉ tương tác gần gũi với khu vực doanh nghiệp mà cần hòa mình vàoXHDS*: XHDS là một mạng lưới rộng khắp các nhóm, hội với những lợi ích mâu thuẫn nhau. XHDS là một nguồn tri thức khổng lồ giúp tăng cường vốn con người, trật tự xã hội, cũng như tái phân phối thu nhập. Nhưng nếu không giải quyết tốt các mâu thuẫn lợi ích giữa các nhóm xã hội thì lợi ích của XHDS sẽ có thể bị triệt tiêu. Vì vậy, nhà nước cần hòa nhập sâu và rộng vào XHDS để nhanh chóng nắm bắt những biến chuyển trong các tổ chức dân sự, qua đó thu hút được các tổ chức dân sự vào quá trình phát triển chung của đất nước và điều hòa các mâu thuẫn nảy sinh giữa các tổ chức trong quá trình này (Evans, 2008).

vi. *Nhà nước tham gia tích cực vào việc thúc đẩy quá trình cạnh tranh và sự phát triển của nghiệp chủ (entrepreneurship) thông qua các biện pháp thưởng cho người thắng cuộc dưới các hình thức nâng cao năng lực sáng tạo đổi mới và vốn con người*: Nhà nước không chỉ thừa nhận cạnh tranh là động lực của sự phát triển mà còn can thiệp tích cực vào quá trình cạnh tranh, chẳng hạn dưới hình thức thưởng cho những doanh nghiệp có thành tích xuất khẩu như các nước Đông

Á trước đây (picking-winner policy). Tuy nhiên, do khả năng hỗ trợ tài chính như trước đây bị hạn chế, nên các chính phủ kiến tạo phát triển hiện nay chỉ có thể hỗ trợ các doanh nghiệp có tiềm năng phát triển tốt thông qua các biện pháp giúp các doanh nghiệp này trở thành mắt xích trong hệ thống sáng tạo đổi mới quốc gia, qua đó có thể nhận được những hỗ trợ gián tiếp về nguồn vốn con người từ hệ thống công lập (Aoki, 2001).

vii. *Nhà nước tham gia tích cực vào việc xây dựng các thiết chế và luật chơi cần thiết theo hướng dung hợp (inclusive) cho thị trường vàXHDS*: Xây dựng luật lệ trong xã hội chịu ảnh hưởng rất lớn từ các nhóm lợi ích. Để đảm bảo thành quả phát triển kinh tế được phân phối công bằng, một nhà nước kiến tạo phát triển cần chủ động xây dựng luật lệ cũng như thúc đẩy sự phát triển của XHDS theo hướng dung hợp. Trước đây, các nước Đông Á như Nhật Bản và Đài Loan đã chú trọng xây dựng các chương trình phúc lợi xã hội từ rất sớm để tái phân phối thu nhập. Tuy nhiên, cách thức này không còn phù hợp trong bối cảnh toàn cầu hóa cũng như không phù hợp với các trụ cột khác của nhà nước kiến tạo phát triển (trụ cột ii và iii đã đề cập ở trên). Vì vậy, các nhà nước kiến tạo phát triển thay đổi cách thức làm luật bằng cách khuyến khích sự tham gia sâu rộng của các bên chịu tác động cũng như của XHDS vào các quá trình soạn thảo văn bản pháp luật (Kwon, 2007; Evans, 2008).

Trong *Báo cáo phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*, chúng tôi đã tiến hành đánh giá về mức độ phát triển nền kinh tế thị trường 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, thương mại quốc tế, và các thị trường yếu tố sản xuất, bao gồm thị trường đất đai, thị trường vốn, và thị trường lao động. Về tổng thể, chúng tôi thấy rằng tuy Việt Nam đã đi được một bước dài trong việc chuyển đổi nền kinh tế từ mô hình kế hoạch hóa tập trung sang mô hình nền kinh tế thị trường nhưng mức độ phát triển nền kinh tế thị trường của Việt Nam cho đến nay vẫn còn

ở mức trung bình thấp trên thế giới. Một trong những nguyên nhân chính là Nhà nước Việt Nam vẫn là một nhà nước điều hành dựa nhiều vào mệnh lệnh hành chính (commanding state) chứ chưa chuyển hẳn sang mô hình nhà nước kiến tạo phát triển như các nước Đông Á. Nhà nước điều hành theo mệnh lệnh hành chính thể hiện qua những phát hiện của chúng tôi trong báo cáo trước như bộ máy hành chính của Nhà nước còn lớn và cồng kềnh; hệ thống pháp quyền 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); Nhà nước còn can thiệp mạnh vào hệ thống tài chính, thị trường vốn, thị trường đất đai; 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 (Đình Tuấn Minh và Phạm Thế Anh, 2015, tr.540).

Cũng trong báo cáo đó, chúng tôi đã đưa ra nhiều khuyến nghị cụ thể để Việt Nam có thể xây dựng thành công một nền kinh tế thị trường đầy đủ. Những khuyến nghị đó ít nhiều đều hướng đến việc xây dựng một nhà nước kiến tạo phát triển cho Việt Nam, bởi như đã trình bày ở trên, nhà nước kiến tạo phát triển chính là một mô hình nhà nước giúp các nước đang phát triển xây dựng một nền kinh tế thị trường đầy đủ. Tuy nhiên, do tính chất của báo cáo trước mang tính rà soát và đánh giá nên phạm vi xem xét của nó trải rộng trên rất nhiều nội dung. Để khắc phục nhược điểm này, báo cáo lần này tập trung phân tích và đưa ra giải pháp cho những vấn đề mang tính then chốt, tạo ra những chốt chặn quan trọng về mặt thể chế, đảm bảo cho sự thành công của đề án xây dựng một nhà nước kiến tạo phát triển cho Việt Nam. Dựa trên rà soát và đánh giá của báo cáo trước, chúng tôi thấy nổi lên bốn nhóm vấn đề mà Việt Nam cần giải quyết để xây dựng thành công nhà nước kiến tạo phát triển, và bốn chương tiếp theo của báo cáo này sẽ giải quyết các vấn đề đó.

Thứ nhất là nhóm vấn đề về hệ thống chính trị của Việt Nam. Chúng tôi nhận thấy rằng tất cả những vấn đề như bộ máy nhà nước cồng kềnh, kém hiệu quả, chế độ pháp quyền chưa được thực sự coi trọng, khả năng thực thi pháp luật yếu kém, hay nhà nước không chưa thực sự “gần” dân, v.v. xét đến cùng đều có nguyên nhân từ mô hình tổ chức hệ thống chính trị của Việt Nam hiện nay. Để giải quyết những vấn đề này, trong Chương 1, chúng tôi cho rằng mô hình chính trị của Việt Nam hiện nay, tuy đã có đáng đáp, nhưng cần có sự chuyển dịch mạnh mẽ hơn nữa sang mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh (dominant-party system) thân thiện với thị trường và XHDS. Hệ thống chính trị mà chúng tôi đề xuất Việt Nam nên theo đuổi nảy sinh từ thực tiễn mô hình chính trị một đảng duy nhất cầm quyền của Việt Nam và kinh nghiệm thành công của các nước Đông Á theo đuổi mô hình nhà nước kiến tạo phát triển. Để đưa đến thông điệp đó, chúng tôi sử dụng hai khung lý thuyết chính nhằm phân tích các hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh, xây dựng hệ thống tiêu chí cho bộ máy nhà nước có một đảng thống lĩnh kiến tạo phát triển, từ đó đánh giá và đưa ra những đề xuất cải cách thể chế chính trị cho Việt Nam. Đó là khung phân tích thể chế và đổi mới thể chế đề xuất bởi Fukuyama (2011 và 2014) và North (1990), và khung lý thuyết xây dựng thể chế nhà nước một đảng thống lĩnh hiệu quả (efficient dominant party system), đúc rút từ các trường hợp điển hình, đặc biệt là ở các nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, và Singapore, cùng với lý thuyết về nhà nước một đảng thống lĩnh của một số học giả như Trantidis (2012), Bogaards (2004), và Carothers (2002). Như chúng tôi chỉ ra, hệ thống chính trị hiện tại của Việt Nam đang gặp phải sáu vấn đề sau: (i) bộ máy hành chính nhà nước chưa thu hút được đội ngũ kỹ trị, (ii) bộ máy nhà nước can thiệp quá sâu vào các hoạt động của thị trường, (iii) bộ máy tư pháp thiếu độc lập, dẫn đến không thể kiểm soát được việc lạm dụng quyền lực của các cơ quan nhà nước, (iv) chưa có luật điều chỉnh hoạt động của ĐCSVN, (v) còn thiếu nhiều cơ chế giải trình chéo giữa các nhánh quyền lực nhà nước, và (vi) trách

nhệm giải trình của hệ thống chính trị đối với xã hội còn yếu kém. Kinh nghiệm của các quốc gia khác cho thấy nếu thiếu áp lực chính trị từ bên ngoài, tự thân ĐCSVN sẽ khó có thể giải quyết được các vấn đề trên nhằm xây dựng thành công nhà nước kiến tạo phát triển, làm bệ đỡ cho nền kinh tế thị trường phát triển đầy đủ. Tuy nhiên, chúng tôi cho rằng nếu nhờ có áp lực chính trị từ bên ngoài khiến cho ĐCSVN làm được điều này thì không có lý do gì ĐCSVN lại không được người dân Việt Nam lựa chọn để cầm quyền lâu dài trên thực tiễn ngay cả trong trường hợp ĐCSVN phải chịu áp lực cạnh tranh từ các thể lực chính trị khác. Hệ thống chính trị của Việt Nam khi đó sẽ là một hệ thống chính trị mà ở đó ĐCSVN là một đảng thống lĩnh (dominant-party) chứ không phải là một đảng chuyên chính (dictatorship) như hiện tại.

Thứ hai là nhóm vấn đề liên quan đến môi trường kinh tế vĩ mô. Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008-2009 và sự bất ổn của nền kinh tế Việt Nam trong những năm 2008-2011 đã khiến cho Chính phủ Việt Nam luôn đặt ổn định kinh tế vĩ mô là ưu tiên hàng đầu trong định hướng chính sách trong những năm sau đó. Từ kinh nghiệm của nhiều quốc gia trên thế giới trước và sau giai đoạn đại suy giảm kinh tế toàn cầu, chúng tôi cho rằng Việt Nam đã đến lúc cần xây dựng một khung khổ thể chế (hay thể chế hóa) ổn định vĩ mô thay vì coi ổn định vĩ mô chỉ là một ưu tiên lựa chọn chính sách hằng năm. Ổn định kinh tế vĩ mô phải được coi như là một cấu phần không thể thiếu mà một nhà nước kiến tạo phát triển phải cung cấp cho người dân của nước mình. Đây là nội dung mà chúng tôi sẽ trình bày trong Chương 2 của báo cáo.

Chúng tôi thấy rằng trong những năm qua, Việt Nam đã áp dụng khá nhiều loại thể chế ổn định vĩ mô như các nguyên tắc vay nợ của Chính phủ, hay các ngưỡng an toàn nợ công, nợ nước ngoài, các quy định về vay ứng ngoại hối, các quy chế chia sẻ thông tin giữa Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Tuy vậy, so với các chuẩn mực và thông lệ trên thế giới thì hệ thống các thể chế ổn định kinh tế

vĩ mô Việt Nam vẫn còn nhiều thiếu sót. Đặc biệt, việc thực thi các kỷ luật ngân sách và tài khóa quá lỏng lẻo do thiếu các chế tài thực thi; các ngưỡng an toàn tài khóa chậm được cập nhật trong bối cảnh kinh tế có nhiều đổi; chính sách tiền tệ (CSTT) đôi khi còn ôm đồm quá nhiều mục tiêu, chưa thực sự minh bạch và thiếu sự phối hợp chặt chẽ với chính sách tài khóa; các công cụ giám sát và điều tiết tài chính còn yếu và thiếu dẫn đến nguy cơ đổ vỡ của nhiều tổ chức tài chính. Chúng tôi cho rằng đây chính là nguyên nhân khiến cho Việt Nam đã và đang phải đối mặt với những rủi ro và thách thức gây bất ổn định kinh tế vĩ mô, như: thâm hụt ngân sách dai dẳng và nợ công tăng cao trong khi nguồn thu ngân sách nhà nước (NSNN) bấp bênh và thậm chí là có nguy cơ sụt giảm trong quá trình hội nhập; hiệu quả sử dụng các nguồn lực không cao khiến lạm phát trong nước luôn bất ổn và phụ thuộc nhiều vào giá cả trên thị trường thế giới; CSTT chưa thực sự minh bạch và có xu hướng phụ thuộc nhiều vào sự mở rộng tài khóa của Chính phủ; hệ thống tài chính chưa thực sự an toàn, tiềm ẩn tỷ lệ nợ xấu cao và dễ tổn thương với các cú sốc bên ngoài, v.v. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần xây dựng và hoàn chỉnh cho riêng mình một hệ thống thể chế quản lý và giám sát ổn định kinh tế vĩ mô một cách đầy đủ, toàn diện, có khả năng phòng ngừa và chống chọi với các cú sốc bên trong cũng như bên ngoài một cách hiệu quả.

Mục tiêu của chương nghiên cứu này là dựa trên lý thuyết và thực tiễn để hệ thống hóa lại các thể chế ổn định kinh tế vĩ mô đang được áp dụng rộng rãi trên thế giới. Dựa trên những ưu nhược điểm của hệ thống này, kết hợp với những đặc điểm của kinh tế trong nước, nghiên cứu sẽ đề xuất một số gợi ý/định hướng xây dựng và cải cách hệ thống các thể chế (có liên quan, tác động trực tiếp) lên ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam. Về cơ bản, chúng tôi cho rằng có bốn nhóm thể chế ổn định kinh tế vĩ mô mà Việt Nam cần xây dựng và hoàn thiện, bao gồm: (i) thể chế tài khóa; (ii) thể chế tiền tệ; (iii) thể chế giám sát tài chính và; (iv) thể chế phối hợp giữa các chính sách. Mỗi nhóm thể chế này có thể có những mục tiêu và công cụ riêng, nhưng nhìn chung,

chúng phải hướng tới mục tiêu cuối cùng là đảm bảo sự ổn định và tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, đồng thời có khả năng ứng phó với những cú sốc trong ngắn hạn từ bên trong cũng như bên ngoài nền kinh tế.

Thứ ba là nhóm vấn đề liên quan đến môi trường cạnh tranh lành mạnh và công bằng cho các chủ thể kinh doanh. Lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn của các nước đang phát triển trước đây cho thấy, một nhà nước theo đuổi mô hình kiến tạo, nếu tạo dựng và bảo vệ được môi trường cạnh tranh công bằng, thì sẽ thành công trong phát triển kinh tế và xã hội, và ngược lại, nếu không giữ được môi trường cạnh tranh công bằng, thì sẽ bị thoái hóa trở thành các nhà nước cấu kết như độc tài, dân túy hoặc tư bản thân hữu, và kìm hãm sự phát triển của đất nước. Việt Nam là một quốc gia nằm trong khu vực Đông Á, nơi mô hình nhà nước kiến tạo đã tỏ ra thành công. Sau một thời gian chuyển đổi từ mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang mô hình kinh tế thị trường, Đảng và Nhà nước đã nhận ra sự cần thiết phải thiết lập khung khổ chính sách cạnh tranh. Trong gần một thập kỷ qua, Luật Cạnh tranh 2005 và các văn bản luật liên quan đến môi trường kinh doanh khác đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thiết lập một khung khổ như vậy. Tuy nhiên, hệ thống các văn bản pháp luật này dường như đang tỏ ra ít nhiều lạc hậu, đặc biệt là Luật Cạnh tranh, chưa có bất cứ sửa đổi gì từ khi ban hành. Việc thực thi pháp luật cạnh tranh cũng gặp phải nhiều trở ngại, mang tính hành chính, dẫn đến số lượng những vụ việc vi phạm pháp luật cạnh tranh được điều tra và xử lý là rất ít. Một vấn đề khác là việc ban hành cũng như quá trình thực thi các văn bản pháp luật liên quan đến môi trường kinh doanh hầu như không có sự gắn kết cụ thể nào với Luật Cạnh tranh, cũng không có định hướng hay rà soát nào rõ ràng từ góc độ cạnh tranh. Trong khi đó, với tính chất là pháp luật chuyên ngành, các văn bản pháp luật này đều ảnh hưởng đến cạnh tranh, nhưng lại được ưu tiên áp dụng so với pháp luật cạnh tranh khi không hoặc chưa thống nhất với các nguyên tắc cơ bản về cạnh tranh. Những bất cập như vậy liên quan đến môi

trường cạnh tranh đang thực sự là một cản trở cho việc xây dựng một nhà nước kiến tạo tại Việt Nam.

Vì lý do đó, trong Chương 3, chúng tôi xây dựng một khung khổ lý thuyết liên quan đến việc thiết lập và duy trì môi trường cạnh tranh công bằng trong mô hình nhà nước kiến tạo. Dựa trên khung lý thuyết này, chúng tôi sẽ rà soát lại pháp luật và việc thực thi pháp luật về cạnh tranh của Việt Nam trên cơ sở so sánh với thông lệ quốc tế và bối cảnh cụ thể của Việt Nam. Đồng thời, chúng tôi cũng đánh giá hiện trạng hệ thống các chính sách, pháp luật có ảnh hưởng tới môi trường cạnh tranh của các doanh nghiệp để xác định những tác động bất hợp lý tới cạnh tranh cũng như những bất cập từ cơ chế trong kiểm soát các quy định có liên quan tới cạnh tranh. Dựa trên các rà soát và đánh giá hiện trạng đó, chúng tôi đưa ra một bức tranh toàn cảnh về môi trường cạnh tranh Việt Nam, từ đó nhận diện được những bất cập đang cản trở sự vận hành của hoạt động cạnh tranh ở Việt Nam. Trên cơ sở những phát hiện này, chúng tôi cho rằng đã đến lúc Việt Nam cần sửa đổi Luật Cạnh tranh, cải thiện các thiết chế xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh, và tăng cường vai trò chủ động của Cục Quản lý cạnh tranh trong rà soát các dự thảo văn bản pháp luật từ góc độ cạnh tranh.

Nhóm vấn đề cuối cùng liên quan đến việc xây dựng hệ thống quyền tài sản rõ ràng và hoàn chỉnh đối với tài sản công. Như chúng tôi đã chỉ ra trong *Báo cáo phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*, 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 hóa của các hình thức sở hữu và thiết lập hệ thống các quy định nhằm xác lập cũng như chuyển giao quyền sở hữu tài sản (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015). Tuy nhiên, cho đến nay vẫn còn nhiều loại tài sản chưa có quyền tài sản rõ ràng, đặc biệt là các nhóm tài sản liên quan đến đất đai, tài nguyên, công trình công cộng, cũng như các tài sản do hệ thống cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp và các tập đoàn kinh tế, tổng công ty và doanh nghiệp nhà nước (DNNN) khai

thác, quản lý, sử dụng. Đây là những tài sản công có nguồn gốc “sở hữu toàn dân”, giá trị lớn và ảnh hưởng nhiều mặt đến đời sống kinh tế và xã hội. Trong những năm qua đã xuất hiện rất nhiều vụ việc gây bức xúc dư luận liên quan đến tài sản công như việc thay thế cây xanh đô thị tại Hà Nội trong năm 2015, hoạt động khai thác tài nguyên như bô-xít Tây Nguyên hay dầu khí, hiệu quả sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào DNNN, hoạt động chuyển nhượng, mua bán quyền sử dụng đất, giao, cho thuê, thu hồi đất đai, v.v. Nguyên nhân tựu chung lại thường rơi vào hai nhóm: (i) chưa rõ trách nhiệm của các chủ thể thực thi quyền tài sản công, gồm người định đoạt tài sản, người chiếm hữu hay quản lý tài sản và người sử dụng tài sản; và (ii) nội dung các quyền tài sản công chưa đầy đủ và thiếu minh định.

Các vấn đề thuộc nhóm này sẽ được bàn thảo và đề xuất cách giải quyết trong Chương 4. Trong chương này, chúng tôi tập trung tìm hiểu các nguyên tắc và thông lệ tốt trên thế giới trong việc tạo lập một hệ thống quyền tài sản công rõ ràng và hoàn chỉnh. Trên cơ sở đó, chúng tôi xem xét đánh giá thực trạng của hệ thống này tại Việt Nam. Chúng tôi phát hiện ra rằng nhiều loại tài sản công chưa có chủ thể thực thi quyền tài sản với trách nhiệm giải trình cao; một số nội dung quyền tài sản chưa được pháp luật xác lập một cách đầy đủ và rõ ràng, nhất là các tài sản công đầu tư vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh tại các doanh nghiệp. Cơ chế quản lý, giám sát việc thực hiện các quyền tài sản công có nhiều điểm khác với thông lệ kinh tế thị trường. Từ đó, chúng tôi đề xuất cần sửa đổi bổ sung nhiều quy phạm pháp luật và đổi mới cách thức cũng như bộ máy thực thi quyền tài sản công theo các nội dung: xác lập quyền tài sản đầy đủ cho tài sản công để có thể giao dịch hoặc phân bổ được bằng cơ chế thị trường; đổi mới, hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản công theo cơ chế thị trường; đổi mới lại cách thức quản lý các quyền tài sản công đối với đất đai theo hướng chuyển tất cả các quyền quản lý và sử dụng đất thành hàng hóa giao dịch theo cơ chế thị trường; triệt để áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý tài sản công đầu tư vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp;

và thay đổi mô hình tổ chức để thực hiện quyền tài sản đối với DNNN theo hướng tập trung và thống nhất vào một số ít đầu mối.

Tài liệu tham khảo

1. Acemoglu, D. và J.A. Robinson, 2012. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business.
2. Amsden, A., 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
3. Aoki, M., 2001. *Toward a Comparative Institutional Analysis*. MIT Press.
4. Bogaards, M., 2004. "Counting parties and identifying dominant party systems in Africa", *European Journal of Political Research*, 43(2), 173-197.
5. Carothers, T., 2002. "The end of the transition paradigm". *Journal of democracy*, 13(1), 5-21.
6. Đặng Anh Tuấn và cộng sự, 2015. "Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường", trong Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (ed.), *Báo cáo phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*. Hà Nội: Nxb Tri thức.
7. Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (ed.), 2015. *Báo cáo phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*. Hà Nội: Nxb Tri thức.
8. Harris, J., J. Hunter, và M.L. Colin, 1995. *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge.
9. Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
10. Fosu, A. K. (ed.), 2013a. *Development Success: Historical Accounts from More Advanced Countries*. Oxford University Press, Oxford.
11. Fosu, A. K. (ed.), 2013b. *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from Developing World*. Oxford University Press, Oxford.
12. Fukuyama, F., 2011. *The origins of political order: from prehuman times to the French Revolution*. Profile books.
13. Fukuyama, F., 2014. *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.
14. Johnson, C., 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial*

- Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
15. Kwon, H., 2007. "Transforming the developmental welfare states in East Asia". DESA Working Paper ST/ESA/2007/DWP/40.
 16. Lin, J.Y. và J.B. Nugent, 1995. "Institutions and Economic Development". In Behrman, J. Srinivasn, T.N. *The Handbook of Development Economic*. Vol. 3A.
 17. North, D., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
 18. Pistor, K. và P. Wellons, 1999. *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development, 1960-1995*. Asian Development Bank.
 19. Powell, B., 2004. "State Development Planning: Did it Create an East Asian Miracle?", *Independent Institute Working Paper Number 54*.
 20. Sen, A., 1999. *Development as Freedom*. New York, NY: Knopf.
 21. Sen, A., 2001. "What Development is About," trong Meier, G. và J. Stiglitz (ed.), *Frontiers of Development Economics*. New York, NY: Oxford University Press.
 22. Trantidis, A., 2012. "The Dominant Party System: Clientelism, Pluralism and Limited Contestability." A thesis submitted to the European Institute of the London School of Economics for the degree of Master of Philosophy.
 23. Trubek, D.M., 2010. "Developmental States and the Legal Order: Towards a New Political Economy of Development and Law" [online]. Available from: https://media.law.wisc.edu/m/tyyyz/developmental_states_legal_order_2010_trubek.pdf.
 24. Wade, R., 2010. "After the crisis: Industrial policy and the developmental state in low-income countries". *Global Policy*, 1 (2), 150-161.
 25. Wylde, C., 2012. *Latin America after Neoliberalism: Developmental Regimes in Post-Crisis States*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Chương 1

XÂY DỰNG HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ MỘT ĐẢNG THỐNG LĨNH THÂN THIỆN VỚI THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI DÂN SỰ

*Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Khắc Giang,
Nguyễn Đức Thành, Nguyễn Quang Thái, Đỗ Thanh Hương*

1.1. Dẫn nhập

Trong tác phẩm *Tại sao các quốc gia thất bại*, Acemoglu và Robinson (2012) đã chỉ ra rằng sự thịnh vượng của một quốc gia trong dài hạn được quyết định chủ yếu bởi các thể chế chính trị và thể chế kinh tế. Trong khi thể chế kinh tế ở thời điểm hiện tại quyết định hiệu quả kinh tế và sự phân bổ nguồn lực trong tương lai thì các thể chế chính trị ở thời điểm hiện tại, thông qua việc phân bổ cán cân quyền lực chính trị trong xã hội, lại quyết định việc lựa chọn các thể chế kinh tế trong tương lai.

Quá trình Đổi mới của Việt Nam trong 30 năm vừa qua phản ánh tương đối rõ ảnh hưởng của các thay đổi thể chế chính trị và thể chế kinh tế đối với sự phát triển kinh tế. Với sự thay đổi hầu hết nhân sự lãnh đạo cấp cao của ĐCSVN tại Đại hội VI vào năm 1986, cán cân quyền lực chính trị đã có những thay đổi nhất định sang hướng cải cách, Nhà nước đã điều chỉnh các thể chế kinh tế mạnh mẽ trong giai

đoạn 1988-1994, nhờ đó Việt Nam đã có những thành tựu kinh tế đáng kể trong giai đoạn 1991-1996. Khủng hoảng kinh tế - tài chính châu Á 1997-1998 khiến Việt Nam phải cải cách mạnh mẽ hơn nữa các thể chế kinh tế trong giai đoạn 1999-2005 để hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế toàn cầu. Nhờ những thay đổi này, Việt Nam đã thu được những thành tựu kinh tế đáng chú ý trong giai đoạn 2002-2007. Đại suy giảm kinh tế toàn cầu 2008-2009 một lần nữa gây sức ép buộc Việt Nam phải có những cải cách kinh tế theo hướng thị trường mạnh hơn nữa. Trong giai đoạn 2011-2015, Chính phủ đã nỗ lực đưa ra nhiều chính sách tái cơ cấu kinh tế cũng như kêu gọi cải cách thể chế kinh tế, tuy nhiên kết quả đạt được cho đến nay rất khiêm tốn. Thêm vào đó, những áp lực từ các vấn đề xã hội như tình trạng bất bình đẳng, ô nhiễm môi trường, tâm lý không hài lòng của một bộ phận công dân, và bất ổn xã hội có xu hướng gia tăng nhưng Chính phủ lại không đưa ra được các giải pháp thỏa đáng. Thực trạng này khiến cho nhiều chuyên gia nghiên cứu trong và ngoài nước thúc giục Đảng và Nhà nước cần tiến hành Đổi mới lần 2, trong đó nhấn mạnh việc phải đổi mới các thể chế chính trị để phù hợp với những thay đổi về thể chế kinh tế mà Việt Nam đã và sẽ thực hiện nhằm đảm bảo tăng trưởng kinh tế cao và bền vững.

Cải cách thể chế chính trị là vấn đề không mới ở Việt Nam, và thậm chí được đưa ra thảo luận từ ngay trong giai đoạn đầu tiên của quá trình Đổi mới, thể hiện ở văn kiện đại hội Đảng toàn quốc khoá VII (1991) và khoá VIII (1996), khi ĐCSVN nhấn mạnh quá trình cải cách hành chính “đồng bộ” (gồm cải cách thể chế hành chính, tổ chức bộ máy và xây dựng, kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức) và trên cơ sở pháp luật (Trần Đình Thắng, 2013). Tuy vậy, có thể nhận thấy rằng tranh luận về vấn đề cải cách thể chế chính trị ở Việt Nam vẫn chủ yếu chỉ dừng lại ở mức độ cải cách bộ máy hành chính nhà nước theo những lộ trình nhất định để phù hợp với thực tiễn (Phạm Hồng Quang, 2012). Các thảo luận về cải cách thể chế chính trị theo hướng điều chỉnh chế độ chính trị hầu hết bị rơi vào bế tắc vì cho rằng chế

độ chính trị một đảng cầm quyền mà Việt Nam hiện đang theo đuổi là không thể thay đổi dù có đổi mới chính trị¹.

Trong chương này, chúng tôi thử tiếp cận vấn đề đổi mới thể chế chính trị tại Việt Nam theo một cách khác: phương pháp tiếp cận “phi lý tưởng hóa” (de-ideologized approach²). Ở đây chúng tôi không có ý định tranh luận về hệ tư tưởng và mô hình nhà nước theo hệ tư tưởng nào là hiệu quả nhất, mà tập trung vào giải quyết vấn đề thực tiễn tại Việt Nam. Cụ thể, chúng tôi xuất phát từ hai thực tế hiện nay. Thứ nhất, hệ thống chính trị tại Việt Nam hiện chỉ có duy nhất ĐCSVN cầm quyền, và cũng giống như mọi đảng phái chính trị khác, ĐCSVN có mong muốn cầm quyền lâu dài. Thứ hai, đã có một sự đồng thuận lớn trong xã hội và trong bản thân ĐCSVN về sự cần thiết phải xây dựng nền kinh tế thị trường đầy đủ tại Việt Nam, coi đó là phương tiện để đạt được các mục tiêu “xã hội chủ nghĩa”: dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Bởi “phương thức lãnh đạo của Đảng phải chủ yếu bằng Nhà nước và thông qua Nhà nước”³ nên câu hỏi mà chúng tôi đặt ra là làm thế nào để xây dựng được một hệ thống bộ máy nhà nước do một đảng lãnh đạo thân thiện với nền thị trường vàXHDS, làm động lực cho sự phát triển lâu dài của nền kinh tế và xã hội? Như chúng tôi chỉ ra dưới đây, nếu thiếu áp lực chính trị từ bên ngoài, tự ĐCSVN sẽ khó có thể làm được điều này. Nhưng nếu nhờ áp lực bên ngoài mà ĐCSVN làm được điều này thì không có lý do gì ĐCSVN lại không được người dân Việt Nam lựa chọn để cầm quyền lâu dài trên thực tiễn, ngay cả khi nó phải chịu áp lực cạnh tranh từ các thể lực chính trị khác. Vị trí của ĐCSVN khi đó sẽ mang dáng dấp của vị trí thống lĩnh (dominant) trong các hệ thống chính trị một đảng thống

¹ <http://vietnamnet.vn/vn/chinh-tri/216307/doi-moi-chinh-tri-khong-phai-thay-doi-che-do-chinh-tri.html>.

² Đây là cách tiếp cận được nhà xã hội học Đức Jurgen Habermas (1991) sử dụng khi phân tích xã hội dân chủ tư sản.

³ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Nxb Chính trị quốc gia - Sự thật, 2011, tr.144.

lĩnh (dominant-party system - DPS) chứ không phải là vị trí trong hệ thống chính trị một đảng chuyên chính (one-party system) như hiện tại.

Với mục đích trên, nhóm tác giả sử dụng hai khung lý thuyết chính nhằm phân tích các hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh, xây dựng hệ thống tiêu chí cho bộ máy nhà nước có một đảng thống lĩnh kiến tạo phát triển, từ đó đánh giá và đưa ra những đề xuất cải cách thể chế chính trị cho Việt Nam. Thứ nhất, nhóm tác giả sử dụng khung phân tích thể chế và đổi mới thể chế đề ra bởi Fukuyama (2011 và 2014) và North (1990). Thứ hai, nhóm tác giả sử dụng khung lý thuyết xây dựng thể chế nhà nước một đảng thống lĩnh hiệu quả (efficient dominant party system), đúc rút từ các trường hợp điển hình, đặc biệt là ở các nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, và Singapore, cùng với lý thuyết về DPS của một số học giả như Trantidis (2012), Bogaards (2004), và Carothers (2002).

Kết cấu chính của chương gồm có ba phần chính. Trong phần 1.2, nhóm tác giả sẽ đi sâu phân tích lý thuyết xây dựng bộ máy nhà nước hiệu quả, thân thiện với thị trường, giải thích lý do vì sao thể chế chính trị nói chung và bộ máy nhà nước nói riêng đóng vai trò quyết định trong quá trình phát triển của mỗi quốc gia. Phần này tập trung vào bốn nhiệm vụ chính: thứ nhất là xác định vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường; thứ hai là phân tích khả năng xây dựng một nhà nước pháp quyền (rule of law), trong đó nhà nước tự hạn chế quyền lực của mình bằng pháp luật; thứ ba, nhóm tác giả sẽ phân tích khả năng xây dựng một hệ thống nhà nước một đảng thống lĩnh thân thiện với thị trường vàXHDS; thứ tư, từ những phân tích trên, nhóm tác giả sẽ xây dựng bộ tiêu chí đánh giá tính hiệu quả của mô hình nhà nước một đảng thống lĩnh.

Sau khi làm rõ nền tảng lý thuyết của bộ máy nhà nước một đảng thống lĩnh thân thiện với thị trường, cũng như xây dựng bộ tiêu chí đánh giá, trong phần 1.3 nhóm tác giả sẽ sử dụng các tiêu chí ở phần 1.2 để đo lường mức độ hiệu quả của hệ thống nhà nước một đảng cầm

quyền của Việt Nam. Trước tiên, nhóm tác giả sẽ phân tích thực trạng hệ thống tổ chức nhà nước ở Việt Nam để đánh giá lại về hệ thống chính trị đang áp dụng ở Việt Nam là mô hình nhà nước như thế nào từ góc độ của hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh. Sau đó, nhóm tác giả sẽ so sánh mô hình nhà nước Việt Nam đang áp dụng với các tiêu chí mô hình nhà nước một đảng thống lĩnh hiệu quả được xây dựng ở phần 1.2.

Ở phần cuối, nhóm tác giả đưa ra những thảo luận và gợi ý về chính sách cải cách thể chế của Việt Nam để xây dựng được một bộ máy nhà nước một đảng thống lĩnh thân thiện với thị trường, kiến tạo phát triển kinh tế - xã hội trong trung và dài hạn.

1.2. Khung khổ lý thuyết về hệ thống chính trị hiệu quả, thân thiện với thị trường vàXHDS

1.2.1. Các cấu phần của thể chế chính trị

Nhà nước có thể không phải là thể chế chính trị ra đời sớm nhất của loài người, nhưng tồn tại song hành với cuộc sống và có quyền lực bao trùm xã hội loài người. Những nhà nước đầu tiên xuất hiện cùng với những nền văn minh cổ đại lớn của nhân loại. Theo Fukuyama (2011), đồng tình với ý tưởng của Max Weber, nhà nước là một thiết chế quyền lực độc quyền được hợp pháp hóa trên một vùng lãnh thổ nhất định. Nhà nước là nơi tập trung quyền lực, sử dụng quyền lực tập trung đó để duy trì trật tự, cưỡng chế thi hành pháp luật, và cung cấp một số các dịch vụ, hàng hóa cơ bản cho người dân. Và một nhà nước hiện đại khác với nhà nước cổ điển ở chỗ những người làm việc trong bộ máy nhà nước không có mối quan hệ cá nhân với người cầm quyền. Sự chuyển dịch việc xây dựng bộ máy nhà nước từ chỗ dựa trên các mối quan hệ thân thích cá nhân hoặc họ hàng sang việc dựa trên các mối quan hệ phi cá nhân (impersonal) là đặc trưng quan trọng của việc dịch chuyển từ nhà nước cổ điển sang nhà nước hiện đại.

Cũng theo Fukuyama (2011), bên cạnh nhà nước, còn có hai trụ cột thể chế chính trị nữa là chế độ pháp quyền (rule of law) và mức độ giải trình của hệ thống chính quyền (accountability). Chế độ pháp quyền không chỉ có nghĩa là hệ thống luật pháp minh bạch, phản ánh đầy đủ các quan niệm chung của cộng đồng về công bằng, mà còn là sự tuân thủ và ràng buộc pháp luật đối với tất cả mọi người, kể cả những người nắm giữ quyền lực cao nhất. Mức độ giải trình của hệ thống chính quyền phản ánh trách nhiệm của những người nắm giữ quyền lực nhà nước vì lợi ích chung của cộng đồng, chứ không phải vun vén lợi ích cá nhân.

1.2.2. Vai trò của các thể chế chính trị trong nền kinh tế thị trường

Đã có nhiều đồng thuận giữa các nhà kinh tế trong vài thập niên trở lại đây rằng các thể chế chính trị có vai trò quyết định đối với sự thăng trầm của một quốc gia: các nước nghèo, kém phát triển không phải bởi các quốc gia này thiếu nguồn lực, mà do sự thiếu vắng của các thể chế chính trị hiệu quả, thân thiện với thị trường vàXHDS (Fukuyama, 2011; Acemoglu và Robinson, 2012).

Theo Acemoglu và Robinson (2012), để một quốc gia trở nên thịnh vượng thì bên cạnh thể chế kinh tế dung hợp, mà về cơ bản là các thiết chế cần thiết cho một nền kinh tế thị trường đầy đủ như sở hữu tư nhân, tự do kinh doanh, v.v. để khuyến khích sự tham gia của đại đa số dân chúng vào các hoạt động kinh tế, sử dụng tốt nhất tài năng và trình độ của họ, và giúp các cá nhân thực hiện những điều họ muốn, thì quốc gia đó cần phải có một thể chế chính trị dung hợp.

Thể chế chính trị dung hợp là những thể chế *đa nguyên* và có *tính tập trung*. *Tính đa nguyên* được thể hiện ở chỗ phân phối quyền lực rộng rãi cho mọi người trong xã hội, quyền lực được đặt vào một liên minh rộng rãi hay nhiều nhóm. *Tính tập trung* được thể hiện ở một nhà nước có khả năng lập pháp và duy trì trật tự để điều hành các hoạt động kinh tế, thương mại, và an ninh cơ bản. Như vậy, thể chế chính trị theo hướng dung hợp là sự thống nhất của hai mặt đối lập: một mặt tự giảm quyền lực của mình bằng cách phân bổ quyền lực cho các thành phần

khác nhau trong xã hội, mặt khác tập trung quyền lực ở những yếu tố nền tảng trong xã hội mà cần có sự tham gia của nhà nước.

Một khi đã được thiết lập, các thể chế kinh tế và chính trị dung hợp có xu hướng tạo ra vòng xoáy đi lên, giúp cho các thể chế này duy trì và mở rộng. Một đất nước có thể chế chính trị dung hợp sẽ dễ dàng có thể chế kinh tế dung hợp. Thể chế kinh tế dung hợp giúp tạo ra tăng trưởng kinh tế, bởi thể chế này khuyến khích phát minh đổi mới công nghệ, đầu tư vào nhân lực và huy động nhân tài và kỹ năng từ đồng bào dân chúng. Ngược lại, một đất nước có thể chế chính trị chiếm đoạt gần như sẽ có thể chế kinh tế chiếm đoạt. Các thể chế này tạo ra lợi nhuận khổng lồ cho giới cầm quyền, đơn giản bằng cách kiểm soát quyền lực, tước đoạt tài sản của người khác và thiết lập các thể lực độc quyền. Ở một đất nước có thể chế chính trị chiếm đoạt, muốn có một bước ngoặt tới một thể chế chính trị dung hợp cần có sự đấu tranh của một liên minh rộng lớn, đứng lên đấu tranh chống lại quyền lực chuyên chế và thay thế nó bằng các thể chế đa nguyên dung hợp hơn. Trong các đất nước có thể chế chính trị và kinh tế chiếm đoạt, khi cách biệt giàu nghèo đạt đến một ngưỡng lớn, sẽ có nhiều người mong muốn tranh giành quyền lực. Khi đó đấu tranh nội bộ và nội chiến liên miên sẽ xảy ra. Điều này có thể dẫn đến tình trạng làm suy giảm mức độ tập trung của nhà nước, dẫn đến vô luật pháp, thất bại nhà nước và rối loạn chính trị.

Trong các cấu phần thể chế chính trị, thể chế nhà nước đóng vai trò trung tâm. Nhà nước có thể kiểm soát toàn diện bộ máy tổ chức của mình và có thể tác động đến hai cấu phần còn lại thông qua quyền lực của mình. Xác định vai trò của hệ thống chính trị trong nền kinh tế thị trường đồng nghĩa với việc xác định vai trò và tương tác của ba cấu phần này đối với sự vận động của nền kinh tế thị trường.

1.2.2.1. Bộ máy nhà nước tập trung

Một trong những luận điểm quan trọng của Fukuyama (2011) và Acemoglu và Robinson (2012) là sự phát triển kinh tế và xã hội của một

cộng đồng đòi hỏi phải có sự tập trung quyền lực của nhà nước để giải quyết các vấn đề chung mà cộng đồng phải đối mặt như sự xâm lăng của ngoại bang, trị thủy, v.v. Điều này cũng đúng đối với sự phát triển của nền kinh tế thị trường. Tức là, trong nền kinh tế thị trường, nhà nước cần có đủ năng lực và được trang bị các nguồn lực cần thiết để bảo vệ được quyền sở hữu, kiến tạo luật chơi công bằng, và có thể làm người bảo hiểm cuối cùng cho nền kinh tế và xã hội trong thời kỳ khủng hoảng (Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh, 2015).

Trong các nhà nước cổ đại, việc xây dựng bộ máy nhà nước chủ yếu dựa trên các mối quan hệ cá nhân giữa những người nắm quyền lực với những cá nhân khác. Đó chính là các nhà nước theo chế độ nông nô hoặc phong kiến. Tuy nhiên, các mối quan hệ cá nhân dựa trên huyết thống hoặc ân nghĩa thường không bền vững. Khi các mối quan hệ này suy yếu, quyền lực tập trung của nhà nước sẽ bị phân tán. Nội chiến hoặc chiến tranh giữa các nước thường xảy ra để tranh giành quyền lực tập trung. Khi đó, một quốc gia có thể sẽ bị phân mảnh thành nhiều quốc gia khác hoặc một số phần của quốc gia này sẽ bị sáp nhập vào quốc gia khác.

Vì vậy, để có một thể chế chính trị dung hợp thì việc xây dựng bộ máy nhà nước mạnh theo hướng tập trung quyền lực thống nhất là chưa đủ. Song hành với nó cần phải xây dựng hai thể chế chính trị chính trị khác nữa là chế độ pháp quyền và các thể chế giải trình để hạn chế và chế ngự quyền lực của nhà nước (Fukuyama, 2011). Một nhà nước được tổ chức theo hướng quyền lực tập trung nhưng thiếu chế độ pháp quyền và thiếu tính giải trình sẽ không thể tạo ra sự thịnh vượng bền vững. Các thể chế kinh tế chiếm đoạt sẽ xuất hiện, dẫn đến không khuyến khích đổi mới công nghệ và tự chủ kinh doanh, gây ra đầu đá, tranh chấp nội bộ, bất ổn, kém hiệu quả. Liên Xô là một ví dụ điển hình. Ngay cả khi nhà nước này lúc đầu được tổ chức dựa trên các mối quan hệ phi cá nhân, nhưng sau một quãng thời gian tồn tại, Stalin đã thu tóm quyền lực và hình thành một bộ máy nhà nước mang khuynh hướng độc tài cá nhân.

1.2.2.2. Chế độ pháp quyền

Hệ thống pháp luật được hình thành và phát triển song hành với sự hình thành thể chế nhà nước. Luật lệ có thể ra đời trước khi nhà nước được hình thành, nhưng pháp luật hoàn chỉnh, quy định những gì được phép làm và không được phép làm, cộng với chế tài xử lý vi phạm, chỉ ra đời khi có sự xuất hiện của nhà nước (Fukuyama, 2011). Tuy nhiên, tùy từng quốc gia mà pháp luật có thể hoặc đứng ngang hàng, thậm chí đứng trên, bộ máy nhà nước/ nhà cầm quyền, nhờ đó có khả năng chế ngự quyền lực của nhà nước, hoặc đứng dưới nhà nước, bị nhà nước sử dụng như là một công cụ. Pháp luật theo cách đầu được gọi là chế độ pháp quyền (rule of law), còn theo cách sau được gọi là chế độ pháp trị (rule by law).

Trong chế độ pháp trị, tức nhà nước cai trị bằng luật, pháp luật đứng dưới nhà nước và trở thành công cụ của giới cầm quyền, tuy nhiên, bản thân giới cầm quyền lại không bị ràng buộc bởi hệ thống pháp luật mà họ tạo ra (Barros, 2003). Ví dụ điển hình cho các chế độ pháp trị là các triều đại phong kiến, như nhà Tần (Trung Quốc), hay các thể chế độc đoán hiện đại như Pinochet (Chile). Trong khi đó, pháp quyền là chế độ pháp luật trong đó nhà nước và công dân phải thừa nhận tính tối cao của pháp luật. Pháp quyền chỉ có thể được xây dựng khi nhà cầm quyền tự hạn chế quyền lực của mình bằng pháp luật (Przeworski và Maravall, 2003). Sự khác biệt giữa pháp quyền và pháp trị nằm ở chỗ phân phối quyền lực giữa các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội. Trong một xã hội pháp quyền, không có nhóm lợi ích nào đủ mạnh để thống trị những nhóm lợi ích khác, và luật pháp, thay vì phục vụ cho một hoặc một vài nhóm nhất định, được áp dụng cho tất cả thành viên trong cộng đồng (sdd).

Xây dựng nhà nước pháp quyền là yêu cầu mang tính nền tảng để đảm bảo thị trường hoạt động hiệu quả, bởi chỉ nhà nước pháp quyền mới đảm bảo quyền tài sản và nghĩa vụ tuân thủ luật chơi của thị trường (như đảm bảo thực hiện hợp đồng) được tôn trọng. Đây là hai nhân tố quan trọng nhất để thị trường vận hành hiệu quả. Thêm

vào đó, nhà nước pháp quyền đảm bảo rằng không một cá nhân hay nhóm lợi ích nào có thể can thiệp và làm trái khế ước xã hội quy định trong luật pháp, qua đó xây dựng lên môi trường kinh tế - chính trị - xã hội ổn định để thị trường thực hiện nhiệm vụ điều tiết của nó. Muốn làm được điều này, đương nhiên hệ thống tư pháp phải độc lập khỏi hệ thống hành pháp, lập pháp, và lợi ích cá nhân để đảm bảo tính công minh. Thêm vào đó, toà án cần phải có quyền lực điều tra, xem xét (review power) trong các trường hợp gây tranh cãi, đặc biệt là khi có liên quan đến quyền lực nhà nước (O'Donnell, 2004).

Xây dựng nhà nước pháp quyền là công việc không hề đơn giản. Trong khi chế độ pháp trị thường có tính thống nhất cao do chỉ được thiết kế và áp đặt bởi một người hoặc một nhóm quyền lực nhất định trong xã hội, thì chế độ pháp quyền đòi hỏi sự tham gia rộng rãi của mọi thành phần trong xã hội, đảm bảo tiếng nói của tất cả nhóm lợi ích đều được tôn trọng. Theo ý này, hệ thống pháp quyền không phải là kết quả của kế hoạch hóa lý tính từ trên xuống (top-down rational planning), mà là sản phẩm từ hoạt động của chính các công dân (Tamanaha, 2000). Đó là quá trình có tính tiệm tiến, tiến hóa, và phi tập trung. Vì vậy, Hayek (2012) cho rằng cần phải dựa vào sự đóng góp từ phía xã hội để xây dựng được hệ thống pháp luật ổn định và hiệu quả. Chính vì thế, xây dựng chế độ pháp quyền bắt buộc đi kèm với nâng cao quyền phản biện, tiếng nói của người dân trong quá trình xây dựng thể chế. Còn nếu xây dựng hệ thống pháp quyền theo phương pháp của chủ nghĩa kiến tạo (constructivism) như trong cuộc cách mạng Pháp và Nga, vốn cho rằng luật pháp có thể được xây dựng một cách lý tính từ các nhà cải cách, thì mô hình pháp quyền sẽ nhanh chóng trở thành pháp trị.

1.2.2.3. Trách nhiệm giải trình của chính quyền

Theo Fukuyama (2011), nhà nước chỉ hiệu quả khi và chỉ khi tạo ra được một cơ chế giải trình (accountability) hiệu quả. Cơ chế giải trình chính là thiết chế giới hạn quyền lực của bộ máy nhà nước, theo đó, các nhánh quyền lực của nhà nước không những phải có trách nhiệm

giải trình lẫn nhau (*internal accountability*) mà còn phải có trách nhiệm giải trình với xã hội, ở đây là công dân, các tổ chức xã hội độc lập, và doanh nghiệp chịu ảnh hưởng bởi các quyết sách từ nhà nước (*external accountability*) (Keohane, 2002). Cơ chế giải trình trong phạm vi hình thành pháp luật cũng là con đường để hình thành chế độ pháp quyền bền vững như đã đề cập ở trên.

Về trách nhiệm giải trình chéo

Trong các mô hình nhà nước hiện đại, quyền lực nhà nước thường được chia ra làm ba nhánh (tam quyền phân lập): lập pháp, hành pháp, và tư pháp. Để tạo ra một hệ thống có trách nhiệm giải trình chéo, cần phải có cơ chế để ba nhánh quyền lực này tự kiểm soát lẫn nhau.

Chính phủ là nhánh điều hành của nhà nước, có quyền lực hành pháp lớn nhất trong các thể chế hành chính nhà nước. Chẳng hạn, theo Điều 1 của Luật Tổ chức Chính phủ Việt Nam (2015), vai trò của chính phủ hết sức đa dạng và mang tính bao trùm đến mọi hoạt động kinh tế - xã hội, bao gồm việc quản lý việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị, kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của Nhà nước; bảo đảm hiệu lực của bộ máy nhà nước từ trung ương đến cơ sở; bảo đảm việc tôn trọng và chấp hành Hiến pháp và pháp luật; phát huy quyền làm chủ của nhân dân trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm ổn định và nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Nói cách khác, Chính phủ đảm đương việc giúp Nhà nước vận hành một cách hiệu quả.

Với nhiệm vụ và quyền hạn lớn như vậy, trách nhiệm giải trình chéo tất yếu tập trung vào việc kiểm soát hoạt động quyền lực của chính phủ. Để nâng cao trách nhiệm giải trình của chính phủ, hai nhánh quyền lực khác (lập pháp và tư pháp) phải có đủ thẩm quyền và khả năng để giám sát hoạt động của hành pháp và can thiệp khi cần thiết. Bảng 1.1 cho thấy trách nhiệm giải trình của chính phủ có thể được hiện thực hóa thông qua các cơ chế: kiểm tra lập pháp (legislative scrutiny) hay điều tra/xem xét của tư pháp (judicial review), với các công cụ cụ thể tùy thuộc vào cấu trúc chính trị của từng quốc gia.

Theo hệ thống nghị viện kiểu Westminster (Anh Quốc), khi quyền hành pháp và lập pháp được kết hợp (nghị sĩ có thể đồng thời giữ chức vụ trong chính phủ), trách nhiệm giải trình từ trên xuống theo ngành dọc (ministerial accountability), với những cơ chế hỗ trợ nhằm bắt buộc đối tượng giải trình (hành pháp) phải trả lời thông qua các bộ (hành pháp - cấp trên) và Nghị viện (lập pháp).

Ở Mỹ, ngược lại, hệ thống tam quyền phân lập lại dẫn đến sự phân rẽ về trách nhiệm giải trình, trong đó không có nhánh quyền lực nào vượt trội hẳn. Thêm vào đó, với mô hình liên bang, hệ thống giải trình bộ máy nhà nước ở Mỹ bao gồm những cơ chế vận hành khác nhau tùy theo từng nhánh riêng biệt của hành pháp. Ví dụ như những lãnh đạo được bầu (thống đốc bang, tổng thống), trách nhiệm giải trình của họ thường được thực hiện thông qua bầu cử và truyền thông, trong khi viên chức hành chính sẽ chịu trách nhiệm nhiều hơn trước các ủy ban pháp luật và thanh tra chính phủ. Trong bộ máy hành pháp, các trưởng ban, phòng chịu trách nhiệm trực tiếp trước lãnh đạo, trong khi các viên chức, chuyên viên sẽ chịu trách nhiệm trước cấp trên trong hệ thống hành chính. Tổng thống chịu trách nhiệm giải trình trước quốc hội.

Đặc điểm chung ở hai hệ thống trên là toà án (tư pháp) luôn giữ tính độc lập của mình.

Trách nhiệm giải trình với xã hội

Ngoài việc chịu trách nhiệm giải trình chéo với nhau, các nhánh quyền lực của nhà nước cần phải chịu trách nhiệm giải trình với những nhóm lợi ích chịu ảnh hưởng bởi các quyết sách mà họ đưa ra, đó là công dân, doanh nghiệp, và các tổ chức xã hội độc lập. Trách nhiệm giải trình với xã hội hiểu đơn giản là chính phủ phải chịu trách nhiệm với những việc mình làm trước công dân, phải minh bạch những hoạt động của mình cho người dân khi được yêu cầu. Nâng cao trách nhiệm giải trình với xã hội đồng nghĩa với việc nhà nước cần mở rộng thêm nhiều không gian để công dân giám sát quyền lực nhà nước một cách trực tiếp (thông qua bầu cử, đối thoại cử tri, trưng cầu dân ý, góp ý qua các kênh

truyền thông,...) hoặc gián tiếp (thông qua các tổ chức xã hội đại diện, truyền thông, các cơ quan kiểm tra, thanh tra nhà nước độc lập).

Các nhân tố để thực hiện cơ chế trách nhiệm giải trình chéo và trách nhiệm giải trình với xã hội có thể được liệt kê theo bảng dưới đây của Mulgan (2003).

Bảng 1.1. Cơ chế thực hiện trách nhiệm giải trình của chính phủ

Cơ chế vận hành	Bên giải trình	Đối tượng giải trình	Mục đích	Phương pháp	Quá trình
Bầu cử	Chính phủ	Cử tri	Hiệu quả hoạt động nói chung	Chiến dịch tranh cử của các nhóm chính trị	- Thảo luận - Thay đổi chính sách - Thông tin
Kiểm tra lập pháp (Legislative scrutiny)	- Chính phủ - Cơ quan chính phủ - Viên chức chính phủ	- Cơ quan lập pháp/công chúng	- Hiệu quả hoạt động nói chung - Chính sách chung - Các quyết sách cụ thể	(i) Sổ sách/báo cáo (ii) Trách nhiệm quản lý cấp bộ (iii) Ủy ban điều tra (iv) Đại diện cử tri	- Thảo luận - Thay đổi chính sách
(i) <i>Sổ sách/báo cáo</i>	<i>Cơ quan chính phủ</i>	<i>Cơ quan lập pháp/công chúng</i>	<i>Chỉ tiêu tài chính</i> <i>Hiệu quả hoạt động nói chung</i>	<i>Chính sách chung</i> <i>Các quyết sách cụ thể</i>	<i>Thông tin</i>
(ii) <i>Trách nhiệm quản lý cấp bộ</i>	- <i>Chính phủ</i> - <i>Nghị viện</i>	<i>Cơ quan lập pháp/công chúng</i>	<i>Chính sách chung</i> <i>Các quyết sách cụ thể</i>		- <i>Thông tin</i> - <i>Thảo luận</i> - <i>Thay đổi chính sách</i>
(iii) <i>Ủy ban điều tra</i>		<i>Cơ quan lập pháp/công chúng</i>	<i>Chính sách chung</i> <i>Các quyết sách cụ thể</i>		- <i>Thông tin</i> - <i>Thảo luận</i>
(iv) <i>Đại diện cử tri</i>	- <i>Chính phủ</i> - <i>Cơ quan chính phủ</i> <i>Viên chức chính phủ</i>	<i>Cơ quan lập pháp/công chúng</i>	<i>Chính sách chung</i> <i>Các quyết sách cụ thể</i>		- <i>Thông tin</i> - <i>Thảo luận</i>

Đối thoại chính sách	- Chính phủ - Bộ máy hành chính	- Nhóm lợi ích - Nhóm bị tác động - Công chúng	Chính sách chung	- Nhóm tư vấn - chính sách - Cộng đồng chính sách - Biểu tình	- Thông tin - Thảo luận
Truyền thông	- Chính phủ - Bộ máy hành chính	- Nhà báo - Công chúng	- Chính sách chung - Các quyết sách cụ thể	- Thông tin trên báo chí - Phỏng vấn - Tiết lộ thông tin cho báo chí (whistleblower) - Điều trần - Báo cáo	- Thông tin - Thảo luận
Điều tra độc lập: Quyền điều tra của tư pháp (judicial review)¹	- Chính phủ - Bộ máy hành chính	- Toà án (court/tribunal) - Ủy ban chất vấn	- Mức độ tuân thủ pháp quyền - Các quyết sách cụ thể	- Điều trần - Báo cáo	- Thông tin - Thảo luận - Thay đổi chính sách (vấn đề tài chính)
Điều tra độc lập: Cơ quan kiểm toán chính phủ độc lập (government audit)	- Chính phủ được bầu - Bộ máy hành chính	- Thanh tra chính phủ (độc lập)/toà án/công chúng	- Chỉ số tài chính - Hiệu quả hoạt động nói chung	- Thanh tra định kỳ - Thanh tra hoạt động	- Thông tin - Thảo luận - Thay đổi chính sách
Điều tra độc lập: Điều tra và giám sát	- Bộ máy hành chính - Dịch vụ công	- Thanh tra viên - Điều tra viên của cơ quan giám sát - Kiểm sát viên	- Các quyết định cụ thể - Hoạt động chung - Quy trình hoạt động	- Điều tra - Khuyến nghị	- Thông tin - Thảo luận

¹ Quyền điều tra của toà án (Judicial review) cho phép toà án kiểm tra hai nhánh quyền lực khác của nhà nước là lập pháp và hành pháp.

Công chúng (trực tiếp)	Bộ máy hành chính	Công chúng	- Chính sách chung - Quyết định cụ thể	- Đơn phản nản - Quy trình tự do thông tin - Hiến pháp	- Thông tin - Thảo luận - Thay đổi chính sách
Trách nhiệm giải trình cá nhân	- Chính trị gia - Nhân viên công quyền	- Cấp trên - Toà án - Công chúng	- Hiệu quả hoạt động chung - Tuân thủ pháp quyền	- Trách nhiệm giải trình cấp trên (upward accountability) - Người thổi còi (whistleblower)	- Thông tin - Thảo luận - Thay đổi chính sách

Nguồn: Mulgan (2003).

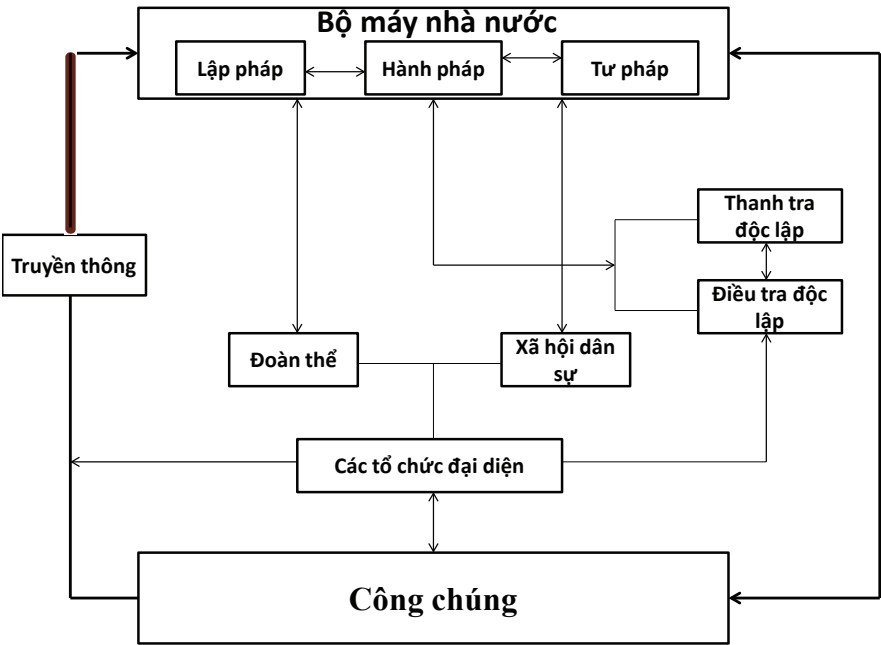
1.2.3. Tương tác giữa các thể chế chính trị để chế ngự quyền lực của nhà nước

Để trở thành một nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state), tức nhà nước thân thiện và hỗ trợ thị trường phát triển, thì một yêu cầu tất yếu đối với bộ máy nhà nước là quyền lực của nó cần phải được chế ngự bằng luật pháp.

Như đã chỉ ra bởi Mulgan (2003) và Fukuyama (2011), để tự hạn chế quyền lực của mình theo luật, nhà nước phải thực hiện hai nhiệm vụ. Đầu tiên, nhà nước phải xây dựng một bộ máy nhà nước với ba nhánh quyền lực (lập pháp, hành pháp và tư pháp) được thể chế hóa, cụ thể nghĩa vụ và quyền hạn của mình, với công cụ để các nhánh quyền lực đó độc lập và có khả năng giám sát lẫn nhau. Sau đó, nhà nước phải nâng cao vai trò của các nhân tố khác (công chúng, các tổ chức đại diện (gồm đoàn thể và các tổ chức XHDS), các tổ chức thanh tra và điều tra độc lập, và truyền thông) trong hệ thống chính trị tham gia các hoạt động giải trình bằng hai biện pháp. Thứ nhất, tạo môi trường thuận lợi để những nhân tố này có thể phát triển một cách tự nhiên và vững mạnh với tư cách là một lực lượng đủ năng lực để tham mưu, giám sát, phản biện các chính sách cũng như hoạt động của nhà nước. Thứ hai, tạo ra cơ chế về mặt pháp lý và tổ chức để các nhân tố này có thực hiện được các chức năng nói trên.

Dựa trên Bảng 1.1 về những yếu tố góp phần tạo ra bộ máy chính quyền có trách nhiệm giải trình như trên, Sơ đồ về cơ chế tạo ra trách nhiệm giải trình của nhà nước có thể được hệ thống hóa như sau.

Hình 1.1. Trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước



Phân tách quyền lực trong bộ máy nhà nước: Nhân tố quan trọng nhất trong việc đảm bảo việc quyền lực nhà nước bị giới hạn là thể chế hóa các nhánh quyền lực khác nhau của nhà nước sao cho bộ máy tự giám sát, kiểm soát lẫn nhau. Ở các nước dân chủ phát triển, việc phi tập trung hóa quyền lực đã diễn ra hàng trăm năm và hiện tại đã tương đối hoàn thiện. Ở các nước đang phát triển, làn sóng phi tập trung hóa quyền lực diễn ra trong khoảng vài thập kỷ trở lại đây, đặc biệt là sau khi mô hình phát triển theo hướng nhà nước tập quyền bị thất bại. Cùng với việc tách bộ máy quyền lực nhà nước thành ba nhánh kiểm soát lẫn nhau, nhà nước cũng cần tạo điều kiện để xây dựng các tổ chức thanh tra/điều tra độc lập hoạt động như thanh tra chính phủ (government inspectorate) hay ủy ban điều tra độc lập.

Tuy nhiên, với việc các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp tại các quốc gia dân chủ được hình thành dựa trên cơ cấu đảng phái, mục tiêu phân tách quyền lực trong bộ máy nhà nước bị đe dọa. Nếu không có cơ chế hữu hiệu để khiến cho lập pháp trở nên phi đảng phái, chỉ chuyên tâm vào việc xây dựng những đạo luật phổ quát áp dụng cho mọi thành viên trong cộng đồng, thì các chốt chặn hạn chế quyền lực của nhà nước có thể bị phá vỡ bất cứ lúc nào (Hayek, 2015).

Công chúng: Khi một nhà nước muốn hạn chế quyền lực của mình, việc đầu tiên cần phải làm là tôn trọng và bảo vệ các quyền phổ quát của mọi cá nhân, và đặc biệt là quyền của các nhóm thiểu số trong xã hội. Đây là một nguyên tắc mang tính nền tảng không chỉ cho nền kinh tế thị trường mà còn cho một xã hội văn minh và phát triển, bởi khi các quyền cá nhân, như quyền sở hữu, quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, và tự do hội họp, được tôn trọng, công chúng mới có được bảo vệ khi tham gia quá trình “giải trình” nhà nước.

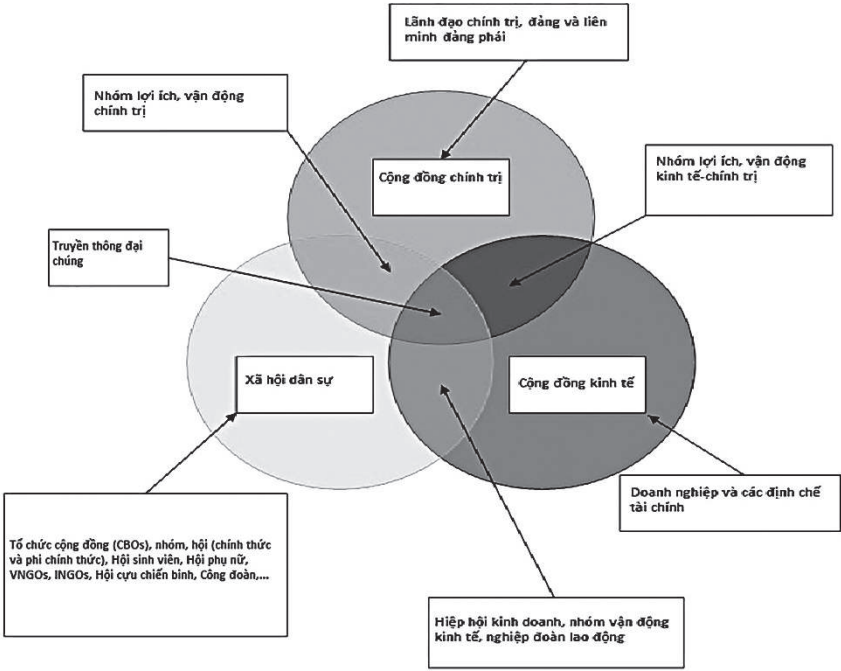
Hầu hết các nhà nước, hoặc trên danh nghĩa (*de jure*), hoặc thực tế (*de facto*), hoặc là cả hai, đều nhận mình là đại diện cho quyền lợi của phần đông dân chúng. Tính chính danh (*legitimacy*) dựa trên đa số này cho phép nhà nước hiện thực hóa quyền lực của mình. Tuy nhiên, như J. S. Mill (2005 [1859]) đề cập trong tác phẩm *Bàn về tự do*, tự do của từng cá nhân không nhất thiết phải phục tùng tự do của toàn xã hội, mà chính là nhân tố góp phần hình thành lên nó. Sự tự do đó bao gồm quyền của nhóm thiểu số so với nhóm đa số, kể cả nhóm đa số thống trị, dựa trên các nguyên tắc bảo vệ các quyền cá nhân. Nếu không làm được điều này thì các chính thể đại diện, kể cả đại diện cho đa số dân chúng trong xã hội, sẽ dễ rơi vào trạng thái mà De Tocqueville (2006 [1835]) gọi là chuyên chế của đám đông (*tyranny of the majority*).

Việc đảm bảo các quyền cơ bản cho cá nhân, như nêu ở trên, cũng sẽ là tiền đề để một nhân tố khác trong hệ thống giải trình ở trên hoạt động hiệu quả, đó là **truyền thông**. Quyền tự do ngôn luận, tự do biểu đạt, và tự do báo chí là nền tảng cần thiết để báo chí - truyền thông

giữ vai trò là “quyền lực thứ tư” trong việc giám sát quyền lực của nhà nước và đại diện cho tiếng nói của công chúng.

Các tổ chức đại diện: Trong một hệ thống chính trị có trách nhiệm giải trình cao, công chúng có thể trực tiếp giám sát hoạt động quyền lực của nhà nước thông qua các cơ chế dân chủ trực tiếp như bầu cử và trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, thực tế là với mỗi một cá nhân đơn lẻ thì sẽ bị giới hạn rất nhiều về khả năng yêu cầu nhà nước thực hiện chức năng giải trình của mình. Do đó, để đảm bảo cho tiếng nói của mình có trọng lượng hơn, các cá nhân tập hợp với nhau lại trong các tổ chức đại diện. Các tổ chức đại diện này có thể là các siêu tổ chức quần chúng như đoàn thể, tức tập hợp các giai cấp, tầng lớp trong xã hội và có mối quan hệ rất khăng khít với đảng cầm quyền như lý thuyết của Lenin hoặc là các tổ chức độc lập của cá nhân, hay còn gọi là các tổ chức XHDS. Các tổ chức XHDS thường có quy mô nhỏ hơn nhiều so với các đoàn thể, và là tập hợp của những cá nhân có những đặc điểm, sở thích, mục đích riêng. Các tổ chức đại diện sẽ thay mặt thành viên của mình để giám sát quyền lực nhà nước, đồng thời đưa ra những phản biện về xây dựng luật pháp cũng như chính sách liên quan đến lợi ích của thành viên. Đây là một thành phần hết sức quan trọng trong việc hình thành chế độ pháp quyền bền vững cũng như đảm bảo trách nhiệm giải trình của nhà nước, bởi tổ chức đại diện thực hiện chức năng như một hệ thống điều hoà thông tin giữa nhà nước và công chúng, thay mặt nhóm dân chúng mà mình đại diện để đảm bảo nhà nước hoạt động đúng chức năng và quyền hạn của mình. Các tổ chức xã hội độc lập của cá nhân, hay còn gọi là các tổ chức XHDS, được coi là một trong ba trụ cột cơ bản của xã hội, cùng với cộng đồng kinh tế và cộng đồng chính trị (Howard, 2003).

Hình 1.2. Xã hội dân sự trong hệ thống chính trị



Nguồn: Howard (2003).

Để các tổ chức đại diện độc lập hoạt động hiệu quả, nhà nước phải tôn trọng các quyền cá nhân của công dân, trong đó có quyền được thành lập các tổ chức đại diện cho lợi ích của mình. Để các tổ chức đoàn thể hoạt động hiệu quả, nhà nước cần tách bạch mối quan hệ giữa bộ máy nhà nước và các đoàn thể, để các tổ chức này giữ vai trò cân bằng và độc lập hơn.

Hạn chế tư lợi của chính trị gia, nhóm quyền lực: Chính trị gia, lãnh đạo và các nhóm quyền lực là những nhân tố có vai trò quyết định trong việc đảm bảo thể chế chính trị hoạt động đúng như chức năng và nhiệm vụ được giao phó.

Chính trị gia, những người lãnh đạo, có mối quan tâm lớn đến hai vấn đề: bản thân chính sách thực thi và việc họ có được bầu và tái bầu cử vào chức vụ hay không. Nhóm này sẽ có ưu tiên đối với một

số chính sách nếu như phần thưởng của họ phụ thuộc vào việc nắm giữ chức vụ hiện tại hoặc khả năng được tái bầu cử do các chính sách họ đưa ra. Phần thưởng từ việc giữ chức vụ hiện tại có thể gồm ba khả năng: thứ nhất, chính trị gia có thể có những chính sách ưu tiên của họ và đạt được lợi ích từ việc thi hành nó (từ các nhóm lợi ích); thứ hai, chính trị gia có thể thúc đẩy lợi ích cá nhân của chính mình từ chính sách; thứ ba, chính trị gia có thể thấy thỏa mãn với danh tiếng của vị trí mà họ nắm giữ (Przeworski, Stokes, và Manin, 1999).

Để hạn chế việc chính trị gia, với những động cơ cá nhân của riêng mình, có thể tác động đến chính sách một cách tiêu cực, sẽ cần phải có ba nhiệm vụ phải làm: thể chế hóa quy trình ra quyết định chính sách một cách minh bạch, có chế tài xử lý đủ nghiêm khắc, và có chế độ xứng đáng cho các chính trị gia.

Việc thể chế hóa quy trình ra quyết định chính sách, và minh bạch hóa một cách tối đa quy trình đó là điều kiện để một chính thể tồn tại lâu dài và ổn định. Lý do là khi xây dựng được một bộ máy độc lập tương đối với năng lực lãnh đạo, đất nước sẽ giảm thiểu rủi ro đi chệch hướng phát triển khi một lãnh đạo không xuất chúng lên nắm quyền. Song song với việc thể chế hóa quy trình ra chính sách, bộ máy nhà nước cũng cần thể chế hóa quy trình lựa chọn lãnh đạo, đặc biệt là quy trình bầu cử, để tránh việc các nhóm lợi ích có thể tác động và gây ảnh hưởng đến chính sách bằng cách vận động cho người ủng hộ quyền lợi của họ lên nắm quyền. Ở các nước có nền dân chủ cạnh tranh lâu đời như Mỹ hay các nước châu Âu, có những quy định rất khắt khe về việc vận động xây dựng quỹ tranh cử và cách sử dụng quỹ tranh cử, để đảm bảo ngăn chặn các hành vi gian lận. Ví dụ như ở Mỹ, quy định mỗi cá nhân chỉ được ủng hộ tối đa 2.700 USD cho một ứng viên trong một kỳ tranh cử¹ (United States Federal Election Commission, 2015).

¹ Cho Ủy ban Tranh cử Quốc gia của một đảng nhất định, con số này có thể tăng lên hơn 33.000 USD.

Khi gặp phải vấn đề lãnh đạo không xuất chúng, hoặc tệ hơn, lãnh đạo không hoàn thành được hoặc vi phạm chức năng, nhiệm vụ theo quy định của mình, một bộ máy nhà nước hiệu quả phải có chế tài cũng như khả năng áp dụng chế tài trừng phạt với lãnh đạo đó. Chế tài này thể hiện trước tiên là ở nguyên tắc bầu cử theo nhiệm kỳ. Nguyên tắc này sẽ buộc lãnh đạo phải thực hiện tốt vai trò của mình nếu như muốn được bầu lại, hoặc tạo điều kiện cho nhóm chính trị mà mình đại diện được tái bầu. Thứ hai, khi lãnh đạo vi phạm, hệ thống chính trị phải có cơ chế cho phép điều tra cũng như xử lý những vụ việc nghiêm trọng. Hầu hết các quốc gia trên thế giới đều dành quyền miễn truy tố (immunity) cho các lãnh đạo đương nhiệm, tuy nhiên, khi các lãnh đạo không còn tại nhiệm thì họ thường chỉ được trao một khoảng thời gian nhất định được miễn truy tố (ví dụ như ở Pháp là một tháng), sau đó sẽ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật về các hành động của mình như một công dân bình thường. Cơ chế này nhìn chung tạo ra sự ổn định cho những vị trí quan trọng nhất của bộ máy nhà nước (thường là chủ tịch/tổng thống, thủ tướng, bộ trưởng ngoại giao, và bộ trưởng quốc phòng).

Tuy nhiên, vấn đề của cơ chế này là nguy cơ các vị lãnh đạo có thể mắc sai phạm lớn ngay khi đang tại nhiệm. Để giải quyết vấn đề này, ở các thể chế dân chủ thường có hai cách tiếp cận: thứ nhất là nâng cao quyền lực giám sát của các nhóm quyền lực phi nhà nước như truyền thông và các tổ chức XHDS, giữ chức năng “người gác cửa” cho hoạt động của lãnh đạo. Có thể thấy một số trường hợp lãnh đạo ở các nước phương Tây bị tố cáo lạm dụng quyền lực của mình thường đến từ các tổ chức, cá nhân phi nhà nước, như trường hợp Tổng thống Hoa Kỳ Nixon và sự cố Watergate năm 1972, Tổng thống Đài Loan Trần Thủy Biển năm 2008, và Thủ tướng Italia Berlusconi năm 2011.

Biện pháp thứ ba nhằm đảm bảo việc chính trị gia không liên kết với các nhóm lợi ích để tư lợi cho bản thân là nâng cao phần thưởng cho việc họ hoàn thành nhiệm vụ được giao. Đây là phương pháp mà Singapore thực hiện, với việc mức thu nhập của các vị trí trong chính

phủ Singapore luôn đứng cao nhất trên thế giới. Thủ tướng đương nhiệm Lý Hiển Long hiện đang là nguyên thủ có mức lương cao nhất thế giới với 1,5 triệu USD/năm, gấp bốn lần mức lương của Tổng thống đương nhiệm Mỹ Barack Obama (Guardian, 2012). Biện pháp này được cho là nhằm tạo động lực làm việc cho các cán bộ công quyền và giảm động cơ tham nhũng của họ, đặc biệt là khi kết hợp với những biện pháp trừng phạt nghiêm khắc (Lý Hiển Long, 2014).

1.3. Mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh: cơ sở lý thuyết và thực tiễn một số nước

1.3.1. Phân loại các mô hình hệ thống chính trị

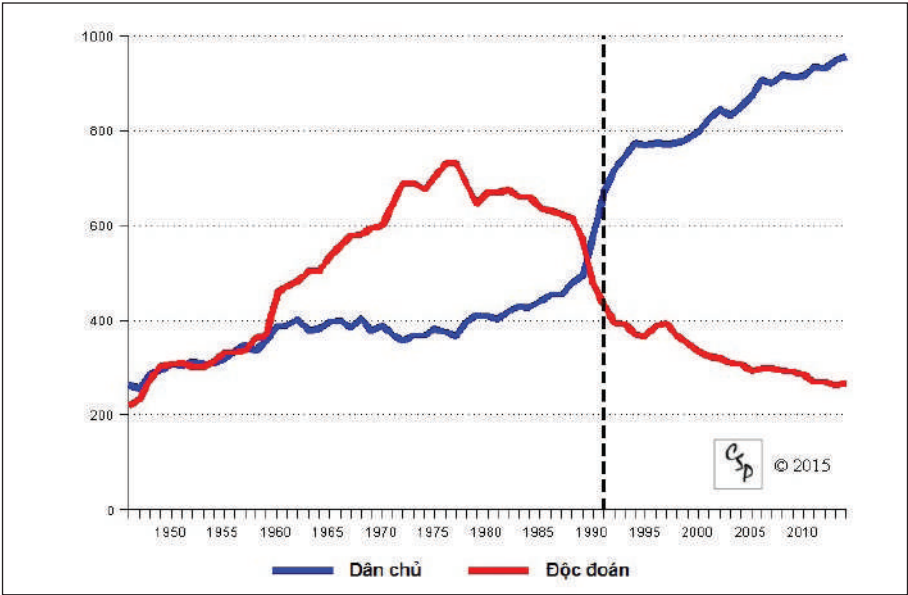
Phân loại hệ thống chính trị hiện đại dựa chủ yếu trên tiêu chí mức độ cạnh tranh (competition) (Schumpeter, 1942) hoặc đua tranh (contestation) (Dahl, 1971) trong việc cầm quyền. Dựa theo tiêu chí này, chúng ta sẽ có mô hình chính trị chuyên quyền (autocracy) nằm ở một thái cực, tại đó chỉ có một hoặc một nhóm người độc quyền lãnh đạo và đe dọa sử dụng vũ lực ngăn cản bất kỳ sự cạnh tranh nào, và mô hình dân chủ đa đảng (multi-party system) nằm ở một thái cực khác, tại đó có nhiều đảng phái cạnh tranh lẫn nhau. Giữa hai mô hình thái cực này là các mô hình như cạnh tranh lưỡng đảng, theo đó chỉ có hai đảng hoặc hai liên minh thực sự cạnh tranh lẫn nhau, hay một đảng thống lĩnh, theo đó chỉ có một đảng hoặc một liên minh cầm quyền lâu dài, mặc dù vẫn có rất nhiều đảng phái chính trị nhỏ khác tồn tại song hành trong cả hai mô hình đó.

Mô hình chuyên quyền, do tập trung quyền lực vào một hoặc một nhóm người nhất định trong hệ thống chính trị, nên có một số ưu điểm nhất định về khả năng thực thi chính sách, tính ổn định tương đối của xã hội, tuy nhiên lại gặp phải nhiều vấn đề liên quan đến chế độ pháp quyền và trách nhiệm giải trình. Ngược lại, trong mô hình chính trị dân chủ đa đảng, quyền lực bị phân tán giữa các đảng phái dẫn đến việc hình thành các chính sách thường chậm hơn, đôi khi bị đảo ngược

khi chính đảng khác cầm quyền. Đổi lại, chế độ pháp quyền cũng như mức độ giải trình thường tốt hơn.

Kể từ sau Thế chiến II trở lại đây, các quốc gia, đặc biệt là những quốc gia giành được độc lập, thoát khỏi hệ thống thuộc địa, đã lựa chọn những mô hình chính trị khác nhau để tạo ra một nhà nước đại diện cho quyền lợi của đa số người dân, đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân. Như Hình 1.3 chỉ ra, theo phân loại thống kê của Center for Systemic Peace, một tổ chức nghiên cứu độc lập, trong những thập kỷ đầu tiên sau Thế chiến II, tỷ lệ lựa chọn mô hình độc đoán và mô hình dân chủ là tương đối ngang nhau. Tuy nhiên, mô hình chính trị mang tính dân chủ đa đảng ngày càng được nhiều quốc gia lựa chọn hơn kể từ những năm 1980 trở lại đây.

Hình 1.3. Xu hướng phát triển của mô hình nhà nước trên thế giới



(Chú thích: Đo lường bằng tổng điểm của 167 nước về bảy chỉ số quản trị quốc gia. Cột dọc là tổng mức điểm của sáu tiêu chí quản trị nhà nước của 167 quốc gia nghiên cứu. Điểm càng cao thì mức độ dân chủ trong hệ thống nước này càng cao.)

Nguồn: Marshall và Cole (2015).

Tuy xu hướng dịch chuyển sang mô hình dân chủ đa đảng ngày càng rõ nét trên thực tiễn, các tranh luận học thuật về lựa chọn mô hình hệ thống chính trị phù hợp với các nước thế giới thứ ba để thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế và xã hội của những nước này vẫn chưa ngã ngũ, đặc biệt với sự thành công trên thực tiễn của các nước Đông Á như Nhật Bản, Hàn Quốc, Đài Loan, Hong Kong, Singapore, Malaysia, Indonesia... trong giai đoạn từ những năm 1960 đến những năm 1990.

Sự thành công của các nước trên, đặc biệt là trong giai đoạn khi nền chính trị của các quốc gia này vẫn đang ở trong giai đoạn chuyên quyền, độc đoán, khiến có nhiều người tin rằng có một “lối đi khác” cho các nước thế giới thứ ba có thể phát triển mà không cần phải trải qua quá trình xây dựng thể chế dân chủ như các nước phương Tây. Tranh cãi được đẩy lên đến mức độ về việc có thể hay không tồn tại một nhà nước phi lý tưởng hóa, tức không tuyệt đối dựa vào bất kỳ nền tảng tư tưởng nào như hệ thống chính trị của các quốc gia thời Chiến tranh Lạnh, mà tập trung vào hiệu quả hoạt động đo bằng phát triển kinh tế, phúc lợi xã hội, hiệu quả của bộ máy nhà nước và ổn định xã hội. Điển hình cho mẫu hình đó là mô hình phát triển nhà nước của Singapore: “Một chính phủ phải thực dụng, phải tìm các giải pháp để hoạt động hiệu quả, chứ không bắt đầu từ bất kỳ giả định nào về ý thức hệ. Một chính phủ như thể phụ thuộc đáng kể vào nền tảng thị trường tự do, bởi thị trường giúp nền kinh tế hiệu quả. Nhưng cùng lúc đó, chính phủ không né tránh một vai trò rất tích cực trong phát triển, như xây dựng nhà ở công cộng, giáo dục, y tế, cơ sở hạ tầng. Hệ thống chúng tôi đang xây dựng là trung dung, chứ không phải là sự phân chia giữa các nhóm lợi ích kinh tế hoặc các nhóm chủng tộc, hoặc giữa người giàu và người nghèo, hoặc giữa cánh tả và cánh hữu.” (Lý Hiển Long, 2015).

Việc tìm kiếm một mô hình hệ thống chính trị mang tính trung dung giữa hai thái cực, dựa trên thực tiễn của mỗi quốc gia ngày càng được nhấn mạnh. Điều này xuất phát từ việc mẫu hình dân chủ đa đảng của các nước phương Tây hoạt động hiệu quả đòi hỏi phải có thời gian thử nghiệm và học hỏi lâu dài. Như lời của cựu Thủ tướng Anh

Gordon Brown, thì phải mất ít nhất 400 năm để xây dựng hệ thống pháp quyền trong xã hội¹. Nói như North (1990), trong khi thể chế chính thức có thể thay đổi qua một đêm, nhưng thể chế phi chính thức phải mất vài chục, thậm chí là vài trăm năm để theo kịp. Xây dựng một mô hình dân chủ đa đảng khi chưa có đầy đủ các yếu tố của thể chế phi chính thức thì hệ thống này sẽ không hoạt động một cách hiệu quả, thậm chí trong nhiều trường hợp còn tác động tiêu cực đến tiến trình phát triển của quốc gia. Nguy cơ trước tiên là việc mô hình nhà nước dân chủ tự do có thể bị hướng tới việc xây dựng mẫu hình nhà nước dân túy, khi mọi chính sách được quyết định không phải vì bản thân hiệu quả của nó, mà là từ cảm quan phi lý trí của đám đông. Điều này dễ dẫn đến tình trạng mà De Tocqueville (2006 [1835]) gọi là “chuyên chế của đám đông” (tyranny of the majority). Các quyết sách của nhà nước dân túy thường được đưa ra nhằm mua chuộc sự ủng hộ của đa số dân chúng mà không tính đến hậu quả trung và dài hạn cho quốc gia. Đặc trưng của mô hình nhà nước dân túy là các nước Mỹ Latin trong giai đoạn 1960-1990, Venezuela giai đoạn từ năm 2000 đến nay, hay Thái Lan giai đoạn cầm quyền của Thaksin Shinawatra (2001-2006) và Yingluck Shinawatra (2011-2014) với chính sách thu mua lúa gạo của nông dân.

1.3.2. Mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh: thành công và thất bại

Mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh (DPS) là lựa chọn được nhiều quốc gia áp dụng sau khi gây dựng nền độc lập khắp nơi trên thế giới. Theo thống kê của Templeman (2014), trong giai đoạn từ 1950 đến 2012, có 30 quốc gia trên thế giới, tại đó hệ thống DPS hiện diện với một đảng thống lĩnh cầm quyền liên tục ít nhất 20 năm. Ngoài những quốc gia được biết đến nhiều như Nhật Bản, Singapore, Ấn Độ,

¹ “The two Mexicos”, *Economist*, 19/09/2015.<http://www.economist.com/news/leaders/21665027-its-combination-modernity-and-poverty-mexico-provides-lessons-all-emerging>.

Nam Phi, Botswana, Mexico... còn có nhiều nước phương Tây như Áo, Tây Đức, Bỉ, Israel... (xem Bảng 1.2).

Bảng 1.2. Danh sách các đảng thống lĩnh cầm quyền trên 20 năm tại các nước có chế độ bầu cử cạnh tranh, 1950-2012

Quốc gia	Đảng	Thời điểm bắt đầu	Thời điểm kết thúc	Thời gian cầm quyền (tháng)
Antigua và Barbuda	LP	11/1981	03/2004	268
Úc	LP + CP	12/1949	12/1972	276
Áo (I)	OVP	12/1945	04/1970	292
Áo (II)	SPO	04/1970	02/2000	358
Bỉ	CVP	04/1974	07/1999	303
Botswana	BDP	09/1966	-	483*
Cameroon	CDMP	10/1992	-	242*
Canada	LP	10/1935	06/1957	260
Gambia	PPP	02/1965	07/1994	353
Tây Đức	CDU + CSU	09/1949	10/1969	241
Guyana	PPP	10/1992	12/2012	242*
Ấn Độ	INC	08/1947	03/1977	355
Israel	Mapai/ Labor	05/1948	07/1977	349
Italia	DC	04/1948	06/1981	426
Nhật Bản	LP/LDP	12/1954	08/1993	464
Liechtenstein (I)	FBP	07/1928	03/1970	500
Liechtenstein (II)	VU	04/1978	04/2001	276
Luxembourg (I)	CSV	10/1945	06/1974	344
Luxembourg (II)	CSV	07/1979	-	329*
Malaysia	UMNO/BN	08/1965	-	496*
Mexico	PRI	07/1946	12/2000	653
Namibia	SWAPO	03/1990	12/2012	273*
Nga	Yeltsin/UR	12/1991	12/2012	252*
Samoa	HRPP	04/1988	12/2012	296*
Senegal	PS	02/1978	04/2000	266
Singapore	PAP	08/1965	-	496*
Nam Phi	NP	06/1948	05/1994	551
Thụy Điển	SAP	09/1936	10/1976	481

Trinida và Tobago	PNM	08/1962	10/1986	292
Zimbabwe	ZANU-PF	04/1980	-	320*

(Chú thích: * Đảng thống lĩnh vẫn đang cầm quyền.
Thời gian cầm quyền chỉ tính đến hết tháng 12/2012.)
Nguồn: Templeman (2014).

Mô hình chính trị DPS có thể song hành với mô hình nhà nước kiến tạo phát triển (developmental state) để tạo ra một “nhà nước mạnh” với một đảng lãnh đạo nhằm thúc đẩy nền kinh tế thị trường phát triển. Mô hình này nhấn mạnh đến vai trò định hướng của nhà nước một cách lý tính để phát triển kinh tế, với các quyết sách phát triển được đưa ra bởi một nhóm tinh hoa thay vì trải qua một quá trình thảo luận phức tạp như ở mô hình dân chủ đa đảng. Tuy nhiên, mô hình chính trị DPS chứa đựng nhiều yếu tố phi dân chủ, cụ thể như chuyên quyền trong việc ra quyết định chính sách, hạn chế nhiều quyền cá nhân (tự do báo chí, tự do ngôn luận). Mặc dù vậy, đây vẫn được coi là một “lối đi trung dung” giữa mô hình dân chủ và mô hình chuyên quyền, cố gắng vừa đảm bảo được các yếu tố dân chủ trong hệ thống, vừa gây dựng được sự ổn định vốn có trong các chính thể chuyên quyền (Adrian và Barnes, 1974). Do yếu tố lịch sử, mô hình này thường được lựa chọn ở các nước mới giành được độc lập hoặc đang trong bước đầu của quá trình phát triển/tái thiết.

Thực tiễn cho thấy mô hình chính trị DPS này không hẳn luôn đem lại thành công cho các quốc gia áp dụng. Trong khi mô hình này được coi là thành công ở Đông Á thì lại thất bại ở các nước Mỹ Latin, dù cả hai đều có cùng một xuất phát điểm và được cho là thực thi chính sách phát triển giống nhau. Giai đoạn đảng vượt trội của Ấn Độ trong thời kỳ Chiến tranh Lạnh của Nehru cũng tỏ ra không hiệu quả, khiến Ấn Độ dường như bị bỏ lại sau các nước láng giềng Đông Á.

Sự thành công hay thất bại của mô hình chính trị DPS phụ thuộc chủ yếu vào việc liệu mô hình này có hình thành được một nhà nước hạn quyền hay không. Như phân tích các ví dụ minh họa dưới đây chỉ

ra, sự thành công của mô hình này tại các nước Đông Á như Đài Loan và Nhật Bản chủ yếu là vì các quốc gia này đã xây dựng được các thể chế chính trị hạn chế và chế ngự được quyền lực của nhà nước. Trong khi đó, tại Ấn Độ và Nga, hệ thống chính trị này đã không thành công trong việc hạn chế quyền lực của nhà nước, biến nhà nước trở thành công cụ phục vụ lợi ích cho một nhóm người với cái giá phải trả là sự thua thiệt của đa số còn lại.

1.3.2.1. Hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh ở Liên bang Nga (2000 - nay)

Quá trình hình thành

Sau khi Liên bang Xô-viết tan rã vào năm 1991, nước Nga nhanh chóng chuyển sang mô hình dân chủ đa đảng. Tuy nhiên, do chưa có đủ sức mạnh về thể chế để tạo ra một nền dân chủ mạnh, nước Nga, quốc gia giữ vai trò của Liên Xô, rơi vào trạng thái hỗn loạn về cả kinh tế và chính trị trong giai đoạn Tổng thống Boris Yeltsin cầm quyền.

Đảng Nước Nga thống nhất (United Russia) là đảng cầm quyền của Nga, lãnh đạo bởi Thủ tướng Vladimir Putin. Đảng này được thành lập vào năm 2001, sau sự sáp nhập của Đảng Tổ quốc - Toàn Nga (Fatherland - All Russia, FAR) và Đảng Thống nhất của Nga (Kremlin - backed bloc Unity), tạo nên một liên minh lớn với 235 trên 450 ghế của hạ viện. Năm 2003, đảng này đã thắng lớn tại cuộc bầu cử quốc hội năm 2003 và trở thành đảng hậu thuẫn trực tiếp cho Tổng thống Vladimir Putin.

Sau khi giành được quyền lực, giới lãnh đạo Nga đã đưa ra một loạt những cải cách thay đổi thể chế nhằm nâng cao vị thế độc quyền cho đảng cầm quyền trên trường chính trị. Đầu tiên, các rào cản thành lập đảng và sáp nhập đảng được nâng cao. Việc đăng ký thành lập đảng trở nên khó khăn hơn: số đảng viên tối thiểu được nâng từ 10.000 lên 50.000 thành viên, với các chi bộ phải hiện diện trên 2/3 khu vực toàn quốc, thay vì 1/2 như lúc trước. Liên minh thành lập khối bị nghiêm cấm, và ngưỡng bầu cử (electoral threshold) trong hạ viện và quốc hội

địa phương tăng từ 5% lên 7%. Một số cải cách khác như ủy thác bắt buộc (đại biểu nào rời bỏ đảng cũng sẽ bị mất ghế trong quốc hội), áp dụng phương pháp bỏ phiếu điện tử, và tối thiểu hóa vai trò của người giám sát bầu cử độc lập trong cuộc bầu cử, cũng giúp thiết lập vị thế vượt trội của Đảng Nước Nga thống nhất. Nước Nga, từ một mô hình dân chủ đa đảng chưa hoàn thiện, trên thực tế trở thành một nước có hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh.

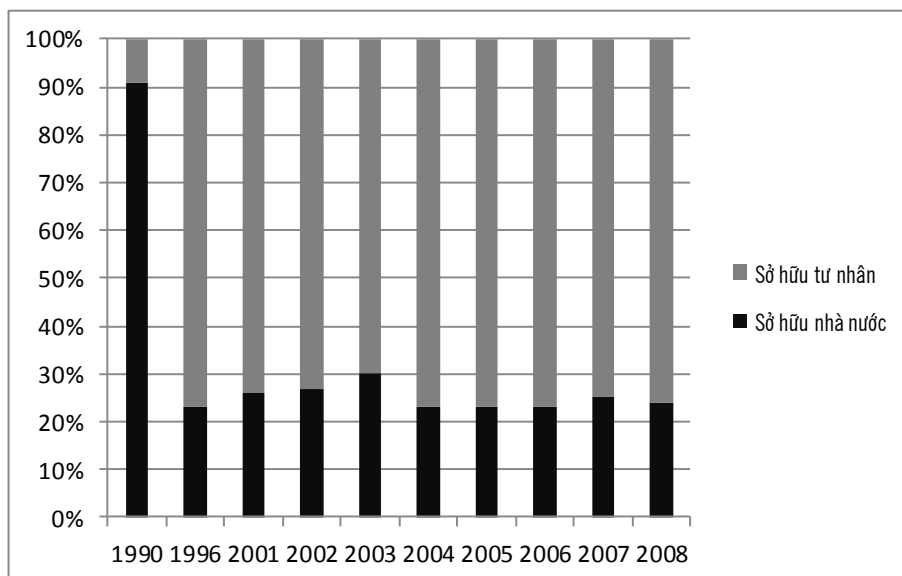
Bộ máy nhà nước

Tính độc lập của bộ máy hành chính với đảng lãnh đạo thực tế không còn nhiều sau khi Đảng Nước Nga thống nhất, với sự lãnh đạo của Putin, trở thành đảng thống lĩnh. Đây là xu hướng mà một số học giả cho là sự tiếp nối của truyền thống hệ thống quan liêu của các chế độ đi trước - Sa hoàng và Xô-viết.

Quá trình chuyển đổi thể chế ở Nga diễn ra quá nhanh chóng khiến hệ thống tinh hoa thay thế chưa kịp xuất hiện để dẫn dắt bộ máy quan liêu (Shevtsova và Eckert, 2001). Trên thực tế, nước Nga dưới thời tổng thống Putin không có chính sách cụ thể để đãi ngộ nhân tài hay phát triển hệ thống hành chính dựa trên nhóm tinh hoa. Hạn chế về tự do học thuật cũng như tự do ngôn luận cũng khiến nhiều trí thức nổi tiếng của Nga đã phải rời quốc gia này trong giai đoạn Putin nắm quyền. Ví dụ tiêu biểu nhất là sự cố của kinh tế gia Sergei Guriev, nhà kinh tế học đương đại nổi tiếng nhất của Liên bang Nga, phải tị nạn chính trị sau khi bị tra khảo bởi cơ quan an ninh sau khi đưa ra những đánh giá mang tính khoa học về vụ án của Mikhail Khodorkovsky (Guriev, 2013).

Sau cải cách chính trị những năm đầu, nền kinh tế Nga, cũng như những nền kinh tế hậu cộng sản khác, trải qua thời kỳ tư hữu hóa nhanh chóng. Tuy nhiên, nhiều ý kiến cho rằng việc tư nhân hóa các công ty nhà nước quá nhanh và vội vàng đã khiến nước Nga hậu Xô-viết thất thoát một lượng tài sản khổng lồ. Chỉ trong vòng sáu năm (1990-1996), số tài sản cố định của DNNN đã giảm từ chiếm 91% tổng tài sản cố định trong nền kinh tế xuống chỉ còn 23% (hình 1.4).

Hình 1.4. Tỷ trọng tài sản cố định của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân của Liên bang Nga, 1990-2008



Nguồn: Rosstat, Thống kê thường niên của Nga.

Mức tài sản cố định của DNNN xoay quanh khoảng 24% được giữ ổn định cho đến thời điểm hiện tại (2015). Các DNNN của Nga có quy mô rất lớn, hoạt động chủ yếu trong các lĩnh vực công nghiệp nặng, công nghiệp quốc phòng, công nghiệp khai khoáng, công nghiệp liên quan đến cơ sở hạ tầng, dịch vụ tài chính, và truyền thông. Hoạt động của các DNNN này của Nga nhưng không đi kèm với cơ chế hoạt động minh bạch, dẫn đến tình trạng chúng bị lợi dụng để trở thành công cụ chính trị. Cụ thể, trong những năm gần đây, chính phủ Nga thường xuyên sử dụng Tập đoàn dầu khí Gazprom như là một công cụ để mặc cả chính trị với các nước châu Âu.

Hệ thống pháp quyền

Cơ quan tư pháp là một trong những tổ chức công tham nhũng nhất nước Nga, như đã được miêu tả trong báo cáo của Tổ chức Minh bạch quốc tế năm 2013 (Transparency International, 2013). Tư pháp ở Nga bị phụ thuộc vào cơ quan hành pháp. Theo như tổ chức Freedom House

trong báo cáo *Freedom in the World* năm 2014, can thiệp chính trị vào việc lựa chọn thẩm phán và các vụ kiện là chuyện thường xảy ra. Các tòa án là các cơ quan có chỉ số tham nhũng cao nhất trong số các cấp bậc của hệ thống tư pháp tại Nga (Bertelsmann Stiftung, 2014). Tuy nhiên, theo Luật Liên bang số 262 năm 2012, đòi buộc các tòa án phải công khai công bố hoạt động, đã giúp tăng tính minh bạch trong việc lựa chọn thẩm phán và việc thi hành pháp luật trong phòng ngừa xung đột lợi ích và hối lộ thẩm phán (Bureau of Economic and Business Affairs, 2014).

Trách nhiệm giải trình

Mặc dù trên danh nghĩa các quyền cá nhân của công dân đều được tôn trọng, các thang đo về các quyền cá nhân ở Liên bang Nga đều đi xuống trong giai đoạn hình thành đảng thống lĩnh kể từ năm 2001 tới nay.

Tự do báo chí ở Nga là một vấn đề gây tranh cãi. Giám đốc các cơ quan truyền thông không dám thực hiện các chính sách một cách độc lập, các nhà báo bị hạn chế trong việc tiếp cận nguồn thông tin và bị áp lực khi viết tới những nội dung nhạy cảm. Truyền thông ở Nga bao gồm tivi, kênh radio, tạp chí và Internet, mà theo như luật của Liên bang Nga, có thể được sở hữu bởi nhà nước hoặc tư nhân.

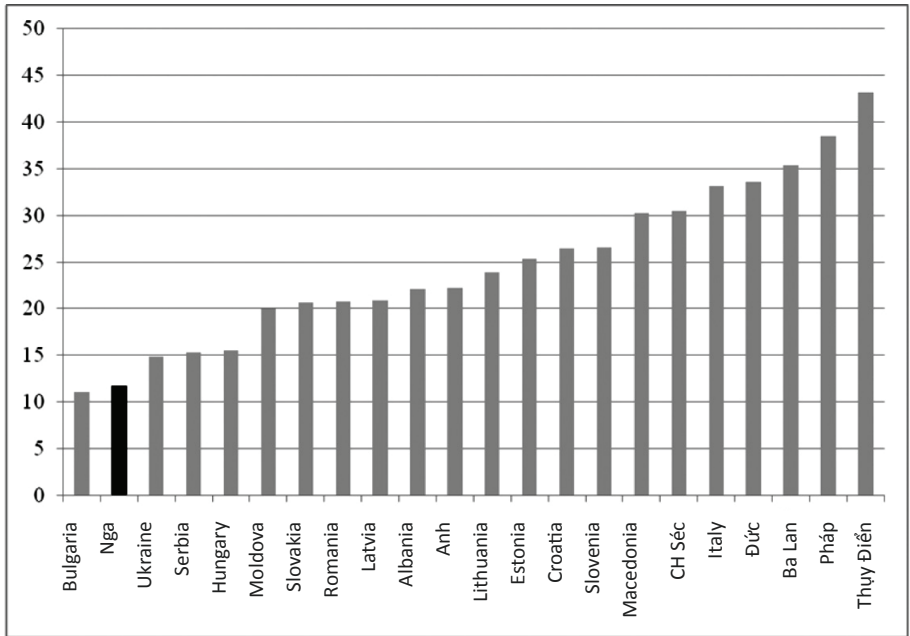
Tự do báo chí ở Nga có nhiều vấn đề và bị chỉ trích bởi các tổ chức quốc tế. Hiến pháp của Nga cho phép tự do ngôn luận và báo chí. Tuy nhiên, dưới áp lực của Chính phủ, báo chí đã bị ép phải tự kiểm duyệt, không được động chạm tới những vấn đề gây tranh cãi. Trên thực tế, quyền tự do báo chí đã bị xâm phạm. Theo Human Rights Watch, Chính phủ Nga đã kiểm soát XHDS thông qua các điều luật bổ sung, các biện pháp cấm đoán và hạn chế. Năm 2013, Nga đứng thứ 148 trên 179 nước trên thế giới về chỉ số tự do báo chí, xếp hạng bởi Phóng viên không biên giới (Reporters Without Borders, 2013). Báo cáo của Freedom House năm 2015 đánh giá Nga ở mức 83 điểm (100 là điểm tệ nhất), phần lớn bởi luật mới được công bố vào năm 2014 gia tăng quyền kiểm soát của nhà nước đến giới truyền thông.

Trong những thập kỷ vừa qua, XHDS của Nga đã có những phát triển nhất định, nhất là ở những thành phố lớn. Nhưng ngay cả sự phát

triển mới chớm này cũng bị đe dọa bởi quyền lực của Putin, nhất là trong thời kỳ chế độ của Putin được cho là độc đoán nhất. Từ năm 2006, Chính phủ Nga áp đặt một điều luật mới đối với các tổ chức phi chính phủ (NGOs), buộc các tổ chức này phải đăng ký với chính quyền nếu muốn hoạt động tiếp. Theo luật mới, tài trợ từ nước ngoài cho các NGOs bị hạn chế, và Chính phủ có quyền điều tra các tổ chức này cũng như yêu cầu tòa án cho đóng cửa nếu hoạt động của NGOs mâu thuẫn với chính quyền. Thực tế, đã có vài ngàn tổ chức phải giải tán dưới luật mới này. Bị can thiệp mạnh nhất là các tổ chức nhân quyền, những tổ chức có nguồn tài trợ chủ yếu từ nước ngoài. Kể từ khi có luật mới năm 2006, Chính phủ Nga trở thành nguồn chi chính cho hoạt động của các NGOs ở Nga, trợ cấp lên tới khoảng 51 triệu USD hằng năm. Theo Human Rights Watch (2008), 44% NGOs ở Nga nhận tiền trợ cấp từ Chính phủ, điều này cho thấy các NGOs khó có thể hoạt động chống lại chính quyền.

Khi sử dụng các biện pháp đo lường XHDS thông thường, XHDS Nga được coi như là yếu nhất so với các XHDS của các nước khác ở khu vực Tây Âu, và thậm chí còn yếu hơn cả những khu vực thuộc khối xã hội chủ nghĩa (XHCN) trước đây ở châu Âu. Theo báo cáo *Life in Transition Survey II*, thực hiện bởi Ngân hàng tái thiết và phát triển châu Âu (EBRD) và Ngân hàng Thế giới (WB) vào năm 2010 trên khoảng 39 ngàn hộ gia đình trên 34 quốc gia, Nga có mức độ thấp nhất về công dân tham gia vào các tổ chức tình nguyện (active membership), thấp nhất về mức độ tham gia đình công và biểu tình, và thấp nhất về mức độ kiện cáo trong tất cả các nước châu Âu sau khi khối XHCN tan rã (EBRD và WB, 2011). Một số nước hậu cộng sản năm 2010 đã đạt tới mức độ phát triển XHDS bằng với các nước khu vực Tây Âu nếu tính theo cách đo lường này. Tuy nhiên, Nga tiếp tục bị bỏ xa lại phía sau, không chỉ tụt hậu so với các nước Tây Âu mà còn so với các nước châu Âu hậu cộng sản khác. Hơn nữa, theo Hình 1.5, người Nga không có nhiều niềm tin vào các tổ chức dân sự. Chỉ có 12% người Nga tin vào các NGOs, một mức rất thấp so với các nước Tây Âu và châu Âu hậu cộng sản khác.

Hình 1.5. Mức độ tin tưởng vào các tổ chức phi chính phủ tại một số quốc gia



Nguồn: Ngân hàng Tái thiết và phát triển châu Âu (2010).

1.3.2.2. Hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh ở Ấn Độ (1950-1989)

Quá trình hình thành

Sau khi chính thức giành được độc lập từ Anh vào năm 1947, lãnh thổ tự trị Ấn Độ thuộc Anh bị chia cắt ra làm hai quốc gia độc lập: Pakistan và Ấn Độ. Sau khi chính thức khai quốc vào năm 1950, Ấn Độ, dưới sự lãnh đạo của Jawaharlal Nehru đã xây dựng nền kinh tế theo mô hình chủ nghĩa xã hội với các chính sách như: không đánh thuế nông dân, quốc hữu hóa ngành công nghiệp nặng, thiết lập hệ thống lương tối thiểu cho công nhân. Những chính sách này, cộng với năng lực chính trị của Nehru và gia đình nhà Gandhi, đã giúp Đảng Quốc đại nắm quyền kiểm soát Quốc hội Ấn Độ trong suốt giai đoạn từ 1950-1989. Tuy nhiên kể từ năm 1990 trở lại đây, Đảng Quốc đại phải đối mặt với sự cạnh tranh quyết liệt của Đảng Bharatiya Janata.

Bộ máy nhà nước

Khác với những quốc gia Đông Á trong giai đoạn áp dụng mô hình chính trị một đảng thống lĩnh để xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển, Ấn Độ không hình thành được bộ máy hành chính có tính kỷ trị để thực hiện chiến lược công nghiệp hóa. Hệ thống công chức ở Ấn Độ có xu hướng đi theo sự chỉ đạo của các chính trị gia và chủ các doanh nghiệp lớn hơn là thực thi các chính sách phát triển độc lập do họ thiết kế. Tuy có thành lập Ủy ban Kế hoạch Quốc gia trong giai đoạn Thủ tướng Nehru nắm quyền, nhưng vai trò của Ủy ban này của Ấn Độ hạn chế hơn rất nhiều so với các ủy ban tương tự ở Đông Á (Herring, 1999). Thêm vào đó, nghiên cứu của Gorud (2011) cho rằng bộ máy hành chính nhà nước của Ấn Độ trong giai đoạn cầm quyền của Đảng Quốc đại đã không có đủ năng lực để thực hiện nhiệm vụ to lớn của nó: không đánh giá tính khả thi khi thi hành các kế hoạch năm năm theo mô hình Xô-viết, quá lạc quan về khả năng thực thi chính sách của cơ quan nhà nước, không tính đến vấn đề hạn chế về nguồn lực, và mức độ chia sẻ thông tin giữa các cơ quan là rất thấp.

Các nhà hoạch định chính sách của chính quyền trung ương tuy không phải chịu nhiều áp lực từ các nhóm lợi ích nhưng đã không chống lại được những nhóm tạo áp lực lên chính quyền địa phương để ngăn cản những thay đổi rộng lớn từ chính sách. Các quan chức trong bộ máy hành chính địa phương bất mãn với chính quyền trung ương và thường bỏ ngoài tai những ý kiến của các lãnh đạo trung ương để theo đuổi tư lợi; trong khi đó hệ thống giấy phép nhiều tầng nấc lại tạo điều kiện cho nhiều quan chức cấp thấp trong bộ máy hành chính bòn rút các công ty tư nhân (Gorud, 2011). Kết quả là, các nhà hoạch định chính sách Ấn Độ thời kỳ này chỉ đề ra những kế hoạch không bao giờ thực hiện được.

Ở giai đoạn Đảng Quốc đại giữ vị trí thống lĩnh, Ấn Độ theo chủ nghĩa bảo hộ, áp dụng chính sách công nghiệp hóa theo hướng thay thế hàng nhập khẩu và hạn chế đầu tư nước ngoài vào trong nước. Nhà nước can thiệp mạnh vào nền kinh tế bởi các nhà lãnh đạo, đặc biệt là Thủ tướng Jawaharlal Nehru, không tin vào khu vực kinh tế tư

nhân nhỏ bé cũng như mong muốn xây dựng một nền kinh tế mang màu sắc XHCN theo mô hình Xô-viết (Gorud, 2011).

Theo chủ trương này, khu vực DNNN được nhà nước tập trung nguồn lực để phát triển, trong khi khu vực kinh tế tư nhân lại bị kìm hãm bởi nhiều biện pháp hành chính khác nhau. Một trong những công cụ giúp nhà nước thực hiện chính sách này là hệ thống giấy phép Raj. Theo đó, các công ty tư nhân buộc phải xin phép Chính phủ trong mọi hoạt động kinh doanh. Cụ thể, các công ty này phải xin dấu của 80 cơ quan chính phủ để có thể hoạt động. Không những thế, Nhà nước còn điều tiết sản lượng được phép sản xuất của từng ngành. Hệ thống giấy phép này là nguồn gốc của “tốc độ tăng trưởng Hindu”, ám chỉ mức tăng trưởng rất thấp, của Ấn Độ trong thời kỳ này (Schuman, 2010).

Hệ thống pháp quyền

Hệ thống pháp luật của Ấn Độ trong giai đoạn Đảng Quốc đại nắm quyền thống lĩnh thừa kế ảnh hưởng từ nhiều nguồn, bao gồm tư pháp thời thuộc địa Anh và hệ thống luật lệ của các tiểu vương quốc Ấn Độ khoảng giữa thế kỷ XIX trở về trước. Cơ quan tư pháp phân ra làm nhiều cấp độ tòa án, mỗi tòa án có quyền hành khác nhau phụ thuộc vào cấp độ và thẩm quyền được trao khác nhau. Hiến pháp quy định tư pháp Ấn Độ độc lập với hành pháp và lập pháp. Tuy nhiên, dưới thời Thủ tướng Nehru, trong nhiều trường hợp, như cải cách ruộng đất vào đầu những năm 1950, Hiến pháp và luật được diễn giải theo hướng biện minh cho những quyết định quan trọng do chính quyền đưa ra (Mandrinath, 2015).

Tham nhũng là một trong những vấn đề nhức nhối của Ấn Độ trong giai đoạn Đảng Quốc đại thống lĩnh, và chính một trong những cáo buộc tham nhũng liên quan đến lãnh đạo của Đảng Quốc đại đã khiến Đảng này thất bại trong cuộc bầu cử 1977. Ở chính quyền cấp địa phương, tham nhũng còn trầm trọng hơn, khi các công chức, viên chức thường không coi trọng những chỉ đạo từ phía trên, mà chạy theo lợi ích cá nhân. Hệ thống giấy phép Raj mang nặng tính xin cho tạo điều kiện cho tham nhũng tràn lan ở cấp địa phương (Herring, 1999).

Trách nhiệm giải trình

Ở giai đoạn hậu thuộc địa, Nhà nước Ấn Độ, với sự lãnh đạo của Đảng Quốc đại, tự nhận mình là người bảo vệ và có trách nhiệm xóa đói giảm nghèo cũng như phát triển con người. Nhà nước thời Nehru đã tập trung được quyền lực rất mạnh vào tay trung ương để theo đuổi lý tưởng thực thi công bằng xã hội và tự do xã hội. Chính việc tin tưởng quá mạnh vào sự lãnh đạo của Nehru và Đảng Quốc đại đã khiến cho hoạt động củaXHDS trong giai đoạn Đảng này nắm quyền thống lĩnh tại Ấn Độ không thực sự có sức sống và dần dần bị mất tự do.

Sau khi giành độc lập, nhiều NGOs hoạt động dưới quyền của Nhà nước và trở thành công cụ thực thi chính sách của Nhà nước. Trong giai đoạn điều hành của Indira Gandhi (1967-1977), XHDS bị kìm kẹp chặt chẽ hơn nữa. Điều này bắt nguồn từ Luật Tình trạng Khẩn cấp của bà Indira Gandhi, theo đó, nhiều quyền chính trị và quyền dân sự của người dân bị cấm đoán. Các hoạt động chính trị bị cấm, thông tin bị kiểm duyệt chặt chẽ. Có 26 tổ chức chính trị từ cánh tả tới cánh hữu bị cấm hoạt động. Các chính trị gia đối lập bị bỏ tù và cuộc bầu cử quốc hội tháng 3/1976 bị hủy bỏ. Chính phủ cấm các tổ chức tình nguyện hoạt động và cho phép duy nhất các NGOs phi chính trị liên quan tới phúc lợi xã hội và dịch vụ phân phối. Theo khoản 5 của luật này, Chính phủ có quyền xóa sổ bất cứ tổ chức chính trị nào không thuộc đảng phái của đảng cầm quyền (Sahoo, 2013).

Sau một quãng thời gian gián đoạn, đánh mất vị trí thống lĩnh do thất bại trong tổng tuyển cử năm 1977, Đảng Quốc đại của bà Gandhi trở lại cầm quyền trong giai đoạn 1980-1984. Khi lên nắm quyền trở lại, bà Gandhi hạn chế hoạt động của phong trào tình nguyện, vốn nở rộ trong giai đoạn Đảng đối lập Janata cầm quyền. Bà buộc các NGOs nhận tài trợ từ nước ngoài phải đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, lập tài khoản riêng và chỉ được nhận tất cả các khoản tài trợ bằng tài khoản đó, và phải thông báo với cơ quan chủ quản số tiền nhận được. Luật này cho phép Nhà nước cấm bất cứ tổ chức nào được

nhận tiền từ nước ngoài, nếu Nhà nước thấy tổ chức đó có hoạt động chính trị thay vì là một NGO trung lập. Như vậy, các NGOs thời Indira Gandhi bị giới hạn hoạt động chỉ trong lĩnh vực phúc lợi xã hội và các hoạt động phi chính trị.

Cùng chung với sự hạn chế phát triển củaXHDS, các quyền cá nhân khác như quyền tự do thông tin, tự do báo chí, tự do ngôn luận không được bảo đảm tuyệt đối trong xã hội Ấn Độ giai đoạn Đảng Quốc đại nắm quyền thống lĩnh, đặc biệt trong giai đoạn gia đình Gandhi cầm quyền.

1.3.2.3. Hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh ở Đài Loan (1949-1990)

Quá trình hình thành

Tháng 12/1949, Tưởng Giới Thạch dời chính phủ của ông đến Đài Loan, và Đài Bắc biến thành thủ đô tạm thời của Trung Hoa Dân Quốc (còn được gọi là “thủ đô thời chiến”). Từ thời điểm này trở đi, Quốc Dân Đảng kiểm soát Đài Loan, Kim Môn, quần đảo Matsu. Quốc Dân Đảng tiếp tục khẳng định chủ quyền đối với “Trung Quốc”, mà đảng này định nghĩa bao gồm Trung Hoa Dân Quốc đại lục, Đài Loan, Mông Cổ và các khu vực khác.

Năm 1950, Tưởng Giới Thạch nhậm chức tại Đài Bắc. Quốc Dân Đảng thống trị Đài Loan trong chế độ độc tài một đảng cho đến khi cải cách diễn ra từ những năm 1970 đến những năm 1990. Trong những năm 1970, Quốc Dân Đảng mới bắt đầu cho phép các cuộc bầu cử bổ sung được diễn ra tại Đài Loan để lấp đầy ghế trống trong Quốc hội. Mặc dù các đảng phái đối lập không được phép hoạt động, nhưng các đại diện ngoài đảng được cho phép tham gia quốc hội.

Trong những năm giữa thập niên 1980, chính phủ do Quốc Dân Đảng lãnh đạo quyết định thay đổi chính sách, chuyển từ hệ thống một đảng sang đa đảng; cũng trong thời gian này, phong trào “Tangwai” - một phong trào chính trị ủng hộ việc bầu cử cho những người không thuộc Quốc Dân Đảng từ cuối thập niên 1970 - ngày càng

thu hút được nhiều sự ủng hộ của dân chúng. Phong trào này dẫn đến sự ra đời của Đảng Dân chủ Tiến bộ ngày 28/9/1986, từ đó đảng này cạnh tranh với Quốc Dân Đảng trong các cuộc bầu cử nghị viện. Đài Loan chuyển từ chế độ một đảng thống lĩnh sang đa nguyên lưỡng cực (polarized pluralism).

Bộ máy nhà nước

Trước khi quá trình dân chủ hóa tại Đài Loan diễn ra, Đài Loan có một bộ máy hành chính nhà nước tương đối nhiều quyền lực, ít phải chịu trách nhiệm giải trình đối với người dân và gắn bó chặt chẽ với hệ thống đảng của Quốc Dân Đảng. Tuy nhiên, khi quá trình dân chủ hóa diễn ra, mối liên hệ giữa đảng này và bộ máy hành chính nhà nước đã bị suy giảm, dù rằng vào những năm 1990, mối quan hệ này vẫn còn rất gần gũi. Với sự thành lập của Lập pháp Viện (Legislative Yuan) vào cuối những năm 1990, cơ quan lập pháp trở nên độc lập hơn với cơ quan hành pháp. Đặc biệt, các chính trị gia đối lập từ Đảng Tiến bộ Dân chủ và Đảng Mới (the New Party) đã có thể nâng cao tầm ảnh hưởng nhằm tạo điều kiện cho họ tác động đến việc ra chính sách. Vai trò của Quốc Dân Đảng trong Lập pháp Viện và tầm ảnh hưởng của nó tới việc bầu cử cũng như bổ nhiệm các vị trí dân sự cũng bị suy yếu dần.

Mặc dù là một đảng độc tài duy nhất tại Đài Loan sau năm 1949, Quốc Dân Đảng đã tạo dựng được một chính quyền kỷ trị tập trung vào thực hiện những cải cách kinh tế theo hướng thị trường tại quốc đảo này. Các cải cách quan trọng trong thập kỷ 1950 bao gồm ổn định kinh tế vĩ mô, đầu tư lớn vào nông nghiệp và phát triển nông thôn, thực hiện công nghiệp hóa thay thế nhập khẩu. Đầu những năm 1960, Chính phủ bắt đầu thực hiện các chính sách định hướng xuất khẩu.

Cũng trong thập niên 1950, tại Đài Loan đã diễn ra cuộc tranh luận trong nội bộ Quốc Dân Đảng về việc lựa chọn khu vực tư nhân hay khu vực nhà nước làm động lực tăng trưởng kinh tế. Cuối cùng khu vực tư nhân đã được lựa chọn. Nếu như vào năm 1952, khu vực DNNN chiếm tới 56% tỉ trọng giá trị sản xuất công nghiệp thì vào đầu thập niên 1970, con số này xuống còn 20% (Amsden, 1979). Kết hợp với chính sách

định hướng xuất khẩu, các doanh nghiệp tư nhân Đài Loan đã cạnh tranh với các doanh nghiệp của các quốc gia khác để giành thị phần xuất khẩu sang các nền kinh tế thị trường lúc bấy giờ, đặc biệt là Mỹ.

Mặc dù vậy, chính quyền của Quốc Dân Đảng vẫn duy trì khu vực DNNN tương đối lớn trong nhiều lĩnh vực công nghiệp nặng như luyện thép, luyện nhôm, hóa dầu, đóng tàu và tài chính ngân hàng. Trong suốt 40 năm thiết quân luật, tất cả các lãnh đạo của DNNN đều là các đảng viên trung thành với Quốc Dân Đảng. Từ những năm 1980, chính phủ Đài Loan bắt đầu tiến hành tư nhân hóa mạnh mẽ các DNNN.

Song song với việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, Quốc Dân Đảng dành sự quan tâm nhất định đến khía cạnh phân phối thu nhập. Nhờ việc thúc đẩy tăng trưởng thông qua các doanh nghiệp vừa và nhỏ, Đài Loan không có những tập đoàn kinh tế khổng lồ như ở nhiều quốc gia Đông Á khác. Thu nhập được phân bổ đều hơn. Hơn thế, chính quyền Đài Loan đã đầu tư rất nhiều vào hệ thống giáo dục. Nhờ chính sách đầu tư thích đáng cho giáo dục, Đài Loan đã trang bị được vốn con người cho người dân nước mình, qua đó đảm bảo được thu nhập thông qua công việc chứ không trông đợi vào hệ thống phúc lợi của Chính phủ.

Có thể thấy Quốc Dân Đảng đã thành công trong việc xây dựng một bộ máy hành chính nhà nước kiến tạo phát triển. Tuy từng giai đoạn, Quốc Dân Đảng đã chuyển hóa nền kinh tế Đài Loan từ một quốc đảo phụ thuộc chủ yếu vào nông nghiệp và thủy sản sang một nền kinh tế định hướng xuất khẩu hàng hóa gia công và cuối cùng trở thành một nền kinh tế sáng tạo, năng động vào bậc nhất châu Á. Đài Loan trở thành quốc gia đầu tiên ở khu vực Đông Á gia nhập nhóm Các nền kinh tế công nghiệp mới (New Industrialized Economies - NIEs) (Lau, 2002).

Hệ thống pháp quyền

Vào những năm 1950, Quốc Dân Đảng thông qua một đạo luật khiến cho tòa án hiến pháp gặp khó khăn trong việc kiểm soát các hoạt động tư pháp. Tuy nhiên, Đảng này chưa bao giờ giành được toàn bộ quyền lực của tòa án. Quốc Dân Đảng đã áp dụng nhiều biện pháp và kênh dẫn truyền khác nhau để can thiệp vào hệ thống tư pháp, bao

gồm quản lý nhân sự, chuyển giao việc làm, quản lý tài chính cũng như quản lý và tổ chức nội bộ. Nghiên cứu của Wu và Huang (2004) chỉ ra rằng bởi các tòa án đã từ lâu đã thao túng chính trị, trong giai đoạn này xã hội mất lòng tin vào hệ thống tư pháp. Đại đa số các ứng cử viên của hệ thống tư pháp là thành viên của đảng cầm quyền. Một trong những hậu quả là ngành tư pháp đã không thể điều tra nghiêm ngặt việc mua bán phiếu bầu trong các cuộc bầu cử. Các cơ quan tư pháp dù đã thực hiện nhiều biện pháp để ngăn chặn nhưng vẫn không thu được kết quả mong muốn.

Trong quá trình phát triển về sau, thẩm phán bắt đầu được phân cấp thứ bậc, và họ có xu hướng đi theo truyền thống của Nhật Bản hơn là Trung Hoa đại lục. Nền tảng của nền tư pháp độc lập tại Đài Loan được bắt nguồn từ những thẩm phán này (Ginsburg, 2010).

Trách nhiệm giải trình

Trong giai đoạn Quốc Dân Đảng thống lĩnh, XHDS Đài Loan bị suy yếu để phục vụ cho mục đích điều hành. Không có tổ chức chính trị nào được phép thành lập trong giai đoạn này. Các biện pháp hành chính được triển khai nhằm quản lý khu vực xã hội và thiết lập trật tự xã hội. Chính quyền Tưởng Giới Thạch ngăn cấm sự hình thành các hoạt động tình nguyện, bởi lo sợ rằng các tổ chức tình nguyện có nguy cơ hình thành nên các lực lượng chống lại chính phủ. Cách điều hành trật tự xã hội áp đặt từ trên xuống ngăn chặn sự tương tác xã hội trong mọi lĩnh vực (Lin, Liao, và Field, 2005).

Dưới chế độ thiết quân luật (1949-1987), Chính phủ áp đặt kiểm soát báo chí, cấm đoán các đảng phái chính trị khác hoạt động, hạn chế tự do ngôn luận, tự do báo chí và lập hội. Hơn thế, từ năm 1950 đến năm 1952, Quốc Dân Đảng thiết lập một mạng lưới các chi bộ đảng của mình trong chính phủ, quân đội và xã hội, buộc mọi đảng viên phải tuân theo các chỉ thị hoặc nghị quyết của Đảng. Tuy nhiên, các quyền cá nhân của công dân không bị kiểm soát, miễn là chúng không mâu thuẫn với chính sách của chính quyền, và không liên quan đến các hoạt động chính trị.

Trong những năm đầu thập niên 1980, nhiều phong trào đấu tranh trong xã hội nổ ra, khiến Quốc Dân Đảng nói lỏng kiểm soát với các XHDS. Các phong trào này là nguồn gốc hình thành Đảng Dân chủ Tiến bộ. Năm 1987, Tưởng Kinh Quốc, con trai Tưởng Giới Thạch, kết thúc gần bốn thập niên chế độ thiết quân luật của Đài Loan, nói lỏng quyền kiểm soát của Chính phủ đối với người dân, và thực hiện những bước tiến quan trọng để tiến tới việc bảo vệ nhân quyền cũng như tạo nên một chế độ chính trị dân chủ, bao gồm cả việc chấm dứt hầu hết các chính sách cấm đoán đối với truyền thông.

1.3.2.4. Hệ thống chính trị một đảng lãnh đạo ở Nhật Bản (1955-1990)

Quá trình hình thành

Hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh của Nhật Bản hình thành vào giai đoạn sau Thế chiến II, khi nước Nhật bại trận và phải chịu sự kiểm soát của quân Đồng minh, đại diện là Mỹ. Đảng Dân chủ Tự do (LDP) được thành lập vào năm 1955 thông qua việc sáp nhập hai đảng bảo thủ lớn của Nhật Bản là Đảng Tự do Nhật Bản và Đảng Dân chủ Nhật Bản. Được chính quyền Mỹ ủng hộ, LDP giành thắng lợi trong cuộc bầu cử năm 1955 và lãnh đạo nước Nhật trong một thời gian dài mà không bị thách thức bởi các chính đảng khác cho đến thời điểm hiện tại (ngoại trừ giai đoạn 1993-1994 và 2009-2012).

Bộ máy nhà nước

Mặc dù LDP là đảng thống lĩnh tại Nhật Bản trong 70 năm qua nhưng đất nước này vẫn duy trì được sự độc lập đáng kể giữa bộ máy hành chính nhà nước với bộ máy chính trị (Gorud, 2011). Bộ máy hành chính nhà nước tương đối tự chủ trong việc xây dựng các chiến lược phát triển kinh tế và phối hợp chính sách giữa các bộ ngành và với khu vực doanh nghiệp để phát triển kinh tế. Bộ Công nghiệp và Thương mại quốc tế (MITI) được thành lập từ sau Thế chiến II đóng vai trò quan trọng bậc nhất trong việc điều tiết định hướng nền kinh tế. MITI có mối quan hệ khá khăng khít với LDP. Với các vấn đề liên quan đến chính sách công nghiệp, LDP cho phép MITI có khoảng

không gian tự chủ rất lớn để hành động. Rất hiếm có một bộ nào ở Nhật Bản cũng như ở ngoài Nhật Bản được hưởng quyền tự chủ lớn đến vậy (Okimoto, 1989, tr.181). Với sự ổn định về hệ thống chính trị, các quan chức của MITI, với sự hỗ trợ của Bộ Tài chính và Bộ Ngoại giao, đã có thể xây dựng và theo đuổi được những chính sách phát triển công nghiệp dài hạn.

Các chính sách phát triển do bộ máy nhà nước của Nhật Bản đề xuất ít gặp phải sự phản đối của các nhóm lợi ích, chủ yếu là nhờ LDP đã xây dựng được một hệ thống các chi bộ đảng rộng khắp và bao trùm mọi tầng lớp của Nhật Bản, từ nông thôn cho tới thành thị, từ tầng lớp lao động cho tới giới thương gia. Một bộ phận đảng viên của LDP xuất thân từ các tầng lớp dân cư khác nhau được đưa vào tham gia bộ máy nhà nước, trở thành cầu nối quan trọng giữa LDP và bộ máy nhà nước.

Nhờ việc cho phép bộ máy nhà nước hoạt động tương đối độc lập trong việc xây dựng và theo đuổi các chính sách kinh tế dài hạn, hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh ở Nhật Bản đã duy trì được tốc độ tăng trưởng cao tại Nhật Bản trong suốt bốn thập niên sau Thế chiến II. Không những thế, đảng này còn đảm bảo được sự phân phối thu nhập tương đối bình đẳng trong xã hội Nhật Bản. Để làm được điều này, Chính phủ Nhật Bản đã tăng đáng kể tỷ lệ chi tiêu ngân sách trên GNP, đặc biệt cho an sinh xã hội. Cụ thể, từ năm 1970 tới năm 1982, tỉ lệ tổng chi tiêu ngân sách trên GNP đã tăng từ mức 7% lên 17%. Cũng trong thời gian này, chi tiêu cho an sinh xã hội đã tăng từ 4.000 tỷ yên lên 36.000 tỷ yên (Okimoto, 1989, tr.191). Nhờ chính sách này, Nhật Bản luôn nằm trong nhóm đầu của các nước OECD xét trên khía cạnh bình đẳng thu nhập. Đây là một thực tế quan trọng cho thấy lợi ích của tăng trưởng kinh tế được phân bổ cho hầu hết các tầng lớp dân cư chứ không phải trong nhóm ủng hộ LDP.

Hệ thống pháp quyền

Do sự thống lĩnh của LDP, hệ thống lập pháp của Nhật Bản tương đối gắn kết với bộ máy hành pháp. Nghiên cứu của Johnson (1995) chỉ

ra rằng hệ thống công chức Nhật Bản nắm vai trò quan trọng trong quá trình lập pháp và đệ trình các dự án luật lên Nghị viện (Diet) để đảm bảo mục tiêu xây dựng chính sách nhất quán trong dài hạn.

Trong khi đó, hệ thống tư pháp lại độc lập gần như hoàn toàn với giới chính trị, được người dân hết sức tin tưởng. Sự độc lập của hệ thống tư pháp Nhật Bản là di sản được hình thành từ thế kỷ XIX, được quy định ngay trong Hiến pháp 1889 của Nhật Bản. Các thẩm phán Nhật Bản rất liêm chính. Tham nhũng trong xét xử là điều hiếm khi xảy ra (Haley, 2002).

Trách nhiệm giải trình

Theo Hiến pháp, người dân Nhật Bản được đảm bảo các quyền cá nhân rộng rãi nhất. Tuy nhiên, theo truyền thống, người dân Nhật Bản rất tin tưởng vào Chính phủ. Trong các thập niên 1960 và 1970, một bộ phận người dân Nhật Bản bắt đầu thực hành các quyền dân sự của mình như tự đứng ra tổ chức các phong trào hoà bình, bảo vệ môi trường, bình đẳng giới, v.v. Mặc dù vậy, các phong trào này chỉ mang tính địa phương và hiếm khi mở rộng ở cấp độ toàn quốc. Chỉ từ giữa thập niên 1990 trở lại đây, người dân Nhật Bản mới quan tâm hơn đến các hoạt động của XHDS. Điển hình là những cuộc vận động liên quan đến việc đóng cửa căn cứ quân sự Mỹ tại Okinawa, phong trào chống đối việc xây dựng nhà máy điện nguyên tử, v.v. (Vosse, 1999).

Sự tin tưởng của người dân vào bộ máy nhà nước xuất phát từ tinh thần trách nhiệm phụng sự nhân dân của công chức Nhật Bản. Theo truyền thống, công chức luôn nhấn mạnh đến trách nhiệm theo nghĩa bốn phận với dân, và bởi công chức cảm thấy rằng mình đã làm tròn bốn phận của mình nên họ thấy không cần thiết phải giải trình hoặc giải thích các hành động của mình. Ý niệm về trách nhiệm giải trình với dân chỉ mới được đưa vào trong hệ thống bộ máy nhà nước Nhật Bản cuối thập kỷ 1990. Đạo luật công bố thông tin hành chính mới chỉ được ban hành vào năm 1999, theo đó “Chính phủ giải trình các hoạt động của mình cho người dân”. Cũng vào năm 1999, đạo luật về lấy ý kiến người dân (public comment procedure) đối với việc ban hành

pháp luật hoặc những chính sách quan trọng cũng được ban hành (Kadomatsu, 2011).

1.4. Đánh giá mức độ hiệu quả của hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh tại Việt Nam

1.4.1. Lịch sử phát triển hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh tại Việt Nam

Hệ thống chính trị của Việt Nam hiện nay trên danh nghĩa là một hệ thống chính trị một đảng chuyên chính nhưng trên thực tế lại mang nhiều nét của một hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh. Điều này trái ngược với quá khứ, trong thời gian từ 1954-1975 tại miền Bắc, và từ 1975 đến 1988 tại Việt Nam, khi mà trên danh nghĩa là hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh, còn trên thực tế lại là một đảng chuyên chính.

ĐCSVN đã trực tiếp lãnh đạo khởi nghĩa và giành chính quyền vào năm 1945. Kể cả trong thời điểm ĐCSVN rút lui vào hoạt động bí mật và Việt Minh phải chia sẻ quốc hội và bộ máy hành pháp với các đảng phái khác trong năm 1946 thì ĐCSVN vẫn là đảng lãnh đạo các hoạt động của Chính phủ. Trong giai đoạn kháng chiến chống Pháp, 1946-1954, ĐCSVN¹ trực tiếp lãnh đạo toàn diện bộ máy nhà nước thời chiến.

Sau năm 1954, ĐCSVN chính thức trở thành một đảng chuyên chính lãnh đạo toàn diện ở miền Bắc. Mặc dù tại miền Bắc vẫn còn tồn tại hai đảng khác - Đảng Dân chủ và Đảng Xã hội, nhưng hai đảng này thực chất chỉ là những tổ chức xã hội do ĐCSVN lãnh đạo và không có ảnh hưởng gì về mặt chính sách.

Về cơ bản, trong giai đoạn 1954-1975, ĐCSVN đã áp dụng chính sách “Cộng sản thời chiến” của Lenin² để xây dựng chủ nghĩa xã hội tại

¹ Trong giai đoạn từ 1946-1975, ĐCSVN đổi tên thành Đảng Lao động Việt Nam. Sau năm 1975, ĐCSVN lấy lại tên như lúc ban đầu.

² Cộng sản thời chiến là chính sách mà chính quyền Xô Viết non trẻ do Đảng Bolshevik thực hiện, dưới sự chỉ đạo của Lenin, vận động mọi nguồn lực trong xã hội để phục vụ cho công cuộc bảo vệ chế độ mới, dưới sự đe dọa từ bên ngoài trong giai đoạn 1918-1921.

miền Bắc và hỗ trợ lực lượng cách mạng miền Nam lật đổ chế độ cộng hoà và kháng chiến chống Mỹ. Nội dung của chính sách cộng sản thời chiến là: nhanh chóng thực hiện “quốc doanh hóa” nền kinh tế bằng cách quốc hữu hóa tất cả các xí nghiệp lớn, sau đó cả xí nghiệp vừa và nhỏ; nhanh chóng xoá bỏ thương nghiệp tư nhân lớn và nhỏ như cấm buôn bán ở chợ trong một số thành phố, đóng cửa các trung tâm buôn bán lớn; nhà nước quản lý hầu hết nông sản, trưng thu và mua nông sản, chuyển mạnh sang phương thức Nhà nước quản lý trực tiếp sản xuất nông nghiệp. Bằng những chính sách này, sau một thời gian, ĐCSVN đã tập trung quyền lực tuyệt đối về tất cả các mặt kinh tế, chính trị, và xã hội. Ở một số khía cạnh nào đó, mô hình nhà nước này đã phát huy hiệu quả trong giai đoạn chiến tranh, giúp Việt Nam thống nhất đất nước.

Sau năm 1975, ĐCSVN tìm cách áp đặt mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung của miền Bắc cho miền Nam. Tuy nhiên, khi bước vào giai đoạn xây dựng lại đất nước sau chiến tranh và phát triển kinh tế, nền kinh tế chỉ huy, tập trung, bao cấp đã cho thấy sự lỗi thời của nó. Việt Nam đã trải qua một thập niên (1976-1986) với nền kinh tế suy sụp, lương thực không đủ tiêu dùng, siêu lạm phát diễn ra, và phải phụ thuộc rất nhiều vào nguồn viện trợ từ nước ngoài. Trước thực trạng đó, cùng với sự suy yếu rõ rệt của khối các nước XHCN ở Đông Âu và Liên Xô, tại Đại hội Đảng toàn quốc lần VI (1986), chính sách Đổi mới chính thức được thực hiện.

Chính sách này, về thực chất, là xoá bỏ nền kinh tế chỉ huy, chuyển dần sang xây dựng nền kinh tế thị trường. Với Đổi mới, Nhà nước bắt đầu chấp nhận sự tồn tại bình đẳng và hợp pháp của nhiều thành phần kinh tế (Đại hội đại biểu toàn quốc ĐCSVN lần IX quy định có sáu thành phần kinh tế: kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài), nhiều hình thức sở hữu (sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, sở hữu hỗn hợp). Tuy vậy, ở những giai đoạn đầu tiên thực hiện Đổi mới, quan điểm về kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo vẫn được giữ nguyên.

Song song với việc đổi mới về kinh tế trong nước, Việt Nam cũng tích cực hoà nhập với cộng đồng quốc tế trên nhiều phương diện. Việt Nam bình thường hóa quan hệ ngoại giao với Trung Quốc (1991), Mỹ (1995), gia nhập Hiệp hội các Quốc gia Đông Nam Á - ASEAN (1995), Tổ chức Thương mại Thế giới - WTO (2006), và tham gia Hiệp định Đối tác Chiến lược xuyên Thái Bình Dương - TPP (2015). Cả hai tiến trình này, đổi mới kinh tế và hoà nhập vào thế giới, đã tạo ra cho Việt Nam yêu cầu và động lực để có những nói lòng về mặt chính trị và xã hội.

Những cải cách về thể chế kinh tế dẫn đến những điều chỉnh nhất định về thể chế chính trị. Trên danh nghĩa, ĐCSVN là đảng chính trị hợp pháp duy nhất hoạt động tại Việt Nam sau khi Đảng Dân chủ Việt Nam và Đảng Xã hội bị giải tán năm 1988. Tuy nhiên, trên thực tiễn, quyền lực chính trị của ĐCSVN đã được chia sẻ cho nhiều lực lượng xã hội khác nhau và quyền lực tập trung tại Bộ Chính trị đã được phân quyền nhiều hơn cho các địa phương. Khu vực kinh tế tư nhân ngày càng được mở rộng và có ảnh hưởng đến cán cân quyền lực chính trị thông qua mối quan hệ thân hữu với những người nắm giữ quyền lực chính trị. Quốc hội có tiếng nói ngày càng lớn hơn trong sinh hoạt chính trị, tiêu biểu nhất là việc Quốc hội đã ra nghị quyết bác bỏ một số đề xuất của Chính phủ về dự án xây dựng đường sắt cao tốc vào năm 2010. Các tổ chức XHDS cũng ngày càng có nhiều tiếng nói hơn thông qua các cuộc tuần hành hoặc gửi kiến nghị tập thể lên các cơ quan của Quốc hội và Chính phủ.

Nhận định tổng quát, 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. Trong giai đoạn đầu tiên, 1986-1991, một số thay đổi mang tính điều chỉnh về bộ máy nhà nước đã được tiến hành, chẳng hạn như sáp nhập một số bộ chuyên

ngành thành một bộ mới có chức năng tổng hợp hơn. Nhưng phải sau khi Hiến pháp 1992 được ban hành thì hệ thống quản trị nhà nước của Việt Nam mới thực sự thay đổi mạnh mẽ. Những chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của 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 2013 đã có nhiều sửa đổi theo hướng xác lập và bảo vệ các quyền căn bản của cá nhân. Hiến pháp cũng đã quy định rõ hơn vai trò của Nhà nước trong mối quan hệ với thị trường và XHDS. Chức năng và quyền hạn của Chính phủ đã được xác lập rõ ràng qua Luật Tổ chức Chính phủ (2015). Tất cả những điều chỉnh này cho thấy hệ thống thể chế chính trị Việt Nam trên thực tế đã có sự dịch chuyển nhất định từ mô hình chuyên chính sang mô hình chính trị một đảng thống lĩnh như đã thấy ở nhiều quốc gia châu Á khác trong các giai đoạn khác nhau của lịch sử như Đài Loan, Singapore, và Nhật Bản, bất chấp việc trên danh nghĩa vẫn là một hệ thống chính trị chuyên chính do ĐCSVN độc quyền lãnh đạo.

Trong những phần dưới đây, chúng tôi sẽ đánh giá mức độ hiệu quả của hệ thống chính trị Việt Nam theo hướng xây dựng nhà nước kiến tạo dựa trên các tiêu chí đánh giá tính hiệu quả của một hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh.

1.4.2. Đánh giá tính hiệu quả của hệ thống chính trị của Việt Nam hiện nay

1.4.2.1. Bộ máy nhà nước¹

Tương tự như đa số các nhà nước hiện đại trên thế giới, Nhà nước Việt Nam hiện nay về tổng thể được tổ chức theo mô hình cộng hoà đại nghị, với cấu trúc đơn nhất (có 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). Mặc dù vậy, hệ thống chính trị

¹ Nội dung phần này được tóm lược từ Nguyễn Đình Cung và cộng sự (2015).

cấu thành Nhà nước Việt Nam vẫn 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. Cụ thể, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) của ĐCSVN đã khẳng định: “ĐCSVN là Đảng cầm quyền, lãnh đạo Nhà nước và xã hội”. Về cơ bản, ĐCSVN lãnh đạo bộ máy hành chính nhà nước thông qua hai biện pháp: đưa ra định hướng về chính sách và chủ trương lớn, và giới thiệu đảng viên nắm giữ các vị trí lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước bao gồm cả Chính phủ, Quốc hội, và hệ thống toà án. Không chỉ bố trí các đảng viên nắm giữ các vị trí lãnh đạo, ĐCSVN còn trực tiếp tham gia vào các công tác tuyển dụng và sử dụng đội ngũ công chức, viên chức thông qua các cấp ủy hoạt động tại các đơn vị. Ngoài ra, ĐCSVN còn đồng nhất đội ngũ nhân viên phục vụ trong các cơ quan Đảng, đoàn thể với đội ngũ công nhân viên chức phục vụ Nhà nước. Cụ thể, Nghị định số 24/2010/NĐ-CP về Quy định về tuyển dụng, sử dụng và quản lý công chức áp dụng cho cả các cơ quan trực thuộc ĐCSVN và các tổ chức chính trị - xã hội. Với cơ chế nhân sự như vậy, ĐCSVN hoàn toàn có đủ quyền lực để áp đặt được đường lối, chủ trương chính sách của mình cho các cơ quan nhà nước.

Sau những thay đổi về bộ máy nhà nước trong giai đoạn 1992-2012, 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 kinh tế thị trường như định giá, kiểm soát ngành nghề kinh doanh, và cung ứng hàng hóa và dịch vụ thông qua các DNNN đã được thu hẹp.

Mặc dù trên nguyên tắc, ĐCSVN chỉ lãnh đạo chủ trương, đường lối và quyết định những vấn đề lớn chứ không làm thay chính quyền, nhưng với việc ĐCSVN trực tiếp quản lý nhân sự của các cơ quan chính quyền, thì những người lãnh đạo tại các cơ quan chính quyền không thể hoặc không dám tự quyết định những vấn đề cụ thể, ngay cả nhỏ nhất nhất như sa thải một công chức nào đó không làm được việc. Chính cơ chế này dẫn đến tình trạng các cơ quan chính quyền vì sợ trách nhiệm, và để “an toàn” nên đùn đẩy trách nhiệm cho cấp ủy đảng, thẩm quyền vốn của mình nhưng vẫn trình ra xin quyết định của lãnh đạo Đảng. Hệ quả là tính năng động, sáng tạo, cũng như sự tự chủ trong việc đưa ra những quyết sách của bộ máy hành chính nhà nước bị suy giảm nghiêm trọng. Đây là một điểm yếu của hệ thống bộ máy nhà nước Việt Nam so với trường hợp các quốc gia Đông Á như Đài Loan và Nhật Bản, bởi chính các lãnh đạo bộ máy hành chính mới là người hiểu rõ và đưa ra các quyết sách tốt hơn là lãnh đạo chính trị.

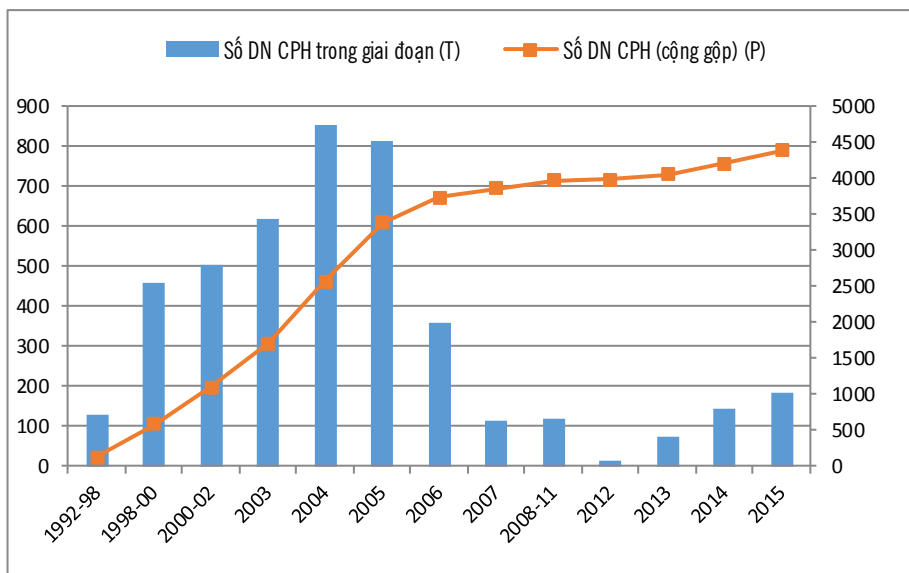
Hệ quả thứ nhất của cơ chế này trước hết là bộ máy hành chính nhà nước còn chồng chéo; chức năng của các cơ quan Chính phủ, Đảng và các đoàn thể chồng chéo lên nhau, trong khi các vấn đề mang tính chất liên ngành, liên vùng thì lại không giải quyết được. Đây là nguyên nhân khiến cho tỷ lệ chi thường 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.

Cụ thể, tỷ lệ thu ngân sách trên GDP trong nhiều năm ở mức từ 25-30%/GDP, tuy vẫn ở mức thấp so với các nước phát triển, nhưng lại cao hơn đáng kể so với các nước ASEAN-5. Tỷ lệ chi ngân sách trên GDP của Việt Nam liên tục tăng, nhiều năm vượt mức 30%. Xu hướng biến động của chi ngân sách song hành với thu ngân sách, khiến cho NSNN liên tục thâm hụt ở mức 5% GDP/năm. Mức chi ngân sách lớn, đặc biệt chi thường xuyên tăng nhanh từ 62,2% năm 2011 lên 67,03% năm 2014, phản ánh bộ máy hành chính nhà nước chồng chéo, kém hiệu quả. Chẳng hạn, so với Trung Quốc, một quốc gia có nền hành

chính tương đồng với Việt Nam, thì 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, cao hơn nhiều. Tỷ lệ này 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%.

Hệ quả tiếp theo là các cơ quan nhà nước không muốn “buông” doanh nghiệp. Khu vực DNNN vẫn còn rất lớn mặc dù Chính phủ đã tiến hành quá trình cổ phần hóa từ năm 1992. Trong giai đoạn 2006-2009, thay vì tiếp tục đẩy mạnh tiến trình cổ phần hóa, Chính phủ lại theo đuổi việc hình thành các tập đoàn kinh tế nhà nước với quy mô cực lớn từ nhiều tổng công ty, công ty nhà nước trước đó. Cụ thể có 12 tập đoàn lớn, nắm quyền kiểm soát những ngành, lĩnh vực quan trọng nhất của nền kinh tế, được thành lập trong thời gian này, như Petro Việt Nam (khai thác dầu khí), Vinalines (vận tải biển), Vinashin (đóng tàu), Vinatex (dệt may), EVN (điện lực), hay Vinacomin (khai khoáng).

Hình 1.6. Tốc độ cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, 1992-2015



Nguồn: Tổng hợp của nhóm tác giả từ các báo cáo của Chính phủ.

Ngoài khu vực DNNN, Việt Nam tiếp tục duy trì hệ thống các NNTMCPNN, gồm Vietcombank, Vietinbank, BIDV, Agribank, và một ngân hàng có quy mô bé hơn, Ngân hàng Phát triển Mekong (đã sáp nhập vào Maritime Bank vào ngày 21/7/2015), chiếm đến hơn một nửa số tín dụng của hệ thống ngân hàng Việt Nam. Cùng với khu vực DNNN, các NNTMCPNN đã giúp Chính phủ kiểm soát hoạt động của nền kinh tế. Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào nền kinh tế thông qua khu vực DNNN và các NHTMCPNN đã bóp méo sự vận hành của nền kinh tế thị trường, cản trở khu vực tư nhân phát triển. Đây được xem là nguyên nhân sâu xa dẫn đến những bất ổn vĩ mô của nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn 2008-2012 và kìm hãm nền kinh tế đạt mức tăng trưởng tiềm năng.

Một hệ quả nữa là năng lực cung ứng các dịch vụ công của Nhà nước 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.

1.4.2.2. Chế độ pháp quyền

Ý tưởng xây dựng nhà nước pháp quyền tại Việt Nam mới được ĐCSVN cân nhắc tại Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII vào năm 1994, sau đó chính thức được đưa vào Hiến pháp 1992 sửa đổi vào năm 2001. Đây là nỗ lực đầu tiên của ĐCSVN chuyển đổi

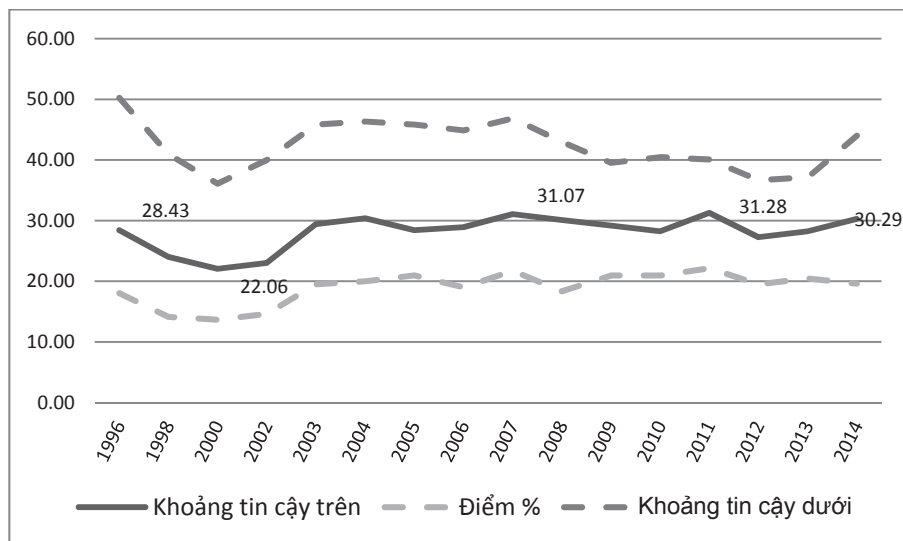
mô hình nhà nước tập quyền XHCN, trong đó quyền lực nhà nước tập trung hoàn toàn vào Quốc hội, sang nhà nước pháp quyền XHCN dựa trên nguyên tắc “Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Đến năm 2011, tại Đại hội Đảng XI, Cương lĩnh xây dựng đất nước (bổ sung và phát triển năm 2011) đã bổ sung một yếu tố mới vào nguyên tắc tổ chức và hoạt động của nhà nước pháp quyền XHCN của Việt Nam. Đó là yếu tố kiểm soát quyền lực nhà nước. Nguyên tắc được chỉnh sửa thành: “Quyền lực Nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và *kiểm soát* giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp”. Và nguyên tắc này đã chính thức được đưa vào Hiến pháp 2013. Tuy vậy, khác biệt giữa mô hình nhà nước pháp quyền của Việt Nam với của các nước khác từ trước tới nay là cả ba nhánh quyền lực này đều chịu sự lãnh đạo trực tiếp của ĐCSVN.

Với định hướng xây dựng nhà nước pháp quyền như vậy, hoạt động của Quốc hội đã có những thay đổi đáng kể. Chỉ trong vòng 10 năm, 2005-2015, Quốc hội đã thông qua được 238 luật, pháp lệnh (gồm 208 luật và 30 pháp lệnh), trong khi đó từ ngày 2/9/1945 đến 30/2/1986, Việt Nam chỉ ban hành 63 luật, pháp lệnh (Kim Thanh, 2015). Cần lưu ý rằng cách xây dựng luật của Việt Nam dựa trên nhu cầu thực tiễn thay vì sao chép nguyên xi các luật lệ từ một nền kinh tế thị trường đã phát triển khác. Khi xuất hiện các vấn đề hay hiện tượng mới, ĐCSVN và Chính phủ thường ban hành các văn bản dưới luật (như nghị quyết, nghị định, hoặc quyết định) cho phép thực hiện thí điểm và đưa ra các quy định điều chỉnh hành vi của các chủ thể kinh tế dẫn đến các hiện tượng mới này. Chẳng hạn Nghị quyết 10 của ĐCSVN năm 1988 để hợp thức hóa hệ thống khoán trong nông nghiệp hay các Nghị định cũng ban hành năm 1988 về quyền kinh doanh của khu vực phi nhà nước trong sản xuất công nghiệp, thương mại và xuất nhập khẩu. Các nghị quyết hay nghị định này sau đó được sửa đổi thành Luật Đất đai, Luật Doanh nghiệp tư nhân, Luật Công ty, Luật Thương mại, Pháp

lệnh Ngoại hối, v.v. Sau khoảng mười năm thi hành, các luật này được sửa đổi thành các luật mới, phản ánh các điều chỉnh bởi nhiều luật sửa đổi hoặc các thông tư, nghị định ban hành trong quãng thời gian đó.

Mặc dù Quốc hội đã thực hiện chức năng lập pháp tốt hơn nhưng năng lực của Quốc hội vẫn còn hạn chế. Điều này chủ yếu là vì số lượng đại biểu quốc hội chuyên trách còn ít. Trong khi các đại biểu kiêm nhiệm chức vụ từ các cơ quan khác của Chính phủ, Đảng, và tổ chức chính trị - xã hội còn nhiều. Hệ quả là hầu hết các bộ luật đều được các cơ quan khác nhau của Chính phủ chuẩn bị và đệ trình cho Quốc hội phê duyệt, trong khi lẽ ra đó phải là nhiệm vụ của các dân biểu. Điều này dẫn đến các cơ quan hành pháp thường chuẩn bị các bộ luật theo hướng duy trì quyền lực của mình. Đây là lý do chính yếu khiến cho chất lượng của các bộ luật ban hành còn thấp. Theo Chỉ số Chất lượng Xây dựng Luật pháp của Việt Nam của WB, điểm số của Việt Nam chưa từng vượt qua ngưỡng trung bình, và đang có xu hướng đi xuống kể từ năm 2007.

Hình 1.7. Chất lượng xây dựng luật pháp của Việt Nam, 1996-2014



Nguồn: WGI (2015).

Đối với lĩnh vực tư pháp, trong những năm gần đây, một số cải cách đã được đưa ra để làm nhánh này trở nên độc lập hơn. Trước năm 2002, tại Việt Nam chưa có một văn bản pháp luật nào chính thức xác định khái niệm tư pháp có nội hàm gì, cơ quan tư pháp gồm những cơ quan nào. Nghị quyết số 08-NQ/TW ngày 2/1/2002 của Bộ Chính trị về một số nhiệm vụ trọng tâm công tác tư pháp lần đầu tiên tiếp cận khái niệm tư pháp và cơ quan tư pháp dưới góc độ đường lối chính sách của Đảng về công tác tư pháp. Theo đó, nội dung của công tác tư pháp có phạm vi rất rộng, từ điều tra, truy tố, xét xử đến thi hành án. Và như vậy, các cơ quan tư pháp của Việt Nam không chỉ giới hạn ở hệ thống toà án xét xử như thông lệ ở các nhà nước pháp quyền khác mà còn bao gồm cả cơ quan điều tra, cơ quan kiểm sát, và cơ quan thi hành án. Ngoài ra, còn có các hoạt động hỗ trợ tư pháp như luật sư, công chứng, đấu giá, giám định tư pháp. Bên cạnh đó, ở Việt Nam, trong nhận thức của nhiều người dân và cơ quan có thẩm quyền, các cơ quan tư pháp còn bao gồm cả các cơ quan trong ngành tư pháp từ trung ương đến địa phương (Bộ Tư pháp, các Sở Tư pháp và các phòng tư pháp cấp huyện). Quan niệm này chỉ được thay đổi từ Hiến pháp 2013 với quy định tại Điều 102 khoản 2: “Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp”. Đây là lần đầu tiên trong Hiến pháp, cơ quan thực hiện quyền tư pháp ở Việt Nam được khẳng định là Tòa án nhân dân, theo đó, quyền tư pháp được hiểu là quyền xét xử (Lê Thu Hà, 2015). Như vậy, so với thời kỳ trước Hiến pháp 2013 thì quyền tư pháp và cơ quan tư pháp đã được định hình và thu hẹp phạm vi, dẫn đến những đổi mới trong nhận thức về quyền tư pháp ở Việt Nam.

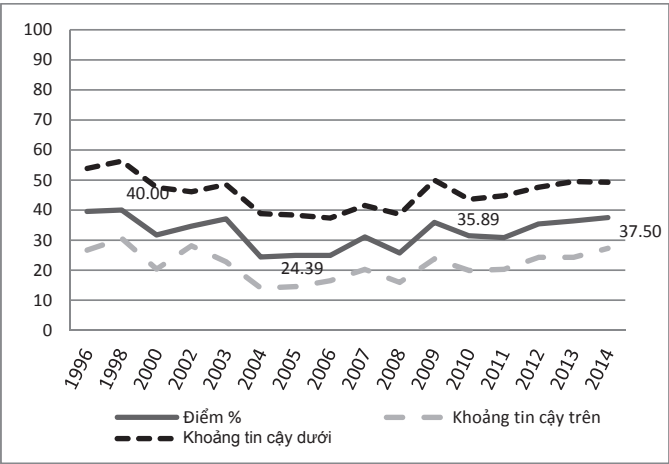
Do hệ thống tư pháp của Việt Nam vẫn đang trong giai đoạn phân tách khỏi các nhánh quyền lực khác của nhà nước nên các hoạt động tư pháp nhằm bảo vệ quyền tài sản của người dân, xét xử đúng người đúng tội, và ngăn chặn lạm quyền của quan chức nhà nước còn yếu. Theo Kết quả Khảo sát Chỉ số Cạnh tranh cấp tỉnh (PCI) năm 2013 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%). Có thể có nhiều nguyên nhân dẫn tới thực tế này, nhưng một trong những bất cập quan trọng là khâu thi hành kém hiệu quả. 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%. 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% (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015).

Tham nhũng là một trong những vấn nạn lớn nhất mà ĐCSVN đang phải đối mặt. Do hệ thống tư pháp vẫn chịu sự chỉ đạo trực tiếp từ ĐCSVN nên việc ngăn chặn lạm dụng quyền lực của các quan chức nhà nước là rất khó khăn. Đây là lý do khiến cho các tổ chức độc lập quốc tế đánh giá chung mức độ tham nhũng ở Việt Nam là rất nghiêm trọng và không có dấu hiệu cải thiện trong giai đoạn 20 năm vừa qua. Cụ thể, trong *Báo cáo Cạnh tranh Toàn cầu 2014* của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), các chỉ số liên quan đến vấn đề tham nhũng của Việt Nam trong đều khá thấp: sử dụng quỹ công không đúng mục đích (76/144), lãng phí chi tiêu công 83/144, độ tin cậy của cảnh sát (99/144), và tình trạng hối lộ (109/144). Đánh giá tương tự cũng đến từ WB trong chỉ số Worldwide Governance Indicator 2014. Trong giai đoạn từ năm 1996-2014, WB cho rằng khả năng kiểm soát tham nhũng của chính phủ Việt Nam giảm xuống (từ 40% còn 37,5%) (Hình 1.8). Còn theo Tổ chức Minh bạch Quốc tế, tình trạng tham nhũng ở Việt Nam tuy đã được cải thiện phần nào trong thời gian gần đây, tăng từ mốc 26 điểm lên mốc 31 điểm trong giai đoạn 2006-2014, nhưng xét về toàn diện, chỉ số này cho thấy mối lo ngại về tham nhũng của người dân vẫn còn rất lớn:

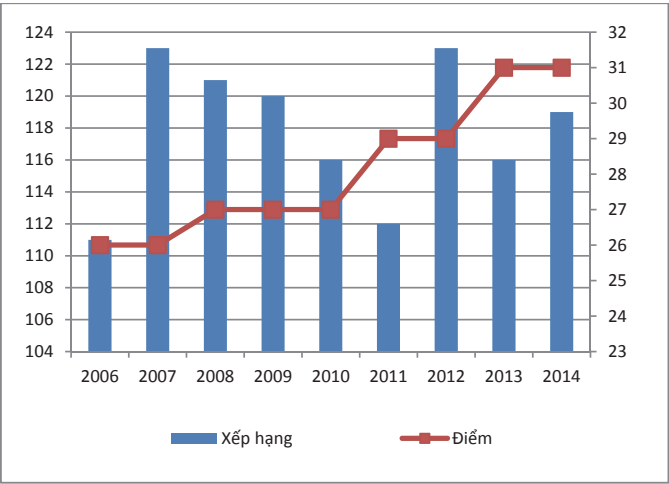
Chỉ số PCI của Việt Nam chưa bao giờ vượt qua mốc trung bình và xếp hạng của Việt Nam nằm ở nhóm cuối những quốc gia có PCI thấp nhất (xếp 119/175 quốc gia) (Hình 1.9).

Hình 1.8. Chỉ số khả năng kiểm soát tham nhũng của Việt Nam, 1996-2014



Nguồn: WGI 2015.

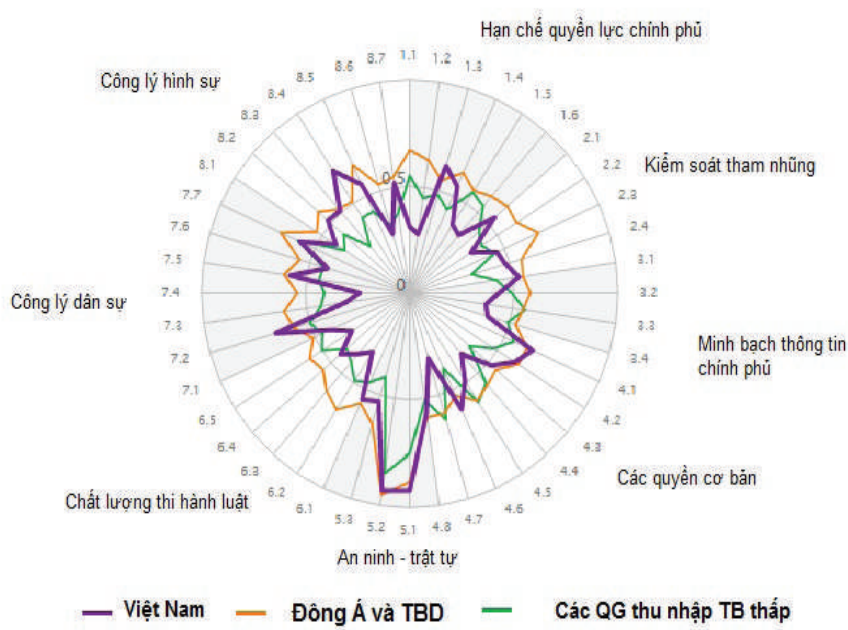
Hình 1.9. Điểm xếp hạng và vị trí xếp hạng của Việt Nam theo Chỉ số Nhận thức Tham nhũng (PCI) qua các năm, 2006-2014



Nguồn: Transparency International (2015).

Tóm lại, hệ thống pháp quyền của Việt Nam vẫn đang trong quá trình xây dựng. Tuy nhiều bộ luật được ban hành trong những năm qua nhưng chất lượng và khả năng thực thi chúng còn yếu. Điều này được phản ánh qua Chỉ số Pháp quyền (Rule of Law Index) của World Justice Project, theo đó Việt Nam có tổng điểm 0,50 (2015), đứng thứ 12/15 nước xếp hạng trong khu vực, và 64/102 thế giới. So với năm 2014, Việt Nam có tăng 0,02 điểm (từ 0,48). Đáng chú ý là trong tám nhân tố được dùng để đánh giá chỉ số pháp quyền, thì Việt Nam lại có điểm khá thấp trong yếu tố hạn chế quyền lực nhà nước, có mức điểm dưới trung bình (0,42), trong đó điểm thành phần về hạn chế quyền của tư pháp (0,28) và kiểm tra hoạt động chính phủ (0,38) thuộc hàng thấp nhất châu Á.

Hình 1.10. Chỉ số Pháp quyền Việt Nam (2015)

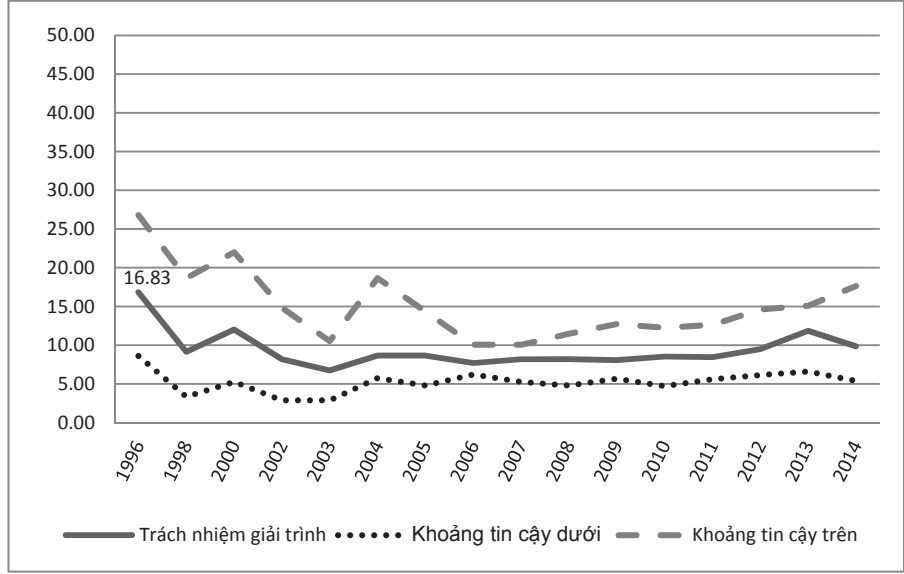


Nguồn: World Justice Project (2015).

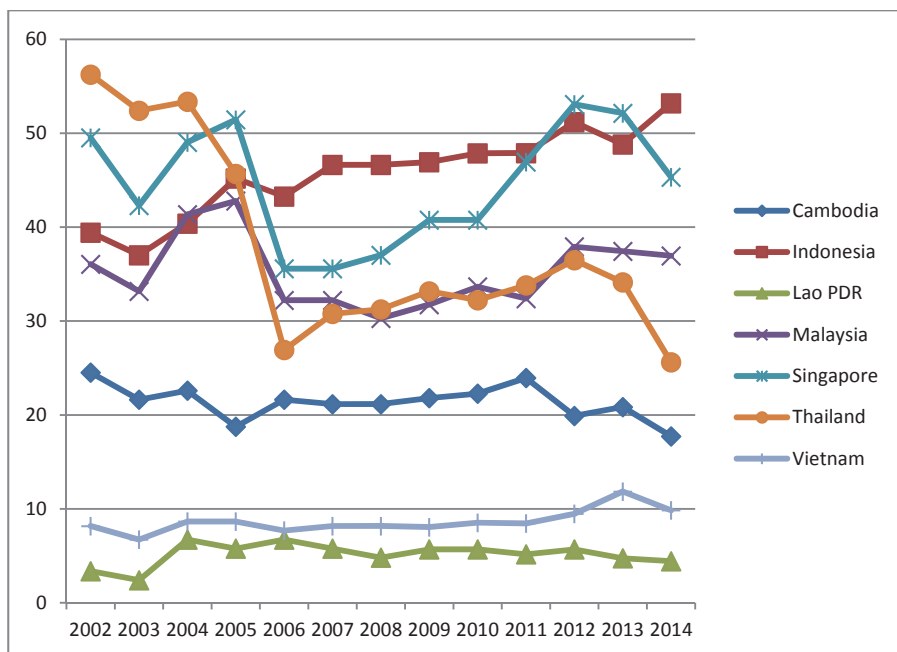
1.4.2.3. Trách nhiệm giải trình

Trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước Việt Nam vẫn còn rất thấp mặc dù cũng có những tiến bộ nhất định trong những năm vừa qua. Điều này được phản ánh qua chỉ số của Worldwide Governance Indicators của WB về trách nhiệm giải trình (Voice and accountability). Theo đó, Chỉ số về trách nhiệm giải trình của Việt Nam là rất thấp so với mặt bằng chung với các nước trong khu vực, cụ thể Chỉ số về trách nhiệm giải trình của Việt Nam chỉ nhỉnh hơn Lào và thấp hơn rất nhiều so với các nước khác trong ASEAN (Hình 1.11 và 1.12).

Hình 1.11. Chỉ số về trách nhiệm giải trình của Việt Nam, 1996-2014



Nguồn: WGI (2015).

Hình 1.12. Chỉ số về trách nhiệm giải trình của Việt Nam so sánh với các nước trong khu vực, 2002-2014

Nguồn: WGI (2015).

Trước hết, do sự phân tách quyền lực giữa ba nhánh hành pháp, lập pháp, và tư pháp của Việt Nam còn chưa thực sự tốt nên các hoạt động giải trình lẫn nhau của các cơ quan thuộc ba nhánh quyền lực này khá mờ nhạt. Hoạt động giải trình được biết đến nhiều nhất là các phiên chất vấn một số thành viên của Chính phủ tại các kỳ họp Quốc hội. Tuy nhiên, do Quốc hội chỉ họp hai lần một năm và các chất vấn lại không có tính ràng buộc về thi hành nên rất nhiều vấn đề kinh tế - xã hội được chất vấn hết năm này đến năm khác nhưng không có nhiều tiến triển. Ngoài ra, rất ít đại biểu Quốc hội không phải là Đảng viên ĐCSVN. Chính điều này khiến cho các cuộc họp Quốc hội không khác nhiều so với các cuộc họp nội bộ của ĐCSVN. Quốc hội hầu như không có khả năng đảo ngược lại những định hướng hay quyết định mà Ban Chấp hành Trung ương ĐCSVN thông qua trước đó.

Hiện tại Việt Nam chưa có Toà án Hiến pháp để giám sát các hoạt động của nhánh hành pháp và lập pháp. Các thiết chế thanh tra, điều tra độc lập cũng chưa có. Thay vào đó, Việt Nam có Ban Chỉ đạo Trung ương về phòng, chống tham nhũng trực thuộc ĐCSVN và Thanh tra Chính phủ trực thuộc Chính phủ thực hiện các nhiệm vụ thanh tra hoạt động của các cơ quan nhà nước nhằm phòng ngừa tham nhũng. Do trực thuộc Đảng và Chính phủ, các cơ quan giám sát này có xu hướng tránh xung đột với các cơ quan khác, dẫn đến việc không phát hiện được kịp thời các biểu hiện tham nhũng, thất thoát tài sản công. Tiêu biểu nhất là trường hợp của Tập đoàn Vinashin. Các cơ quan thanh tra, giám sát khác nhau của Chính phủ và Quốc hội thực hiện tới 11 lần thanh tra nhưng không phát hiện được sai phạm.¹ Đối với hệ thống tư pháp, Quốc hội có Ủy ban Tư pháp thực hiện nhiệm vụ giám sát một số hoạt động tư pháp, bao gồm cả hoạt động xét xử, thi hành án, và hỗ trợ tư pháp. Tuy nhiên, các hoạt động giải trình này chỉ mang tính góp ý xây dựng, chứ không có tính ràng buộc pháp lý.

Mức độ giải trình của hệ thống chính trị với bên ngoài còn thấp hơn nữa. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng này. Thứ nhất là vì XHDS, tức quyền lập hội và tổ chức của các cá nhân độc lập với chính quyền, tại Việt Nam vẫn chưa được công nhận chính thức dù rằng đã tồn tại trên thực tế. Các văn bản về luật và dưới luật của Việt Nam hầu như chưa sử dụng thuật ngữ XHDS² và cũng không điều chỉnh các tổ chức XHDS theo nghĩa rộng như trên. Theo định nghĩa từ một lãnh đạo cấp cao của Bộ Nội vụ, thì “xã hội dân sự” ở Việt Nam:

¹ *Người lao động*, 2/11/2010, <http://nld.com.vn/thoi-su-trong-nuoc/mo-xe-trach-nhiem-vu-vinashin-20101102013642939.htm>

² Nghị định số 53/2008/NĐ-CP của Chính phủ: *Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Viện Khoa học xã hội Việt Nam* có nhắc đến thuật ngữ “xã hội dân sự”. Cụ thể Điều 2 của Nghị định này đề cập đến nhiệm vụ của Viện Khoa học Xã hội là phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; phát triển XHDS và nền dân chủ XHCN ở Việt Nam.

“...Bao gồm các tổ chức chính trị - xã hội - nghề nghiệp, xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, nhân đạo, từ thiện, hữu nghị; các tổ chức cộng đồng theo dòng tộc, sở thích, câu lạc bộ,...; các tổ chức dịch vụ công và các quỹ không phải do Nhà nước lập ra, hoạt động phi lợi nhuận, dưới sự lãnh đạo của ĐCSVN, tuân thủ các quy định của pháp luật và tích cực phối hợp hoạt động với Nhà nước nhằm góp phần thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh.”¹ (Trần Anh Tuấn, “Một số vấn đề cần lưu ý vềXHDS”)

Theo nghĩa này, các tổ chức “xã hội dân sự” ở Việt Nam thực chất là các “hội” được Nhà nước công nhận theo quy định của Nghị định số 45/2010/NĐ-CP ban hành năm 2010 (Hiến Việt Nam cũng chưa có luật về hội, dù Hiến pháp có quy định quyền lập hội là quyền lợi hợp pháp của công dân). Cho tới nay vẫn chưa có một thống kê đầy đủ và chính thức về số lượng các tổ chức XHDS ở Việt Nam. Theo Thang Văn Phúc (2010), ở Việt Nam có khoảng 15.000 hiệp hội hoạt động.² Nếu các đoàn thể quần chúng, các tổ chức chính trị - xã hội được gộp vào nhóm XHDS, có đến 74% công dân Việt Nam là thành viên của một tổ chức và 62% là thành viên của ít nhất hai tổ chức xã hội (Norlund, 2007). Theo báo cáo của CIVICUS (2006, tr.78), Việt Nam, trên sổ sách thống kê, là một trong những nhóm nước có tỷ lệ người tham gia các tổ chức XHDS cao nhất ở châu Á: trung bình mỗi người Việt Nam là thành viên của 2,33 tổ chức, trong khi con số này ở Trung Quốc là 0,39 và Singapore là 0,86.

Tuy nhiên, các tổ chức dân sự của Việt Nam hoàn toàn không độc lập với các cơ quan nhà nước. Để được công nhận, chúng phải được một cơ quan nhà nước nào đó bảo trợ. Vì vậy, vai trò giám sát quyền lực nhà nước của các tổ chức XHDS tại Việt Nam hiện rất mờ nhạt.

¹ Ông Trần Anh Tuấn là Thứ trưởng Bộ Nội vụ, Viện trưởng Viện Khoa học Tổ chức Nhà nước, Bộ Nội vụ (2014).

² Ông Thang Văn Phúc là Thứ trưởng Bộ Nội vụ khi đưa ra số liệu này tại bài phát biểu mang tên “Tổng quan về hội, tổ chức phi chính phủ và thể chế pháp lý cho các tổ chức xã hội ở Việt Nam” tại hội nghị thường niên về NGOs do VUSTA tổ chức năm 2010.

Đây là khiến cho Việt Nam không được đánh giá cao về môi trường phát triển cho các tổ chứcXHDS. Trong bảng xếp hạng EEI (Enabling Environment Index) (2013) về thúc đẩy môi trường cho XHDS, Việt Nam xếp thứ 100/109, thấp nhất trong số các nước ở Đông Á (đạt điểm 0,37/1).

Thứ hai, bên cạnh việc XHDS chưa được thừa nhận, Việt Nam vẫn chưa có hệ thống truyền thông độc lập để giám sát quyền lực của nhà nước và đại diện cho tiếng nói của dân chúng. Tuy Hiến pháp 2013 quy định Nhà nước tôn trọng quyền tự do báo chí và tự do ngôn luận, nhưng trên thực tiễn báo chí tư nhân chưa được phép hoạt động. Theo Luật Báo chí 1989 (sửa đổi năm 1999), các cơ quan báo chí của Việt Nam không chỉ chịu sự quản lý của Bộ Thông tin - Truyền thông, vốn là thông lệ thường thấy ở các quốc gia khác, mà còn chịu sự chi phối của nhiều tổ chức nắm quyền lực chính trị khác như Ban Tư tưởng - Văn hóa của ĐCSVN, Hội Nhà báo (quản lý hội viên là nhà báo, phóng viên), và cơ quan chủ quản. Sự chồng chéo, nhiều khi mang tính lạm dụng quyền lực, của cơ chế quản lý nói trên khiến cho các cơ quan báo chí Việt Nam rơi vào tình trạng “một cổ nhiều tròng”, gây ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng của mình. Đây là lý do khiến cho Việt Nam thường nằm trong nhóm mười quốc gia kém nhất về tự do báo chí, đứng thứ 175/180 các nước được xếp hạng trong Chỉ số Tự do Báo chí năm 2015 (Reporters Without Border, 2015), đạt điểm số 72,63/100 (100 = kém tự do nhất).

Tuy nhiên, với việc Internet phát triển rất nhanh ở Việt Nam trong hơn chục năm qua, hoạt động truyền thông qua phương tiện này như mạng xã hội, blog, v.v. đã phát triển ngoài tầm kiểm soát của các cơ quan ĐCSVN và Nhà nước. Người dân có thêm những nguồn thông tin được cung cấp trực tiếp từ những cá nhân khác nhau, và quan trọng hơn, có điều kiện để kiểm chứng và phản ứng lại những thông tin chính thống. Rất nhiều thông tin không chính thức được các cá nhân đưa lên trên các mạng xã hội và được cộng đồng mạng chia sẻ, tạo ra dư luận trước khi báo chí chính thống xác thực lại. Sự phát triển của các

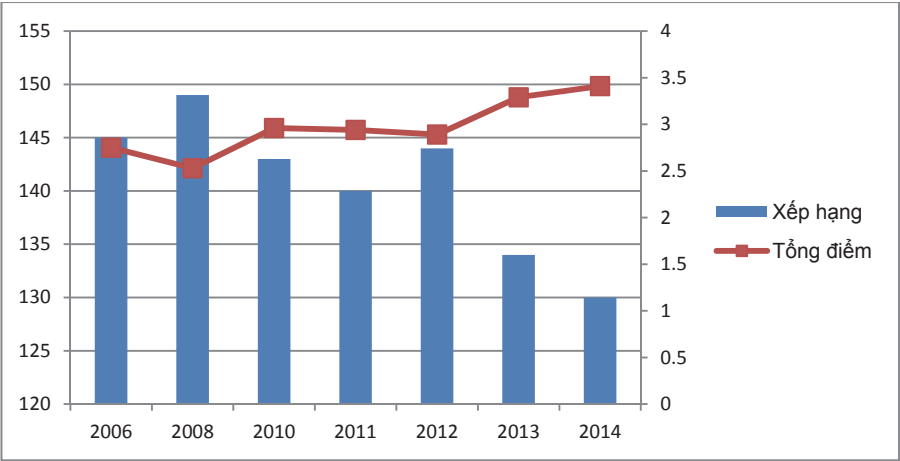
phương tiện truyền thông qua internet đã được Chính phủ quan tâm trong thời gian gần đây. Để thể hiện điều này, bản thân Chính phủ đã tạo lập một trang thông tin của Chính phủ trên Facebook vào cuối năm 2015 để có thể tiếp cận với cộng đồng mạng nhanh hơn.

Sự phát triển của truyền thông phi chính thức đã góp phần giúp cho các cá nhân kết nối với nhau dễ dàng hơn. Khai thác kênh kết nối này giúp các hội, nhóm phi chính thức tiếp cận được các hội viên cũng như lan truyền được các hoạt động của mình tới cộng đồng dễ dàng hơn. Đây là một trong những nhân tố chủ chốt giúp choXHDS (phi chính thức) của Việt Nam phát triển mạnh trong những năm gần đây.

Một chỉ số đáng tham khảo nữa phản ánh mức độ giải trình của hệ thống chính trị là Chỉ số mức độ dân chủ do Economist Intelligence Unit đánh giá các quốc gia hàng năm. Trong tám năm gần đây, từ 2006 đến 2014, chỉ số này của Việt Nam tăng 15 bậc trong bảng xếp hạng (xem Hình 1.13). Xét về điểm thành phần, văn hóa chính trị ở Việt Nam tăng mạnh từ mức dưới trung bình trong năm 2006 lên mức khá (7/10) trong năm 2014. Tự do dân sự cũng có những cải thiện đáng kể trong giai đoạn này. Đây là một diễn biến rất đáng chú ý, có thể bắt nguồn từ mối quan hệ hai chiều giữa nhà nước vàXHDS: trong khi chính quyền mở rộng không gian để người dân tham gia nhiều hơn vào các vấn đề chính trị, thì người dân cũng bắt đầu quan tâm nhiều hơn đến các vấn đề về thể chế và chính sách.

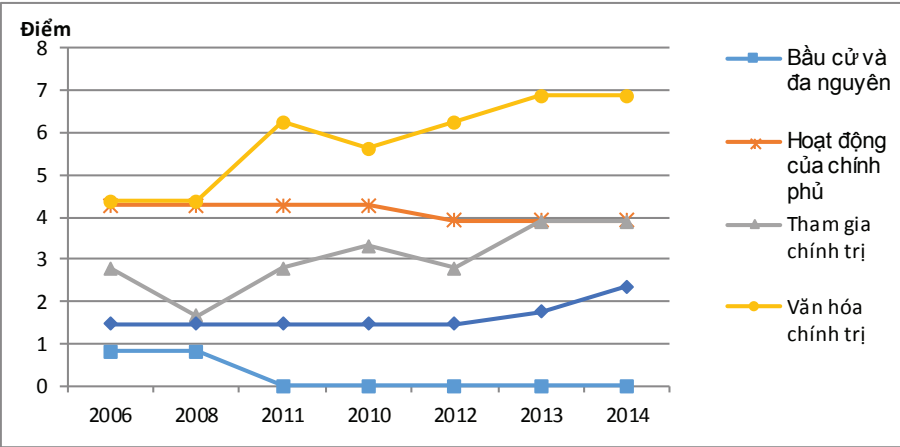
Hình 1.13. Vị trí và tổng điểm xếp hạng của Việt Nam về chỉ số quản trị dân chủ (Democracy Index), 2006-2014

(Xếp hạng 166 quốc gia, 1 = dân chủ nhất, 166 = kém dân chủ nhất. Tổng điểm càng cao thì mức độ dân chủ càng cao.)



Nguồn: Economist Intelligence Unit (2015).

Hình 1.14. Điểm thành phần trong Chỉ số Dân chủ của Việt Nam, 2006-2014



Nguồn: Economist Intelligence Unit (2015).

1.4.3. Những vấn đề tồn tại và nguy cơ của hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh hiện nay ở Việt Nam

Những đánh giá ở trên cho thấy, trong 30 năm qua, hệ thống chính trị của Việt Nam trên thực tiễn đã ít nhiều chuyển đổi từ mô hình chuyên chính sang mô hình chính trị một đảng thống lĩnh. ĐCSVN tuy vẫn là đảng chính trị hợp pháp duy nhất đang hoạt động tại Việt Nam nhưng quyền lực chính trị của ĐCSVN đã không còn tuyệt đối tập trung và thống nhất như trước nữa. ĐCSVN dần dần nhận ra rằng để hình thành một nhà nước kiến tạo phát triển thì cần phải kiểm soát quyền lực nhà nước bằng luật pháp. Và để làm được điều này thì cần phải có sự phân chia quyền lực ở một mức độ nhất định nào đó giữa trung ương và địa phương, giữa các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước, và thừa nhận sự hiện diện của XHDS.

Từ kinh nghiệm của các quốc gia sử dụng hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh để xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển như chúng ta đã phân tích ở trên, hệ thống chính trị của Việt Nam mới đang ở những nấc thang đầu tiên dịch chuyển theo mô hình này và do vậy còn nhiều vấn đề cần phải giải quyết để tránh những nguy cơ cản trở đất nước phát triển như được trình bày ở dưới đây.

1.4.3.1. Các vấn đề tồn tại

Vấn đề 1 - Bộ máy hành chính nhà nước chưa thu hút được đội ngũ kỹ trị: Mặc dù bộ máy hành chính nhà nước Việt Nam đã có nhiều nỗ lực để hình thành đội ngũ công chức kỹ trị tinh anh như xây dựng các chương trình đào tạo cán bộ nhà nước, gửi cán bộ ra nước ngoài học, yêu cầu chứng chỉ, bằng cấp, thi tuyển công chức, nâng bậc công chức, v.v. nhưng vẫn không thu hút và giữ chân được người tài phục vụ nhà nước. So sánh với các nhà nước có hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh thành công như Đài Loan và Nhật Bản, thì nguyên nhân chính ở đây là bộ máy hành chính nhà nước của Việt Nam song trùng chức năng với hệ thống ĐCSVN. Điều này dẫn đến việc chính trị hóa các

hoạt động kỹ trị. Do chỉ những Đảng viên mới được bổ nhiệm vào các vị trí quản lý, nên những người giỏi, muốn tham gia vào bộ máy nhà nước nhưng lại không muốn tham gia vào hệ thống chính trị sẽ không được sử dụng.

Do không thu hút được người có tài tham gia vào bộ máy nhà nước, nên dẫn đến việc bộ máy nhà nước cần nhiều người để thực hiện các nhiệm vụ hành chính. Thêm nữa, do bộ máy chính trị gắn chặt với bộ máy hành chính nhà nước, nên dẫn đến sự song trùng chức năng giữa các cơ quan đảng và nhà nước. Bộ máy nhà nước đã chồng chéo lại càng chồng chéo thêm. Hệ quả là lương cho đội ngũ công chức thấp. Và điều này lại tạo ra vòng luẩn quẩn là không thu hút được người giỏi vào phục vụ bộ máy nhà nước.

Vấn đề 2 - Bộ máy nhà nước can thiệp quá sâu vào các hoạt động của thị trường: Tuy cho đến nay, Việt Nam về cơ bản đã có một nền kinh tế thị trường nhưng Nhà nước vẫn còn can thiệp trực tiếp vào sự vận hành của quá nhiều lĩnh vực kinh tế mà lẽ ra tư nhân hoàn toàn có thể đảm nhận. Đây là điều khác biệt so với các quốc gia có một đảng thống lĩnh xây dựng thành công nhà nước kiến tạo phát triển như Nhật Bản và Đài Loan. Khu vực DNNN còn quá lớn, Nhà nước vẫn ôm đồm cung cấp trực tiếp các 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 như an ninh trật tự, bảo vệ môi trường, giáo dục phổ thông và y tế cộng đồng. Chức năng giám sát thị trường của các cơ quan công quyền cũng bị lãng quên vì thiếu nguồn lực, dẫn đến các hoạt động cạnh tranh không lành mạnh, làm tổn hại người tiêu dùng. 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.

Vấn đề 3 - Bộ máy tư pháp thiếu độc lập, dẫn đến không thể kiểm soát được việc lạm dụng quyền lực của các cơ quan nhà nước: Từ kinh nghiệm của các

quốc gia có một đảng thống lĩnh thành công, chúng ta thấy rằng bộ máy hành pháp và lập pháp có thể phối hợp chặt chẽ với nhau để hình thành các bộ luật phù hợp với thực tiễn thì bộ máy tư pháp phải hoàn toàn độc lập và liêm chính với các nhánh quyền lực kia. Tại Việt Nam, do thiếu vắng hệ thống tư pháp độc lập, dẫn đến tham nhũng tràn lan bất chấp sự hiện diện của nhiều thiết chế chống tham nhũng của Đảng và Chính phủ.

Vấn đề 4 - Chưa có luật điều chỉnh hoạt động của ĐCSVN: Hiện tại ĐCSVN là đảng chính trị hợp pháp duy nhất hoạt động tại Việt Nam. Mặc dù ĐCSVN tuyên bố là “Đảng và mọi đảng viên đều hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật và chịu trách nhiệm về các hoạt động của mình” nhưng cho đến nay vẫn chưa hề có một đạo luật nào quy định Đảng, các cấp ủy đảng, Đảng viên được làm gì và không được làm gì trong quan hệ với các cơ quan nhà nước. Thiếu vắng một đạo luật chế định hoạt động của ĐCSVN sẽ khiến cho các cấp ủy đảng tham gia trực tiếp vào những công việc sự vụ thuộc thẩm quyền của các cơ quan nhà nước nhưng lại không phải chịu trách nhiệm về mặt pháp lý. Điều này dẫn đến tình trạng đổ lỗi cho nhau giữa các tổ chức và cá nhân, và rốt cục tập thể chịu trách nhiệm, còn cá nhân không phải chịu trách nhiệm gì cả.

Vấn đề 5 - Còn thiếu nhiều cơ chế giải trình chéo giữa các nhánh quyền lực nhà nước: Tại Việt Nam, giữa ba nhánh quyền lực của Nhà nước - lập pháp, hành pháp, và tư pháp - vẫn chưa có những cơ chế giải trình hữu hiệu để kiểm soát quyền lực của nhau. Hiện tại, Chính phủ mới chỉ phải chịu trách nhiệm chất vấn định kỳ trong hai kỳ họp Quốc hội. Tuy nhiên, các chất vấn thường khá dàn trải và chưa có tính ràng buộc giải quyết vấn đề. Các hoạt động tư pháp cũng phải gửi các báo cáo định kỳ tới Ủy ban tư pháp của Quốc hội, và ủy ban này sẽ thẩm định mức độ tin cậy của các báo cáo. Rõ ràng là hình thức giải trình này rất kém công khai và càng không có tính ràng buộc. Do chưa có Tòa án Hiến pháp nên hiện các cơ quan hành pháp và lập pháp vẫn chưa phải chịu trách nhiệm giải trình với nhánh tư pháp.

Vấn đề 6 - Trách nhiệm giải trình của hệ thống chính trị đối với xã hội còn yếu kém: Việt Nam hiện đang thiếu cơ chế giải trình cả trực tiếp (trưng cầu dân ý, bầu cử cạnh tranh) và gián tiếp (tạo điều kiện cho các tổ chức đại diện độc lập phát triển). Điều này khiến cho quyền lực nhà nước không chịu sự giám sát chặt chẽ của người dân và các nhóm đại diện trong xã hội, dễ dẫn đến tình trạng lạm quyền, hoạt động không hiệu quả, tham nhũng, hối lộ ở một số bộ phận trong bộ máy nhà nước. Việt Nam cũng chưa xây dựng được hệ thống giám sát độc lập: Thanh tra Chính phủ và các ủy ban điều tra thuộc quyền kiểm soát của ĐCSVN hoặc các cơ quan quyền lực nhà nước; báo chí và truyền thông thuộc quyền kiểm soát chặt chẽ của ĐCSVN và nhà nước.

Thêm vào đó, dù các Hiến pháp, từ phiên bản 1992 cho đến phiên bản 2013, đều đảm bảo tôn trọng các quyền cá nhân nhưng một số quyền lại chưa được luật hóa cụ thể, khiến cho người dân trên thực tế chưa được thừa hưởng những quyền đó (quyền lập hội, quyền trưng cầu dân ý, quyền biểu tình). Điều này vô hình trung làm cản trở sự phát triển của hệ thống các tổ chứcXHDS, vốn có vai trò rất quan trọng trong việc đảm bảo trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước hoạt động hiệu quả.

1.4.3.2. Những nguy cơ của hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh của Việt Nam

Với sự hiện diện của những vấn đề chưa được giải quyết nêu trên, hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh của Việt Nam phải đối mặt với một số nguy cơ khiến nó có thể bị đẩy lệch hướng khỏi con đường tạo lập một nhà nước kiến tạo phát triển. Cụ thể, nếu không có những giải pháp kịp thời cho những vấn đề nêu trên, hệ thống chính trị của Việt Nam sẽ dễ rơi vào nguy cơ thoái hóa, chuyển sang những mô hình chính trị một đảng thống lĩnh không thân thiện với nền kinh tế thị trường và kim hãmXHDS phát triển như đã từng xảy ra ở Ấn Độ và Liên bang Nga hiện nay. Một khi điều này xảy ra, những bất ổn cả về

kinh tế, chính trị, và xã hội sẽ phát sinh, gây tác động tiêu cực và cản trở quá trình phát triển của đất nước.

Nguy cơ chuyển sang mô hình chính trị độc tài: Hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh, xét về bản chất, đã mang tính chuyên quyền cao hơn hệ thống chính trị dân chủ cạnh tranh, nên nếu như đảng thống lĩnh không kiểm soát chặt chẽ quyền lực của mình thì việc hình thành thể chế độc tài toàn trị là có khả năng xảy ra. Hiện tượng này đã diễn ra ở nhiều nước như Zimbabwe, Venezuela, Nga, Indonesia, v.v.

Nguy cơ chuyển sang mô hình chính trị một đảng thống lĩnh theo hướng dân túy: Một hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh có thể chuyển sang mô hình dân túy, như đã xảy ra ở Ấn Độ (giai đoạn Nehru và Indira Gandhi nắm quyền) và Venezuela. Ở mô hình này, một chính đảng duy trì quyền lực thống lĩnh của mình dựa trên sự ủng hộ đa số của dân chúng, nhưng không phải bằng thành quả vững bền từ những chính sách kinh tế mang lại hiệu quả trong dài hạn, mà bằng các chính sách mang tính dân túy, lấy lòng cử tri trong ngắn hạn. Những chính sách như vậy dù có thể tạo ra sự ổn định trong ngắn hạn, nhưng sớm hay muộn cũng sẽ gây ra bất ổn khi xảy ra những cú sốc tiêu cực ảnh hưởng đến nguồn lực của nhà nước tài trợ cho chính sách đó. Đó là trường hợp đã xảy ra tại Ấn Độ trong suốt giai đoạn từ khi độc lập cho đến đầu thập niên 1990, khiến quốc gia này tụt hậu rất xa so với các quốc gia Đông Á, mặc dù tiềm lực phát triển rất lớn. Venezuela là trường hợp gần đây nhất khi chính phủ nước này sử dụng ngân sách thu được từ dầu mỏ để tài trợ cho các chính sách phúc lợi xã hội phóng túng của mình. Khi giá dầu mỏ lao dốc từ năm 2014, nhà nước không còn đủ nguồn lực để tài trợ cho các chính sách dân túy, dẫn đến bất mãn trong xã hội, tạo ra các bất ổn kinh tế - chính trị - xã hội cho chính quốc gia đó.

Nguy cơ chuyển sang mô hình chính trị một đảng thống lĩnh theo kiểu tư bản thân hữu: Khi hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh không tạo ra được các thiết chế để chế ngự quyền lực của nhà nước, để nhà nước chi phối sâu vào các hoạt động kinh tế, trong khi tư pháp không

duy trì được tính độc lập tương đối của mình vàXHDS phát triển không đủ mạnh để nâng cao trách nhiệm giải trình cho chính phủ, thì mô hình hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh để chuyển sang mô hình tư bản thân hữu, tại đó các chính sách của nhà nước được đưa ra chỉ để nhằm phục vụ cho một nhóm nhất định trong xã hội. Đây là trường hợp mà Liên bang Nga trải qua sau khi Liên Xô sụp đổ vào năm 1991.

Trong ba nguy cơ trên, xu hướng dịch chuyển sang mô hình chính trị một đảng thống lĩnh theo kiểu tư bản thân hữu đang là nguy cơ rõ rệt nhất ở Việt Nam, đặc biệt khi vai trò của các tập đoàn kinh tế nhà nước dần dần được thay thế bởi các tập đoàn tư nhân có quyền lực kinh tế lớn. Trong *Báo cáo 2013 về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh* của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), khi hơn 8.000 doanh nghiệp tư nhân ở 63 tỉnh, thành phố được hỏi liệu họ có đồng ý với nhận định cho rằng “hợp đồng, đất đai và các nguồn lực kinh tế khác chủ yếu rơi vào tay các doanh nghiệp có liên kết chặt chẽ với chính quyền tỉnh” thì tỷ lệ đồng ý với nhận định này ở tỉnh trung vị là 96,6% (VCCI, 2013).

1.5. Thảo luận và khuyến nghị chính sách

Quá trình Đổi mới của Việt Nam từ năm 1986 cho tới nay là một minh chứng rõ nét cho mô hình lý thuyết của Acemoglu và Robinson (2012). Sau khi Tổng Bí thư Lê Duẩn từ trần vào năm 1985, và với việc đội ngũ lãnh đạo lão thành lúc bấy giờ như Trường Chinh, Lê Đức Thọ, Võ Chí Công... quyết định nhường lại các vị trí chính trị quan trọng cho thế hệ sau, cán cân quyền lực chính trị trong nội bộ ĐCSVN đã có sự chuyển dịch nhất định cho nhóm có tinh thần đổi mới (như Nguyễn Văn Linh, Võ Văn Kiệt, Trần Xuân Bách...). Kết quả là Việt Nam đã có những thay đổi từ từ các thể chế kinh tế theo hướng ngày càng dung hợp hơn. Sau 30 năm Đổi mới, Việt Nam về cơ bản đã có một nền kinh tế thị trường ở mức độ thấp so với các nước trong khu vực Đông Á và trên thế giới. Hệ thống chính trị của Việt Nam trên thực tế đã có một số

điều chỉnh từ mô hình chuyên chính vô sản, tức từ bỏ “quyền lực tuyệt đối”, sang mô hình một đảng thống lĩnh. Tuy nhiên, như những phân tích ở trên chỉ ra, mô hình chính trị một đảng thống lĩnh của Việt Nam hiện nay còn có rất nhiều vấn đề cần phải khắc phục nếu muốn tránh các nguy cơ chuyển sang các chế độ chính trị đi ngược lại với mong muốn xây dựng một nhà nước kiến tạo phát triển.

Thực ra những vấn đề và nguy cơ nêu trên của hệ thống chính trị Việt Nam tựu chung nằm ở nút thắt ĐCSVN hiện trên danh nghĩa là một đảng chuyên chính vô sản lãnh đạo hệ thống chính trị chứ không phải là một đảng thống lĩnh theo đúng nghĩa của nó (tức vẫn phải chịu sức ép cạnh tranh từ các lực lượng chính trị khác ngay cả khi khả năng duy trì quyền lực trong nhiệm kỳ tiếp theo là rất cao). Khi trên danh nghĩa còn là một đảng chuyên chính thì vẫn có thể cho mình quyền đứng trên tất cả, không muốn trói mình vào trong những giới hạn pháp luật, vì vẫn nghĩ rằng mình vẫn còn “quyền lực tuyệt đối”. Đảng sẽ vẫn tiếp tục can thiệp và chính trị hóa bộ máy nhà nước và tiếp tục vẫn muốn kiểm soát trực tiếp các hoạt động kinh tế, vì Nhà nước là công cụ chính để Đảng lãnh đạo đất nước, và kinh tế là phương tiện quyết định ý thức và hành vi của mọi người dân. Đảng vẫn muốn áp dụng những quy tắc pháp luật khác nhau cho những thành phần xã hội khác nhau, tức đảng viên cao cấp được đối xử theo một khung pháp luật khác với đảng viên bình thường, khác với dân chúng nói chung, và khác với các “thể lực thù địch”, với một hệ thống tư pháp không thực sự độc lập. Đảng sẽ rất khó từ bỏ phương cách hoạt động “bí mật” kiểu thời chiến để buộc các cơ quan Nhà nước, bản thân Đảng, và các tổ chức chính trị - xã hội ngoại vi của Đảng phải công khai và tăng trách nhiệm giải trình những hoạt động của mình trước dân chúng.

Vì vậy, gỡ nút thắt trên phải là nhiệm vụ ưu tiên hàng đầu trong việc xây dựng một hệ thống chính trị thân thiện với thị trường vàXHDS tại Việt Nam. Chỉ sau khi giải quyết xong nút thắt này, ĐCSVN mới có thể giải quyết được triệt để các vấn đề liên quan đến các mối quan hệ giữa đảng thống lĩnh với Nhà nước, giữa Nhà nước với nền kinh tế, giữa

đảng thống lĩnh với hệ thống tư pháp và nâng cao trách nhiệm giải trình giữa các nhánh quyền lực của Nhà nước với nhau và giữa Nhà nước vớiXHDS. Dưới đây là khuyến nghị chi tiết các giải pháp.

Khuyến nghị 1 - ĐCSVN nên chuyển từ tư duy lý luận nhà nước chuyên chính vô sản sang lý luận về hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh.

Trong những năm vừa qua, “trên bình diện chung, đổi mới chính trị quan trọng nhất là chúng ta [ĐCSVN] chuyển từ tư duy lý luận về nhà nước chuyên chính vô sản sang lý luận về hệ thống chính trị... Việc chuyển từ lý luận chuyên chính vô sản sang lý luận về hệ thống chính trị thể hiện sự đổi mới mạnh mẽ tư duy lý luận của Đảng ta” (Nguyễn Văn Giang và Đinh Ngọc Giang, 2011, chương 2). Tức là, ĐCSVN đã tự nguyện từ bỏ “quyền lực tuyệt đối”, xác định lại mình chỉ là một bộ phận cấu thành hệ thống chính trị, và hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.

Tuy nhiên, đã đến lúc ĐCSVN cần xác định rõ loại hệ thống chính trị mà Đảng theo đuổi là hệ thống chính trị một đảng thống lĩnh (dominant party system) chứ không phải là một hệ thống chính trị một đảng độc quyền lãnh đạo (one-party system). Việc tiếp tục tuyên bố theo đuổi xây dựng một hệ thống chính trị một đảng độc quyền lãnh đạo trong khi trên thực tế lại vận hành như là một đảng thống lĩnh sẽ khiến cho ĐCSVN không thể giải quyết được các vấn đề nêu ở trên và khó có thể xây dựng được một nhà nước kiến tạo phát triển. Các nguy cơ như độc tài, dân túy hoặc tư bản thân hữu rất dễ xảy ra, và khi đó, mọi dè nén trong xã hội sẽ đổ dồn lên đảng cầm quyền duy nhất.

Trong khi đó, chiến lược xây dựng một đảng thống lĩnh sẽ giúp ĐCSVN tiếp nhận được phản biện, thậm chí cạnh tranh ở một số lĩnh vực, từ những lực lượng chính trị khác, và từ đó cải thiện các điểm yếu của mình để nâng cao khả năng tiếp tục nắm quyền lực trong những nhiệm kỳ sắp tới. Nếu làm được điều này thì ĐCSVN sẽ có cơ hội rất lớn là đảng nắm quyền thống lĩnh hệ thống chính trị lâu dài trên thực tế vì đã có những đóng góp thiết thực cho việc hình thành nhà nước kiến tạo phát triển.

Khuyến nghị 2 - *Mối quan hệ giữa đảng thống lĩnh, cụ thể là ĐCSVN, với Nhà nước và xã hội cần được luật hóa.*

Kể từ năm 1992, ĐCSVN đã nhận thức được sự cần thiết phải hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật. Tuy nhiên, các giải pháp mà ĐCSVN đưa ra vẫn chủ yếu chỉ dừng lại ở mức độ nâng cao nhận thức của đảng viên và các cấp ủy, các hoạt động xây dựng và chỉnh đốn Đảng về việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Có thể thấy, những giải pháp này chưa thành công trong việc ngăn chặn vấn nạn tham nhũng của các công chức nhà nước, trong đó phần lớn là đảng viên, tại Việt Nam trong những năm vừa qua. Để có thể tạo dựng được nhà nước kiến tạo phát triển thì vai trò của đảng thống lĩnh cần được luật hóa cụ thể, nhằm tránh việc quyền lực của đảng không được giám sát, dễ tạo ra tình trạng suy thoái trong nội bộ của Đảng như trường hợp Đảng nước Nga thống nhất của Nga và Đảng Quốc Đại của Ấn Độ. Luật hóa vai trò của Đảng cũng sẽ giúp đảm bảo Hiến pháp được thực thi tốt hơn, đảm bảo nguồn ngân sách để nuôi dưỡng hệ thống Đảng, đoàn từ trung ương đến địa phương được sử dụng đúng mục đích và hiệu quả hơn.

Khuyến nghị 3 - *Cần cho phép hệ thống tư pháp của Việt Nam thực sự độc lập với đảng thống lĩnh và các nhánh quyền lực nhà nước khác.*

Kinh nghiệm của Nhật Bản cho thấy, ngay cả khi Nhà nước được lãnh đạo bởi một đảng thống lĩnh trong thời gian dài thì hệ thống tư pháp cần phải được giữ độc lập với các cơ quan quyền lực khác của nhà nước và miễn nhiệm hoàn toàn khỏi mọi sự can thiệp chính trị. Hệ thống tư pháp cần chịu trách nhiệm về tính công minh trực tiếp với người dân. Với một hệ thống tư pháp như vậy, đảng thống lĩnh sẽ chịu áp lực luôn phải hành xử trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật vì lợi ích của nhân dân.

ĐCSVN cần mạnh dạn hơn nữa trong việc cải cách tư pháp theo kinh nghiệm của Nhật Bản và Đài Loan, cho phép hệ thống tư pháp hoạt động độc lập với hệ thống chính trị. Nếu làm được điều này thì các hoạt động chống tham nhũng trong Đảng mới thực sự hiệu quả và không hình thức.

Khuyến nghị 4 - Cần cho phép nhiều hơn nữa những người không thuộc đảng thống lĩnh tham gia nắm giữ các chức vụ trong hệ thống hành chính nhà nước và trở thành đại biểu quốc hội.

Bộ máy nhà nước luôn cần một lực lượng kỹ trị đông đảo. Để thu hút được những người có trình độ tham gia vào bộ máy nhà nước thì việc thăng tiến của họ trong hệ thống bộ máy nhà nước cần không phụ thuộc vào việc họ có phải là đảng viên hay không. Đây là chính sách đã được thực hiện trong giai đoạn một đảng thống lĩnh ở Nhật Bản, Đài Loan (thời kỳ 1949-1990), và hiện nay được Trung Quốc thực hiện với quy mô nhỏ. Cụ thể, Bộ trưởng Y tế Chen Zhu (2007-2013) và Bộ trưởng Bộ Khoa học và Công nghệ Wan Gang (2007 - thời điểm hiện tại, 2015) của nước này là hai thành viên nội các không thuộc đảng cầm quyền (Đảng Cộng sản Trung Quốc).

Khuyến nghị 5 - Cần tinh giản bộ máy hành chính nhà nước và giảm sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế.

Đặc trưng của mô thức quản lý truyền thống là việc tập trung quyền lực trong tay nhà nước, nhà nước khống chế toàn bộ hoạt động của xã hội, mối quan hệ với người dân mang tính ban phát nhiều hơn là dịch vụ. Quan điểm mới về bộ máy nhà nước là phi tập trung hóa quyền lực, định hướng theo kết quả đầu ra, coi người nộp thuế là khách hàng của mình để phục vụ hiệu quả. Nhà nước cũng không nên can thiệp quá nhiều vào hoạt động của thị trường, mà cần chủ trương tinh giản bộ máy cũng như chủ trương thị trường hóa, xã hội hóa các loại dịch vụ công cộng mà có thể nhượng quyền cho khu vực tư nhân hoạt động.

Đã đến lúc bộ máy nhà nước Việt Nam cần được sắp xếp lại theo hướng Nhà nước điều hành và quản lý các hoạt động sản xuất kinh doanh bằng luật thay vì trực tiếp tham gia. Ở những nơi mà thị trường không thực hiện được chức năng cung cấp một số hàng hóa và dịch vụ công ích 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 người mua các loại hàng hóa và dịch vụ đó để phân phối lại cho người dân. Để thực hiện chủ trương này, trước mắt cần xoá 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.

Khuyến nghị 6 - Cần phải vận động và tạo điều kiện cho sự tham gia nhiều hơn nữa củaXHDS vào việc xây dựng xã hội, nâng cao trách nhiệm giải trình của bộ máy nhà nước.

XHDS được coi là một trong ba trụ cột cho sự phát triển của Việt Nam, bao gồm nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, phát triển XHDS, và nền dân chủ XHCN ở Việt Nam (Nghị định số 53/2008/NĐ-CP 2008). Tuy nhiên, hiện các ràng buộc về đường lối và chính sách vẫn còn gây cản trở cho sự phát triển tự nhiên của XHDS Việt Nam.

Đã đến lúc Nhà nước cần trao quyền nhiều hơn cho XHDS. Một chính quyền hoạt động hiệu quả khi biết tạo điều kiện cho cộng đồng tự giải quyết công việc của mình, thay vì trực tiếp làm thay. Thêm vào đó, việc trao quyền nhiều hơn cho XHDS cũng sẽ giúp bộ máy nhà nước hoạt động hiệu quả hơn bởi nghĩa vụ thực hiện trách nhiệm giải trình của Nhà nước sẽ cao hơn. Để điều này trở thành hiện thực, chính quyền cần cụ thể hóa các quy định của Hiến pháp về đảm quyền cá nhân, xây dựng luật trưng cầu dân ý, minh bạch thông tin, và luật về hội một cách kịp thời.

Tài liệu tham khảo

1. Acemoglu, D. và J.A. Robinson, 2012. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business.
2. Amsden, A.H., 1979. "Taiwan's Economic History: A Case of Etatisme and a Challenge to Dependency Theory", *Modern China*, 5 (3), Symposium on Taiwan: Society and Economy, pp. 341-379.
3. Arian, A., và S.H. Barnes, 1974. "The dominant party system: a neglected model of democratic stability". *The Journal of Politics*, 36(03), 592-614.
4. Barros, R., 2003. "Dictatorship and the rule of law: rules and military power in Pinochet's Chile". *Democracy and the Rule of Law*, 5, 188.

5. Bertelsmann Stiftung (ed.), 2014. *Transformation Index BTI 2014*.
6. Bogaards, M., 2004. "Counting parties and identifying dominant party systems in Africa". *European Journal of Political Research*, 43(2), 173-197.
7. Bureau of Economic and Business Affairs, 2014. *2014 Investment Climate Statement Russia*.
8. Carothers, T., 2002. "The end of the transition paradigm". *Journal of democracy*, 13(1), 5-21.
9. Dahl, R., 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University.
10. De Tocqueville, A., 2006[1835]. *Nền Dân trị Mỹ [Democracy in America]* (Phạm Toàn dịch). Nxb Tri thức.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam, 1996. *Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 (lần 2) Ban Chấp hành Trung ương khóa VIII*, Nxb Chính trị Quốc gia.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam, 2007. *Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương khoá X*, Nxb Chính trị Quốc gia.
13. ĐCSVN, 2010. *Báo cáo tổng kết 20 năm thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (1991-2011)*, Nxb Chính trị Quốc gia.
14. ĐCSVN, 2011. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*. Nxb Chính trị Quốc gia.
15. ĐCSVN, 2015. Nghị quyết số 39-NQ/TW về tinh giản biên chế.
16. Đậu Anh Tuấn, Nguyễn Thị Thu Trang, Đinh Tuấn Minh, Phạm Ngọc Thạch, 2015. "Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường". Trong Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên), *Báo cáo Phát triển nền Kinh tế Thị trường Việt Nam 2014*. Nxb Tri thức.
17. Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh, 2015, "Dẫn Nhập". Trong Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên), *Báo cáo Phát triển nền Kinh tế Thị trường Việt Nam 2014*. Nxb Tri thức.
18. Economist Intelligent Unit, 2015. *Democracy Index 2015*.
19. European Bank for Reconstruction and Development và World Bank (EBRD và WB), 2011. *Life in Transition Survey II*.
20. Fukuyama, F., 2011. *The origins of political order: from prehuman times to the French Revolution*. Profile books.

21. Fukuyama, F., 2014. *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.
22. Ginsburg, T., 2010. "Judicial Independence in East Asia: Implications for China". Trong Peerenboom, R. (ed.), *Judicial Independence in China*, Cambridge University Press, 2010.
23. The Guardian, 2012. "Singapore snip: prime minister takes big pay cut". <http://www.theguardian.com/world/2012/jan/04/singapore-prime-minister-lee-loong>
24. Guriev, S., 2013. "Why I am not returning to Russia". *New York Times*. http://www.nytimes.com/2013/06/06/opinion/global/sergei-guriev-why-i-am-not-returning-to-russia.html?_r=0
25. Gorud, C. J. 2011. *Economic Development Under Dominant-Party Regimes*.
26. Haley, J.O., 2002. "The Japanese Judiciary: Maintaining Integrity, Autonomy and the Public Trust". Paper originally presented at a symposium held at Seattle, Washington, August 22-24, 2002, honoring the late Dan Fenno Henderson.
27. Hayek, F. A., 2012. *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge.
28. Hayek, F.A., 2015. *Tự do kinh tế và chính thể đại diện* [Economic Freedom and Representative Government] (Đinh Tuấn Minh dịch). Nxb Tri thức.
29. Herring, R., 1999. "Embedded Particularism: India's Failed Developmental State", *The Developmental State* ed. Woo-Cummings, Cornell University Press.
30. Howard, M.M., 2003. *The weakness of civil society in post-communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
31. Johnson, C., 1995. *Japan: Who Governs?*, W.W. Norton.
32. Kadoyama, N., 2011. "Accountability of Administration in Japan after the Mid-1990s", *Journal of Japanese Law*, No. 31.
33. Keohane, R. O., 2002. "Global Governance and Democratic Accountability", *Miliband Lecture at the London School of Economics*, May 17, 2002, pp. 1-35.

34. Kim Thanh, 2015. “Những thành tựu của Quốc hội trong hoạt động lập pháp”. Báo điện tử ĐCSVN 21/12/2015. <http://dangcongsan.vn/tieu-diem/nhung-thanh-tuu-cua-quoc-hoi-trong-hoat-dong-lap-phap-362318.html>
35. Lau, L.J., 2002. “Taiwan As a Model for Economic Development”, Lecture in Stanford University, Oct. 2002.
36. Lê Thu Hà, 2015. “Quyền tư pháp và cơ quan tư pháp ở Việt Nam”, *Dân chủ và pháp luật*, tháng 10/2015, http://moj.gov.vn/tcdcp/tintuc/Lists/ThiHanhPhapLuat/View_detail.aspx?ItemID=552
37. Lin, T, J. Liao, và A. Field, 2005. “Transforming State-Society Relations: The Challenge, Dilemma and Prospect of Civil Society in Taiwan”. Working Paper of Center for International NGO Studies National Sun Yat-sen University Kaohsiung, Taiwan.
38. Lý Hiến Long, 2014. Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong at CPIB’s 60th Anniversary Celebrations. Văn phòng Chính phủ Singapore.
39. Marshall. M.G. và B.R. Cole, 2015. *Global Report 2014: Conflict, Governance and State Fragility*. Centre for Systematic Peace.
40. Matsumoto, M., 2002. Political Democratization and KMT Party-Owned Enterprises in Taiwan. *The Developing Economies*, 40(3), 359-380.
41. Mandrinath, D.S., 2015. *Judicial Activism in Post-Emergency Era*. Notion Press.
42. Mill, J. S. (2005[1859]). *Bàn về tự do* [On liberty] (Nguyễn Văn Trọng dịch). Nxb Tri thức.
43. Mulgan, R. G., 2003. *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Palgrave Macmillan.
44. Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Tú Anh, Đinh Tuấn Minh và Lê Hương Linh, 2015. “Xây dựng bộ máy quản trị nhà nước theo hướng hỗ trợ thị trường”. Trong Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên), *Báo cáo Phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*, Nxb Tri thức.
45. Nguyễn Đức Thành, Đinh Tuấn Minh, Ngô Quốc Thái, Nguyễn Thanh Tùng, Vũ Minh Long, 2014. “Đánh giá tổng quan quá trình

- phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam”. Trong Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (chủ biên), *Báo cáo Phát triển nền Kinh tế Thị trường Việt Nam 2014*, Nxb Tri thức.
46. Nguyễn Văn Giang và Đinh Ngọc Giang, 2011, *Thực hiện nguyên tắc Đảng hoạt động trong khuôn khổ hiến pháp và pháp luật*, Nxb Chính trị Quốc gia.
 47. North, D.C., 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
 48. North, D. C., 1993. “Institutional change: a framework of analysis”. *Institutional change: Theory and empirical findings*, 35-46.
 49. O'Donnell, G. A., 2004. “Why the rule of law matters”. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.
 50. Okimoto, D. I., 1989. *Between MITI and the Market: Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford University Press.
 51. Phạm Hồng Quang, 2012. *Cải cách thể chế hành chính - tiếp cận dưới góc độ lý luận và kinh nghiệm Nhật Bản*.
 52. Przeworski, A., S.C. Stokes, và B. Manin, 1999. *Democracy, accountability, and representation* (Vol. 2). Cambridge University Press.
 53. Przeworski, A. và J.M. Maravall, 2003. *Democracy and the Rule of Law* (Vol. 5). Cambridge University Press.
 54. Reporters Without Borders, 2013. *2013 World Press Freedom Index*.
 55. Reporters Without Borders, 2015. *2015 World Press Freedom Index*.
 56. Sahoo, S., 2013. *Civil society and democratization in India: institutions, ideologies and interests*. Routledge.
 57. Shevtsova, L. F. và M.H. Eckert, 2001. “Russia’s hybrid regime”. *Journal of Democracy*, 12(4), 65-70.
 58. Schuman, M., 2010. *The miracle: the epic story of Asia’s quest for wealth*. Harper Collins.
 59. Schumpeter, J., 1942. *Socialism, Capitalism and Democracy*.
 60. Tamanaha, B. Z., 2004. *On the rule of law: History, politics, theory*. Cambridge University Press.
 61. Templeman, K., 2014. “The origins of dominant parties”. Paper presented at The Dominant Party Systems Conference, May 9-10, 2014, University of Michigan.

62. Thorbecke, E., & Wan, H. (Eds.), 2012. *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*. Springer Science & Business Media.
63. Transparency International, 2013. *Global Corruption Barometer 2013: Report*.
64. Transparency International, 2015. *Corruption Perceptions Index 2015*.
65. Trantidis, A., 2012. The dominant party system: clientelism, pluralism and limited contestability (Doctoral dissertation, The London School of Economics and Political Science (LSE))
66. United States Federal Election Commission, 2015. *Election contribution limit chart*. <http://www.fec.gov/info/contriblimitschart1516.pdf>
67. VCCI, 2013. *Báo cáo 2013 về năng lực cạnh tranh cấp tỉnh*.
68. Vosse, W., 1999. "The emergence of a civil society in Japan". *Deutsches Institut für Japanstudien (Hg.): Jahrbuch des Deutschen Instituts für Japanstudien*, 11, pp. 31-53.
69. World Justice Project, 2015. *Rule of Law Index 2015*.
70. Worldwide Governance Indicators (WGI), 2015. *Worldwide Governance Indicators 2014: Rule of law*.
71. Wu, C. L. và C. Huang, 2004. "Politics and judiciary verdicts on vote-buying litigation in Taiwan". *Asian Survey*, 44(5), 755-770.

Chương 2

XÂY DỰNG VÀ CẢI CÁCH HỆ THỐNG THỂ CHẾ ỔN ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ Ở VIỆT NAM

*Phạm Thế Anh, Trần Đình Thiên, Lê Xuân Sang,
Phạm Sỹ An, Lê Văn Hùng, Chu Đức Hội*

2.1. Dẫn nhập

Trước cuộc khủng hoảng kinh tế - tài chính 1997-1998, các yêu cầu tuân thủ kỷ luật tài khóa và tiền tệ để đảm bảo ổn định vĩ mô ít được đặt ra trong mô hình nhà nước kiến tạo phát triển của các nước Đông Á. Chính phủ thường sử dụng các chính sách tài khóa (CSTK) và chính sách tiền tệ (CSTT) để hỗ trợ cho chính sách công nghiệp hóa hoặc định hướng xuất khẩu. Sau khi khủng hoảng nổ ra, các CSTK và CSTT cần trọng để ổn định vĩ mô đã trở thành một cấu phần không thể thiếu của mô hình nhà nước kiến tạo phát triển (Wylde, 2012; Fosu, 2013a; Fosu, 2013b).

Cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu 2008-2009, vốn bắt nguồn từ việc kiểm soát lỏng lẻo các khoản nợ dưới chuẩn của Cục Dự trữ Liên bang (Mỹ) - FED, và cuộc khủng hoảng nợ công tại một số nước thuộc khối Liên minh châu Âu - EU diễn ra sau đó một lần nữa đẩy lên hồi chuông cảnh báo về sự cần thiết của việc xây dựng khung khổ chính sách kinh tế vĩ mô toàn diện cho các nền kinh tế. Khung khổ này có

tính ràng buộc đối với các cơ quan nhà nước, đòi hỏi các cơ quan này phải tuân thủ các quy tắc tài khóa, các quy tắc tiền tệ, nâng cấp hệ thống giám sát tài chính, các quy tắc phối hợp chính sách giữa hai lĩnh vực tài khóa và tiền tệ, và xây dựng các điều kiện thoát quy trong những trường hợp khẩn cấp. Việc xây dựng một khung khổ chính sách kinh tế vĩ mô có tính ràng buộc như vậy được gọi là quá trình thể chế hóa các chính sách kinh tế vĩ mô. Theo nghĩa rộng nhất, thể chế hóa ở đây bao gồm việc thiết lập: (i) những quy tắc, bao gồm cả định tính và định lượng, chính thức và phi chính thức, các chuẩn mực, các quy định pháp quy, v.v.; (ii) các định chế và tổ chức thực hiện; và (iii) hiệu lực thực thi hay chế tài thực hiện. Sự khuyết thiếu và/hoặc không đồng bộ của hệ thống các thể chế hữu hiệu có thể làm cho lòng tin chính sách bị bào mòn hoặc kỳ vọng bị sai lệch, và cuối cùng có thể gây bất ổn vĩ mô, thậm chí khủng hoảng tài chính, nhất là những dạng khủng hoảng tự phát sinh (self-fulfilling crisis). Ngoài ra, nó còn có thể trực tiếp gây bất ổn, tạo nhiều rủi ro cho nền kinh tế, thậm chí gây khủng hoảng tài chính, ví dụ như do kỷ luật ngân sách lỏng lẻo, không được luật hóa, hoặc đã được luật hóa song hiệu lực thực thi yếu. Do vậy, trong một thế giới luôn đổi thay và đầy bất định, chứa đựng nhiều rủi ro, và mức độ tự do hóa và hội nhập kinh tế - tài chính ngày càng sâu rộng thì đòi hỏi xây dựng một khung khổ chính sách vĩ mô toàn diện để nâng cao hiệu quả và hiệu lực kiểm soát rủi ro, nâng cao hiệu quả các chính sách vĩ mô, và phối hợp chính sách ngày càng trở nên quan trọng.

Việc thể chế hóa khung khổ chính sách ổn định vĩ mô nhận được sự quan tâm đặc biệt tại nhiều quốc gia trong thời gian gần đây thực ra là một xu hướng tất yếu và ngày càng trở nên phổ biến trên thế giới. Nếu như vào năm 1990 chỉ có năm quốc gia, bao gồm Đức, Indonesia, Nhật, Luxembourg, và Mỹ, có quy tắc tài khóa (ít nhất ở cấp quốc gia), thì con số này đã tăng lên nhanh chóng sau cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á 1997-1998 và lên tới 76 nước tính tới tháng 3/2012. Đặc biệt, nhiều nước chịu tác động khủng hoảng tài chính/nợ công đã chỉnh sửa khung pháp lý của mình, thậm chí là cả hiến pháp (Schaechter và cộng sự, 2012).

Việt Nam trong quá trình hội nhập và tự do hóa tài chính của mình cũng đã và đang trải qua những giai đoạn bất ổn vĩ mô nhất định. Hiện nhiều loại hình thể chế ổn định vĩ mô đã được áp dụng, ví dụ như các nguyên tắc vay nợ của Chính phủ, hay các ngưỡng an toàn nợ công, nợ nước ngoài, các quy định về vay ứng ngoại hối, các quy chế chia sẻ thông tin giữa Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước (NHNN). Tuy vậy, như chúng tôi sẽ chỉ ra dưới đây, so với các chuẩn mực và thông lệ trên thế giới thì hệ thống các thể chế ổn định kinh tế vĩ mô Việt Nam vẫn còn nhiều thiếu sót. Đặc biệt, việc thực thi các kỷ luật ngân sách và tài khóa quá lỏng lẻo do thiếu các chế tài thực thi; các ngưỡng an toàn tài khóa chậm được cập nhật trong bối cảnh kinh tế có nhiều biến đổi; CSTT đôi khi còn ôm đồm quá nhiều mục tiêu, chưa thực sự minh bạch và thiếu sự phối hợp chặt chẽ với CSTK; các công cụ giám sát và điều tiết tài chính còn yếu và thiếu dẫn đến nguy cơ đổ vỡ của nhiều tổ chức tài chính. Đây chính là những điểm hạn chế, thiếu sót, đòi hỏi cần có các nghiên cứu đồng bộ và toàn diện về thể chế hóa ổn định vĩ mô của Việt Nam trong bối cảnh mới.

Mục tiêu của nghiên cứu này là dựa trên lý thuyết và thực tiễn để hệ thống hóa lại các thể chế ổn định kinh tế vĩ mô đang được áp dụng rộng rãi trên thế giới. Dựa trên những ưu nhược điểm của hệ thống này, kết hợp với những đặc điểm của kinh tế trong nước, nghiên cứu sẽ đề xuất một số gợi ý/định hướng xây dựng và cải cách hệ thống các thể chế (có liên quan, tác động trực tiếp) lên ổn định kinh tế vĩ mô của Việt Nam.

Phần còn lại của nghiên cứu này được tổ chức như sau. Phần 2.2 sẽ trình bày cơ sở lý thuyết về xây dựng thể chế ổn định vĩ mô. Các lý do và hình thức của các thể chế ổn định kinh tế vĩ mô sẽ được trình bày kỹ trong phần này. Tiếp theo, kinh nghiệm quốc tế về xây dựng thể chế ổn định vĩ mô sẽ được thảo luận trong phần 2.3. Dựa trên những đúc kết từ kinh nghiệm quốc tế, phần 2.4 sẽ đề xuất một số gợi ý xây dựng thể chế ổn định vĩ mô cho Việt Nam. Cuối cùng, kết luận và một số hàm ý chính sách cho Việt Nam sẽ được trình bày.

2.2. Cơ sở lý thuyết về xây dựng thể chế ổn định vĩ mô

2.2.1. Tại sao phải xây dựng thể chế ổn định kinh tế vĩ mô?

Thành tựu kinh tế vĩ mô của một quốc gia như tăng trưởng, việc làm hay lạm phát đều là kết quả cuối cùng của một loạt các quyết định của các cá nhân ít nhiều dựa trên các thông chung, hay các dữ kiện vĩ mô, được lan truyền trong xã hội. Ổn định kinh tế vĩ mô do vậy giữ vai trò quan trọng. Những biến động mạnh về sản lượng, việc làm và lạm phát đều có thể dẫn đến bất ổn và làm giảm tăng trưởng tiềm năng trong dài hạn của nền kinh tế. Ngược lại, sự ổn định tạo ra một môi trường hấp dẫn cho thương mại, đầu tư, đổi mới và tạo việc làm. Ổn định kinh tế vĩ mô đồng thời có ý nghĩa sống còn đối với việc tạo ra những động cơ đúng đắn và cơ hội cho việc hoạch định chính sách hiệu quả.

Với nhận thức ngày càng tăng về tầm quan trọng của ổn định kinh tế vĩ mô, nhiều khung khổ chính sách đã được thiết lập. Nhìn chung, có ba trụ cột chính sách mà chính phủ các nước phải suy xét để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, bao gồm: (i) CSTK - hạn định các loại thuế, chi tiêu công và vay nợ; (ii) CSTT - lựa chọn chế độ tỷ giá, khung lãi suất, cung tiền và; (iii) Ổn định tài chính - sử dụng các công cụ/quy định để giám sát và điều tiết nhằm đảm bảo sự an toàn và ổn định của hệ thống tài chính (Blanchard, Dell'Ariccia, và Mauro, 2010). Tuy nhiên, đối với các nước đang phát triển và chuyển đổi - nơi các thị trường tài chính (bao gồm thị trường tiền tệ, chứng khoán và tín dụng ngân hàng) còn kém phát triển và phân mảnh, các thể chế kinh tế (bao gồm khung pháp lý và chính sách, các tổ chức và các chế tài/hiệu lực thực thi) còn hình thành chưa đầy đủ và non yếu - vấn đề phối hợp chính sách, nhất là CSTK và tiền tệ với nhau có vai trò quan trọng không kém (Togo, 2007).

Ba trụ cột nói trên, cùng với sự phối hợp chính sách, cung cấp một khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô. Mục tiêu của việc xây dựng khung khổ thể chế ổn định vĩ mô này là nhằm thiết lập một hệ thống

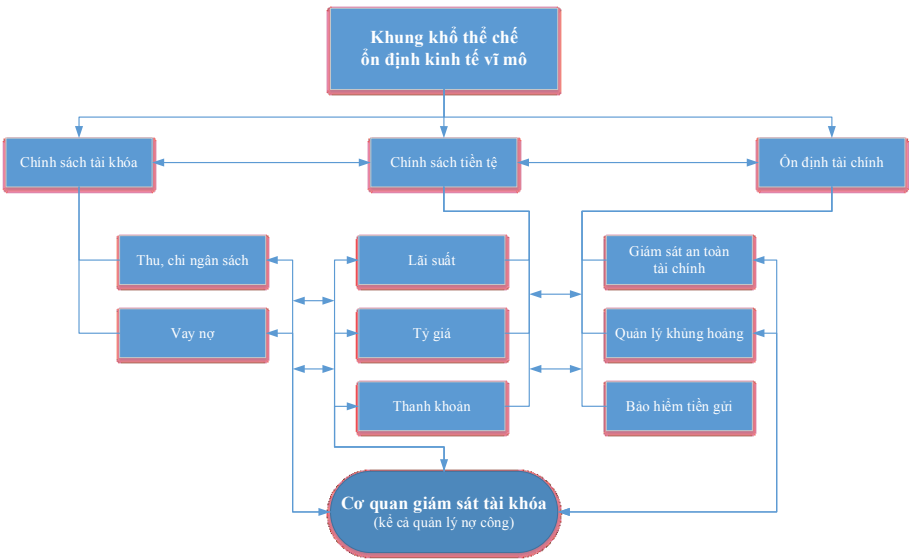
các quy tắc, chuẩn mực và ràng buộc đối với việc thực thi và đảm bảo cho các chính sách kinh tế vĩ mô được thực thi một cách bền vững và thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong dài hạn. Tuy nhiên, khung khổ thể chế này không phải là những ràng buộc cứng nhắc, mà trong một số trường hợp, nó phải đủ linh hoạt nhằm làm giảm thiểu những tác động tiêu cực đối với nền kinh tế trước các cú sốc. Nói tóm lại, mục tiêu của khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô bao gồm: (i) ổn định kinh tế vĩ mô dài hạn và bền vững; (ii) nâng cao năng lực cạnh tranh trong dài hạn (tức là tối đa hóa các cơ hội nhằm tăng năng suất, khả năng cạnh tranh và tăng trưởng kinh tế trong dài hạn) và; (iii) ứng phó một cách linh hoạt và kịp thời trong ngắn hạn (phản ứng nhanh và hiệu quả đối với những cú sốc bên trong và bên ngoài) (Fiscal Commission Working Group, 2013).

Để đạt được những mục tiêu này, việc thiết kế một khung kinh tế vĩ mô vững chắc được hình thành dựa trên bốn yếu tố chính, bao gồm: (i) **Độ tin cậy** (khung kinh tế vĩ mô cần xây dựng được lòng tin cho các doanh nghiệp, các nhà đầu tư, các thị trường tài chính và người dân); (ii) **Tính bền vững** (khung kinh tế vĩ mô phải có đủ năng lực và hỗ trợ phát triển bền vững - theo nghĩa rộng nhất có thể - trong trung và dài hạn); (iii) **Tính ổn định** (khung kinh tế vĩ mô cần cung cấp những chính sách kinh tế vĩ mô rõ ràng và dễ dự đoán) và; (iv) **Tính tự chủ** (khung kinh tế vĩ mô cần tối đa mức độ tự chủ về chính sách, đồng thời đủ linh hoạt để đáp ứng những thay đổi về ưu tiên và điều kiện kinh tế) (sdd).

2.2.2. Các cấu phần chính của khung thể chế ổn định kinh tế vĩ mô

Như đã nói ở trên, khung thể chế ổn định kinh tế vĩ mô được cấu thành bởi các CSTK, CSTT, ổn định tài chính và sự phối hợp giữa chúng. Chủ thể thực hiện các chính sách này có thể bao gồm bộ tài chính/cơ quan quản lý ngân khố, ngân hàng trung ương (NHTU) và các cơ quan giám sát hữu quan khác. Sự tương tác và phối hợp giữa các cấu phần này có thể được mô tả như trong Hình 2.1 dưới đây.

Hình 2.1. Khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô



Nguồn: Fiscal Commission Working Group (2013), Togo (2007) và bổ sung của nhóm tác giả.

2.2.2.1. Chính sách tài khóa

CSTK là việc sử dụng thuế khóa và chi tiêu công nhằm điều tiết tổng cầu của nền kinh tế. Bên cạnh mục tiêu ổn định tổng cầu, CSTK, đặc biệt là ở các nước đang phát triển, còn có một mục tiêu quan trọng khác đó là thông qua các dự án chi tiêu công cung cấp cơ sở hạ tầng nhằm tái phân phối thu nhập hoặc thúc đẩy tăng trưởng của nền kinh tế trong dài hạn. Tuy nhiên, các nhà kinh tế cũng như các nhà hoạch định chính sách đôi khi không thống nhất với nhau về việc liệu chi tiêu chính phủ có vai trò thúc đẩy hay làm chậm tăng trưởng kinh tế. Những người ủng hộ quy mô chi tiêu chính phủ lớn cho rằng, các chương trình chi tiêu của chính phủ giúp cung cấp các hàng hóa công cộng quan trọng như cơ sở hạ tầng và giáo dục. Họ cũng cho rằng sự gia tăng chi tiêu chính phủ có thể đẩy nhanh tăng trưởng kinh tế thông qua việc làm tăng sức mua của người dân.

Tuy nhiên, những người phản đối lại có quan điểm ngược lại. Họ

giải thích rằng chi tiêu chính phủ quá lớn và sự gia tăng chi tiêu chính phủ sẽ làm giảm tăng trưởng kinh tế, bởi vì nó sẽ chuyển dịch nguồn lực từ khu vực sản xuất hiệu quả trong nền kinh tế sang khu vực chính phủ kém hiệu quả. Họ cũng cảnh báo rằng sự mở rộng chi tiêu công sẽ làm phức tạp thêm những nỗ lực thực hiện các chính sách thúc đẩy tăng trưởng - ví dụ như những chính sách cải cách thuế và an sinh xã hội - bởi vì những người chỉ trích có thể sử dụng sự thâm hụt ngân sách làm lý do để phản đối những chính sách cải cách nền kinh tế này.

Bên cạnh đó, CSTK trong vai trò là công cụ ổn định tổng cầu của nền kinh tế còn bị phê phán bởi nhiều lý do. Thứ nhất, chính phủ thường không có được thông tin đầy đủ và chính xác về trạng thái của nền kinh tế và do vậy có thể đưa ra các quyết sách sai lầm. Thứ hai, độ trễ chính sách có thể khiến các quyết định của chính phủ trở nên muộn màng. Ngoài ra, tính hiệu quả của các khoản chi tiêu công, sự chi phối của các nhóm lợi ích, gánh nặng nợ công và ảnh hưởng lẫn át lên đầu tư của khu vực tư nhân là những lý do quan trọng chống lại sự lạm dụng CSTK trong thực tế (Phạm Thế Anh, 2009).

2.2.2.2. Chính sách tiền tệ

CSTT phản ánh các hành động của NHTƯ trong việc làm thay đổi khối lượng tiền tệ và tín dụng, từ đó ảnh hưởng tới lãi suất và hoạt động của nền kinh tế. CSTT thường liên quan đến sự thay đổi của giá cả hay lạm phát. Nếu cung tiền và tín dụng tăng quá nhanh thì kết quả cuối cùng có thể dẫn đến lạm phát cao.

Mục tiêu của CSTT là duy trì lạm phát thấp và ổn định, đồng thời tối đa hóa tạo việc làm hay tăng trưởng kinh tế. Để đạt được các mục tiêu này, NHTƯ thường sử dụng các công cụ như nghiệp vụ thị trường mở, lãi suất chiết khấu và quy định về dự trữ bắt buộc. Thông qua các công cụ này, NHTƯ có thể điều tiết lãi suất, qua đó tác động đến đầu tư của doanh nghiệp, chi tiêu của hộ gia đình và do đó là việc làm và tăng trưởng kinh tế. Ở những nước có NHTƯ độc lập cao với chính phủ, CSTT thường là minh bạch, khả đoán và nhất quán. Những yếu tố này

làm nên tính tin cậy hay độ khả tín của các công bố chính sách, qua đó giúp cho CSTT dễ dàng đạt được mục tiêu của mình với chi phí thấp. Ngược lại, khi CSTT có độ khả tín thấp, việc điều tiết tổng cầu và kiểm soát lạm phát là khó khăn hơn và thông thường phải trả giá khá đắt.

Kể từ sau cuộc suy giảm kinh tế 2008-2009, nhiều quốc gia đã theo đuổi CSTT mở rộng mạnh mẽ với mục tiêu khôi phục tổng cầu và tăng trưởng của nền kinh tế. CSTT thông qua các công cụ truyền thống ở trên hầu như không còn tác dụng khi mức lãi suất danh nghĩa đã giảm sát về 0. Thay vào đó, NHTU các nước từ Mỹ, Nhật đến khu vực sử dụng đồng tiền chung châu Âu, đã thực hiện các chương trình mua vào tài sản khổng lồ từ các tổ chức tài chính nhằm bơm tiền cho nền kinh tế. Chính sách này được biết đến với tên gọi “các chương trình nói lỏng định lượng.” Một số quốc gia như Mỹ đã phần nào thành công ở khía cạnh tạo việc làm và khôi phục tăng trưởng, tuy nhiên một số quốc gia khác như Nhật Bản lại có vẻ như thất bại với các chính sách nói lỏng tiền tệ của mình.

2.2.2.3. Chính sách ổn định tài chính

Trong các cuộc khủng hoảng kinh tế, CSTT với mục tiêu điều tiết lãi suất để từ đó ổn định giá cả là không đủ để đạt được sự ổn định tài chính. Ngược lại, các điều kiện tài chính có thể bóp méo cơ chế lan truyền và làm giảm hiệu quả của CSTT. Do vậy, chính sách ổn định tài chính với các mục tiêu và công cụ khác biệt cần phải được sử dụng. Mặc dù có sự khác biệt, nhưng CSTT và chính sách ổn định tài chính lại có quan hệ rất mật thiết và thường cùng do NHTU hoặc một tổ chức giám sát tài chính nào đó thực hiện.

Chính sách ổn định tài chính là việc sử dụng các công cụ giám sát, điều tiết và quản lý nhằm đạt được sự ổn định của cả hệ thống tài chính. Thu hẹp tiền tệ sẽ dẫn đến việc thắt chặt các điều kiện tín dụng, trong khi mở rộng tiền tệ lại có thể dẫn đến tích lũy rủi ro hệ thống do điều kiện tín dụng được nói lỏng. Chính sách ổn định tài chính trong trường hợp này sẽ thực hiện vai trò giám sát của mình nhằm phát hiện, ngăn

ngừa và giúp xử lý các rủi ro xuất hiện trong hệ thống tài chính. Chính sách lãi suất thấp kéo dài quá lâu, cộng với chủ quan do lạm phát thấp và tăng trưởng ổn định trong thời kỳ trước đó, đã dẫn đến việc đánh giá thấp các rủi ro của hệ thống tài chính, và là một trong những nguyên nhân chính của cuộc khủng hoảng tài chính gần đây ở Mỹ.

Bên cạnh đó, chính sách ổn định tài chính còn bao gồm việc quản lý khủng hoảng khi nó đã xảy ra. Mục đích của các chính sách này là nhằm giảm thiểu hậu quả, hạn chế lây lan, và giúp hệ thống tài chính nhanh chóng thoát khỏi khủng hoảng. Với mục tiêu này, kinh nghiệm rút ra từ cuộc khủng hoảng gần đây đã cho thấy bảo hiểm tiền gửi (BHTG) là một thể chế rất hữu hiệu trong việc ngăn chặn sự đổ vỡ của hệ thống ngân hàng. Trong khi đó, các thể chế giám sát, bao gồm cả các mô hình cảnh báo, và các biện pháp ngăn ngừa đều tỏ ra ít hiệu quả.

2.2.2.4. Sự phối hợp giữa các chính sách

Mục tiêu chính và cuối cùng của các chính sách kinh tế vĩ mô là tăng trưởng kinh tế bền vững, mức lạm phát hợp lý, và đảm bảo ổn định tài chính. Để đạt được các mục tiêu này một cách đồng thời và bền vững đòi hỏi có sự phối hợp đồng bộ giữa các CSTK, CSTT và ổn định tài chính. Cụ thể, CSTK thường hướng tới mục tiêu tăng trưởng và việc làm, ít nhất là trong ngắn hạn, CSTT quan tâm tới kiểm soát giá cả, còn chính sách ổn định tài chính thường quan tâm tới sự lành mạnh và bền vững của cả hệ thống tài chính trong nền kinh tế. Do mỗi chính sách có mục tiêu, công cụ và giới hạn nguồn lực khác nhau nên trong quá trình thực thi đôi khi có thể xảy ra mâu thuẫn. Vì vậy, sự phối hợp giữa các nhà quản lý và thực thi chính sách nhằm đạt được các mục tiêu cuối cùng là điều cần thiết.

Có nhiều ví dụ về sự xung đột và do vậy cần có sự phối hợp chính sách trong thực tiễn. CSTT thắt chặt với lãi suất cao có thể làm giảm động cơ chấp nhận rủi ro, chống được bong bóng giá tài sản nhưng lại đồng thời có thể làm giảm tăng trưởng. Do vậy, để không ảnh hưởng tới tăng trưởng, thay vì sử dụng công cụ lãi suất, các ràng buộc ổn định

tài chính, ví dụ như quy định về vốn nhằm hạ tỷ lệ đòn bẩy, quy định về thanh khoản, quy định về hạn mức tín dụng, sẽ được áp dụng để hạ thấp giá nhà hay giá chứng khoán, v.v. Tuy nhiên, các ràng buộc hay quy định về an toàn tài chính này cần được xem xét và cập nhật thường xuyên một cách minh bạch và để dự báo (thậm chí là bán tự động). Ở nhiều nước, CSTT và chính sách ổn định tài chính có thể cùng do NHTU thực hiện.

Tương tự như vậy, CSTT và tài khóa cũng cần có sự phối hợp chặt chẽ để đạt được các mục tiêu chung của nền kinh tế. Trong các cuộc khủng hoảng kinh tế, khi niềm tin của người tiêu dùng và doanh nghiệp xuống thấp, thì CSTT hầu như có rất ít tác dụng. Thay vào đó, các chính sách mở rộng tài khóa thông qua tăng cường chi tiêu chính phủ và cắt giảm thuế lại có vai trò mạnh hơn. Tuy nhiên, thực tế của nhiều cuộc khủng hoảng gần đây lại cho thấy nhiều quốc gia không thể mở rộng tài khóa khi rơi vào khủng hoảng do trước đó thường xuyên có thâm hụt ngân sách và nợ công tăng cao. Điều này khiến cho quá trình hồi phục kinh tế rất chậm chạp và khó khăn. Do vậy, bài học chính sách rút ra ở đây là trong những thời kỳ kinh tế tốt đẹp, các chính phủ cần lựa chọn CSTK sao cho làm giảm tỷ lệ nợ công/GDP và kết hợp với một CSTT mở rộng vừa phải. Ngược lại, trong thời kỳ khủng hoảng kinh tế, CSTK mở rộng cần được sử dụng để phát huy nhanh tác dụng.

2.2.3. Hình thức thể hiện của thể chế ổn định kinh tế vĩ mô

Các thể chế chính sách kinh tế vĩ mô có thể tồn tại dưới nhiều dạng thức. Trước tiên phải kể đến các luật định bao gồm một hệ thống các quy tắc chính thức (formal rules) nhằm điều chỉnh các hành vi chính sách kinh tế. Thông thường, việc tuân thủ các luật định hay quy tắc chính thức này là rất cao. Các nhà hoạch định chính sách phải tuân thủ tuyệt đối các quy tắc này trong mọi trường hợp trong quá trình lập và thực thi chính sách nhằm đạt được các mục tiêu đề ra. Bên cạnh các luật định, các thể chế chính sách kinh tế vĩ mô còn có thể tồn tại dưới dạng các quy ước hay quy tắc ngầm định (rules of thumb), tức là các

nguyên lý được ứng dụng rộng rãi nhưng không đòi hỏi phải tuân thủ một cách chặt chẽ chính xác và tin cậy trong mọi tình huống.

Ngoài ra, các thể chế chính sách kinh tế vĩ mô còn được phân biệt ở các quy tắc nội dung (substantive rules) và các quy tắc thủ tục (procedural rules). Các quy tắc nội dung xác định ngưỡng hay trần ràng buộc cụ thể đối với các mục tiêu chính sách. Trong khi đó, các quy tắc thủ tục lại xác lập các quy trình mà các chính sách kinh tế vĩ mô phải tuân thủ để đạt được các mục tiêu đã đề ra. Trong phần tiếp theo, chúng tôi sẽ giới thiệu một số dạng thức của các thể chế chính sách kinh tế vĩ mô được sử dụng rộng rãi trong thực tế.

2.2.3.1. Quy tắc tài khóa

Quy tắc tài khóa được định nghĩa là những ràng buộc lâu dài thể hiện dưới dạng các giới hạn bằng số đơn giản đối với các chỉ tiêu tổng hợp về ngân sách (Kopits và Symansky, 1998). Đây là định nghĩa mặc dù ngắn gọn nhưng hàm chứa các đặc điểm và yêu cầu của quy tắc tài khóa. Thứ nhất, đó là những ràng buộc lâu dài, ổn định theo thời gian trong việc định hướng, hướng dẫn CSTK. Thứ hai, quy tắc tài khóa được biểu hiện dưới dạng các con số. Điều này đảm bảo tính đơn giản, dễ hiểu đối với người dân và tạo thuận lợi cho việc kiểm tra, giám sát.

Mục tiêu cụ thể của quy tắc tài khóa rất đa dạng tùy theo các dạng quy tắc khác nhau. Mục tiêu bao trùm và tối thượng của các quy tắc tài khóa là nhằm đảm bảo sự bền vững tài khóa và nợ công trong dài hạn. Ngoài ra, CSTK còn là công cụ góp phần ổn định vĩ mô trong ngắn hạn. Ứng dụng các quy tắc tài khóa được coi là một trong những yếu tố giúp giảm bớt sự mất cân bằng ngân sách nghiêm trọng hiện tại và nâng cao niềm tin trong các quá trình chuyển đổi. Tuy nhiên, điều này sẽ khó thành hiện thực nếu thiếu các yếu tố khác như sự đồng thuận chính trị.

Theo Schaechter và các cộng sự (2012), để các quy tắc tài khóa có hiệu quả cao, cần bảo đảm ba yếu tố: (i) có sự liên hệ rõ ràng và ổn định giữa các mục tiêu ngân sách định lượng và định tính; (ii) có độ linh

hoạt cần thiết để phản ứng trước những cú sốc kinh tế - tài chính, theo đó, các quy tắc ít nhất không làm trầm trọng thêm các tác động tiêu cực tới kinh tế vĩ mô; và (iii) có cơ chế thể chế rõ ràng để thực thi các quy tắc trong thực tế, nếu xảy ra vi phạm, cần đặt ra giới hạn thời gian cụ thể cho việc điều chỉnh về ngưỡng quy định. Dưới đây là một số các dạng quy tắc tài khóa phổ biến.

Quy tắc nợ: Đây là quy tắc áp đặt một mức giới hạn hay mục tiêu cụ thể cho tỷ lệ nợ công trên GDP hoặc tổng thu ngân sách. Thâm hụt ngân sách và nợ công đôi khi là cần thiết đối với một quốc gia, đặc biệt là đối với những nước đang phát triển khi mà nhu cầu đầu tư cho cơ sở hạ tầng là rất lớn, hoặc trong những thời kỳ nền kinh tế cần các gói kích thích để chống lại chu kỳ suy thoái do những cú sốc bên ngoài. Tuy nhiên, việc kéo dài thâm hụt ngân sách và kéo theo nợ công tăng nhanh, ngoài những nguy cơ về một cuộc khủng hoảng nợ, trong dài hạn nó còn tác động tiêu cực đến sự ổn định kinh tế vĩ mô và thịnh vượng của một quốc gia. Do vậy, để giảm thiểu nguy cơ này, quốc hội các nước thường sử dụng quy tắc giới hạn tỷ lệ nợ/GDP hoặc nợ/tổng thu ngân sách ở một mức được cho là an toàn. Tuy nhiên, ngưỡng an toàn có thể rất khác nhau giữa các nước và thậm chí là khác nhau giữa các thời kỳ trong cùng một nước.

Quy tắc nợ được coi là hiệu quả nhất trong việc đảm bảo tiến tới mục tiêu về nợ và khá dễ dàng theo dõi. Tuy nhiên, cần mất nhiều thời gian để các biện pháp ngân sách có tác động đến quy mô nợ và do vậy chúng không cung cấp được các chỉ dẫn ngắn hạn cho người làm CSTK. Ngoài ra, quy mô nợ có thể bị ảnh hưởng bởi các diễn biến nằm ngoài tầm kiểm soát của chính phủ, ví dụ như những thay đổi về lãi suất, tỷ giá, cũng như sự biến động của thị trường tài chính. Hơn nữa, khi tuân theo quy tắc này thì CSTK có thể trở nên thuận chu kỳ, không giúp bình ổn kinh tế, nếu nền kinh tế chịu những cú sốc và mục tiêu nợ đang được thắt chặt.

Quy tắc cân bằng ngân sách hoặc thâm hụt ở một mức nhất định: Đây được coi là những ràng buộc chỉ báo có ảnh hưởng trực tiếp tới tỷ lệ nợ công

và chịu sự kiểm soát từ các nhà hoạch định chính sách. Theo quy tắc này, chính phủ các nước sẽ theo đuổi mục tiêu cân cân ngân sách cân bằng, hoặc giới hạn thâm hụt ngân sách ở một tỷ lệ nhất định so với GDP, ví dụ như 3% chẳng hạn. Tuy nhiên, cân cân ngân sách ở đây có thể được tính theo nhiều cách khác nhau, đó có thể là cân cân ngân sách tổng thể (tổng thu trừ đi tổng chi), cân cân ngân sách cơ cấu (tổng thu trừ tổng chi đã loại bỏ yếu tố chu kỳ), và cân cân ngân sách thường xuyên (bằng tổng thu thường xuyên trừ tổng chi thường xuyên của chính phủ).

Quy tắc này cung cấp sự chỉ dẫn rõ ràng đối với CSTK và có thể giúp đảm bảo bền vững nợ. Tuy nhiên, nó cũng có những nhược điểm nhất định. Ví dụ như, việc tính toán các thước đo cân cân ngân sách cơ cấu là khá khó khăn khi chúng ta cần ước lượng được mức sản lượng tiềm năng của nền kinh tế. Điều này khiến cho các quy định khó kết nối và giám sát hơn. Ngoài ra, việc theo đuổi mục tiêu cân bằng ngân sách “toàn chu kỳ” có thể khiến cho các biện pháp tài khóa bị dồn tới cuối chu kỳ, gây bất lợi cho nền kinh tế.

Quy tắc chi tiêu ngân sách: Là các quy định về ngưỡng giới hạn đối với tổng chi ngân sách hoặc đối với chi thường xuyên. Những giới hạn này thường được đặt dưới dạng số tuyệt đối, hoặc tốc độ tăng, hoặc trong một số trường hợp là dưới dạng % GDP, trong khoảng thời gian thường từ ba đến năm năm. Những quy tắc này không trực tiếp liên hệ với mục tiêu bền vững nợ vì chúng không kiểm soát mặt thu ngân sách. Tuy vậy, chúng được coi là công cụ thường trực dùng để củng cố tình trạng tài khóa nhất quán với mục tiêu bền vững nợ khi chúng đi kèm với các quy tắc nợ hay cân bằng ngân sách.

Quy tắc thu ngân sách: Là các quy định về trần hay sàn đối với thu ngân sách nhằm tăng thu hoặc hạn chế thu để giảm gánh nặng về thuế cho khu vực tư nhân. Phần lớn những quy tắc này không trực tiếp kiểm soát nợ công vì chúng không kiểm soát mặt chi tiêu. Hơn nữa, việc đặt các ngưỡng trần và sàn thu có thể khá khó khăn vì thu có thể phụ thuộc lớn vào chu kỳ kinh tế, ngoại trừ những quy tắc về thu “ngoài dự toán”.

Các quy tắc tài khóa có thể có các đặc điểm khác nhau về mục tiêu, hướng dẫn hoạt động và sự minh bạch. Xu hướng hiện nay là nhiều nước áp dụng kết hợp đồng thời hai hay nhiều loại quy tắc tài khóa. Không phải tất cả các loại quy tắc tài khóa đều có vai trò giống nhau trong việc hướng tới mục tiêu bền vững và bình ổn kinh tế, cũng như mục tiêu về quy mô chính phủ, ngay cả khi chúng được thiết kế tốt. Sử dụng kết hợp các quy tắc tài khóa có thể giúp giải quyết sự chênh lệch. Chẳng hạn, quy tắc nợ kết hợp với quy tắc chi tiêu có thể giúp hướng tới mục tiêu nợ bền vững trong khi hỗ trợ các nhà làm chính sách các quyết định trung, ngắn hạn, và trong chừng mực nhất định có thể cho phép thực hiện CSTK phản chu kỳ hay thực hiện mục tiêu về quy mô chính phủ. Tương tự, vậy đó là sự kết hợp giữa quy tắc nợ và quy tắc cân bằng điều chỉnh theo chu kỳ kinh tế.

2.2.3.2. Quy tắc tiền tệ

Có nhiều định nghĩa khác nhau về quy tắc tiền tệ. Đó có thể là sự mô tả, thể hiện bằng đồ thị, con số hay công thức đại số, cách thức sử dụng các công cụ CSTT như cơ sở tiền tệ hay lãi suất cơ bản trước những thay đổi của các biến số kinh tế; hoặc đó có thể là những hướng dẫn được chỉ định trước cho việc điều hành CSTT (Svensson, 1998). Nói một cách tổng quát nhất, quy tắc CSTT là cách thức ra quyết định sử dụng những thông tin theo cách nhất quán và có thể dự đoán được Mankiw (2012). Để xây dựng được quy tắc và thực hiện nó một cách hiệu quả, trước tiên NHTƯ các nước phải xác định mục tiêu hợp lý và cam kết theo đuổi mục tiêu đó. Có thể kể đến một số quy tắc CSTT được sử dụng phổ biến bởi NHTƯ các nước như sau.

Quy tắc mục tiêu cung tiền: Quy tắc này được ủng hộ bởi các nhà kinh tế tiền tệ, điển hình là Milton Friedman. Các nhà kinh tế tiền tệ tin rằng nguyên nhân chính gây ra các biến động của nền kinh tế là biến động của cung tiền. Với quy tắc này, NHTƯ sẽ ấn định mức tăng trưởng cung tiền hàng năm ở mức thấp và ổn định nhằm duy trì sự ổn định của sản lượng, việc làm và giá cả. Thông thường, tốc độ tăng

trưởng cung tiền được ấn định ở mức lớn hơn đôi chút so với tốc độ tăng trưởng kinh tế hàng năm. Ví dụ, Milton Friedman đề xuất mức tăng trưởng cung tiền hàng năm là 3% cho nền kinh tế Mỹ. Mặc dù quy tắc CSTT này đáng lẽ có thể giúp cho nền kinh tế tránh khỏi nhiều biến động trong quá khứ, tuy nhiên hầu hết các nhà kinh tế đều cho rằng nó không phải là tối ưu. Sự ổn định của cung tiền chỉ giúp ổn định tổng cầu nếu như tốc độ lưu chuyển tiền tệ không đổi. Trong thực tế, nhiều cú sốc kinh tế gây ra sự biến động của cầu tiền và do vậy làm thay đổi tốc độ lưu chuyển. Các nhà kinh tế tin rằng tăng trưởng cung tiền cần phải được điều chỉnh linh hoạt, chứ không nên cố định, để trung hòa các cú sốc này.

Quy tắc mục tiêu GDP danh nghĩa: Đây là quy tắc được các nhà kinh tế ủng hộ rộng rãi, đặc biệt là ở Mỹ. Theo quy tắc này, NHTU sẽ công bố mức mục tiêu của GDP danh nghĩa - tức là GDP tính theo giá hiện hành. Nếu GDP danh nghĩa thấp hơn mức mục tiêu này, NHTU sẽ tăng cung tiền nhằm kích thích tổng cầu và ngược lại. Do mục tiêu GDP danh nghĩa cho phép CSTT phản ứng với những thay đổi của tốc độ lưu chuyển tiền tệ, nên hầu hết các nhà kinh tế tin rằng nó có thể mang lại sự ổn định về sản lượng và giá cả tốt hơn so với quy tắc của các nhà kinh tế tiền tệ.

Quy tắc mục tiêu lạm phát: Đây cũng là quy tắc được nhiều nhà kinh tế ủng hộ và được sử dụng phổ biến nhất bởi NHTU nhiều nước trên thế giới như Anh, Australia, Canada, Thụy Điển,... Theo quy tắc này, NHTU sẽ công bố một mức mục tiêu đối với tỷ lệ lạm phát và điều chỉnh cung tiền, do vậy dẫn đến điều chỉnh lãi suất, khi tỷ lệ lạm phát thực tế lệch khỏi tỷ lệ lạm phát mục tiêu. Giống như quy tắc mục tiêu GDP danh nghĩa, quy tắc này cũng giúp nền kinh tế trung hòa được các cú sốc về cầu tiền. Ngoài ra, quy tắc mục tiêu lạm phát có lợi thế thêm nữa về tính minh bạch đối với công chúng.

Quy tắc Taylor: Ngoài việc theo đuổi mục tiêu lạm phát, NHTU các nước còn có thể đồng thời theo đuổi mục tiêu đối với tỷ lệ thất nghiệp hoặc GDP thực. Đây chính là quy tắc đề xuất bởi nhà kinh tế

John Taylor và được NHTU Mỹ thực hiện trong nhiều năm qua (Taylor, 2000). Theo quy tắc này, NHTU sẽ điều chỉnh cung tiền và lãi suất bất cứ khi nào lạm phát lệch khỏi mức mục tiêu và/hoặc tỷ lệ thất nghiệp lệch khỏi mức thất nghiệp tự nhiên (hoặc GDP lệch khỏi mức GDP tiềm năng trong dài hạn). Do mối quan hệ ngược chiều giữa lạm phát và thất nghiệp khi điều chỉnh tiền tệ, nên điều quan trọng đối với các nhà hoạch định chính sách là phải kết hợp hài hòa được giữa hai mục tiêu này một cách đồng thời.

Quy tắc tỷ giá: Chính sách tỷ giá có thể được coi là một cấu phần của chính sách tiền thực hiện bởi NHTU trong việc theo đuổi các mục tiêu khác nhau về lạm phát, luân chuyển của dòng vốn hay sự ổn định tài chính. Quy tắc tỷ giá là cách thức điều hành tỷ giá của NHTU nhằm đạt được các mục tiêu trên. Hiện nay, thông thường NHTU một nước có thể lựa chọn các quy tắc hay chế độ tỷ giá sau:

- Tỷ giá hối đoái cứng nhắc (fixed exchange rates): Theo quy tắc này, giá trị đồng tiền quốc gia sẽ được ấn định theo một tỷ lệ cứng nhắc với một đồng tiền mạnh khác, thường là đồng USD, hoặc với một giỏ tiền tệ khác.
- Tỷ giá hối đoái neo (pegged exchange rates): Đây là quy tắc mà giá trị đồng tiền của quốc gia được neo có điều chỉnh vào một hoặc một giỏ tiền tệ. Theo quy tắc này, NHTU một nước có thể điều chỉnh tỷ giá theo dạng bò trườn (crawling pegs), xác định biên độ cho phép dao động (bands) của tỷ giá xoay quanh tỷ giá trung tâm, hoặc cho phép biên độ điều chỉnh (crawling bands).
- Tỷ giá hối đoái thả nổi có quản lý (managed floating): Theo quy tắc này, NHTU không công bố trước mức và biên độ biến động của tỷ giá mục tiêu. Sự biến động của tỷ giá là hoàn toàn phụ thuộc vào các yếu tố như sự biến động của thị trường, cán cân thanh toán hoặc dự trữ ngoại hối. Tuy nhiên, NHTU có thể can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp nhằm đạt được mục tiêu (ngầm định) của mình.
- Tỷ giá hối đoái thả nổi hoàn toàn: Đây là chế độ tỷ giá được xác định hoàn toàn bởi thị trường. Mọi can thiệp của NHTU chỉ thuần

túy làm nhằm giảm bớt sự biến động của tỷ giá trước các cú sốc chứ không phải là nhằm thiết lập một mức tỷ giá nào đó.

Về nguyên tắc, khi thực hiện quy tắc tỷ giá càng cứng nhắc thì NHTU càng phải từ bỏ tính linh hoạt của CSTT. Ngược lại, nếu áp dụng chế độ tỷ giá thả nổi, NHTU một nước sẽ hoàn toàn tự do lựa chọn hành động chính sách để đạt được các mục tiêu về lạm phát, thương mại hay tăng trưởng kinh tế.

2.2.3.3. Quy tắc ổn định tài chính

Một nguyên nhân chính yếu dẫn đến các bất ổn và khủng hoảng tài chính, ví dụ như ở Mỹ trong các năm 2007-2009 và khủng hoảng nợ công ở châu Âu hiện nay, chính là do việc giám sát tài chính còn yếu kém, không theo kịp sự phát triển nhanh chóng, đa dạng của các định chế và công cụ tài chính. Trước thời gian diễn ra khủng hoảng, các chuẩn mực, thông lệ tốt về giám sát an toàn vĩ mô, giám sát dựa trên rủi ro đã bị coi nhẹ. Do vậy, để ngăn chặn và khắc phục hậu quả của các cuộc khủng hoảng, nhiều thể chế ổn định tài chính đã được các quốc gia áp dụng.

Theo NHTU châu Âu, ổn định tài chính đạt được khi: (i) hệ thống tài chính có thể chuyển dịch một cách hữu hiệu, thông suốt các nguồn lực từ người tiết kiệm tới nhà đầu tư; (ii) các rủi ro tài chính được nhận dạng, đánh giá một cách hợp lý, chuẩn xác và được kiểm soát hữu hiệu và; (iii) hệ thống tài chính luôn ở trạng thái có thể hấp thụ hữu hiệu các cú sốc tài chính và kinh tế thực. Ngược lại, nếu các điều kiện trên không được đảm bảo thì hệ thống tài chính được coi là kém ổn định hay có thể sa vào bất ổn tài chính. Dưới đây chúng tôi liệt kê một số dạng thức của thể chế ổn định tài chính liên quan đến việc giám sát an toàn tài chính, quản lý và xử lý khủng hoảng tài chính, và BHTG.

Giám sát an toàn tài chính: Giám sát tài chính được hiểu là việc giám sát của các cơ quan quản lý của chính phủ đối với các tổ chức tài chính. Mục tiêu giám sát tài chính là phát hiện, ngăn ngừa và xử lý việc vi

phạm các quy định hiện hành đối với khu vực tài chính và cuối cùng là duy trì ổn định trên thị trường tài chính.

Để giám sát an toàn tài chính, các chỉ tiêu giám sát tài chính và các mô hình định lượng thường được sử dụng. Các chỉ tiêu giám sát tài chính được hiểu là bộ các chỉ tiêu kinh tế - tài chính với các mục tiêu định lượng (ngưỡng cảnh báo) cụ thể phản ánh mức độ ổn định của thị trường tài chính cũng như các nhân tố có liên quan đến sự ổn định kinh tế - tài chính. Do vậy, một số chỉ tiêu kinh tế vĩ mô (như tăng trưởng GDP, thâm hụt cán cân vãng lai) và một số chỉ số kinh tế mang tính chỉ báo (leading indicators) với các ngưỡng cụ thể đối với bất ổn kinh tế vĩ mô cũng có thể được coi là chỉ tiêu giám sát tài chính.

Các chỉ tiêu giám sát tài chính này có vai trò phát hiện những yếu tố dễ bị tổn thương bên trong cũng như bên ngoài hệ thống tài chính. Đặc biệt, các mô hình, với đầu vào hầu hết là các chỉ tiêu giám sát tài chính, có thể giúp cảnh báo sớm được các bất ổn, khủng hoảng tài chính trong tương lai. Quan trọng hơn, mô hình định lượng còn giúp dự báo điểm uốn (ngột) của khả năng dễ bị tổn thương của hệ thống tài chính (trong một số trường hợp là điểm “phát nổ” khủng hoảng). Như vậy, các chỉ tiêu giám sát tài chính giúp các nhà quản lý phát hiện các nhân tố gây bất ổn/khủng hoảng tài chính, qua đó, cảnh báo và có các biện pháp ngăn ngừa, chống đỡ hữu hiệu, và giảm nhẹ các thiệt hại do chúng gây ra.

Đối phó, quản lý khủng hoảng: Trong quá trình phát triển, nền kinh tế một nước có thể sa vào một trong các thái cực sau: tăng trưởng quá nóng, suy thoái và khủng hoảng. Khủng hoảng là trường hợp suy thoái kinh tế nghiêm trọng với những tác động tồi tệ nhất đến đời sống kinh tế cũng như chính trị - xã hội của người dân. Việc phân loại khủng hoảng theo nguyên nhân/loại hình và các ngưỡng xác định khủng hoảng để từ đó đưa ra các phản ứng chính sách chỉ có ý nghĩa tương đối.

Một trong những nguyên tắc quan trọng đối với các quy tắc chính sách ở trên là chúng phải đủ “nghiêm” để việc tuân thủ không bị lỏng

lèo. Tuy nhiên, các quy tắc chính sách không có nghĩa là “cứng nhắc” mà chúng phải đủ linh hoạt để đối phó với các cú sốc. Trong thời kỳ khủng hoảng, CSTK và tiền tệ có thể không cần tuân theo các quy tắc ở trên. Tuy nhiên, việc làm này chỉ là tạm thời. Các quy tắc chính sách và các ngưỡng/trần giới hạn sẽ dần được thắt chặt khi nền kinh tế hồi phục về trạng thái thông thường.

BHTG: Các cuộc khủng hoảng tài chính, nhất là khủng hoảng toàn cầu 2008-2009 và khủng hoảng Đông Á 1997-1998, đã gây ra những thiệt hại rất lớn. Trong việc phòng tránh và xử lý khủng hoảng, chính sách BHTG có ý nghĩa rất quan trọng. Trước tình hình nguy cấp, chính phủ, NHTU và các cơ quan hữu quan (nhất là các cơ quan BHTG) của các quốc gia trên thế giới đã có nhiều động thái nhanh lẹ, hiệu quả nhằm ổn định tình hình tài chính trong nước, trấn an người gửi tiền, giảm thiểu hậu quả của cuộc khủng hoảng. Các công ty BHTG trên thế giới đã thực hiện nhiều biện pháp như: tiếp nhận xử lý các tổ chức tài chính có dấu hiệu hoạt động yếu kém, nâng dần hạn mức chi trả bảo hiểm tiền gửi theo tiến độ khủng hoảng, tăng cường tuyên truyền về chính sách BHTG, công bố chính thức về tình hình tài chính của quốc gia, v.v.

2.2.3.4. Quy tắc phối hợp chính sách

Mục tiêu của phối hợp không nằm ngoài mục đích đạt được hiệu quả chung tối ưu của các chính sách và hạn chế tối đa khả năng xảy ra các mâu thuẫn. Về sự phối hợp giữa CSTK và CSTT, Laurens và Piedra (1998) khuyến nghị thực hiện một số thỏa thuận thể chế nhằm củng cố hiệu lực phối hợp sau đây.

Thứ nhất đó là thỏa thuận về tính độc lập/tự chủ của NHTU. Tính độc lập/tự chủ của NHTU được thể hiện trong những tiêu chí đánh giá như: (i) Quyền xây dựng và ra quyết định CSTT; (ii) Quyết định mục tiêu cuối cùng (thực quyền quyết định của NHTU trong trường hợp mục tiêu ổn định giá cả mâu thuẫn với các mục tiêu kinh tế khác của chính phủ như tạo việc làm); (iii) cho vay chính phủ

(quyền hạn quyết định về các khoản cho vay...); và (iv) Bổ nhiệm, bãi nhiệm, nhiệm kỳ của thống đốc và sắp xếp bộ máy nhân sự.

Kinh nghiệm thực tế trên thế giới cho thấy ở các quốc gia, nơi mà NHTU có mức độc lập cao hơn, thì khả năng kiểm soát lạm phát tốt hơn, và kết quả này không phải là do đánh đổi bằng tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ việc làm thấp hơn; NHTU độc lập cũng có mức tín nhiệm cao hơn (Šehović, 2013). Tuy nhiên, sự độc lập của NHTU không đồng nghĩa với việc không cần đến sự phối hợp với CSTK; sự độc lập ở đây là nhằm giúp cho CSTT trở nên “miễn dịch” với mọi áp lực có thể dẫn tới việc không đạt được mục tiêu chung cuối cùng của chính sách kinh tế.

Thứ hai đó là thỏa thuận về ngăn ngừa và giải quyết mâu thuẫn. Trong trường hợp NHTU không có quyền tự chủ với mục tiêu rõ ràng là ổn định giá, rủi ro cao là CSTT sẽ chịu áp lực về mặt chính trị buộc phải lựa chọn một chính sách ngắn hạn thay vì dài hạn. Khi đó, CSTT sẽ mâu thuẫn với CSTK, và mâu thuẫn này có thể được giải quyết hoặc ít nhất là được hạn chế nếu có các thỏa thuận nhằm ngăn ngừa sự không tương thích giữa hai chính sách. Những thỏa thuận này có thể bao gồm việc hạn chế hỗ trợ tín dụng từ NHTU cho chính phủ, các điều khoản về cân đối ngân sách hoặc giới hạn thâm hụt ngân sách, thành lập Ủy ban phối hợp chính sách. Trong trường hợp NHTU có quyền tự chủ về mục tiêu ổn định giá cả, các thỏa thuận nhằm giải quyết mâu thuẫn khi hai chính sách không tương thích với nhau trở nên rất rõ ràng, phản ánh trong trình tự thực thi chính sách. Chẳng hạn, khi chính phủ mở rộng tài khóa, NHTU sẽ thắt chặt tiền tệ vì quan ngại lạm phát gia tăng; lãi suất và có thể cả tỷ giá cũng sẽ tăng lên. Chính phủ có hai lựa chọn giải quyết mâu thuẫn: hoặc điều chỉnh CSTK, hoặc thay đổi mục tiêu lạm phát giao cho NHTU. Lựa chọn nào cũng sẽ làm xói mòn mức độ tín nhiệm của NHTU trong các nỗ lực giảm lạm phát hiện thời hoặc trong tương lai.

Thứ ba là thỏa thuận về ngân sách cân bằng hoặc giới hạn thâm hụt ngân sách. Tính độc lập/tự chủ NHTU có ý nghĩa quan trọng

trong việc thiết kế và thực hiện thành công các mục tiêu của CSTT. Tuy nhiên, trong trường hợp NHTU thiếu sự độc lập cần thiết, CSTT có thể trở nên bị động và có thể phải lựa chọn một chính sách ngăn hạn có mục tiêu tăng trưởng hơn là kiểm soát giá cả. Vì vậy, cùng với hai thỏa thuận vừa nói ở trên, thỏa thuận về cân bằng ngân sách và/hoặc mức độ thâm hụt ngân sách là nhằm ngăn ngừa các biến động lớn có thể xảy ra đối với các biến vĩ mô. Mở rộng tài khóa chỉ có tác động kích thích tăng trưởng kinh tế thông qua tác động tới tổng cầu trong điều kiện nền kinh tế chưa đạt mức sản lượng tiềm năng. Ngược lại, vào giai đoạn kinh tế tăng trưởng quá nóng hoặc đã đạt hay vượt mức tiềm năng, thâm hụt tài khóa do CSTK mở rộng sẽ gây ra lạm phát. Hậu quả xấu càng lớn nếu việc tài trợ thâm hụt có sự hỗ trợ của một CSTT mở rộng.

Bên cạnh đó, các CSTK và tiền tệ cũng cần có sự phối hợp chặt chẽ với chính sách ổn định tài chính. Trong thời kỳ cần ngăn ngừa rủi ro khủng hoảng trong tương lai, nếu không muốn ảnh hưởng tới tăng trưởng kinh tế, các quy tắc ổn định tài chính cần được áp dụng và giám sát chặt chẽ thay vì đột ngột thắt chặt tiền tệ hay tài khóa. Ngược lại, để khôi phục nền kinh tế nhanh chóng từ các cuộc khủng hoảng, các chính sách mở rộng tiền tệ và tài khóa có lẽ là không đủ nếu các quy tắc ổn định tài chính không được nới lỏng.

2.3. Kinh nghiệm quốc tế về xây dựng thể chế ổn định vĩ mô

2.3.1. Xu hướng xây dựng khung thể chế ổn định vĩ mô

Trên thực tế, các công cụ của chính sách ổn định tài chính được áp dụng từ rất sớm, trước khi các công cụ này được gọi chung với cái tên là ổn định tài chính. Ví dụ như ở Mỹ, theo Elliott, Feldberg và Lehnert (2013), kể từ năm 1913, đã có 245 trường hợp sử dụng các công cụ của ổn định tài chính nhằm đối phó với chu kỳ tín dụng. Hay như giai đoạn 1945 đến những năm 1970, các ngân hàng ở châu Âu đã sử dụng công cụ quản lý định lượng để định hướng tăng trưởng tín dụng và

tác động tới tính thanh khoản của bảng cân đối ngân hàng, từ đó ổn định thị trường tài chính. Theo Clement (2010), đến những năm 1979, những ý tưởng đầu tiên về ổn định tài chính mới được ra đời. Như vậy, có thể thấy việc kết hợp sử dụng các công cụ ổn định tài chính bên cạnh các công cụ của CSTK và CSTT đã xuất hiện từ khá lâu, là mảnh ghép của khung thể chế ổn định vĩ mô hiện nay.

Theo đánh giá của Schaechter và cộng sự (2012), trước khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008, các chính sách điều tiết vĩ mô thường chú trọng vào CSTT, mà chủ yếu tập trung vào việc ổn định giá cả, trong khi CSTK cho thấy sự hạn chế về tác động trong việc quản lý kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, ngay cả khi giá cả được giữ ổn định thì nó cũng không đảm bảo sự ổn định cho cả nền kinh tế. Trước khi cuộc khủng hoảng tài chính xảy ra, các chính sách kinh tế vĩ mô, mà đặc biệt là CSTK và CSTT tồn tại độc lập và riêng rẽ với các chính sách ổn định. Ngoài ra cũng cần lưu ý rằng, trước khủng hoảng, chính sách ổn định chỉ tồn tại ở mức độ vĩ mô, tức là quan tâm tới sự ổn định của từng thể chế tài chính riêng rẽ. Tuy nhiên, chỉ sau khi cuộc khủng hoảng xảy ra, các quốc gia mới bắt đầu quan tâm xem xét đến sự phối hợp giữa CSTK, CSTT và cả ổn định tài chính, trong đó đánh giá sự ổn định của toàn hệ thống tài chính thay vì các thể chế tài chính độc lập. Nói cách khác, các quốc gia đã bắt đầu hướng tới việc xây dựng một khung thể chế ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, các dẫn chứng về việc phối hợp đồng thời các chính sách còn khá hiếm hoi. Do tính hiệu quả của CSTT trong bối cảnh chính sách ổn định tài chính được phát triển, các nhà lập chính sách đã tập trung khá nhiều vào mối quan hệ giữa CSTT và chính sách ổn định vĩ mô.

Ở khu vực sử dụng đồng euro (eurozone), trước khủng hoảng, CSTT mở rộng với việc duy trì một môi trường lãi suất thấp khiến rủi ro của ngân hàng tăng lên. Cùng với việc giảm các rào cản thị trường tài chính giữa các quốc gia và mức độ tập trung của các ngân hàng ở khu vực này khá lớn, rủi ro từ một ngân hàng có thể lan tỏa ra thị trường tài chính không chỉ của một quốc gia mà đe dọa hệ thống của cả khu

vực. Cũng cần nhấn mạnh rằng, nền kinh tế của eurozone phụ thuộc khá nhiều vào tín dụng ngân hàng. Do đó, rủi ro trên thị trường tài chính nói chung và thị trường ngân hàng nói riêng sẽ gây ảnh hưởng tiêu cực đến cả nền kinh tế của khu vực. Việc xác định sự mất cân đối tài chính, từ đó cảnh báo các nguy cơ khủng hoảng tài chính đã được xây dựng trong chiến lược CSTT của Ngân hàng châu Âu (ECB). Khi khủng hoảng tài chính xảy ra, các công cụ truyền thống của CSTT như thay đổi lãi suất đã không thể đủ sức chống đỡ. Bắt đầu từ tháng 9 năm 2008, eurozone phải đối mặt với bất ổn kinh tế và suy giảm cho vay đối với khu vực hộ gia đình và doanh nghiệp. Lãi suất giảm đáng kể khiến ECB phải tăng cường hỗ trợ tín dụng, cung cấp vốn cho ngân hàng để đảm bảo giá trị của tài sản thế chấp cũng như mở rộng danh sách tài sản thế chấp được chấp nhận. Vào tháng 5/2010, khi khủng hoảng nợ diễn ra, ECB tiếp tục cứu thị trường thứ cấp bằng cách bơm tiền mua lại nợ công của các nước thành viên thông qua chương trình Giao dịch tiền tệ thông thường - Outright Monetary Transaction. Việc áp dụng CSTT nói lỏng giúp eurozone tạm thời chống đỡ về bất ổn kinh tế, nhưng đồng thời làm thổi phồng lên nguy cơ bong bóng của thị trường tài chính. Do đó, song song với CSTT, ECB cũng thực hiện chính sách ổn định tài chính. Năm 2010, cộng đồng châu Âu thành lập một cơ quan với tên gọi Hội đồng Kiểm soát Rủi ro Hệ thống châu Âu - European Systemic Risk Board (ESRB) với mục tiêu xác định các rủi ro trên thị trường tài chính, từ đó đưa ra các khuyến nghị về việc ban hành quy chế, pháp luật cho các nhà cầm quyền ở các nước thành viên. Tiếp theo, từ năm 2013, thông qua Cơ chế Giám sát Độc lập - Single Supervisory Mechanism (SSM), ECB đã đưa ra các hướng dẫn và quy định về vốn đối với các định chế tài chính nhằm tăng cường sự ổn định của thị trường tài chính châu Âu và cho từng nước thành viên.

Khi bong bóng bất động sản của Mỹ vỡ, nó kéo theo sự khủng hoảng của thị trường tài chính. Việc chấp nhận cho vay thế chấp bất động sản dưới chuẩn khiến bảng cân đối tài chính của các ngân hàng trở nên rủi ro hơn. Khi giá nhà giảm khoảng 1/3 trong giai đoạn 2006-

2011, tỷ lệ nợ quá hạn của các khoản cho vay thế chấp đã tăng lên trên mức 10%. Khi nền kinh tế có dấu hiệu đi xuống, các chính sách vĩ mô truyền thống đã được sử dụng, bao gồm CSTK và CSTT. Cụ thể, các gói kích thích kinh tế đã được đưa ra và FED đã cắt giảm mức lãi suất liên bang xuống 0% từ mức 2%. Đồng thời, các nhà hoạch định chính sách đã phải sử dụng đến các công cụ của chính sách ổn định tài chính để chống đỡ với các rủi ro trên thị trường tài chính. Hội đồng Giám sát Ổn định Tài chính - Financial Stability Oversight Council cũng được thành lập vào năm 2010, chịu trách nhiệm giám sát các rủi ro tiềm ẩn về tài chính, từ đó đưa ra các khuyến nghị cho FED. Nói cách khác, Hội đồng này đã đóng vai trò như cơ quan thực hiện chính sách ổn định tài chính trong giai đoạn khủng hoảng.

Ngoài ra, ở Hong Kong, các khoản vay thế chấp nhà ở luôn là một trong những mối đe dọa chính của thị trường tài chính khi thị trường nhà ở đóng vai trò rất quan trọng đối với GDP cũng như CPI của nước này. Kể từ đầu năm 2009, giá nhà đất tăng lên khá nhanh, lãi suất cho vay thế chấp duy trì ở mức thấp trong khi cung về nhà ở giảm khiến nước này phải đối mặt với nguy cơ bong bóng giá nhà đất, kéo theo sự bất ổn của thị trường tài chính. Do vậy, ổn định tài chính trở thành một trong những mục tiêu quan trọng của Cơ quan Tiền tệ Hong Kong. Cơ quan này đã phối hợp CSTK với chính sách ổn định tài chính nhằm đối phó với nguy cơ bong bóng giá. Năm 2010, quy định về thuế chuyển nhượng (special stamp duty) được đưa ra, theo đó, các tài sản được mua và bán lại trong vòng hai năm chịu mức thuế 15% nhằm giảm hoạt động đầu cơ. Đến tháng 10/2012, thuế này được tăng lên mức 20% áp dụng đối với các tài sản mua đi và bán lại trong vòng ba năm. Các chính sách ổn định tài chính cũng được đưa ra, với hai công cụ là tỷ lệ giá trị khoản vay trên giá trị thế chấp - loan-to-value (LTV) cũng như nghĩa vụ trả nợ - debt service ratio (DSR). Kể từ năm 2009, Cơ quan Tiền tệ Hong Kong liên tục thắt chặt hai tỷ lệ này, đặc biệt là LTV, nhằm giúp các ngân hàng quản lý rủi ro tín dụng thận trọng hơn, cũng như đảm bảo quyền lợi khách hàng trước sự biến động bất thường của giá

bất động sản. Các chính sách này giúp làm giảm biên độ của chu kỳ biến động giá bất động sản cũng như ngăn chặn các thiệt hại từ tài sản thể chấp.

Bên cạnh đó, theo FSB, IMF và WB (2011), các nền kinh tế mới nổi có xu hướng sử dụng các công cụ của chính sách ổn định tài chính rộng hơn so với các nước phát triển, kể cả trước hay sau khủng hoảng tài chính. Tại khu vực Mỹ Latin, Brazil là một trong những quốc gia sử dụng một cách thường xuyên và sâu rộng thể chế chính sách ổn định vĩ mô. Khi khủng hoảng tài chính xảy ra, Chính phủ Brazil đã sử dụng một loạt các chính sách nhằm hạn chế ảnh hưởng tiêu cực đến thị trường tài chính và hoạt động kinh tế. CSTK được nới lỏng nhằm kích thích kinh tế trong khi CSTT được điều hành theo hướng nới lỏng thông qua việc giảm mức lãi suất mục tiêu và tăng tính thanh khoản trên thị trường liên ngân hàng. Đồng thời NHTU Brazil cũng sử dụng các công cụ ổn định tài chính để hỗ trợ giải quyết vấn đề thanh khoản của thị trường liên ngân hàng và sự khó khăn về vốn của các ngân hàng quy mô nhỏ. Một trong những công cụ chủ yếu là tỷ lệ dự trữ trên tiền gửi. Tỷ lệ này liên tục được cắt giảm, trong cả cuộc khủng hoảng tài chính 2008-2009 và giữa năm 2014, khi tỷ lệ tăng trưởng tại Brazil nói riêng và khối các nước BRICS nói chung suy giảm. Trong khi đó, cũng theo đánh giá của FSB, IMF và WB (2011), vào năm 2010, Trung Quốc cũng đã có sự phối hợp giữa CSTK, tiền tệ và các công cụ của chính sách ổn định tài chính nhằm đối phó với tốc độ tăng trưởng chậm của thị trường tín dụng và mức tăng nhanh của giá nhà đất.

Với các nước đang phát triển khác như Nam Phi, nền kinh tế nước này cũng chịu những ảnh hưởng tiêu cực từ cuộc khủng hoảng vào năm 2007. Luồng vốn nước ngoài chảy ra khỏi quốc gia này ồ ạt, khiến đồng nội tệ, vốn đã dễ bị tổn thương, trở nên rất bất ổn. Quý 1 năm 2014, dòng vốn chảy ra khỏi Nam Phi gấp đôi so với dòng vốn vào của năm 2013 (South Africa Reserve Bank, 2014). Chi phí sinh hoạt tăng, dân cư buộc phải tìm đến các khoản vay ngắn hạn để đáp ứng nhu cầu, khiến các khoản vay trở nên rủi ro hơn. Trước tình hình đó, chính

phủ Nam Phi đã áp dụng CSTK mở rộng, tăng vay nợ công để đầu tư cho cơ sở hạ tầng. Đồng thời, CSTT nói lỏng được đưa ra để kích thích tăng trưởng tín dụng và đầu tư. Trước khủng hoảng, ổn định tài chính được nhắc đến như một phần mục tiêu điều hành của CSTT, tuy không phân chia rõ ràng. Kể từ sau năm 2007, khi rủi ro về thị trường tài chính được cảnh báo rõ ràng hơn, một số cơ quan đã được thành lập, như Ủy ban giám sát ổn định tài chính hay Hội đồng điều tiết tài chính vào năm 2010. Điều này cho thấy xu hướng tách bạch chính sách ổn định tài chính ra khỏi CSTT và xây dựng khung thể chế ổn định vĩ mô ở quốc gia này.

Như vậy, với một số dẫn chứng ở trên, có thể thấy rõ sự kết hợp giữa CSTK, tiền tệ và chính sách ổn định vĩ mô, đặc biệt là hai chính sách cuối, đã diễn ra ngày càng tăng trên thế giới. Theo FSB, IMF và WB (2011), chính sách ổn định vĩ mô có thể bổ sung cho CSTT trong việc theo đuổi mục tiêu tái ổn định nền kinh tế sau các cú sốc.

2.3.2. Kinh nghiệm xây dựng quy tắc tiền tệ

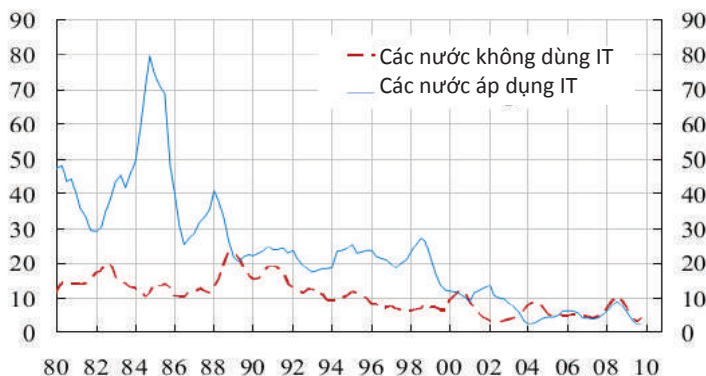
2.3.2.1. Quy tắc mục tiêu lạm phát (IT)

Hơn 20 năm trước đây, New Zealand trở thành quốc gia đầu tiên thực hiện khung khổ CSTT lấy lạm phát làm mục tiêu. Kể từ năm 1990, có nhiều nước, bao gồm cả các nước phát triển, các nước mới nổi, và các nước đang chuyển đổi thực hiện chiến lược chính sách kiểu này. Các nước phát triển gồm có New Zealand, Canada, Anh, Thụy Điển, Israel, Australia và Thụy Sĩ; các nước mới nổi gồm có Chile, Brazil, Hàn Quốc, Thái Lan, và Nam Phi; và các nước chuyển đổi gồm có Cộng hòa Séc, Ba Lan và Hungary. Số lượng NHTU thực hiện IT đang ngày càng tăng. Nói chung, các NHTU thực hiện IT đều rất hài lòng với lựa chọn của họ, chẳng hạn như Canada - một trong nước thực hiện IT sớm nhất - cho biết: “Mọi lợi ích chính mà khung khổ CSTT với mục tiêu lạm phát đề xuất đều đã đạt được, và trong một số trường hợp còn vượt quá kỳ vọng”.

Walsh (2009) chỉ ra rằng kết quả kinh tế vĩ mô ở các nền kinh tế phát triển dù có thực hiện lạm phát mục tiêu hay không đều tương tự nhau, nhưng tại các nước đang phát triển có thực hiện lạm phát mục tiêu thì kết quả kinh tế vĩ mô được cải thiện hơn so với các nước không thực hiện. Đến cuối những năm 1990, sự ứng dụng chiến lược lạm phát mục tiêu tại các nước phát triển và các nước mới nổi mới phát triển mạnh.

Có nhiều nghiên cứu (ví dụ Mishkin (2004) và đặc biệt là Svensson (1998)) đã chỉ ra rằng, các nước đang phát triển sau khi áp dụng IT thì mức lạm phát đã giảm đáng kể (nhất là trong những năm 2000, xem Hình 2.2), ổn định tích cực mức kỳ vọng lạm phát trong dài hạn. IT cũng không có tác động tiêu cực, rõ ràng, đối với tăng trưởng kinh tế và mức biến động tăng trưởng.

Hình 2.2. Lạm phát tại các nước đang phát triển áp dụng và không áp dụng IT, 1980-2010



(Ghi chú: các nước đang áp dụng IT (inflation targeters) gồm: Chile, Columbia, Indonesia, Israel, Nam Phi, Mexico, Philippines, và Thái Lan. Các nước không áp dụng (nontargeters) là: Trung Quốc, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Ai Cập, Salvador, Ấn Độ, Malaysia, Morocco, Nigeria, Pakistan, Panama, Tunisia, Singapore, và Đài Loan.)

Nguồn: Svensson (2010).

Các nghiên cứu chuyên sâu về một số nước đơn lẻ cũng chỉ ra rằng IT đã mang lại kết quả tích cực. Ví dụ như Mishkin (2000) với nghiên cứu kinh nghiệm của Chile. Nghiên cứu này cho thấy trước khi thực hiện chiến lược IT, Chile thông qua luật NHTU mới năm 1989 (có hiệu lực năm 1990) và luật này đem lại tính độc lập cho NHTU Chile và mục tiêu ổn định giá cả như nhiệm vụ chính. CSTK bền vững cũng được thực hiện. Bên cạnh đó, Chile cũng thực hiện điều tiết và giám sát hệ thống ngân hàng để đảm bảo chất lượng của hệ thống. Các giải pháp này đã đem lại cho Chile thành quả kiềm chế lạm phát từ mức trên 20% xuống còn 3%. Cùng khoảng thời gian từ 1991 tới 1997, tăng trưởng sản lượng trung bình hàng năm ở mức hơn 8%.

Như vậy, có thể thấy IT đang được áp dụng khá phổ biến và góp phần tích cực cho những nước áp dụng cơ chế này về mặt ổn định lạm phát, tăng trưởng, giúp hoàn thiện hiệu quả cách thức quản lý nhà nước về tiền tệ của NHTU. Chính vì vậy, các nước tham gia IT chưa thấy nước nào từ bỏ cơ chế này hay phân nản về việc thực thi. Điều này là minh chứng rõ ràng nhất cho thấy các NHTU đều nhận thức được thực hiện CSTT lấy lạm phát làm mục tiêu có nhiều lợi ích. Và nói chung, lạm phát mục tiêu là khả thi và hợp lý đối với nhiều quốc gia từ phát triển đến đang phát triển, chuyển đổi hay mới nổi, giàu hay nghèo.

2.3.2.2. Quy tắc Taylor

Quy tắc Taylor được sử dụng khá rộng rãi ở cả các nước phát triển lẫn đang phát triển, và đặc biệt là trong thời gian dài ở Mỹ, Anh, Australia, Thụy Sĩ. Islam (2011) cho biết trong hai thập kỷ qua, các nước công nghiệp hóa hay các nước phát triển đã đạt được những thành công trong điều hành kinh tế vĩ mô từ việc chuyển từ CSTT tùy nghi sang quy tắc CSTT như Quy tắc Taylor. Còn ở các nước đang phát triển, với nghiên cứu cụ thể cho Malaysia, tác giả cho biết CSTT dựa trên quy tắc Taylor đã cải thiện kết quả tổng thể của nền kinh tế nước này thông qua việc làm giảm đáng kể mức độ biến động sản lượng. Nghiên cứu

này cho thấy triển vọng ứng dụng CSTT dựa trên quy tắc cho các nền kinh tế đang phát triển.

Cũng theo nghiên cứu trên, một nhóm các nước đang phát triển bao gồm Thái Lan, Indonesia, và Hàn Quốc đã thực sự dịch chuyển sang quy tắc CSTT đơn giản và một vài nước đang phát triển khác đang nỗ lực hướng tới CSTT dựa trên quy tắc với mục tiêu giảm lạm phát và biến động sản lượng. Nhiều nghiên cứu thực nghiệm đã khảo sát tính phù hợp của chính sách dựa trên quy tắc tại các nước đang phát triển như Ấn Độ, Pakistan, Trung Quốc và nhiều quốc gia khác. Những nghiên cứu này đều cho thấy sự phù hợp của các CSTT dựa trên quy tắc khi theo đuổi mục tiêu lạm phát ở các nước đang phát triển (Lấy khoảng lạm phát (inflation band) làm mục tiêu với Ấn Độ hay quy tắc Taylor với Malaysia hoặc Pakistan).

Bên cạnh đó, theo Sghaier và Abida (2013), các nước đang phát triển với các thể chế tài chính yếu và mức độ tin cậy trong thể chế tiền tệ thấp dường như không có đủ phạm vi hay độ tin cậy để thực hiện một quy tắc CSTT đơn giản trong cấu trúc kinh tế phức tạp. Nghiên cứu này đã đưa ra nhiều gợi ý cho công tác điều hành chính sách tại các nước đang phát triển.

Thứ nhất, các tác giả cho rằng NHTƯ có thể sử dụng các công cụ của CSTT như tổng phương tiện thanh toán, tỷ giá hối đoái hay lãi suất để phản ứng trước những thay đổi của điều kiện kinh tế. Thế nhưng, trong thời gian gần đây, quy tắc Taylor đóng vai trò chính trong mô tả cũng như gợi mở cách thức điều hành CSTT của NHTƯ. Vì vậy, NHTƯ cũng có xu hướng thay đổi, điều chỉnh lãi suất danh nghĩa ngắn hạn - công cụ của quy tắc Taylor - nhằm phản ứng trước những thay đổi của lạm phát và khoảng chênh sản lượng.

Thứ hai, lãi suất trong hàm phản ứng chính sách của quy tắc Taylor dường như là lãi suất mục tiêu mà NHTƯ cần hướng tới vì không phải lúc nào sự thay đổi của lạm phát hay sản lượng cũng dẫn tới thay đổi ngay lãi suất như trong quy tắc. Nếu thực hiện quy tắc một cách cứng nhắc, rất có thể CSTT theo quy tắc Taylor sẽ gây ra những cú sốc cho

nền kinh tế. Vì thế, NHTU luôn cố điều hành lãi suất “mềm mại” nhất có thể.¹ Các chi tiết về mô hình làm mềm lãi suất được trình bày chi tiết trong Sghaier và Abida (2013).

Tóm lại, sử dụng CSTT kiểu quy tắc Taylor đang có rất nhiều triển vọng tại các nước đang phát triển. Thậm chí, các nước đang phát triển có những thể chế yếu kém cũng được khuyến nghị nên sử dụng quy tắc Taylor trong điều hành CSTT vì công cụ này dễ thực hiện và nó làm tăng độ minh bạch và trách nhiệm giải trình trong công tác điều hành CSTT.

2.3.3.3. Quy tắc mục tiêu cung tiền (*Monetary targeting*)

Quy tắc này được áp dụng ở các nước như Đức, Thụy Sĩ và ECB. Tuy nhiên, cơ chế này khác với quy tắc CSTT lấy cung tiền làm mục tiêu kiểu Friedman với tăng trưởng tổng lượng tiền được giữ cố định và là trọng tâm của CSTT. Thay vào đó, mục tiêu cung tiền tại Đức và Thụy Sĩ được coi là phương pháp truyền tải chiến lược CSTT tập trung vào những vấn đề dài hạn và kiểm soát lạm phát. Mục tiêu cung tiền được thực hiện một cách khá linh hoạt bởi vì mối quan hệ giữa tổng phương tiện thanh toán và các biến mục tiêu như lạm phát và thu nhập danh nghĩa là không chặt chẽ và kém tin cậy ở Đức và Thụy Sĩ, cũng như ở các nước công nghiệp hóa khác.

Một số nước phát triển khác như Mỹ, Canada và Anh, đã theo đuổi chiến lược mục tiêu cung tiền nhưng lại ít thành công. Điều này một phần là do các nước đó không theo đuổi chiến lược một cách chặt chẽ, và một phần là do sự đứt đoạn của mối quan hệ giữa tổng phương tiện thanh toán và lạm phát trong thời kỳ mục tiêu cung tiền được thực hiện.

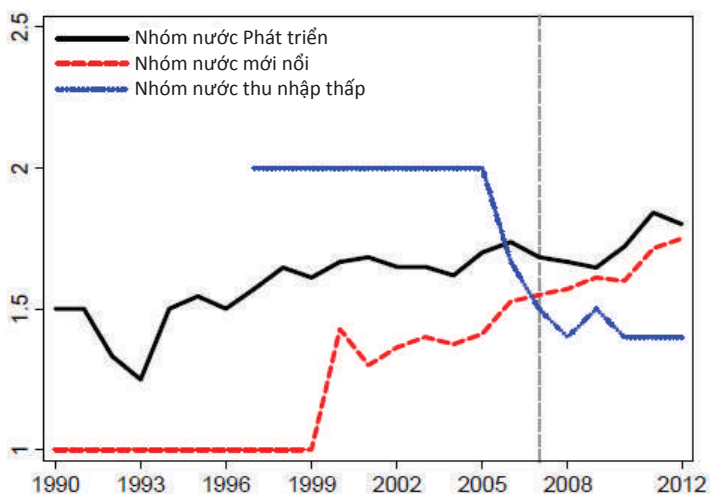
¹ Sack và Wieland (2000) thể hiện bằng chứng rằng làm mềm lãi suất là thực tế chung của NHTU các nước phát triển, điều này có một số lý do, đó là (i) kỳ vọng hợp lý; (ii) tính không chắc chắn của số liệu sản lượng và lạm phát và (iii) tính không chắc chắn về cơ chế truyền tải CSTT.

2.3.4. Kinh nghiệm xây dựng quy tắc tài khóa

Việc xây dựng và ứng dụng các quy định và quy tắc về tài khóa đã có những bước đổi mới rõ rệt, nhất là từ khi khủng hoảng tài chính toàn cầu 2007 nổ ra. Kết quả khảo sát của Schaechter và các cộng sự (2012) từ 81 quốc gia từ năm 1985 đến tháng 3/2012 cho thấy có ba xu thế tương đối rõ rệt trong cải cách quy định, quy tắc tài khóa và cơ quan giám sát tài khóa. Ba xu thế này gồm: (i) Có nhiều quy tắc đã tồn tại và được sử dụng trước đây được tăng cường để ứng phó với khủng hoảng tài chính; (ii) Số lượng các quy tắc tài khóa và sự toàn diện của các thiết kế quy tắc ở các nước kinh tế mới nổi đã bắt kịp những nước phát triển; (iii) Các quy tắc tài khóa “thể hệ mới” (sau khủng hoảng 2007) ngày càng trở nên phức hợp vì chúng kết hợp các mục tiêu bền vững và với sự linh hoạt để ứng phó với các cú sốc, do đó tạo nên những thử thách mới cho việc thực hiện, kết nối và giám sát. Ngoài ra, các nghiên cứu cũng cho thấy xu thế và tính cần thiết ngày càng cao trong việc thành lập các cơ quan giám sát tài khóa độc lập.

2.3.4.1. Tình hình áp dụng quy định, quy tắc tài khóa trên thế giới

Trong hai thập kỷ qua, các quy tắc tài khóa đã trở nên phổ biến trên thế giới. Năm 1990, chỉ có năm quốc gia, bao gồm Đức, Indonesia, Nhật, Luxembourg và Mỹ, có quy tắc tài khóa ít nhất ở cấp quốc gia. Trong vòng hai thập kỷ tiếp theo, số nước áp dụng quy tắc tài khóa tăng nhanh lên 76 nước tính tới tháng 3/2012. Khoảng 2/3 trong số 76 nước có quy tắc tài khóa năm 2012 ở cấp độ quốc gia hoặc cấp quốc gia thành viên; 1/3 còn lại được vận hành bởi các quy tắc quốc gia thành viên. Nhóm sau gồm phần lớn là các nước thu nhập thấp.

Hình 2.3. Số lượng bình quân các quy tắc tài khóa cấp độ quốc gia

Nguồn: Schaechter và cộng sự (2012).

Việc sử dụng phổ biến các quy tắc tài khóa cấp độ quốc gia phản ánh sự cấp thiết trước những áp lực khác nhau về vấn đề tài chính công. Các nước phát triển là những nước đi trước trong việc sử dụng, nhưng khoảng một thập kỷ gần đây, các quy tắc được ứng dụng ở nhiều nước kinh tế mới nổi, trong khi chỉ có một số nước thu nhập thấp có quy tắc tài khóa. Các yếu tố thúc đẩy việc áp dụng quy tắc tài khóa có thể là do áp lực nợ tăng từ các cuộc khủng hoảng tài chính và kinh tế đầu những năm 1990 (Phần Lan, Thụy Điển), các cuộc khủng hoảng nợ công ở châu Mỹ Latin (Brazil, Peru), củng cố tài chính công để đáp ứng đòi hỏi của khu vực đồng euro (Hà Lan, Thụy Sĩ). Trong một vài trường hợp, việc áp dụng các quy tắc là do những điều chỉnh tài khóa lớn, trong một số trường hợp khác nó ra đời nhằm tăng cường kỷ luật tài khóa hậu khủng hoảng.

Ngày nay phần lớn các quốc gia có nhiều hơn một loại quy tắc tài khóa. Xu hướng chuyển dần sang áp dụng đa quy tắc một phần là do việc triển khai các quy tắc cấp địa phương, nhưng cũng phản ánh các quyết định mở rộng quy tắc ở cấp quốc gia, đặc biệt là ở các nước kinh

tế mới nổi. Tự chung lại, số quy tắc bình quân tăng từ 1,5 lên 1,7 trong giai đoạn 1997 đến 2012. Hơn nữa, khá nhiều nước (khoảng 40%) trong số những nước mới áp dụng quy tắc tài khóa từ năm 2000 đến nay có xu hướng áp dụng kết hợp nhiều quy tắc đồng thời.

Có nhiều nền tảng pháp lý khác nhau tùy loại quy tắc và tùy từng nước. Các quy tắc về chi tiêu, nợ và cán cân ngân sách thường được quy định trong luật. Các quy tắc về thu ngân sách thường được thể hiện dưới dạng kết hợp cam kết chính trị, hiệp định hay luật. Phần lớn các nước ràng buộc các quy tắc tài khóa bằng luật (Argentina, Brazil, Bulgaria, Cộng hòa Séc, Ấn Độ hay New Zealand) hoặc thông qua các Hiệp ước quốc tế (các thành viên của EU). Ở các nước châu Âu, các nước thành viên cam kết nghĩa vụ theo hướng dẫn chung của Cộng đồng chung châu Âu. Ngoài ra, từng nước có thể quy định quy tắc của riêng mình trong khuôn khổ quy tắc chung. Ở các nước khác như Phần Lan, Thụy Điển hay Đan Mạch, quy tắc tài khóa chủ yếu được ràng buộc thông qua các cam kết chính trị như mục tiêu của chính phủ. Ở một số nước, các nguyên tắc tài khóa thậm chí còn được thể hiện trong hiến pháp như ở Đức, Ba Lan, Thụy Sĩ hay Brazil. Sự khác nhau về cấp độ luật pháp của các quy tắc tài khóa phản ánh sự cần thiết của các điều kiện cụ thể riêng biệt ở mỗi quốc gia. Quy định ở cấp luật pháp cao dường như sẽ giúp các quy tắc tồn tại một cách ổn định lâu dài, nhưng đôi khi điều đó cũng tạo nên sự cứng nhắc, thiếu linh hoạt của CSTK.

Việc thiết kế hỗ trợ pháp lý phụ thuộc vào điều kiện của từng nước, do đó có sự khác nhau giữa các nước phát triển, mới nổi và nước thu nhập thấp. Ở các nước phát triển, sự hỗ trợ pháp lý cho các quy tắc tài khóa dường như đa dạng hơn. Các quy tắc có xu hướng gần như được tích hợp vào khuôn khổ chi tiêu trung hạn, trong một số trường hợp là một phần của các hiệp định. Trong khi đó, các quy tắc chi tiêu thường được thiết lập dưới dạng luật ở các nước mới nổi và thu nhập thấp, hơn là ở các nước phát triển. Do hạn chế về năng lực lập kế hoạch trung hạn, các quy tắc ở các nước đang phát triển được phản ánh dưới dạng thức luật đơn giản hơn (ví dụ, tăng trưởng chi tiêu không được vượt quá tăng trưởng GDP).

2.3.4.2. Các điều khoản thoát khỏi quy tắc tài khóa

Các quy tắc tài khóa được đảm bảo bởi các cơ sở pháp lý nhằm đảm bảo tính tuân thủ chặt chẽ, nhưng cũng được đi kèm với các điều khoản thoát khỏi quy tắc (thoát quy) nhằm đảm bảo tính linh hoạt khi cần thiết. Mục đích của các điều khoản thoát quy là nhằm tạo thêm sự linh hoạt cho các quy tắc trong những trường hợp đặc biệt. Những điều khoản này có thể bao gồm: (i) giới hạn và xác định rõ những yếu tố, những trường hợp được phép thoát quy; (ii) có chỉ dẫn rõ ràng về việc lý giải và xác định các trường hợp được phép thoát quy; (iii) xác định lộ trình quay trở lại quy tắc và xử lý việc lệch khỏi quy định (Debrun và Kumar, 2007).

Gần đây nhiều quốc gia đã ban hành các quy tắc đi kèm điều khoản thoát quy. Các điều khoản này thường tồn tại trong quy tắc cân bằng ngân sách ở một số nước. Trong nhiều trường hợp, điều khoản thoát quy cho phép sự sai lệch (khỏi ngưỡng theo quy tắc) trong giai đoạn suy thoái kinh tế đáng kể. Một số khác được áp dụng khi xảy ra thiên tai hoặc khi cần giải cứu hệ thống ngân hàng (ví dụ, Slovakia). Tuy nhiên, nhiều khi các điều khoản thoát quy không được xác định rõ. Trong nhiều trường hợp, các tình huống cho phép thoát quy không được xác định rõ trước và để nhiều không gian cho trách nhiệm giải trình (xem Phụ lục 2.2).

Bên cạnh các điều khoản thoát quy, các cơ chế điều chỉnh tự động những sai lệch so với quy tắc cũng được thiết kế nhằm giúp tăng cường hiệu lực thực thi. Tuy nhiên, các cơ chế này đến nay chưa được áp dụng nhiều. Giống như các nhân tố khác của quy tắc, việc xác định cơ chế rõ ràng và neo vào các điều khoản pháp lý có thể giúp phần nào nhưng vấn đề chính trị vẫn là yếu tố quyết định.¹

¹ Một số ví dụ: Quy tắc cân bằng cơ cấu ngân sách của Thụy Sĩ và Đức có chứa cơ chế tự điều chỉnh sai lệch hay còn gọi là “phanh nợ” (Bộ Tài chính Đức, 2011 và Bodmer, 2006). Ở cả hai nước này, độ vênh khỏi quy định (âm hoặc dương) được lưu lại. Khi sự chênh lệch tích lũy vượt ngưỡng cho phép thì cơ chế đòi hỏi sự cải thiện nhằm làm giảm lệnh được kích hoạt với khung thời gian cho sự cải thiện được định sẵn. Sự khác nhau ở hai nước này

2.3.4.3. Cơ quan giám sát tài khóa

Cơ quan chịu trách nhiệm giám sát các quy định tài khóa không giống nhau ở các quốc gia khác nhau. Một số nước như Vương quốc Anh các quy định tài chính công được giám sát bởi cơ quan kiểm toán quốc gia. Cơ quan này có trách nhiệm báo cáo với Quốc hội và dân chúng, trong khi trách nhiệm xét xử vẫn thuộc tòa án. Một số nước khác như Peru chức năng giám sát được trao cho NHTU nhằm mục đích tăng cường tính độc lập và năng lực kỹ thuật trong quá trình giám sát (Kopits, 2007). Cũng nhằm giải quyết vấn đề này nhưng Chile và các nước thuộc EU lại thành lập ra các cơ quan chuyên biệt có trách nhiệm giám sát việc thực thi các quy định tài khóa (European Commission, 2006). Một cách tiếp cận nữa là giao trách nhiệm giám sát ngân sách cho một cơ quan chuyên trách thuộc quốc hội. Nước điển hình theo cách này là Mỹ.

Đáng chú ý là số lượng các nền kinh tế mới nổi sử dụng các cơ quan độc lập (Ủy ban, Hội đồng tài khóa) để tăng cường hơn nữa sự tin cậy của các quy tắc tài khóa ngày càng tăng. Hội đồng tài khóa độc lập với nhiệm vụ cụ thể là đánh giá và theo dõi việc thực hiện và tác động của CSTK, được thành lập kể cả ở một số nước không có quy định quy tắc tài khóa (như Bỉ và Canada). Tổ chức này đóng vai trò trong việc thực thi các quy tắc thông qua cung cấp một tiếng nói độc lập. Ví dụ như Hội đồng CSTK Thụy Điển có vai trò giám sát sự phù hợp của luật cân bằng ngân sách, đánh giá chất lượng và tính minh bạch của các dự báo. Hội đồng tài chính hay các ủy ban độc lập có thể cung cấp các giả định và phương pháp quan trọng, ví dụ như cách tính GDP tiềm năng và mức giá cả hàng hóa ở Chile - chìa khóa quan trọng để thực hiện

là về ngưỡng (1% GDP ở Đức theo luật thường, và 1,5% GDP theo hiến pháp; trong khi ở Thụy Sĩ ngưỡng là 6%). Dạng lịch cần điều chỉnh cũng có khác nhau. Ở Đức, chỉ những chênh lệch không phải do lỗi dự báo tăng trưởng GDP mới được lưu lại, trong khi ở Thụy Sĩ không có sự phân biệt này. Cách của Thụy Sĩ dường như minh bạch hơn nhưng tạo ra ít sự linh hoạt trong việc dung nạp các lỗi nằm ngoài kiểm soát của chính phủ. Trong trường hợp của Thụy Sĩ, khung thời gian cho điều chỉnh chênh lệch là ba năm.

các quy tắc. Sau cuộc Đại suy giảm kinh tế thế giới gần đây, nhiều hội đồng tài chính được thành lập, hoặc đang trong quá trình thành lập (bao gồm Ireland, Bồ Đào Nha, Romania, Serbia, Anh).

Các ủy ban tài khóa là các cơ quan thường được chính phủ cấp ngân sách, nhưng độc lập với chính phủ, đóng vai trò tư vấn phi đảng phái về các vấn đề tài khóa và hướng dẫn quản lý tổng thể các vấn đề tài chính công. Động cơ hoạt động cũng tương tự như đối với các quy định tài khóa, các ủy ban này đưa ra các biện pháp hiệu quả kiểm chế thâm hụt ngân sách không ổn định, đồng thời giúp cho các quốc gia có sự chuẩn bị tốt hơn trước những “ cú sốc kinh tế ” và giữ trọng tâm vào khung thời gian dài hạn hơn là nhiệm kỳ bầu cử. Các cơ quan này còn có thể đóng vai trò giám sát độc lập đối với những dự báo củng cố các vấn đề tài chính công. Ví dụ, ở Vương quốc Anh, mục tiêu chính của cơ quan chịu trách nhiệm về ngân sách là đưa ra các dự báo chính thức về tăng trưởng và các biến tài khóa chủ chốt. Cơ quan này độc lập với chính phủ để đảm bảo tính tin cậy của các dự báo đưa ra (xem thêm Phụ lục 2.3).

2.3.4.4. Các quy định, quy tắc tài khóa thể hệ mới ứng phó với khủng hoảng

Trong thời kỳ khủng hoảng, nhiều nước đã tạm thời không áp dụng quy tắc tài khóa. Trừ một số nước đã thoát khỏi khủng hoảng, các quy tắc đã bị vô hiệu hoặc được điều chỉnh bằng cách nới lỏng theo hướng linh hoạt. Chẳng hạn, tại Bulgaria, Luật Chi tiêu công (chi tiêu có thể chiếm 40% GDP) được dừng lại vào năm 2010 và 2011 sau khi bị vi phạm vào năm 2009. Ngân sách chuyển từ tình trạng thặng dư trong giai đoạn 2006-2008 sang thâm hụt kể từ 2009. Từ năm 2012, giới hạn thâm hụt là 2% GDP.

Nhiều quốc gia khác đã thành lập những quy tắc mới hoặc sửa đổi khung pháp lý hiện tại. Động cơ của những quyết định này là trấn an thị trường về sự bền vững của CSTK và tài chính công, cam kết nỗ lực điều chỉnh, cũng như hướng đến sự kỳ vọng về ngân sách trung hạn.

Nhìn chung, nhiều nước EU đã cải cách các quy tắc tài khóa sau những ảnh hưởng nặng nề từ cuộc khủng hoảng. Một số nước đã sửa đổi luật về ngân sách, ví dụ như Bồ Đào Nha (5/2011), Áo (2/2013),... hoặc có kế hoạch tiến tới việc sửa đổi như Colombia (dự kiến vào năm 2022).

Tuy nhiên, sự phức tạp hơn trong khuôn khổ những quy tắc cũng tạo ra những thách thức mới. Sự tăng thêm các quy tắc, tương tác lẫn nhau và mức độ tinh vi, phức tạp làm cho việc tuân thủ khó khăn hơn. Để giải quyết điều này, một số quốc gia đang cải cách thủ tục ngân sách, cải cách khuôn khổ ngân sách trung hạn (ví dụ ở Áo, Hy Lạp, Ireland, Bồ Đào Nha).

Tóm lại, việc luật hóa các quy tắc tài khóa và thành lập các ủy ban, hội đồng tài khóa độc lập ngày càng trở nên phổ biến. Trong và sau khủng hoảng (ngân hàng, nợ công) gần đây, nhiều quy định, quy tắc đã được cải cách, sửa đổi, thậm chí trong hiến pháp và luật liên quan đến ngân sách. Quy tắc “thể hệ kế tiếp” có liên quan tới khủng hoảng dường như phức hợp hơn và tạo nên các thách thức mới. Trong khi việc sử dụng các quy tắc cân bằng ngân sách điều chỉnh theo chu kỳ kinh tế coi trọng mục tiêu ổn định hóa, chúng cũng mang đến những thách thức lớn hơn về mặt thiết kế - như việc dự báo tăng trưởng GDP - cũng như về mặt truyền thông. Chính sách truyền thông dường như chậm phản ứng, nhưng đã có những quốc gia bắt đầu coi trọng hơn việc sử dụng các hội đồng tài khóa độc lập như một công cụ giám sát nhằm khóa lấp khoảng trống này.

Trong khi các đặc điểm thiết kế của các quy tắc tài khóa tiếp tục khác nhau giữa các quốc gia, sự hội tụ đã xuất hiện ở một số khu vực. Hầu hết các quy tắc tài khóa đều có một nền tảng pháp lý nhất định, nhưng việc gắn các quy tắc tài khóa vào hiến pháp là một phần của cam kết trong “biên bản tài khóa” của EU. Cho tới gần đây, một số các quy tắc tài khóa bao gồm các điều khoản thoát quy được xác định, và các nước áp dụng hoặc thay đổi quy tắc trong những năm gần đây đã có sự định nghĩa rõ ràng hơn về thời điểm kích hoạt. Các cơ chế tự điều chỉnh cũng chưa được áp dụng rộng rãi. Do vậy, các đặc điểm thiết kế

và hỗ trợ các quy tắc tài khóa dần trở nên phức hợp trong việc đối phó với khủng hoảng.

2.3.4. Kinh nghiệm xây dựng quy tắc ổn định/giám sát tài chính

2.3.4.1. Giám sát tài chính

Để bảo đảm ổn định tài chính vĩ mô và vi mô, thông thường một số chỉ số cùng các ngưỡng cảnh báo được sử dụng để giám sát, cảnh báo rủi ro an toàn tài chính vĩ mô và vi mô.

Đối với cảnh báo an toàn vĩ mô, các chỉ tiêu tài chính như nợ công, nợ nước ngoài, dự trữ ngoại hối thường hay được sử dụng, nhất là các tiêu chí của WB và IMF. Tuy nhiên, các ngưỡng cảnh báo là khác nhau, tùy theo giai đoạn và tổ chức, cá nhân đưa ra ngưỡng. Một số ngưỡng cảnh báo rủi ro bất ổn tài chính cụ thể có thể tham khảo tại Phụ lục 2.4.

Để kiểm soát các loại hình rủi ro mà ngân hàng có thể phải đối mặt trong quá trình hoạt động, giám sát an toàn vi mô (chủ yếu bao gồm giám sát các quy định về an toàn vốn, phân loại nợ, trích lập dự phòng rủi ro, tính thanh khoản, quản lý rủi ro và kiểm soát nội bộ) được sử dụng. Giám sát an toàn vi mô dựa trên nền tảng ba tiêu chuẩn an toàn quan trọng, bao gồm: (i) an toàn vốn; (ii) phân loại nợ và trích lập dự phòng rủi ro và; (iii) mức độ thanh khoản của bảng cân đối tài sản. Trong nghiên cứu này, chúng tôi chỉ đề cập tiêu chuẩn an toàn vốn.

Để đánh giá tình trạng vững mạnh của một ngân hàng, IMF và BIS đều khuyến nghị áp dụng hệ thống đánh giá CAMELS.¹ Một điều cần lưu ý là báo cáo tài chính không thể cung cấp đầy đủ mọi thông tin để có thể đánh giá mức độ an toàn, khả năng sinh lời và thanh khoản của ngân hàng theo hệ thống CAMELS. Do vậy, cần kết hợp việc phân tích theo CAMELS với những đánh giá định tính của ngân hàng để có thể thu được kết quả phân tích ngân hàng kỹ lưỡng và hữu ích.

¹ Phân tích theo tiêu chí CAMELS dựa trên sáu chỉ tiêu cơ bản, đó là: (1) mức độ an toàn vốn (**C**apital Adequacy), (2) chất lượng tài sản có (**A**sset Quality), (3) quản lý (**M**anagement), (4) lợi nhuận (**E**arnings), (5) thanh khoản (**L**iquidity), và (6) mức độ nhạy cảm với các rủi ro thị trường (**S**ensitivity to Market Risks).

Đối với hệ số/ngưỡng an toàn vốn, đến nay, Ủy ban Basel của BIS đã ban hành ba hệ chuẩn mực, bao gồm Basel I (1988), Basel II (2004) và Basel III (2010). Basel I cung cấp khung đo lường rủi ro tín dụng với tiêu chuẩn vốn tối thiểu 8% tính trên tổng tài sản có quy đổi rủi ro. Basel II đã có cách tiếp cận mới về giám sát an toàn hoạt động của các tổ chức tài chính dựa trên ba cột trụ chính: (i) yêu cầu vốn tối thiểu trên cơ sở kế thừa Basel I; (ii) tăng cường cơ chế giám sát, đặc biệt là việc đánh giá chất lượng quản lý rủi ro của ngân hàng và; (iii) tuân thủ kỷ luật thị trường. Theo đó, cơ sở giám sát an toàn không chỉ dựa trên các chỉ tiêu giám sát tuân thủ mà yêu cầu giám sát dựa trên cơ sở đo lường và dự báo mức độ rủi ro. Theo chuẩn mới của Basel III, hệ số an toàn vốn tối thiểu (CAR) được giữ nguyên ở mức 8%, nhưng yêu cầu vốn chủ sở hữu (vốn cấp 1) của các ngân hàng phải nâng từ 4% lên 6%. Trong 6% vốn cấp 1 đó, 4,5% phải là vốn của các cổ đông phổ thông. Bên cạnh đó, còn có những thay đổi lớn khác của Basel III như quy định về trích lập các quỹ dự phòng (buffer) như Quỹ dự phòng bổ sung vốn tự có (capital conservation buffer) và Quỹ nhằm chống lại rủi ro khi chu kỳ kinh tế đi xuống trong khi ngân hàng đã tăng trưởng tín dụng nóng (countercyclical buffer), v.v.

2.3.4.2. Thể chế quản lý, ứng phó khủng hoảng tài chính

Kinh nghiệm về ứng phó khủng hoảng nợ công

Kinh nghiệm thế giới trong 200 năm qua cho thấy, khủng hoảng nợ công là hiện tượng chung, không chỉ xảy ra ở các nước nghèo, thiếu dân chủ mà còn xảy ra ở các nước phát triển có nền dân chủ tốt với các thể chế kiểm soát được coi là có chất lượng.

Nhìn chung, các cuộc khủng hoảng nợ công xảy ra ở khu vực Mỹ Latin thập niên 1980 (nợ nước ngoài/GNI trung bình ở quanh mức 50%), hay mới đây nhất tại khu vực châu Âu mà điển hình là Hy Lạp và Italia (nợ công/GDP trên 100%) đều có nguyên nhân chung là do: (i) Quản trị tài chính công nói chung và nợ công nói riêng kém hiệu quả, bị tham nhũng; (ii) Chính sách tài khoá lỏng lẻo; và (iii) Phụ thuộc quá nhiều vào khoản vay nước ngoài để bù đắp thâm hụt.

Dựa trên thực tế chống đỡ và phòng tránh khủng hoảng ở các nước nói trên, cùng những đúc kết về cách thức phòng ngừa khủng hoảng nợ công do Hội nghị Liên hiệp quốc về Thương mại và Phát triển - UNCTAD đưa ra (còn gọi là Các nguyên tắc đối với việc vay nợ và cho vay có trách nhiệm) (UNCTAD, 2012), một số bài học ứng phó, quản lý khủng hoảng nợ công có thể được rút ra như dưới đây.

- Khi khủng hoảng xảy ra, cần huy động tối đa các nguồn lực trong nước để xử lý các khoản chi tiêu chống khủng hoảng, kể cả việc trả những khoản nợ không thể trì hoãn. Nếu không đủ, việc cầu viện hỗ trợ từ bên ngoài là cần thiết song không nên lạm dụng mà cần tính đến các nhân tố hiệu quả trước mắt và dài hạn và các khía cạnh chính trị, xã hội khác. Có các biện pháp, lộ trình tốt để cơ cấu lại nợ, các biện pháp tăng nguồn thu (kể cả bán tài sản) và cắt giảm chi tiêu trong cả ngắn hạn và trung - dài hạn. Các biện pháp kinh tế vĩ mô khác, tùy tình hình khủng hoảng và kinh tế trong nước, cũng cần được nhanh chóng ban hành một cách hiệu quả và hiệu lực tức thời.
- Ngoài cầu viện khi cần thiết, tranh thủ sự ủng hộ của các nước, tổ chức trong khu vực và quốc tế cũng đem lại những lợi ích, trong đó chú trọng tư vấn về cách thức, phương tiện chống khủng hoảng nợ từ các tổ chức, các chuyên gia quốc tế và sự ủng hộ chính trị.
- Tăng cường hợp tác quốc tế, khu vực về chống và giảm nhẹ tác hại của khủng hoảng nợ công.
- Kiểm soát hữu hiệu tình hình an ninh, trật tự xã hội khi có khủng hoảng xảy ra, gây dựng lòng tin, trấn an, kiềm chế sự hoảng loạn không cần thiết có thể gây ra những rối loạn/đào thoát vốn đầu tư, ngăn ngừa khủng hoảng nợ công chuyển biến sang các dạng khủng hoảng và rối loạn/bất ổn tài chính khác.
- Xây dựng và ban hành có hiệu quả và hiệu lực các biện pháp chính sách, chiến lược chống khủng hoảng, cải cách kinh tế - tài chính trong ngắn hạn, trung hạn và dài hạn; đồng thời, xây dựng chiến lược “rút lui” hữu hiệu khi khủng hoảng kết thúc.

Lưu ý là trên thực tế phần lớn các cuộc khủng hoảng nợ công thường kéo dài hơn các loại khủng hoảng khác, thậm chí hàng chục năm và hiếm khi có đơn thuốc hữu hiệu. Do vậy, các bài học về phòng ngừa khủng hoảng nợ công là quan trọng nhất.¹

Kinh nghiệm ứng phó khủng hoảng hệ thống ngân hàng

Nghiên cứu các ứng phó với khủng hoảng ngân hàng 2008 của nước nguyên phát khủng hoảng (Mỹ) và các nước chịu tác động của khủng hoảng (Hàn Quốc, Malaysia và Đài Loan) có thể rút ra các bài học chính như sau:

- Khi khủng hoảng bắt đầu nổ ra, chính phủ (vai trò chủ yếu là NHTU) phải can thiệp trực tiếp đến hệ thống tài chính - ngân hàng bằng những chính sách quyết liệt vừa mang tính hệ thống (nhằm hỗ trợ thanh khoản cho hệ thống ngân hàng), vừa mang tính riêng biệt với từng tổ chức tài chính nhằm “cầm máu” lâu dài và tiến tới khắc phục nguyên nhân gây chảy máu. Trước hết, chính phủ đứng ra bảo đảm và cam kết hỗ trợ thanh khoản cho những ngân hàng lâm vào tình trạng khó khăn, có nguy cơ mất thanh khoản cao; đồng thời, nâng mức BHTG tiết kiệm (tùy trường hợp, tốt nhất là bảo hiểm toàn bộ, còn không, nên tăng lên nhiều lần). Đây là những động thái nhanh nhạy giúp ổn định niềm tin, ngăn chặn việc khủng hoảng thanh khoản theo dây truyền, nhất là việc đổ xô rút tiền khỏi ngân hàng.
- Khi ngân hàng đã đi vào ổn định và tạm thời vượt qua giai đoạn có khả năng phá sản do thiếu thanh khoản, thì mục tiêu tiếp theo là ngăn chặn khủng hoảng nợ. Với các ngân hàng yếu kém, không có khả năng trả nợ đến hạn và có nguy cơ phá sản, chính phủ thực hiện tái cấu trúc bằng hai cách sau. Thứ nhất, giúp các ngân hàng yếu kém tìm kiếm đối tác để thực hiện sáp nhập. Điều kiện để thành công thường là chính phủ phải đứng ra xử lý các khoản nợ xấu và đứng ra bảo lãnh (nếu có thua lỗ trong tương lai) sau khi

¹ Một số giải pháp chi tiết có thể xem thêm Lê Xuân Sang (2015).

các ngân hàng mạnh chịu đứng ra sáp nhập ngân hàng yếu kém; dùng tiền ngân sách để xóa nợ, làm sạch bảng cân đối tài sản ngân hàng và giúp tổ chức tín dụng thoát khỏi nguy cơ phá sản. Thứ hai, quốc hữu hóa những ngân hàng không có khả năng sáp nhập để đảm bảo an toàn cho toàn hệ thống.

- Xây dựng/hoàn thiện quy trình xử lý khủng hoảng hệ thống: cần xác định các tiêu chí khủng hoảng/dấu hiệu rủi ro theo các ngưỡng quốc tế, kết hợp với điều kiện trong nước. Cần đánh giá kỹ lưỡng nhiều chỉ tiêu an toàn tài chính vĩ mô và vi mô hơn, thay vì chỉ một số ít chỉ tiêu như IMF (kinh nghiệm Malaysia). Xây dựng, hoàn thiện các mô hình EWS và ST quốc gia hữu hiệu;
- Cần xây dựng/hoàn thiện “cơ chế xử lý khủng hoảng” chính thức; trong đó, phân định trách nhiệm cụ thể các cơ quan quản lý nhà nước; xác định rõ ai là người xác định khủng hoảng? ai công bố thông tin? có nên thiết lập riêng một quỹ xử lý khủng hoảng.

Nhìn chung, sau khủng hoảng, các nước, với mức độ khác nhau, đã thực hiện nhiều nhóm giải pháp để giảm nhẹ tác động tiêu cực, đưa hệ thống tài chính, nền kinh tế thoát dần ra khủng hoảng; đồng thời ngăn ngừa các cuộc khủng hoảng tiếp theo. Các nhóm giải pháp này bao gồm: (i) phục hồi các định chế tài chính; (ii) nâng cao chất lượng quản trị các định chế tài chính, giảm rủi ro đạo đức (moral hazard); (iii) tăng cường hạ tầng pháp lý quản lý, giám sát hệ thống tài chính và; (iv) thúc đẩy tự do hóa tài chính hữu hiệu và có lộ trình. Điều đáng lưu ý là các nước phát triển, đi đầu là Mỹ, đã có những bước chuyển tiếp từ việc áp dụng tiêu chuẩn giám sát Basel II sang các chuẩn mực Basel III, cải thiện các chuẩn mực về giám sát các định chế tài chính lớn và giảm nhẹ rủi ro có liên quan tới mô hình chứng khoán hóa các khoản vay.

2.3.4.3. Thể chế bảo hiểm tiền gửi

BHTG cũng là một thể chế quan trọng trong việc phòng chống và xử lý tốt khủng hoảng (từ các nước lớn bên ngoài), đặc biệt là trong hệ

thống ngân hàng của Đài Loan và Hàn Quốc gần đây. Công cụ này đã giúp những nước này không chìm sâu vào khủng hoảng toàn cầu.

Ở Đài Loan, trong bối cảnh khủng hoảng đang lan rộng từ Mỹ ra toàn cầu, các chỉ số tài chính trong nước xấu đi nhanh chóng. Cùng với đó là tình hình người dân bắt đầu hoang mang, mất niềm tin với nền kinh tế nói chung và hệ thống tài chính nói riêng. Tổng Công ty Bảo hiểm Tiền gửi Trung ương (CDIC), đại diện cho chính phủ Đài Loan và Hàn Quốc đã phản ứng kịp thời bằng một loạt biện pháp chủ yếu như: (i) Áp dụng tức thời các cơ chế bảo hiểm mới trong thời gian khủng hoảng, bao gồm áp dụng cơ chế bảo hiểm toàn bộ và áp dụng phí bảo hiểm đặc biệt và phí phạt; (ii) Đẩy mạnh tuyên truyền về BHTG đối với dân chúng và nhà đầu tư trước, trong và sau khủng hoảng và; (iii) Tăng cường, củng cố hoạt động giám sát, xử lý hệ thống tài chính trước nguy cơ rơi vào khủng hoảng.

2.3.5. Kinh nghiệm phối hợp chính sách tiền tệ, tài khoá và giám sát tài chính

Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, nếu thiếu vắng cơ chế phối hợp thỏa đáng giữa CSTK và CSTT thì có thể dẫn tới những kết quả không mong muốn, mà điển hình nhất là áp lực lạm phát do thâm hụt ngân sách cao. Cụ thể, Shabbir và Ahmed (1994) nhận định, thâm hụt ngân sách tác động trực tiếp tới lạm phát thông qua thiết lập các kỳ vọng về giá cả. Nordhaus (1994) cũng cho rằng, trong một số trường hợp, chính phủ và cơ quan điều hành CSTT hành động một cách độc lập và không hợp tác với nhau sẽ đưa tới kết quả là thâm hụt ngân sách và lãi suất cao hơn so với mong muốn của cả hai cơ quan này.

Sự phối hợp giữa hai chính sách này có thể được nhìn từ khía cạnh tương tác hay phụ thuộc lẫn nhau. Từ góc độ tương tác, với nghiên cứu thực nghiệm cho các nước thuộc Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế - OECD, Mélitz (1997) quan sát thấy CSTK và CSTT thường chuyển động theo các hướng ngược chiều nhau. Nghĩa là, các chính sách có sự thay thế lẫn nhau, và quá trình của sự tương tác sẽ thay đổi khi nợ công

trở nên cao hơn. Phát hiện tương tự có thể thấy trong nghiên cứu của Wyplosz (1999). Tuy nhiên, Von Hagen, Hallett và Strauch (2001) nhận định rằng sự phụ thuộc lẫn nhau giữa hai chính sách là bất cân xứng: nói lỏng tài khóa đi kèm với thắt chặt tiền tệ, trong đó CSTT hỗ trợ cho CSTK mở rộng. Tại Ấn Độ, Raj và cộng sự (2011) đưa ra bằng chứng cho thấy CSTK tác động tới việc thực thi CSTT, trong khi Tiwari và Tiwari (2011) cung cấp căn cứ để kết luận rằng cung tiền là một nguyên nhân gây gia tăng thâm hụt ngân sách tại Ấn Độ.

Theo Lambertini và Rovelli (2003), CSTK dường như đóng vai trò dẫn dắt trong khi theo đuổi mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, còn Agha và Khan (2006) cho rằng lạm phát không chỉ là hiện tượng tiền tệ mà còn là hiện tượng tài khóa. Bằng chứng thực nghiệm từ Brazil và Argentina trong nghiên cứu của Zoli (2005) cho thấy CSTK có vai trò đối với biến động của tỷ giá lớn hơn so với những thay đổi không được báo trước của CSTT. Tức là, CSTK có ảnh hưởng tới các biến số của CSTT. Ford và Laxton (1995) phân tích dữ liệu của chín nước OECD có thị trường vốn mở cửa cho thấy, tăng trưởng nợ công ở những nước này sẽ làm tăng lãi suất ở các nước khác, nghĩa là nợ công của một quốc gia trở thành một yếu tố ngoại sinh tiêu cực đối với quốc gia khác. Bổ sung thêm, Woodford (1995) cho rằng ngay cả khi các công cụ tiền tệ phù hợp được sử dụng, tăng trưởng nợ công vẫn có thể gây bất ổn kinh tế vĩ mô nghiêm trọng. Tanzi và Fanizza (1995) phân tích dữ liệu 18 nước công nghiệp phát triển trong giai đoạn 1970-1994 đã phát hiện 1,5 điểm phần trăm tăng thêm của lãi suất trên toàn cầu là do thâm hụt ngân sách kéo dài gây ra. Theo Calvo và Guidotti (1990), quản lý nợ công hiệu quả là một giải pháp cam kết đảm bảo cho việc thực hiện CSTT tương thích về thời gian.

Theo Šehović (2013), cơ chế phối hợp CSTK và CSTT phụ thuộc vào ba yếu tố, bao gồm mức độ phát triển của thị trường tài chính, tính độc lập của NHTU và tính minh bạch của CSTT. Trong điều kiện thị trường tài chính hoàn hảo, và không có sự không hoàn hảo nào cản trở khả năng nền kinh tế tự đạt được hiệu quả tối ưu, thì sự phối hợp

chính sách có thể không cần thiết. Tuy nhiên, điều kiện này chỉ diễn ra trên lý thuyết, còn trong thực tế, sự phối hợp không đầy đủ giữa các chính sách có thể gây nên những bất cân đối vĩ mô đáng kể. Do đó, đòi hỏi phải có những thiết lập về thỏa thuận thể chế (institutional arrangements) để ngăn ngừa những hậu quả như vậy. Laurens và Piedra (1998) khuyến nghị thực hiện một số thỏa thuận thể chế nhằm củng cố hiệu lực phối hợp giữa CSTK và CSTT sau đây.

Thứ nhất, thỏa thuận về tính độc lập của NHTU. Độc lập ở đây không có nghĩa là độc lập một cách hoàn toàn, mà thường được xem xét ở khía cạnh mức độ độc lập của NHTU trong việc quản lý kinh tế vĩ mô trước những tác động của quyền lực chính trị đến chức năng của NHTU. Kinh nghiệm thực tế trên thế giới cho thấy ở các quốc gia, nơi mà NHTU có mức độc lập cao hơn, thì khả năng kiểm soát lạm phát của họ tốt hơn, và kết quả này không phải là do đánh đổi bằng tăng trưởng kinh tế và tỷ lệ việc làm thấp hơn; ngoài ra, NHTU độc lập cũng có mức tín nhiệm cao hơn (Šehović, 2013). Tuy nhiên, sự độc lập của NHTU không đồng nghĩa với việc không cần đến sự phối hợp với CSTK; mà hơn cả, sự độc lập là nhằm giúp cho CSTT trở nên “miễn dịch” với mọi áp lực có thể dẫn tới việc không đạt được mục tiêu chung cuối cùng của chính sách kinh tế.

Thứ hai, thỏa thuận về ngăn ngừa và giải quyết mâu thuẫn. Trong trường hợp NHTU không có quyền tự chủ với mục tiêu ổn định giá, rủi ro cao là CSTT sẽ chịu áp lực về mặt chính trị buộc phải lựa chọn một chính sách ngắn hạn thay vì dài hạn. Khi đó, CSTT sẽ mâu thuẫn với CSTK, và mâu thuẫn này có thể được giải quyết hoặc ít nhất là được hạn chế nếu có các thỏa thuận nhằm ngăn ngừa sự không tương thích giữa hai chính sách. Trong trường hợp NHTU có quyền tự chủ về mục tiêu ổn định giá cả, các thỏa thuận nhằm giải quyết mâu thuẫn khi hai chính sách không tương thích với nhau trở nên rất rõ ràng, phản ánh trong trình tự thực thi chính sách. Chẳng hạn, khi mở rộng tài khóa, NHTU sẽ thắt chặt tiền tệ vì quan ngại lạm phát gia tăng; lãi suất và có thể là cả tỷ giá cũng sẽ tăng lên. Chính phủ có hai lựa chọn

giải quyết mâu thuẫn: hoặc điều chỉnh CSTK, hoặc thay đổi mục tiêu lạm phát được giao cho NHTU. Lựa chọn nào cũng sẽ ăn mòn mức độ tín nhiệm của NHTU trong các nỗ lực giảm lạm phát hiện thời hoặc trong tương lai.

Thứ ba, thỏa thuận về việc hạn chế NHTU cấp tín dụng trực tiếp cho chính phủ. Đây là thỏa thuận liên quan trực tiếp tới tính độc lập của NHTU, bởi khi thị trường tài chính, nhất là thị trường chứng khoán chưa phát triển, tín dụng của NHTU là nguồn tài trợ chính cho chính phủ. Cấp tín dụng cho chính phủ quá lớn có thể tạo mầm mống cho bất ổn kinh tế vĩ mô. Khảo sát toàn cầu của IMF tại 152 nước về thỏa thuận này phân theo trình độ phát triển, vị trí địa lý và chế độ tỷ giá khác nhau, cho thấy kết quả như sau: có tới 51/152 (gần 1/3) số nước được khảo sát cấm NHTU cho chính phủ vay; 41/152 (27%) nước được phép cho chính phủ vay và 57/152 (37,5%) cho chính phủ ứng trước, nói cách khác, có 98 nước hay gần 2/3 số nước được khảo sát được phép cho chính phủ vay dài hạn và ứng trước (vay ngắn hạn); còn lại chỉ có ba quốc gia là không có điều khoản pháp lý quy định về vấn đề này.

Thứ tư, thỏa thuận về ngân sách cân bằng hoặc giới hạn thâm hụt ngân sách. Tính độc lập NHTU có ý nghĩa quan trọng trong việc thiết kế và thực hiện thành công các mục tiêu của CSTT. Tuy nhiên, trong trường hợp NHTU thiếu sự độc lập cần thiết, CSTT có thể trở nên bị động và có thể phải lựa chọn một chính sách ngắn hạn có mục tiêu tăng trưởng hơn là kiểm soát giá cả. Vì vậy, cùng với hai thỏa thuận vừa nói ở trên, thỏa thuận về cân bằng ngân sách, và/hoặc mức độ thâm hụt ngân sách là nhằm ngăn ngừa các biến động lớn có thể xảy ra đối với các biến vĩ mô. Theo Jackson (2011), đến năm 2009, có khoảng 90 quốc gia, trong đó có 21 quốc gia phát triển, 33 quốc gia đang phát triển và 26 quốc gia kém phát triển thiết lập các quy tắc tài khóa quốc gia và siêu quốc gia về cân bằng ngân sách, theo nghĩa cân bằng trong một chu kỳ kinh tế hơn là cân bằng hàng năm. Cùng với đó, các quy tắc liên quan tới giới hạn nợ công (tính theo % GDP), chi tiêu công (tổng chi, chi thường xuyên, chi cho năng lượng) cũng được thiết lập.

Về giới hạn thâm hụt ngân sách, các quy tắc nhằm giới hạn mức bội chi ngân sách thường khích lệ các chính phủ thực hiện CSTK thuận chu kỳ, tức tăng chi tiêu trong “thời kỳ tốt” và cắt giảm chi tiêu vào “thời kỳ xấu.” Tuy nhiên, nhiều nghiên cứu chỉ ra rằng, quy tắc tài khóa tối ưu là chính phủ nên tích lũy thu nhập trong “thời kỳ tốt” để sẵn sàng sử dụng khoản thu nhập này vào “thời kỳ xấu” (Manesse, 2007), nghĩa là theo đuổi CSTK phản chu kỳ.

Thứ năm, thỏa thuận về hội đồng tiền tệ (currency board arrangement). Các thỏa thuận này luôn có đặc điểm của chế độ tiền tệ với các cam kết về việc chuyển đổi đồng nội tệ sang một đồng ngoại tệ tại một tỷ giá cố định. Các thỏa thuận về hội đồng tiền tệ không cho phép cơ quan điều hành tiền tệ thực hiện các chính sách tùy nghi, nên thâm hụt ngân sách không thể được tiền tệ hóa tùy ý, mà phải tương thích với khả năng tài trợ sẵn có của thị trường.

Từ phân tích kinh nghiệm quốc tế như trên, có thể tổng kết tình hình áp dụng thể chế tài khóa, tiền tệ và ổn định tài chính trên thế giới theo mức độ áp dụng phổ biến, trình độ/đặc thù quốc gia, theo nội dung (substantive) và thủ tục (procedural) như sau:

Bảng 2.1. Đánh giá chung tình hình sử dụng các loại thể chế ổn định vĩ mô hiện nay

	Đã phổ biến	Theo trình độ phát triển/đặc thù quốc gia	Thể chế nội dung	Thể chế theo thủ tục
1. Thể chế tài khóa				
Ngưỡng nợ công	x	x	x	x
Ngưỡng nợ nước ngoài	x	x	x	x
Ngưỡng thâm hụt NSNN	x	x	x	x
Ngưỡng nghĩa vụ nợ/ thu NSNN	0	x	Tùy quốc gia	Tùy quốc gia
Hội đồng tài khóa độc lập	(x) (tương đối phổ biến)	(x) khác nhau về chức năng nhiệm vụ	Phần lớn quốc gia	

2. Thẻ chế tiền tệ				
Chế độ tỷ giá (thả nổi có quản lý)	x (tương đối phổ biến)	x	x	0
Lạm phát mục tiêu	x (tương đối phổ biến)	0	x	0
Quy tắc Taylor	x (tương đối phổ biến)	0 (khác nhau về cách xác định)	x	0
3. Thẻ chế ổn định tài chính				
Ngưỡng dự trữ ngoại hối	x	x	x	0
CAMELS	x	x	x	x
Ngưỡng lạm phát	0	x	0	0
4. Thẻ chế phối hợp điều hành CSTK - CSTT				
Quy định về phối kết hợp	x	0	x	0
NHTƯ cho chính phủ vay	x	x	x	x

(Chú thích: (x): sử dụng, (0): không sử dụng.)

Nguồn: Tổng kết của Nhóm tác giả.

2.3.6. Bài học cho Việt Nam

Từ những bằng chứng thực tiễn, có thể thấy xu thế chung của việc phối hợp sử dụng ba CSTK, tiền tệ và ổn định tài chính trong việc điều hành chính sách vĩ mô ở các quốc gia. Một số bài học quan trọng mà một quốc gia đang phát triển như Việt Nam có thể cân nhắc như sau:

Về quy tắc tiền tệ, sử dụng quy tắc lạm phát mục tiêu có thể đem lại nhiều lợi ích trong việc kiểm soát về mức giá chung. Để đạt được mục tiêu này, công cụ lãi suất, như quy tắc Taylor, nên được khuyến khích sử dụng.

Về quy tắc tài khóa, thế giới đang trong xu hướng cải cách các thể chế và sử dụng đa dạng hơn các quy tắc. Việc sử dụng các quy tắc tài khóa cũng được điều chỉnh theo hướng linh hoạt hơn khi các cú sốc

kinh tế xảy ra. Xây dựng nền tảng pháp lý ở mức cao cần được cân nhắc đối với quốc gia đang phát triển như Việt Nam. Việc quy định các tiêu chuẩn hoặc giới hạn về quy tắc tài chính ở mức luật hoặc hiến pháp để đảm bảo các quy tắc/tiêu chuẩn này được tuân thủ chặt chẽ. Khi ban hành các quy tắc/tiêu chuẩn này, cũng cần ban hành kèm theo các điều khoản thoát quy để làm tăng khả năng điều chỉnh quy tắc trước các cú sốc. Tuy nhiên, việc quy định nền tảng pháp lý phụ thuộc rất lớn vào năng lực lập kế hoạch ở trung hạn và dài hạn. Nếu điều kiện năng lực này ở Việt Nam chưa đảm bảo, thì việc luật hóa các quy tắc tài khóa ở mức cao và quá chi tiết có thể khiến các quy tắc không phù hợp với thực tế. Ngoài ra, việc thành lập các cơ quan độc lập quản lý giám sát CSTK có thể là một biện pháp tốt để tăng cường tính tin cậy của quy tắc tài khóa.

Về quy tắc ổn định tài chính, hệ thống đánh giá CAMELS và Basel đang được khuyến khích sử dụng bởi các tổ chức quốc tế trong việc giám sát tài chính ở cấp độ vi mô. Trong khi đó, ở cấp độ vĩ mô, các ngưỡng cảnh báo chưa có sự thống nhất chung mà có thể dựa vào những đặc thù riêng. Đặc biệt, các nghiên cứu thực nghiệm còn nhấn mạnh rằng trong trường hợp nền kinh tế đang phải đối mặt với khủng hoảng ngân hàng, vai trò của chính phủ và NHTU là vô cùng quan trọng khi chống đỡ những ảnh hưởng tiêu cực.

Việc phối hợp CSTK với CSTT không phải là điều mới, song để đem lại hiệu quả cho việc phối hợp này, cần thực hiện một số các thỏa thuận về thể chế. Cần nhấn mạnh rằng sự độc lập của NHTU trong điều hành chính sách là rất quan trọng đối với hiệu quả của sự kết hợp giữa hai công cụ chính sách vĩ mô truyền thống này.

2.4. Xây dựng thể chế ổn định vĩ mô cho Việt Nam

2.4.1. Bối cảnh kinh tế vĩ mô và hiện trạng khung khổ chính sách ổn định vĩ mô của Việt Nam

2.4.1.1. Bối cảnh kinh tế vĩ mô gần đây

Từ năm 2008, kinh tế Việt Nam bắt đầu có dấu hiệu bất ổn vĩ mô, đặc biệt là lạm phát bắt đầu tăng vọt. Nhiều yếu tố gây bất ổn vĩ mô, mất an toàn tài chính đã xuất hiện rõ nét nhất trong giai đoạn 2009-2011. Từ cuối năm 2012 đến nay, an toàn tài chính Việt Nam đã có nhiều dấu hiệu ngày càng ổn định và cải thiện đáng kể. Về cơ bản, hầu hết các chỉ số kinh tế tài chính đều nằm dưới các ngưỡng cảnh báo, một số chỉ tiêu vượt mức yêu cầu tối thiểu.

Nhiều chỉ tiêu của thị trường tài chính đã phục hồi theo hướng tích cực. Theo Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia (2014), thị trường tài chính đã dần được cải thiện, nhất là từ năm 2013 đến nay. Tỷ lệ cho vay/huy động (LDR) của hệ thống ngân hàng giảm mạnh, từ 98% năm 2011 xuống 95,4% năm 2013. Thanh khoản của hệ thống đã tăng lên, vốn huy động tăng 23,6% trong khi lãi suất huy động bình quân giảm 2 điểm %; dư nợ tín dụng tăng nhanh hơn, 14,16% của năm 2014 so với mức 9,8% của năm 2012. Lãi suất cho vay bình quân đã giảm từ 20%/năm trong năm 2011 xuống chỉ còn khoảng 12% trong năm 2014. Cơ cấu tín dụng theo loại tiền có hướng cân đối hơn: tỷ trọng tín dụng bằng VND tăng từ 81% trong năm 2012 lên 85% trong năm 2013; trong khi đó, tỷ trọng tín dụng bằng ngoại tệ giảm từ 19% trong năm 2012 xuống còn 15% trong năm 2013. Tỷ trọng vốn ngắn hạn đã giảm từ khoảng 70% trong những năm 2006-2009 xuống còn khoảng 58%-59% hiện nay; tỷ trọng tín dụng trung dài hạn tăng lên chiếm đến 41-42%. Như vậy, các rủi ro phát sinh từ vấn đề sai lệch kép đã giảm dần.

Chất lượng tài sản ngân hàng dần cải thiện trong giai đoạn 2011-2013: tỷ lệ nợ quá hạn giảm từ 10,4% xuống còn 8,8%. Đặc biệt, hệ

số an toàn vốn cao hơn mức tối thiểu (9%), tăng từ mức 11% năm 2010 lên 13,5% năm 2012 và xuống 12,8% năm 2013. Nợ xấu đã được kiểm soát, tuy tăng từ 3,15% năm 2011 lên 4,2% năm 2012, nhưng đã giảm còn 3,22% vào cuối năm 2014 (theo cách tính của Việt Nam; nếu tính cả nợ xấu được cơ cấu lại thì tỷ lệ nợ xấu là vào khoảng 9% theo Quyết định 780/QĐ-NHNN (theo chuẩn mực quốc tế), và ít nhất là 15% theo cách tính của Moody's). Đến quý 3/2015, tỷ lệ nợ xấu của Việt Nam đã hạ xuống còn 2,9%. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động ngân hàng đã giảm mạnh. Hệ số ROE đã giảm từ 15% trong năm 2009 xuống còn gần 6% trong năm 2013; ROA giảm từ 1,12% xuống 0,56% trong cùng giai đoạn. Trong năm 2014-2015, hiệu quả hoạt động đã cải thiện đáng kể.

Chất lượng tài sản công ty chứng khoán được cải thiện, giảm bớt các tài sản dài hạn có tính thanh khoản thấp; hiệu quả sinh lời của các công ty chứng khoán tăng mạnh; tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu của các công ty chứng khoán giảm dần từ 1,74 năm 2010 xuống chỉ còn 0,65; ROE tăng từ mức -5,82% năm 2011 lên 3,04% năm 2012 và đạt 5,62% năm 2013. Đối với các công ty bảo hiểm, tốc độ tăng trưởng doanh thu phí bảo hiểm tương đối cao, đạt trung bình 15% giai đoạn 2011-2013. Tình hình tài chính các công ty dần được lành mạnh hóa. Hầu hết các công ty bảo hiểm đảm bảo khả năng thanh toán; chất lượng bảo hiểm ngày càng lành mạnh (tiền gửi và trái phiếu chính phủ chiếm hơn 70%).

Tóm lại, an toàn tài chính vĩ mô và vi mô của Việt Nam đang tốt dần lên đối với hầu hết các chỉ tiêu trên thực tế lẫn xét theo các ngưỡng an toàn theo thông lệ quốc tế và quy định trong nước của Quốc hội. Xu hướng cải thiện này tiếp tục diễn ra trong các năm 2014 và 2015 (Bảng 2.2).

**Bảng 2.2. Đánh giá chung tình hình ổn định vĩ mô của Việt Nam
tính đến cuối năm 2015**

Chỉ tiêu an toàn vĩ mô	Đánh giá chung mức rủi ro	Chỉ tiêu an toàn vĩ mô	Đánh giá chung
1. Tăng trưởng kinh tế	Phục hồi ngày càng rõ nét, song chủ yếu nhờ khu vực FDI	1. An toàn vốn tối thiểu (cấp 1, 2)	Trên ngưỡng an toàn song không thể xem thường
2. Thâm hụt NSNN	Dự kiến khoảng 6% trong năm 2015 (cách tính của Bộ Tài chính), đe dọa lớn an toàn tài chính vĩ mô	2. Chất lượng tài sản của hệ thống các ngân hàng thương mại	Cải thiện song không loại trừ khả năng xuất hiện nợ xấu mới
3. Thâm hụt cán cân vãng lai	Trong ngưỡng an toàn song có nguy cơ giảm mạnh thặng dư từ 2015	2.1 Mức độ tập trung cho vay theo lĩnh vực	Chuyển theo hướng tích cực (giảm đầu cơ, tăng sản xuất)
4. Dự trữ ngoại hối	Đủ đáp ứng nhu cầu nhập khẩu, mức cao nhất từ trước đến nay, song rủi ro cho BTC vay	2.2 Cho vay theo loại hình đồng tiền	Chuyển theo hướng tích cực (giảm ngoại tệ, tăng VND)
5. Nợ nước ngoài/ GDP	Dưới ngưỡng cảnh báo song không thể xem thường	2.3 Cho vay theo kỳ hạn	Chuyển theo hướng tích cực (giảm ngắn hạn, tăng dài hạn)
6. Nợ công	Dưới ngưỡng cảnh báo BTC song rất rủi ro	2.4 Nợ xấu	Giảm dần song rủi ro nợ xấu mới cao, có thể trầm trọng hơn trên thực tế
7. Lạm phát CPI	Dưới ngưỡng cảnh báo, đã giảm mạnh song vẫn còn rủi ro tiềm tàng	3. Chỉ tiêu về lợi nhuận	Cải thiện mạnh, nhất là từ q4/2014 song vẫn còn một số tổ chức yếu kém
8. Tỷ giá	Nhìn chung ổn định, song yếu tố tâm lý và USD lên giá có tác động	3.1 Lợi nhuận/Tài sản (ROA)	Giảm dần song từ 2014 cải thiện dần
9. Cho vay bất động sản	Tăng trở lại từ quý 2/2013 đến nay	3.2 Lợi nhuận/Vốn tự có (ROE)	Giảm dần từ 2014
10. Giá bất động sản	Đang ở đáy và có dấu hiệu ấm dần ở hầu hết phân khúc thị trường	4. Thanh khoản	Tốt dần lên song đôi lúc vẫn còn kém ở một số ngân hàng
11. Cho vay nền kinh tế	Tốc độ tăng còn đáng kể từ 2014, nhất là quý 1/2015	4.3 Cho vay/Tiền gửi	Giảm dần

Nguồn: Tổng hợp và đánh giá theo quan điểm của các tác giả.

Tuy nhiên, các chỉ số tài khóa và nợ xấu lại tiềm ẩn nhiều rủi ro, không thể xem thường. Các rủi ro đối với an toàn tài chính có thể bao gồm:

- Các yếu kém cố hữu của nền kinh tế chưa được xử lý về cơ bản (hiệu quả thấp, năng suất thấp, dựa vào tín dụng, đầu tư, vay nợ...); tăng trưởng kinh tế, xuất khẩu chủ yếu dựa vào hàng thô, sơ chế; giá trị gia tăng thấp và giảm dần; phụ thuộc nhiều vào doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài; và thiếu vắng hệ thống công nghiệp hỗ trợ hữu hiệu. Đây là nhân tố thể hiện tính kém bền vững của tăng trưởng kinh tế và khả năng chịu đựng của cán cân vãng lai (tăng trưởng xuất khẩu bất bền vững), đe dọa ổn định vĩ mô (lạm phát, bất ổn ngoại hối).
- Hệ thống ngân hàng vẫn còn rủi ro, nhất là rủi ro tăng nợ xấu mới; một số ngân hàng sau sáp nhập vẫn phải đối diện với không ít khó khăn.
- Hệ thống giám sát vẫn còn yếu, thiếu hiệu quả và lạc hậu (nhất là việc giám sát ít dựa trên rủi ro, thiếu giám sát toàn hệ thống,...) cũng có thể gây nhiều rủi ro không thể phát hiện, ngăn chặn và xử lý hiệu quả.
- Nguy cơ xảy ra khủng hoảng nợ công ở Việt Nam vẫn còn và không nên xem thường. Một cách khái lược, nguy cơ này thể hiện ở những điểm sau: Thứ nhất, nếu tính đúng, tính đủ (ví dụ, các khoản nợ địa phương chưa được hạch toán, nợ của DNNN có nguy cơ trở thành nợ công, nợ các công trình trọng điểm,...) thì tổng mức nợ công sẽ cao hơn nhiều so với hiện tại và vượt trần nợ công do Quốc hội Việt Nam quy định. Trong khi đó, khả năng trả nợ ngày càng hạn chế. Tình trạng nợ địa phương, nhất là nợ xây dựng cơ bản khá mù mờ. Đáng chú ý là, tuy có tình trạng ngân sách khá hơn Việt Nam song Trung Quốc đã có hai trường hợp vỡ nợ địa phương. Hơn nữa, nếu tính đầy đủ các rủi ro trong thanh

toán nợ của Việt Nam, nhất là cho vay các dự án quốc gia/DNNN,¹ cho vay các tổ chức tài chính và các ngân hàng xã hội,... thì rủi ro nợ công càng lớn hơn nhiều. Bên cạnh đó, áp lực chi gia tăng trong thời gian tới trong khi nguồn thu từ dầu thô sụt giảm mạnh cùng với cắt giảm thuế quan theo lộ trình hội nhập cũng là các nhân tố đáng quan tâm. Gần đây, tình hình thu NSNN gặp nhiều khó khăn, việc NHNN cho Bộ Tài chính vay càng cho thấy tình hình ngân sách đang căng thẳng. Thứ hai, cơ sở đánh giá an toàn nợ công không phản ánh toàn diện qua tỷ lệ nợ công/GDP mà còn thể hiện qua nhiều yếu tố khác, trong đó quan trọng nhất là khả năng chi trả của chính phủ đối với các khoản nợ đến hạn. Nghĩa vụ phải trả nợ/tổng thu NSNN của Chính phủ Việt Nam cũng tăng mạnh gần đây, từ mức 22,3% tổng thu NSNN năm 2013 lên 26,7% năm 2014 và dự kiến chiếm 31% tổng thu ngân sách. Đây là mức đáng lo ngại trong tình hình mức dự kiến thâm hụt năm 2015 là khoảng 6%. Bên cạnh đó, cách tính chi NSNN chưa đầy đủ (còn để nhiều khoản ngoại bảng) và kỷ luật tài khóa lỏng lẻo (giống Hy Lạp) cũng là những nhân tố tiềm tàng gây nguy cơ mất kiểm soát nợ công. Ngoài ra, tính không nhất quán, thiếu công khai, minh bạch, kịp thời về các con số thống kê về nợ công - vốn đã và đang xói mòn lòng tin của công chúng - có thể kích hoạt nguy cơ khủng hoảng diễn ra nhanh hơn.

Thứ ba, các nguyên nhân chính dẫn đến nợ công Việt Nam tăng mạnh trong những năm gần đây là do thâm hụt ngân sách và hiệu quả sử dụng vốn thấp. Hai yếu tố này có tác động qua lại với nhau,

¹ Theo công bố kết quả Kiểm toán nhà nước 2013, đối với báo cáo tài chính năm 2012 của 242 DN thuộc 27 tập đoàn, tổng công ty cho thấy nhóm DNNN quản lý nợ chưa chặt chẽ dẫn đến số nợ quá hạn lớn (nợ quá hạn tại Tổng Công ty Điện lực Dầu khí lên tới 9.650 tỷ VND, Công ty mẹ VNPT: 2.314,2 tỷ VND); hoạt động kinh doanh chủ yếu dựa vào vốn chiếm dụng, vốn vay khiến hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu cao (từ 3 đến 10 lần); hiệu quả đầu tư kém dẫn đến kinh doanh thua lỗ, không bảo toàn được vốn (điển hình như các trường hợp Vinashin, Vinalines...).

theo đó thâm hụt được bù đắp bằng các khoản vay, nhưng hiệu quả sử dụng vốn vay kém, không tạo ra được thặng dư nên vẫn tiếp tục thâm hụt. Điều này có thể tạo ra vòng luẩn quẩn và đe dọa tính bền vững của nợ công. Do đó, nếu không kiểm soát thâm hụt và cải thiện hiệu quả sử dụng vốn, tỷ lệ vay để đảo nợ sẽ gia tăng trong khi khả năng chi trả nghĩa vụ nợ đến hạn ngày càng đi xuống. Khi ấy, rủi ro mỗi lúc một lớn và vượt khỏi tầm kiểm soát.

- Rủi ro khủng hoảng ngân hàng cũng vẫn còn. Khủng hoảng ngân hàng là một trong những dạng khủng hoảng thường xảy ra nhất. Tuy đã được cải thiện từ năm 2014, song chất lượng tài sản, nhất là nợ xấu, khó có thể được nhanh chóng hoàn thiện. Trong khi đó, quản trị rủi ro vẫn còn yếu kém. Nguy cơ khủng hoảng ngân hàng có liên quan đến việc rút tiền ồ ạt, tuy đã được kiểm soát song vẫn có thể xảy ra. Lý do là lòng tin của công chúng vốn mong manh, trong khi mức BHTG còn rất thấp (50 triệu đồng/tài khoản/ngân hàng). Ngoài ra, các ngân hàng sau khi sáp nhập, hợp nhất vẫn chưa hoàn toàn kiểm soát được tình hình và phải đối diện với nhiều rủi ro hoạt động. Trong bối cảnh BHTG còn thấp, lòng tin mong manh, bản lĩnh dân chúng/nhà đầu tư còn yếu, thì một sự kiện hình sự/chính trị có thể gây ra hoảng loạn tài chính.¹ Những yếu kém này cũng có thể kích hoạt rút vốn ồ ạt khỏi ngân hàng, gây nên loại khủng hoảng tự phát sinh (self-fulfilling crisis), điều đã từng xảy ra nhiều lần trên thế giới trong vài ba thập niên gần đây.

¹ Ví dụ, vụ việc ông Nguyễn Đức Kiên, một nhà đầu tư tài chính cỡ lớn, bị bắt đã khiến thị trường chứng khoán Việt Nam giảm sàn ba phiên liên tiếp. Ngoài ra, xung đột với Trung Quốc trên biển Đông (Giàn khoan Haiyang 981 hoạt động trái phép, chưa gây thiệt hại về kinh tế), cũng làm thị trường chứng khoán Việt Nam giảm mạnh chưa từng có, khoảng 5-6%, trong khi đó, điều tương tự không xảy ra đối với thị trường chứng khoán Philippines và Nhật Bản.

2.4.1.2. Hiện trạng khung khổ chính sách ổn định vĩ mô của Việt Nam

Thực trạng thể chế tài khóa

Trong những năm gần đây, hệ thống khung khổ thể chế tài khóa ở Việt Nam đã dần được hình thành và ngày càng được hoàn thiện, theo hướng học hỏi các thông lệ, quy tắc tốt trên thế giới. Thực trạng thể chế tài khóa của Việt Nam có thể được tóm tắt qua các khía cạnh dưới đây.

• Các quy tắc và quy định pháp luật

Các quy định về kỷ luật ngân sách, minh bạch tài khóa đã dần hình thành ở Việt Nam. Luật Ngân sách (lần đầu được ban hành năm 1996) được coi là quy định cao nhất về CSTK. Luật Ngân sách sau đó được Quốc hội sửa đổi thông qua trong các năm 1998, 2002, và 2015. Wescott và cộng sự (2009) cho rằng Luật Ngân sách sửa đổi năm 2002 được đánh giá có những cải cách lớn về quy định tài khóa theo xu hướng thị trường hơn. Những lần sửa đổi Luật Ngân sách, mà mới nhất là năm 2015, đã giúp cho việc quản lý NSNN thay đổi theo hướng tích cực hơn ở các khía cạnh: (i) Tăng cường vai trò quản lý và giám sát của Quốc hội và Hội đồng nhân các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, quyết định phân bổ ngân sách và phê chuẩn quyết toán NSNN; (ii) Phân cấp tài chính mạnh hơn cho các cơ quan địa phương (các tỉnh được chủ động hơn, bao gồm cả phân bổ ngân sách và các quyền được vay mượn để đáp ứng nhu cầu phát triển của địa phương), phân định rõ ràng hơn về vai trò và trách nhiệm đối với cả cấp trung ương và địa phương trong quản lý NSNN; và (iii) Tăng tính công khai và minh bạch, tính trách nhiệm và giải trình trong thực hiện thu chi ngân sách.

Các ngưỡng an toàn về ngân sách cũng dần được thể chế hóa. Luật ngân sách năm 2009/QL12 quy định rõ Quốc hội có nhiệm vụ và quyền hạn quyết định các chỉ tiêu an toàn về nợ trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội năm năm, bao gồm: (i) Nợ công so với GDP; (ii) Nợ nước ngoài của quốc gia so với GDP; (iii) Trả nợ chính phủ so với tổng thu NSNN và; (iv) Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài của quốc gia

so với tổng kim ngạch xuất khẩu. Bên cạnh đó, Quốc hội quyết định mục tiêu, định hướng huy động, sử dụng vốn vay và quản lý nợ công trong từng giai đoạn năm năm nhằm bảo đảm chỉ tiêu an toàn về nợ. Quyết định tổng mức, cơ cấu vay và trả nợ hàng năm của Chính phủ gắn với dự toán NSNN. Quyết định chủ trương đầu tư đối với dự án, công trình quan trọng quốc gia từ nguồn vốn vay của Chính phủ cũng như giám sát việc huy động, phân bổ, sử dụng vốn vay, trả nợ và quản lý nợ công.

Từ các luật và quy định, các quy tắc tài khóa còn được cụ thể hóa thông qua Nghị quyết của Quốc hội với những thước đo khá rõ ràng nhằm kiểm soát ngân sách và nợ công. Ví dụ, Nghị quyết số 56/2006/QH11 về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm 2006-2010 mặc dù chưa đặt ra trần thâm hụt ngân sách và nợ công mà chỉ giới hạn tỷ lệ huy động GDP hàng năm vào ngân sách khoảng 21-22%. Tuy nhiên, trong các Nghị quyết của Quốc hội thông qua dự toán NSNN hàng năm đều giới hạn cụ thể mức thâm hụt ngân sách. Trong khi đó, Nghị quyết số 10/2011/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2011-2015, Quốc hội đã đưa ra giới hạn về thâm hụt NSNN và nợ công. Cụ thể, thâm hụt NSNN đạt dưới 4,5% vào năm 2015 (tính cả trái phiếu chính phủ); tỷ lệ huy động thuế và phí vào ngân sách không quá 22%-23% GDP/năm và; nợ công đến năm 2015 không quá 65% GDP, dư nợ của Chính phủ không quá 50% GDP, dư nợ quốc gia không quá 50% GDP. Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia cũng quy định các chỉ tiêu tương ứng cho giai đoạn 2011-2020 và 2021-2030 (xem thêm Phụ lục 2.5 và 2.6).

Gần đây hơn, Luật Đầu tư công (có hiệu lực từ ngày 01/01/2015), đã được ban hành nhằm mục đích tăng cường quản lý và sử dụng vốn đầu tư công hiệu quả hơn. Luật quy định và phân cấp cụ thể cấp nào được quyết định quy mô, lĩnh vực dự án đầu tư công, nguồn vốn đầu tư công. Quy định rõ quy trình triển khai thực hiện và giám sát thực hiện kế hoạch, dự án đầu tư công đối với từng cấp cụ thể.

- **Hiệu lực thực thi các quy tắc, quy định tài khóa ở Việt Nam**

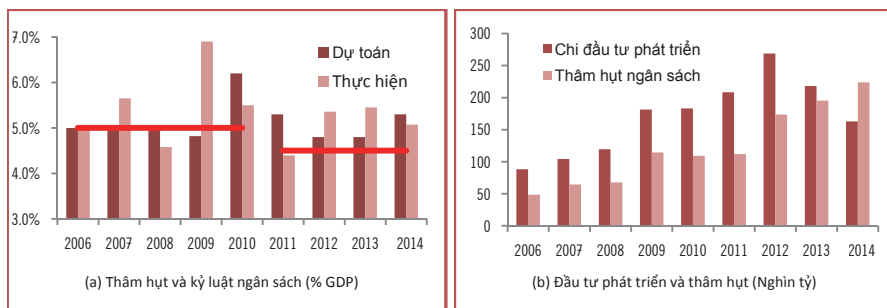
Như vậy, dưới nhiều hình thức khác nhau, Việt Nam đã có thể chế hay kỷ luật về tài khóa. Tuy nhiên, việc thực thi các quy tắc, quy định tài khóa ở Việt Nam là rất kém (Phạm Thế Anh và Phạm Thị Ngọc Quỳnh, 2015). Trong giai đoạn 2006-2010, mức thâm hụt ngân sách mục tiêu cho cả giai đoạn là 5,0% GDP. Tuy nhiên, ngoại trừ các năm 2006 và 2008, mức thực hiện thâm hụt ngân sách trong giai đoạn này luôn vượt xa mục tiêu đề ra. Tương tự như vậy, sang đến giai đoạn 2011-2015, mục tiêu của Chính phủ là đưa mức thâm hụt ngân sách giảm dần xuống còn 4,5% GDP vào năm 2015, tuy nhiên thực tế lại cho thấy mức thâm hụt ngân sách những năm qua ngày càng trầm trọng hơn. Thâm hụt ngân sách của các năm gần đây đều vượt xa con số mục tiêu này.

Nếu so sánh tình hình thực hiện với dự toán ngân sách được Quốc hội phê duyệt hàng năm thì việc thực hiện kỷ luật tài khóa cũng rất lỏng lẻo. Cụ thể, trong năm 2007, dự toán thâm hụt ngân sách là 5,0% GDP trong khi thực hiện là 5,7% GDP; trong năm 2009 thâm hụt ngân sách tăng đột biến lên 6,9% GDP, cao hơn so với mức dự toán là 4,8% GDP, do các gói kích thích kinh tế của chính phủ nhằm chống đỡ tác động của cuộc suy thoái kinh tế toàn cầu đối với kinh tế trong nước. Những năm sau đó, tình hình tuân thủ kỷ luật thâm hụt ngân sách đã được cải thiện. Tuy nhiên, kể từ năm 2012, thâm hụt ngân sách lại có xu hướng tăng lên và vượt xa dự toán ban đầu. Cụ thể, thâm hụt ngân sách của các năm 2012 và 2013 lần lượt là 5,4% và 5,5% GDP, cao hơn so với mức dự toán 4,8% GDP trong các năm này. Kỷ luật về thâm hụt ngân sách lỏng lẻo và thiếu nhất quán ngay cả trong các Nghị quyết của Quốc hội về mức thâm hụt ngân sách¹.

¹ Chẳng hạn, trong “*Nghị quyết số 10/2011/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội năm năm 2011-2015*” được Quốc hội thông qua ngày 8/11/2011 qui định mức thâm hụt ngân sách là dưới 4,5% trong giai đoạn này. Tuy nhiên, trong Nghị quyết của Quốc hội phê duyệt dự toán NSNN hàng năm lại thay đổi và tăng cao hơn. Cụ thể, chỉ sau hai ngày thông qua *Nghị quyết số 10/2011/QH13* với mức thâm hụt ngân sách dưới 4,5%, ngày 10/11/2011, Quốc hội lại thông qua *Nghị quyết số 14/2011/QH13 về dự toán*

Nghiêm trọng hơn, trong những năm gần đây, chênh lệch giữa chi đầu tư phát triển với mức thâm hụt ngân sách ngày càng thu hẹp lại, hàm ý nguy cơ Việt Nam phải vay nợ cho tiêu dùng ngày càng lớn. Theo dự toán NSNN các năm 2014 và 2015, thâm hụt ngân sách sẽ vượt chi đầu tư phát triển. Tức là, Việt Nam sẽ không chỉ phải vay nợ cho đầu tư phát triển mà còn phải vay nợ để tài trợ một phần cho tiêu dùng, vi phạm quy định đề ra trong Luật NSNN 2002 và Luật NSNN sửa đổi 2015.

Hình 2.4. Quy định và thực tế thực hiện thâm hụt NSNN 2006-2014



(Ghi chú: Đường nằm ngang là mức mục tiêu đề ra trong Chính phủ (2012))

Nguồn: Phạm Thế Anh và Phạm Thị Ngọc Quỳnh (2015).

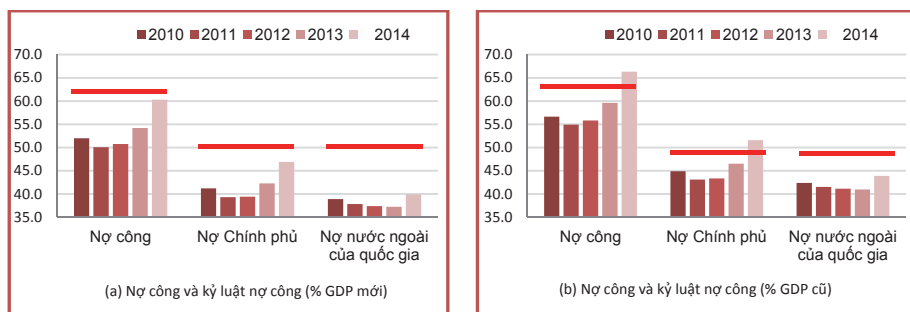
Kỷ luật ngân sách lỏng lẻo còn thể hiện trên phương diện thu và chi ngân sách hàng năm luôn vượt so với dự toán Quốc hội thông qua. Dự toán thu ngân sách hàng năm thường được đặt ra khá thấp so với thực tế thu được và nếu xét ở khía cạnh thu ngân sách sẽ luôn hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ. Tuy nhiên, việc phê duyệt dự toán thu ngân sách vẫn thường xuyên được đưa ra ở mức thấp hơn nhiều so với thu

NSNN năm 2011 với mức thâm hụt NSNN là 140.200 tỷ đồng, tương đương 4,8% GDP. Tương tự, Nghị quyết số 32/2012/QH13 về dự toán NSNN năm 2013 Quốc hội phê chuẩn mức thâm hụt NSNN là 162.000 tỷ đồng, tương đương 4,8% GDP; Nghị quyết số 57/2013/QH13 về dự toán NSNN năm 2014 Quốc hội phê chuẩn mức thâm hụt NSNN là 224.000 tỷ đồng, tương đương 5,3% GDP.

thực tế diễn ra trong nhiều năm cho thấy công tác dự báo còn yếu, không thực sự được quan tâm hoặc do cố tình dự toán thấp để hoàn thành nhiệm vụ.

Về kỷ luật nợ công, so với mức trần đặt ra, nợ chính phủ và nợ nước ngoài so với GDP vẫn đang ở mức giới hạn cho phép so với quy định. Cụ thể, tỷ lệ nợ công so với GDP tính đến cuối năm 2014 ước tính chỉ tương ứng là 60,3% (so với quy định trần 65% của Quốc hội); nợ chính phủ 46,9% (so với trần 50% của Quốc hội). Tuy nhiên, nợ công/GDP tăng với tốc độ tăng rất nhanh trong giai đoạn vừa qua (giai đoạn 2001-2010 tốc độ tăng trưởng nợ công bình quân mỗi năm là trên 15%; giai đoạn 2011-2014 mỗi năm tăng bình quân 20,7%) thì rủi ro nợ công vượt giới hạn trần quy định của Quốc hội là điều khó tránh khỏi.

Hình 2.5. Nợ công và các kỷ luật nợ công 2010-2014



(Ghi chú: Đường nằm ngang là các trần nợ công theo Quốc hội (2013))

Nguồn: Phạm Thế Anh và Phạm Thị Ngọc Quỳnh (2015).

Về tiêu chí nghĩa vụ trả nợ của chính phủ/NSNN, do nợ công tăng nhanh cả về tốc độ và quy mô dẫn tới trách nhiệm trả nợ ngày càng tăng. Cụ thể, nghĩa vụ nợ chính phủ phải trả hàng năm tăng mạnh từ mức 87,1 nghìn tỷ đồng năm 2010 lên khoảng 208,9 nghìn tỷ đồng trong năm 2014 (tương đương khoảng 26,7% tổng thu NSNN) và chính thức vượt ngưỡng quy định đặt ra trong Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn 2030 (Phạm

Thế Anh và Phạm Thị Ngọc Quỳnh, 2015). Bên cạnh đó, nghĩa vụ trả nợ nước ngoài trung, dài hạn của quốc gia so với tổng kim ngạch xuất khẩu hiện vẫn ở mức khá thấp so với trần quy định. Năm 2010, tỷ lệ này là 3,4% và tăng lên 3,5% mỗi năm giai đoạn 2011-2012 sau đó tăng lên 4,3% năm 2013. Đây là mức khá thấp so với trần quy định là dưới 25% vào năm 2015.

Lưu ý là tỷ lệ tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn/dự trữ ngoại hối hiện vẫn không được cập nhật và công bố thường xuyên nên khó để đánh giá xem có vi phạm quy định đặt ra hay không. Vì vậy, để tăng cường hiệu quả giám sát và phản biện chính sách nhằm cải thiện các chỉ số tài khóa và ổn định kinh tế vĩ mô, việc công khai các chỉ số tài khóa, ít nhất theo những chỉ số mà Quốc hội đưa ra, là hết sức thiết thực.

• Các tổ chức thực thi, giám sát tài khóa

Hiện nay các vấn đề về tài khóa (thu chi ngân sách, nợ công) thuộc thẩm quyền quản lý nhà nước của Bộ Tài chính (Theo Nghị định 215/2013/NĐ-CP, ngày 23/12/2013). Ngoài cơ quan thanh tra, giám sát nội bộ của Bộ Tài chính (Vụ Thanh tra), cơ quan giám sát trực tiếp các hoạt động tài khóa thuộc Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội.¹

Nhìn chung, hệ thống các thể chế tài khóa Việt Nam là khá đầy đủ (về mặt tên gọi). Các trần/ngưỡng tài chính để thiết lập kỷ luật tài khóa như quy định về trần nợ công, nợ của Chính phủ và nợ quốc gia, thu,

¹ Các chức năng, nhiệm vụ bao gồm: 1. Thẩm tra dự án luật, dự án pháp lệnh thuộc lĩnh vực tài chính, ngân sách và các dự án khác do Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội giao; 2. Chủ trì thẩm tra dự toán NSNN, phương án phân bổ ngân sách trung ương và tổng quyết toán NSNN; 3. Giám sát việc thực hiện luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội thuộc lĩnh vực tài chính, ngân sách; giám sát hoạt động của Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện dự toán NSNN và việc thực hiện chính sách tài chính, ngân sách; 4. Giám sát văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, văn bản quy phạm pháp luật liên tịch giữa các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ở trung ương hoặc giữa cơ quan nhà nước có thẩm quyền với cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội thuộc lĩnh vực Ủy ban phụ trách; và 5. Kiến nghị các vấn đề liên quan đến tổ chức, hoạt động của các cơ quan hữu quan và các vấn đề về tài chính, ngân sách.

chi và thâm hụt ngân sách đã được ban hành. Đây cũng là thông lệ tại nhiều nước trên thế giới và Việt Nam là một trong những nước có đầy đủ nhất (về số lượng) các quy tắc tài khóa, kể cả tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ trực tiếp/tổng thu ngân sách. Lưu ý là, cũng như một số nước, quy chế về tỷ lệ nghĩa vụ trả nợ trực tiếp/tổng thu ngân sách là không được luật hóa mà chỉ được đưa vào Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia. Ngoài ra, quy tắc vàng về vay nợ chỉ được dùng để đầu tư phát triển cũng được đưa ra trong luật NSNN. Bên cạnh đó, các chuẩn mực về công khai minh bạch, trách nhiệm giải trình, tính tiên liệu cũng đã được ban hành, tạo cơ sở pháp lý tăng cường kỷ luật tài khóa và quản trị công theo hướng hiện đại, lành mạnh. Ngoài ra, nhằm tăng cường tính công khai và minh bạch, các ủy ban tài khóa và kinh tế của Quốc hội đôi khi còn cung cấp thông tin cho các cuộc thảo luận công khai.

Tuy nhiên, mặc dù đã có khá đầy đủ các quy chế, quy định về kỷ luật tài khóa song hiệu lực thực thi nhìn chung còn yếu kém và thường bị vi phạm mà không có chế tài xử phạt. Bên cạnh đó, một số quy chế đã có (ví dụ, NHNN cho Chính phủ vay) song mức quy định chưa rõ, đủ chi tiết về các điều kiện ràng buộc cho vay nên có thể xói mòn lòng tin, gây rủi ro, tác động xấu lên hoạt động của hệ thống tài chính.

Đối với các ngưỡng được coi là an toàn của nợ công, nợ nước ngoài, các hạn chế thể hiện như sau: Thứ nhất, các ngưỡng này có hiệu quả ngăn ngừa rủi ro thấp do không được tính toán, cập nhật dựa trên các luận cứ khoa học và thực tiễn vững chắc; không tính đến đầy đủ các nhân tố đặc thù của Việt Nam mang tính động và bối cảnh quốc tế mới có tác động mạnh, đa chiều lên khả năng chịu đựng vay nợ công. Hệ thống các ngưỡng an toàn về nợ công và nợ quốc gia trong Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia giai đoạn 2011-2020 và tầm nhìn đến năm 2030 theo Quyết định số 958/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ được xây dựng vào khoảng năm 2010 nên có thể chưa tính đến, tính hết những nhân tố trong nước và quốc tế ảnh hưởng đến nợ công/nước ngoài sau đó (ví dụ, tác động của các chương trình nới lỏng định lượng của các nền kinh tế lớn như Mỹ, Nhật và khu vực đồng

tiền chung châu Âu,¹ vai trò của kiều hối hay vay nợ của khu vực tư nhân trong nước). Như vậy, các ngưỡng được coi là an toàn về nợ công, nợ nước ngoài hiện đang sử dụng không tính đến, không được điều chỉnh, và cập nhật khi bối cảnh kinh tế trong nước, quốc tế đã có nhiều đổi thay. Điều này đòi hỏi Việt Nam phải xây dựng lại các ngưỡng mới và bổ sung các chỉ tiêu khác để tăng tính hiệu quả cảnh báo rủi ro, khủng hoảng tài chính trong thời gian tới.

Bên cạnh đó, tuy đã có các quy định tuân thủ các ngưỡng trần an toàn nợ công, nợ nước ngoài song chưa có quy định cụ thể về: (i) các điều khoản thoát khỏi quy tắc tài khóa trong điều kiện đặc biệt (thiên tai, khủng hoảng kinh tế, tài chính và chính trị,...); (ii) cơ chế điều chỉnh tự động những sai lệch so với quy tắc và; (iii) các quy định, quy tắc tài khóa thể hệ mới để ứng phó với khủng hoảng nợ công. Ngoài ra, Việt Nam cũng chưa có các tổ chức giám sát tài khóa đủ mạnh, hiệu quả và mang tính tự chủ/độc lập cao để tăng cường hơn nữa sự tin cậy.

Thực trạng thể chế tiền tệ

Trong những năm gần đây, mặc dù mục tiêu và các công cụ của CSTT đã được công bố một cách rõ ràng nhưng có thể nói Việt Nam chưa cam kết cụ thể vào một thể chế tiền tệ nào, đặc biệt là các thể chế đang được thực hiện tương đối phổ biến trên thế giới như thể chế lạm phát mục tiêu, cung tiền mục tiêu hay quy tắc Taylor. Lưu ý rằng, việc công bố mục tiêu lạm phát trong các nghị quyết của Quốc hội hay Chính phủ ở các thời điểm đầu năm chưa hẳn là thể chế CSTT lấy lạm phát làm mục tiêu bởi nội dung của thể chế này không chỉ hạn chế ở việc công bố mục tiêu của chính sách mà còn bao gồm cả những thành phần khác liên quan đến việc tăng tính minh bạch, tăng

¹ Theo Bộ Tài chính (2013), trong giai đoạn 2006-2012, tổng giá trị nợ tăng do biến động tỷ giá lên tới khoảng 225 nghìn tỷ đồng, chiếm 13,8% tổng dư nợ công tính đến 31/12/2012. Riêng việc đồng Yên lên giá so với USD (từ 116,3 JPY/USD ngày 31/12/2006 lên 85,92 JPY/USD ngày 31/12/2012) đã làm tăng giá trị dư nợ danh nghĩa của Chính phủ Việt Nam bằng đồng Yên quy USD trong giai đoạn 2006-2012 lên khoảng 2,34 tỷ USD.

trách nhiệm giải trình và các cam kết thể chế đối với việc theo đuổi mục tiêu lạm phát.

Kể từ năm 2011 trở về trước, NHNN thường công bố theo đuổi đồng thời hai mục tiêu lạm phát và tăng trưởng kinh tế, với mục tiêu tăng trưởng được ngầm định ưu tiên cao hơn so với mục tiêu lạm phát. Sau những tác động nặng nề của tình trạng lạm phát cao trong năm 2011, NHNN đã bắt đầu ưu tiên mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô và kiểm chế lạm phát hơn so với tăng trưởng. Các thức điều hành này đã mang những đáng dấp của một quy tắc Taylor cho Việt Nam. Tuy nhiên, các công cụ lãi suất điều hành của NHNN lại mang tính hành chính và khá cứng nhắc trong thời gian này. Chúng chỉ được thay đổi sau những khoảng thời gian dài khi lạm phát đã trở nên nghiêm trọng và gây tác hại nặng nề cho nền kinh tế.

Những năm gần đây hơn, Chính phủ và NHNN đã bắt đầu có một vài động thái thiên về khung khổ chính sách lạm phát mục tiêu. Sau năm 2012, Việt Nam đã điều hành vĩ mô mang “hơi hướng” của thể chế này như Chính phủ công khai tuyên bố coi ổn định giá cả là nhiệm vụ trọng tâm (song không có mục tiêu và quãng thời gian áp dụng cụ thể); NHNN đã chính thức được tự chủ hơn trong xây dựng và vận hành CSTT, bước đầu công khai minh bạch và trách nhiệm giải trình chính sách. Tuy nhiên, để hoàn thiện thể chế này, Việt Nam còn rất nhiều việc phải làm. Trước hết, NHNN cần thực sự có vị trí độc lập với Chính phủ cao hơn nữa, đồng thời minh bạch hóa quy trình của CSTT. Sự độc lập của NHNN cần được thể hiện qua sự tách bạch với các mục tiêu về ngân sách và vay nợ của Chính phủ (ví dụ các hoạt động tạm ứng tiền cho ngân sách, “hỗ trợ” cho sự thành công của việc phát hành trái phiếu chính phủ) hoặc độc lập với các mục tiêu khác không liên quan gì đến ổn định giá cả như hỗ trợ vay vốn thúc đẩy sản xuất kinh doanh của những ngành nghề cụ thể. Bên cạnh đó, minh bạch hóa CSTT không chỉ nên dừng ở việc công khai mục tiêu mà còn ở việc lựa chọn công cụ chính sách, cơ sở ra quyết định chính sách và cách thức ra quyết định chính sách.

Bên cạnh đó, kể từ sau Đổi mới cho đến nay, Việt Nam đã trải qua rất nhiều thời điểm thay đổi cơ chế/chế độ tỷ giá hối đoái, từ cơ chế tỷ giá hối đoái mang tính phi thị trường sang cơ chế tỷ giá hối đoái mang tính thị trường nhiều hơn, từ cơ chế đa tỷ giá sang các biến thể của chế độ neo tỷ giá (theo các biên độ, kỹ thuật neo khác nhau, xem Phụ lục 2.7). Nhìn chung, chế độ tỷ giá Việt Nam giai đoạn 1989-2015 ngày càng mang tính thị trường nhiều hơn so với trước đây, thế nhưng các biện pháp hành chính nhiều khi vẫn được sử dụng, nhất là trong những tình huống tỷ giá có những biến động mạnh.

Dựa trên các chế độ neo tỷ giá, NHNN đưa ra những điều chỉnh khác nhau về biên độ tỷ giá cũng như tỷ giá trung tâm để thích nghi với những tác động bên trong và bên ngoài nền kinh tế. Sau khi các tác động chấm dứt, chế độ tỷ giá lại quay trở về cơ chế tỷ giá cố định hoặc neo tỷ giá có điều chỉnh.¹ Một trong những đặc điểm điển hình của các cơ chế này là tỷ giá chỉ được điều chỉnh một chiều tăng mà không có giảm, tức là chỉ được điều chỉnh khi các sức ép mất giá nội tệ xảy ra, phản ánh sự thụ động trong việc điều hành chính sách tỷ giá của Việt Nam trong giai đoạn này.

Biện pháp can thiệp của NHNN vào thị trường ngoại hối cũng dần thay đổi. NHNN đã chuyển từ can thiệp trực tiếp (trước 1991) sang can thiệp gián tiếp qua các sàn giao dịch ngoại hối (1991-1993) và qua tỷ giá liên ngân hàng (1994 tới nay). Tỷ giá trung tâm chính thức được NHNN công bố dựa trên tỷ giá liên ngân hàng trung bình ngày làm việc hôm trước. Cơ chế này được duy trì từ năm 1999 cho tới hết năm 2015. Bắt đầu từ năm 2016, ngoài tỷ giá bình quân liên ngân hàng, tỷ giá trung tâm còn được xác định dựa trên sự biến động của tám đồng tiền của các nước, vùng lãnh thổ có quan hệ thương mại, đầu tư lớn với Việt Nam, và dựa vào cân đối vĩ mô khác. Tuy nhiên, cho đến

¹ Cụ thể, Việt Nam đã có những điều chỉnh sang các cơ chế có biên độ rộng hơn trong các giai đoạn 1989-1991 khi dỡ bỏ cơ chế bao cấp, giai đoạn 1997-1999 khi khủng hoảng tài chính châu Á xảy ra, và giai đoạn 2008-2009 dưới tác động của khủng hoảng tài chính toàn cầu.

nay NHNN vẫn chưa công bố tỷ trọng hay tầm quan trọng của mỗi yếu tố trong việc xác định tỷ giá trung tâm của mình. Điều này cho sự tùy nghi và thiếu minh bạch trong việc điều hành chính sách tỷ giá ở Việt Nam.

Theo nhiều nghiên cứu đánh giá, trong những năm qua, đồng VND bị định giá cao so với đồng USD và nhiều đồng tiền chủ chốt trên thế giới (Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP, 2013).¹ Bên cạnh đó, theo Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh (2014), trong giai đoạn 2006-2013, tỷ lệ lạm phát (tính theo % thay đổi của CPI) trung bình của Việt Nam lên tới xấp xỉ 11,1% mỗi năm. Trong khi đó, tỷ lệ này ở các nước đối tác thương mại lớn (trong giỏ tính tỷ giá hữu hiệu danh nghĩa - NEER và tỷ giữa hữu hiệu thực - REER) chỉ khoảng 3,8%. Sự sụt giảm của REER đồng nghĩa với việc hàng hóa xuất khẩu của Việt Nam trở nên kém cạnh tranh hơn trên thị trường quốc tế so với các đối thủ cạnh tranh trong khi hàng nhập khẩu lại cạnh tranh hơn trên thị trường trong nước. Điều này lý giải phần nào mức thâm hụt thương mại nặng nề trong giai đoạn 2007-2011. Tuy có nhiều khuyến nghị về việc phá giá, song lo ngại về “nhập khẩu” lạm phát, lượng dự trữ ngoại hối ít, nguy cơ tăng nợ nước ngoài cùng với hiện tượng USD hóa đã khiến cho chính sách tỷ giá của Việt Nam rơi vào tình thế tiến thoái lưỡng nan trong giai đoạn này. Trong khi đó, mặc dù NEER tiếp tục mất giá nhưng lạm phát lại vượt xa các đối tác thương mại nên REER của Việt Nam đã lên giá mạnh kể từ năm 2006 và sau đó đi ngang trong hai năm 2012-2013, gây các ảnh hưởng tiêu cực đối với thâm hụt thương mại, kiểm soát lạm phát và ổn định vĩ mô.

Nói tóm lại, chính sách tỷ giá của Việt Nam mặc dù đang dần được điều hành theo tín hiệu của thị trường hơn nhưng “hàm lượng” hành chính trong công tác điều hành vẫn còn cao. Điều này làm cho chính

¹ Cũng theo nghiên cứu của Ủy ban Kinh tế Quốc hội và UNDP (2013), “kết quả ước lượng tỷ giá thực hữu hiệu dài hạn và tính toán độ sai lệch của tỷ giá đã khẳng định một thực tế là đồng tiền của Việt Nam đã liên tục bị định giá cao trong ba năm đầu của thập kỷ vừa qua và tiếp tục xu hướng đó trong ba năm gần đây với mức độ còn nghiêm trọng hơn trước.

sách tỷ giá hối đoái nhiều khi mang tính chủ quan, phi thị trường, do đó, làm méo mó tín hiệu của thị trường, và phân bổ các nguồn lực, dẫn đến các hành vi thao túng, trục lợi. Đặc biệt, chế độ neo tỷ giá hối đoái, dù với phương thức nào cũng khó có thể giúp Việt Nam đảm bảo năng lực cạnh tranh hàng hóa một cách kịp thời, ổn định vĩ mô (lạm phát) và dự trữ ngoại hối trong bối cảnh Việt Nam vốn có độ mở thương mại rất cao (giá trị thương mại quốc tế tương đương trên dưới 150% GDP) lại đang quá trình đàm phán, ký kết các hiệp định FTA ngày càng sâu, rộng hơn. Điều này đòi hỏi Việt Nam phải thay đổi chế độ tỷ giá để đáp ứng các nhu cầu thay đổi ngày càng nhanh trong khu vực và thế giới.

Thực trạng các thể chế ổn định tài chính

Về các thể chế giám sát tài chính, sau hơn 20 năm xây dựng và cải cách, hệ thống giám sát tài chính ở Việt Nam vẫn còn những bất cập và hạn chế. Thứ nhất, các cơ quan giám sát (NHNN, UBCKNN và Giám sát Bảo hiểm) vừa thực hiện chức năng cấp phép, ban hành cơ chế - chính sách, vừa thực hiện chức năng hướng dẫn, triển khai thực hiện cơ chế chính sách và kiêm luôn vai trò kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các định chế tài chính. Điều này dẫn tới xung đột về lợi ích, khiến hiệu quả và hiệu lực giám sát không cao. Thứ hai, việc thực hiện giám sát trên cơ sở rủi ro và giám sát an toàn vĩ mô vẫn còn yếu kém, chủ yếu thiên về giám sát tuân thủ. Đến nay vẫn chưa có một quy định chung về cách thức giám sát cho cả hệ thống tài chính. Việc giám sát vẫn chưa bao quát được tất cả các lĩnh vực hoạt động của các tập đoàn kinh tế, nhất là tập đoàn tài chính trong nước (cả chính thức lẫn phi chính thức), các tập đoàn xuyên quốc gia (ví dụ Merrill Lynch, AIG,...). Các công cụ phái sinh tài chính (nhằm giảm rủi ro) vẫn chậm được áp dụng và ban hành (trong khi trên thực tế có những công cụ về thực chất là biến tấu của các công cụ phái sinh). Đặc biệt, đến nay vẫn còn thiếu khuyết các công cụ phục vụ cho giám sát an toàn vĩ mô, nhất là đối với giám sát dựa trên rủi ro. Các mô hình phân tích

định lượng, cảnh báo, kiểm định rủi ro như mô hình cảnh báo sớm (early warning system - EWS), mô hình kiểm tra sức chịu đựng các cú sốc tài chính tiền tệ của các định chế tài chính (stress test - ST), mô hình xác định giá trị rủi ro bị tổn thất (value at risks - VaR) cho cả hệ thống tài chính và cho từng định chế tài chính hầu như chưa được phát triển.

Bên cạnh đó, việc giám sát các rủi ro chéo gặp khó khăn và thiếu hiệu quả do thiếu sự phối kết hợp, liên thông trong giám sát toàn bộ thị trường tài chính bởi các cơ quan giám sát hoạt động một cách độc lập. Hoạt động phối kết hợp giám sát giữa Việt Nam và các nước khác vẫn còn hạn chế. Đặc biệt, hiện vẫn chưa có một cơ quan giám sát tài chính vĩ mô có đủ thẩm quyền và năng lực bộ máy để có thể cảnh báo, ngăn ngừa và xử lý hữu hiệu các loại rủi ro của hệ thống tài chính. Thách thức và rủi ro ở hoạt động giám sát các định chế tài chính ngày càng lớn do sự gia tăng các sáng tạo tài chính và công nghệ thông tin - truyền thông, tự do hóa kinh tế - tài chính, các bộ phận của thị trường tài chính ngày càng đan xen nhau chặt chẽ;¹ ranh giới giữa thị trường tiền tệ và TTCK truyền thống trong một nước hay giữa thị trường vốn nội địa với thị trường vốn quốc tế đang bị mờ dần; các tổ chức tài chính ngày càng trở nên đa năng, đa quốc gia và các công cụ tài chính ngày càng phong phú và phức tạp. Điều này đòi hỏi các cơ quan giám sát phải có tầm nhìn toàn cầu và sự phối hợp chặt chẽ trong việc vừa quản lý một cách hiệu quả, vừa tạo điều kiện cho các bộ phận thị trường tài chính phát triển. Sự phối hợp này là rất cần thiết từ việc lập chiến lược phát triển tổng thể thị trường tài chính, sự hợp

¹ Các công ty chứng khoán (CTCK) thuộc các NHTM thực hiện tất cả các nghiệp vụ chứng khoán, bao gồm môi giới, tự doanh, tư vấn đầu tư, bảo lãnh phát hành, quản lý danh mục đầu tư, lưu ký chứng khoán và tư vấn cổ phần hóa. Bản thân nhiều ngân hàng cũng mở dịch vụ lưu ký chứng khoán, cho vay, cầm cố chứng khoán và đầu tư chứng khoán. Các hoạt động đan xen như vậy dẫn tới nhu cầu liên thông giữa các hệ thống lưu ký, thanh toán và cầm cố các loại chứng khoán, từ TPCP đến trái phiếu công ty và cổ phiếu và cũng tạo rủi ro đối với hệ thống giám sát theo chuyên ngành.

tác thường xuyên trong việc quản lý và xử lý những vấn đề của thị trường (nhất là lĩnh vực chứng khoán ngân hàng), cho đến việc giám sát một cách có hiệu quả các đối tượng tham gia và hoạt động đan xen trên thị trường.¹

Ngoài ra, các cơ quan thanh tra giám sát tài chính còn thiếu các phương tiện kỹ thuật lẫn nguồn nhân lực có chất lượng. Đến nay, công nghệ thu thập, xử lý thông tin để phục vụ cho hoạt động giám sát từ xa còn lạc hậu. Trong khi đó, hiệu quả hoạt động giám sát tài chính lại phụ thuộc nhiều về khả năng thu thập thông tin, nhất là có được một hệ thống thông tin quản lý có khả năng cập nhật thông tin từ cơ sở đến cơ quan giám sát một cách nhanh chóng và chính xác. Chất lượng nguồn nhân lực giám sát vẫn còn yếu so với yêu cầu đảm bảo an toàn cho hoạt động khu vực tài chính. Nhìn chung, cán bộ thanh tra, giám sát chưa có khả năng sử dụng mô hình kiểm định và kiểm tra tính hiệu quả của mô hình quản trị rủi ro của các tổ chức tài chính; bên cạnh đó, văn hóa giám sát cũng như động lực thanh tra tại chỗ của cán bộ thanh tra còn yếu.

Cuối cùng, song không kém phần quan trọng, là sự khác biệt giữa các tiêu chuẩn an toàn hoạt động, kế toán và kiểm toán của Việt Nam với tiêu chuẩn, thông lệ của quốc tế. Điều này khiến việc áp dụng các chỉ tiêu an toàn hoạt động tài chính (ví dụ, tiêu chuẩn nợ xấu) không mang lại kết quả như ý muốn, gây khó khăn khi thực hiện giám sát các tổ chức tài chính quốc tế có hoạt động tại Việt Nam. Trong bối cảnh những yếu kém hiện tại của hệ thống giám sát và thách thức ngày

¹ Hoạt động của các CTCK, quỹ đầu tư chứng khoán trực thuộc ngân hàng vừa chịu sự giám sát của UBCKNN, vừa chịu sự giám sát của NHNN thông qua các ngân hàng mẹ. Từ đó phát sinh một số vấn đề liên quan đến những lĩnh vực cần có sự phối hợp của hai cơ quan quản lý nhà nước, như việc cho vay cầm cố của ngân hàng; nghiệp vụ repo giữa CTCK và ngân hàng, quản lý rủi ro trong hoạt động đầu tư chứng khoán của ngân hàng mẹ liên quan đến hoạt động tự doanh và bảo lãnh phát hành của CTCK con; việc CTCK con bảo lãnh phát hành cho ngân hàng mẹ; thủ tục chấp nhận cầm cố chứng khoán lưu ký tại các Trung tâm Giao dịch Chứng khoán (TTGDCK) cho NHTM,... Tuy nhiên, cho đến nay, chưa có một cơ chế phối hợp chính thức nào trong công tác này.

càng gia tăng trong một thị trường tài chính Việt Nam được tự do hóa cả bên trong và bên ngoài, việc củng cố hoàn thiện hệ thống giám sát tài chính Việt Nam là rất cấp thiết.

Về các thể chế BHTG, trong thời gian qua, BHTG đã có nhiều cố gắng và đạt được thành tựu bước đầu tương đối khả quan. Song với diễn biến hiện tại và triển vọng phát triển của hệ thống ngân hàng, BHTG hiện đang đứng trước nhiều thách thức đối với việc bảo đảm an toàn hệ thống tài chính - ngân hàng trong điều kiện mở cửa thị trường tài chính theo các hiệp định thương mại tự do. Trước hết, khó khăn lớn nhất đối với hoạt động BHTG ở nước ta hiện nay chính là khuôn khổ pháp lý chưa hoàn thiện, đặc biệt chưa có Luật BHTG. Các văn bản dưới luật chưa thống nhất, chồng chéo nhau đã làm giảm năng lực hoạt động và đóng góp trong việc ổn định hệ thống tài chính quốc gia của hoạt động BHTG. Theo Nghị định số 109/2005/NĐ-CP ngày 24/08/2005 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của của Nghị định số 89/1999/NĐ-CP ngày 01/09/1999 của Chính phủ về BHTG, số tiền bảo hiểm được trả tối đa cho khách hàng là 50 triệu đồng/tài khoản/ngân hàng là quá ít. Do vậy, Việt Nam cần xây dựng và triển khai cơ chế thu phí bảo hiểm theo mức độ rủi ro của tổ chức tham gia bảo hiểm để bảo đảm sự công bằng giữa các tổ chức tham gia BHTG, đồng thời hạn chế rủi ro đạo đức của tổ chức tham gia BHTG. Ngoài ra, chúng ta cũng cần có sự tách biệt cơ chế BHTG trong điều kiện bình thường (nên nâng cao hơn nhiều so với hiện nay) và trong điều kiện khủng hoảng (nên bảo hiểm toàn bộ).

Thêm nữa, năng lực tài chính của BHTG Việt Nam có thể chưa tương xứng so với trọng trách mà nó gánh vác. BHTG Việt Nam khó có thể đáp ứng về mặt tài chính để xử lý tình huống có một hoặc một số NHTM cỡ trung bình (quy mô khoảng 15 ngàn tỷ đồng tổng tài sản) phá sản. Do vậy, việc tăng cường năng lực tài chính, đặc biệt là tăng vốn điều lệ cho BHTG Việt Nam tương xứng với quy mô hoạt động và mức độ rủi ro của hệ thống ngân hàng là điều cần thiết. Trên cơ sở đó, BHTG Việt Nam có thể nâng cao khả năng chi trả tiền bảo hiểm và khả

năng hỗ trợ các tổ chức tham gia bảo hiểm xử lý những khó khăn tài chính trước khi lâm vào tình trạng phá sản.

Trong điều kiện mở cửa thị trường và tự do hóa tài chính, các tổ chức tín dụng (TCTD) đang phát triển rất nhanh về quy mô, song cũng phải đối mặt với nhiều rủi ro hơn, không loại trừ rủi ro đổ vỡ, khủng hoảng mang tính hệ thống, nhất là khi hiện nay hệ thống các TCTD của Việt Nam còn nhiều yếu kém về tài chính, hoạt động, công nghệ, quản lý và tiềm ẩn nhiều rủi ro. Đây là thách thức lớn nhất hiện nay đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các cơ quan có thẩm quyền trong lĩnh vực tài chính - ngân hàng. Tuy nhiên, vị thế và năng lực hoạt động của BHTG Việt Nam còn một số hạn chế, thể hiện rõ ở khả năng giám sát an toàn hoạt động và cảnh báo rủi ro đối với các tổ chức tham gia bảo hiểm. Do vậy, cần đẩy mạnh vai trò và phương pháp giám sát rủi ro của thanh tra ngân hàng đối với các hoạt động ngân hàng theo các thông lệ, chuẩn mực quốc tế.

Ngoài ra, cần có sự phối hợp chặt chẽ BHTG Việt Nam với NHNN trong việc giám sát các tổ chức tham gia BHTG. Để có biện pháp ngăn chặn và xử lý rủi ro kịp thời, BHTG Việt Nam cần cung cấp kịp thời cho NHNN những dấu hiệu mất an toàn hoạt động và hành vi vi phạm pháp luật của các tổ chức tham gia BHTG. Đồng thời, công tác xây dựng chiến lược truyền thông về BHTG thông qua tăng cường các hoạt động phổ biến, tuyên truyền, giáo dục cộng đồng về các chính sách BHTG và hoạt động của BHTG Việt Nam cũng cần được đẩy mạnh; sớm hoàn thành xây dựng và trình cấp có thẩm quyền phê duyệt Chiến lược phát triển BHTG Việt Nam, xây dựng Luật BHTG. Thêm nữa, việc đẩy mạnh hợp tác quốc tế để tranh thủ trợ giúp kỹ thuật nhằm hiện đại hóa, kinh nghiệm hoạt động BHTG theo các thông lệ, chuẩn mực quốc tế và phát triển nguồn nhân lực của BHTG Việt Nam cũng cần được chú trọng.

Thực trạng các thể chế phối hợp tài khóa và tiền tệ

Luật NHNN năm 1997 (được bổ sung, sửa đổi vào các năm 2003 và 2010) và Luật NSNN năm 2002, đều hướng tới mục tiêu thiết kế và thực

hiện các chính sách kinh tế vĩ mô, đã cung cấp các khung khổ pháp lý chính thức đầu tiên cho việc phối hợp CSTK và CSTT ở Việt Nam. Trên cơ sở này, hàng năm Bộ Tài chính và NHNN đều có các Thông tư liên tịch nhằm trao đổi thông tin điều hành của nhau để chủ động trong thiết kế và thực thi chính sách.

Việc thể chế hóa cơ chế phối hợp CSTK và CSTT ở Việt Nam chỉ thực sự có chuyển biến trong giai đoạn sau khủng hoảng toàn cầu 2008-2009. Đặc biệt, vào ngày 29/2/2012, Bộ Tài chính và NHNN đã ký kết *Quy chế phối hợp công tác và trao đổi thông tin*, tập trung vào cơ chế phối hợp CSTK và CSTT sau đây: Xây dựng và điều hành CSTK và CSTT; Quản lý ngân quỹ của Chính phủ và phát triển hệ thống thanh toán; Quản lý nợ quốc gia và vốn ODA; Phát triển các thị trường tài chính (tín dụng, tiền tệ, chứng khoán, trái phiếu); Tổ chức thanh tra, giám sát hoạt động của các thị trường này.

Diễn biến của lạm phát và tăng trưởng GDP từ năm 2008 đến 2012 đã cho thấy việc phối hợp CSTK với tiền tệ không phải lúc nào cũng nhịp nhàng, ăn khớp, mang lại hiệu quả rõ ràng và có sự đồng thuận cao. Đặc biệt, việc mở rộng đồng thời CSTK và tiền tệ liên tục trong một thời kỳ dài với lựa chọn ưu tiên hơn cho mục tiêu tăng trưởng trong ngắn hạn và cùng thắt chặt hai chính sách đã dẫn tới hệ quả là kinh tế rơi vào các trạng thái bất ổn. Nói cách khác, kinh tế Việt Nam giai đoạn 2008-2012 chậm phục hồi và lạm phát biến động thất thường có một phần nguyên nhân từ sự thiếu vắng một cơ chế phối hợp hiệu quả giữa CSTK và CSTT trong nhiều năm. Từ đầu năm 2013, việc phối hợp đã có sự thay đổi nhất định, nhịp nhàng hơn, và không còn hiện tượng cùng mở rộng hay thắt chặt đồng thời thái quá giữa hai chính sách. Trong thời kỳ này, CSTT có xu hướng mở rộng trong khi đó chi đầu tư công có xu hướng tăng chậm lại và giảm về tỷ trọng trong tổng đầu tư của toàn nền kinh tế.

Khung cơ sở pháp lý về việc vay mượn của Chính phủ/Bộ Tài chính vay từ quỹ dự trữ ngoại hối do NHNN quản lý cũng đang dần

được hoàn thiện.¹ Pháp lệnh Ngoại hối sửa đổi số 06/2013/UBTVQH13 ban hành ngày 18/3/2013 quy định Thủ tướng Chính phủ quyết định việc sử dụng dự trữ ngoại hối nhà nước cho nhu cầu đột xuất, cấp bách của Nhà nước; trường hợp sử dụng dự trữ ngoại hối nhà nước dẫn đến thay đổi dự toán ngân sách thì thực hiện theo quy định của Luật NSNN. Bên cạnh đó, Nghị định số 50/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 20/5/2014 về quản lý dự trữ ngoại hối quy định chi tiết hơn. Theo đó, NHNN có thể dùng dự trữ ngoại hối cho ngân sách vay trên cơ sở phải bảo đảm việc cân đối cho ngân sách vay mà không ảnh hưởng đến khả năng cung ứng ngoại hối quốc gia. Tuy vậy, các quy định cho phép Bộ Tài chính vay NHNN để bù đắp thâm hụt ngân sách đến nay vẫn chưa đầy đủ và rõ ràng, thể hiện tính độc lập, tự chủ của NHNN còn hạn chế (nếu so với thông lệ của nhiều nước trên thế giới), và điều này có ảnh hưởng tới hiệu quả của CSTT, quản lý ngoại hối và thanh khoản của hệ thống tài chính.

2.4.2. Xây dựng khung thể chế ổn định vĩ mô ở Việt Nam

2.4.2.1. Mục tiêu và nguyên lý

Có thể thấy hệ thống thể chế ổn định vĩ mô ở Việt Nam trong những năm gần đây đã từng bước được hình thành và phát triển với những quy tắc, nguyên tắc và quy định trong các lĩnh vực khác nhau. Các thể chế này tồn tại từ lĩnh vực tài khóa, tiền tệ, đến phối kết hợp giữa tài khóa - tiền tệ và ổn định tài chính. Tuy nhiên, các thể chế này còn chưa đầy đủ và thiếu sót so với những thông lệ tốt trên thế giới.

Cụ thể, các thể chế tiền tệ tuy ngày càng độc lập và có mục tiêu rõ ràng hơn, song các thông lệ tốt trên thế giới vẫn chậm được đưa vào áp dụng. Việc điều hành CSTT còn khá tùy nghi và thiếu những quy tắc

¹ Chính phủ/Bộ Tài chính vay quỹ dự trữ ngoại hối điển hình nhất là vào năm 2009 khi Chính phủ thực hiện gói kích thích đầu tư khổng lồ nhằm tránh suy giảm kinh tế. Khi đó, khung pháp lý cho việc làm này hầu như không có. Gần đây hơn, vào tháng 8/2015, Bộ Tài chính cũng đưa ra đề xuất vay 30.000 tỷ đồng từ nguồn dự trữ ngoại hối của NHNN để bù đắp cho thâm hụt ngân sách.

quan trọng. Đặc biệt, quy trình ra chính sách còn chưa thực sự minh bạch. Trong khi đó, các thể chế tài khóa tuy tồn tại đầy đủ hơn nhưng hiệu lực thực thi của chúng lại rất lỏng lẻo. Hệ thống thể chế giám sát tài chính đã dần hình thành và đầy đủ hơn nhưng còn thiếu nhất quán và đôi khi thay đổi tùy nghi theo định hướng phát triển ngành. Ngoài ra, hệ thống giám sát hầu hết là giám sát theo chức năng/nội bộ ngành, trong khi đó giám sát liên ngành còn rất yếu, dẫn đến sự bỏ trống và/hoặc trùng lặp trong giám sát hoạt động các tổ chức tài chính và các cơ quan nhà nước. Sự phối hợp giữa các cơ quan trong hoạch định, thực thi CSTK - tiền tệ tuy có cải thiện song chưa thực sự chặt chẽ. CSTT còn chịu sức ép nhiều bởi sự mở rộng tài khóa.

Với những nhược điểm và thiếu sót hiện tại, việc xây dựng khung thể chế ổn định vĩ mô cho Việt Nam, theo các cấu phần như trong Hình 2.1, là điều cần thiết. Mục tiêu cuối cùng của khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô này là nhằm duy trì: (i) sự ổn định và tăng trưởng kinh tế trong dài hạn và; (ii) ứng phó một cách linh hoạt và kịp thời trong ngắn hạn, tức là có khả năng đối phó nhanh và hiệu quả đối với những những biến động/cú sốc kinh tế - tài chính xuất phát từ bên trong và bên ngoài nền kinh tế.

Để đạt được các mục tiêu này, nguyên lý xây dựng khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô cần hướng tới đạt được lòng tin của các doanh nghiệp, các nhà đầu tư, các thị trường tài chính, và người dân. Đồng thời, khung khổ thể chế phải có khả năng hỗ trợ phát triển bền vững trong trung và dài hạn. Các chính sách kinh tế vĩ mô phải được xây dựng và ban hành một cách minh bạch và dễ dự đoán. Ngoài ra, khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô cần có sự tự chủ về chính sách, đồng thời đủ linh động để đáp ứng những thay đổi về ưu tiên và điều kiện kinh tế.

Bên cạnh đó, một trong những điểm yếu hiện nay của Việt Nam, cũng như nhiều quốc gia đang phát triển khác, là ở các thể chế tăng cường thực thi, nâng cao hiệu lực thể chế, kỷ luật tài chính và bảo đảm giám sát hữu hiệu các quyết định tài khóa, nhất là liên quan tới chi tiêu

công và vay nợ. Do vậy, việc tăng cường chức năng và năng lực giám sát của Quốc hội hay các cơ quan giám sát khác cần được quan tâm nhiều hơn.

Ngoài ra, việc xây dựng khung thể chế ổn định kinh tế vĩ mô cũng phải hướng tới áp dụng các kỹ thuật, công cụ và cách tiếp cận mới. Điều này đòi hỏi phải có sự tham khảo thông lệ tốt trên thế giới và phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Với những nguyên lý này, khung khổ thể chế ổn định kinh tế vĩ mô sẽ được xây dựng dựa trên các nội dung chính bao gồm các thể chế CSTT, CSTK, chính sách ổn định tài chính và đặc biệt là sự phối hợp giữa các chính sách này.

2.4.2.2. Xây dựng khung khổ thể chế tài khóa

Như đã phân tích trong phần trước, Việt Nam đã có khá đầy đủ khung thể chế tài khóa nhưng chúng lại nằm rải rác và phân tán ở nhiều luật, nghị quyết, kế hoạch,... của các cơ quan hoạch định và thực thi. Ngoài ra, mặc dù tồn tại nhưng hiệu lực thực thi và tuân thủ các thể chế tài khóa lại rất kém. Do vậy, chúng tôi đề xuất xây dựng khung khổ thể chế tài khóa theo các nội dung chính sau:

Việt Nam cần thiết kế được CSTK với mục tiêu đảm bảo tính bền vững của nợ công và xây dựng các thể chế tài khóa đi kèm để đạt được mục tiêu này trong dài hạn. Để làm được điều này, trước tiên các nguyên tắc hạch toán ngân sách cần phải được cải cách theo thông lệ quốc tế với nguyên tắc mọi hoạt động thu chi từ khu vực nhà nước phải minh bạch, được phản ánh đầy đủ trong cán cân ngân sách hàng năm, tuyệt đối tránh việc để ngoại bảng. Tiếp theo, các thể chế tài khóa cần phải được hợp nhất và bao phủ các quy tắc quan trọng như: (i) Giới hạn về nợ công, nợ chính phủ và nợ nước ngoài tính theo phần trăm GDP lần tổng thu NSNN; (ii) Giới hạn về thâm hụt ngân sách cho mỗi thời kỳ; (iii) Giới hạn về nghĩa vụ chi trả nợ của chính phủ/tổng thu NSNN và giới hạn về nghĩa vụ chi trả nợ nước ngoài/dự trữ ngoại hối; (iv) Quy định về việc cấm vay nợ để phục vụ chi thường xuyên và; (v) Quy định về tỷ trọng giữa chi đầu tư phát triển với chi thường xuyên.

Một trong những bài học quan trọng đối với CSTK trong thời kỳ khủng hoảng vừa qua đối với nhiều quốc gia đó là thiếu hụt nguồn lực tài chính ở những thời điểm mà họ cần chi tiêu nhiều. Do vậy, các quy tắc CSTK phải được thiết kế theo hướng nghịch thay vì thuận chu kỳ như hiện nay. Tức là, trong thời kỳ tăng trưởng tốt, ngân sách cần được thiết kế theo hướng có thặng dư, hoặc ít nhất là phải giảm thâm hụt. Ngược lại, trong những năm tăng trưởng suy giảm, các chương trình mở rộng chi tiêu hoặc miễn giảm thuế cần được thực hiện nhằm kích thích nền kinh tế. Mục đích của việc làm này là tạo ra các dư địa tài khóa lớn nhằm chống chọi tốt hơn trong trường hợp các cú sốc tiêu cực xảy ra. Điều này hàm ý rằng, trong điều kiện kinh tế và thu ngân sách tốt, chúng ta cần phải giảm tỷ lệ nợ/GDP xuống một cách bền vững thay vì tăng chi tiêu hoặc giảm thuế. Cân bằng ngân sách nên được coi mục tiêu của cả chu kỳ kinh tế thay vì là mục tiêu của mỗi năm riêng lẻ.

Các quy định về ngưỡng hay trần đối với nợ công, thâm hụt hay chi tiêu ngân sách ở trên phải đặt trong một khung thể chế có hiệu lực thực thi nghiêm ngặt. Nếu xảy ra vi phạm, cần đặt ra giới hạn thời gian cụ thể cho việc điều chỉnh về ngưỡng, quy định cho phép. Tuy nhiên, các thể chế này cũng cần phải có độ linh hoạt cần thiết để phản ứng trước những cú sốc kinh tế - tài chính từ bên trong và bên ngoài như trong trường hợp có khủng hoảng kinh tế - tài chính hay thiên tai trầm trọng. Theo đó, các quy định ít nhất không làm trầm trọng thêm các tác động tiêu cực tới kinh tế vĩ mô. Hay nói cách khác, các quy định tài khóa nghiêm ngặt cần được ban hành đi kèm với các điều khoản thoát quy rõ ràng với thời gian điều chỉnh cho phép cụ thể.

Bên cạnh đó, Việt Nam cần tăng cường hiệu quả giám sát từ bên ngoài (Quốc hội) và bên trong (Bộ Tài chính). Ủy ban Tài chính - Ngân sách và Ủy ban Kinh tế của Quốc hội cần phải theo dõi chặt chẽ, báo cáo thường xuyên với Quốc hội và có cảnh báo cần thiết việc thực thi của Chính phủ đối với các kỷ luật tài khóa đã được đặt ra. Các cơ quan này phải có đủ thẩm quyền và năng lực cần thiết (nghiên cứu, hoạch định chính sách) về các vấn đề sau: (i) đánh giá độc lập các đề án về

ngân sách và kinh tế của Chính phủ, đồng thời đánh giá mức tiến triển của Chính phủ trong việc thực hiện các mục tiêu ngân sách và mức độ phù hợp với các quy định tài khóa; (ii) đánh giá tính bền vững dài hạn của các vấn đề tài chính công cũng như xem xét mức dự toán của các giải pháp ngân sách, đánh giá và theo dõi việc thực hiện và tác động của CSTK; (iii) đánh giá chất lượng và tính minh bạch của các dự báo tài khóa; đề xuất các biện pháp hiệu quả kiểm chế thâm hụt ngân sách; đồng thời giúp cho các quốc gia có sự chuẩn bị tốt hơn trước những cú sốc kinh tế - tài chính và; (iv) theo dõi tình hình thực hiện các chính sách vĩ mô, nhất là tài khóa, tiền tệ, là cầu nối để việc hoạch định, thực thi các chính sách này có hiệu quả ổn định vĩ mô cao, đồng thời, quản lý tốt nợ công; và cung cấp thông tin cho các cuộc tranh luận rộng rãi.

2.4.2.3. Xây dựng khung khổ thể chế tiền tệ

Để đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô, CSTT phải lấy việc duy trì và ổn định lạm phát ở mức vừa phải là mục tiêu cuối cùng. Mức lạm phát vừa phải có thể dao động trong khoảng 3-5%, đảm bảo không quá cao có thể gây bất ổn và không quá thấp để tạo dư địa giảm lãi suất cho CSTT trong trường hợp phải đối phó với khủng hoảng (tránh bẫy thanh khoản). Để lạm phát trở thành mục tiêu cuối cùng thì NHNN phải có sự độc lập tương đối so với Chính phủ. Ngoài việc được toàn quyền chủ động trong việc lựa chọn công cụ và liều lượng can thiệp của CSTT, NHNN cần phải có được sự độc lập với các hoạt động vay nợ và ngân sách của Chính phủ.

Công cụ chính sách để đạt được mục tiêu lạm phát nên là lãi suất ngắn hạn. NHNN chủ yếu thông qua hoạt động thị trường mở điều tiết cung tiền để đạt được mức lãi suất tương ứng với mục tiêu lạm phát. Tuy nhiên, quy tắc điều hành lãi suất hay quy trình ra chính sách phải minh bạch và có khả năng dự đoán, ví dụ như thông qua việc áp dụng quy tắc Taylor. Hay nói cách khác, công chúng cần phải hiểu được rõ ràng mục tiêu của CSTT, công cụ chính sách được sử dụng, và khi nào/với điều kiện gì thì chính sách sẽ được điều chỉnh để đạt được

mục tiêu. Thêm nữa, việc áp dụng thêm giới hạn trần về tăng trưởng cung tiền là cần thiết nhằm đảm bảo rằng tăng trưởng tiền tệ không quá cao so với tăng trưởng kinh tế, gây bất ổn cho nền kinh tế trong dài hạn.

Tương tự như CSTK, mục tiêu và quy tắc điều hành CSTT phải được công bố đi kèm các điều khoản thoát quy. Trong một số trường hợp cần thiết, lạm phát thực tế có thể được cho phép lệch ra khỏi giới hạn cho phép và CSTT có thể lệch khỏi các quy tắc đã công bố. Tuy nhiên, việc sai lệch này chỉ được phép tồn tại trong một thời gian ngắn nhất định và CSTT cần phải được điều chỉnh dần về mục tiêu và các quy tắc đã định trước.

Ngoài ra, Việt Nam cần có những quy định cụ thể nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của NHNN nhằm nâng cao hiệu quả chính sách, quản trị nhà nước/ngành ngân hàng, phù hợp với thông lệ quốc tế. Nội dung của những quy định này có thể bao phủ từ việc công bố thông tin cập nhật định kỳ về mục tiêu, các biến số tiền tệ, cho đến lộ trình công khai bảng cân đối tài sản của NHNN. Việt Nam cũng cần xây dựng Luật NHTU thay thế cho Luật NHNN, cùng với việc chỉnh sửa Pháp luật Ngoại hối và văn bản dưới luật liên quan khác, để NHNN trở thành NHTU hiện đại, độc lập và hiệu quả hơn.

Liên quan đến việc lựa chọn chế độ tỷ giá, hiện nay và trong thời gian tới, Việt Nam rất khó đáp ứng được các điều kiện để tiếp tục áp dụng chế độ neo tỷ giá một cách hiệu quả. Ngay cả trong điều kiện lạm phát giảm như hiện nay, tỷ lệ lạm phát của Việt Nam vẫn cao hơn nhiều so với các đối tác thương mại lớn như Hoa Kỳ, Nhật Bản, EU và các nước trong khu vực Đông Á. Đây là một nhân tố khiến cho tỷ giá hữu hiệu thực của Việt Nam lên giá và ngày càng làm làm giảm khả năng cạnh tranh của hàng hóa Việt Nam trên thị trường quốc tế. Bên cạnh đó, do phụ thuộc nặng nề vào nhập khẩu hàng tư liệu sản xuất, một khi nền kinh tế Việt Nam có dấu hiệu hồi phục, nhu cầu nhập khẩu thường tăng mạnh, thì lúc đó bất ổn tỷ giá sẽ lại xuất hiện do nhu cầu thực và các hành vi thao túng tỷ giá trong điều kiện thị trường

ngoại hối còn kém phát triển và thông tin thị trường kém minh bạch và quá bất đối xứng. Ngoài ra, khi nhiều Hiệp định Thương mại Tự do - FTA mới có hiệu lực, nhất là TPP thì độ mở của nền kinh tế sẽ ngày một lớn hơn, cùng với xu hướng tự do hóa tài khoản vốn, thì ảnh hưởng từ các cú sốc bên ngoài tới nền kinh tế sẽ ngày càng lớn và khó kiểm soát. NHNN sẽ thường xuyên phải đối phó với nhiều loại cú sốc hơn và khó chủ động về CSTT để kiểm soát lạm phát cũng như đảm bảo thanh khoản cho toàn bộ hệ thống tín dụng trong nước.

Trong khi đó, hệ thống tài chính trong nước chưa đủ mạnh với các kỷ luật về an toàn vốn của các tổ chức tín dụng chưa thực sự có nhiều cải thiện trong những năm gần đây, và chưa đáp ứng được các chuẩn mực quốc tế. Đặc biệt, dự trữ ngoại hối của Việt Nam còn mỏng trong khi thâm hụt thương mại lại thường xuyên xảy ra. Do vậy, chế độ thả nổi hoàn toàn tỷ giá ở Việt Nam cũng chưa phải là điều khả thi lúc này.

Trong những điều kiện như vậy, cơ chế tỷ giá thả nổi có quản lý (managed floating) có thể là sự lựa chọn thích hợp nhất. Khác với cơ chế neo tỷ giá hiện nay, trong cơ chế thả nổi có quản lý, NHNN sẽ bắt đầu với việc điều chỉnh tỷ giá trung tâm theo tín hiệu thị trường sau đó tiến dần tới việc bỏ công bố về tỷ giá trung tâm. Tỷ giá thương mại hàng ngày về cơ bản được xác lập hoàn toàn bởi các giao dịch theo cung cầu ngoại tệ trên thị trường. Tuy nhiên, NHNN có thể dùng các biện pháp can thiệp như mua bán ngoại tệ trên thị trường liên ngân hàng và/hoặc các biện pháp kiểm soát nguồn vốn ra vào Việt Nam để làm mềm dao động của tỷ giá. Cụ thể, thông qua các hoạt động thị trường mở, hoặc tái chiết khấu và tái cấp vốn, và mua bán trên thị trường ngoại hối, NHNN có khả năng kiểm soát được cung tiền, qua đó điều tiết được tỷ giá và lãi suất mục tiêu. Trong trường hợp này, việc duy trì điều kiện cân bằng lãi suất có đảm bảo (UIP - Uncovered Interest Parity) sẽ giúp NHNN hạn chế được các hoạt động đầu cơ ngắn hạn trên thị trường ngoại hối và tiền tệ (Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh, 2014).

Cũng theo Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh (2014), để chính sách tỷ giá thả nổi có kiểm soát thực sự phát huy tác dụng, nâng cao

uy tín của VND, thì Việt Nam cần phải chuẩn bị thêm một số điều kiện nhất định. Từ bỏ cơ chế neo tỷ giá tức là NHNN sẽ không còn công bố lộ trình thay đổi của tỷ giá. Điều này sẽ khiến cho tỷ giá không còn đóng vai trò là “mỏ neo” kỳ vọng của khu vực tư nhân trong trường hợp cần chống lạm phát. Khi đó, NHNN cần phải tìm một “mỏ neo” khác để thực thi các CSTT. Một “mỏ neo” mới mà NHTU các nước hiện nay đang tìm đến: đó là kiểm soát lạm phát theo mục tiêu định trước (inflation targeting). Tuy nhiên, việc theo đuổi chính sách kiểm soát lạm phát mục tiêu đòi hỏi NHTU phải có mức độ độc lập cao hơn và có năng lực xây dựng, điều hành lớn hơn.

Cũng cần lưu ý rằng, hoàn toàn không có mâu thuẫn lớn giữa việc đồng thời thực hiện cơ chế tỷ giá thả nổi có quản lý với lạm phát mục tiêu. Với việc đặt mục tiêu về lạm phát trong nền kinh tế mở, NHNN cần phải điều tiết thị trường tiền tệ sao cho mục tiêu về lạm phát có thể đạt được. Trong khi đó, việc thả nổi có quản lý tỷ giá cho phép NHNN thực hiện các hoạt động điều tiết này thông qua các công cụ hoạt động thị trường mở hay mua bán trên thị trường ngoại hối.

Một điều kiện khác để cơ chế tỷ giá thả nổi có thể vận hành một cách suôn sẻ, giúp nền kinh tế phân bổ nguồn lực hiệu quả, là cần phải hiện đại hóa thị trường ngoại hối. Ngoại tệ là một loại tài sản. Một khi được cho phép, tỷ giá thả nổi ngoại tệ sẽ được các chủ thể kinh tế tham gia thị trường mua bán trao đổi tương tự các sản phẩm được chứng khoán hóa khác. Sự xuất hiện các công cụ phái sinh và các định chế tài chính trung gian liên quan đến tỷ giá sẽ giúp các chủ thể kinh tế hạn chế rủi ro. Hiện nay, thị trường ngoại hối của Việt Nam vẫn chủ yếu là các giao dịch trực tiếp; các sản phẩm phái sinh liên quan đến ngoại hối hầu như còn thiếu vắng; tổng giá trị giao dịch ngoại hối vẫn ở mức rất thấp so với các nước trong khu vực và thế giới; NHNN/các ngân hàng thương mại nhà nước vẫn chiếm phần lớn các giao dịch trên thị trường liên ngân hàng. Đây sẽ là những vấn đề mà các cơ quan có thẩm quyền phải giải quyết nếu muốn có một thị trường ngoại hối sôi động và hiệu quả thực sự.

2.4.2.4. Xây dựng khung khổ thể chế chính sách giám sát tài chính

Trước khi cuộc khủng hoảng tài chính 2008-2009 xảy ra ở Mỹ và lan ra nhiều nước khác trên thế giới, vai trò của các trung gian tài chính đối với nền kinh tế vĩ mô hầu như không được chú trọng trong các chương trình hoạch định chính sách ở cả các nền kinh tế phát triển cũng như mới nổi. Các quy định và giám sát tài chính hầu như chỉ tập trung vào các định chế tài chính riêng lẻ mà chưa chú trọng tới tác động lan tỏa của chúng đối với sự ổn định của cả hệ thống kinh tế vĩ mô. Các quy định về an toàn tài chính cứng nhắc không giúp ngăn ngừa được khủng hoảng xảy ra, thay vào đó chúng lại khuyến khích các tổ chức tài chính tìm cách né tránh. Hơn nữa, một khi khủng hoảng đã xảy ra thì các quy tắc/quy định cứng nhắc về an toàn tài chính này lại có xu hướng thúc đẩy các tổ chức tài chính bán tháo tài sản và giảm đòn bẩy nhằm thỏa mãn các quy tắc/quy định này, khiến cho khủng hoảng xảy ra trầm trọng hơn.

Có rất ít những quy định được sử dụng với vai trò là các công cụ chính sách nhằm chống lại biến động chu kỳ. Bên cạnh đó, bong bóng giá tài sản cũng thường xuyên xuất hiện trong mỗi chu kỳ và để lại những hậu quả kinh tế vĩ mô nghiêm trọng. Các nhà hoạch định chính sách cũng như giới học thuật gần đây đã nhận ra vai trò quan trọng hơn của các trung gian tài chính và các quy định giám sát tài chính trong việc ổn định kinh tế vĩ mô. Do đó, việc thành lập cơ quan giám sát hệ thống tài chính là điều cần thiết.

Mục tiêu của việc xây dựng thể chế giám sát tài chính là nhằm duy trì một hệ thống tài chính ổn định và an toàn trong dài hạn, đồng thời ngăn ngừa/hấp thụ được các nguy cơ khủng hoảng hay cú sốc trong ngắn hạn. Nhiệm vụ này ở Việt Nam có thể được giao cho NHNN hoặc Ủy ban Giám sát Tài chính quốc gia. Như Blanchard và cộng sự (2010) đề xuất, thay vì công cụ lãi suất, các công cụ giám sát khác có tính chất phản chu kỳ tài chính nên được sử dụng. Ví dụ, nếu các tổ chức tài chính đang sử dụng đòn bẩy quá cao thì các quy định về tỷ lệ an toàn

vốn cần được nâng lên; nếu thanh khoản của hệ thống tài chính quá thấp thì các quy định về tỷ lệ thanh khoản cần được áp dụng và nâng lên; nếu giá nhà đất tăng mạnh thì tỷ lệ vốn vay/giá nhà phải được giảm xuống; nếu giá chứng khoán quá cao thì tỷ lệ ký quỹ của người mua (margin) phải được tăng lên, v.v.

Do vậy, Việt Nam trước tiên cần xây dựng một hệ thống các chỉ tiêu đảm bảo an toàn ổn định tài chính. Các chỉ tiêu này một mặt phải đủ chặt chẽ, hướng tới đáp ứng tiêu chuẩn Basel III đối với hệ thống ngân hàng thương mại. Mặt khác, các chỉ tiêu này cũng cần đủ linh hoạt để không bóp nghẹt tính năng động, sáng tạo của thị trường tài chính. Đặc biệt, các chỉ tiêu này phải được xây dựng theo hướng linh hoạt, tương ứng với các biến động chu kỳ của thị trường tài chính nhằm ngăn ngừa khủng hoảng xảy ra.

Bên cạnh đó, hoàn thiện hệ thống thông tin số liệu thống kê và công tác dự báo là việc làm cần thiết. Thực tế trong những năm gần đây, Việt Nam đã có một số nỗ lực đổi mới hệ thống thông tin kinh tế - tài chính. Tuy nhiên, những nỗ lực đổi mới này dường như mới chỉ thiên theo hướng nâng cao tính khả thi và mức độ sẵn có của số liệu, chứ chưa thực sự bổ sung nhiều chỉ số có ý nghĩa đối với quá trình dự báo nói chung, đặc biệt là những dữ liệu liên quan đến hệ thống tài chính. Ngoài ra, các thể chế liên quan đến BHTG cũng cần phải được sửa đổi, về phạm vi và mức độ được bảo hiểm, nhằm phù hợp với điều kiện mới, giúp tăng cường lòng tin cũng như ngăn chặn được nguy cơ đổ vỡ trong những trường hợp có cú sốc xảy ra. Trong dài hạn, Việt Nam cần nhắc việc hoàn thiện thể chế BHTG thông qua việc xây dựng Luật BHTG, đồng thời nâng cao năng lực tài chính cũng như công nghệ của tổ chức BHTG, tương xứng với sự phát triển của hệ thống tài chính.

2.4.2.5. Xây dựng thể chế phối hợp giữa các chính sách

Bắt đầu từ năm 2013, việc phối hợp giữa CSTK, CSTT và chính sách ổn định tài chính đã bắt đầu hình thành và có sự cải thiện rõ rệt ở Việt

Nam. CSTK và CSTT đã có sự phối hợp nhịp nhàng hơn và không còn hiện tượng cùng mở rộng hay thắt chặt đồng thời thái quá. Ngoài ra, NHNN đã bắt đầu sử dụng CSTT kết hợp với các công cụ giám sát tài chính nhằm đảm bảo sự ổn định của hệ thống tài chính.

Mục tiêu của việc xây dựng thể chế phối hợp giữa các CSTK, tiền tệ và ổn định tài chính là nhằm đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô trong dài hạn. Trong từng thời kỳ, mỗi chính sách có thể có những mục tiêu ưu tiên khác nhau. Tuy nhiên, việc theo đuổi các mục tiêu riêng này không phải là bằng mọi giá mà phải đảm bảo sự ổn định kinh tế vĩ mô nói chung, bao gồm phải đảm bảo tính bền vững của nợ công và cân bằng ngân sách trong dài hạn, lạm phát vừa phải và ổn định, và hệ thống tài chính lành mạnh và đủ sức ngăn ngừa và chống chọi với các cú sốc bên trong cũng như bên ngoài. Lưu ý rằng, sự phối hợp giữa các chính sách phải hướng tới mục tiêu chung chứ không phải là sự hỗ trợ của chính sách này nhằm giúp chính sách kia đạt các mục tiêu riêng của mình (ví dụ như CSTT mở rộng nhằm hỗ trợ cho các chương trình chi tiêu hay thâm hụt ngân sách của chính phủ).

Để đạt được mục tiêu này, chúng tôi cho rằng, trước mắt Việt Nam cần xây dựng các quy chế về quy trình, tiêu chí giám sát chung giữa các cơ quan hữu quan và quy chế xác định khung hợp tác giữa các cơ quan giám sát với nhau (chia sẻ, trao đổi thông tin, cùng hợp tác, phân tích, đưa ra cảnh báo, cùng nhau kiến nghị chính sách). Đồng thời, Việt Nam cần phân định rõ, tăng cường chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan hoạch định và thực thi các chính sách như các ủy ban chuyên trách của Quốc hội, NHNN, Bộ Tài chính, Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia, v.v.

Về nguyên tắc, một số quy tắc phối hợp giữa các chính sách nên được cân nhắc như sau. Thứ nhất, trừ trong điều kiện nền kinh tế suy thoái nghiêm trọng hoặc phát triển quá nóng, các CSTK và CSTT nên được thực hiện theo chiều hướng ngược nhau. Tức là, nếu CSTT đang được mở rộng nhằm kích thích chi tiêu từ khu vực tư nhân thì CSTK nên được thu hẹp, hoặc ít nhất là thận trọng, nhằm kiềm chế

chi tiêu từ khu vực công, và ngược lại. Quy tắc này nên được thực hiện nhằm đảm bảo sự ổn định của tổng cầu, đồng thời nó cũng giúp các CSTT và tài khóa đạt được các mục tiêu riêng của mình. Với CSTT, đó là ổn định và duy trì lạm phát ở mức vừa phải: còn với CSTK, đó là tính phản chu kỳ nhằm cân bằng tài khóa trong dài hạn. Thứ hai, sự phối hợp giữa CSTT, CSTK với chính sách ổn định tài chính cũng cần được sử dụng hay kết hợp một cách đồng thời. Công cụ lãi suất của CSTT có thể ngăn chặn được các hành vi chấp nhận rủi ro thái quá hoặc bong bóng giá tài sản, tuy nhiên việc sử dụng công cụ này nhằm ổn định hệ thống tài chính có thể gây tổn thất không hề nhỏ do việc nâng lãi suất có thể phương hại đến tăng trưởng. Thay vào đó, CSTT, hoặc tài khóa, chỉ nên nhằm vào việc điều tiết tổng cầu, để từ đó đạt được mục tiêu lạm phát, còn nhiệm vụ ổn định hệ thống tài chính nên được giao cho các chính sách giám sát. Việc kết hợp này sẽ giúp cho các chính sách đồng thời đạt được các mục tiêu riêng của mình với chi phí nhỏ nhất.

Ngoài ra, Việt Nam cũng cần xây dựng hàng loạt các khung pháp lý và cơ sở phối hợp chặt chẽ giữa việc vay nợ của chính phủ với NHNN và quỹ dự trữ ngoại hối; quản lý ngân quỹ của chính phủ với phát triển thị trường tài chính (tín dụng, tiền tệ, chứng khoán, trái phiếu); quản lý nợ quốc gia và Viện trợ phát triển chính thức - ODA với quản lý nợ chính phủ; BHTG Việt Nam với NHNN trong việc giám sát các tổ chức tham gia BHTG nhằm ngăn chặn và xử lý rủi ro kịp thời, v.v.

2.5. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Trong những năm gần đây, Việt Nam đã phần nào thành công trong việc ổn định kinh tế vĩ mô. Nền kinh tế đã chuyển từ trạng thái tăng trưởng cao, lạm phát cao và bất ổn, hệ thống tài chính dễ tổn thương bởi nợ xấu cao, sang trạng thái tăng trưởng và lạm phát vừa phải và sự lành mạnh của hệ thống tài chính dần được cải thiện. Tuy nhiên, cùng với quá trình hội nhập ngày càng sâu rộng trong khi hệ thống thể chế quản lý và giám sát kinh tế vĩ mô còn yếu kém, Việt Nam

đang phải đối mặt với những rủi ro và thách thức gây bất ổn định kinh tế vĩ mô. Có thể kể đến một loạt những rủi ro và thách thức bao gồm: thâm hụt ngân sách dai dẳng và nợ công tăng cao trong khi nguồn thu NSNN bấp bênh và thậm chí là có nguy cơ sụt giảm trong quá trình hội nhập; hiệu quả sử dụng các nguồn lực không cao khiến lạm phát trong nước luôn bất ổn và phụ thuộc nhiều vào giá cả trên thị trường thế giới; CSTT chưa thực sự minh bạch và có xu hướng phụ thuộc nhiều vào sự mở rộng tài khóa của Chính phủ; hệ thống tài chính chưa thực sự an toàn, tiềm ẩn tỷ lệ nợ xấu cao và dễ tổn thương với các cú sốc bên ngoài, v.v. Điều này đòi hỏi Việt Nam cần xây dựng và hoàn chỉnh cho riêng mình một hệ thống thể chế quản lý và giám sát ổn định kinh tế vĩ mô một cách đầy đủ, toàn diện, có khả năng phòng ngừa và chống chọi với các cú sốc bên trong cũng như bên ngoài một cách hiệu quả.

Mặc dù cho tới nay nhiều loại hình thể chế ổn định vĩ mô đã được áp dụng ở Việt Nam, ví dụ như: các nguyên tắc vay nợ của Chính phủ, hay các ngưỡng an toàn nợ công, nợ nước ngoài đã được áp dụng; CSTT đã có mục tiêu rõ ràng hơn; các tiêu chí giám sát ổn định tài chính, các quy định về vay ứng ngoại hối, BHTG, các quy chế chia sẻ thông tin giữa Bộ Tài chính và NHNN, v.v. đã được thực hiện. Tuy vậy, so với các chuẩn mực và thông lệ trên thế giới thì hệ thống các thể chế ổn định kinh tế vĩ mô, Việt Nam vẫn còn nhiều thiếu sót. Đặc biệt, việc thực thi các kỷ luật ngân sách và tài khóa quá lỏng lẻo do thiếu các chế tài thực thi; các ngưỡng an toàn tài khóa chậm được cập nhật trong bối cảnh kinh tế có nhiều biến đổi; CSTT đôi khi còn ôm đồm quá nhiều mục tiêu, chưa thực sự minh bạch trong quy trình hay cách thức ra chính sách, và thiếu sự phối hợp chặt chẽ với CSTK; các công cụ giám sát và điều tiết tài chính còn yếu và thiếu dẫn đến nguy cơ đổ vỡ của nhiều tổ chức tài chính. Đây chính là những điểm hạn chế, thiếu sót, đòi hỏi Việt Nam cần hoàn thiện để giữ được sự ổn định vĩ mô trong bối cảnh mới.

Về cơ bản, chúng tôi cho rằng có bốn nhóm thể chế ổn định kinh tế vĩ mô mà Việt Nam cần xây dựng và hoàn thiện, bao gồm: (i) thể chế tài

khóa; (ii) thể chế tiền tệ; (iii) thể chế giám sát tài chính; và (iv) thể chế phối hợp giữa các chính sách. Mỗi nhóm thể chế này có thể có những mục tiêu và công cụ riêng, nhưng nhìn chung chúng phải hướng tới mục tiêu cuối cùng là đảm bảo sự ổn định và tăng trưởng kinh tế trong dài hạn, đồng thời có khả năng ứng phó với những cú sốc trong ngắn hạn từ bên trong cũng như bên ngoài nền kinh tế.

Với thể chế tài khóa, Việt Nam cần chuẩn hóa cách hạch toán và hợp nhất các quy tắc/chuẩn mực tài khóa theo thông lệ quốc tế. Bên cạnh đó, CSTK nên được thiết kế theo hướng nghịch thay vì thuận chu kỳ như hiện nay. Tức là, trong thời kỳ tăng trưởng tốt, ngân sách cần được thiết kế theo hướng có thặng dư, hoặc ít nhất là phải giảm thâm hụt. Đặc biệt, các quy tắc này phải được đặt trong một khung thể chế có hiệu lực thực thi nghiêm ngặt. Nếu xảy ra vi phạm, cần đặt ra giới hạn thời gian cụ thể cho việc điều chỉnh về ngưỡng, quy định cho phép. Tuy nhiên, các thể chế này cũng cần phải có độ linh hoạt cần thiết để phản ứng trước những cú sốc kinh tế - tài chính từ bên trong và bên ngoài như trong trường hợp có khủng hoảng kinh tế - tài chính hay thiên tai trầm trọng. Bên cạnh đó, Việt Nam cũng cần tăng cường năng lực và hiệu quả giám sát từ bên ngoài (Quốc hội) và bên trong (Bộ Tài chính). Các báo cáo về tình hình ngân sách và nợ công cần phải được thường xuyên cập nhật gửi tới các ủy ban chuyên trách của Quốc hội.

Liên quan đến thể chế tiền tệ, chúng tôi cho rằng CSTT phải lấy việc duy trì và ổn định lạm phát ở mức vừa phải là mục tiêu cuối cùng. Để làm được điều này, tính độc lập của NHNN với Chính phủ phải có sự cải thiện. Ngoài việc được toàn quyền chủ động trong việc lựa chọn công cụ và liều lượng can thiệp của CSTT, NHNN cần phải có được sự độc lập với các hoạt động vay nợ và ngân sách của Chính phủ. Bên cạnh đó, lãi suất nên được làm công cụ chính sách để đạt được mục tiêu. Tuy nhiên, quy tắc điều hành lãi suất hay quy trình ra chính sách phải minh bạch và có khả năng dự đoán.

Tương tự như CSTK, mục tiêu và quy tắc điều hành CSTT phải được công bố đi kèm các điều khoản thoát quy tắc. Trong một số

trường hợp cần thiết, lạm phát thực tế có thể được cho phép lệch ra khỏi giới hạn cho phép và CSTT có thể lệch khỏi các quy tắc đã công bố. Bên cạnh đó, chế độ tỷ giá thả nổi có quản lý bắt đầu với việc điều chỉnh tỷ giá trung tâm theo tín hiệu thị trường, sau đó tiến dần tới việc bỏ công bố về tỷ giá trung tâm cần được triển khai sớm nhằm thích ứng tốt hơn trong quá trình hội nhập và chống chọi tốt hơn với các cú sốc từ bên ngoài. Về cơ bản, tỷ giá thương mại hằng ngày nên được xác lập hoàn toàn bởi các giao dịch theo cung cầu ngoại tệ trên thị trường. Tuy nhiên, NHNN có thể dùng các biện pháp can thiệp như mua bán ngoại tệ trên thị trường liên ngân hàng và/hoặc các biện pháp kiểm soát nguồn vốn ra vào Việt Nam để làm mềm dao động của tỷ giá.

Ngoài ra, Việt Nam cần có những quy định cụ thể nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của NHNN nhằm nâng cao hiệu quả chính sách, quản trị nhà nước/ngành ngân hàng, phù hợp với thông lệ quốc tế. Minh bạch hóa CSTT không chỉ nên dừng ở việc công khai mục tiêu mà còn ở việc lựa chọn công cụ chính sách, cơ sở ra quyết định chính sách và cách thức ra quyết định chính sách. Đồng thời, Luật NHTU cần được nghiên cứu ban hành nhằm thay thế cho Luật NHNN.

Về thể chế giám sát tài chính, chúng tôi cho rằng nhiệm vụ này có thể giao cho NHNN hoặc Ủy ban giám sát tài chính tiền tệ quốc gia. Để ngăn ngừa rủi ro cho hệ thống tài chính, các công cụ giám sát có tính chất phản chu kỳ tài chính nên được sử dụng. Ví dụ như các quy định về tỷ lệ an toàn vốn, tỷ lệ thanh khoản, tỷ lệ ký quỹ, v.v. cần được áp dụng theo hướng có thể ngăn chặn được các hiện tượng bong bóng giá tài sản hay hành vi chấp nhận rủi ro quá cao trên thị trường tài chính. Do vậy, chúng tôi cho rằng Việt Nam cần xây dựng một hệ thống các chỉ tiêu đảm bảo an toàn ổn định tài chính. Các chỉ tiêu này một mặt phải đủ chặt chẽ, hướng tới đáp ứng tiêu chuẩn Basel III đối với hệ thống NHTM. Mặt khác, các chỉ tiêu này cũng cần đủ linh hoạt để không bóp nghẹt tính năng động, sáng tạo của thị trường tài chính.

Đặc biệt, các chỉ tiêu này phải được xây dựng theo hướng linh hoạt, tương ứng với các biến động chu kỳ của thị trường tài chính nhằm ngăn ngừa khủng hoảng xảy ra.

Bên cạnh đó, hoàn thiện hệ thống thông tin số liệu thống kê và công tác dự báo là việc làm cần thiết. Ngoài ra, các thể chế liên quan đến BHTG cũng cần phải được sửa đổi, về phạm vi và mức độ được bảo hiểm, nhằm phù hợp với điều kiện mới, giúp tăng cường lòng tin cũng như ngăn chặn được nguy cơ đổ vỡ trong những trường hợp có cú sốc xảy ra.

Cuối cùng, các CSTK, CSTT và chính sách giám sát tài chính cần có sự phối hợp chặt chẽ với nhau. Về nguyên tắc, trong điều kiện bình thường, các CSTK và tiền tệ nên được thực hiện theo chiều hướng ngược nhau nhằm đảm bảo sự ổn định của tổng cầu. Thêm vào đó, CSTT và CSTK chỉ nên tập trung vào việc điều tiết tổng cầu, để từ đó đạt được mục tiêu lạm phát và tăng trưởng, còn nhiệm vụ ổn định hệ thống tài chính nhằm tránh khủng hoảng xảy ra trong hệ thống này nên được giao cho các chính sách giám sát. Việc kết hợp này sẽ giúp cho các chính sách đồng thời đạt được các mục tiêu riêng của mình và mục tiêu chung cuối cùng với chi phí nhỏ nhất.

Tài liệu tham khảo

1. Agha, A.I. và M.S. Khan, 2006. "An Empirical Analysis of Fiscal Imbalances and Inflation in Pakistan". *SBP Research Bulletin*, 2 (2).
2. Blanchard, O., G. Dell'Ariccia, và P. Mauro, 2010. "Rethinking Macroeconomic Policy", *IMF Working Papers*, SPN/10/03.
3. Bodmer, F, 2006. "The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong," *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 142 (3) pp. 307–330.
4. Calvo, G.A. và P. Guidotti, 1990. "Indexation and Maturity of Government Bonds: An Exploratory Model," in Rudi Dornbusch, and M. Draghi, (eds.). *Capital Markets and Debt Management*; Cambridge University Press.

5. Clement, P., 2010. "The Term "Macroprudential": Origins and Evolution". *BIS Quarterly Review*, March, pp. 59–67.
6. Elliott, D. J., G. Feldberg, và A. Lehnert. "The history of cyclical macroprudential policy in the United States", *Finance and Economics Discussion Series*, No 2013-29, Board of Governors of the Federal Reserve System, 2013.
7. European Commission (2006), Public Finance Report in EMU—2006. Part III: National Numerical Fiscal Rules and Institutions for Sound Public Finances, *European Economy* No. 3/2006, (Brussels: European Commission).
8. Fiscal Commission Working Group (of the Scottish Government), 2013. *Macroeconomic Framework*. The Scottish Government.
9. Ford, R. và D. Laxton, 1999. "World public debt and real interest rate". *Oxford Review of Economic Policy*, 15, 77-94.
10. Fosu, A. K. (ed.), 2013a. *Development Success: Historical Accounts from More Advanced Countries*. Oxford University Press, Oxford.
11. Fosu, A. K. (ed.), 2013b. *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from Developing World*. Oxford University Press, Oxford.
12. FSB, IMF và WorldBank (2011). *Financial Stability Issues in Emerging Market and Developing Economies*. A Report prepared by A Task Force of the Financial Stability Board and Staff of the International Monetary Fund and the WB, 2011.
13. Islam, M.S., 2011. "Taylor Rule-based Monetary Policy for Developing Economies- A Case Study with Malaysia". *International Review of Business Research Papers*, 7(1), pp. 134 – 149.
14. Jackson, K.J., 2011. "Limiting Central Government Budget Deficits: International Experiences". Congressional Research Service.
15. Kopits, G. và S. Symansky, 1998. "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper* No. 162, Washington, International Monetary Fund.
16. Kopits, G., 2007. "Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary", *MNB Occasional Papers* 62, Budapest.
17. Lambertini L. và R. Rovelli, 2003. "Monetary and Fiscal Policy Coordination and Macroeconomic stabilization: A Theoretical

- Analysis", *Working Papers* 464, Dipartimento Scienze Economiche, Università di Bologna.
18. Laurens, P. và E.G. Piedra, 1998. "Coordination of Monetary and Fiscal Policies", *IMF Working Paper*, WP98/25, 1998.
 19. Lê Xuân Sang, 2015. *Phòng ngừa và đối phó với khủng hoảng tài chính: Lý luận, kinh nghiệm quốc tế và định hướng chính sách cho Việt Nam*. Báo cáo Đề tài cấp bộ của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, Hà Nội, 2015.
 20. Manasse, P. 2007. "Deficit Limits and Fiscal Rules for Dummies", *IMF Staff Papers* Vol. 54, No. 3, 2007.
 21. Mankiw, N. G., 2012. *Macroeconomics*, 8th edition. Worth Publishers.
 22. Méltiz, J., 1997. "Some Cross-Country Evidence about Debt, Deficits, and the Behaviour of Monetary and Fiscal Authorities". CEPR Discussion Paper No.1653.
 23. Mishkin, F.S., 2004. "Can Inflation Targeting Work in Emerging Market Countries?", A presentation in a conference in honor of Guillermo Calvo, held on April 15 and 16, 2004 at the International Monetary Fund in Washington, DC.
 24. Nguyễn Thị Thu Hằng, Đinh Tuấn Minh, Tô Trung Thành, Lê Hồng Giang và Phạm Văn Hà, 2010. "Lựa chọn chính sách tỷ giá trong bối cảnh phục hồi kinh tế", trong Nguyễn Đức Thành (ed.), *Báo cáo Kinh tế Việt Nam 2010: Lựa chọn cho Tăng trưởng bền vững*, Nxb Tri thức.
 25. Phạm Thế Anh, 2008. "Phân tích cơ cấu chi tiêu chính phủ và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, số 8 (363), 2008.
 26. Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh, 2014. "Chính sách tỷ giá hối đoái: Lựa chọn nào cho Việt Nam?", *Tạp chí Kinh tế và Phát triển*, số 210, tháng 12/2014.
 27. Phạm Thế Anh và Phạm Thị Ngọc Quỳnh, 2015. "Kỷ luật Tài khóa và Ổn định Kinh tế Vĩ mô ở Việt Nam", *Tạp chí Kinh tế và Phát triển* số 213, tháng 3/2015.
 28. Raj, J., J. Khundrakpam, và D. Das, 2011. "An Empirical Analysis of Monetary and Fiscal Policy Interaction in India". *RBI Working paper series*. WPS (DEPR): 15/2011.
 29. Sack, B. và V. Wieland, 2000. "Interest-rate smoothing and optimal

- monetary policy: a review of recent empirical evidence". *Journal of Economics and Business*, 52(1-2), pp. 205-228.
30. Schaechter, A., T. Kinda, N. Budina, và A. Weberet, 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules, IMF working paper, wp12/187.
31. Šehović, D., 2013. “General Aspects of Monetary and Fiscal Policy Coordination”. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 2013, 3, pp. 5-27.
32. Sghaier, I.M. và Z. Abida, 2013. “Monetary Policy Rules for a Developing Countries: Evidence from Tunisia”. *The Review of Finance and Banking*, 5(1), pp. 35-46.
33. Shabbir, T. và A. Ahmed, 1994. “Are government budget deficit inflationary? Evidence from Pakistan”. *Pakistan Development Review*, Vol. 33.
34. South Africa Reserve Bank, 2014. *Annual Report - South African Reserve Bank*. <https://www.resbank.co.za/Lists/News%20and%20Publications/Attachments/6292/Annual%20Report%202014.pdf>
35. Svensson, L.E.O., 1998. “Inflation Targeting as a Monetary Policy Rule”, Paper presented at the Sveriges Riksbank-IIES Conference on Monetary Policy Rules, Stockholm, June 1998.
36. Svensson, L.E.O., 2010. “Inflation Targeting”. Working Paper 16654 of National Bureau of Economic Research. Tanzi, V. và D. Faniza, 1995. “Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries 1970-1994”, *IMF Working paper* 95/49.
37. Taylor, J. B., 2000. *Recent Developments in the Use of Monetary Policy Rules*. Stanford University.
38. Tiwari, A.K. và A.P. Tiwari, 2011. “Fiscal Deficit and Inflation: An empirical analysis for India”. *The Romanian Economic Journal*, No. 42, pp. 131-158.
39. Togo, E., 2007. “Coordinating Public Debt Management with Fiscal and Monetary Policies: An Analytical Framework”. *World Bank’s Policy Research Working Paper* No. 4369.
40. Võ Trí Thành và cộng sự (2013), “Các giải pháp bảo đảm an ninh tài

chính Việt Nam trong bối cảnh Trung Quốc quốc tế hóa Nhân dân tệ và biến động tài chính toàn cầu”, Đề tài cấp Nhà nước KX 01.02/11-15, Hà Nội.

41. von Hagen, A.H. Hallett, và R. Strauch, 2001. “Budgetary Consolidation in EMU,” European Economy - Economic Papers 148, Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
42. UNCTAD, 2012. “Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing”. http://unctadxiii.org/en/SessionDocument/gdsddf2012misc1_en.pdf
43. Walsh, C.E., 2009. “Inflation Targeting: What Have We Learned?” *International Finance*, 12(2), pp. 195–233.
44. Wescott, C.G., Nguyễn Hữu Hiếu và Vũ Quỳnh Hương, 2009. *Quản lý tài chính công: Tăng cường hiệu quả điều hành và quản lý nhà nước*. UNDP Vietnam.
45. Woodford, M., 1995. “Price-Level Determinacy without Control of a Monetary Aggregate”. *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 43, 1-46.
46. Wylde, C., 2012. *Latin America after Neoliberalism: Developmental Regimes in Post-Crisis States*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
47. Wyplosz, C., 1999. “Economic Policy Coordination in EMU: Strategies and Institutions”. *ZEI Policy Paper* B11.
48. Zoli E., 2005. “How Does Fiscal Policy Affect Monetary Policy in Emerging Market Countries?”, *BIS Working Papers* 174, Bank for International Settlements.

PHỤ LỤC CHƯƠNG 2

Bảng A2.1. Đặc điểm của các dạng quy tắc tài khóa

Quy tắc	Tích cực	Tiêu cực
Quy tắc nợ	- Liên kết trực tiếp đến tính bền vững nợ - Dễ dàng truyền đạt và kiểm soát	- Không đưa ra hướng dẫn triển khai rõ ràng trong ngắn hạn do ảnh hưởng của chính sách đến tỷ lệ nợ là không tức thì và bị giới hạn. - Không có yếu tố ổn định kinh tế (có thể thuận theo chu kỳ) - Có thể đáp ứng được quy tắc bằng các biện pháp tạm thời (chẳng hạn các giao dịch dưới chuẩn) - Nợ có thể bị ảnh hưởng bởi sự phát triển nằm ngoài sự kiểm soát của chính phủ
Quy tắc cân bằng ngân sách	- Hướng dẫn triển khai rõ ràng - Có quan hệ chặt chẽ với tính bền vững nợ - Dễ dàng truyền đạt và kiểm soát	- Không có chức năng ổn định kinh tế - Mục tiêu cân bằng chính yếu bị ảnh hưởng bởi sự phát triển nằm ngoài sự kiểm soát của chính phủ
Quy tắc cân bằng ngân sách cơ cấu	- Hướng dẫn triển khai rõ ràng - Có quan hệ chặt chẽ với tính bền vững nợ - Có chức năng ổn định kinh tế (nghĩa là, có cân nhắc đến các cú sốc kinh tế) - Cho phép cân nhắc cả các nhân tố tạm thời và thứ chỉ xảy ra một lần	- Hiệu chỉnh chu kỳ là rất phức tạp, đặc biệt ở những nước đang tiến hành thay đổi cơ cấu - Cần định rõ trước các nhân tố tạm thời và chỉ xảy ra một lần để phòng tránh việc sử dụng tùy tiện - Sự phức tạp làm cho khó truyền đạt và kiểm soát
Quy tắc chi tiêu	- Hướng dẫn triển khai rõ ràng - Dùng cho ổn định kinh tế - Cho phép kiểm soát quy mô chính phủ - Tương đối dễ dàng truyền đạt và kiểm soát	- Không có quan hệ trực tiếp với tính bền vững nợ do không có ràng buộc về phía thu ngân sách - Có thể dẫn tới thay đổi không mong muốn trong sự phân bổ chi tiêu nếu, vì mục đích thỏa mãn ràng buộc về mức trần, phải chuyển hướng chi tiêu sang các khoản mục khác không bị ràng buộc bởi quy tắc
Quy tắc thu	- Cho phép kiểm soát quy mô chính phủ - Cải thiện việc quản lý và chính sách thu ngân sách - Có thể ngăn chặn hành vi chi tiêu thuận chu kỳ (những quy tắc ràng buộc việc sử dụng các khoản thu ngân sách bất thường)	- Không có quan hệ trực tiếp đến tính bền vững nợ do không có ràng buộc về phía thu ngân sách (trừ những quy tắc ràng buộc việc sử dụng các khoản thu bất thường) - Không có chức năng ổn định kinh tế (có thể thuận theo chu kỳ)

Nguồn: Bảng 1, Schaechter và cộng sự (2012).

Bảng A2.2. Các quy tắc tài khóa với các điều khoản thoát quy

Quốc gia và thời điểm áp dụng	Thảm họa tự nhiên	Suy thoái kinh tế	Kế hoạch đảm bảo an ninh hệ thống ngân hàng	Thay đổi chính phủ	Thay đổi mức ngân sách	Khác, ngoài sự kiểm soát của chính phủ	Cơ chế bỏ phiếu được định rõ	Quá trình chuyển tiếp được định rõ
Brazil (từ 2000)	×	×					×	
Colombia (từ 2011)		×				×		
Đức (từ 2010)	×	×				×	×	×
Jamaica (từ 2010)	×	×				×		
Mauritius (từ 2008)	×	×				×		
Mexico (từ 2006)		×						
Panama (từ 2008)	×	×				×		×
Peru (từ 2000)	×	×				×		×
Romania (từ 2010)		×		×	×	×		×
Slovakia (từ 2012)	×	×	×			×		
Tây Ban Nha (từ 2002)	×	×				×	×	×
Thụy Điển (từ 2003)	×	×				×	×	×
Khu vực EU (từ 2005)								×
WAEMU (từ 2000)		×						

Nguồn: Bảng 5, Schaechter và cộng sự (2012).

Bảng A2.3. Một số ủy ban tài khóa trên thế giới

Dan Mạch: Hội đồng Kinh tế thành lập năm 1962 có trách nhiệm lập các báo cáo và đưa ra dự báo về kinh tế trên một loạt các vấn đề, trong đó bao gồm CSTK.

Hà Lan: Cơ quan Kế hoạch Trung ương (Central Planning Bureau - CPB) của Hà Lan có trách nhiệm xây dựng, thực hiện và đánh giá các kế hoạch ngân sách. Cơ quan này có phạm vi hoạt động rộng, bao gồm việc đưa ra các dự báo độc lập về ngân sách và kinh tế vĩ mô cũng như phân tích chính sách.

Ireland: Hội đồng tư vấn Tài khóa Ireland được thành lập năm 2011. Cơ quan này đánh giá độc lập các đề án về ngân sách và kinh tế vĩ mô của chính phủ, đồng thời đánh giá mức tiến triển của chính phủ trong việc thực hiện các mục tiêu ngân sách và mức độ phù hợp với các quy định tài khóa.

Thụy Điển: Hội đồng Tài khóa Thụy Điển đánh giá mức độ minh bạch của ngân sách, chất lượng của các dự báo do Chính phủ đưa ra cũng như các mô hình được sử dụng để đưa ra dự báo.

Vương quốc Anh: Cơ quan chịu trách nhiệm về ngân sách (Office for Budget Responsibility - OBR) đưa ra các dự báo về các vấn đề tài chính công và kinh tế, đánh giá tiến triển dựa trên các mục tiêu tài khóa của Chính phủ. Cơ quan này đồng thời đánh giá tính bền vững dài hạn của các vấn đề tài chính công cũng như xem xét mức dự toán của các giải pháp ngân sách.

Hoa Kỳ: Cơ quan Ngân sách của Nghị viện Hoa Kỳ (The United States Congressional Budget Office - CBO) có chức năng đưa ra các phân tích phi đảng phái và phân tích các mục tiêu nhằm hỗ trợ các quyết định liên quan đến ngân sách và kinh tế.

Nguồn: Schaechter và cộng sự (2012).

Bảng 2.4. Một số ngưỡng cảnh báo đối với một số chỉ tiêu chọn lọc

TT	Tên chỉ tiêu	Ngưỡng/chuẩn mực	Nguồn	Ghi chú
1	Thâm hụt cán cân vãng lai	* 3% GDP đối với các nước phát triển (Hiệp định Ổn định và Tăng trưởng của EU). * 5% đối với các nước đang phát triển.	Deutsche Bank Research (DBR) (2011) ¹	Có quy tắc đơn giản: mức thâm hụt CCVL phải bằng 0,6 lần tăng trưởng GDP danh nghĩa (DBR 2011).
2	Dự trữ ngoại hối	* Lượng dự trữ ngoại hối <i>tối ưu nên tương đương giá trị sáu tháng nhập khẩu, tối thiểu phải tương đương giá trị ba tháng nhập khẩu</i> . * Tỷ lệ giữa dự trữ ngoại hối và mức cung tiền tệ M2 từ 10% đến 20% được coi là đủ dự trữ ngoại hối.	Laurens và Piedra (1998)	Tỷ lệ giữa dự trữ ngoại hối và mức cung tiền tệ M2 cho thấy khả năng can thiệp tỷ giá hối đoái của NHTƯ.
3	Nợ công và nợ nước ngoài được chính phủ bảo lãnh	* Ngưỡng chung của IMF (đối với nợ công và nợ nước ngoài được chính phủ bảo lãnh): - Giá trị hiện tại (PV) của nợ công không vượt quá 50% GDP, 200% giá trị xuất khẩu, 300% giá trị thu NSNN; - Giá trị trả lãi (phục vụ nợ) không quá 25% giá trị xuất khẩu, 35% thu NSNN. * Nợ công không quá 60% GDP (theo Hiệp ước Maathrix giữa các nước EU). * Không quá 40% GDP đối với các nước mới nổi và đang phát triển (theo mức trung bình gần đây).	DBR (2011); Chowdhury và Iyanatul (2010); Benedict Bingham (2010); International Development Association và IMF (2010), IMF (2009); Raj Nallari (2006)	Vượt các ngưỡng này, nợ công/nợ nước ngoài được chính phủ bảo lãnh có thể tác động tiêu cực đối với tăng trưởng kinh tế, nhất là khả năng trả nợ (Đường cong Laffer trả nợ hay chữ U ngược). Các ngưỡng này có vấn đề song chưa được thay thế.
4	Thâm hụt ngân sách	* Không vượt quá 5% GDP (đối với các nước đang phát triển và chuyển đổi) và 3% đối với các nước phát triển (EU: bắt buộc, các nước Đông Âu và cộng hòa thuộc Liên Xô trước đây tự chọn làm ngưỡng cho mình).	DBR (2011) và nhiều nguồn khác.	

¹ DBR (2011), “EU Monitor 78: Macroeconomic coordination: What can a scoreboard approach achieve?”, Reports on *European integration*, January 28, 2011.

5.	Cơ cấu luồng vốn quốc tế	<i>Tỷ lệ an toàn của đầu tư gián tiếp (portfolio) bằng trái phiếu, chứng khoán... khi tỷ lệ này không lớn hơn 20%. Đối với tỷ lệ nợ ngắn hạn nên hạn chế dưới 30% tổng số vay.</i>	Laurens và Piedra (1998) và các nguồn khác.	
6	Lạm phát	* Nghiên cứu 88 nước (trong đó có Ấn Độ) cho thấy mức lạm phát cao hơn ngưỡng 8% có tác động tiêu cực làm giảm tăng trưởng kinh tế. * Đối với các nước thành viên EU: mức lạm phát không được cao hơn 1,5 điểm phần trăm so với mức lạm phát trung bình của ba thành viên có mức lạm phát thấp nhất.	Kannan R. và Himanshu Joshi (1998) DBR (2011)	Nghiên cứu của Kannan R. và Himanshu Joshi (1998) đối với giai đoạn 1970-90.
7	Lãi suất dài hạn	* Các thành viên EU: Mức lãi suất danh nghĩa dài hạn phải không cao hơn 2 điểm phần trăm so với mức lạm phát trung bình của ba thành viên có mức lạm phát thấp nhất; cao nhất là 6%/năm.		
8	Biến động tỷ giá	* Các nước EU: Tỷ giá thực hữu hiệu không cao hơn 1,5 điểm phần trăm so với mức tăng hàng năm trong chi phí lao động danh nghĩa.	DBR (2011)	

Nguồn: Tổng hợp từ Võ Trí Thành và cộng sự (2013).

Bảng A2.5. Quy định mức trần nợ công của Việt Nam

	Nghị quyết số 10/2011/QH	Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia	
	2015	2011-2020	2021-2030
Nợ công/GDP	< 65%	< 65%	< 60%
Nợ chính phủ/GDP	< 50%	< 55%	< 50%
Nợ nước ngoài/GDP	< 50%	< 50%	< 45%
Nghĩa vụ trả nợ trực tiếp/tổng thu ngân sách		< 25%	
Nghĩa vụ trả nợ nước ngoài/giá trị xuất khẩu hàng hóa		< 25%	
Tổng dư nợ nước ngoài ngắn hạn/dự trữ ngoại hối		< 50%	

*Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ Nghị quyết số 10/2011/QH Quốc hội và
Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia.*

**Bảng A2.6. Quy định giới hạn thâm hụt ngân sách và thu thuế phí của
Việt Nam (% GDP)**

	Nghị quyết về dự toán NSNN hàng năm của QH	Nghị quyết số 10/2011/ QH	Chiến lược nợ công và nợ nước ngoài của quốc gia	
	2006-2010	2011-2015	2016-2020	Sau 2020
Thâm hụt NSNN	= 5% (2006-2008) = 4,82% (2009) = 6,2% (2010)	< 4,5% vào năm 2015 (tính cả trái phiếu chính phủ)	Khoảng 4%	Khoảng 3%
Tỷ lệ huy động GDP hàng năm vào ngân sách	21-22%	22%-23%		

*Nguồn: Tổng hợp của các tác giả từ Nghị quyết số 10/2011/QH Quốc hội, Chiến lược nợ công và nợ
nước ngoài của quốc gia, và Dự toán ngân sách hàng năm.*

Bảng A2.7. Cơ chế tỷ giá của Việt Nam theo thời gian, 1989-4/2016

Mốc thời gian	Cơ chế áp dụng	Đặc điểm chế độ tỷ giá trong thực tế
Trước 1989	Cơ chế nhiều tỷ giá	- Ba tỷ giá chính thức. - Tỷ giá thị trường tự do tồn tại song song với các tỷ giá của nhà nước (cho tới thời điểm báo cáo).
1989-1990	Neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh (crawling bands)	- Tỷ giá chính thức được thống nhất (OER). - OER được NHNN điều chỉnh dựa trên các tín hiệu lạm phát, lãi suất, cán cân thanh toán, và tỷ giá thị trường tự do. - Các ngân hàng thương mại được phép thiết lập tỷ giá giao dịch trong biên độ $\pm 5\%$. - Việc sử dụng ngoại tệ được kiểm soát chặt chẽ.
1991-1993	Neo tỷ giá trong biên độ (pegged exchange rate within horizontal bands)	- Kiểm soát việc sử dụng ngoại tệ chặt chẽ hơn; hạn chế mang tiền ra khỏi biên giới. - Thành lập quỹ dự trữ ngoại tệ chính thức để ổn định tỷ giá. - Thành lập hai sàn giao dịch ngoại tệ ở Tp. HCM và HN. - OER được hình thành dựa trên các tỷ giá đầu thầu tại hai sàn; NHNN can thiệp mạnh vào giao dịch trên hai sàn. - Tỷ giá tại các ngân hàng thương mại dao động thấp hơn 0,5% OER công bố.
1994-1996	Cơ chế tỷ giá neo cố định (conventional fixed peg arrangement)	- Thị trường ngoại hối liên ngân hàng được hình thành thay thế cho hai sàn giao dịch tỷ giá; NHNN tiếp tục can thiệp mạnh vào giao dịch trên thị trường này. - OER được hình thành và công bố dựa trên tỷ giá liên ngân hàng. - Tỷ giá tại các ngân hàng thương mại dao động trong biên độ $\pm 0,5\%$ OER công bố. Đến cuối năm 1996, biên độ được nới rộng từ thấp hơn $\pm 0,5\%$ lên $\pm 1\%$ (tháng 11/2006). - OER được giữ ổn định ở mức 11.100 VND/USD.
1997-1998	Neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh (crawling bands)	- Biên độ tỷ giá tại các ngân hàng thương mại so với OER được nới rộng từ $\pm 1\%$ lên $\pm 5\%$ (02/1997) và từ $\pm 5\%$ lên $\pm 10\%$ (13/10/1997) và sau đó được điều chỉnh xuống không quá 7% (07/08/1998). - OER được điều chỉnh lên 11.800 VND/USD (16/02/1998) và 12.998 VND/USD (07/08/1998).
1999-2000	Cơ chế tỷ giá neo cố định (conventional fixed peg arrangement)	- OER công bố là tỷ giá dựa trên tỷ giá liên ngân hàng trung bình ngày làm việc hôm trước (28/02/1999). - Biên độ tỷ giá tại các NHTM giảm xuống không quá 0,1%. - OER được giữ ổn định ở mức 14.000 VND/USD.

2001-2007	Cơ chế neo tỷ giá có điều chỉnh (crawling peg)	- OER được điều chỉnh dần từ mức 14.000 VND/USD năm 2001 lên 16.100 VND/USD năm 2007. - Biên độ tỷ giá tại các NHTM được điều chỉnh lên mức $\pm 0,25\%$ (từ 01/07/2002 đến 31/12/2006) và $\pm 0,5\%$ năm 2007.
2008-2015	Neo tỷ giá với biên độ được điều chỉnh (crawling bands)	- OER được điều chỉnh dần từ mức khoảng 16.100 VND/USD vào đầu năm 2008 lên mức khoảng 21.900 vào cuối năm 2015. - Biên độ tỷ giá tại các NHTM được điều chỉnh nhiều lần lên mức $\pm 0,75\%$ (từ 23/12/2007 đến 09/03/2008), $\pm 1\%$ (10/3/2008 đến 25/6/2008), $\pm 2\%$ (26/05/2008 đến 05/11/2008), $\pm 3\%$ (06/11/2008 đến 23/03/2009), $\pm 5\%$ (24/03/2009 đến 25/11/2009), $\pm 3\%$ (26/11/2009 đến 11/02/2011), $\pm 1\%$ (từ 11/02/2011 đến 11/8/2015), $\pm 2\%$ (từ 12/8/2015 đến 18/8/2015), và $\pm 3\%$ (từ 19/8/2015 đến hết 2015).
1/2016-nay	Chế độ tỷ giá trung tâm	Tỷ giá trung tâm được xác định hàng ngày trên cơ sở tham chiếu diễn biến tỷ giá bình quân gia quyền của một số đồng tiền của các nước có quan hệ thương mại, vay, trả nợ, đầu tư lớn với Việt Nam và các cân đối kinh tế vĩ mô, tiền tệ. Biên độ tỷ giá tại các NHTM được giữ ở mức $\pm 3\%$.

Nguồn: Nguyễn Thu Hằng và cộng sự (2010), Phạm Thế Anh và Đinh Tuấn Minh (2014), và cập nhật bởi nhóm tác giả.

Chương 3

XÂY DỰNG MÔI TRƯỜNG CẠNH TRANH LÀNH MẠNH, CÔNG BẰNG

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

3.1. Dẫn nhập

Cạnh tranh công bằng (fair competition) luôn được xem là động lực phát triển kinh tế trong điều kiện nguồn lực khan hiếm của nền kinh tế thị trường. Nhờ cạnh tranh lẫn nhau, các nhà sản xuất chịu sức ép phải tạo ra nhiều loại sản phẩm hàng hóa và dịch vụ mới hơn, với chất lượng tốt hơn, và giá cả thấp hơn để cung cấp cho người tiêu dùng. Vì lẽ đó, thiết lập và duy trì một môi trường cạnh tranh công bằng cho các chủ thể kinh doanh thông qua hệ thống các chính sách và pháp luật cạnh tranh của nhà nước là điều kiện tiên quyết để nền kinh tế thị trường hoạt động hiệu quả, phân bổ nguồn lực khan hiếm vào những nơi đem lại nhiều giá trị nhất cho xã hội (Stigler, 2008; Heyne, Boettke, và Prychitko, 2014, tr.102-6).

Ở đây, tính từ “công bằng” gắn với môi trường cạnh tranh mà nhà nước mang lại chính là điểm để phân biệt một *nhà nước kiến tạo* với một *nhà nước nhà nước điều hành* (theo kiểu chỉ huy) trong việc thiết lập môi trường cạnh tranh. Cụ thể, một *nhà nước điều hành* sẽ có xu hướng sử dụng các công cụ hành chính để can thiệp trên diện rộng và sâu vào

các hoạt động kinh doanh, dẫn tới các tầng nấc, vị thế cạnh tranh khác nhau giữa các chủ thể kinh doanh, và do đó tạo ra môi trường cạnh tranh không công bằng; trong khi một *nhà nước kiến tạo* sẽ tập trung vào việc tạo dựng và bảo vệ một khung khổ pháp lý chung, không phân biệt đối xử giữa các chủ thể kinh doanh đang hoặc có ý định tham gia vào bất kỳ hoạt động kinh doanh nào, nhờ đó tạo ra môi trường cạnh tranh công bằng để các chủ thể kinh doanh có thể yên tâm tự do kinh doanh và chủ động sáng tạo trong khung khổ này. Bên cạnh đó, *nhà nước kiến tạo* cũng sẽ thiết lập các quy tắc cạnh tranh chung và ổn định lâu dài để thưởng cho những doanh nghiệp thành công trong hoạt động kinh doanh của mình. Điều này khác với *nhà nước điều hành*, thường trợ cấp cho một số doanh nghiệp nhất định, bất kể kết quả kinh doanh của chúng có tốt hay không.¹

Lý thuyết và kinh nghiệm thực tiễn của các nước đang phát triển trước đây cho thấy, một nhà nước theo đuổi mô hình kiến tạo, nếu tạo dựng và bảo vệ được môi trường cạnh tranh công bằng, thì sẽ thành công trong phát triển kinh tế và xã hội (như trường hợp của Nhật Bản, Đài Loan, Hàn Quốc, Singapore), và ngược lại, nếu không giữ được môi trường cạnh tranh công bằng, thì sẽ bị thoái hóa trở thành các nhà nước cấu kết như độc tài, dân túy hoặc tư bản thân hữu (như trường hợp của các nước châu Mỹ Latin và các nước vùng hạ Sahara của châu Phi), và kìm hãm sự phát triển của đất nước (Onis, 1991; Aoki, 2001, tr.173).

Việt Nam là một quốc gia nằm trong khu vực Đông Á, nơi mô hình nhà nước kiến tạo đã tỏ ra thành công. Sau một thời gian chuyển đổi từ mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang mô hình kinh tế thị

¹ Trong khung khổ lý thuyết kinh tế học thể chế mới, việc đối sánh khái niệm nhà nước điều hành và nhà nước kiến tạo được đề cập ở đây thực chất là việc đối sánh giữa hai khái niệm nhà nước cấu kết (collusive state) với nhà nước phát triển (developmental state), theo đó loại nhà nước sau tuy vẫn mang bản chất cấu kết nhưng quyết định cấu kết với ai được dựa trên các tiêu chí cạnh tranh về kết quả thực hiện giữa các chủ thể (Aoki, 2001, tr.172-3).

trường, Đảng và Nhà nước đã nhận ra sự cần thiết phải thiết lập khung khổ chính sách cạnh tranh. Vào năm 2005, Luật Cạnh tranh đã chính thức ra đời, thiết lập nền tảng pháp lý đầu tiên cho môi trường cạnh tranh ở Việt Nam, với các chế định nhằm đảm bảo cạnh tranh công bằng cũng như ngăn chặn, hạn chế, xử lý các hành vi gây thiệt hại/cản trở cạnh tranh. Ở phạm vi rộng hơn, từ đầu những năm 2000, một loạt các văn bản pháp luật về môi trường đầu tư kinh doanh nói chung và về từng lĩnh vực kinh doanh cụ thể nói riêng (như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật kinh doanh bảo hiểm, Luật Xây dựng, Luật các Tổ chức tín dụng, Luật Sở hữu trí tuệ...) cũng đã được ban hành và/hoặc hoàn thiện, tạo khung khổ cho các hoạt động kinh doanh ở Việt Nam. Các văn bản này tuy không trực tiếp quy định về hành vi cạnh tranh, nhưng bằng các quy định về các điều kiện gia nhập thị trường, tiếp cận các nguồn lực, vận hành trên thị trường và rút khỏi thị trường, chúng đã trực tiếp hoặc gián tiếp ảnh hưởng, tác động tới vị thế cạnh tranh của các doanh nghiệp và các chủ thể kinh doanh khác trong những lĩnh vực kinh doanh cụ thể.

Trong gần một thập kỷ qua, Luật Cạnh tranh 2005 và các văn bản luật liên quan đến môi trường kinh doanh khác đã đóng một vai trò quan trọng trong việc thiết lập một khung khổ cho các hoạt động cạnh tranh trên thị trường nội địa Việt Nam. Tuy vậy, hệ thống các văn bản pháp luật này dường như đang tỏ ra ít nhiều lạc hậu, đặc biệt là Luật Cạnh tranh, chưa có bất cứ sửa đổi gì từ khi ban hành. Việc thực thi pháp luật cạnh tranh cũng gặp phải nhiều trở ngại, mang tính hành chính, dẫn đến số lượng những vụ việc vi phạm pháp luật cạnh tranh được điều tra và xử lý là rất ít. Một vấn đề khác là việc ban hành cũng như quá trình thực thi các văn bản pháp luật liên quan đến môi trường kinh doanh hầu như không có sự gắn kết cụ thể nào với Luật Cạnh tranh, cũng không có định hướng hay rà soát nào rõ ràng từ góc độ cạnh tranh. Trong khi đó, với tính chất là pháp luật chuyên ngành, các văn bản pháp luật này đều ảnh hưởng đến cạnh tranh, nhưng lại được ưu tiên áp dụng so với pháp luật cạnh tranh khi không hoặc chưa

thống nhất với các nguyên tắc cơ bản về cạnh tranh. Những bất cập như vậy liên quan đến môi trường cạnh tranh đang thực sự là một cản trở cho việc xây dựng một nhà nước kiến tạo tại Việt Nam.

Trong chương này, trong Phần 3.2, chúng tôi sẽ xây dựng một khung khổ lý thuyết liên quan đến việc thiết lập và duy trì môi trường cạnh tranh công bằng trong mô hình nhà nước kiến tạo. Dựa trên khung lý thuyết này, chúng tôi sẽ rà soát lại pháp luật và việc thực thi pháp luật về cạnh tranh của Việt Nam trên cơ sở so sánh với thông lệ quốc tế và bối cảnh cụ thể của Việt Nam. Tiếp đến, trong Phần 3.3, chúng tôi sẽ đánh giá hiện trạng hệ thống các chính sách, pháp luật có ảnh hưởng tới môi trường cạnh tranh của các doanh nghiệp để xác định những tác động bất hợp lý tới cạnh tranh cũng như những bất cập từ cơ chế trong kiểm soát các quy định có liên quan tới cạnh tranh. Dựa trên các rà soát và đánh giá hiện trạng đó, trong Phần 3.4, chúng tôi sẽ đưa ra một bức tranh toàn cảnh về môi trường cạnh tranh Việt Nam, từ đó nhận diện được những bất cập đang cản trở sự vận hành của hoạt động cạnh tranh ở Việt Nam. Trên cơ sở những phát hiện này, trong Phần 3.5, chúng tôi sẽ đưa ra các kiến nghị, đề xuất nhằm tạo dựng một môi trường cạnh tranh công bằng, có tính ổn định lâu dài cho các chủ thể kinh doanh tại Việt Nam.

3.2. Nhà nước kiến tạo với việc thiết lập và duy trì môi trường cạnh tranh

3.2.1. Cơ sở lý thuyết kinh tế về môi trường cạnh tranh

Khi nhắc đến nền kinh tế thị trường, người ta luôn coi cạnh tranh là yếu tố đặc trưng nhất giúp nó trở thành mô hình kinh tế vượt trội so với các mô hình kinh tế khác. Theo nghĩa tích cực, cạnh tranh là quá trình mà các doanh nghiệp tìm cách phục vụ khách hàng tốt hơn để hưởng lợi nhuận. Nhờ cạnh tranh, những chủ thể hoạt động kém hiệu quả sẽ bị đào thải, những chủ thể hoạt động hiệu quả hơn sẽ nhận được phần thưởng, như sẽ có mức lợi nhuận cao hơn, nhận được mức

thu nhập cao hơn v.v. Hệ quả là, các nguồn lực, bao gồm cả vốn và lao động, sẽ được điều chuyển tới những nơi hoạt động hiệu quả hơn, phục vụ người tiêu dùng tốt hơn.

Tuy vậy, vẫn có nhiều người coi ‘cạnh tranh’ trong nền kinh tế thị trường chỉ là hình thức ‘cá lớn nuốt cá bé’, là cơ chế để kẻ có quyền lực chiếm đoạt một cách hợp pháp của cải và thặng dư lao động của kẻ yếu thế. Đây là một thực tế đã được ghi nhận trong lịch sử phát triển của nền kinh tế thị trường trong nhiều thế kỷ. Và kể từ đầu thế kỷ XX, để ngăn ngừa các khía cạnh ‘xấu xa’ của cạnh tranh, các nhà lập pháp cũng như kinh tế đã có nhiều nỗ lực để tạo dựng cái gọi là “môi trường cạnh tranh công bằng” (fair competition), nhằm đưa cạnh tranh trở lại quỹ đạo đóng vai trò là động lực cho sự phát triển kinh tế.

Nhưng thế nào là môi trường cạnh tranh công bằng? Và vai trò của nhà nước trong việc tạo dựng môi trường cạnh tranh công bằng là như thế nào? Trả lời cho những câu hỏi này phụ thuộc khá nhiều vào cách tiếp cận khái niệm cạnh tranh từ góc độ nào.

Góc nhìn của trường phái kinh tế học tân cổ điển

Trong khung khổ kinh tế học tân cổ điển, bốn cấu trúc thị trường lý tưởng được xem xét: thị trường cạnh tranh hoàn hảo (perfect competition), thị trường cạnh tranh độc quyền (monopolistic competition), thị trường nhóm độc quyền (oligopoly), và thị trường độc quyền (monopoly). Trong thị trường cạnh tranh hoàn hảo¹, trạng thái cân bằng cạnh tranh sẽ xuất hiện, tại đó các doanh nghiệp buộc phải chấp nhận mức giá thị trường, và chỉ kiếm được mức lợi nhuận thông thường. Nếu vì một lý do gì đó (chẳng hạn hoạt động không hiệu quả) mà doanh nghiệp không kiếm được mức lợi nhuận thông

¹ Thị trường cạnh tranh hoàn hảo được đặc trưng bởi: (i) có rất nhiều người bán và mua hàng, (ii) cả bên bán và bên mua đều có tri thức hoàn hảo, (iii) sản phẩm được các doanh nghiệp bán ra là đồng nhất, (iv) các doanh nghiệp hoạt động hoàn toàn độc lập với nhau và đều vì mục đích tối đa hóa lợi nhuận, (v) các doanh nghiệp tự do gia nhập và ra khỏi thị trường, và (vi) các doanh nghiệp có thể bán bao nhiêu tùy ý ở mức giá thị trường (Lipczynski, Wilson, và Goddard, 2005, tr.4).

thường thì nó sẽ phải rời khỏi thị trường. Điều này hàm ý rằng doanh nghiệp hoạt động trong thị trường hoàn hảo sẽ luôn phải hoạt động ở trạng thái hiệu quả cao nhất, dẫn đến đem lại sự phân bổ nguồn lực hiệu quả trên phạm vi toàn ngành. Ngược lại, trong thị trường độc quyền, doanh nghiệp độc quyền có quyền lực để thiết lập mức giá cao hơn so với mức giá nếu giả sử tồn tại thị trường cạnh tranh hoàn hảo và kiếm được lợi nhuận trên mức thông thường. Ở đây, không chỉ người tiêu dùng bị thiệt hại để mà phúc lợi chung của toàn xã hội cũng bị thiệt hại do nguồn lực bị phân bổ một cách thiếu hiệu quả. Thị trường cạnh tranh độc quyền có cấu trúc tương tự như thị trường cạnh tranh hoàn hảo. Tuy nhiên, ở đây người bán sẽ nỗ lực tạo ra các yếu tố khác biệt cho mặt hàng của mình để tạo ra yếu tố độc quyền cho mình. Trong thị trường này, một số doanh nghiệp vẫn có thể tồn tại mà không cần hoạt động hiệu quả ở mức độ cao nhất, nhưng vị thế này sẽ sớm bị đe dọa do sự nhập ngành của các doanh nghiệp khác bắt chước sản phẩm hoạt động hiệu quả hơn. Với thị trường nhóm độc quyền, các doanh nghiệp lớn trong ngành sẽ nhận ra sự phụ thuộc lẫn nhau trong các quyết định kinh doanh của họ, và vì thế họ có thể ngầm cấu kết với nhau để hạn chế sản lượng, thiết lập mức giá tương tự của một doanh nghiệp độc quyền để hưởng lợi nhuận trên mức thông thường, và làm tổn hại người tiêu dùng.

Với cách nhìn các thị trường như vậy, kinh tế học tân cổ điển đặt vai trò của nhà nước vào vị trí chống lại các hình thức ngăn cản cạnh tranh hoặc các hình thức thiết lập vị thế độc quyền trên các thị trường. Đối với các loại thị trường cạnh tranh hoàn hảo hoặc cạnh tranh độc quyền, vai trò của nhà nước là chống lại các hành vi cạnh tranh không lành mạnh như cung cấp thông tin sai lệch về sản phẩm cho khách hàng (chỉ dẫn gây nhầm lẫn, quảng cáo sai...), có hành vi gây tổn hại đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khác, v.v. Đối với các thị trường nhóm độc quyền, vai trò của nhà nước là giám sát các hành vi sáp nhập, tập trung kinh tế, và ngăn chặn các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh để tạo ra vị thế độc quyền cho nhóm doanh nghiệp, dẫn đến gây

tổn hại cho người tiêu dùng. Đối với các thị trường độc quyền, vai trò của nhà nước là đánh giá liệu vị thế độc quyền của doanh nghiệp có chính đáng hay không (chẳng hạn vì lý do độc quyền tự nhiên hay vì lý do an ninh quốc phòng) và liệu doanh nghiệp ở vị thế độc quyền có những hành xử gây tổn hại đến lợi ích của xã hội hay không, từ đó đưa ra các biện pháp điều tiết phù hợp.

Góc nhìn của trường phái kinh tế học phi chính thống

Cách nhìn của kinh tế học tân cổ điển về cạnh tranh bị các nhà kinh tế học phi chính thống như Schumpeter và các nhà kinh tế học trường phái Áo như Hayek và Kirzner phê phán là cách nhìn tĩnh. Theo các nhà kinh tế này, việc một doanh nghiệp kiếm được lợi nhuận trên mức bình thường (do vị thế độc quyền) chưa hẳn là vì doanh nghiệp đó lạm dụng quyền lực độc quyền thị trường của mình, dẫn đến làm hại cho người tiêu dùng. Ngược lại, lợi nhuận độc quyền đóng một vai trò quan trọng trong cạnh tranh theo nghĩa nó là là động lực và chỉ dẫn để thúc đẩy các nghiệp chủ nỗ lực đổi mới sáng tạo (Schumpeter, 1934) hoặc nỗ lực tìm kiếm các cơ hội kinh doanh trước các đối thủ cạnh tranh (Hayek, 2015 [1948]; Kirzner, 1973). Nghiệp chủ thành công nhờ đổi mới sáng tạo sẽ thay thế các nghiệp chủ sản xuất theo các công nghệ cũ và giành được vị thế độc quyền trong một khoảng thời gian nhất định. Điều tương tự cũng xảy ra với những nghiệp chủ nhìn thấy trước được cơ hội kinh doanh so với các nghiệp chủ khác. Tuy nhiên, vị thế độc quyền này sẽ bị lung lay khi bị những nghiệp chủ khác sao chép công nghệ hoặc bắt đầu nhận ra cơ hội kinh doanh và sẵn sàng bán hàng hóa với giá rẻ hơn. Như vậy, theo quan điểm động về cạnh tranh thì vị thế độc quyền trên thị trường chỉ có tính nhất thời và không bền vững như giả định của kinh tế học tân cổ điển.

Như vậy, dưới góc độ kinh tế học phi chính thống, ngoài yếu tố giá cả, một tiêu chí nữa cũng được đưa vào để xem xét liệu một hành vi cạnh tranh có công bằng hay không. Đó là yếu tố tạo mới (innovation) vốn dĩ mang lại nhiều giá trị cho người tiêu dùng nhờ việc tạo ra được các sản phẩm mới và giảm giá bán sản phẩm trong dài hạn. Khi cân

nhắc thêm tiêu chí này thì một số hành vi thoát nhìn có tính hạn chế cạnh tranh hoặc tập trung kinh tế nhưng lại dẫn đến thúc đẩy hoạt động tạo mới. Hơn nữa, như lập luận của trường phái Chicago sau này, việc các doanh nghiệp ngày càng mở rộng quy mô nhờ vận hành hiệu quả, và do đó đạt mức lợi nhuận cao hơn, lại bị nhà nước trừng phạt thì chẳng khác nào nhà nước trừng phạt sự thành công. Vì thế, trong những trường hợp nêu trên, chúng cần được xem như là hành vi cạnh tranh công bằng.

Góc nhìn của lý thuyết nhà nước kiến tạo phát triển

Kinh nghiệm phát triển kinh tế của các “con hổ” Đông Á cho thấy nhà nước có vai trò quan trọng trong việc định hướng phát triển ngành cho một quốc gia trong giai đoạn công nghiệp hóa. Như Aoki (2001) chỉ ra, nhà nước kiến tạo phát triển, xét về bản chất, là một thể chế tước đoạt lợi ích của một nhóm người này (như khu vực nông nghiệp) và trợ cấp cho nhóm người khác (như khu vực công nghiệp). Tuy nhiên, một nhà nước kiến tạo phát triển luôn thiết lập luật chơi ổn định trong dài hạn cho các doanh nghiệp cạnh tranh lẫn nhau nhằm giành được phần thưởng hay sự trợ cấp của nhà nước cho những người thắng cuộc. Các nước như Nhật Bản, Hàn Quốc và Đài Loan đều có chính sách “thưởng” cho các doanh nghiệp đạt được thành tích xuất khẩu cao dưới các hình thức như đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng xung quanh các cơ sở sản xuất và kinh doanh của các doanh nghiệp này hoặc đầu tư cho hệ thống nghiên cứu và đào tạo, định hướng tín dụng xuất khẩu, v.v. cho những lĩnh vực kinh doanh mà các doanh nghiệp này đang có nhu cầu mở rộng phát triển. Nếu một doanh nghiệp nào đó không đạt được chỉ tiêu tăng trưởng xuất khẩu nữa thì sẽ bị giảm dần hoặc cắt hẳn sự hỗ trợ từ phía nhà nước (Onis, 1991). Với cách tiếp cận như vậy, tư duy về cạnh tranh của nhà nước kiến tạo phát triển còn chủ động tích cực hơn so với của trường phái Chicago, thay vì chỉ dừng ở mức độ không trừng phạt những người chiến thắng trong cuộc chiến chiếm lĩnh được thị trường, nhà nước còn thưởng cho những người chiếm lĩnh được thị trường. Theo quan

điểm của trường phái này thì điều đó là công bằng bởi vì khi các doanh nghiệp phải nỗ lực cạnh tranh để phát triển, họ sẽ mang lại công ăn việc làm nhiều hơn cho người lao động cũng như đóng góp nhiều hơn vào ngân sách cho nhà nước. Về dài hạn, nhà nước sẽ tăng được ngân sách và phân phối ngược trở lại cho khu vực bị tước đoạt trước đây để thúc đẩy phát triển.

Ngụ ý đối với chính sách xây dựng môi trường cạnh tranh

Tổng kết lại, từ góc độ kinh tế, vai trò của nhà nước trong việc tạo dựng môi trường cạnh tranh công bằng nằm ở hai hoạt động. Thứ nhất là ngăn chặn các hành vi cạnh tranh không công bằng từ các doanh nghiệp. Và thứ hai là xây dựng môi trường chính sách để đảm bảo rằng không có doanh nghiệp nào bỗng dưng có được lợi thế hơn các doanh nghiệp khác. Tất cả các chính sách liên quan đến thành lập doanh nghiệp, phá sản, thuế khoá, v.v. đều có nguy cơ gây ra bất bình đẳng cho các doanh nghiệp. Hoạt động thứ nhất thường xoay quanh việc xây dựng luật cạnh tranh và thực thi luật cạnh tranh. Còn hoạt động thứ hai thường được gọi là xây dựng chính sách cạnh tranh.

Cho tới nay, các quan điểm của trường phái kinh tế học tân cổ điển vẫn là nền tảng cơ bản để xây dựng luật cạnh tranh và chính sách cạnh tranh của các quốc gia. Tuy nhiên, kể từ thập niên 1980 trở lại đây, hầu hết các quốc gia như Anh, Mỹ, Australia, Liên hiệp châu Âu, v.v. đều cân nhắc sửa đổi lại các quy định về luật cạnh tranh và chính sách cạnh tranh để phản ánh đặc điểm động của cạnh tranh, đặc biệt là các yếu tố liên quan đến tạo mới hoặc nghiệp chủ, như các nhà kinh tế thuộc trường phái kinh tế học Áo hoặc trường phái kinh tế Chicago đề xuất. Hơn nữa, với sự thành công của các nước Đông Á trong những thập niên trước đây, một số quan điểm của nhà nước kiến tạo phát triển như hỗ trợ năng lực sản xuất (công nghệ, kỹ năng) cho các doanh nghiệp trong nước trước áp lực cạnh tranh của các đối thủ nước ngoài cũng đã được đưa vào khung khổ chính sách thiết lập môi trường cạnh tranh.

3.2.2. Các khung khổ đánh giá môi trường cạnh tranh từ góc độ chính sách, pháp luật

Giống như mọi quốc gia, môi trường cạnh tranh của Việt Nam được quy định và vận hành thông qua: (i) *pháp luật cạnh tranh*, bao gồm tất cả các quy định pháp luật trực tiếp điều chỉnh các hành vi cạnh tranh trên thị trường, kiểm soát, hạn chế, xử lý các hành vi phản cạnh tranh hoặc có nguy cơ/hệ quả phung phí môi trường cạnh tranh và gây thiệt hại cho người tiêu dùng; và (ii) *chính sách cạnh tranh*¹, bao gồm các văn bản pháp luật khác có ảnh hưởng tới cạnh tranh như các quy định pháp luật về điều kiện gia nhập, hoạt động, rút khỏi thị trường trong các lĩnh vực kinh doanh cụ thể, các quy định pháp luật về lao động, về giá, về tín dụng, v.v. có ảnh hưởng, tác động hoặc làm thay đổi vị thế cạnh tranh của các chủ thể kinh doanh. Việc rà soát hệ thống chính sách, pháp luật cạnh tranh của Việt Nam sẽ được thực hiện trên hai nhóm văn bản pháp luật này.

3.2.2.1. Rà soát và đánh giá pháp luật cạnh tranh

Tuy là một pháp luật tương đối non trẻ (so với nhiều pháp luật khác) nhưng trong một thập kỷ qua, pháp luật cạnh tranh Việt Nam đã được nghiên cứu khá kỹ càng, từ nhiều góc độ, với quy mô khác nhau. Phần lớn các nghiên cứu này được thực hiện theo hướng phân tích so sánh các quy định pháp luật cụ thể hiện tại với lý thuyết về pháp luật cạnh tranh, kinh nghiệm riêng của một số nước, và rà soát các bất cập trong thực tiễn, đề xuất giải pháp sửa đổi pháp luật.

Trên nền tảng này, nhóm nghiên cứu quyết định lựa chọn khung khổ đánh giá kết hợp các kết quả nghiên cứu đã có với rà soát những

¹ Chú ý đây chỉ là cách phân biệt sử dụng trong nghiên cứu này mà không phải là thuật ngữ chính xác về pháp lý. Về mặt nguyên tắc, ở Việt Nam, mọi chính sách nếu muốn có hiệu lực trên thực tế đều phải được chuyển hóa thành các quy định pháp luật cụ thể. Vì vậy, mặc dù thường được đề cập tới dưới cái tên “hệ thống chính sách, pháp luật về cạnh tranh” nhưng thực chất hệ thống này chỉ bao gồm các quy định tại các văn bản quy phạm pháp luật.

hướng dẫn, mô hình pháp luật cạnh tranh chung được khuyến cáo trên thế giới và trong khu vực. Cụ thể, nghiên cứu này sẽ sử dụng Hướng dẫn về chính sách cạnh tranh của ASEAN¹ (mô hình mang tính khu vực), Luật Cạnh tranh mẫu của UNCTAD 2007² (mô hình chung trên thế giới) để rà soát pháp luật cạnh tranh của Việt Nam, từ đó đưa ra những kiến nghị hoàn thiện pháp luật cạnh tranh phù hợp với mức độ trưởng thành về năng lực và cạnh tranh ở Việt Nam³. Bên cạnh việc so sánh với bên ngoài, chúng tôi cũng sử dụng những tiêu chí đánh giá pháp luật kinh doanh nói chung để rà soát pháp luật cạnh tranh (ví dụ các tiêu chí về tính thống nhất, tính minh bạch, tính hợp lý...) nhằm đánh giá đầy đủ về chất lượng pháp luật cạnh tranh của Việt Nam trong bối cảnh hệ thống pháp luật kinh doanh cụ thể, qua đó đánh giá chất lượng môi trường cạnh tranh ở Việt Nam.

3.2.2.2. Rà soát và đánh giá chính sách cạnh tranh

Trong khi pháp luật cạnh tranh của Việt Nam đã được rà soát, nghiên cứu khá kỹ lưỡng bởi các nhà nghiên cứu độc lập cũng như bởi cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh (Cục quản lý Cạnh tranh - Bộ Công thương) thì hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam hầu như chưa từng được đánh giá một cách toàn diện từ góc độ cạnh tranh. Trên thế giới, có khá nhiều các bộ công cụ để rà soát chính sách cạnh tranh. Tuy nhiên, một số bộ công cụ không thực sự phù hợp với bối cảnh cụ thể của pháp luật và thực tiễn cạnh tranh, cũng như của cơ chế quản lý thị trường của Việt Nam - một nền kinh tế đang chuyển đổi, định hướng XHCN nói riêng, và của các nước đang phát triển nói chung.

¹ ASEAN, ASEAN Regional Guidelines on Competition Policy, 2010.

² UNCTAD, Model Law on Competition, 2007.

³ Trong một chừng mực nhất định, Luật Cạnh tranh Mẫu và các Hướng dẫn liên quan của World Bank và OECD năm 1999 cũng được tham khảo ở những nội dung phù hợp với các nước đang phát triển như Việt Nam và còn giá trị cập nhật.

Sau nhiều cân nhắc, nhóm nghiên cứu quyết định lựa chọn khung khổ rà soát chính sách cạnh tranh là sự kết hợp giữa các tiêu chí rà soát được sử dụng trong bộ công cụ rà soát cạnh tranh của OECD¹ (thể hiện xu hướng hiện đại, tiêu chuẩn cao về môi trường cạnh tranh) và CUTS² (tiêu chí phù hợp với các nước đang phát triển) được điều chỉnh, bổ sung phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Bên cạnh các bộ công cụ này, chúng tôi còn sử dụng một số các tiêu chí khác để đánh giá hệ thống pháp luật trong những khía cạnh tương tự, ví dụ các tiêu chí rà soát pháp luật kinh doanh nói chung³, các tiêu chí đánh giá thủ tục hành chính⁴, đánh giá tác động (RIA) trong quá trình xây dựng pháp luật về kinh doanh tại Việt Nam⁵. Ngoài ra, thông lệ quốc tế về quy tắc cạnh tranh đặc thù của đối với một số ngành kinh tế, lĩnh vực kinh doanh nhất định cũng được tham khảo phục vụ việc rà soát và đưa ra kiến nghị thích hợp.

Về tổng thể, hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam rất đồ sộ⁶; hầu như văn bản pháp luật kinh tế nào cũng tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng tới vị thế cạnh tranh của các chủ thể. Trong khuôn khổ nghiên cứu này, việc rà soát tất cả các văn bản này là nhiệm vụ bất khả thi. Vì vậy, nghiên cứu sẽ không đưa ra số liệu thống kê về tất cả các chính sách, quy định pháp luật nhìn từ các tiêu chí cạnh tranh. Thay vào đó, nghiên cứu thực hiện việc rà soát các xu hướng lớn, chủ đạo dưới góc độ cạnh tranh của hệ thống chính sách này. Kết quả của nghiên cứu

¹ OECD, Competition Assessment Toolkit Principles and Guidance, 2011.

² Mehta, S.(2014) CUTS' Competition Impact Assessment Toolkit: A Framework to Assess Competition Distortions Induced by Government Policies in the Developing World, CUTS CCIER, Jaipur.

³ VCCI, Cẩm nang Quy trình và Kỹ năng tham gia xây dựng chính sách và pháp luật của doanh nghiệp, 2015.

⁴ Nghị định 63/2010/NĐ-CP của Chính phủ về Kiểm soát thủ tục hành chính.

⁵ Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật 2008 và các văn bản hướng dẫn thi hành.

⁶ Theo thống kê chưa đầy đủ của VCCI thì mỗi năm có khoảng 400 văn bản liên quan tới hoạt động kinh doanh và doanh nghiệp được soạn thảo, chiếm khoảng 50-60% tổng số dự thảo văn bản pháp luật về tất cả các lĩnh vực được soạn thảo mỗi năm.

này, vì vậy, cũng không bao gồm các đề xuất sửa đổi cụ thể, chi tiết về từng quy định trong hệ thống chính sách cạnh tranh mà là các kiến nghị về cơ chế nhằm kiểm soát và cho phép hệ thống này đi đúng hướng cần thiết.

3.3. Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam

Hệ thống pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện hành bao gồm: một Luật Cạnh tranh¹ là văn bản gốc, cùng với hai Nghị định² và một Thông tư hướng dẫn về nội dung của Luật này; bên cạnh đó còn có một Nghị định về xử lý vi phạm hành chính³ và một số các văn bản liên quan khác, chủ yếu liên quan tới tổ chức hoạt động của các cơ quan chức năng nhằm tổ chức thực thi các quy định về nội dung⁴. Như vậy, so với nhiều hệ thống pháp luật khác của Việt Nam thì pháp luật về cạnh tranh là tương đối gọn nhẹ. Đây có thể coi là một lợi thế, đồng thời cũng là một thách thức về khung khổ pháp lý cho môi trường cạnh tranh Việt Nam. Một mặt, với số lượng văn bản ít, pháp luật cạnh tranh tránh được nguy cơ “rừng luật” với quá nhiều văn bản có các quy

¹ Luật số 27/2004/QH11 ngày 03/12/2004 về Cạnh tranh.

² Nghị định 116/2005/NĐ-CP được ban hành ngay sau khi Luật Cạnh tranh được thông qua cuối năm 2004. Tháng 12/2011 Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định 119/2011/NĐ-CP nhưng chỉ về một vài thủ tục hành chính trong tổ tụng cạnh tranh. Do đó, xét về nhóm các quy định hướng dẫn Luật Cạnh tranh về nội dung thì vẫn chỉ có Nghị định 116/2005/NĐ-CP.

Bên cạnh đó, còn có Nghị định 110/2005/NĐ-CP về quản lý hoạt động bán hàng đa cấp và Thông tư 19/2005/TT-BTM hướng dẫn thi hành Nghị định 11/2005/NĐ-CP cũng được xem là các văn bản hướng dẫn Luật Cạnh tranh nhưng chỉ về khía cạnh bán hàng đa cấp. Nhóm nghiên cứu đã quyết định không đưa nội dung này vào nội dung rà soát chung về môi trường cạnh tranh bởi đây là nhóm hoạt động thương mại đặc thù, khu biệt, không phản ánh môi trường cạnh tranh chung của Việt Nam như Luật Cạnh tranh hay Nghị định 116/2005/NĐ-CP.

³ Nghị định số 71/2014/NĐ-CP quy định chi tiết Luật Cạnh tranh về xử lý vi phạm pháp luật trong lĩnh vực cạnh tranh (thay thế cho Nghị định số 120/2005/NĐ-CP ngày 30 tháng 9 năm 2005 của Chính phủ).

⁴ Nghị định số 05/2006/NĐ-CP của Chính phủ ngày 09/01/2006 về việc thành lập và quy định chức năng, nhiệm vụ và cơ cấu tổ chức của Hội đồng Cạnh tranh.

định có thể chồng chéo, thậm chí mâu thuẫn nhau, do đó được cho là khá thống nhất và thuận lợi cho việc áp dụng. Mặt khác, việc các văn bản này quá ít về số lượng, lại đều đã được ban hành từ rất lâu (10 năm) mà không có sự bổ sung nào khiến pháp luật cạnh tranh Việt Nam có thể lạc hậu với những thay đổi cả về mô hình quản lý kinh tế cũng như sự phát triển của thực tế hoạt động kinh doanh, vốn diễn ra mạnh mẽ trong một thập kỷ trở lại đây dưới tác động của hội nhập kinh tế quốc tế. Điều này càng đặc biệt gây quan ngại khi pháp luật Việt Nam là hệ thống pháp luật thành văn, chỉ các quy định pháp luật mới có hiệu lực áp dụng, không thể sử dụng các án lệ hay giải thích bằng “niềm tin nội tâm” của thẩm phán/người xử lý để giải quyết các vấn đề không/chưa có quy định pháp luật bằng văn bản. Thực tế này càng cho thấy sự cần thiết phải rà soát pháp luật cạnh tranh Việt Nam với những thông lệ mới trên thế giới và bối cảnh mới ở Việt Nam để có những điều chỉnh, hoàn thiện thích hợp.

Rà soát pháp luật cạnh tranh dưới đây sẽ được thực hiện theo hai nhóm vấn đề/chế định chủ yếu trong pháp luật cạnh tranh của Việt Nam, bao gồm khung khổ pháp luật bảo đảm cạnh tranh (thường được hiểu là pháp luật nội dung) và hệ thống thiết chế thực thi pháp luật về cạnh tranh (pháp luật về thủ tục).

3.3.1. Khung khổ pháp luật bảo đảm cạnh tranh

Tương tự như phần lớn các nước và thông lệ quốc tế, pháp luật cạnh tranh của Việt Nam được thiết kế nhằm ba mục tiêu chủ yếu: (i) bảo đảm môi trường cạnh tranh lành mạnh, công bằng cho các doanh nghiệp, (ii) thúc đẩy hiệu quả sản xuất kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, và (iii) vì lợi ích của người tiêu dùng¹.

¹ Về mặt nguyên tắc, các mục tiêu của pháp luật cạnh tranh của Việt Nam không được ghi nhận chính thức trong văn bản Luật Cạnh tranh mà chỉ có thể tìm thấy trong các văn bản giải trình, thuyết minh trước khi ban hành Luật Cạnh tranh (đặc biệt là Tờ trình của Chính phủ về Luật Cạnh tranh) và Đề cương giới thiệu Luật Cạnh tranh chính thức của Bộ Tư pháp.

Đối với một nền kinh tế có xuất phát điểm là nền kinh tế kế hoạch hóa và vẫn đang trong giai đoạn chuyển đổi sang một nền kinh tế thị trường thực sự như Việt Nam, pháp luật cạnh tranh bên cạnh những mục tiêu chung nói trên còn được kỳ vọng là công cụ để kiểm soát và hạn chế tình trạng độc quyền nhà nước, thiết lập và duy trì bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, hạn chế sự can thiệp hành chính từ các cơ quan nhà nước (đặc biệt là ở địa phương) vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Trên thực tế, các mục tiêu này, cả chung và đặc thù, đều có thể được giải quyết về cơ bản thông qua việc sử dụng các công cụ quản lý cạnh tranh đã trở thành thông lệ ổn định trên thế giới, bao gồm:

- Các chế định pháp luật ngăn chặn các hành vi dẫn tới hệ quả hạn chế cạnh tranh (bao gồm các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh; các hành vi lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường/độc quyền; và hành vi tập trung kinh tế tiềm ẩn nguy cơ hạn chế cạnh tranh); và
- Chế định pháp luật ngăn chặn các hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

Lịch sử pháp luật cạnh tranh ở các nền kinh tế phát triển trên thế giới, ví dụ như Mỹ, đã chứng minh tính hiệu quả và ổn định của các chế định pháp luật này. Với thời gian tồn tại cả trăm năm với rất ít những sửa đổi¹, Luật Cạnh tranh của Mỹ vẫn tạo được khung khổ cạnh tranh hợp lý cho hoạt động cạnh tranh để thúc đẩy nền kinh tế nước này phát triển.

Tuy nhiên, với những mục tiêu riêng của mình (ví dụ kiểm soát tình trạng độc quyền của DNNN, hạn chế sự can thiệp của cơ quan nhà nước vào quá trình cạnh tranh) thì bên cạnh những công cụ chung của pháp luật cạnh tranh tương tự các nước, Việt Nam còn phải tìm biện pháp riêng để xử lý hiệu quả hơn các vấn đề đặc thù của mình. Cụ thể, Luật Cạnh tranh Việt Nam có một “chế định” (thực tế là 01 Điều) về các hành

¹ Hệ thống pháp luật cạnh tranh Hoa Kỳ bao gồm ba trụ cột chính, bao gồm Luật Sherman ban hành năm 1890, Luật Ủy ban Thương mại Liên bang (FTC) và Luật Clayton cùng được ban hành năm 1914.

vi bị cấm đối với các cơ quan quản lý nhà nước. Đây cũng có thể xem là một chế định rất đặc thù, riêng có của pháp luật cạnh tranh Việt Nam với mục tiêu ngăn chặn một cách minh thị những hành vi xuất phát từ các chủ thể vốn không phải đối tượng điều chỉnh truyền thống của pháp luật cạnh tranh (doanh nghiệp, hiệp hội doanh nghiệp) nhưng lại có thể bóp méo, thậm chí là gây phương hại tới môi trường cạnh tranh. Mặc dù vậy, Luật Cạnh tranh lại chưa có chế định nào đối với DNNN, trong khi các chính sách về cạnh tranh (pháp luật khác) lại có nhiều quy định liên quan tới vấn đề này. Đây có lẽ là lựa chọn chính sách của các nhà lập pháp Việt Nam để xử lý vấn đề riêng của Việt Nam về môi trường cạnh tranh mà không đặt gánh nặng lên vai của pháp luật cạnh tranh.

3.3.1.1. Các chế định nhằm ngăn chặn, xử lý các hành vi hạn chế cạnh tranh

Khung khổ pháp luật hiện hành

Theo Luật Cạnh tranh¹ thì hành vi hạn chế cạnh tranh được định nghĩa là hành vi của các chủ thể *làm giảm, sai lệch, cản trở cạnh tranh trên thị trường* dưới ba dạng thức: thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường/độc quyền và tập trung kinh tế. Với định nghĩa này, có thể thấy pháp luật cạnh tranh của Việt Nam không coi các thỏa thuận trong kinh doanh, các hoạt động tập trung kinh tế, hay sự tồn tại của các doanh nghiệp độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường là hành vi/hiện tượng xấu, bất thường hay có hại cho môi trường cạnh tranh. Pháp luật cạnh tranh Việt Nam chỉ kiểm soát, ngăn chặn các hành vi này nếu chúng có khả năng gây hạn chế cạnh tranh trên thị trường (thông qua các tác động như làm giảm, sai lệch hoặc cản trở cạnh tranh). Đây là cách tiếp cận hoàn toàn phù hợp với thông lệ quốc tế chung về pháp luật cạnh tranh², vốn được phát triển dựa trên quan

¹ Khoản 3 Điều 3 Luật Cạnh tranh.

² Có thể thấy cách thức này được ghi nhận ở tất cả các hệ thống chính sách, pháp luật về cạnh tranh, kể cả chung như Hướng dẫn chính sách cạnh tranh ASEAN 2010, Luật mẫu về cạnh tranh của UNCTAD 2007 hay các hệ thống riêng của từng quốc gia.

điểm pháp luật cạnh tranh bảo vệ môi trường cạnh tranh chứ không bảo vệ các đối thủ cạnh tranh.

Các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh

Pháp luật cạnh tranh Việt Nam không cấm các thỏa thuận giữa các chủ thể kinh doanh mà chỉ tập trung vào điều chỉnh/kiểm soát những thỏa thuận luôn luôn hoặc có nguy cơ cao làm phương hại tới môi trường cạnh tranh và gây thiệt hại cho người tiêu dùng.

Cụ thể hóa điều này, Luật Cạnh tranh 2004¹ lựa chọn cách thức khá đặc thù là *liệt kê (theo danh sách đóng)* các loại thỏa thuận có thể gây phương hại tới môi trường cạnh tranh vào hai nhóm: *Nhóm các loại thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bị cấm có điều kiện* và *Nhóm các loại thỏa thuận hạn chế cạnh tranh mặc nhiên bị cấm*. Nghị định 116/2005/NĐ-CP hướng dẫn Luật Cạnh tranh khi cụ thể hóa, làm rõ nội hàm của tám loại thỏa thuận này cũng lựa chọn cách liệt kê những danh sách đóng các biến thể cụ thể của mỗi loại thỏa thuận. Điều này được hiểu là ngoài các trường hợp được liệt kê trong Luật Cạnh tranh và Nghị định 116, sẽ không có trường hợp nào khác được cân nhắc hay đưa vào các nhóm này.

Bảng 3.1. Khung khổ pháp luật về các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh

	Bị cấm có điều kiện	Bị cấm mặc nhiên
Loại thỏa thuận hạn chế cạnh tranh	1) Thỏa thuận ấn định giá hàng hóa, dịch vụ một cách trực tiếp hoặc gián tiếp; 2) Thỏa thuận phân chia thị trường tiêu thụ, nguồn cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ; 3) Thỏa thuận hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất, mua, bán hàng hóa, dịch vụ; 4) Thỏa thuận hạn chế phát triển kỹ thuật, công nghệ, hạn chế đầu tư; 5) Thỏa thuận áp đặt cho doanh nghiệp khác điều kiện ký kết hợp đồng mua, bán hàng hóa, dịch vụ hoặc buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng.	1) Thỏa thuận ngăn cản, kìm hãm, không cho doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển kinh doanh; 2) Thỏa thuận loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thỏa thuận; và 3) Thông đồng để một hoặc các bên của thỏa thuận thắng thầu trong việc cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ.

¹ Điều 8-9-10 Luật Cạnh tranh 2004.

Điều kiện bị cấm	Thị phần của các bên tham gia thỏa thuận từ 30% trở lên	Bị cấm trong mọi trường hợp
Điều kiện miễn trừ	<i>Điều kiện về nội dung</i> Thỏa thuận phải: - Nhằm hạ giá thành, có lợi cho người tiêu dùng; và - Đáp ứng một trong các điều kiện sau: a) Hợp lý hóa cơ cấu tổ chức, mô hình kinh doanh, nâng cao hiệu quả kinh doanh; b) Thúc đẩy tiến bộ kỹ thuật, công nghệ, nâng cao chất lượng hàng hóa, dịch vụ; c) Thúc đẩy việc áp dụng thống nhất các tiêu chuẩn chất lượng, định mức kỹ thuật của chủng loại sản phẩm; d) Thống nhất các điều kiện kinh doanh, giao hàng, thanh toán nhưng không liên quan đến giá và các yếu tố của giá; đ) Tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp nhỏ và vừa; e) Tăng cường sức cạnh tranh của doanh nghiệp Việt Nam trên thị trường quốc tế. <i>Điều kiện về thủ tục</i> Tuân thủ các yêu cầu về hồ sơ và trình tự đề nghị hưởng miễn trừ	Không được miễn trừ

Nguồn: Luật Cạnh tranh 2004 và Nghị định 116/2005/NĐ-CP.

Các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường

Tương tự như các hệ thống pháp luật cạnh tranh khác trên thế giới, pháp luật cạnh tranh Việt Nam không ngăn cản/cấm sự tồn tại của các doanh nghiệp có vị trí độc quyền hay thống lĩnh thị trường (dù là độc quyền/thống lĩnh thị trường tự nhiên hay là kết quả của quá trình kinh doanh) mà chỉ kiểm soát những hành vi lạm dụng các vị trí này gây ra hệ quả hạn chế cạnh tranh. Cụ thể, về chế định này, Luật Cạnh tranh 2004 đưa ra hai nhóm quy định, với các đặc thù nhất định: (i) nhóm quy định về vị thế độc quyền/thống lĩnh thị trường, chủ yếu dựa vào tiêu chí thị phần trên thị trường liên quan; và (ii) nhóm quy định về các hành vi bị coi là lạm dụng của các chủ thể độc quyền/thống lĩnh thị trường - các hành vi này đều mặc nhiên bị cấm (mà không có việc cân nhắc xem xét miễn trừ nào).

Bảng 3.2. Khung khổ pháp luật về lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường

	Độc quyền	Thống lĩnh thị trường
Chủ thể liên quan	Doanh nghiệp được coi là có vị trí độc quyền nếu <i>không có doanh nghiệp nào cạnh tranh</i> về hàng hóa, dịch vụ mà doanh nghiệp đó kinh doanh trên thị trường liên quan (tức là thị phần 100%)	<i>1. Trường hợp một doanh nghiệp</i> - Thị phần từ 30% trở lên trên thị trường liên quan, hoặc - Có khả năng gây hạn chế cạnh tranh một cách đáng kể. <i>2. Trường hợp nhóm doanh nghiệp</i> - Cùng hành động nhằm gây hạn chế cạnh tranh, và - Có thị phần tổng hợp: + từ 50% trở lên trên thị trường liên quan (nếu là 02 doanh nghiệp); + Từ 65% trở lên (nếu là 03 doanh nghiệp); + Từ 75% trở lên (nếu là 04 doanh nghiệp).
Hành vi lạm dụng bị cấm	1. Các hành vi bị cấm đối với trường hợp thống lĩnh thị trường (cột bên); 2. Áp đặt các điều kiện bất lợi cho khách hàng; 3. Lợi dụng vị trí độc quyền để đơn phương thay đổi hoặc huỷ bỏ hợp đồng đã giao kết mà không có lý do chính đáng.	1. Bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ dưới giá thành toàn bộ nhằm loại bỏ đối thủ cạnh tranh; 2. Áp đặt giá mua, giá bán hàng hóa, dịch vụ bất hợp lý hoặc ấn định giá bán lại tối thiểu gây thiệt hại cho khách hàng; 3. Hạn chế sản xuất, phân phối hàng hóa, dịch vụ, giới hạn thị trường, cản trở sự phát triển kỹ thuật, công nghệ gây thiệt hại cho khách hàng; 4. Áp đặt điều kiện thương mại khác nhau trong giao dịch như nhau nhằm tạo bất bình đẳng trong cạnh tranh; 5. Áp đặt điều kiện cho doanh nghiệp khác ký kết hợp đồng mua, bán hàng hóa, dịch vụ hoặc buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng; 6. Ngăn cản việc tham gia thị trường của những đối thủ cạnh tranh mới.

Nguồn: Luật Cạnh tranh 2004.

Tập trung kinh tế

Tập trung kinh tế giữa các chủ thể kinh doanh thông qua các hoạt động mua bán, hợp tác kinh doanh (thể hiện dưới hình thức pháp lý là sáp nhập, hợp nhất, mua lại, liên doanh) là các hoạt động bình thường trong nền kinh tế. Tập trung kinh tế trong đa phần các trường hợp mang lại hiệu quả kinh tế tốt hơn thông qua việc tạo dựng nguồn lực

tốt hơn, tăng quy mô và năng lực cho các chủ thể tham gia tập trung kinh tế. Vì thế đối với trường hợp của Việt Nam, nơi phần lớn các chủ thể tham gia cạnh tranh là các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ, tập trung kinh tế có thể là một con đường tốt để nâng cao sức cạnh tranh của các doanh nghiệp và nền kinh tế.

Tuy nhiên, trong một số trường hợp nhất định, tập trung kinh tế tạo ra rủi ro đối với môi trường cạnh tranh thông qua các tác động hạn chế cạnh tranh, gây thiệt hại cho người tiêu dùng và vì vậy cần được kiểm soát. Pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện đang kiểm soát tập trung kinh tế theo hai nhóm: (i) Các trường hợp tập trung kinh tế bị cấm; và (ii) Các trường hợp tập trung kinh tế phải kiểm soát thông qua thủ tục thông báo hoặc xin miễn trừ. Tiêu chí duy nhất được sử dụng trong phân nhóm các trường hợp tập trung kinh tế là *thị phần kết hợp* của doanh nghiệp tham gia.

Cần chú ý rằng bên cạnh pháp luật cạnh tranh, nhiều pháp luật khác cũng có quy định liên quan tới vấn đề tập trung kinh tế. Tuy nhiên, các pháp luật này chỉ quan tâm tới các khía cạnh quản lý và điều chỉnh thuộc chuyên môn liên quan mà không có bất kỳ liên hệ nào tới thủ tục tập trung kinh tế từ góc độ của pháp luật cạnh tranh. Chẳng hạn, Bộ luật Dân sự quy định về các nguyên tắc để xác định hệ quả pháp lý, quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong chia, tách, sáp nhập, hợp nhất pháp nhân nhưng chỉ bao gồm các vấn đề về quyền và nghĩa vụ dân sự nói chung; Luật Doanh nghiệp chỉ quy định về các quy trình nội bộ và cơ chế thông báo với cơ quan đăng ký kinh doanh khi doanh nghiệp chia, tách, sáp nhập, hợp nhất, chuyển đổi loại hình mà không đề cập tới thủ tục về tập trung kinh tế với cơ quan quản lý cạnh tranh; hay Luật Chứng khoán quy định về thủ tục phê duyệt của cơ quan quản lý nhà nước về chứng khoán đối với các công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ, và cũng không có hạn chế hay liên hệ nào với thủ tục quản lý từ góc độ cạnh tranh.

Như vậy, với các doanh nghiệp liên quan, khi thực hiện các thủ tục sáp nhập, hợp nhất, mua lại, liên doanh, doanh nghiệp sẽ đồng

thời phải tuân thủ các quy định của pháp luật cạnh tranh và pháp luật liên quan.

Bảng 3.3. Khung khổ pháp luật cạnh tranh về tập trung kinh tế

	Bị cấm	Bị kiểm soát
Loại tập trung kinh tế	Thị phần kết hợp trên 50%	Thị phần kết hợp từ 30-50%
Miễn trừ	- Một hoặc nhiều bên tham gia tập trung kinh tế đang trong nguy cơ bị giải thể hoặc lâm vào tình trạng phá sản - Doanh nghiệp sau tập trung kinh tế vẫn thuộc loại nhỏ và vừa	Doanh nghiệp sau tập trung kinh tế vẫn thuộc loại nhỏ và vừa

Nguồn: Luật Cạnh tranh 2004.

Đánh giá

Với tính chất là khung khổ pháp luật đầu tiên về các hành vi hạn chế cạnh tranh, pháp luật cạnh tranh (mà cốt lõi là Luật Cạnh tranh 2004) đã tạo ra thay đổi cơ bản trong môi trường cạnh tranh Việt Nam, từ chỗ không có một hành lang pháp lý chung, thống nhất nào để kiểm soát các hoạt động cạnh tranh trên thị trường tới chỗ thiết lập một khung khổ chung, với các quy tắc ứng xử chung, áp dụng thống nhất và tập trung cho các hoạt động cạnh tranh trên thị trường.

Khung khổ pháp luật kiểm soát về các hành vi hạn chế cạnh tranh của Việt Nam được đánh giá là có những ưu điểm nhất định. *Thứ nhất*, hệ thống pháp luật kiểm soát hành vi hạn chế cạnh tranh của Việt Nam được thiết kế theo mô hình và các nguyên tắc cơ bản khá sát và tương thích với thông lệ quốc tế trong lĩnh vực này. Cụ thể, pháp luật về hành vi hạn chế cạnh tranh Việt Nam phân nhóm các loại hành vi hạn chế cạnh tranh tương tự hầu hết các hệ thống pháp luật cạnh tranh trên thế giới. Trong một chừng mực nhất định, có thể nói các doanh nghiệp Việt Nam đang được hoạt động trong môi trường cạnh tranh với các khung khổ và nguyên tắc tương tự phần lớn các nền kinh tế thị trường khác. Hơn thế, trong khi các nguyên tắc về kiểm

soát hành vi hạn chế cạnh tranh ở một số nước được quy định rải rác trong nhiều văn bản (ví dụ Hoa Kỳ có tới ba Luật cùng quy định về hành vi hạn chế cạnh tranh) thì ở Việt Nam, khung khổ cho các hành vi này lại được quy định tập trung và thống nhất trong một văn bản, thuận tiện cho việc áp dụng cũng như tuân thủ. Đây có thể được xem như là một lợi thế của nước đi sau, khi có thể tham khảo, học tập và xây dựng mô hình tập trung và phù hợp với các thông lệ đã được thiết lập, thử nghiệm dần dần qua hàng trăm năm trước đó.

Thứ hai, phần lớn các quy định về hạn chế cạnh tranh được thiết kế với nội dung chi tiết và rõ ràng, phù hợp với bối cảnh Việt Nam vào thời điểm 2005. Cụ thể, đa số các quy định, đặc biệt là các quy định về hành vi hạn chế cạnh tranh trong Luật Cạnh tranh và Nghị định 116 đều được thiết kế theo hướng liệt kê theo danh sách đóng, với miêu tả bề mặt của hành vi rất rõ ràng, và với các trường hợp phải sử dụng các tiêu chí đánh giá thì tiêu chí lựa chọn thường là tiêu chí định lượng là chủ yếu (thị phần). Cách thiết kế như vậy tạo thuận lợi cho cả các doanh nghiệp và cơ quan chịu trách nhiệm xử lý trong quá trình thực thi.

Trong một thị trường cạnh tranh non trẻ, còn nhiều điểm vận hành chưa thật nhuần nhuyễn, doanh nghiệp còn bỡ ngỡ trước các phương thức cạnh tranh, liên kết, cơ quan nhà nước có thẩm quyền cũng chưa có nhiều kinh nghiệm quản lý và kiểm soát cạnh tranh như Việt Nam, cách tiếp cận theo kiểu liệt kê đóng này được cho là thích hợp vào thời điểm năm 2005 khi pháp luật cạnh tranh ra đời và vận hành. Cách tiếp cận này cũng hợp lý trong bối cảnh Việt Nam duy trì hệ thống pháp luật và hành chính theo luật châu Âu lục địa, theo đó việc áp dụng pháp luật chỉ dựa vào quy định viết của văn bản pháp luật là chủ yếu và không trao cho người xét xử phạm vi tự do lựa chọn, quyết định rộng, thậm chí là theo niềm tin nội tâm như trong hệ thống thông luật Anh - Mỹ¹.

¹ Dự thảo Bộ luật Dân sự Việt Nam sửa đổi, dự kiến sẽ thông qua vào kỳ họp tháng 11/2015, đang ghi nhận sự thay đổi đáng kể ở khía cạnh này thông qua việc bổ sung nguyên tắc mới, theo đó Tòa án không được quyền từ chối xét xử kể cả khi không có luật (tức là không có quy định bằng văn bản) và việc giải quyết các tranh chấp dân sự có thể

Tuy nhiên, sau hơn một thập kỷ áp dụng, nhiều quy định liên quan tới hành vi hạn chế cạnh tranh trong pháp luật cạnh tranh của Việt Nam đã bộc lộ những bất cập. Một phần các bất cập xuất phát từ bản thân các quy định, một phần khác đến từ những thay đổi trong thực tiễn cạnh tranh cũng như quá trình phát triển kinh tế và hội nhập của Việt Nam. Rà soát pháp luật Việt Nam về các hành vi hạn chế cạnh tranh có thể thấy những vấn đề vướng mắc nổi cộm sau đây.

Bất cập 1 - Thiếu quy định cụ thể về hình thức của hành vi hạn chế cạnh tranh.

Hiện nay, tất cả các quy định liên quan đều miêu tả trực tiếp các hành vi mà không đề cập tới hình thức của các hành vi này. Ví dụ, pháp luật cạnh tranh quy định luôn về các hành vi (mà các bên thỏa thuận) thực hiện bị coi là hạn chế cạnh tranh mà không có bất kỳ quy định nào về việc thỏa thuận của các bên là bằng văn bản, bằng lời nói. Cũng như vậy, liên quan tới hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường, pháp luật Việt Nam quy định thẳng về các loại hành vi mà không làm rõ hình thức “thực hiện hành vi” như thế nào. Đặc biệt, đối với trường hợp không phải một là một nhóm các doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường, pháp luật cạnh tranh thậm chí không đề cập tới việc nhóm doanh nghiệp này “thực hiện hành vi” một cách đơn lẻ, không liên quan tới nhau, nhưng giống nhau về bản chất hay phải có sự thống nhất/thỏa thuận giữa các thành viên của nhóm doanh nghiệp này¹.

Cách quy định (thực ra là “không quy định”) này nếu được giải thích rộng thì được xem là mang tính phổ quát và bao trùm cao, theo đó tất cả các loại thỏa thuận, các loại hành vi liên quan, dù dưới hình

được xử lý dựa trên án lệ hay niềm tin nội tâm khi các nguồn luật ưu tiên khác (pháp luật viết, tập quán, áp dụng tương tự pháp luật) không có. Nếu thay đổi này được chính thức thông qua và áp dụng trên thực tế, rất có thể hy vọng rằng cách thức xử lý các chế định khác, trong đó có cạnh tranh, cũng sẽ có những thay đổi tương ứng.

¹ Điều 13 Luật Cạnh tranh chỉ quy định “Cấm doanh nghiệp, nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường thực hiện các hành vi sau đây...”

thức nào, cũng sẽ thuộc diện điều chỉnh của pháp luật cạnh tranh, phải tuân thủ pháp luật cạnh tranh và nếu vi phạm sẽ chịu sự trừng phạt/xử lý theo pháp luật.

Tuy nhiên, từ góc độ khác hẹp hơn (và trên thực tế dường như các quy định của pháp luật cạnh tranh Việt Nam đang được giải thích theo hướng này), việc không có quy định nào về hình thức của hành vi cũng khiến cho phạm vi các loại hành vi bị giới hạn đi rất nhiều. Ví dụ, liên quan đến thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, theo nguyên tắc chung của pháp luật Việt Nam thì một thỏa thuận thường sẽ được hiểu là dưới hình thức “văn bản” hoặc “lời nói” mà ít khi nào hiểu dưới hình thức “ngầm định” (cùng hành động giống nhau mà không thể hiện sự thống nhất dưới bất kỳ hình thức nào ghi nhận được)¹.

Trong khi đó, thực tiễn cạnh tranh ở nhiều nước cho thấy hình thức của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh là vấn đề nổi cộm, bởi thường các thỏa thuận vi phạm pháp luật cạnh tranh đều chủ yếu diễn ra dưới dạng “ngầm định” mà không thể hiện ở hình thức nào có thể ghi nhận được (đặc biệt khi đây là loại hành vi bị pháp luật cấm). Do đó, “thỏa thuận” trong trường hợp này thường chỉ có thể xác định thông qua phân tích hành vi của các bên liên quan (ví dụ có một sự giống nhau trong cách thức hành động gây hạn chế cạnh tranh hay thiệt hại cho người tiêu dùng). Có lẽ đây chính là lý do dẫn tới việc ở hầu hết các hệ thống pháp luật, đặc biệt trong các Luật mẫu hay Hướng dẫn chung về chính sách cạnh tranh đều đề cập hoặc khuyến cáo tới vấn đề này. Chẳng hạn, Hướng dẫn Chính sách cạnh tranh ASEAN dành một khoản riêng để khuyến nghị các nước ASEAN “có thể đưa ra quy định cấm đối với các hành vi *mang tính tập trung* (concerted practices), tức là bất kỳ loại hình *phối hợp, dàn xếp hoặc chia sẻ quan điểm* nào mà

¹ Đây là một thực tiễn pháp lý mặc dù về mặt nguyên tắc, Bộ luật Dân sự 2005 có quy định giao dịch dân sự (trong đó có bao gồm hành vi pháp lý đơn phương hoặc hợp đồng) có thể thực hiện dưới các hình thức: văn bản, lời nói hoặc hành vi cụ thể (trong trường hợp này hành vi cụ thể có thể được hiểu là bao trùm cả những thỏa thuận ngầm định).

chưa cần phải tới giai đoạn đạt được hoặc tạo thành một thỏa thuận về bản chất”¹.

Luật mẫu về cạnh tranh của UNCTAD 2007 trong phần thuyết minh/bình luận về vấn đề này cũng tập trung nhiều phân tích sâu, chứng tỏ tầm quan trọng của vấn đề hình thức hành vi này. Văn bản này nhấn mạnh tầm quan trọng của các bằng chứng về *sự trùng hợp/tương ứng giữa các hành vi trong các bối cảnh cụ thể* (cấu trúc thị trường, sự khác biệt về giá trong mối quan hệ với các chi phí sản xuất, thời điểm ra quyết định và những nhân tố khác cho phép chỉ ra sự “đồng nhất” trong hành vi của các doanh nghiệp). Theo cách thức này thì với cùng một hiện tượng trùng hợp về hành vi nhưng trong các bối cảnh khác nhau thì có thể dẫn tới các kết luận khác nhau, ví dụ nếu là sự trùng hợp trong các quyết định giảm giá sản phẩm thì đây có thể là bằng chứng của hiện tượng cạnh tranh lành mạnh, trong khi nếu là sự trùng hợp trong các quyết định tăng giá sản phẩm thì đây lại có thể là một biểu hiện của một thỏa thuận hay dàn xếp ngầm định nào đó mang tính hạn chế cạnh tranh.

Sự thiếu vắng quy định dự liệu về hình thức của các hành vi hạn chế cạnh tranh cũng như những hướng dẫn về cách xác định hành vi hạn chế cạnh tranh trong các trường hợp hình thức hành vi không rõ ràng, dưới dạng ngầm định có lẽ là một trong những lý do cơ bản dẫn tới “sự bất lực” của Việt Nam trong xử lý các hành vi hạn chế cạnh tranh gây thiệt hại cho người tiêu dùng thời gian qua. Câu chuyện giá cước vận tải và giá dầu ở Hộp 3.1 là một ví dụ. Điều này cho thấy, đây là một hạn chế cần sớm được khắc phục trong thời gian tới.

¹ Điều 3.2.5 Điều 3.2 Chương 3 Hướng dẫn Chính sách cạnh tranh ASEAN 2010.

Hộp 3.1. Câu chuyện giá cước vận tải và giá xăng dầu

Một vài năm trở lại đây, trong bối cảnh thị trường thế giới có những biến động rất mạnh về giá xăng dầu, câu chuyện về sự lên xuống của giá cước vận tải ở Việt Nam đang cho thấy những biểu hiện của hiện tượng méo mó về cạnh tranh gây thiệt hại cho người tiêu dùng.

Cụ thể, theo thống kê của Hội Tiêu chuẩn và Bảo vệ người tiêu dùng Việt Nam thì từ 7/2014 đến 1/2015 giá xăng dầu đã có 14 đợt điều chỉnh với tổng mức giảm là 39%, và giá cước vận tải chỉ giảm ở mức 3-10%. Trong khi đó, theo tính toán của các chuyên gia, xăng dầu chiếm khoảng 35-40% chi phí vận tải, như vậy, nếu giá xăng giảm 10% thì giá cước vận tải sẽ phải giảm khoảng 3,5-4%.

Từ 4/7/2015 đến 4/9/2015, giá xăng dầu tiếp tục giảm 16-17%, tương ứng với đó lẽ ra mức giảm giá cước vận tải phải là từ 4-8%. Tuy nhiên trên thực tế cước taxi vẫn giữ nguyên.

Chỉ dựa trên những số liệu bề mặt này cũng có thể nhận thấy một sự bất thường trong cạnh tranh trên thị trường vận tải mà người tiêu dùng là đối tượng chịu thiệt hại rõ ràng.

Tuy nhiên, các quy định của pháp luật cạnh tranh đã không được vận dụng, cơ quan quản lý cạnh tranh cũng không có bất kỳ hành động nào liên quan tới sự việc này. Kết quả là các cơ quan nhà nước quản lý về vận tải (Bộ Giao thông vận tải) và về giá (Cục Quản lý giá - Bộ Tài chính) buộc phải can thiệp bằng các biện pháp hành chính yêu cầu tính toán lại cơ cấu giá và giảm giá. Thậm chí, Hà Nội còn buộc phải thực hiện biện pháp can thiệp phi thị trường là yêu cầu các đơn vị vận tải buộc phải công bố mức giảm giá cước vào ngày 11/9/2015.

Không có giải thích chính thức nào được đưa ra về việc tại sao không thể áp dụng pháp luật cạnh tranh để xử lý một vụ việc bất thường trong cạnh tranh như vậy. Tuy nhiên, có thể nhận thấy các đơn vị thi hành pháp luật cạnh tranh đã không cho rằng hành động của các hãng vận tải có thể xếp vào diện thỏa thuận hạn chế cạnh tranh bởi trên bề mặt, không có thỏa thuận bằng văn bản hay lời nói nào về việc ấn định giá (không giảm giá) của các hãng vận tải, mà chỉ có sự đồng nhất trong hành vi neo giá giữa các doanh nghiệp này mà thôi. Mà sự đồng nhất trong hành vi, lại chưa được coi là thỏa thuận theo pháp luật cạnh tranh Việt Nam.

Nguồn: Thu thập thông tin bởi nhóm nghiên cứu.

Bắt cập 2 - Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam chưa bao quát được đầy đủ các đối tượng cần chế định liên quan đến cạnh tranh.

Pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện đang áp dụng cho hai nhóm đối tượng. Nhóm thứ nhất là các tổ chức, cá nhân kinh doanh (gọi chung là doanh nghiệp), bao gồm các chủ thể kinh doanh ở tất cả các loại hình pháp lý, không phân biệt nguồn gốc vốn hay loại sản phẩm hàng hóa - dịch vụ cung cấp (vì vậy bao gồm cả các doanh nghiệp độc quyền, công ích, đầu tư nước ngoài...). Nhóm thứ hai là các hiệp

hội ngành nghề, bao gồm cả hiệp hội ngành hàng và hiệp hội nghề nghiệp. So sánh với thông lệ pháp luật cạnh tranh trên thế giới, có thể thấy quy định của pháp luật Việt Nam ở cả hai nhóm đối tượng áp dụng này dường như đều đang có hạn chế nhất định.

Thứ nhất, liên quan tới nhóm đối tượng doanh nghiệp, theo cách xác định của Luật Cạnh tranh, nhóm này được giới hạn ở các *chủ thể kinh doanh có vị thế độc lập*, nhân danh mình và hoạt động kinh doanh vì lợi ích độc lập của mình. Cá nhân chỉ là đối tượng của pháp luật cạnh tranh khi kinh doanh độc lập (hiểu theo nghĩa là các thương nhân có đăng ký kinh doanh độc lập dưới các hình thức khác nhau¹). Điều này đồng nghĩa với việc hành vi hạn chế cạnh tranh nếu được thực hiện bởi các chủ thể khác (ví dụ bởi văn phòng đại diện, chi nhánh của doanh nghiệp hay bởi các cá nhân lãnh đạo, người lao động của doanh nghiệp mà không được doanh nghiệp ủy quyền chính thức) sẽ không phải tuân thủ pháp luật cạnh tranh. Vì vậy, ngay cả khi hành vi này giống hệt với hành vi bị cấm (của doanh nghiệp) trong pháp luật cạnh tranh thì nó cũng sẽ không bị xử lý.

Trong khi đó, thông lệ quốc tế lại có cách tiếp cận khác về vấn đề này. Theo hướng dẫn của Chính sách cạnh tranh ASEAN thì “chính sách cạnh tranh... có thể được áp dụng cho tất cả các *thể nhân*², những người cho phép, tham gia vào hoặc tạo điều kiện thúc đẩy các hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm bởi pháp luật cạnh tranh, dù là người này hành động với tư cách độc lập của một chủ sở hữu hay chỉ là *với tư cách lãnh đạo hoặc người lao động trong doanh nghiệp*”. Cách tiếp cận này của ASEAN gần như đồng nhất với Luật mẫu về cạnh tranh của UNCTAD 2007. Thậm chí, Luật mẫu này còn đưa luôn trong định nghĩa *doanh nghiệp* là các chủ thể: “các doanh nghiệp, công ty hợp danh, công ty cổ phần, công ty khác, hiệp hội và các chủ thể pháp lý

¹ Ví dụ hộ kinh doanh cá thể, thương nhân độc lập... có đăng ký kinh doanh theo thủ tục tương ứng với loại hình kinh doanh.

² Thực thể con người tự nhiên (không phải các thực thể được hình thành bởi ghi nhận của pháp luật).

khác... tham gia vào hoạt động thương mại, bao gồm cả các chi nhánh, công ty con, công ty liên kết và tất cả các chủ thể khác thuộc quyền kiểm soát trực tiếp hoặc gián tiếp của các chủ thể nói trên". Có thể thấy, pháp luật cạnh tranh của Việt Nam vô hình trung đang loại trừ một nhóm lớn các chủ thể khác có khả năng thực hiện các hành vi hạn chế cạnh tranh với hệ quả không kém gì so với các chủ thể độc lập, dẫn tới rủi ro lớn cho môi trường cạnh tranh Việt Nam khi các chủ thể thực "lẩn tránh" dưới cái vỏ của các chủ thể khác được loại trừ để thực hiện hành vi hạn chế cạnh tranh.

Thứ hai, liên quan tới nhóm đối tượng hiệp hội ngành nghề, xuất phát từ bản chất của mình (tổ chức không kinh doanh, không tạo ra sản phẩm dịch vụ bán cho khách hàng), các hiệp hội ngành nghề có thể là chủ thể thực hiện hành vi hạn chế cạnh tranh dưới hình thức duy nhất là thỏa thuận hạn chế cạnh tranh. Tuy nhiên, Điều 3.3 Luật Cạnh tranh¹ chỉ nhắc tới "doanh nghiệp" (thuật ngữ gọi chung cho tổ chức, cá nhân kinh doanh theo Điều 1.1) mà không nhắc tới hiệp hội như là chủ thể của hành vi hạn chế cạnh tranh. Điều này được một số nhà phân tích đánh giá như là một khiếm khuyết cơ bản của pháp luật cạnh tranh Việt Nam, đặc biệt liên quan tới hành vi hạn chế cạnh tranh dưới dạng thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (bởi trên thực tế, ở dạng thức này, hành vi hạn chế cạnh tranh thường xuất phát phổ biến từ hiệp hội ngành nghề - vốn là địa chỉ cho những thỏa thuận minh thị hoặc ngầm định giữa các doanh nghiệp thành viên). Tuy nhiên, có lẽ đây là "thiết sót" mang tính kỹ thuật của các nhà lập pháp hơn là "khiếm khuyết" về bản chất của Luật Cạnh tranh bởi ngoài định nghĩa tại khoản 3 Điều 3, ở tất cả các điều khoản khác có liên quan thì người ta đều thấy có hiệp hội ngành nghề như là chủ thể của pháp luật cạnh tranh (mà xét cho cùng thì chỉ có thể là chủ thể của hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh

¹ Điều 3.3. định nghĩa "Hành vi hạn chế cạnh tranh là hành vi của doanh nghiệp làm giảm, sai lệch, cản trở cạnh tranh trên thị trường, bao gồm hành vi thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường, lạm dụng vị trí độc quyền và tập trung kinh tế".

tranh, bởi tất cả các dạng thức khác đều chỉ có thể do doanh nghiệp thực hiện)¹. Trên thực tế thiếu sót này dường như chưa gây ra vấn đề gì lớn, bởi Điều 3.3 thực chất chỉ là định nghĩa chung về hành vi hạn chế cạnh tranh trong khi các định nghĩa cụ thể về từng loại hành vi hạn chế cạnh tranh (là căn cứ xem xét các vụ việc cụ thể) lại nằm ở các điều khoản khác; hơn nữa, về kỹ thuật, thiếu sót này hoàn toàn có thể được điều chỉnh bằng việc bổ sung thêm hiệp hội ngành nghề vào Điều 3.3 Luật Cạnh tranh.

Vấn đề bất cập hơn liên quan tới chủ thể “hiệp hội” trong pháp luật cạnh tranh Việt Nam thực ra nằm ở chỗ khác. Cụ thể, theo định nghĩa hiệp hội hiện tại, nhóm này chỉ bao gồm các hiệp hội ngành hàng (được hiểu là các hiệp hội tập hợp các doanh nghiệp sản xuất cùng một nhóm sản phẩm dịch vụ/hàng hóa) và hiệp hội nghề nghiệp (được hiểu là hiệp hội tập hợp các hội viên là các cá nhân, tổ chức hoạt động trong các lĩnh vực nghề mang tính chuyên nghiệp như pháp lý, y tế, kiểm toán, v.v.). Như vậy, các hiệp hội đa ngành (ví dụ các hiệp hội/hội doanh nghiệp tỉnh/huyện/xã, các liên minh/hiệp hợp tác xã hoạt động đa ngành, hiệp hội/hội doanh nghiệp nhỏ và vừa, phòng thương mại, v.v.) không thuộc diện bị điều chỉnh bởi pháp luật cạnh tranh. Trong khi đó, về mặt lý thuyết cũng như tính khả thi trong thực tiễn, các chủ thể này hoàn toàn có thể là đầu mối thuận lợi cho các hành vi hạn chế cạnh tranh (đặc biệt là các hạn chế cạnh tranh ngầm) giữa các hội viên. Đây có lẽ là lý do mà cả Hướng dẫn chính sách cạnh tranh ASEAN lẫn Luật mẫu về cạnh tranh UNCTAD đều đề cập nhấn mạnh các chủ thể “các hiệp hội doanh nghiệp, các phòng thương mại”, thậm chí mở rộng

¹ Ví dụ:

- Điều 2.2 quy định “hiệp hội ngành nghề hoạt động ở Việt Nam” là một trong hai nhóm đối tượng áp dụng của Luật Cạnh tranh;
- Điều 2.2 định nghĩa về hiệp hội ngành nghề;
- Điều 28.1b khi quy định về hồ sơ đề nghị hưởng miễn trừ đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh có yêu cầu “Điều lệ của hiệp hội đối với trường hợp thỏa thuận hạn chế cạnh tranh có sự tham gia của hiệp hội”.

ra tới “các tổ chức phi lợi nhuận khác” mà không phụ thuộc vào tư cách pháp lý cũng như sở hữu của chúng (bao gồm cả chính phủ, phi chính phủ, trong nước, nước ngoài, v.v).

Thứ ba, liên quan đến việc miễn trừ áp dụng pháp luật cạnh tranh cho một số đối tượng, trên danh nghĩa, Việt Nam không miễn trừ cho bất kỳ một đối tượng nào. Cụ thể, theo quy định của Luật Cạnh tranh, thì không có chủ thể nào là doanh nghiệp được loại trừ khỏi phạm vi áp dụng của Luật Cạnh tranh. Ngay cả Điều 15 của Luật này, trong khuôn khổ chế định về hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường, có đưa ra quy tắc hành động riêng cho các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước¹ và các doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, nhưng cũng không xếp hai loại doanh nghiệp này vào diện ngoại lệ không phải áp dụng quy định tại Luật Cạnh tranh, mà chỉ là quy định cơ chế áp dụng riêng cho các doanh nghiệp nhóm này, như Nhà nước sẽ quyết định giá, số lượng, khối lượng, phạm vi thị trường của sản phẩm đối với doanh nghiệp thuộc loại thứ nhất, và Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch, đấu thầu đối với doanh nghiệp thuộc loại thứ hai. Có thể diễn giải quy định này như sau: Đối với các doanh nghiệp liên quan, một số hành vi cạnh tranh sẽ không thuộc quyền quyết định chủ động của các doanh nghiệp này, và do đó nếu có trùng hợp với các hành vi được liệt kê thuộc diện lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường thì các doanh nghiệp này được loại trừ. Tuy nhiên, các doanh nghiệp này vẫn sẽ phải chịu sự điều chỉnh của Luật Cạnh tranh ở tất cả các phạm vi khác mà cơ chế đặc biệt này không

¹ Được hiểu là các doanh nghiệp hoạt động kinh doanh trong những lĩnh vực mà theo quy định của Nhà nước chỉ cho phép DNNN được kinh doanh (không cho phép doanh nghiệp dân doanh kinh doanh), ví dụ các lĩnh vực liên quan tới an ninh quốc phòng (sản xuất vật liệu nổ công nghiệp, thủy điện đa mục tiêu, điện hạt nhân, xổ số kiến thiết, in đúc tiền...). Dĩ nhiên là có thể có nhiều DNNN cùng hoạt động trong lĩnh vực đó nên tình huống này cũng không hẳn đồng nghĩa với vị trí độc quyền như chúng ta thường hiểu trong nền kinh tế thị trường. Bộ Công thương hiện đang dự thảo một Nghị định về các loại hàng hóa, dịch vụ, địa bàn thực hiện độc quyền nhà nước trong hoạt động thương mại.

áp dụng. Nói cách khác, về cơ bản không có doanh nghiệp, hiệp hội ngành nghề nào ở Việt Nam được loại trừ khỏi phạm vi áp dụng của Luật Cạnh tranh 2004.

So với thông lệ quốc tế (ví dụ khuyến cáo của ASEAN) về vấn đề này, cách tiếp cận Việt Nam thoát nhìn có vẻ tiến bộ vì tất cả các chủ thể có liên quan tới cạnh tranh đều đứng trên một nền tảng chung, vận hành theo một cơ chế chung bình đẳng. Trong khi đó, ở nhiều hệ thống pháp luật cạnh tranh khác, một số ngành nghề/chủ thể không chịu sự điều chỉnh chung của các nguyên tắc cạnh tranh mà chịu cơ chế riêng của pháp luật chuyên ngành trong lĩnh vực đó.

Bảng 3.4. Các lĩnh vực loại trừ - không thuộc phạm vi áp dụng của Luật Cạnh tranh

Hệ thống pháp luật cạnh tranh	Lĩnh vực loại trừ
Hướng dẫn Chính sách cạnh tranh ASEAN	- Các hoạt động kinh doanh vì lợi ích công cộng - Các trường hợp cam kết quốc tế có quy định khác - Các trường hợp nhằm thực hiện các chính sách công cộng cụ thể - Các thỏa thuận tập thể với người lao động về tiền lương và điều kiện làm việc - Các trường hợp pháp luật có quy định khác
Luật mẫu về cạnh tranh UNCTAD	- Lĩnh vực ngân hàng - Các lĩnh vực liên quan tới dịch vụ công ích (giao thông, viễn thông, điện, nước, ga...)
Na Uy	- Nông nghiệp - Nghề cá

Nguồn: Tổng hợp thông tin bởi nhóm nghiên cứu.

Tuy nhiên, trên thực tế thì ở Việt Nam, ngay cả khi Luật Cạnh tranh không dự liệu về các trường hợp ngoại lệ không áp dụng pháp luật cạnh tranh, vẫn tồn tại hợp pháp các ngoại lệ theo các văn bản pháp luật khác. Điều này có thể thực hiện được bởi một trong những nguyên tắc áp dụng pháp luật của Việt Nam là ưu tiên văn bản ban hành sau (từ đó các luật ban hành sau Luật Cạnh tranh 2004 nếu có

quy định khác với Luật Cạnh tranh thì sẽ áp dụng các luật ban hành sau đó). Nguyên tắc này vô hình chung khiến cho các nguyên tắc của Luật Cạnh tranh mất đi hiệu lực một phần, và khiến cho môi trường cạnh tranh của Việt Nam không ổn định bởi bất kỳ thời điểm nào khi ban hành một văn bản luật mới trong các lĩnh vực kinh doanh chuyên ngành, các nguyên tắc của Luật Cạnh tranh đều có thể bị đe dọa mất hiệu lực, đặc biệt khi quy trình ban hành văn bản mới không có quy định nào về việc rà soát với các nguyên tắc của Luật Cạnh tranh).

Do đó, cần thiết phải dự liệu được các trường hợp ngoại lệ không áp dụng pháp luật cạnh tranh ngay trong luật này để đảm bảo tính minh bạch/có thể dự liệu trước, đồng thời cũng là khung khổ để các văn bản ban hành sau có thể dựa vào đó mà định hướng các quy định có liên quan tới cạnh tranh (qua đó, pháp luật cạnh tranh có thể tránh được tình trạng bị găm nhảm bởi pháp luật chuyên ngành).

Bắt cập 3 - Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam có nhiều quy định khác biệt so với thông lệ quốc tế về các hành vi hạn chế cạnh tranh mặc nhiên bị cấm (per se).

So sánh với các hướng dẫn về pháp luật cạnh tranh chung, như của ASEAN và UNCTAD, cũng như pháp luật cạnh tranh của nhiều nước, Luật Cạnh tranh của Việt Nam có một số khác biệt trong việc xác định hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm mặc nhiên.

Thứ nhất, liên quan tới các thỏa thuận mặc nhiên bị cấm, Luật Cạnh tranh xác định ba loại thỏa thuận mặc nhiên bị cấm, bao gồm (i) Thỏa thuận ngăn cản, kìm hãm, không cho doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển kinh doanh; (ii) Thỏa thuận loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thỏa thuận; và (iii) Thông đồng để một hoặc các bên của thỏa thuận thắng thầu trong việc cung cấp hàng hóa, cung ứng dịch vụ. Trong khi đó, các loại thỏa thuận bị cấm mặc nhiên theo pháp luật của Hoa Kỳ, EU, Nhật Bản... và cả Hướng dẫn về Chính sách cạnh tranh của ASEAN lại là: (i) *Thỏa thuận ấn định giá*; (ii) *Thỏa thuận phân chia thị trường, khách hàng*; và

(iii) *Thỏa thuận thông đồng đấu thầu*. Như vậy, so với pháp luật các nước, pháp luật cạnh tranh Việt Nam về thỏa thuận mặc nhiên bị cấm chỉ giống ở *Thông đồng đấu thầu*. Đối với hai loại thỏa thuận khác mà thông lệ quốc tế đều coi là mặc nhiên bị cấm thì Việt Nam lại xếp vào nhóm bị cấm có điều kiện. Tức các bên vẫn có thể tiến hành thỏa thuận nếu có thị phần kết hợp dưới 30%; và thậm chí ngay cả khi thị phần từ 30% trở lên thì các bên vẫn có thể được thực hiện dưới hình thức miễn trừ nếu đáp ứng được các điều kiện nhất định.

Về mặt lý thuyết, không phải mọi thỏa thuận giữa các doanh nghiệp đều dẫn tới hệ quả hạn chế cạnh tranh, và trong đa số các trường hợp, bối cảnh thị trường nơi diễn ra thỏa thuận có ảnh hưởng lớn tới hệ quả tác động của hành vi này. Do đó, các nước sẽ căn cứ vào bối cảnh cụ thể của mình để xác định hành vi nào nên thuộc nhóm nào. Mặc dù vậy, có một điều khá rõ ràng là những hành vi được xếp vào diện mặc nhiên bị cấm này gần như là thống nhất cho cả những trường hợp nền kinh tế thị trường có bề dày lịch sử (ví dụ hệ thống pháp luật cạnh tranh của Hoa Kỳ đã áp dụng cho thị trường cách đây cả trăm năm), những nền kinh tế thị trường phát triển gần đây hơn (như Nhật Bản, Australia,...) hay những nền kinh tế thị trường hợp nhất trong bối cảnh toàn cầu hóa (như các quy tắc cạnh tranh thiết lập chung của Cộng đồng Kinh tế châu Âu - nay là EU), thậm chí là trong bối cảnh các nền kinh tế thị trường đang phát triển (như ASEAN¹, Hungary, Peru...).² Điều này cho thấy về bản chất các loại hành vi này là rủi ro và tự nó đã gây ra hạn chế cạnh tranh cho dù quy mô thị trường, độ lớn thị phần của các bên tham gia thỏa thuận có như thế nào.

Việt Nam dù có nền kinh tế thị trường và bối cảnh cạnh tranh tương đối đặc thù nhưng chắc chắn cũng sẽ không thể không bị ảnh hưởng bởi các hành vi mà tất cả các thị trường cạnh tranh khác đều

¹ Trong Hướng dẫn chính sách cạnh tranh ASEAN 2010 còn liệt kê thêm một hành vi bị cấm đương nhiên ngoài ba hành vi nêu trên, cụ thể là Thỏa thuận hạn chế hoặc kiểm soát sản lượng hoặc đầu tư.

² Theo Luật Cạnh tranh mẫu của UNCTAD 2007.

đã xác định là “rủi ro về bản chất” và đã áp dụng ổn định, đã được thử thách qua nhiều bối cảnh khác nhau. Thậm chí, theo logic thông thường, với một thị trường cạnh tranh non trẻ như Việt Nam thì những hành vi nguy hiểm cho cạnh tranh ở các nước khác nếu đặt trong bối cảnh Việt Nam còn có thể gây hậu quả lớn hơn.

Không những thế, trong thực tiễn cạnh tranh ở Việt Nam, theo báo cáo của Cục quản lý Cạnh tranh Bộ Công thương thì *thỏa thuận ẩn định giá* - hành vi mà pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện coi là chỉ bị cấm theo những điều kiện nhất định và có thể được miễn trừ - là loại “*được thực thi khá hiệu quả*”¹ (hiểu theo nghĩa là dạng thỏa thuận được xem xét nhiều nhất bởi cơ quan này trong thực tiễn thi hành Luật Cạnh tranh). Một hành vi phổ biến như vậy mà lại không được xác định và xếp loại theo đúng bản chất thì có thể sẽ gây ra ảnh hưởng làm méo mó cạnh tranh ở quy mô đáng kể, đặc biệt với một thị trường cạnh tranh khá mong manh như Việt Nam hiện nay.

¹ Báo cáo Rà soát các quy định của pháp luật cạnh tranh Việt Nam, Cục Quản lý cạnh tranh - 2012, tr.30.

Hộp 3.2. Câu chuyện về giá sữa

Tháng 8/2015, Trung tâm Thông tin thương mại và công nghiệp, Bộ Công thương công bố giá nguyên liệu sữa trên thị trường thế giới giảm mạnh từ 12%-20%, trong đó giảm nhiều nhất tại thị trường châu Úc, với biên độ giảm từ 30%-35% so với tháng trước đó. Với áp lực dư cung ở châu Úc, dự báo nguồn cung sữa sẽ tiếp tục dồi dào cho đến hết năm 2015.

Với việc giảm giá nguyên liệu sữa bột trên phạm vi toàn cầu này, theo tính toán kinh doanh thông thường, giá sữa bột thành phẩm ở Việt Nam được suy đoán là sẽ giảm, bởi 80% nguyên liệu sữa bột sử dụng ở Việt Nam được nhập khẩu từ bên ngoài, trong khi giá các yếu tố khác tạo thành giá sữa bột thành phẩm không có biến động gì. Tuy nhiên, trên thực tế, thị trường sữa trong nước hầu như không hề ghi nhận sự giảm giá của các sản phẩm sữa, nhất là những sản phẩm sữa dành cho trẻ em dưới 6 tuổi thuộc diện bình ổn giá.

Đây không phải là lần đầu tiên có hiện tượng bất thường về giá sữa giữa Việt Nam và thế giới. Hiện tượng được cho là “nghịch lý” này đã diễn ra khá thường xuyên ở Việt Nam trong nhiều năm nay. Đây cũng là một trong những lý do khiến các nhà lập pháp Việt Nam phải tìm tới biện pháp đưa mặt hàng sữa bột trẻ em, nhóm sản phẩm sữa quan trọng nhất, vào Danh mục sản phẩm bình ổn giá (trong Pháp lệnh về Giá, và hiện là Luật Giá).

Mặc dù vậy, dường như biện pháp bình ổn giá mang tính hành chính này không mang lại hiệu quả đáng kể trong việc kiểm soát tốc độ tăng giá của các sản phẩm sữa bột cho trẻ dưới 6 tuổi ở Việt Nam - trên thực tế nhóm này vẫn tiếp tục là nhóm có mức độ tăng giá tương đương, thậm chí là cao hơn so với các sản phẩm sữa nói chung. Đối với lần giảm giá sữa nguyên liệu thế giới này cũng vậy, sản phẩm sữa ở Việt Nam vẫn tiếp tục giữ nguyên giá.

Trong khi đó, hiện tượng này lại chưa từng được xem xét dưới góc độ là thỏa thuận ngầm hạn chế cạnh tranh theo pháp luật cạnh tranh. Đây có thể là lý do cơ bản khiến giá sữa ở Việt Nam tiếp tục đi ngược quy luật cạnh tranh mà những biện pháp can thiệp hành chính từ phía Nhà nước không thể xử lý được.

Nguồn: Thu thập thông tin bởi nhóm nghiên cứu.

Trong khi đó, theo chiều ngược lại, nếu có những thỏa thuận nhất định mà Việt Nam cho là luôn hạn chế cạnh tranh và bị cấm hoàn toàn trong bối cảnh cạnh tranh cụ thể của Việt Nam thì điều này cũng là dễ hiểu, bởi với mức độ phát triển như hiện tại, môi trường cạnh tranh Việt Nam mong manh hơn và vì vậy cần được bảo vệ nhiều hơn trước những hành vi hạn chế cạnh tranh mà tuy có thể không gây ra hạn chế cạnh tranh ở các nước khác nhưng lại luôn gây ra hạn chế cạnh tranh ở Việt Nam. Do đó, việc Việt Nam có những

hành vi đương nhiên bị coi là hạn chế cạnh tranh trong khi nhiều nước khác không cho là như vậy (ví dụ thỏa thuận ngăn cản, kìm hãm, không cho doanh nghiệp khác tham gia thị trường hoặc phát triển kinh doanh; thỏa thuận loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thỏa thuận) lại có thể là hợp lý. Ví dụ, theo pháp luật cạnh tranh của Vương quốc Anh thì thỏa thuận “tẩy chay” bị xem là hành vi bị cấm đương nhiên trong khi Hoa Kỳ lại xem thỏa thuận này chỉ là bị cấm có điều kiện. Tương tự, trong *Hướng dẫn chính sách cạnh tranh của ASEAN* thì thỏa thuận hạn chế hay kiểm soát sản lượng hoặc đầu tư được khuyến cáo là nên xếp vào diện bị cấm đương nhiên ở các nước ASEAN, trong khi nhiều nước khác không coi là như vậy.

Tóm lại, đang có sự khác biệt lớn giữa pháp luật của Việt Nam và pháp luật các nước về các loại thỏa thuận hạn chế cạnh tranh đương nhiên bị cấm. Và với những lý do như trên, để đảm bảo khung pháp luật thực sự an toàn cho cạnh tranh ở Việt Nam, ít nhất *thỏa thuận ấn định giá và thỏa thuận phân chia thị trường/khách hàng* cần được xếp vào nhóm thỏa thuận luôn bị cấm.

Thứ hai, liên quan đến các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường, Luật Cạnh tranh của Việt Nam liệt kê một loạt các hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường. Những hành vi này trong những chừng mực nhất định gần giống (nhưng theo hướng mô tả chi tiết hơn) với các hành vi được nêu trong *Hướng dẫn chính sách cạnh tranh của ASEAN*, Luật mẫu về cạnh tranh của UNCTAD và pháp luật cạnh tranh nhiều nước.

Tuy nhiên có một khác biệt nhất định giữa pháp luật Việt Nam và *Hướng dẫn chính sách cạnh tranh của ASEAN*. Cụ thể, trong khi ở Việt Nam tất cả các hành vi này đều *mặc nhiên* bị coi là “lạm dụng” và bị cấm, thì *Hướng dẫn chính sách cạnh tranh của ASEAN* (2010) đưa khuyến cáo một cách minh thị rằng “*Cần thận trọng cân nhắc tác động thực tế hoặc tiềm tàng của hành vi liên quan tới hiện trạng cạnh tranh thay vì coi các hành vi này của các chủ thể có vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường là “lạm dụng”*”

*một cách tự động*¹. Nói cách khác, theo Hướng dẫn này, các hành vi được liệt kê chỉ là “có khả năng” trở thành hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường trong những điều kiện nhất định (phụ thuộc vào mức độ hạn chế cạnh tranh của các hành vi này trong bối cảnh cụ thể).

Còn theo Tòa án tối cao Hoa Kỳ, chẳng hạn đối với hành vi “bán giá hủy diệt”, thì ít nhất phải xem xét hai yếu tố: một là “giá dưới mức chi phí hợp lý” và hai là doanh nghiệp thực hiện hành vi đó phải “có khả năng” lấy lại đầu tư của mình thông qua việc bán dưới giá thành. Cơ quan này nhấn mạnh rằng cần phân biệt giữa *giảm giá bán có tác động thúc đẩy cạnh tranh* và *giảm giá bán có hệ quả hạn chế cạnh tranh* bởi thông thường thì “giảm giá bán để mở rộng/phát triển kinh doanh chính là yếu tố cốt lõi của cạnh tranh”².

Bắt cập 4 - Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam còn thiếu nhiều tiêu chí trong việc xác định các loại hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm có điều kiện.

Tương tự thông lệ quốc tế, pháp luật cạnh tranh của Việt Nam, ngoài việc xác định các hành vi mặc nhiên bị cấm, đã đặt ra các trường hợp hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm có điều kiện, tức các tình huống nhất định mà chỉ khi rơi vào các tình huống như vậy hành vi cạnh tranh bị liệt kê mới bị coi là có thể tạo ra hệ quả hạn chế cạnh tranh và bị cấm.

Sự khác biệt với thông lệ quốc tế thực ra nằm ở tiêu chí được sử dụng để xác định các hành vi liên quan là “nguy hiểm” đối với cạnh tranh và cần được kiểm soát/bị cấm. Pháp luật Việt Nam hiện sử dụng *duy nhất một tiêu chí* để xác định các trường hợp này: Đó là *thị phần* (tổng hợp) của (các) chủ thể liên quan. Cụ thể, đối với thỏa thuận hạn chế cạnh tranh được liệt kê, thỏa thuận sẽ bị cấm nếu các bên tham gia thỏa thuận có thị phần kết hợp trên thị trường liên quan từ 30%

¹ Điểm 3.3.1.2. Điều 3.3 Chương 3 Hướng dẫn chính sách cạnh tranh ASEAN 2010.

² Luật mẫu về cạnh tranh UNCTAD 2007, đoạn 73, tr.41.

trở lên”¹; còn đối với hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường được liệt kê, hành vi sẽ bị cấm (bị coi là “lạm dụng”) nếu thị phần kết hợp của các bên là 50%, 65%, 75% (lần lượt cho nhóm hai, ba hay bốn doanh nghiệp). So sánh với các Luật mẫu về cạnh tranh (ASEAN, UNCTAD) cũng như pháp luật về cạnh tranh nhiều nước thì việc sử dụng điều kiện về thị phần như cách Việt Nam lựa chọn là hoàn toàn bình thường và hợp lý. Điểm khác biệt gây bất cập thực ra là ở chỗ, trong khi Việt Nam sử dụng “thị phần” làm tiêu chí duy nhất thì thông lệ trên thế giới lại sử dụng kết hợp nhiều tiêu chí khác, còn thị phần chỉ là một trong các tiêu chí đó, để làm điều kiện đánh giá mức độ tác động/hạn chế cạnh tranh của thỏa thuận, qua đó xác định thỏa thuận có thuộc diện bị cấm hay không.

Thông lệ quốc tế ở lĩnh vực này sử dụng điều kiện tổng hợp hơn, và trực tiếp gắn với mục tiêu kiểm soát hơn, ví dụ “nguyên tắc hợp lý” (rule of reason) - nguyên tắc đánh giá một thỏa thuận trên cơ sở “xem xét, cân bằng giữa tác động thúc đẩy cạnh tranh và tác động hạn chế cạnh tranh của thỏa thuận”². Có thể thấy, ta không thể đánh giá tác động của thỏa thuận chỉ từ góc độ thị phần. Vì vậy, “nguyên tắc hợp lý” trong thông lệ quốc tế thường bao gồm việc xem xét “thị phần” và “các cân nhắc về hiệu quả”, các đánh giá về “mức độ tác động”...³ Lựa chọn này của các nước phù hợp với lý thuyết kinh tế về ngành, theo đó mặc dù thị phần là yếu tố quan trọng phản ánh quyền lực thị trường của các doanh nghiệp tham gia thỏa thuận và do đó cho thấy mức độ tác động đến thị trường của thỏa thuận liên quan, nhưng thị phần không phải là yếu tố duy nhất tạo ra điều này, bởi bên cạnh đó còn nhiều yếu tố khác như cấu trúc của thị trường liên quan, năng lực của các đối thủ cạnh tranh không phải là một bên của thỏa thuận, mức cầu của thị trường tại

¹ Khoản 2 Điều 9 Luật Cạnh tranh.

² Báo cáo Rà soát các quy định của pháp luật cạnh tranh Việt Nam, Cục Quản lý cạnh tranh, 2012, tr.14.

³ Hướng dẫn chính sách cạnh tranh ASEAN 2010, Luật mẫu về cạnh tranh UNCTAD 2007.

thời điểm có thỏa thuận... (các yếu tố ảnh hưởng tới mức độ phản ứng/kháng cự của thị trường trước thỏa thuận này). Và do đó, để quyết định cấm hay không cấm một thỏa thuận vì lý do thỏa thuận đó hạn chế cạnh tranh, cần phải xem xét trên nhiều phương diện có đóng góp hoặc làm giảm bớt hệ quả hạn chế cạnh tranh đó của thỏa thuận.

Trong bối cảnh thị trường Việt Nam đang ngày càng phát triển, cấu trúc thị trường phức tạp hơn, các hành vi cạnh tranh cũng tinh vi hơn và mức độ tác động qua lại lẫn nhau giữa các yếu tố thị trường đến mặt bằng cạnh tranh chung cũng lớn hơn, có lẽ đã đến lúc cần phải cân nhắc lại quy định về điều kiện duy nhất về “thị phần” khi đánh giá mức độ rủi ro của các thỏa thuận.

Từ góc độ năng lực, kinh nghiệm và sự trưởng thành của cơ quan quản lý cạnh tranh sau hơn mười năm hoạt động cùng với những nỗ lực đào tạo kỹ năng của cơ quan này¹ là cơ sở để tin rằng việc mở rộng tiêu chí đánh giá mức độ hạn chế cạnh tranh của các loại thỏa thuận từ “thị phần” sang các tiêu chí khác không phải là thách thức quá lớn đối với cơ quan này.

Bắt cập 5 - Pháp luật cạnh tranh của Việt Nam còn có một số hạn chế liên quan tới phương pháp thiết kế các quy định.

Bên cạnh những hạn chế trong bản thân các quy định cụ thể, pháp luật cạnh tranh Việt Nam dường như đang tồn tại những hạn chế liên quan đến phương pháp thiết kế các quy định liên quan, dẫn đến khó khăn trong thực tiễn áp dụng, làm giảm hiệu quả thực thi của các quy định.

Thứ nhất, pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện đang lựa chọn cách quy định các hành vi không phải theo định nghĩa bản chất của hành vi mà theo cách liệt kê/gọi tên cụ thể từng hành vi (miêu tả trực diện bề mặt hành vi). Cụ thể, Luật Cạnh tranh liệt kê tám loại thỏa thuận hạn chế cạnh tranh thuộc diện bị kiểm soát/cấm; sáu loại hành vi bị xem là lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường; và chín loại hành vi bị xem là lạm

¹ Báo cáo thường niên Cục Quản lý cạnh tranh 2014.

dụng vị trí độc quyền. Cách quy định theo danh sách đóng và mang tính miêu tả này có thể thích hợp với bối cảnh cạnh tranh ở Việt Nam một thập kỷ trước, khi các mô hình kinh tế thị trường mới bắt đầu được triển khai¹, các mô hình hoạt động kinh doanh, cạnh tranh còn khá đơn giản và mức độ hội nhập kinh tế quốc tế còn hạn chế. Tuy nhiên, trong mười năm qua, bối cảnh này đã thay đổi. Các hoạt động cạnh tranh đã gia tăng nhanh chóng cùng với sự phát triển của nền kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế. Hai yếu tố bên trong và bên ngoài này khiến cho các hoạt động cạnh tranh trên thị trường Việt Nam phong phú và đa dạng hơn nhiều cả về *chủ thể* (bao gồm cả các chủ thể cạnh tranh trong nội địa² và chủ thể cạnh tranh từ bên ngoài³), về các *hoạt động* (bao gồm cả các điều kiện kinh doanh⁴ lẫn các sản phẩm kinh doanh) cũng như *khung khổ cho cạnh tranh* (các quy tắc kinh tế thị trường mới ban hành từ nhu cầu nội tại của nền kinh tế hoặc từ sức ép cam kết từ bên ngoài, các biện pháp cũ được điều chỉnh phù hợp với thông lệ quốc tế và các thỏa thuận thương mại). Điều này đồng nghĩa với việc các loại thỏa thuận có thể gây ra hệ quả hạn chế cạnh tranh cũng biến hóa hơn về thể thức, phức tạp hơn về nội dung và hệ quả, và khả năng nhận diện cũng theo đó mà trở nên khó khăn hơn.

¹ Với sự ra đời của cùng lúc các luật lớn, làm cơ sở cho môi trường cạnh tranh kinh doanh ở Việt Nam như Bộ luật Dân sự, Luật Thương mại, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư...

² Ví dụ (i) sự ra đời của các loại chủ thể kinh doanh mới như các công ty hợp danh có tư cách pháp nhân, các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, làn sóng chuyển đổi từ hộ kinh doanh sang hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn...(ii) sự xuất hiện của các chủ thể dân doanh trong những lĩnh vực mà trước kia phần lớn chỉ có DNNN là chủ yếu (đặc biệt là các dịch vụ công ích như điện, nước, y tế...).

³ Ví dụ thông qua các cam kết quốc tế (WTO, các FTAs), nhiều nhà cung cấp dịch vụ nước ngoài tiếp cận được thị trường Việt Nam mà trước đó Việt Nam đóng cửa hoặc mở theo các điều kiện ad hoc tùy ý (đặc biệt là các dịch vụ viễn thông, phân phối...).

⁴ Ví dụ nhiều hoạt động kinh doanh trước đây bị hạn chế ở nhiều khía cạnh dưới các hình thức giấy phép kinh doanh khác nhau, tuy nhiên sau những nỗ lực hạn chế về thẩm quyền ban hành các giấy phép kinh doanh cũng như rà soát các loại giấy phép kinh doanh (thực thi Điều 7 Luật Doanh nghiệp 2005), khuôn khổ cho các hoạt động kinh doanh đã được mở rộng rất nhiều.

Trong bối cảnh mới này, việc chỉ sử dụng danh sách đóng các loại thỏa thuận hạn chế cạnh tranh như trong pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện tại chắc chắn sẽ dẫn tới tình trạng bỏ lọt các hành vi có nguy cơ gây ra hạn chế cạnh tranh nhưng lại được thực hiện vô ý hoặc cố ý dưới các hình thức mới (không nằm trong khuôn khổ các loại được liệt kê) hoặc tinh vi, phức tạp hơn (và vì vậy khó nhìn nhận và ghép vào một trong các loại hành vi được liệt kê). Do vậy, đã đến lúc Việt Nam cần có cách tiếp cận khác trong xác định các loại hành vi này, ví dụ tiếp cận theo hướng định nghĩa bản chất hành vi, còn việc liệt kê chỉ mang tính ví dụ (non-exclusive list - including but not limited to), qua đó cho phép bao quát tất cả các hành vi có nguy cơ hạn chế cạnh tranh.

Thứ hai, pháp luật cạnh tranh của Việt Nam hiện đang có sự chồng lấn, thậm chí mâu thuẫn, giữa các quy định liên quan tới các hành vi mà nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường bị cấm thực hiện và các quy định liên quan đến thỏa thuận hạn chế cạnh tranh.

Cụ thể, pháp luật cạnh tranh liệt kê sáu loại hành vi mà các nhóm doanh nghiệp có vị trí thống lĩnh thị trường (từ hai đến bốn doanh nghiệp, với tổng thị phần là 50-75% thị trường liên quan) bị coi là lạm dụng và cấm thực hiện. Luật Cạnh tranh chỉ quy định “Cấm nhóm doanh nghiệp... *thực hiện các hành vi...*” nhưng lại không nêu rõ cách thức mà các doanh nghiệp trong nhóm thực hiện các hành vi này. Như vậy, có thể hiểu là từng doanh nghiệp trong “nhóm doanh nghiệp” này thực hiện hành vi một cách đơn lẻ (nhưng phải tương tự như nhau) hoặc các doanh nghiệp trong nhóm cùng thực hiện hành vi này (theo thỏa thuận). Dù là theo cách thức nào thì dường như luôn phải có sự thống nhất (giống nhau) trong hành vi của các doanh nghiệp trong nhóm (bởi về mặt logic thì nếu hành vi của các doanh nghiệp trong nhóm khác biệt nhau, sẽ không thể tính thị phần tổng cộng của các doanh nghiệp này để thỏa mãn tiêu chí về vị trí thống lĩnh thị trường). Nói cách khác, ở đây luôn tồn tại một hình thức “thỏa thuận” dù là minh thị hay ngầm định giữa các doanh nghiệp trong nhóm.

Trong khi đó, chế định về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh lại liệt kê một danh mục sáu loại hành vi thỏa thuận bị cấm với điều kiện là thị phần kết hợp của các doanh nghiệp tham gia thỏa thuận từ 30% trở lên.

Nếu xét riêng rẽ thì đây là hai chế định khác nhau, độc lập với nhau, mỗi chế định kiểm soát một nhóm hành vi khác nhau, của các nhóm chủ thể khác nhau. Tuy nhiên, vấn đề bất cập là ở chỗ giữa hai danh sách các loại hành vi ở hai chế định này lại có những phần chồng lấn nhau (giống nhau) trong khi tiêu chí về chủ thể liên quan lại khác nhau. Điều này dẫn tới tình huống với cùng một hành vi nhất định, thực hiện bởi cùng một nhóm chủ thể nhưng lại bị xem là bị cấm theo quy định của chế định này trong khi lại thuộc diện được miễn trừ (được phép thực hiện) theo quy định của chế định khác (chi tiết, xem Bảng 3.5).

Bảng 3.5. Sự chồng lấn phạm vi chế định giữa một số quy định trong pháp luật cạnh tranh của Việt Nam

Hành vi	Ấn định giá hàng hóa, dịch vụ (có bao hàm trường hợp Áp đặt giá mua, giá bán hàng hóa, dịch vụ bất hợp lý, gây thiệt hại cho khách hàng) Hạn chế hoặc kiểm soát số lượng, khối lượng sản xuất, mua, bán hàng hóa, dịch vụ; Hạn chế phát triển kỹ thuật, công nghệ (có bao hàm trường hợp Hạn chế sản xuất, phân phối hàng hóa, dịch vụ, cản trở sự phát triển kỹ thuật, công nghệ gây thiệt hại cho khách hàng) Áp đặt cho doanh nghiệp khác điều kiện ký kết hợp đồng mua, bán hàng hóa, dịch vụ hoặc buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng (có bao hàm trường hợp Áp đặt điều kiện thương mại khác nhau trong giao dịch như nhau nhằm tạo bất bình đẳng trong cạnh tranh; Áp đặt điều kiện cho doanh nghiệp khác ký kết hợp đồng mua, bán hàng hóa, dịch vụ hoặc buộc doanh nghiệp khác chấp nhận các nghĩa vụ không liên quan trực tiếp đến đối tượng của hợp đồng) Loại bỏ khỏi thị trường những doanh nghiệp không phải là các bên của thỏa thuận (có bao hàm trường hợp Ngăn cản việc tham gia thị trường của những đối thủ cạnh tranh mới)
---------	---

Điều kiện được miễn trừ theo chế định về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh	Thị phần kết hợp dưới 30%
Điều kiện được miễn trừ chế định về lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường	Thị phần kết hợp dưới 50%-65%-75% (nếu nhóm doanh nghiệp có 2-3-4 thành viên)
Khoảng chồng lấn (không rõ bị cấm hay được phép thực hiện???)	Nhóm 02 doanh nghiệp có thị phần kết hợp từ 30% đến dưới 50% Nhóm 03 doanh nghiệp có thị phần kết hợp từ 30% đến dưới 65% Nhóm 04 doanh nghiệp có thị phần kết hợp từ 30% đến dưới 75%

Nguồn: Tổng hợp bởi nhóm nghiên cứu từ pháp luật cạnh tranh của Việt Nam.

Rõ ràng là cách thức quy định về các hành vi chồng lấn nhau nhưng lại có điều kiện miễn trừ khác nhau này đang tạo ra mâu thuẫn ngay trong chính hệ thống pháp luật cạnh tranh của Việt Nam.

Trong khi đó pháp luật cạnh tranh của nhiều hệ thống trên thế giới lại không vướng phải khó khăn này, xuất phát từ việc các hệ thống này thay vì liệt kê danh sách cứng các hành vi đương nhiên bị coi là lạm dụng vị trí thống lĩnh thị trường thì tiếp cận theo “nguyên tắc hợp lý” - cân nhắc hệ quả hạn chế cạnh tranh của từng hành vi trong bối cảnh cụ thể để xác định xem hành vi đó có thể bị coi là lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường gây hạn chế cạnh tranh hay không.

3.3.1.2. Chế định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh

Chế định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh là một mảng được xem là khá đặc thù bởi nó có sự giao thoa giữa pháp luật cạnh tranh với nhiều hệ thống pháp luật khác. Tùy vào hoàn cảnh và đặc thù của hệ thống pháp luật của mình, các nước khác nhau có thể lựa chọn quy định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh tập trung trong pháp luật cạnh tranh hay rải rác trong từng hệ thống pháp luật riêng có liên quan.

Lựa chọn đưa quy định các hành vi cạnh tranh không lành mạnh vào trong pháp luật cạnh tranh có ưu điểm là các hành vi này được xem xét một cách tập trung từ các nguyên tắc của cạnh tranh và vì thế có sự thống nhất trong cách thức xử lý; cũng như vậy, cơ quan kiểm soát các hành vi này là cơ quan quản lý về cạnh tranh và do đó có chuyên môn sâu hơn, hiệu quả được suy đoán là tốt hơn.

Trong khi đó, cách quy định hành vi cạnh tranh không lành mạnh ở từng pháp luật chuyên ngành liên quan có ưu điểm là có thể đảm bảo tính chính xác hơn về hành vi (trong từng lĩnh vực chuyên môn cụ thể), đồng thời cho phép cách xử lý hài hòa từ các góc độ khác nhau (cạnh tranh, chuyên môn) đối với cùng một hành vi liên quan.

Dường như không có một thông lệ quốc tế nào thắng thế trong lựa chọn cách thức quy định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh giữa hai phương pháp nói trên. Cả Hướng dẫn chính sách cạnh tranh của ASEAN và Luật mẫu về cạnh tranh của UNCTAD đều không đề cập tới chế định này (mà chỉ tập trung vào các chế định về hành vi hạn chế cạnh tranh). Điều này cho thấy phần nào một thực tế là chế định này không phải là một phần cốt lõi, không thể thiếu được của pháp luật cạnh tranh.

Các nhà lập pháp Việt Nam dường như không lựa chọn cách nào trong hai cách nói trên mà theo cách “lưỡng tính”, tức là cả pháp luật cạnh tranh và pháp luật chuyên ngành đều cùng quy định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, trong đó pháp luật cạnh tranh nhìn nhận hành vi từ góc độ cạnh tranh, còn các pháp luật chuyên ngành lại điều chỉnh hành vi ở góc độ chuyên ngành của mình.

Khung khổ pháp luật hiện hành

Theo Luật Cạnh tranh¹, hành vi cạnh tranh không lành mạnh là hành vi cạnh tranh của doanh nghiệp trong quá trình kinh doanh trái với các chuẩn mực thông thường về đạo đức kinh doanh, gây thiệt hại hoặc có thể gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của doanh nghiệp khác hoặc người tiêu dùng.

¹ Khoản 4 Điều 3 Luật Cạnh tranh.

Đây là định nghĩa về mặt bản chất của hành vi cạnh tranh không lành mạnh, với một điểm đặc biệt dễ nhận thấy là hành vi này được xác định dựa trên hai yếu tố: (i) tính chất “trái chuẩn mực thông thường về đạo đức kinh doanh” (thay vì dựa trên chuẩn mực pháp luật như thông thường) và (ii) phải gây ra hệ quả hoặc nguy cơ gây ra hệ quả “thiệt hại tới lợi ích Nhà nước / doanh nghiệp / người tiêu dùng”. Trên thực tế, định nghĩa này hầu như không có ý nghĩa thực thi bởi cũng giống như các chế định về hạn chế cạnh tranh trong Luật Cạnh tranh 2004, chế định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh lựa chọn việc liệt kê các hành vi (theo miêu tả bên ngoài, bề mặt hành vi) theo danh sách đóng thay vì xác định hành vi thông qua khái niệm bản chất. Và như đã đề cập, do pháp luật Việt Nam lựa chọn quy định về các hành vi này cả trong pháp luật cạnh tranh lẫn các pháp luật chuyên ngành, nên hầu như mỗi hành vi cạnh tranh không lành mạnh đều đang chịu cơ chế áp dụng của ít nhất hai hệ thống pháp luật khác nhau (xem Bảng 3.6).

Bảng 3.6. Các quy định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh và các pháp luật chuyên ngành

Hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh	Pháp luật chuyên ngành quy định về cùng hành vi
Chỉ dẫn gây nhầm lẫn	Pháp luật sở hữu trí tuệ ¹ Pháp luật thương mại ² Pháp luật về dược phẩm ³
Xâm phạm bí mật kinh doanh	Pháp luật về sở hữu trí tuệ ⁴ Pháp luật dân sự ⁵

¹ Điều 129,130 Luật Sở hữu trí tuệ.
² Điều 14 Luật Thương mại về nguyên tắc bảo vệ quyền lợi chính đáng của người tiêu dùng, Nghị định 89/2006/NĐ-CP về ghi nhãn hàng hóa.
³ Thông tư 13/2009/NĐ-BYT về hướng dẫn thông tin, quảng cáo thuốc.
⁴ Điều 125, 127 Luật Sở hữu trí tuệ.
⁵ Điều 750-754 Bộ luật Dân sự.

Ép buộc trong kinh doanh	Pháp luật thương mại ¹ Pháp luật dân sự ² Pháp luật về doanh nghiệp ³ Pháp luật về bảo vệ người tiêu dùng ⁴
Gièm pha doanh nghiệp khác	Pháp luật dân sự ⁵ Pháp luật quảng cáo ⁶ Pháp luật chuyên ngành khác
Gây rối hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khác	Pháp luật thương mại ⁷ Pháp luật dân sự ⁸ Pháp luật về doanh nghiệp ⁹ Pháp luật chuyên ngành khác
Quảng cáo nhằm cạnh tranh không lành mạnh	Pháp luật quảng cáo ¹⁰ (trong đó có quảng cáo chuyên ngành trong các lĩnh vực nhất định như dược phẩm, thực phẩm, đồ uống...) Pháp luật thương mại ¹¹ Pháp luật dân sự ¹² Pháp luật chuyên ngành khác
Khuyến mại nhằm cạnh tranh không lành mạnh	Pháp luật thương mại ¹³ Pháp luật dân sự ¹⁴ Pháp luật quảng cáo ¹⁵
Bán hàng đa cấp	Không có

Nguồn: Tổng hợp bởi nhóm nghiên cứu từ các văn bản pháp luật có liên quan.

¹ Điều 10-11 Luật Thương mại về nguyên tắc bình đẳng, tự do, tự nguyện trong hoạt động thương mại.

² Điều 4-6 Bộ luật Dân sự.

³ Điều 7 Luật Doanh nghiệp 2014.

⁴ Điều 8 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

⁵ Điều 6,9, 611 Bộ luật Dân sự.

⁶ Điều 8 Luật Quảng cáo.

⁷ Điều 10-11 Luật Thương mại về nguyên tắc bình đẳng, tự do, tự nguyện trong hoạt động thương mại.

⁸ Điều 4-6 Bộ luật Dân sự.

⁹ Điều 7 Luật Doanh nghiệp 2014.

¹⁰ Điều 8 Luật Quảng cáo, Thông tư 13/2009/NĐ-BYT về hướng dẫn thông tin, quảng cáo thuốc.

¹¹ Điều 109 Luật Thương mại.

¹² Điều 6,9, 611 Bộ luật Dân sự

¹³ Điều 100 Luật Thương mại.

¹⁴ Điều 6,9, 611 Bộ luật Dân sự.

¹⁵ Điều 8 Luật Quảng cáo.

Xét về mặt nội dung, phân tích pháp lý cho thấy các hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh cơ bản là có *miêu tả bề ngoài cũng như bản chất* giống như trong pháp luật chuyên ngành liên quan¹. Trong phần lớn các trường hợp², các hành vi quy định tại pháp luật chuyên ngành rộng hơn, bao trùm các hành vi liệt kê trong Luật Cạnh tranh về cả hai khía cạnh: loại hành vi và mục tiêu của hành vi. Hành vi trong Luật Cạnh tranh được miêu tả chi tiết, do đó hẹp hơn hành vi tương tự trong pháp luật chuyên ngành, nơi quy định về hành vi theo các định nghĩa rộng, hoặc các nguyên tắc điều chỉnh hành vi mang tính bao trùm. Và hành vi trong Luật Cạnh tranh chỉ bị coi là vi phạm chỉ khi gây thiệt hại cho Nhà nước / doanh nghiệp / người tiêu dùng; trong khi đó, hành vi tương ứng trong pháp luật chuyên ngành được nhìn từ khía cạnh bản chất, do đó mọi hành vi trái quy định của pháp luật đều bị xem là vi phạm mà không cần quan tâm tới mục tiêu cũng như hệ quả của hành vi.

Tuy nhiên, riêng với trường hợp hành vi bán hàng đa cấp bất chính, hành vi này hiện chỉ được quy định trong pháp luật cạnh tranh (với tính chất là hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh và hành vi thương mại thông thường trong Nghị định 110/2005/NĐ-CP về quản lý hoạt động bán hàng đa cấp). Nó không được quy định ở bất kỳ pháp luật chuyên ngành nào. Về bản chất và miêu tả hành vi bán hàng đa cấp, có thể thấy đây là hành vi

¹ Riêng đối với trường hợp chỉ dẫn gây nhầm lẫn (là nhóm hành vi cạnh tranh không lành mạnh duy nhất cùng được quy định trực tiếp và minh thị ở cả Luật Cạnh tranh và Luật Sở hữu trí tuệ), theo quan điểm của một số chuyên gia thì có sự khác biệt về đối tượng bị vi phạm: trong đó chỉ dẫn thương mại được bảo vệ trong Luật Sở hữu trí tuệ phải là loại “đã đăng ký” trong khi chỉ dẫn thương mại được bảo hộ theo Luật Cạnh tranh dù đã đăng ký hay chưa đăng ký. Tuy nhiên, phân tích pháp lý cho thấy chỉ dẫn thương mại trong Luật Sở hữu trí tuệ là một dạng của Quyền sở hữu công nghiệp, được xác lập (và bảo hộ) trên cơ sở “sử dụng hợp pháp” (mà không cần phải đăng ký) (Điều 6 Luật Sở hữu trí tuệ), do đó đối tượng này hoàn toàn giống với đối tượng trong Luật Cạnh tranh.

² Tất cả, trừ trường hợp Điều 130 Luật Sở hữu trí tuệ quy định trực tiếp về cạnh tranh không lành mạnh.

thương mại thông thường (một phương thức bán hàng) mà không đương nhiên là hành vi cạnh tranh không lành mạnh thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật cạnh tranh. Nói cách khác, “bán hàng đa cấp” lẽ ra phải được quy định trong pháp luật thương mại thay vì pháp luật cạnh tranh (trừ các hành vi bán hàng đa cấp bất chính - biến thể của hành vi bán hàng đa cấp có biểu hiện cạnh tranh không lành mạnh).

Xét về phạm vi áp dụng, do có sự chồng lấn giữa Luật Cạnh tranh và pháp luật chuyên ngành về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, về lý thuyết, việc xử lý được triển khai theo hướng hành vi vi phạm quy định của pháp luật nào sẽ chịu biện pháp xử lý của pháp luật đó, trường hợp hành vi cùng lúc được quy định bởi pháp luật cạnh tranh và pháp luật chuyên ngành (đây là trường hợp phổ biến, lý do như đã đề cập) thì có thể áp dụng cả hai hệ thống pháp luật.

Đánh giá

Cách Việt Nam lựa chọn theo kiểu “lưỡng tính” quy định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong cả Luật Cạnh tranh và pháp luật chuyên ngành như hiện nay có những ưu điểm nhất định. Các hành vi cạnh tranh không lành mạnh được tập hợp, được gọi tên cụ thể, được liệt kê chi tiết và điều chỉnh riêng từ góc độ cạnh tranh. Điều này giúp cho yếu tố bảo vệ cạnh tranh được nhấn mạnh hơn bởi các pháp luật chuyên ngành thường chỉ đề cập tới các nguyên tắc chung hoặc nhìn nhận hành vi từ các khía cạnh chuyên ngành.

Thực tế xử lý các vi phạm về hành vi cạnh tranh không lành mạnh của cơ quan quản lý về cạnh tranh cũng cho thấy việc quy định tập trung và minh thị này cho phép kiểm soát tốt hơn các hành vi này. Các vụ việc cạnh tranh không lành mạnh được cơ quan quản lý cạnh tranh điều tra xử lý đều được thống kê, không có thống kê cụ thể nào về các hành vi vi phạm từ góc độ cạnh tranh tại các văn bản pháp luật chuyên ngành khác. Trong bối cảnh môi trường cạnh tranh còn non trẻ như của Việt Nam, việc nhận dạng một cách chi tiết, rõ ràng và tập trung các hành vi cạnh tranh không lành mạnh là hình thức chỉ dẫn tốt cho

thị trường và hành vi của các chủ thể cạnh tranh, qua đó góp phần tăng tính minh bạch của môi trường kinh doanh.

Tuy nhiên, việc cùng lúc quy định về các hành vi giống nhau về bản chất trong các hệ thống pháp luật khác nhau, với cách xử lý khác nhau, cũng gây ra những khó khăn nhất định. Chẳng hạn, đối với hành vi cạnh tranh không lành mạnh được đồng thời quy định minh thị ở Luật Cạnh tranh và Luật Sở hữu trí tuệ, việc áp dụng đồng thời các quy định dẫn tới tình trạng cùng một hành vi nhưng có thể bị xử lý hai lần, theo hai cách khác nhau¹. Liên quan tới hành vi “bán hàng đa cấp”, việc quy định về một hành vi thương mại thông thường trong chế định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh dẫn tới cách hiểu nhầm về bản chất cũng như khung khổ và ứng xử pháp luật đối với hành vi này (một hành vi cạnh tranh vốn là hợp pháp lại bị xem như hành vi tiêu cực, phản cạnh tranh). Ngoài ra còn có một số trường hợp khác, tuy có thể không chồng lấn hoàn toàn về phạm vi quy định (pháp luật chuyên ngành chỉ quy định về hành vi chuyên ngành, còn pháp luật cạnh tranh quy định về hành vi tương tự nhưng ở góc độ cạnh tranh), nhưng việc để tồn tại nhiều hệ thống pháp luật cùng quy định về các hành vi tương tự nhau cũng làm nảy sinh các bất cập tất yếu như có sự “vênh” về miêu tả hành vi giữa các pháp luật khác nhau, sự bất bình đẳng trong cách xử lý các hành vi gần giống nhau nhưng thuộc các quy định pháp luật khác nhau và cả việc áp dụng cùng lúc nhiều quy định cho cùng một hành vi.

3.3.1.3. Chế định về các hành vi ảnh hưởng đến cạnh tranh của các cơ quan nhà nước

Như đã đề cập, khác với hầu hết các hệ thống pháp luật cạnh tranh trên thế giới, pháp luật cạnh tranh Việt Nam có thêm một chế định về

¹ Chú ý là ở đây chỉ là một hành vi duy nhất cùng lúc bị coi là vi phạm hai luật, chứ không phải các hành vi khác nhau trong đó có hành vi vi phạm pháp luật sở hữu trí tuệ và hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh - nếu là các hành vi khác nhau thì việc xử lý theo các pháp luật khác nhau lại là hoàn toàn bình thường.

những hành vi ảnh hưởng/làm phương hại đến cạnh tranh của các cơ quan nhà nước bị cấm. Điều này có lẽ xuất phát từ thực tế ở Việt Nam trong quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa sang nền kinh tế thị trường, nhiều cơ quan nhà nước vẫn sử dụng các mệnh lệnh hành chính để can thiệp vào các giao dịch thương mại bình thường của doanh nghiệp, qua đó tác động trực tiếp lên hành vi cạnh tranh của doanh nghiệp, làm méo mó môi trường cạnh tranh trong những trường hợp cụ thể.

Khung khổ pháp luật về các hành vi ảnh hưởng tới cạnh tranh của các cơ quan nhà nước

Khác với các chế định nói trên, pháp luật cạnh tranh Việt Nam lựa chọn cách thức liệt kê theo danh sách mở các hành vi ảnh hưởng tới cạnh tranh của các cơ quan nhà nước bị cấm tại Điều 6 của Luật Cạnh tranh. Có ba hành vi được liệt kê là bị cấm đối với các cơ quan nhà nước, bao gồm: (i) hành vi “buộc doanh nghiệp, cơ quan, tổ chức, cá nhân phải mua, bán hàng hóa, cung ứng dịch vụ với doanh nghiệp được cơ quan này chỉ định, trừ hàng hóa, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước hoặc trong trường hợp khẩn cấp theo quy định của pháp luật”; (ii) hành vi “phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp”; và (iii) hành vi “ép buộc các hiệp hội ngành nghề hoặc các doanh nghiệp liên kết với nhau nhằm loại trừ, hạn chế, cản trở các doanh nghiệp khác cạnh tranh trên thị trường”. Ngoài ra còn có một điều khoản “quét”, được trình bày theo cách định nghĩa, nhằm bao quát các hành vi còn lại: hành vi “cản trở hoạt động kinh doanh hợp pháp của doanh nghiệp”.

Đánh giá

Bởi đây là một chế định khá đặc trưng của pháp luật cạnh tranh Việt Nam, nhằm xử lý những bất cập riêng có của nền kinh tế Việt Nam liên quan tới vấn đề cạnh tranh, nên về mặt thực tiễn, chế định này có giá trị và ý nghĩa quan trọng nhằm hỗ trợ cho việc bảo vệ và duy trì một môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp trước khả năng can thiệp phản cạnh tranh từ phía các cơ quan nhà nước

trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam. Tuy nhiên, chế định này có ít nhất hai bất cập sau đây.

Thứ nhất, liên quan tới điều khoản “quét”, dù đây có thể được xem là ưu điểm của chế định này so với tất cả các chế định còn lại trong Luật Cạnh tranh, nhưng để thực hiện được mục tiêu này, điều khoản quét phải đảm bảo nêu đúng bản chất của hành vi hướng tới. Đây là điều mà điều khoản quét trong chế định này của Luật Cạnh tranh chưa làm được. Cụ thể, thay vì định nghĩa để bao trùm các hành vi ảnh hưởng đến cạnh tranh của doanh nghiệp từ phía các cơ quan nhà nước thì điều khoản quét này lại định nghĩa quá rộng, bao gồm tất cả các hành vi “cản trở hoạt động kinh doanh hợp pháp của doanh nghiệp” mà không thực sự hướng tới khía cạnh “ảnh hưởng tới cạnh tranh” của hành vi. Cách quy định quá rộng này thực chất đã làm loãng chế định này.

Thứ hai, liên quan tới tình hình thực thi, mặc dù chế định này được thiết kế riêng để xử lý các hiện tượng phát sinh trong thực tiễn cạnh tranh Việt Nam, dường như việc áp dụng chế định này trên thực tế còn rất hạn chế, một phần là do chế định này quá rộng như đã nói ở trên, một phần khác là do chưa nhận được sự quan tâm đúng mức của các cơ quan nhà nước liên quan (bao gồm cả cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh).

Cụ thể, trong Nghị định hướng dẫn Luật Cạnh tranh không có bất kỳ hướng dẫn chi tiết nào về chế định này. Trong báo cáo hàng năm của Cục Quản lý cạnh tranh - Bộ Công thương về việc thực thi pháp luật cạnh tranh không có phần đánh giá về việc thực thi chế định này. Một mặt, điều này cho thấy từ góc độ nhà nước, hiện không có thống kê nào về hiện trạng tuân thủ cũng như vi phạm pháp luật của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực này. Mặt khác, đây cũng là một tín hiệu thể hiện hiệu quả thực tế thấp của chế định này (cả với các cơ quan nhà nước phải thực thi lẫn với cơ quan nhà nước quản lý việc thực thi này).

Trong khi đó, trên thực tế, các phương tiện thông tin đại chúng vẫn đưa với tần suất khá dày các ví dụ/vụ việc về tình trạng cơ quan nhà

nước can thiệp, tác động vào cạnh tranh của doanh nghiệp theo các hình thức khác nhau.

Hộp 3.3. Về việc khuyến nghị sử dụng một số nhãn hiệu thuốc bảo vệ thực vật

Trong khoảng thời gian tháng 9-10/2015, báo chí Việt Nam liên tục đưa tin về tình trạng các cơ quan chức năng của một số địa phương hướng dẫn, khuyến nghị nông dân chỉ sử dụng một số nhãn hiệu thuốc bảo vệ thực vật của một số doanh nghiệp nhất định (Danh mục thuốc bảo vệ thực vật trong Hướng dẫn của Chi cục Bảo vệ thực vật tỉnh Phú Thọ, Hướng dẫn sử dụng thuốc bảo vệ thực vật của Trạm khuyến nông huyện Quỳnh Lưu, tỉnh Thái Bình). Tình hình cũng tương tự như vậy với Chi cục Bảo vệ thực vật ở Nam Định. Thậm chí ở tỉnh Phú Thọ, các Trung tâm khuyến nông của các huyện còn trực tiếp bán các loại thuốc bảo vệ thực vật được khuyến nghị cho nông dân tại ruộng vào các kỳ phun thuốc bảo vệ thực vật.

Và mặc dù người nông dân không bị bắt buộc phải mua các loại thuốc bảo vệ thực vật được khuyến nghị, nhưng việc Chi cục bảo vệ thực vật, Trung tâm khuyến nông, các cơ quan nhà nước mà người nông dân hoàn toàn tin tưởng, đưa ra các khuyến nghị như vậy, thậm chí là cùng với doanh nghiệp được nêu tên tới tận nơi hướng dẫn cách sử dụng cho người nông dân, trên thực tế đã khiến hầu hết nông dân (80-90%) thực hiện theo các khuyến nghị này.

Hiện tượng này khiến các doanh nghiệp có các nhãn hiệu thuốc bảo vệ thực vật không nằm trong Danh mục khuyến nghị của cơ quan có thẩm quyền hầu như không thể bán được các sản phẩm của mình, kéo theo sự sụt giảm trong hiệu quả kinh doanh của các đại lý bán thuốc bảo vệ thực vật. Từ đó tạo ra tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các chủ thể có liên quan theo hướng bất lợi cho các chủ thể kinh doanh sản phẩm không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền khuyến nghị (một hình thức khác của “buộc” sử dụng).

Hiện tượng này rõ ràng là vi phạm các khoản 1 và 2 Điều 5 Luật Cạnh tranh (theo đó cơ quan nhà nước - mà ở đây là Chi cục bảo vệ thực vật, Trung tâm khuyến nông) bị cấm không được “*buộc tổ chức, cá nhân phải mua hàng hóa với doanh nghiệp được cơ quan này chỉ định*” cũng như cấm không được “*phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp*”.

Mặc dù vậy, chưa có bất kỳ thống kê nào về các biện pháp xử lý những vi phạm khá minh thị này của các cơ quan có thẩm quyền liên quan.

Nguồn: Thu thập thông tin bởi nhóm nghiên cứu.

Hộp 3.4. Chính sách khuyến khích tiêu thụ sản phẩm của địa phương

Ngày 4/3/2015, UBND huyện Cẩm Xuyên, tỉnh Hà Tĩnh có Công văn số 199/UBND-VHTT về việc đẩy mạnh sử dụng tiêu thụ sản phẩm bia Sài Gòn gửi tới UBND các xã, thị trấn, Phòng Văn hóa-Thông tin-Kinh tế-Hạ tầng; Đài Truyền thanh-Truyền hình huyện; Ban Quản lý khu du lịch Thiên Cẩm; giám đốc các khách sạn, nhà nghỉ, nhà hàng; chủ các cơ sở kinh doanh dịch vụ, trong đó có yêu cầu các đối tượng này “khuyến khích, vận động các khách hàng ưu tiên tiêu thụ các sản phẩm sản xuất trong tỉnh, trong đó có bia Sài Gòn - Hà Tĩnh”.

Trên thực tế, đây không phải lần đầu tiên hiện tượng khuyến khích sử dụng sản phẩm của doanh nghiệp địa phương được biết tới. Trước đây đã có nhiều hiện tượng cơ quan địa phương yêu cầu chỉ sử dụng nước giải khát của doanh nghiệp tỉnh nhà trong các hoạt động của các cơ quan chính quyền, chỉ được sử dụng xi-măng tỉnh nhà trong đầu tư xây dựng cơ bản bằng NSNN tại tỉnh...

Nguồn: Thu thập thông tin bởi nhóm nghiên cứu.

3.3.2. Các thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh và thực tiễn hoạt động tại Việt Nam

Giống như đa phần các quốc gia khác, pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam có một hệ thống thiết chế thực thi riêng bên cạnh các thiết chế thực thi chung (thanh tra, tòa án...) cho các pháp luật kinh doanh khác. Hệ thống thiết chế này thường bao gồm các cơ quan nhà nước vừa có chức năng quản lý nhà nước về lĩnh vực cạnh tranh (bao gồm việc ban hành chính sách, pháp luật và tổ chức thực hiện chính sách, pháp luật trong lĩnh vực quản lý của mình) vừa có chức năng như cơ quan tổ tụng để xử lý các vụ việc cạnh tranh trong phạm vi thẩm quyền của mình. Tùy thuộc vào lựa chọn của từng nước, các cơ quan này có thể là các cơ quan thuộc nhánh hành pháp, lập pháp hoặc tòa án hoặc bao gồm đồng thời các cơ quan thuộc các nhánh khác nhau.

Trên thế giới không có một mô hình chung về cách thiết kế các thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh. Tuy nhiên, thường có hai mô hình phổ biến sau đây: (i) Mô hình hành chính, tại đó cơ quan cạnh tranh điều tra và ban hành quyết định về hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của chủ thể liên quan, với các chế tài xử phạt và/

hoặc biện pháp khắc phục hậu quả; và (ii) Mô hình công tố, tại đó cơ quan cạnh tranh chỉ điều tra, còn thẩm quyền ra quyết định về hành vi vi phạm cũng như các chế tài xử phạt/biện pháp khắc phục hậu quả là tòa án.

Mỹ là quốc gia theo mô hình hành chính với sự tham gia của hai cơ quan hành chính vào quá trình thực thi hệ thống pháp luật cạnh tranh (ba luật bao gồm Luật Sherman, Luật FTC, Luật Clayton và các văn bản pháp quy liên quan): Ủy ban Thương mại Liên bang (FTC) và Bộ Tư pháp Hoa Kỳ (DOJ). Cơ quan đầu là cơ quan duy nhất thực thi Luật FTC (về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh); các vụ điều tra do FTC thực hiện chỉ xuất phát thuần túy từ quyết định của cơ quan này (trên cơ sở các báo cáo hay thông tin mà cơ quan này tập hợp được - tổ chức, cá nhân không được phép đệ đơn yêu cầu FTC điều tra vụ việc). Trên thực tế, cơ quan này thường tập trung thực thi các lĩnh vực gắn trực tiếp tới người tiêu dùng (chăm sóc sức khỏe, dược phẩm, các ngành nghề dịch vụ chuyên môn, thực phẩm, năng lượng, máy tính, dịch vụ Internet). Trong khi đó, cơ quan sau, cùng với FTC, tham gia vào việc thực thi pháp luật cạnh tranh (chủ yếu trong các lĩnh vực cạnh tranh quy định ngoài Luật FTC). DOJ là đơn vị duy nhất có thẩm quyền điều tra các vụ việc cạnh tranh bị xếp vào diện hình sự và thẩm quyền xem xét các vụ việc hạn chế cạnh tranh trong các lĩnh vực như viễn thông, ngân hàng, đường sắt, hàng không.

Trong khi đó, Australia lại là quốc gia theo mô hình công tố, với sự tham gia của cả cơ quan hành chính và cơ quan tư pháp vào quá trình xử lý vụ việc cạnh tranh. Ủy ban Cạnh tranh và người tiêu dùng Australia (ACCC) là một cơ quan nhà nước độc lập, có vai trò là cơ quan quản lý nhà nước về cạnh tranh. Trong xử lý vụ việc cạnh tranh, ACCC chịu trách nhiệm tiến hành điều tra vụ việc nhưng không có thẩm quyền ra quyết định cuối cùng về vụ việc (mặc dù cơ quan này vẫn có quyền ban hành các quyết định hành chính trong quá trình điều tra vụ việc cạnh tranh). Trong khi đó, Tòa án cạnh tranh của Australia có thẩm

quyền xử lý các vụ việc liên quan tới cạnh tranh trên các khía cạnh: (i) ra quyết định trong vụ việc cạnh tranh do ACCC điều tra và đệ trình đề xuất; và (ii) ra quyết định xử lý khiếu kiện đối với các quyết định hành chính của ACCC.

Việt Nam thực tế là đang theo mô hình thứ nhất (mô hình mà ở đó cơ quan hành chính có thẩm quyền đầy đủ trong việc giải quyết các vụ việc cạnh tranh). Cách thức thiết kế về thẩm quyền và tổ chức của các thiết chế thực thi này có ảnh hưởng đáng kể tới hiệu quả thực thi pháp luật cạnh tranh cũng như duy trì môi trường cạnh tranh trong nền kinh tế. Dưới đây chúng tôi sẽ trình bày chi tiết thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh của Việt Nam cũng như hiệu quả thực tiễn của mô hình này.

3.3.2.1. Thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh

Cơ quan hành chính có thẩm quyền

Hệ thống các thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam được quy định trong Luật Cạnh tranh và Nghị định 06/2006/NĐ-CP, bao gồm Cục Quản lý cạnh tranh, Hội đồng cạnh tranh, và Bộ trưởng Bộ Công thương/ Thủ tướng Chính phủ. Thẩm quyền giải quyết các vụ việc cạnh tranh của các cơ quan này được liệt kê trong Bảng 3.7.

Trong hệ thống các cơ quan hành chính này, Cục Quản lý cạnh tranh đóng vai trò cốt lõi trong thực thi pháp luật cạnh tranh ở Việt Nam. Về mặt tổ chức, Cục Quản lý cạnh tranh là một cơ quan hành chính hoạt động thường xuyên, trực thuộc Bộ Công thương. Về mặt thẩm quyền, Cục Quản lý cạnh tranh hiện là đơn vị “lưỡng tính” vừa thực hiện chức năng hành chính (quản lý nhà nước), vừa thực hiện chức năng tổ tụng (điều tra và xử lý vi phạm). Từ góc độ quản lý hành chính nhà nước liên quan tới lĩnh vực cạnh tranh, cơ quan này có thẩm quyền xây dựng và thực thi pháp luật cạnh tranh, tổ chức thực hiện thủ tục hành chính về miễn trừ đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh (thẩm định hồ sơ trình cơ quan có thẩm quyền quyết định), tổ chức thực hiện thủ tục hành chính về

tập trung kinh tế (thẩm định hồ sơ, ra quyết định liên quan). Còn từ góc độ tổ tụng, cơ quan này có thẩm quyền (i) thụ lý, điều tra, ra quyết định xử lý đối với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh và các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh khác; và (ii) thụ lý, tổ chức điều tra các vụ việc cạnh tranh liên quan đến hành vi hạn chế cạnh tranh.

Trong khi đó, Hội đồng cạnh tranh, theo quy định của pháp luật cạnh tranh, là cơ quan do Chính phủ thành lập, gồm từ 11 đến 15 thành viên do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm theo đề nghị của Bộ trưởng Bộ Công thương. Thực thi quy định này, theo Quyết định số 843/QĐ-TTg của Thủ tướng thì Hội đồng này bao gồm 11 thành viên, phần lớn là các cán bộ kiêm nhiệm đại diện cho các Bộ ngành có liên quan. Đối với mỗi vụ việc, Hội đồng này sẽ cử ra bảy thành viên để thành lập Hội đồng vụ việc (cho riêng vụ việc đó). Theo cách thức tổ chức này thì Hội đồng Cạnh tranh không phải là cơ quan hoạt động thường xuyên, tất cả các thành viên đều hoạt động kiêm nhiệm. Tuy nhiên, Hội đồng có một Ban Thư ký với bảy đến chín nhân viên làm việc chuyên trách để giúp việc cho Hội đồng.

Về thẩm quyền, khác với Cục Quản lý cạnh tranh, Hội đồng Cạnh tranh không thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về cạnh tranh mà chỉ có chức năng “tổ tụng” với nhiệm vụ đưa ra các quyết định xử lý, giải quyết khiếu nại liên quan tới vụ việc hạn chế cạnh tranh (trên cơ sở kết quả điều tra của Cục Quản lý cạnh tranh).

Cuối cùng trong hệ thống hành chính này, Bộ trưởng Bộ Công thương có thẩm quyền quyết định cho hưởng miễn trừ đối với các trường hợp thỏa thuận hạn chế cạnh tranh đáp ứng yêu cầu hưởng miễn trừ. Còn Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền quyết định cho hưởng miễn trừ đối với tập trung kinh tế.

Bảng 3.7. Thẩm quyền giải quyết các vụ việc cạnh tranh¹

Loại vụ việc cạnh tranh	Cục Quản lý cạnh tranh	Hội đồng Cạnh tranh	Bộ trưởng Công thương	Thủ tướng Chính phủ
Vụ việc cạnh tranh không lành mạnh	(Thụ lý đơn khiếu nại) ¹ Điều tra Ra quyết định xử lý	-	-	-
Vụ việc hạn chế cạnh tranh (thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường, tập trung kinh tế)	(Thụ lý đơn khiếu nại) Thụ lý Điều tra	Ra quyết định xử lý	-	-
Miễn trừ đối với các thỏa thuận hạn chế cạnh tranh	Thụ lý hồ sơ đề nghị miễn trừ Xem xét hồ sơ		Ra quyết định miễn trừ	
Miễn trừ đối với các hành vi tập trung kinh tế	Thụ lý hồ sơ đề nghị miễn trừ Xem xét hồ sơ			Ra quyết định miễn trừ

Nguồn: Tổng hợp bởi nhóm nghiên cứu.

Cơ quan thực thi pháp luật thông thường (Tòa án)

Theo thẩm quyền được quy định trong Bộ luật Tố tụng dân sự và pháp luật về tòa án, tòa án các cấp có thẩm quyền giải quyết các tranh chấp liên quan tới pháp luật cạnh tranh ở hai góc độ. Tòa hành chính có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện đối với các quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của cơ quan hành chính liên quan (Cục Quản lý cạnh tranh, Hội đồng Cạnh tranh, Bộ trưởng Bộ Công thương, Thủ tướng Chính phủ). Và Tòa dân sự, thương mại có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện của tổ chức, cá nhân về các tranh chấp liên quan tới việc áp

¹ Vụ việc có thể có Đơn khiếu nại (của tổ chức, cá nhân) hoặc không (vụ việc khởi xướng theo quyết định của cơ quan quản lý cạnh tranh).

dụng pháp luật cạnh tranh (chủ yếu là các tranh chấp đòi bồi thường do hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của doanh nghiệp gây thiệt hại cho tổ chức, cá nhân).

Theo quy định của pháp luật cạnh tranh, việc xử lý hành chính đối với các hành vi cạnh tranh không lành mạnh hoặc hạn chế cạnh tranh gây thiệt hại được giao cho cơ quan quản lý cạnh tranh và các cơ quan liên quan (thiết chế xử lý vi phạm riêng của pháp luật cạnh tranh). Tuy nhiên, đây là cơ chế xử lý hành chính, với biện pháp xử lý là các biện pháp thuần túy hành chính, không cho phép tổ chức, cá nhân bị vi phạm đòi bồi thường thiệt hại hoặc bảo vệ các lợi ích cụ thể của mình bị ảnh hưởng bởi hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của tổ chức, cá nhân khác. Hơn nữa, bản thân pháp luật cạnh tranh cũng không loại trừ thẩm quyền giải quyết tranh chấp của Tòa án đối với các quyền và nghĩa vụ quy định trong pháp luật cạnh tranh.

Vì vậy, có thể nói, tòa án các cấp ở Việt Nam có thẩm quyền giải quyết các khiếu kiện liên quan tới pháp luật cạnh tranh. Đây thực tế cũng là thông lệ chung ở hầu hết các nước, kể cả các nước theo mô hình hành chính hay mô hình công tố.

Ví dụ, ở Hoa Kỳ, nước theo mô hình hành chính, tòa án có thẩm quyền xử lý vụ việc liên quan tới pháp luật cạnh tranh ở hai góc độ: các khiếu kiện hành chính đối với các quyết định xử lý vụ việc cạnh tranh của FTC, DOJ, và các khiếu kiện dân sự, thương mại của các tổ chức, cá nhân đối với các hành vi hạn chế cạnh tranh hoặc hành vi cạnh tranh không lành mạnh. Trên thực tế, phần lớn các vụ việc khiếu kiện dân sự là kiện đòi bồi thường thiệt hại phát sinh từ các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của Luật Sherman và Luật Clayton. Tuy nhiên, khác với Việt Nam, thẩm quyền của tòa án tại Mỹ đối với các vụ việc/tranh chấp liên quan tới pháp luật cạnh tranh là rất minh thị (chứ không bị hiểu nhầm như ở Việt Nam) và việc sử dụng tòa án để bảo vệ các lợi ích của tổ chức cá nhân căn cứ vào pháp luật cạnh tranh ở Mỹ rất phổ biến.

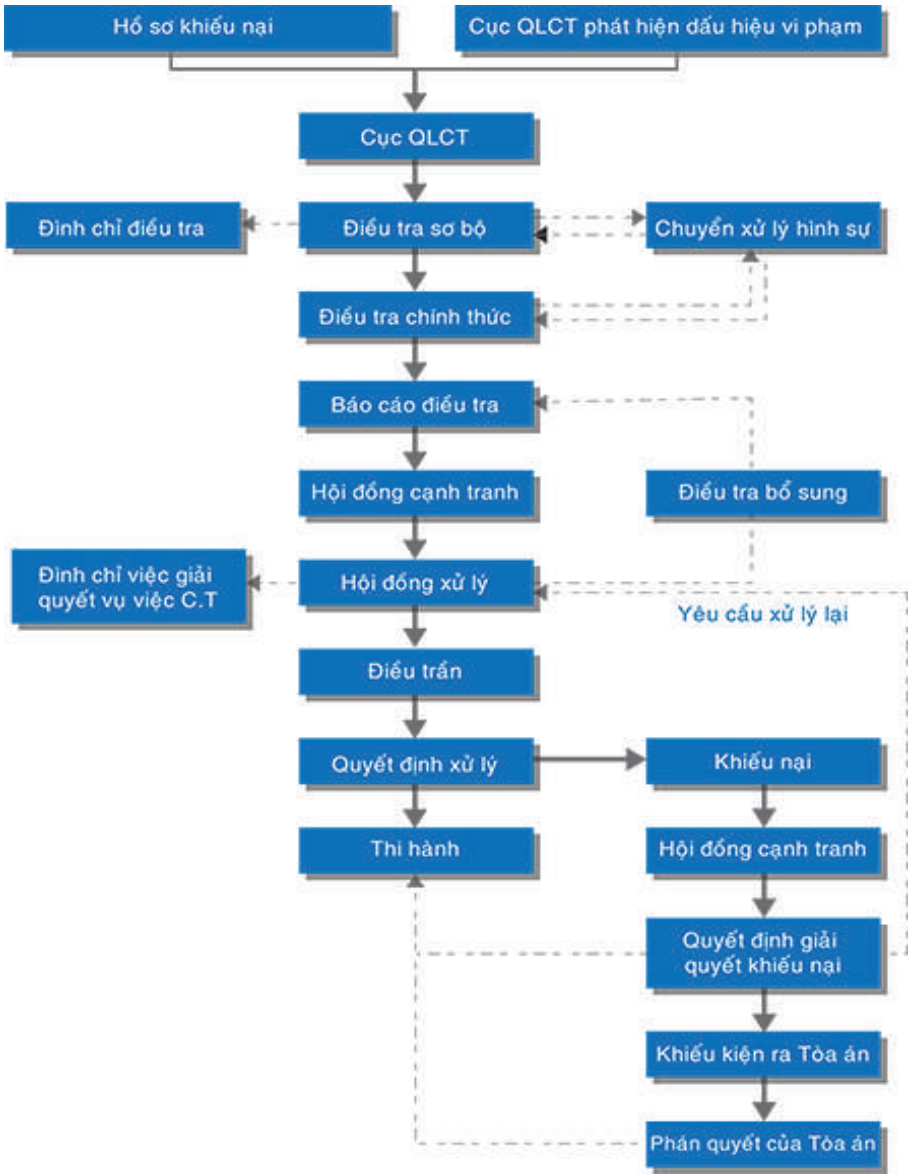
Ở Australia, nước theo mô hình công tố, ngoài việc tòa án cạnh tranh có thẩm quyền ra quyết định trong các vụ việc cạnh tranh

mà ACCC đệ trình, các tòa án thông thường của Australia vẫn có thẩm quyền xử lý các vụ tranh chấp khiếu kiện bởi các tổ chức, cá nhân liên quan tới bồi thường thiệt hại từ hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh.

Về quy trình xử lý vụ việc

Theo Luật Cạnh tranh và các văn bản hướng dẫn thi hành thì hiện có ba quy trình riêng rẽ để xử lý ba nhóm vụ việc cạnh tranh. Thứ nhất là quy trình xử lý vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, thuộc thẩm quyền hoàn toàn của Cục Quản lý cạnh tranh. Thứ hai là quy trình xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh (thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường, tập trung kinh tế), với sự tham gia của Cục Quản lý cạnh tranh (thụ lý, điều tra) và Hội đồng Cạnh tranh (ra quyết định xử lý vụ việc). Và cuối cùng là quy trình xử lý vụ việc miễn trừ (thỏa thuận hạn chế cạnh tranh hoặc tập trung kinh tế), với sự tham gia của Cục Quản lý cạnh tranh (đơn vị thụ lý, xem xét) và Bộ trưởng Công thương (đối với miễn trừ thỏa thuận hạn chế cạnh tranh) hoặc Thủ tướng Chính phủ (đối với miễn trừ tập trung kinh tế).

Hình 3.1. Quy trình xử lý vụ việc hạn chế cạnh tranh



Nguồn: Cục Quản lý cạnh tranh.

Phân tích các yếu tố của quy trình xử lý vụ việc cạnh tranh cho thấy quy trình này vừa mang tính chất quy trình xử lý vi phạm hành chính lại vừa có yếu tố của quy trình xử lý khiếu kiện. Nói cách khác, đây là quy trình “bán tố tụng”. Tính hành chính của quy trình này được thể hiện bởi ba đặc điểm. Thứ nhất, các vụ việc bắt đầu bằng các phương thức hành chính. Khác với các thủ tục tố tụng thuần túy, các vụ việc cạnh tranh xử lý theo các quy trình của pháp luật cạnh tranh không bắt đầu bằng các đơn kiện mà bằng các hành vi hành chính như các quyết định hành chính của cơ quan hành chính (Cục Quản lý cạnh tranh), đơn khiếu nại của tổ chức, cá nhân, hoặc hồ sơ đề nghị hành chính của doanh nghiệp. Thứ hai, toàn bộ quy trình được thực hiện bởi cơ quan hành chính nhà nước. Cụ thể, trong các quy trình này, các chủ thể dù là có chức năng điều tra hay xử lý vụ việc đều là các cơ quan hành chính nhà nước (không phải tòa án). Và cuối cùng, kết quả giải quyết vụ việc là các biện pháp hành chính (và có thể bị khiếu nại, khiếu kiện như mọi quyết định hành chính khác). Biện pháp xử lý vụ việc cạnh tranh đều là các biện pháp hành chính, bao gồm cảnh cáo, phạt tiền, thu hồi giấy phép, tịch thu tang vật, yêu cầu cơ cấu lại doanh nghiệp, cải chính công khai... Trong khi đó, các đặc điểm tố tụng của quy trình này lại được thể hiện trong trình tự xử lý với các bước tố tụng đặc trưng (các trình tự điều tra, các phiên điều trần). Tự chung lại, quy trình xử lý vụ việc cạnh tranh trong pháp luật cạnh tranh Việt Nam hiện nay là phương thức để *giải quyết về mặt hành chính* các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh nhằm khôi phục lại trạng thái cạnh tranh công bằng, lành mạnh.

Tuy nhiên, phương thức này không thể được sử dụng bởi các tổ chức, cá nhân khi muốn đòi bồi thường thiệt hại mà mình phải chịu từ hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh của tổ chức, cá nhân khác. Để giải quyết các tranh chấp trong quá trình cạnh tranh giữa các tổ chức, cá nhân để bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của mình thông qua đòi bồi thường thiệt hại dựa trên các quy định của pháp luật cạnh tranh thì các tổ chức, cá nhân vẫn phải sử dụng thủ tục tố tụng thông

thường bởi tòa án. Về mặt pháp lý, pháp luật tổ tụng dân sự của Việt Nam không hạn chế việc tổ chức, cá nhân khởi kiện ra tòa án đối với các tranh chấp liên quan tới pháp luật cạnh tranh. Mặc dù vậy, trên thực tế, dường như đang có sự nhầm lẫn về thiết chế giải quyết tranh chấp về cạnh tranh, theo đó mọi vi phạm pháp luật cạnh tranh bị hiểu nhầm là chỉ có thể giải quyết theo thủ tục tại cơ quan quản lý cạnh tranh (thủ tục hành chính) mà không thể kiện trực tiếp ra tòa án. Thậm chí nhiều chuyên gia trong lĩnh vực cạnh tranh cũng hiểu nhầm theo hướng này mặc dù về mặt pháp lý thì không có điều gì ngăn cản tổ chức, cá nhân khởi kiện ra tòa án căn cứ theo pháp luật cạnh tranh. Điều này dẫn tới hạn chế trong việc bảo vệ quyền của tổ chức, cá nhân theo pháp luật cạnh tranh (đặc biệt liên quan tới các hành vi cạnh tranh không lành mạnh).

3.3.2.2. Thực tiễn xử lý các vụ việc cạnh tranh ở Việt Nam

Thực tiễn xử lý vụ việc bởi cơ quan quản lý cạnh tranh

Các số liệu thực thi pháp luật cạnh tranh cho thấy dường như các thiết chế quản lý cạnh tranh đang hoạt động chưa thực sự hiệu quả. Cụ thể, theo Cục Quản lý cạnh tranh, số lượng vụ việc hạn chế cạnh tranh (bao gồm thỏa thuận hạn chế cạnh tranh, hành vi lạm dụng vị trí độc quyền/thống lĩnh thị trường và tập trung kinh tế) từng được xem xét trong vòng chín năm kể từ khi Luật Cạnh tranh có hiệu lực (từ 2006 đến 2014) chỉ là 78 vụ, trong khi số vụ thực sự bị điều tra theo thủ tục tổ tụng hạn chế cạnh tranh chỉ bằng 1/8 số vụ được xem xét (tám vụ) và chỉ hơn một nửa số vụ bị điều tra là đi đến quyết định xử lý cuối cùng (5 vụ) (xem Bảng 3.8). Liên quan đến các vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, cũng theo Cục Quản lý cạnh tranh, trong sáu năm (2009-2014), đã có tổng cộng 129 vụ khởi xướng điều tra hành vi cạnh tranh không lành mạnh, đạt trung bình khoảng 21 vụ/năm (xem Bảng 3.8)¹.

¹ Số liệu công bố của Cục không cho thông tin về số lượng các vụ điều tra tiền tố tụng cũng như các vụ việc điều tra đi đến quyết định xử lý cuối cùng liên quan tới hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

Bảng 3.8. Số liệu thống kê các vụ việc hạn chế cạnh tranh được xem xét bởi Cục Quản lý cạnh tranh giai đoạn 2006-2014

Giai đoạn xử lý	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tổng
Điều tra tiền tố tụng	5	3	7	7	10	10	14	12	10	78
Khởi xướng điều tra	0	1	1	1	1	2	1	0	1	8
Quyết định xử lý	0	0	0	1	2	0	0	1	1	5

Nguồn: Báo cáo thường niên 2014 - Cục Quản lý cạnh tranh¹

Bảng 3.9. Số liệu thống kê các vụ việc cạnh tranh không lành mạnh được khởi xướng điều tra bởi Cục Quản lý cạnh tranh giai đoạn 2009-2014

Các hành vi cạnh tranh không lành mạnh	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tổng
Quảng cáo nhằm cạnh tranh không lành mạnh	5	20	33	37	2	NA	
Khuyến mại nhằm cạnh tranh không lành mạnh	2	2				NA	
Gièm pha doanh nghiệp khác	4	1	2			NA	
Chỉ dẫn gây nhầm lẫn		1				NA	
Bán hàng đa cấp bất chính	3	4	1	3	1	NA	
Gây rối hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp khác				1		NA	
Tổng theo năm	14	28	36	41	3	7	129

Nguồn: Các Báo cáo thường niên 2013 và 2014 - Cục Quản lý cạnh tranh.

Nhìn vào các số liệu thống kê này, chúng ta có thể thấy một số vấn đề sau đây:

¹ Chú ý: Có sự chênh lệch về số liệu các vụ việc hạn chế cạnh tranh giữa Báo cáo thường niên 2013 và Báo cáo thường niên 2014 của Cục Quản lý cạnh tranh.

Thứ nhất, số lượng các hành vi vi phạm pháp luật cạnh tranh bị điều tra/xử lý ít một cách bất thường. Tuy số vụ “có dấu hiệu” hạn chế cạnh tranh dưới các hình thức khác nhau, dẫn tới việc Cục Quản lý cạnh tranh thấy cần thiết phải tiến hành điều tra tiền tố tụng, có thể đã tăng lên theo thời gian, nhưng số vụ được chính thức điều tra chỉ chiếm 10% số vụ điều tra tiền tố tụng, trung bình chưa đầy một vụ điều tra một năm. Số vụ đi đến quyết định cuối cùng lại chỉ còn năm vụ trong chín năm, tức cứ hai năm mới có một vụ việc cạnh tranh đi đến quyết định xử lý cuối cùng (mà điều này cũng không có nghĩa là quyết định xử lý cuối cùng đó kết luận có vi phạm).

Liên quan tới các vụ việc cạnh tranh không lành mạnh, trong so sánh với các vụ việc hạn chế cạnh tranh, thì các vụ việc nhóm này có số lượng được khởi xướng điều tra cao hơn hẳn. Tuy vậy, xu hướng này không bền vững theo thời gian. Có thể nhìn thấy xu hướng tăng đột biến trong giai đoạn 2011-2012 nhưng lại giảm đột ngột trong giai đoạn 2013-2014. Số lượng các vụ điều tra chính thức các hành vi cạnh tranh không lành mạnh (21 vụ/năm) có thể coi là nhiều so với số các vụ hạn chế cạnh tranh bị điều tra. Nhưng đây cũng không phải là hiện tượng đáng ngạc nhiên bởi các hành vi cạnh tranh không lành mạnh có cấu thành đơn giản, thực hiện đơn lẻ, dễ thực hiện và cũng dễ nhận diện hơn nhiều so với các hành vi hạn chế cạnh tranh.

Với đặc điểm là một nền kinh tế đang phát triển, chuyển đổi mạnh mẽ sang nền kinh tế thị trường, số liệu về các vụ bị điều tra chính thức và/hoặc tuyên bố là vi phạm cạnh tranh này của Việt Nam có gì đó bất thường. Số lượng quá ít các vụ việc này dường như mâu thuẫn với thực tiễn cạnh tranh ngày càng mạnh mẽ hơn, kết quả của quá trình hội nhập ngày càng sâu của Việt Nam vào nền kinh tế thế giới. Trong so sánh với nhiều nước khác thì những số liệu thống kê này bất thường hơn nữa. Chẳng hạn, số vụ việc hạn chế cạnh tranh bị xử lý vi phạm tại Hàn Quốc có xu hướng tăng dần từ mức khoảng 50 vụ/năm lên mức 150-250 vụ/năm, đặc biệt lên tới 300 vụ vào năm 2007. Số vụ việc bị nghi ngờ cấu kết bị Cơ quan xử

lý cạnh tranh của Hàn Quốc điều tra cũng xấp xỉ ở mức 30-40 vụ/năm. Tương tự, tại Nhật Bản, tuy số vụ việc hạn chế cạnh tranh bị xử lý vi phạm có xu hướng giảm trong giai đoạn 2003-2008, nhưng vẫn trên 80 vụ năm¹.

Số lượng thông kê thấp bất thường này chắc chắn không phản ánh sự hoàn hảo của môi trường cạnh tranh ở Việt Nam, đặc biệt là trong so sánh với các nước. Thay vào đó, điều này cho thấy một thực tế nhiều lo ngại: dường như các hành vi hạn chế cạnh tranh và cạnh tranh không lành mạnh trong thực tiễn Việt Nam hầu như không bị xử lý, ít nhất là thông qua các thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh trong Luật Cạnh tranh. Điều này dẫn tới câu hỏi: Liệu các thiết chế cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh có thực sự hiệu quả không? Từ đây, một loạt câu hỏi khác phát sinh như: Liệu có vấn đề vướng mắc nào từ góc độ của cơ quan quản lý cạnh tranh trong việc xử lý các vụ việc có liên quan tới các doanh nghiệp không (ví dụ doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp trực thuộc bộ ngành)? Liệu có cần thêm các thiết chế khác cùng tham gia vào việc thực thi pháp luật cạnh tranh để tăng hiệu quả thực thi??

Thứ hai, có một số lượng đáng kể các vụ việc nghi ngờ là hạn chế cạnh tranh nhưng lại không dẫn tới điều tra hạn chế cạnh tranh chính thức. Cụ thể, chỉ có khoảng 10% số vụ điều tra tiền tố tụng về hạn chế cạnh tranh được điều tra chính thức trong suốt chín năm thi hành Luật Cạnh tranh. Còn về các vụ cạnh tranh không lành mạnh, năm 2014, trong số 22 vụ điều tra tiền tố tụng thì cũng chỉ có bảy vụ điều tra chính thức, chiếm chưa đầy một phần ba.

Theo logic thông thường thì một khi đã tiến hành điều tra tiền tố tụng, rõ ràng là cơ quan quản lý cạnh tranh đã có lý do nhất định để nghi ngờ các hành vi liên quan. Cũng theo logic này, nếu đã tiến hành

¹ Số liệu của Hàn Quốc và Nhật Bản được thu thập dựa trên Báo cáo thường niên lần lượt của KFTC (Korea's Federal Trade Commission) và JFTC (Japan's Federal Trade Commission).

² Ở đây không bàn về năng lực thực thi của cơ quan nhà nước liên quan, bởi đây là vấn đề nội bộ của nhà nước mà không phải vấn đề trực tiếp tác động vào môi trường cạnh tranh.

điều tra tiền tố tụng, tức là khi cơ quan quản lý cạnh tranh đã bỏ ra một nguồn lực nhất định về thời gian và nhân lực cho việc này, cơ quan này sẽ không vì lý do thiếu nguồn lực hay các lý do khác để không bắt đầu điều tra chính thức. Do đó, việc có tới 90% vụ việc nghi ngờ hạn chế cạnh tranh, 70% vụ việc nghi ngờ cạnh tranh không lành mạnh kết thúc mà không có vụ điều tra chính thức nào được khởi xướng cho thấy dường như đây là dấu hiệu của việc pháp luật cạnh tranh chưa theo kịp thực tiễn.

Thực tế này khá trùng khớp với phân tích phía trên về khung khổ pháp luật liên quan tới các hành vi hạn chế cạnh tranh, theo đó việc quy định theo cách mô tả bề ngoài hành vi và liệt kê hành vi theo danh sách đóng sẽ hạn chế khả năng của cơ quan quản lý cạnh tranh trong việc tìm căn cứ để xác định và xử lý các hành vi hạn chế cạnh tranh.

Do đó, câu hỏi đặt ra là: Pháp luật cạnh tranh làm căn cứ để xử lý hành vi vi phạm cạnh tranh và bảo vệ cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng đã thực sự phù hợp với thực tiễn cạnh tranh hay chưa?

Thứ ba, không có số liệu thống kê về các vụ việc vi phạm pháp luật cạnh tranh của cơ quan nhà nước. Trong các Báo cáo thường niên của Cục Quản lý cạnh tranh, người ta không thấy có thông tin nào về số liệu cũng như tình hình vi phạm các quy định về hành vi bị cấm của các cơ quan nhà nước liên quan tới cạnh tranh. Tất nhiên, do cơ quan quản lý cạnh tranh không có thẩm quyền trong việc xử lý các vi phạm này nên có thể cơ quan này không thống kê được chính xác về số vụ vi phạm. Tuy nhiên, với tính chất là cơ quan quản lý về cạnh tranh, trong đó có chế định này, chắc chắn cơ quan này phải có những thông tin tổng thể về tình hình thực thi liên quan. Việc thiếu vắng các đánh giá bao quát về thực thi chế định này cho thấy trong quá trình thực thi và xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh nói chung, chế định này hầu như không được quan tâm theo dõi. Trong khi đó, như đã phân tích ở phần trên, đây là một chế định khá đặc thù của Việt Nam và rất có ý nghĩa trong bối cảnh nền kinh tế trong giai đoạn chuyển đổi với nhiều biểu

hiện rơi rớt từ nền kinh tế kế hoạch hóa, trong đó có việc nhiều cơ quan nhà nước (đặc biệt là ở địa phương) có hành vi can thiệp vào hoạt động cạnh tranh bình thường của doanh nghiệp. Điều này đặt ra vấn đề cần phải có nhận thức đầy đủ hơn về vai trò của chế định này trong pháp luật cạnh tranh Việt Nam.

Thực tiễn xử lý vụ việc bởi tòa án

Hiện không có số liệu thống kê nào về các vụ tranh chấp do vi phạm pháp luật cạnh tranh được xử lý bởi hệ thống tòa án Việt Nam. Điều này một phần xuất phát từ thông lệ thống kê vụ việc của các tòa án Việt Nam không theo các chế định pháp luật cụ thể (mà thường chỉ phân theo loại vụ việc dân sự, thương mại, hình sự hoặc theo một số chế định rất đặc thù như thừa kế, đất đai...).

Tuy nhiên, ngay cả khi có thống kê và được công khai, khó có thể kỳ vọng là số lượng các vụ việc liên quan tới pháp luật cạnh tranh được xử lý bởi hệ thống tòa án Việt Nam sẽ lớn bởi: (i) Hầu như không có thông tin nào trên các phương tiện thông tin đại chúng về các vụ việc vi phạm pháp luật cạnh tranh được xử lý bởi tòa án; (ii) Dường như đang có một sự hiểu nhầm khá phổ biến rằng vi phạm pháp luật cạnh tranh chỉ có thể được giải quyết duy nhất bởi các thiết chế xử lý vụ việc cạnh tranh trong pháp luật cạnh tranh và phần lớn các vụ việc cạnh tranh đều được xem xét bởi cơ quan quản lý cạnh tranh; và (iii) Tâm lý ít sử dụng tòa án cho các tranh chấp dân sự, thương mại của người Việt Nam (phương thức kiện ra tòa thường là phương thức cuối cùng được sử dụng khi các chủ thể không có bất kỳ biện pháp chính thức hay phi chính thức nào khác và bị bắt buộc phải bảo vệ lợi ích của mình).

3.4. Hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam

Trong nghiên cứu này, từ kinh nghiệm của thế giới, chúng tôi nhìn nhận chính sách cạnh tranh là tập hợp của các chính sách, pháp luật điều chỉnh và do đó tác động trực tiếp tới sự tồn tại cũng như năng lực và kết quả cạnh tranh của các chủ thể kinh doanh, bao gồm: (i) Chính

sách cạnh tranh về gia nhập thị trường (khung khổ pháp lý để các chủ thể hình thành và/hoặc bắt đầu hoạt động kinh doanh của mình trên thị trường); (ii) Chính sách cạnh tranh về hoạt động trên thị trường của chủ thể kinh doanh; (iii) Chính sách cạnh tranh về sản phẩm/hàng hóa ảnh hưởng tới cạnh tranh; và (iv) Chính sách hỗ trợ của Nhà nước đối với các ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh. Chính sách cạnh tranh của Việt Nam hiểu theo nghĩa như trên được thể hiện trong các văn bản pháp luật như Luật (của Quốc hội), Pháp lệnh (của Ủy ban Thường vụ Quốc hội), Nghị định (của Chính phủ), Quyết định của Thủ tướng Chính phủ và Thông tư (của Bộ).

Theo thông lệ từ trước tới nay ở Việt Nam, mặc dù thẩm quyền ban hành các văn bản pháp luật là khác nhau, trên thực tế, việc soạn thảo và thực thi các văn bản này đều thuộc về các bộ quản lý ngành. Văn bản thuộc chuyên môn nào sẽ do bộ phụ trách chuyên ngành đó soạn thảo và thực thi. Việt Nam hiện có 20 bộ, cơ quan ngang bộ có thẩm quyền soạn thảo và thực thi các văn bản pháp luật, trong đó có ít nhất 14 bộ ngành có quản lý trực tiếp các hoạt động kinh doanh trong các lĩnh vực kinh tế khác nhau thông qua các văn bản pháp luật do mình soạn thảo và chủ trì thực thi.

Điều này đồng nghĩa với việc mặc dù các văn bản thuộc diện “chính sách cạnh tranh” có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp tới cạnh tranh, chúng không được soạn thảo bởi một cơ quan chuyên môn về cạnh tranh mà là bởi các bộ ngành khác. Do đó, để có thể đánh giá, kiểm soát từ góc độ nội dung của các chính sách cạnh tranh này (xem chúng có phù hợp từ góc độ cạnh tranh không, có bóp méo cạnh tranh không, có cản trở cạnh tranh lành mạnh vượt quá mức cần thiết không...), sự tham gia của cơ quan chuyên môn về cạnh tranh chỉ có thể thực hiện được thông qua vai trò kiểm soát từ góc độ cạnh tranh của cơ quan này trong quá trình soạn thảo các văn bản pháp luật liên quan.

Quy trình soạn thảo các văn bản quy phạm pháp luật nói chung, trong đó có các văn bản được xếp vào diện “chính sách cạnh tranh” ở

Việt Nam, hiện được quy định tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ban hành vào tháng 6/2015 với nhiều sửa đổi trong quy trình xây dựng văn bản quy phạm pháp luật theo hướng minh bạch và có chất lượng hơn¹. Theo Luật này, tùy thuộc vào loại văn bản pháp luật mà quy trình xây dựng và mức độ kiểm soát có sự khác nhau. Đối với văn bản cấp Luật, Pháp lệnh, Nghị định thì quy trình kiểm soát chặt chẽ hơn rất nhiều so với văn bản cấp Thông tư, trong đó có chia ra các giai đoạn soạn thảo với sự tham gia ý kiến/xem xét của các chủ thể khác nhau ở từng giai đoạn với những vai trò là các “chốt chặn”, “màng lọc” để kiểm soát, rà soát các đề xuất quy định ở các góc độ khác nhau trước khi tới bước thông qua/ban hành. Đối với các văn bản cấp Thông tư thì việc lấy ý kiến hay kiểm soát từ các chủ thể bên ngoài đối với quá trình soạn thảo hạn chế hơn, phụ thuộc chủ yếu vào lựa chọn của cơ quan soạn thảo (mà không mang tính bắt buộc như đối với quy trình soạn thảo các văn bản cấp Nghị định trở lên).

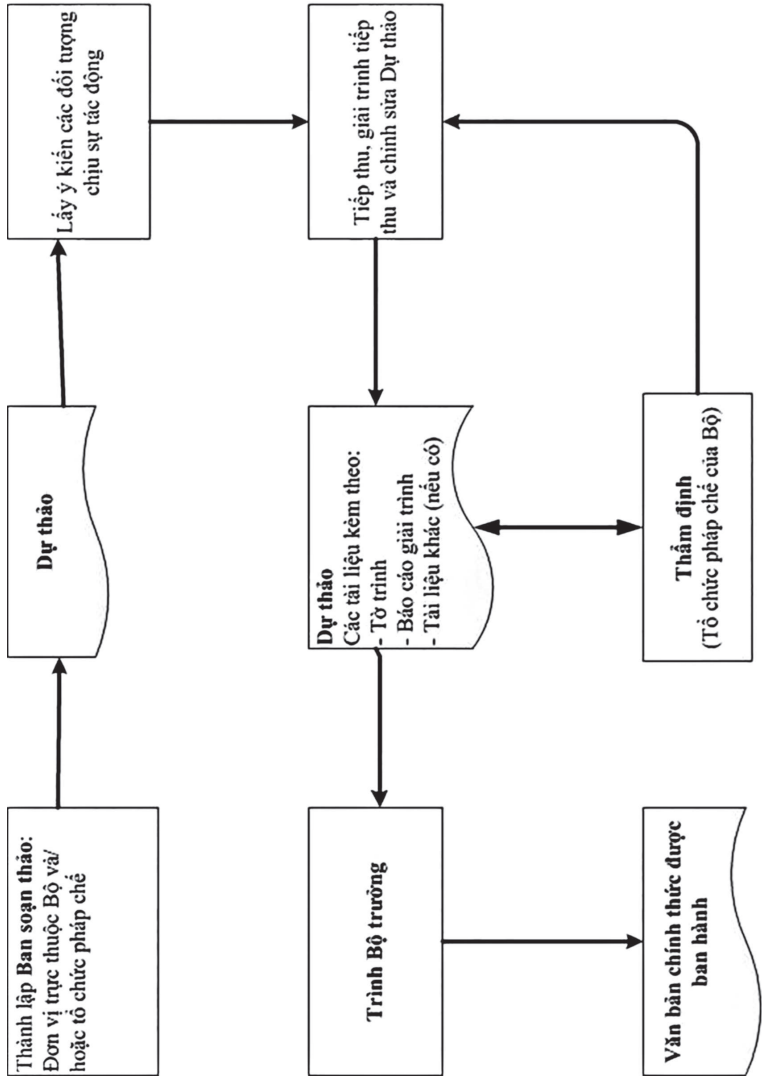
¹ Tính minh bạch của quy trình được nhấn mạnh tại các điều khoản sau của Luật Ban hành văn bản 2015:

Các Dự thảo phải được lấy ý kiến công khai các đối tượng chịu tác động (Điều 6);

Cơ quan chủ trì soạn thảo phải có trách nhiệm giải trình việc tiếp thu hay không tiếp thu ý kiến góp ý và đăng tải trên website điện tử (Điều 36);

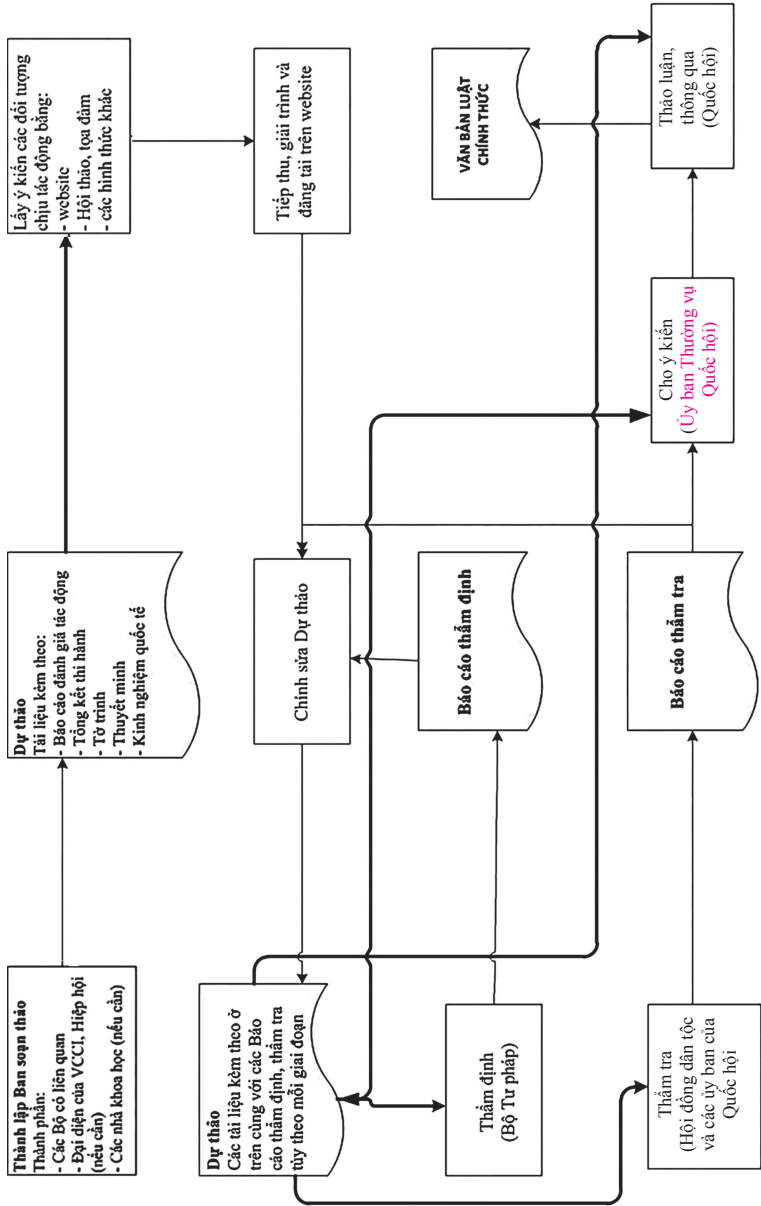
Các đối tượng chịu tác động có quyền tiếp cận thông tin nhiều hơn trước đó: tức là ngoài Dự thảo lấy ý kiến, họ có thể được tiếp cận với Tờ trình (Khoản 1, Điều 57).

Hình 3.2. Biểu đồ quy trình soạn thảo một Thông tư



Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu.

Hình 3.3. Biểu đồ quy trình soạn thảo một Luật



Nguồn: Tổng hợp của nhóm nghiên cứu.

Xem lại đúng chưa? bản cũ ghi UBT-BQH

Nhìn vào Hình 3.3, có thể thấy sự tham gia của nhiều chủ thể khác ngoài cơ quan chủ trì soạn thảo vào quá trình soạn thảo văn bản quy phạm pháp luật cấp Nghị định trở nên. Cụ thể, ở giai đoạn Dự thảo, xuất hiện vai trò của các cơ quan liên quan cũng như của các tổ chức, cá nhân chịu tác động. Sang các giai đoạn tiếp theo như Thẩm định dự thảo, Cho ý kiến đối với dự thảo, Thẩm tra dự thảo, và Thảo luận dự thảo, chúng ta lần lượt thấy sự tham gia của Bộ Tư pháp, Chính phủ, các Ủy ban của Quốc hội, và Quốc hội. Các nội dung tham gia như cho ý kiến/kiểm soát/rà soát dự thảo của các chủ thể bên ngoài thường bao gồm: sự cần thiết của việc ban hành văn bản; tính hợp hiến (phù hợp với Hiến pháp), thống nhất (phù hợp với các văn bản pháp luật cấp cao hơn), hợp lý, công bằng, khả thi, v.v.

Từ góc độ cạnh tranh, có một điều dễ nhận thấy là trong suốt quy trình soạn thảo và kiểm soát soạn thảo văn bản hiện tại của Việt Nam, ít nhất đối với các văn bản thuộc “chính sách cạnh tranh”, không có bước nào dành riêng cho việc kiểm soát dự thảo từ góc độ cạnh tranh của cơ quan chuyên môn về cạnh tranh. Tuy nhiên, việc kiểm soát các dự thảo từ góc độ cạnh tranh vẫn có thể được thực hiện gián tiếp thông qua: (i) Góp ý của Cục Quản lý cạnh tranh (trong góp ý chung của Bộ Công thương) đối với các dự thảo văn bản được cơ quan chủ trì soạn thảo gửi lấy ý kiến Bộ Công thương; và (ii) Góp ý của các chủ thể khác (đặc biệt là của các doanh nghiệp, hiệp hội) về các khía cạnh có ảnh hưởng tới cạnh tranh (ví dụ như về tính công bằng, khả thi, hợp lý).

Mặc dù Bộ Công thương là đơn vị được lấy ý kiến cho nhiều dự thảo văn bản thuộc phạm vi chính sách cạnh tranh, rất ít các trường hợp ý kiến này được thực hiện từ góc độ cạnh tranh, bởi Cục Quản lý cạnh tranh. Trên thực tế, phần lớn các ý kiến góp ý cho các văn bản liên quan tới kinh doanh do các Bộ ngành khác soạn thảo và lấy ý kiến Bộ Công thương được thực hiện bởi Vụ Pháp chế - Bộ Công thương. Về phía các doanh nghiệp và hiệp hội, tuy Nhà nước khuyến khích và tạo cơ chế cho người dân, doanh nghiệp, các tổ chức xã hội... tham gia vào quá trình hoạch định chính sách của Nhà nước, nhưng tính hiệu

quả của việc tham gia vẫn còn là hạn chế. Phần lớn các doanh nghiệp nhỏ và vừa (trên 90% tổng số doanh nghiệp đăng ký hoạt động) vẫn không quan tâm và/hoặc chưa ý thức được tầm quan trọng của việc tham gia xây dựng chính sách (theo kết quả khảo sát của hơn 8.000 doanh nghiệp dân doanh năm 2014 tại 63 tỉnh, thành phố do VCCI tiến hành cho biết, có đến 80% doanh nghiệp chưa từng tham gia góp ý kiến về các quy định, chính sách của Nhà nước). Các doanh nghiệp lớn thì quan tâm nhiều hơn tới các hoạt động này, nhưng các ý kiến góp ý của nhóm này, nếu không thận trọng, rất dễ khiến cho các quy định trở thành phản cạnh tranh, chỉ có lợi cho nhóm (một) doanh nghiệp đã nêu ý kiến/vận động chính sách liên quan mà bất lợi cho các doanh nghiệp còn lại. Hộp 3.5 minh họa một trường hợp như vậy.

Hộp 3.5. Thay đổi chính sách thuế từ đề xuất của một doanh nghiệp

Tháng 5/2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 24/2013/QĐ-TTg sửa đổi, bổ sung một điều khoản của Quyết định số 36/2011/QĐ-TTg trong đó điều chỉnh mức thuế nhập khẩu đối với xe ô tô chở người từ 09 chỗ ngồi trở xuống (kể cả lái xe) có dung tích xi lanh dưới 1.500 cc theo hướng tăng lên 25%-42%. Đây là mức tăng khá lớn, tạo ra bất lợi và sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp nhập khẩu ô tô với các doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp trong nước.

Quyết định này được ban hành dựa trên đề xuất của một doanh nghiệp sản xuất, lắp ráp ô tô trong nước. Và trong quá trình soạn thảo, việc lấy ý kiến công khai rất hạn chế. VCCI đã có ý kiến góp ý chỉ ra những điểm bất hợp lý và nguy cơ ảnh hưởng tới cạnh tranh của chính sách này nhưng không được tiếp thu và không nhận được phản hồi từ phía cơ quan chủ trì soạn thảo. Quyết định vẫn được ban hành với nội dung gần như tương tự nội dung của văn bản khi đang ở dạng Dự thảo.

Nguồn: Thu thập thông tin bởi nhóm nghiên cứu.

Cần chú ý rằng việc “kiểm soát gián tiếp về cạnh tranh” này, nếu có, thường cũng chỉ có thể thực hiện được một cách đầy đủ đối với các dự thảo văn bản cấp Nghị định trở lên (theo quy trình bắt buộc tại Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật). Còn đối với các dự thảo thông tư, do quy trình phần lớn là “việc nội bộ” của các bộ, từ thành phần soạn thảo đến cơ quan thẩm định và ký ban hành, và việc tham gia ý kiến từ bên ngoài chỉ hoàn toàn phụ thuộc vào thái độ cầu thị (có

lấy ý kiến không, lấy ý kiến ai) của cơ quan soạn thảo nên không có gì chắc chắn là các dự thảo này được xem xét/kiểm soát/cho ý kiến từ góc độ cạnh tranh.

Sự thiếu vắng vai trò và tiêu chí kiểm soát các dự thảo từ góc độ cạnh tranh trong quy trình soạn thảo các chính sách cạnh tranh hiện hành dẫn tới hệ quả là các quy định trong các chính sách cạnh tranh khi được ban hành hầu hết không quan tâm tới khía cạnh cạnh tranh. Do đó, rất nhiều quy định có tính phản cạnh tranh đã “lọt lưới”, được ban hành và có hiệu lực, gây ra tác động không nhỏ đến môi trường cạnh tranh ở Việt Nam. Rà soát dưới đây sẽ cho thấy một số khía cạnh phản cạnh tranh/làm méo mó cạnh tranh nổi bật trong các chính sách cạnh tranh hiện hành của Việt Nam.

3.4.1. Các chính sách cạnh tranh liên quan tới việc gia nhập thị trường

Các chính sách cạnh tranh liên quan tới việc gia nhập thị trường của các chủ thể kinh doanh bao gồm hai nhóm chính: các chính sách về điều kiện gia nhập thị trường và các chính sách về thủ tục gia nhập thị trường. Hai nhóm này được xét theo ngành nghề kinh doanh. Ngoài ra còn một nhóm chính sách khác về điều kiện gia nhập thị trường vừa xét theo ngành nghề kinh doanh vừa xét theo nguồn gốc vốn (chủ sở hữu vốn) của chủ thể kinh doanh.

3.4.1.1. Các chính sách về điều kiện gia nhập thị trường

Hiện trạng

Được hiểu là những yêu cầu, điều kiện về mặt pháp luật mà các chủ thể buộc phải đáp ứng¹ trước khi bắt đầu kinh doanh trong một (hoặc nhiều) thị trường nhất định, các điều kiện gia nhập thị trường

¹ Ở đây không bao gồm các thủ tục hành chính phục vụ quản lý nhà nước nói chung mà tất cả các chủ thể kinh doanh, trong tất cả các lĩnh vực kinh doanh đều phải đáp ứng, ví dụ thủ tục đăng ký kinh doanh (thủ tục để Nhà nước nhận diện, quản lý và thu thuế đối với mọi chủ thể kinh doanh).

được xem là một trong những yếu tố đầu tiên và cũng rất quan trọng tác động đến số lượng các chủ thể có thể tham gia thị trường, do đó ảnh hưởng tới hiện trạng cạnh tranh trong thị trường. Với ý nghĩa như vậy, từ góc độ cạnh tranh, dù là các điều kiện áp dụng chung và công bằng đối với tất cả các chủ thể muốn gia nhập thị trường, các chính sách pháp luật về điều kiện gia nhập thị trường có thể là những rào cản không cần thiết hoặc vượt quá mức cần thiết đối với các chủ thể kinh doanh khi muốn tham gia thị trường, qua đó giới hạn một cách bất hợp lý số lượng chủ thể cạnh tranh trên thị trường và vì vậy có thể làm hạn chế cạnh tranh.

Theo hệ thống pháp luật về kinh doanh ở Việt Nam, điều kiện gia nhập thị trường đối với các chủ thể kinh doanh được quản lý theo các ngành, nghề mà các chủ thể này dự định kinh doanh. Hiện nay, có ba nhóm ngành, nghề kinh doanh - tương ứng với đó là ba cơ chế quản lý về gia nhập thị trường riêng biệt, bao gồm:

- Nhóm các ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh: Đây là nhóm các ngành nghề mà các chủ thể không được phép kinh doanh - nói cách khác, rào cản gia nhập thị trường đối với nhóm này là tuyệt đối và không thể vượt qua; do đó, cạnh tranh cũng bị triệt tiêu hoàn toàn và không tồn tại các thị trường này ở Việt Nam;
- Nhóm các ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện: Để kinh doanh trong các ngành nghề này, các chủ thể phải đáp ứng đầy đủ các điều kiện do pháp luật quy định trước khi tiến hành kinh doanh (đối với trường hợp ngành, nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện nhưng không phải cấp phép) hoặc phải được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp phép rồi mới được tiến hành kinh doanh (đối với trường hợp ngành nghề kinh doanh có điều kiện dưới dạng cấp phép); Nói cách khác, đây là nhóm tồn tại các rào cản gia nhập thị trường;
- Nhóm các ngành, nghề tự do đầu tư kinh doanh: Ngoài hai nhóm ngành, nghề trên, ở tất cả các ngành nghề khác, các chủ thể được tự do kinh doanh mà không cần phải xin phép và/hoặc đáp

ứng bất kỳ điều kiện nào theo quy định của pháp luật. Như vậy, đây là các ngành nghề không có rào cản gia nhập thị trường, và các chủ thể kinh doanh có quyền tự do tiến hành hoạt động kinh doanh, cạnh tranh với các chủ thể khác mà không phải vượt qua bất kỳ rào cản gia nhập thị trường nào.

Nhóm các ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh (rào cản tuyệt đối) và các ngành nghề được tự do kinh doanh (không có rào cản nào cả) được áp dụng đối với tất cả các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế, vì vậy yếu tố ảnh hưởng đối với tính cạnh tranh của các chủ thể trong thị trường không được đặt ra ở đây.

Nhóm các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện, với các rào cản gia nhập thị trường, được cho là sẽ tác động làm méo mó môi trường cạnh tranh trong lĩnh vực liên quan nếu các điều kiện kinh doanh (dưới hình thức giấy phép hoặc không giấy phép) khi được áp dụng sẽ tạo ra hệ quả: Phân biệt đối xử một cách bất hợp lý giữa các chủ thể trong cùng điều kiện và tạo ra lợi thế cạnh tranh cho một số chủ thể; Ngăn cản sự tham gia thị trường của một số chủ thể và/hoặc bảo vệ vị thế cạnh tranh của các chủ thể sẵn có/đã tồn tại và đang hoạt động trên thị trường; Thiết lập các rào cản theo hướng can thiệp vào quyền tự quyết của các chủ thể trong các quyết định về hoạt động kinh doanh, từ đó làm giảm lợi thế cạnh tranh của chủ thể kinh doanh.

Trong một thời gian dài kể từ khi có những quy định đầu tiên thừa nhận kinh tế thị trường và cạnh tranh, ở Việt Nam không tồn tại một cơ chế nào kiểm soát việc ban hành và áp dụng các rào cản gia nhập thị trường. Cụ thể, trước năm 2005, trong pháp luật Việt Nam về kinh doanh nói chung, không có định nghĩa về điều kiện kinh doanh, thẩm quyền ban hành các điều kiện kinh doanh không bị giới hạn và mục tiêu ban hành các quy định về điều kiện kinh doanh cũng không được xác định rõ ràng. Chính vì vậy, giữa các cơ quan nhà nước với nhau thường có cách hiểu và/hoặc diễn giải khác nhau về điều kiện kinh doanh cũng như xác định các mục tiêu quản lý nhà nước khi áp đặt điều kiện kinh doanh đối với một ngành, nghề nào đó. Điều này cũng dẫn đến tình

trạng là nhiều điều kiện kinh doanh được ban hành không rõ mục tiêu quản lý, hoặc để phục vụ các mục tiêu không phù hợp, có tính cản trở đối với sự phát triển của thị trường hay để bảo vệ cho một nhóm lợi ích nhất định. Và điều đáng quan ngại hơn cả là do không có giới hạn nào về thẩm quyền ban hành các điều kiện kinh doanh nên rất nhiều điều kiện kinh doanh được ban hành ở văn bản cấp bộ và địa phương - như một dạng hoạt động quản lý hành chính, không được kiểm soát chặt chẽ và vì vậy tạo ra một “rừng” các điều kiện kinh doanh phức tạp về nội dung, nhiều về số lượng, dưới vô số các dạng thức, tên gọi khác nhau (chấp thuận, ý kiến đồng ý, phê chuẩn/duyet, báo cáo...). Hệ quả chung là môi trường cạnh tranh trong các lĩnh vực ngành nghề có các điều kiện kinh doanh này bị bóp méo, tạo ra lợi thế cạnh tranh cho các nhóm chủ thể nhất định và gây ra thiệt hại cho các chủ thể cạnh tranh khác cũng như người tiêu dùng¹.

Cơ chế kiểm soát các rào cản thị trường chỉ chính thức hình thành từ năm 2005, với sự ra đời của Luật Doanh nghiệp 2005. Cụ thể, trong Luật này, lần đầu tiên việc ban hành các quy định chứa các rào cản gia nhập thị trường dưới hình thức các điều kiện kinh doanh ở Việt Nam đã được đưa vào khung khổ, qua đó được kiểm soát. Cụ thể, tại Luật này: (i) các điều kiện kinh doanh được định nghĩa một cách đầy đủ² (qua đó nhận diện được các điều kiện kinh doanh trá hình núp dưới các tên gọi khác nhau); (ii) cơ chế nhằm rà soát định kỳ và thường xuyên các điều kiện kinh doanh để loại bỏ các rào cản gia nhập thị trường bất

¹ Xem thêm Báo cáo rà soát các giấy phép kinh doanh năm 2005 của VCCI; Báo cáo rà soát 37 giấy phép kinh doanh năm 2007 của VCCI; Báo cáo rà soát các giấy phép kinh doanh năm 2008 của CIEM, Báo cáo tổng kết thi hành Luật Doanh nghiệp 2005 năm 2013 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư...

² Khoản 2 Điều 7 Luật Doanh nghiệp 2005 “Điều kiện kinh doanh là yêu cầu mà doanh nghiệp phải có hoặc phải thực hiện khi kinh doanh ngành, nghề cụ thể, được thể hiện bằng giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, chứng chỉ hành nghề, chứng nhận bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp, yêu cầu về vốn pháp định hoặc yêu cầu khác.”

hợp lý, không cần thiết cũng được quy định¹; và (iii) thẩm quyền ban hành các điều kiện kinh doanh cũng được giới hạn chỉ ở các văn bản cấp Luật, Pháp lệnh, Nghị định, Quyết định của Thủ tướng - tức là loại bỏ thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh của các bộ, địa phương, vốn là các chủ thể ban hành các điều kiện kinh doanh chiếm tỷ lệ lớn nhất trong tổng số các điều kiện kinh doanh tồn tại vào thời điểm đó.

Năm 2014, các quy định về điều kiện kinh doanh trong Luật Doanh nghiệp 2005 nói trên được chuyển sang Luật Đầu tư năm 2014 với một số bổ sung quan trọng, trong đó phải kể đến: (i) giới hạn các mục tiêu ban hành điều kiện kinh doanh, cụ thể, theo Luật này, các điều kiện kinh doanh chỉ được ban hành vì *“lý do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng”*² - như vậy, ngoại trừ các điều kiện nhằm bảo vệ các trật tự công này, cơ quan nhà nước không được ban hành bất kỳ điều kiện ràng buộc nào cho việc gia nhập thị trường của các chủ thể trong mọi ngành nghề đầu tư kinh doanh, và (ii) xây dựng và công khai một Danh mục về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện, qua đó minh bạch hóa chính sách về điều kiện đầu tư kinh doanh.

Như vậy, có thể nói Luật Doanh nghiệp 2005 và Luật Đầu tư 2014 đã tạo ra khung khổ cơ bản để kiểm soát các rào cản gia nhập thị trường ở Việt Nam. Tất nhiên, mục tiêu kiểm soát các rào cản gia nhập thị trường của Luật Doanh nghiệp 2005 và Luật Đầu tư 2014 là nhằm bảo vệ và đảm bảo sự cân bằng giữa quyền tự do kinh doanh của các chủ thể kinh doanh và các lợi ích công cộng chứ không phải xuất phát từ mục tiêu thiết lập hay bảo vệ môi trường cạnh tranh. Dù vậy, việc thực thi các quy định pháp luật này nếu được triển khai đầy đủ cũng đồng thời dẫn tới kết quả tạo lập và duy trì môi trường kinh doanh

¹ Khoản 3 Điều 7 Luật Doanh nghiệp 2005 “Chính phủ định kỳ rà soát, đánh giá lại toàn bộ hoặc một phần các điều kiện kinh doanh; bãi bỏ hoặc kiến nghị bãi bỏ các điều kiện không còn phù hợp; sửa đổi hoặc kiến nghị sửa đổi các điều kiện bất hợp lý; ban hành hoặc kiến nghị ban hành điều kiện kinh doanh mới theo yêu cầu quản lý nhà nước”.

² Khoản 1 Điều 7 Luật Đầu tư năm 2014.

bình đẳng, công bằng cho các chủ thể kinh doanh vì lợi ích của người tiêu dùng.

Ngoài cơ chế kiểm soát các rào cản gia nhập thị trường trong Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Đầu tư 2014 và các văn bản hướng dẫn hai Luật này, trong hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam, không có cơ chế nào khác kiểm soát các rào cản gia nhập thị trường.

Đánh giá

Như đã đề cập, xét một cách chặt chẽ, ở Việt Nam chưa có một cơ chế kiểm soát các rào cản gia nhập thị trường nhằm mục tiêu bảo vệ môi trường cạnh tranh. Tuy nhiên, Việt Nam lại có cơ chế kiểm soát vấn đề này nhằm mục tiêu bảo vệ quyền tự do kinh doanh, hạn chế sự can thiệp của Nhà nước vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, và do đó gián tiếp góp phần thiết lập môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh.

Cơ chế này một mặt cho phép giảm tải nguồn nhân lực cũng như cơ sở vật chất cho Nhà nước trong kiểm soát rào cản gia nhập thị trường (chỉ một cơ chế nhưng có thể thực hiện cả mục tiêu bảo vệ lợi ích công cộng và mục tiêu bảo vệ cạnh tranh), mặt khác cũng tạo ra những bất cập nhất định. Thứ nhất, do chỉ đặt mục tiêu bảo vệ lợi ích công cộng, việc thực hiện cơ chế kiểm soát rào cản gia nhập thị trường trong pháp luật doanh nghiệp và đầu tư không quan tâm tới việc đánh giá tác động của các rào cản gia nhập thị trường dự kiến ban hành từ góc độ môi trường cạnh tranh. Và, thứ hai, do không có chuyên sâu về cạnh tranh, các cơ quan thực thi pháp luật doanh nghiệp và đầu tư dù có tiến hành đánh giá tác động với môi trường cạnh tranh của các rào cản gia nhập thị trường khi “gác cửa” các quy định mới được ban hành hoặc khi rà soát tổng kết thi hành các quy định cũng được suy đoán là không có đủ chuyên môn và kinh nghiệm cần thiết để đánh giá khía cạnh cạnh tranh của các rào cản này.

Ngoài ra, ngay cả khi mục tiêu bảo vệ cạnh tranh có thể gián tiếp đạt được thông qua “lưới lọc” các điều kiện kinh doanh của pháp luật doanh nghiệp và đầu tư thì cơ chế kiểm soát các rào cản gia nhập thị

trường hiện tại của Việt Nam cũng còn nhiều bất cập, chưa thực sự kiểm soát được tình hình, đặc biệt là ở khía cạnh thực thi. Cụ thể, cơ chế kiểm soát các rào cản gia nhập thị trường trong pháp luật đầu tư kinh doanh chỉ đặt ra yêu cầu đối với việc ban hành các rào cản gia nhập thị trường mà không có quy trình giám sát việc thực hiện các yêu cầu này. Luật Doanh nghiệp 2005 đặt ra các tiêu chí cho về nội dung và thẩm quyền ban hành điều kiện kinh doanh nhưng lại không có thủ tục nào kiểm soát các điều kiện kinh doanh khi chúng được ban hành mới/sửa đổi bởi rất nhiều các cơ quan quản lý chuyên ngành.

Rà soát tổng thể các điều kiện kinh doanh (rào cản gia nhập thị trường) trong các ngành kinh doanh hiện nay cho thấy hiện vẫn còn tồn tại nhiều loại điều kiện kinh doanh bất hợp lý, gây phương hại tới cạnh tranh giữa các chủ thể ngay ở giai đoạn đầu tiên - gia nhập thị trường. Các bất cập này có thể phân thành bốn loại sau đây.

Loại rào cản 1 - Các rào cản về vốn pháp định (vốn tối thiểu phải có trước khi hoạt động kinh doanh)

Trong một số ngành nghề kinh doanh ở Việt Nam, các cơ quan quản lý nhà nước có xu hướng sử dụng vốn pháp định như là điều kiện bắt buộc áp dụng đối với các chủ thể muốn kinh doanh trong ngành nghề đó, với quan điểm: yêu cầu về vốn sẽ đảm bảo chất lượng của các hàng hóa, dịch vụ mà doanh nghiệp cung cấp, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng và khiến cho doanh nghiệp có đủ sức cạnh tranh trên thị trường.

Tuy nhiên, quan điểm này lại không tính tới quy luật cạnh tranh chung của nền kinh tế thị trường, theo đó trong phần lớn các ngành nghề kinh doanh, vốn không phải là yếu tố quyết định năng lực cạnh tranh của các chủ thể. Trong một số ngành nghề, các chủ thể vốn ít hay nhiều nếu tìm được ra yếu tố cạnh tranh riêng cho sản phẩm của mình đều có thể tìm ra khu vực thị trường hoặc phân tầng khách hàng riêng của mình. Chủ thể không có năng lực cạnh tranh sẽ tự nhiên bị đào thải mà không cần sự can thiệp bằng yêu cầu cứng về vốn từ phía Nhà nước. Trong nhiều ngành nghề, không nhất thiết phải có một số vốn

cứng nhất định mới có thể khởi nghiệp được, nhất là các ngành nghề liên quan đến cung cấp các dịch vụ.

Quan điểm này cũng không tính tới thực tế là bên cạnh các điều kiện kinh doanh, còn có nhiều các cơ chế khác để bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng, ví dụ thông qua các cơ chế như khởi kiện dân sự, trọng tài. Hơn nữa, ngay cả khi các yêu cầu về vốn là hợp lý và cần thiết thì cũng đang có một thực tế bất cập khác, đó là phần lớn các quy định yêu cầu về vốn pháp định đối với một số ngành nghề lại được đưa ra không dựa trên bất kỳ một căn cứ hợp lý nào. Không ai rõ tại sao đối với ngành nghề đó thì phải có số vốn tối thiểu là X đồng mà không phải Y đồng? Với số vốn đó thì sẽ đảm bảo cho hoạt động gì của doanh nghiệp? Thông thường, các giải trình chính sách thường không nhắc đến các căn cứ này.

Hộp 3.6. Điều kiện về vốn đối với hoạt động kinh doanh dịch vụ bảo vệ

Theo quy định tại khoản 1 Điều 9 Nghị định số 52/2008/NĐ-CP ngày 22/4/2008 về quản lý kinh doanh dịch vụ bảo vệ thì “mức vốn pháp định đối với ngành nghề kinh doanh dịch vụ bảo vệ là 2.000.000.000 đồng (hai tỷ đồng)”.

Yêu cầu về vốn đối hoạt động kinh doanh dịch vụ bảo vệ dường như chưa hợp lý và không rõ về mục tiêu quản lý. Dịch vụ bảo vệ là ngành nghề cung cấp dịch vụ, tương tự như rất nhiều ngành nghề cung cấp dịch vụ khác trên thị trường, không nhất thiết phải yêu cầu phải có số vốn tối thiểu khi hoạt động. Nếu cho rằng, yêu cầu về vốn để đảm bảo chất lượng cũng như tính chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ này, thì điều này là không cần thiết, bởi với nhu cầu và tính cạnh tranh trên thị trường thì tự bản thân các doanh nghiệp phải nỗ lực để đảm bảo chất lượng cung cấp dịch vụ để có thể tồn tại và phát triển. Và chưa có bằng chứng rõ ràng nào chứng minh, tiềm lực tài chính sẽ đảm bảo về chất lượng dịch vụ trong hoạt động này. Về gần trách nhiệm của các chủ thể kinh doanh khi yêu cầu về vốn cũng chưa chắc là lý do hợp lý, bởi vì các quy định trong pháp luật dân sự đã đảm bảo quyền lợi cho bên bị thiệt hại. Cũng như chưa tìm thấy mối liên hệ giữa đảm bảo trật tự công - theo quy định tại Luật Đầu tư năm 2014 với điều kiện kinh doanh của dịch vụ bảo vệ.

Khi tính hợp lý của yêu cầu về vốn đối với dịch vụ bảo vệ cần xem xét lại thì quy định này sẽ là rào cản đáng kể khiến cho nhiều chủ thể không có cơ hội để tham gia vào thị trường cung cấp dịch vụ bảo vệ vì không đáp ứng được yêu cầu về vốn.

Nguồn: Thu thập thông tin và phân tích bởi nhóm nghiên cứu.

Loại rào cản 2 - Các rào cản về năng lực tài sản

Điều kiện về quy mô doanh nghiệp thường là các yêu cầu về các cơ sở vật chất mà doanh nghiệp phải đáp ứng nếu muốn sản xuất, kinh doanh trong một ngành, nghề nhất định, thể hiện ở các dạng như: diện tích tối thiểu của nhà xưởng/nhà kho; năng suất tối thiểu của máy móc/ thiết bị; số lượng tối thiểu tài sản, phương tiện của doanh nghiệp; yêu cầu liên quan đến cơ sở vật chất khác mà doanh nghiệp phải đáp ứng.

Với những quy định về quy mô/năng lực như trên, các chủ thể kinh doanh phải có năng lực tài chính nhất định mới có thể đáp ứng được. Đây là một rào cản đáng kể đối với những đối tượng muốn khởi nghiệp nhưng không có số vốn nhất định hoặc sẽ loại bỏ một số doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ đang hoạt động ra khỏi thị trường. Lúc này, thị trường sẽ chỉ có các “ông lớn” thỏa mãn được các điều kiện gia nhập thị trường của Nhà nước, và do đó, số lượng chủ thể kinh doanh trong thị trường đó đã bị hạn chế hơn nhiều so với trường hợp không có các rào cản này.

Để giải thích cho các quy định về điều kiện kinh doanh dạng này, một số nhà làm chính sách cho rằng chất lượng sản phẩm, dịch vụ trên thị trường có nhiều hạn chế, tác động đến quyền lợi của người tiêu dùng và làm giảm sức cạnh tranh của doanh nghiệp nội địa với doanh nghiệp nước ngoài, vì vậy nhất thiết phải yêu cầu những điều kiện nhất định đối với doanh nghiệp, để khắc phục những hạn chế trên.

Những biện giải về chính sách này thường khó thuyết phục, bởi Nhà nước không nên thay người tiêu dùng lựa chọn các sản phẩm phù hợp với nhu cầu của mình. Nhà nước chỉ nên can thiệp khi thị trường có khuyết tật để đảm bảo lợi ích công cộng, và vì vậy, cần phải xác định chính xác những lĩnh vực, yếu tố nào cần phải can thiệp để tránh việc sự can thiệp của Nhà nước làm cho thị trường trở nên méo mó và tạo ra các rào cản cạnh tranh bất hợp lý.

Hộp 3.7. Điều kiện kinh doanh xuất khẩu gạo

Theo quy định của pháp luật, thương nhân muốn kinh doanh xuất khẩu gạo phải đáp ứng đủ các điều kiện sau:

Có ít nhất 01 (một) kho chuyên dùng với sức chứa tối thiểu 5.000 (năm nghìn) tấn thóc, phù hợp quy chuẩn chung do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành;

Có ít nhất 01 (một) cơ sở xay, xát thóc, gạo với công suất tối thiểu 10 tấn thóc/giờ, phù hợp quy chuẩn chung do Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn ban hành;

Kho chứa, cơ sở xay, xát phải thuộc sở hữu của thương nhân và phải nằm trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có thóc, gạo hàng hóa xuất khẩu hoặc có cảng biển quốc tế có hoạt động xuất khẩu thóc, gạo tại thời điểm thương nhân đề nghị cấp Giấy chứng nhận.

Thật khó để lý giải tại sao đối với ngành xuất khẩu gạo, các thương nhân lại phải đáp ứng các điều kiện về quy mô trên. Thực tế thì các doanh nghiệp xuất khẩu gạo có thể thuê kho chuyên dùng, hoặc thuê cơ sở xay, xát gạo từ các thương nhân khác chứ không nhất thiết là phải sở hữu các loại cơ sở vật chất này mà vẫn có thể đảm bảo được hoạt động kinh doanh của mình.

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định số 109/2010/NĐ-CP của Chính phủ ngày 4/11/2010 về kinh doanh xuất khẩu gạo.

Hộp 3.8. Điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô

Bên cạnh các điều kiện về kỹ thuật (như yêu cầu về an toàn kỹ thuật và bảo vệ môi trường của xe ô tô; xe phải gắn thiết bị giám sát hành trình; yêu cầu sức khỏe, trình độ của người lái xe...) được cho là hợp lý để bảo vệ lợi ích công cộng liên quan (an toàn giao thông), pháp luật về kinh doanh vận tải bằng ô tô hiện đang có một số quy định không liên quan tới vấn đề này, ví dụ quy định về quy mô tối thiểu của doanh nghiệp.

Cụ thể: Đối với kinh doanh hành khách theo tuyến cố định: doanh nghiệp có trụ sở ở các thành phố trực thuộc Trung ương phải có từ 20 xe trở lên; doanh nghiệp có trụ sở đặt tại các địa phương còn lại từ 10 xe trở lên; trụ sở tại huyện nghèo theo quy định của Chính phủ từ 05 (năm) xe trở lên; tương tự, đối với các loại kinh doanh vận tải khác, số lượng xe doanh nghiệp phải đáp ứng là khác nhau dựa trên căn cứ về địa bàn mà doanh nghiệp có trụ sở chính.

Trong khi đó, hiện chưa có khảo sát hoặc bằng chứng có tính thuyết phục nào chứng minh doanh nghiệp quy mô lớn thì ít gây tai nạn hơn doanh nghiệp quy mô nhỏ, ít xe hơn.

Chính sách này, bên cạnh việc cản trở các chủ thể kinh doanh vốn nhỏ muốn gia nhập thị trường vận tải hành khách bằng ô tô, còn “góp phần” loại bỏ khỏi thị trường rất nhiều doanh nghiệp nhỏ, siêu nhỏ đang kinh doanh trên thị trường vì không đáp ứng được các điều kiện về quy mô doanh nghiệp nên không được tiếp tục tồn tại.

Nguồn: Trích dẫn tại Nghị định số 86/2014/NĐ-CP của Chính phủ ngày 10/9/2015 về kinh doanh và điều kiện kinh doanh vận tải bằng xe ô tô.

Loại 3 - Các rào cản về năng lực chuyên môn

Các điều kiện này thường thể hiện ở dạng yêu cầu doanh nghiệp phải có một đơn vị, bộ phận chuyên trách phụ trách chuyên môn nào đó. Mặc dù Luật Doanh nghiệp 2014 cho phép doanh nghiệp có quyền “tự chủ kinh doanh và lựa chọn hình thức tổ chức kinh doanh”¹, tức được tự do quyết định mô hình tổ chức, các bộ phận trong doanh nghiệp để đảm bảo khai thác hiệu quả nhất nguồn lao động phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh, nhưng các điều kiện gia nhập thị trường trong pháp luật chuyên ngành đã đặt ra những rào cản riêng về vấn đề này. Từ góc độ cạnh tranh, những yêu cầu có tính bắt buộc liên quan đến tổ chức hoạt động, dạng như: doanh nghiệp muốn kinh doanh trong ngành, lĩnh vực này bắt buộc phải có bộ phận pháp lý, bộ phận bảo vệ, v.v., bên cạnh việc có tính chất cản trở đến quyền tự quyết của doanh nghiệp trong hoạt động tổ chức kinh doanh, còn gây khó khăn rất lớn cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa, khi họ phải bỏ thêm chi phí cho hoạt động kinh doanh (mà đáng ra họ không phải gánh chịu), giảm ưu thế cạnh tranh với các đối thủ khác trên thị trường.

Hộp 3.9. Điều kiện kinh doanh đại lý tàu biển

Theo quy định của pháp luật thì một trong các điều kiện mà doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ đại lý tàu biển phải đáp ứng là phải có bộ phận thực hiện công tác pháp chế doanh nghiệp. Lý do đưa ra là để đảm bảo các doanh nghiệp hiểu biết pháp luật và có thể xử lý được các vụ việc tranh chấp, đặc biệt là tranh chấp với doanh nghiệp nước ngoài.

Lập luận này thực tế là không thuyết phục bởi thị trường dịch vụ pháp lý ở Việt Nam khá phong phú, và các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ đại lý tàu biển hoàn toàn có thể thuê dịch vụ này để đáp ứng nhu cầu khi cần thiết.

Trong khi đó, việc phải có thêm một bộ phận trong cơ cấu doanh nghiệp sẽ gia tăng chi phí gia nhập thị trường cho doanh nghiệp, từ đó tạo ra rào cản nhất định đối với các chủ thể có quy mô vốn nhỏ muốn gia nhập thị trường này cũng như làm tăng chi phí cho các doanh nghiệp đang hoạt động.

Nguồn: Trích dẫn trong Nghị định số 30/2014/NĐ-CP về điều kiện kinh doanh vận tải biển và dịch vụ hỗ trợ vận tải biển.

¹ Điều 7 Luật Doanh nghiệp năm 2014.

Loại 4 - Rào cản gia nhập thị trường dưới các hình thức khác về thủ tục, quy trình mà một số chủ thể không thể đáp ứng

Điều kiện kinh doanh có tính cản trở hoặc loại bỏ khỏi thị trường các chủ thể kinh doanh còn thể hiện ở dạng đặt ra các yêu cầu mang tính hình thức (không gắn với năng lực chủ thể), ví dụ các yêu cầu về thủ tục, quy trình, giấy tờ, hồ sơ... mà rất ít chủ thể có thể đáp ứng được điều kiện này, từ đó tạo ra vị thế cạnh tranh cho một số các chủ thể khác.

Hộp 3.10. Điều kiện nhập khẩu ô tô từ 09 chỗ ngồi trở xuống

Tháng 5/2011, Bộ Công thương có ban hành Thông tư số 20/2011/TT-BCT quy định bổ sung thủ tục nhập khẩu xe ô tô chở người loại từ 09 (chín) chỗ ngồi trở xuống, theo đó thương nhân nhập khẩu phải nộp bổ sung thêm các giấy tờ:

- Giấy chỉ định hoặc Giấy ủy quyền là nhà nhập khẩu, nhà phân phối của chính hãng sản xuất, kinh doanh loại ô tô đó hoặc hợp đồng đại lý của chính hãng sản xuất, kinh doanh loại ô tô đó đã được cơ quan đại diện ngoại giao Việt Nam ở nước ngoài hợp pháp hóa lãnh sự theo quy định của pháp luật.
- Giấy chứng nhận cơ sở bảo hành, bảo dưỡng ô tô đủ điều kiện do Bộ Giao thông vận tải cấp.
- Yêu cầu phải có Giấy ủy quyền của chính hãng có thể tạo ra ưu thế cho một số thương nhân đã có Giấy ủy quyền, những thương nhân khác không có giấy tờ này, muốn được tiếp tục kinh doanh ô tô nhập khẩu, phải mua qua một khâu trung gian là các thương nhân này. Điều này một mặt làm méo mó cạnh tranh giữa hai nhóm thương nhân, mặt khác cũng khiến người tiêu dùng phải trả giá cao hơn cho các sản phẩm nhập khẩu này.

Nguồn: Trích dẫn từ Thông tư số 20/2011/TT-BCT quy định bổ sung thủ tục nhập khẩu xe ô tô chở người loại từ chín chỗ ngồi trở xuống.

3.4.1.2. Thủ tục gia nhập thị trường

Thủ tục gia nhập thị trường là những thủ tục hành chính mà doanh nghiệp phải thực hiện để được thừa nhận tư cách pháp lý, như thủ tục đăng ký kinh doanh/cấp phép thành lập, hoặc quyền kinh doanh, như thủ tục đăng ký đầu tư, cấp phép kinh doanh đối với các ngành nghề kinh doanh có điều kiện dưới dạng giấy phép, để chính thức tham gia vào thị trường.

Về mặt nguyên tắc, các thủ tục này, dù chung hay đặc thù, đều được áp dụng chung cho tất cả các chủ thể muốn gia nhập thị trường liên quan, nên không tạo ra lợi thế hay bất lợi thế cạnh tranh cho các chủ thể/nhóm chủ thể nào. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn tồn tại những bất cập trong một số các quy định về quy trình, thủ tục gia nhập thị trường khiến cho quá trình thực thi bị méo mó, qua đó tạo ra lợi thế cạnh tranh thực tế cho một số chủ thể/nhóm chủ thể nhất định trong việc tiếp cận cùng một thị trường. Dưới đây là các bất cập chính liên quan đến vấn đề này.

Thủ tục thừa nhận tư cách pháp lý

Theo quy định hiện hành thì đối với phần lớn các ngành nghề, thủ tục này là thủ tục đăng ký kinh doanh và/hoặc đầu tư, được quy định trong pháp luật doanh nghiệp và pháp luật đầu tư; đối với một số ít ngành đặc thù (cụ thể bao gồm bốn ngành: ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, và dầu khí) thì đó là thủ tục cấp phép thành lập, được quy định trong pháp luật chuyên ngành.

Đăng ký doanh nghiệp được xem là thủ tục khai sinh ra doanh nghiệp. Bất kỳ chủ thể nào muốn kinh doanh dưới hình thức doanh nghiệp, ở tất cả các ngành nghề kinh doanh (trừ bốn ngành nghề đặc thù) đều phải trải qua thủ tục này. Từ Luật Doanh nghiệp 2005, các thủ tục đăng ký kinh doanh đã được thiết kế tương đối thông thoáng. Tới Luật Doanh nghiệp 2014, thủ tục đăng ký kinh doanh tiếp tục được có những cải tiến mới về thủ tục hành chính, giúp cho các chủ thể kinh doanh tương đối bình đẳng trong việc tiếp cận thị trường.

Hộp 3.11. Những điểm cải cách trong thủ tục đăng ký kinh doanh theo Luật Doanh nghiệp 2014

Phần lớn các thay đổi dưới đây xuất phát từ mục tiêu khắc phục các bất cập trong thủ tục đăng ký kinh doanh tại Luật Doanh nghiệp 2005, vốn đã tạo ra dư địa để các đơn vị hành chính nhà nước diễn giải, thi hành theo các cách khác nhau (dễ với doanh nghiệp này, khó với doanh nghiệp khác), qua đó ảnh hưởng tới vị thế cạnh tranh của các chủ thể này khi họ gia nhập thị trường.

- Giấy chứng nhận doanh nghiệp không còn ghi tên ngành, nghề đăng ký doanh nghiệp.
- Hồ sơ đăng ký: đã loại bỏ các tài liệu có tính chất chứng minh doanh nghiệp đáp ứng đủ điều kiện đối với những ngành nghề kinh doanh có điều kiện tại thời điểm đăng ký doanh nghiệp.
- Thời gian: rút ngắn đáng kể thời gian giải quyết từ 07 (bảy) ngày làm việc xuống còn 03 (ba) ngày làm việc.
- Doanh nghiệp có quyền quyết định số lượng và mẫu dấu. Và không phải thực hiện thủ tục xin cấp dấu, thay vào đó chỉ phải thực hiện thủ tục thông báo mẫu dấu cho cơ quan đăng ký kinh doanh.
- Xây dựng hệ thống đăng ký doanh nghiệp trực tuyến.

Nguồn: So sánh Luật Doanh nghiệp 2005 và Luật Doanh nghiệp 2014 của nhóm nghiên cứu.

Thủ tục thừa nhận quyền kinh doanh

Nhóm thủ tục này bao gồm các thủ tục mà chủ thể, dù đã được thừa nhận tư cách pháp lý để kinh doanh, phải thực hiện để được quyền chính thức đi vào hoạt động kinh doanh. Các thủ tục chỉ áp dụng trong một số trường hợp nhất định, khi ngành nghề kinh doanh là có điều kiện hoặc khi hoạt động đầu tư kinh doanh thuộc diện có tác động lớn tới các lợi ích công cộng mà Nhà nước cần kiểm soát năng lực/điều kiện của các chủ thể này trước khi chính thức cho họ quyền hoạt động.

Theo pháp luật hiện hành (Luật Đầu tư 2014) thì các thủ tục này bao gồm: Thủ tục đối với dự án đầu tư, bao gồm thủ tục đăng ký đầu tư¹ và thủ tục chấp thuận chủ trương đầu tư²; và thủ tục cấp phép kinh

¹ Thủ tục này là tự động với các dự án đầu tư đã có chấp thuận đầu tư, là lựa chọn với nhà đầu tư trong nước (muốn thì thực hiện, không muốn thì thôi) và là bắt buộc với nhà đầu tư nước ngoài hoặc có vốn đầu tư nước ngoài.

² Thủ tục này áp dụng với các dự án ảnh hưởng lớn đến môi trường hoặc tiềm ẩn khả năng ảnh hưởng nghiêm trọng đến môi trường (có quy định cụ thể tên của các loại dự án này), áp dụng đối với tất cả các chủ thể thực hiện dự án đầu tư (không phân biệt nhà đầu tư trong nước, nước ngoài).

doanh đối với các ngành nghề kinh doanh có điều kiện dưới dạng giấy phép kinh doanh.

Thủ tục đối với dự án đầu tư

Theo đánh giá của nhiều chuyên gia thì thủ tục đầu tư trong Luật Đầu tư 2014 đã có những cải cách đáng kể theo hướng minh bạch, đơn giản, nhanh chóng và tạo thuận lợi cho nhà đầu tư, và được kỳ vọng sẽ giải quyết định tình trạng nhùng nhể trong thủ tục đầu tư gây bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong giai đoạn trước đây.

Thủ tục đầu tư hiện chỉ còn phân biệt đối xử giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài trong thủ tục đăng ký đầu tư (theo đó chỉ nhà đầu tư nước ngoài bắt buộc phải thực hiện thủ tục đăng ký đầu tư). Điều này ít nhiều tạo ra lợi thế cho nhà đầu tư trong nước so với nhà đầu tư nước ngoài trong vị thế cạnh tranh giai đoạn gia nhập thị trường. Dù vậy, việc yêu cầu nhà đầu tư nước ngoài phải thực hiện thủ tục riêng để Nhà nước nơi nhận đầu tư có thể kiểm soát riêng được nhóm này là một thông lệ rất phổ biến trên thế giới. Hơn nữa, Luật Đầu tư đã có những cải cách để thủ tục này đơn giản và nhanh chóng (hồ sơ tối thiểu, thời gian cấp phép 15 ngày). Vì vậy, thủ tục này được đánh giá là phù hợp và không hạn chế cạnh tranh vượt quá mức cần thiết.

Thủ tục cấp giấy phép kinh doanh cho ngành nghề kinh doanh có điều kiện

Cấp giấy phép kinh doanh là thủ tục áp dụng đối với chủ thể có hoạt động kinh doanh các ngành nghề hoặc loại hàng hóa, dịch vụ có điều kiện và phải được cấp phép (Giấy phép hoạt động, Giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, Chứng chỉ hành nghề...).

Nếu như các thủ tục đăng ký kinh doanh đang là điểm sáng trong cải cách thủ tục hành chính, thì các thủ tục liên quan đến cấp phép kinh doanh để doanh nghiệp chính thức được thực hiện hoạt động kinh doanh còn khá nhiều điểm vướng. Cụ thể, việc thủ tục hành chính quá phức tạp, thiếu minh bạch khiến cho các chủ thể kinh doanh mất rất nhiều thời gian cũng như chi phí hoàn thiện các giấy tờ pháp lý để bắt đầu tham gia vào hoạt động kinh doanh. Thậm chí trong nhiều trường hợp, họ không biết bắt đầu từ đâu và bắt đầu như thế nào. Mất quá

nhiều thời gian cũng như công sức để thực hiện thủ tục hành chính, bên cạnh việc phát sinh các tiêu cực (hối lộ, đi cửa sau để có được các giấy tờ cần thiết) cũng khiến cho doanh nghiệp trở nên “nản lòng” và không muốn tham gia thị trường hoặc tìm hướng đi khác, thậm chí là thị trường khác thuận lợi hơn. Hệ quả là nhiều chủ thể sẽ không thể và/hoặc không muốn tham gia thị trường, và qua đó, hạn chế số lượng chủ thể cạnh tranh trên thị trường.

Rà soát tổng thể các quy định pháp luật về cấp phép kinh doanh cho thấy các bất cập trong thủ tục gia nhập thị trường ảnh hưởng tới môi trường cạnh tranh chủ yếu dưới các dạng sau.

Bất cập 1 - Thủ tục “đăng ký”, “thông báo” biến tướng thành cấp phép

Trong thời gian qua, dưới sức ép cải cách hành chính, nhiều thủ tục cấp phép (thủ tục xin-cho, chủ thể kinh doanh phải đáp ứng các điều kiện nhất định và cơ quan có thẩm quyền có quyền từ chối hoặc chấp thuận) đã được chuyển sang “đăng ký”, “thông báo” (thủ tục tự động - mang tính chất cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước về hoạt động sản xuất, kinh doanh mà doanh nghiệp đang thực hiện, không có khâu xét duyệt, thẩm định và ra quyết định chấp thuận hoặc từ chối như thủ tục cấp phép). Tuy nhiên, trên thực tế, trong nhiều ngành nghề, lĩnh vực, chủ thể kinh doanh đang phải thực hiện rất nhiều thủ tục có tên là “đăng ký”, “thông báo” nhưng trình tự, thủ tục lại không khác gì cấp phép. Vì thế doanh nghiệp thay vì chỉ cung cấp thông tin cho cơ quan nhà nước thì họ lại phải thực hiện cả chuỗi thủ tục xét duyệt và thậm chí là bị từ chối, rất mất thời gian và chi phí. Điều này làm chậm, thậm chí cản trở việc gia nhập thị trường của các chủ thể kinh doanh mới, qua đó tạo lợi thế cho các chủ thể đang hoạt động trên thị trường. Thủ tục đăng ký hoạt động in ấn (Hộp 3.12) và Thủ tục thông báo về sản phẩm quảng cáo (Hộp 3.13) là các trường hợp tiêu biểu cho các bất cập thuộc loại này.

Hộp 3.12. Thủ tục “đăng ký” hoạt động in ấn

Theo quy định tại khoản 1 Điều 14 Nghị định 60/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định về hoạt động in thì, các cơ sở in thực hiện chế bản, in, gia công sau in các sản phẩm in “bao bì, nhãn hàng hóa”; “tài liệu, giấy tờ của tổ chức, cá nhân”; “các sản phẩm in khác” phải đăng ký hoạt động với cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động in. Thủ tục đăng ký hoạt động in theo trình tự sau:

- Cơ sở in nộp tờ khai (có mẫu) tới cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động in.
- Trong thời hạn 05 (năm) ngày làm việc, kể từ ngày nhận được tờ khai đăng ký của cơ sở in, cơ quan quản lý nhà nước về hoạt động in sẽ xác nhận đăng ký và cập nhật thông tin vào cơ sở dữ liệu của cơ quan mình để quản lý; trường hợp không xác nhận đăng ký phải có văn bản trả lời nêu rõ lý do.

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định 60/2014/NĐ-CP.

Hộp 3.13. Thủ tục “thông báo” về sản phẩm quảng cáo

Khoản 1 Điều 36 Luật Quảng cáo 2012 quy định, tổ chức, cá nhân tổ chức đoàn người thực hiện quảng cáo phải “thông báo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về quảng cáo của địa phương về nội dung, hình thức sản phẩm quảng cáo, số lượng người tham gia đoàn người thực hiện quảng cáo, thời gian và lộ trình thực hiện chậm nhất là 15 ngày trước ngày thực hiện quảng cáo”.

Theo điểm c khoản 1 Điều 36 Luật Quảng cáo, Cơ quan có thẩm quyền về quảng cáo *không đồng ý với thông báo* thì phải trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do.

Nguồn: Trích dẫn từ Luật Quảng cáo 2012.

Bắt cập 2 - Giấy phép kinh doanh bao gồm nhiều “giấy phép con” khác

Thông thường, để được cấp giấy phép kinh doanh, chủ thể kinh doanh sẽ phải chuẩn bị hồ sơ xin cấp phép. Vấn đề là ở chỗ trong các hồ sơ như vậy, nhiều trường hợp lại yêu cầu phải có một số loại giấy tờ khác (kiểu Chấp thuận, Đồng ý, Ý kiến...) của cơ quan có thẩm quyền - điều này đồng nghĩa với việc để xin giấy phép kinh doanh liên quan, chủ thể kinh doanh sẽ phải thực hiện một loạt các thủ tục khác để xin các loại giấy tờ yêu cầu để đưa vào hồ sơ. Mỗi loại giấy tờ dạng này trong hồ sơ thực chất lại cũng là một loại giấy phép. Như vậy là chỉ một giấy phép chính nhưng lại bao hàm nhiều “giấy phép con”. Hơn nữa, các loại “giấy phép con” này lại thường không

được quy định ở đâu cả, và vì vậy không rõ về tiêu chí để cơ quan nhà nước có thẩm quyền chấp thuận/không chấp thuận đề nghị của doanh nghiệp; không rõ về thời gian giải quyết thủ tục; không rõ về tài liệu cần nộp.

Hộp 3.14. Giấy phép con trong hồ sơ xin cấp phép biểu diễn nghệ thuật

Theo quy định tại Điều 9 Nghị định 79/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 05/10/2012 quy định về biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang; thi người đẹp và người mẫu; lưu hành, kinh doanh bản ghi âm, ghi hình ca múa nhạc, sân khấu thì trong hồ sơ xin cấp giấy phép biểu diễn, tổ chức biểu diễn nghệ thuật, trình diễn thời trang phải có “01 (một) văn bản đồng ý của Ủy ban nhân dân (UBND) tỉnh, nơi dự định tổ chức”, tuy nhiên Nghị định 79 lại không quy định hay dẫn chiếu tới văn bản có quy định về trình tự, thủ tục hành chính để doanh nghiệp có được văn bản đồng ý này.

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định 79/2012/NĐ-CP.

Bắt cập 3 - Các tài liệu trong hồ sơ xin cấp phép quy định thiếu rõ ràng - không thể xác định chính xác loại tài liệu cần phải có

Một trong những điểm thiếu minh bạch trong quy định về thủ tục hành chính trong văn bản pháp luật ở Việt Nam hiện nay là yêu cầu các tài liệu trong hồ sơ thiếu rõ ràng. Trong rất nhiều văn bản thường chỉ có cụm từ “các giấy tờ chứng minh” là doanh nghiệp đáp ứng đủ/đúng điều kiện theo quy định mà không nêu rõ giấy tờ đó là những loại nào, dẫn tới tình trạng cán bộ thực hiện sẽ là người có quyền quyết định đâu là các giấy tờ cần thiết, và bao nhiêu giấy tờ thì đủ để chứng minh.

Hộp 3.15. Hồ sơ cấp phép kinh doanh tiền chất thuốc nổ

Theo quy định tại Điều 13 Nghị định 76/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Pháp lệnh sửa đổi, bổ sung một số điều của Pháp lệnh quản lý, sử dụng vũ khí vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ, thì trong Hồ sơ đề nghị cấp giấy phép kinh doanh tiền chất thuốc nổ phải có “*Giấy tờ, tài liệu chứng minh việc đáp ứng các điều kiện kinh doanh tiền chất thuốc nổ theo quy định tại Nghị định*”.

Việc xác định các giấy tờ, tài liệu chứng minh này là rất khó khăn, ví dụ: giấy tờ nào chứng minh là “kho chứa tiền chất thuốc nổ đáp ứng được điều kiện về bảo quản chất lượng trong thời gian kinh doanh”? Việc không xác định chính xác tên của loại tài liệu này có thể dẫn tới tình trạng doanh nghiệp mất rất nhiều thời gian để có được giấy tờ, cán bộ thực thi lúng túng trong thực hiện. Thậm chí, có thể tạo ra dư địa cho tình trạng những nhiễu từ cán bộ thực hiện thủ tục hành chính.

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định 76/2014/NĐ-CP.

Bắt cập 4 - Căn cứ xét duyệt của cơ quan nhà nước có thẩm quyền thiếu rõ ràng

Tiêu chí xét duyệt hồ sơ để cấp phép hay từ chối cấp phép của cơ quan nhà nước có thẩm quyền là một trong những yếu tố quan trọng, bởi chúng tác động trực tiếp tới kết quả là chủ thể xin phép được gia nhập thị trường hay không. Tuy nhiên, trong nhiều văn bản quy định về thủ tục cấp phép lại thiếu vắng các tiêu chí này. Mặt khác, việc thiếu rõ ràng về căn cứ xét duyệt của cơ quan quản lý nhà nước đã trao cho các cán bộ thực thi quyền quyết định theo ý chí chủ quan. Điều này có thể tạo ra nguy cơ về sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể trong cùng điều kiện, bởi vì có thể nộp cùng hồ sơ, nhưng chủ thể này có thể được cấp phép, chủ thể kia lại không.

Ngoài ra, trong một số trường hợp, mặc dù tiêu chí cấp phép đã có (ví dụ các điều kiện kinh doanh đã được liệt kê) nhưng căn cứ để đánh giá việc thỏa mãn các tiêu chí này lại không có, và do đó hệ quả bất bình đẳng giữa các chủ thể vẫn cứ xảy ra. Ví dụ, về nguyên tắc, đối với thủ tục cấp phép của ngành nghề kinh doanh có điều kiện, thì doanh nghiệp đáp ứng đầy đủ điều kiện sẽ được cấp phép. Vấn đề là ở chỗ: Khi nào được coi là “đủ”/“đầy đủ” hoặc “phù hợp”/“hợp lệ”...? Chẳng

hạn, có ngành nghề đưa ra điều kiện doanh nghiệp phải có “cơ sở vật chất phù hợp”, nhưng cơ sở vật chất thể nào được cho là “phù hợp” thì văn bản lại không quy định, sẽ phụ thuộc rất nhiều vào sự diễn giải của các cán bộ thực thi.

Hộp 3.16. Căn cứ xét duyệt thiếu rõ ràng trong thủ tục cấp phép nhập khẩu thiết bị in

Nghị định số 60/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định về hoạt động in yêu cầu doanh nghiệp muốn nhập khẩu thiết bị in phải xin cấp phép như sau:

Hồ sơ gồm: Đơn đề nghị; Ca-ta-lô (catalogue) của từng loại thiết bị in; Giấy phép hoạt động in hoặc tờ khai đăng ký hoạt động in

Trong thời gian 05 ngày làm việc; kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Bộ Thông tin và Truyền thông phải cấp giấy phép nhập khẩu thiết bị in; trường hợp không cấp giấy phép phải có văn bản nêu rõ lý do

Hồ sơ cấp phép thì có vẻ đơn giản, vấn đề là Nghị định 60 không quy định rõ về các tiêu chí mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ xem xét để quyết định cấp phép hay không cấp phép giấy phép nhập khẩu cho doanh nghiệp. Do đó việc cấp phép hay không hoàn toàn dựa vào lựa chọn chủ quan của cơ quan cấp phép.

Nguồn: trích dẫn từ Nghị định số 60/2014/NĐ-CP của Chính phủ quy định về hoạt động in.

Bất cập 5 - Có quy định về thủ tục nhưng lại thiếu quy định về quy trình để thực hiện thủ tục đó

Trong rất nhiều quy định về trình tự thủ tục hành chính thường có dạng quy định yêu cầu doanh nghiệp phải có được sự chấp thuận hay đồng ý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về một hoạt động nào đó/ chứng minh doanh nghiệp đã đáp ứng điều kiện nào đó, tuy nhiên lại không có quy định rõ về trình tự thủ tục này được tiến hành như thế nào; cơ quan nhà nước sẽ dựa vào tiêu chí nào để chấp thuận hoặc từ chối doanh nghiệp.

Trong một số trường hợp, trong quy định về thủ tục có nêu “trong trường hợp cần thiết” thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền sẽ quyết định gia hạn thời gian giải quyết vụ việc/tiến hành kiểm tra thực tế doanh nghiệp để xem có đáp ứng được điều kiện hay không... mà không có

giải thích hay quy định chi tiết nào về các “trường hợp cần thiết” này (điều này có nghĩa cơ quan nhà nước có thẩm quyền được tùy ý quyết định khi nào cần làm, khi nào không). Những trường hợp như thế sẽ khiến thời gian cấp phép bị kéo dài, gây khó khăn cho chủ thể xin phép hoặc tạo ra hiện tượng đối xử bất bình đẳng giữa các chủ thể.

Hộp 3.17. Chuyển nhượng máy móc thiết bị chuyên ngành thuốc lá

Theo quy định tại Điều 21 Nghị định/2013/NĐ-CP về kinh doanh thuốc lá thì doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thuốc lá có thị trường tiêu thụ sản phẩm thuốc lá và được Bộ Công thương cấp phép sản xuất sản phẩm thuốc lá nhưng không đủ năng lực sản xuất được phép “thuê, mượn, chuyển nhượng máy móc thiết bị chuyên ngành thuốc lá của các doanh nghiệp sản xuất còn dư năng lực sản xuất sản phẩm thuốc lá *sau khi được Bộ Công thương đồng ý bằng văn bản*”.

Tuy nhiên, Nghị định lại không quy định cũng như dẫn chiếu tới văn bản quy định về trình tự thủ tục để được Bộ Công thương chấp thuận cho các hoạt động thuê, mượn, chuyển nhượng máy móc thiết bị chuyên ngành trên.

Nguồn: Trích dẫn từ 21 Nghị định/2013/NĐ-CP, phân tích của nhóm nghiên cứu.

3.4.1.3. Chính sách về gia nhập thị trường theo nguồn gốc vốn

Trước Luật Doanh nghiệp 2005, các chính sách về gia nhập thị trường của Việt Nam có sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể kinh doanh trong cùng điều kiện dựa vào nguồn gốc vốn sở hữu (doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp dân doanh, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài). Doanh nghiệp nhà nước nắm giữ nhiều lợi thế so với các doanh nghiệp khác, thậm chí là độc quyền trong nhiều hoạt động kinh tế. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hay nhà đầu tư nước ngoài bị hạn chế trong tiếp cận nhiều nguồn lực cũng như bị áp dụng nhiều thủ tục hành chính phức tạp hơn các doanh nghiệp khác.

Từ năm 2005 đến nay, với việc xóa bỏ Luật Doanh nghiệp nhà nước, thay thế Luật Doanh nghiệp 1999 (áp dụng cho doanh nghiệp trong nước) và Luật Đầu tư nước ngoài (áp dụng cho doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) bằng Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư

chung, việc gia nhập thị trường của các doanh nghiệp có nguồn gốc vốn khác nhau về nguyên tắc đã được điều chỉnh chung, do đó không phân biệt đối xử các thành phần kinh tế.

Tuy nhiên, trong pháp luật chuyên ngành, ở một số lĩnh vực kinh doanh nhất định, vì các lý do như chủ quyền, an ninh quốc phòng, trật tự xã hội hay bảo vệ nền sản xuất nội địa, pháp luật Việt Nam vẫn duy trì sự phân biệt đối xử trong gia nhập thị trường theo nguồn gốc vốn. Cụ thể, pháp luật chuyên ngành của Việt Nam đang duy trì các nhóm quy định khác nhau mang tính phân biệt đối xử giữa nhà đầu tư trong nước và nước ngoài, và giữa DNNN với các doanh nghiệp khác.

Chính sách hạn chế quyền tiếp cận thị trường của nhà đầu tư nước ngoài tại Việt Nam chủ yếu nằm trong các văn bản pháp luật chuyên ngành dịch vụ, với căn cứ là các cam kết mở cửa thị trường của Việt Nam cho nhà đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực dịch vụ và đầu tư (chủ yếu là cam kết mở cửa thị trường dịch vụ trong WTO¹). Về mặt bản chất, đây là chính sách can thiệp vào thị trường thông qua việc ngăn cản ở những mức độ khác nhau việc gia nhập thị trường của các chủ thể có vốn đầu tư nước ngoài, mang lại lợi thế cho chủ thể kinh doanh nội địa và trong chừng mực nào đó là hạn chế cạnh tranh. Tuy nhiên, việc phân biệt đối xử thông qua quy định mở cửa hạn chế, thậm chí không mở cửa thị trường cho các nhà đầu tư nước ngoài là một thông lệ khá phổ biến trên thế giới, đặc biệt với nhiều nước đang phát triển, cần thời gian để doanh nghiệp nội địa đủ sức cạnh tranh. Hơn nữa, việc mở cửa thị trường trong các trường hợp này cũng gắn với các yếu tố về chủ quyền kinh tế, an ninh kinh tế của nước nhận đầu tư. Do đó, các chính sách phân biệt đối xử, tạo ra rào cản thị trường lớn hơn với

¹ Cho đến nay, ngoài WTO, Việt Nam đã tham gia 10 FTAs khác, tuy nhiên các FTAs này phần lớn chỉ tập trung vào thương mại hàng hóa mà ít đề cập tới mở cửa thị trường nội địa cho các nhà cung cấp dịch vụ, đầu tư nước ngoài (hoặc nếu có thì lại không phải cam kết mở cửa bắt buộc như WTO). Tình hình này có thể sẽ khác sau khi Việt Nam ký và thực thi các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới như TPP hay EVFTA, với những cam kết mở cửa thị trường dịch vụ được dự báo là sẽ sâu hơn nhiều so với cam kết trong WTO.

nhà đầu tư nước ngoài được cho là có căn cứ và không thuộc phạm vi xem xét tác động hạn chế cạnh tranh.

Hộp 3.18. Giới hạn quyền xuất khẩu, nhập khẩu, phân phối của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam

Theo quy định tại Thông tư số 34/2013/TT-BCT của Bộ Công thương ngày 24/12/2013 thì doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (FDI) tại Việt Nam không được thực hiện quyền xuất khẩu, nhập khẩu, phân phối đối với một số loại hàng hóa nhất định. Chẳng hạn:

- Doanh nghiệp FDI không được quyền phân phối đối với các mặt hàng như: lúa gạo; đường mía, đường củ cải; thuốc lá và xì gà; dược phẩm; sách, báo và tạp chí...
- Doanh nghiệp FDI không được quyền nhập khẩu đối với một số loại xì gà, thuốc lá; dầu có nguồn gốc từ dầu mỏ; báo, tạp chí chuyên ngành và các xuất bản phẩm định kỳ,...
- Doanh nghiệp FDI không được quyền xuất khẩu đối với dầu mỏ và các loại dầu thu được từ các khoáng bitum, ở dạng thô.

Nguồn: Trích dẫn từ Thông tư số 34/2013/TT-BCT.

Liên quan đến khu vực DNNN, theo quy định của pháp luật Việt Nam, đối với một số ngành nghề nhất định, *chỉ* DNNN mới được phép tham gia. Điều này được lý giải là trong một số hoạt động đặc thù (ví dụ in, đúc tiền; truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia; vận hành các nhà máy điện lớn, có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh; sản xuất vật liệu nổ công nghiệp...), Nhà nước cần có sự kiểm soát đặc biệt và do đó cần giao cho các DNNN để đảm bảo hạn chế tối đa các nguy cơ đối với các lợi ích công cộng liên quan.

Trên khía cạnh an ninh quốc gia, sự phân biệt đối xử trong gia nhập thị trường có thể là hợp lý. Tuy nhiên, dường như vấn đề an ninh tại Việt Nam đang được đề cao quá mức so với các quốc gia khác. Nhiều lĩnh vực như xuất bản, báo chí hay phát thanh - truyền hình, tư nhân hoàn toàn có thể tham gia. Do không được tham gia chính thức, nên tư nhân thường phải “núp bóng” các DNNN hoạt động trong lĩnh vực này để kinh doanh, dẫn đến cản trở sự phát triển của các lĩnh vực này.

Hộp 3.19. Một số lĩnh vực kinh doanh mà chỉ DNNN được phép tham gia

Đối với hàng hóa là “vật liệu nổ công nghiệp”

Theo quy định tại Pháp lệnh Quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ 2011 thì “tổ chức sản xuất vật liệu nổ công nghiệp phải là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ theo đề nghị của Bộ Công thương, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng” (điểm a khoản 3 Điều 25).

Tương tự, tổ chức kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp phải là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước được Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ theo đề nghị của Bộ Công thương, Bộ Công an, Bộ Quốc phòng.

Như vậy, theo quy định tại Pháp lệnh thì vật liệu nổ là loại hàng hóa chỉ DNNN mới được phép tham gia.

Đối với lĩnh vực xuất bản

Luật Xuất bản 2012 quy định, “Nhà xuất bản tổ chức và hoạt động theo loại hình đơn vị sự nghiệp công lập hoặc doanh nghiệp kinh doanh có điều kiện do Nhà nước làm chủ sở hữu” (khoản 2 Điều 12). Như vậy, doanh nghiệp dân doanh không được tổ chức thành lập Nhà xuất bản.

Nguồn: Trích dẫn từ các văn bản pháp luật có liên quan; phân tích của nhóm nghiên cứu.

3.4.2. Các chính sách cạnh tranh liên quan đến hoạt động của các chủ thể kinh doanh trên thị trường

Sau khi gia nhập thị trường, các chủ thể kinh doanh phải tiến hành các hoạt động cạnh tranh trong khuôn khổ pháp luật liên quan. Trên thực tế, trong hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam, các quy định về hoạt động của các chủ thể kinh doanh xuất hiện ở cả trong các chính sách pháp luật chung (áp dụng cho tất cả các ngành nghề thị trường) và chính sách pháp luật chuyên ngành (chỉ áp dụng cho ngành nghề, thị trường cụ thể).

Xét tổng thể, nếu như trước đây Việt Nam duy trì khá nhiều các chính sách cạnh tranh áp dụng riêng cho hoạt động cạnh tranh của từng nhóm đối tượng trên cùng thị trường (ví dụ Luật DNNN quy định khung khổ hoạt động riêng cho các DNNN; Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp 1999 có các nguyên tắc riêng cho hoạt động của doanh nghiệp dân doanh nội địa; trong khi Luật Đầu tư nước ngoài quy định

khung khổ pháp lý riêng cho các chủ thể có vốn đầu tư nước ngoài) thì hiện nay, theo các yêu cầu cải cách thể chế thực hiện các cam kết hội nhập, đặc biệt là cam kết gia nhập WTO, Việt Nam đã xóa bỏ phần lớn các chính sách cạnh tranh phân biệt đối xử giữa các chủ thể kinh doanh trong cùng các ngành nghề (trên cùng thị trường).

Tuy nhiên, rà soát các chính sách hiện hành vẫn cho thấy đang tồn tại các trường hợp phân biệt đối xử, theo hướng ưu tiên nhóm chủ thể này hơn các nhóm chủ thể khác trên cùng thị trường và đa số trong đó đang tạo ra những méo mó đối với môi trường cạnh tranh giữa các chủ thể này.

3.4.2.1. Các chính sách hạn chế hoạt động của chủ thể có vốn đầu tư nước ngoài so với các chủ thể nội địa

Nhóm này bao gồm các chính sách riêng mang tính hạn chế đối với quyền kinh doanh chỉ áp dụng đối với các chủ thể kinh doanh có vốn đầu tư nước ngoài (sau khi chủ thể này đã được phép tiếp cận thị trường) vì lý do nguồn gốc vốn của họ. Phần lớn các quy định này nằm trong các văn bản pháp luật chuyên ngành dịch vụ, với căn cứ là các cam kết mở cửa thị trường của Việt Nam cho nhà đầu tư nước ngoài trong lĩnh vực dịch vụ, đầu tư (thường được thể hiện đồng thời với các điều kiện về gia nhập thị trường đối với nhà đầu tư nước ngoài).

Như đã đề cập trong phần về các điều kiện gia nhập thị trường áp dụng riêng đối với nhà đầu tư nước ngoài, về mặt bản chất, các điều kiện kinh doanh áp dụng riêng cho các chủ thể này làm hạn chế năng lực cạnh tranh của họ, và mang lại lợi thế cho chủ thể kinh doanh nội địa. Tuy nhiên, việc hạn chế quyền kinh doanh này là một thông lệ khá phổ biến trên thế giới, vì cả lý do bảo hộ nội địa lẫn các lý do công cộng khác. Do đó, các chính sách phân biệt đối xử, tạo ra rào cản thị trường lớn hơn cho nhà đầu tư nước ngoài được cho là có căn cứ và không thuộc phạm vi xem xét tác động hạn chế cạnh tranh.

3.4.2.2. Các chính sách ưu tiên cho một nhóm chủ thể so với các chủ thể khác kinh doanh trên cùng thị trường vì mục tiêu công cộng

Trên nguyên tắc, chính sách cạnh tranh của Việt Nam đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp trong từng lĩnh vực hiện nay đều được thiết kế chung cho các chủ thể kinh doanh, không phân biệt thành phần kinh tế, quy mô kinh doanh. Tuy nhiên, cũng tương tự như ở hầu hết các nền kinh tế, xuất phát từ những mục tiêu xã hội, Việt Nam hiện đang duy trì một số các chính sách ưu tiên cho một số chủ thể kinh doanh nhất định, chẳng hạn chính sách ưu tiên cho doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp xã hội, doanh nghiệp công nghệ, các chủ thể kinh doanh ở khu vực vùng sâu vùng xa, v.v.

Cụ thể, Luật Doanh nghiệp năm 2014 thiết lập cơ chế pháp lý để hỗ trợ sự phát triển của loại hình doanh nghiệp xã hội. Hiện tại, một số văn bản pháp luật có liên quan (các văn bản về thuế, Nghị định hướng dẫn Luật Doanh nghiệp) đang được soạn thảo, sửa đổi để cụ thể hóa các hình thức, mức độ, điều kiện, thủ tục hưởng ưu đãi riêng cho doanh nghiệp xã hội. Tương tự, Luật Khoa học và công nghệ năm 2013 có nhiều chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp khoa học công nghệ, doanh nghiệp công nghệ cao¹ liên quan đến đất đai (được ưu tiên thuê đất, cơ sở hạ tầng trong khu công nghiệp, khu chế xuất, khu kinh tế, khu công nghệ cao); tín dụng (hưởng chính sách ưu đãi về tín dụng đầu tư của Ngân hàng phát triển Việt Nam, Quỹ đổi mới công nghệ quốc gia và các quỹ khác); thuế (ưu đãi về thuế thu nhập doanh nghiệp, miễn lệ phí trước bạ khi đăng ký quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà)...

Xét trên một số góc độ, các chính sách này tạo ra những ưu thế nhất định cho một số các chủ thể kinh doanh so với các chủ thể kinh doanh khác trong cùng ngành nghề kinh doanh và do đó gián tiếp can thiệp vào môi trường cạnh tranh có sự tham gia của các chủ thể này.

¹ Điều 58 Luật Khoa học và công nghệ năm 2013.

Mặc dù vậy, cũng giống như trong pháp luật cạnh tranh, nơi một số hành vi có bản chất là hạn chế cạnh tranh nhưng lại được thực hiện bởi các nhóm chủ thể nhạy cảm hoặc vì các mục tiêu công cộng được coi là ngoại lệ/miễn trừ¹, các chính sách cạnh tranh có tính phân biệt đối xử giữa các chủ thể trong cùng ngành nghề (cùng thị trường cạnh tranh) xuất phát từ các mục tiêu lợi ích công cộng hoặc định hướng phát triển kinh tế này được thừa nhận rộng rãi ở hầu hết các nước và không bị đánh giá là phản cạnh tranh hay ảnh hưởng đến tính cạnh tranh trên thị trường. Do đó, Việt Nam có thể và nên tiếp tục duy trì các chính sách này.

Tuy nhiên, để tránh trường hợp có những chính sách ưu tiên, phân biệt đối xử khác ban hành trong tương lai không xuất phát từ các mục tiêu công cộng và/hoặc định hướng phát triển kinh tế, gây ra hệ quả bóp méo thị trường cạnh tranh giữa các chủ thể khác nhau trong cùng thị trường, cần thiết phải có sự “giám sát” của cơ quan quản lý cạnh tranh ngay trong quá trình dự thảo các chính sách này. Ngoài ra, các tiêu chí áp dụng cũng cần thường xuyên được đánh giá lại để tránh các trường hợp ưu đãi cho những đối tượng không mang lại các lợi ích công cộng như các chính sách này kỳ vọng.

3.4.2.3. Các chính sách phân biệt đối xử khác giữa các chủ thể kinh doanh trong hoạt động cạnh tranh trên cùng thị trường

Ngoài các trường hợp phân biệt đối xử xuất phát từ lý do định hướng phát triển kinh tế hay mục tiêu công cộng, và do đó được chấp nhận theo thông lệ quốc tế, phần lớn các chính sách phân biệt đối xử trong hoạt động của các chủ thể kinh doanh còn lại được đánh giá là không có căn cứ rõ ràng và làm phương hại tới môi trường cạnh tranh.

Rà soát cho thấy các chính sách phân biệt đối xử hầu như không còn tồn tại trong hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam (ít nhất

¹ Xem phân tích ở phần pháp luật cạnh tranh.

là phân biệt đối xử minh thị giữa các chủ thể kinh doanh có điều kiện tương tự nhau). Tuy nhiên, hiện vẫn còn tồn tại hình thức phân biệt đối xử dưới dạng các lựa chọn chính sách tạo ưu thế cho một nhóm chủ thể hơn các chủ thể còn lại trong cùng thị trường. Sự phân biệt này thường xuất hiện trong các trường hợp có các chủ thể kinh doanh có lợi ích xung đột nhau và khi chính sách áp dụng có tính bất lợi hơn đối với chủ thể kinh doanh này sẽ đưa lại lợi thế rất lớn cho chủ thể có lợi ích đối lập. Chẳng hạn, chính sách thuế nhập khẩu ô tô đã tạo ra sự phân biệt đối xử nhất định giữa các chủ thể kinh doanh trong lĩnh vực này (Hộp 3.20).

Hộp 3.20. Chính sách thuế nhập khẩu tạo ra sự phân biệt đối xử giữa các chủ thể kinh doanh trong cùng một ngành

Tháng 05/2013, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 24/2013/QĐ-TTg điều chỉnh mức thuế nhập khẩu đối với xe ô tô chở người từ 09 chỗ ngồi trở xuống có dung tích xi lanh dưới 1.500 cc theo hướng tăng lên 25%-42% so với mức thuế áp dụng trước đó (tại Quyết định 36/2011/QĐ-TTg).

Đây là mức tăng thuế khá lớn, và được giải thích là nhằm hạn chế nhập khẩu loại xe ô tô này (trước tình trạng số lượng nhập khẩu xe ô tô đã qua sử dụng có xu hướng tăng lên) và ngăn chặn gian lận thương mại. Tuy nhiên, các lý do trên chưa thuyết phục, bởi:

Theo thống kê của Tổng cục Hải quan, số lượng xe ô tô đã qua sử dụng trong năm 2012 không hề tăng, thậm chí là giảm so với năm 2011. Do đó, ý kiến cho rằng số lượng xe ô tô đã qua sử dụng có dung tích xi lanh dưới 1500 cc có xu hướng tăng là chưa chính xác;

Các hành vi gian lận thương mại được xác định là xuất phát từ những nguyên nhân không liên quan đến mức thuế quy định tại Quyết định số 36;

Trong khi đó việc tăng thuế nhập khẩu đối với dòng xe này lại gây ra bất lợi lớn cho các doanh nghiệp nhập khẩu ô tô trong so sánh với doanh nghiệp sản xuất ô tô, qua đó tạo ra lợi thế cạnh tranh về giá cho sản phẩm của doanh nghiệp sản xuất ô tô trên thị trường.

Nguồn: Trích dẫn từ các văn bản pháp luật có liên quan; phân tích của nhóm nghiên cứu.

3.4.2.4. Các chính sách về tiếp cận các nguồn lực cần thiết cho cạnh tranh

Đất đai

Đất đai là một trong những nguồn lực đóng vai trò quan trọng trong nguồn vốn cũng như hiệu quả hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp ở Việt Nam. Chính sách liên quan đến đất đai, vì vậy, có tác động rất lớn đến vị thế cạnh tranh của doanh nghiệp trên thị trường. Các chủ thể không thể hoặc khó khăn tiếp cận đất đai sẽ mất rất nhiều chi phí, thậm chí là không thể tiến hành hoạt động kinh doanh.

Pháp luật hiện hành về đất đai có cốt lõi là Luật Đất đai 2013 (sửa đổi, bổ sung Luật Đất đai năm 2003). Lần sửa đổi năm 2013 được cho là tập trung vào việc mở rộng các quy định liên quan đến quyền tiếp cận đất đai của các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế. Cụ thể, Luật Đất đai 2013 đã xóa bỏ rất nhiều rào cản trong tiếp cận đất đai cũng như trao nhiều quyền hơn cho nhà đầu tư nước ngoài về quyền sử dụng đất, đã có sự bình đẳng hơn về cơ hội tiếp cận đất đai giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài. Tuy nhiên, sự bình đẳng này không phải là tuyệt đối. Dù có quyền tiếp cận đất đai, không phải chủ thể nào cũng có thể tiếp cận được nguồn lực này. Để tiếp cận được, các chủ thể vẫn cần phải đáp ứng được những điều kiện. Hay nói cách khác, thông qua việc thiết lập những điều kiện này, chỉ một số ít các chủ thể kinh doanh được Nhà nước trao cho quyền sử dụng đất, từ đó tạo ra các tác động khác nhau tới cạnh tranh giữa các chủ thể trên thị trường

Chính sách về tiếp cận đất đai

Theo quy định của pháp luật thì đất đai được xác định là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu¹. Xuất phát từ đặc điểm này, người sử dụng đất ở Việt Nam chỉ có *quyền*

¹ Điều 53 Hiến pháp năm 2013.

sử dụng đất chứ không được sở hữu đất đai. Quyền sử dụng đất đai được xác định như một tài sản, nhưng người sử dụng đất không có các quyền năng tuyệt đối của chủ sở hữu một tài sản.

Chính vì Nhà nước là đại diện chủ sở hữu đất đai, nên các chủ thể được quyền tiếp cận đất đai theo những cách thức mà Nhà nước cho phép, theo hướng: được giao đất hoặc cho thuê đất; cho phép hoặc hạn chế một số quyền nhất định đối với chủ thể sử dụng đất. Nhà nước cũng áp dụng chính sách khác nhau giữa các chủ thể kinh doanh dựa vào nguồn gốc vốn sở hữu. Các điều kiện và phạm vi quyền này tạo ra lợi thế cạnh tranh khác nhau giữa các chủ thể.

Hộp 3.21. Quyền tiếp cận đất xây dựng nghĩa trang, nghĩa địa

Hiện tại, quyền tiếp cận đất đai đang có sự phân biệt rõ rệt giữa nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài trong tiếp cận đất đai, trong đó có những trường hợp lý do phân biệt không thật thuyết phục.

Theo quy định của Luật Đất đai 2013 và các văn bản hướng dẫn thì nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước đều được Nhà nước nhận giao đất, cho thuê đất kinh doanh bất động sản.

Tuy nhiên, nhà đầu tư nước ngoài không được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất đối với “dự án đầu tư hạ tầng nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng”¹.

Điều này cản trở nhà đầu tư nước ngoài cạnh tranh trên thị trường bất động sản là hạ tầng nghĩa trang - nghĩa địa trong khi đó lại không rõ mục tiêu đối với việc hạn chế này (bởi xét cho cùng thì đây cũng chỉ là một dự án đầu tư kinh doanh liên quan đến bất động sản như các dự án bất động sản khác, tại sao nhà đầu tư nước ngoài lại không được tham gia trong khi các dự án đầu tư bất động sản khác lại được?).

Nguồn: Trích dẫn từ các văn bản pháp luật có liên quan; phân tích của nhóm nghiên cứu.

Về các điều kiện để được tiếp cận đất đai

Theo quy định của Luật Đất đai năm 2013, Nhà nước giao đất, cho thuê đất cho các chủ thể kinh doanh gắn liền với các dự án đầu tư mà các chủ thể đó sẽ thực hiện. Các điều kiện để được giao đất, cho

¹ Điều 55 Luật Đất đai năm 2013.

thuê đất, chuyển mục đích sử dụng đất thực hiện các dự án đầu tư đã hướng tới việc lựa chọn các chủ đầu tư có năng lực tài chính (ví dụ: yêu cầu về vốn thuộc sở hữu của mình để thực hiện dự án không thấp hơn 20% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất dưới 20 héc ta; không thấp hơn 15% tổng mức đầu tư đối với dự án có quy mô sử dụng đất từ 20 héc ta trở lên; có khả năng huy động vốn để thực hiện dự án từ các tổ chức tín dụng, chi nhánh ngân hàng nước ngoài và các tổ chức, cá nhân khác¹; phải ký quỹ theo quy định của pháp luật về đầu tư...).

Như vậy, có thể thấy, để tiếp cận được đất đai, các chủ thể cần phải có một số vốn không hề nhỏ. Và với điều kiện này thì các doanh nghiệp nhỏ và vừa rất khó để đáp ứng và có thể tiếp cận được nguồn lực quan trọng này. Đây sẽ là bất lợi lớn cho các doanh nghiệp quy mô nhỏ trong hoạt động kinh doanh, khi đất đai là một trong những tài sản quan trọng đảm bảo cho các khoản vay tín dụng tại ngân hàng. Hạn chế trong tiếp cận đất đai cũng là cản trở đáng kể cho các chủ thể kinh doanh tiếp cận với tín dụng tại các ngân hàng, công ty tài chính.

¹ Khoản 2 Điều 14 Nghị định 43/2014/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2013.

Hộp 3.22. Điều kiện và thủ tục giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất

Khoản 1 Điều 58 Luật Đất đai năm 2013 quy định, đối với dự án có sử dụng đất trồng lúa, đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng vào các mục đích khác mà không thuộc trường hợp được Quốc hội quyết định, Thủ tướng Chính phủ chấp thuận chủ trương đầu tư thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền chỉ được quyết định giao đất, cho thuê đất, cho phép chuyển mục đích sử dụng đất khi có một trong các văn bản sau đây:

Văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng từ 10 héc ta đất trồng lúa trở lên; từ 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng trở lên;

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cấp tỉnh đối với trường hợp chuyển mục đích sử dụng dưới 10 héc ta đất trồng lúa; dưới 20 héc ta đất rừng phòng hộ, đất rừng đặc dụng.

Điều 68 Nghị định 43/2014/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai năm 2013 có quy định trình tự thủ tục để có được các văn bản chấp thuận của Thủ tướng Chính phủ và Hội đồng nhân dân nói trên. Tuy nhiên, văn bản này không quy định về các căn cứ, tiêu chí để Thủ tướng Chính phủ hay Hội đồng nhân dân quyết định chấp thuận cho phép chuyển mục đích đất.

Việc thiếu rõ ràng trong tiêu chí thẩm định cũng như xem xét để quyết định cho phép hay không cho phép chuyển mục đích sử dụng đất sẽ khiến cho quy trình thủ tục này trở nên kém minh bạch, và sẽ là dư địa cho tình trạng các chủ thể kinh doanh “vận động bằng cửa sau” để có được các chấp thuận này. Điều này dẫn tới cạnh tranh không bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh cùng nhu cầu về chuyển mục đích sử dụng đất để thực hiện các dự án đầu tư.

Nguồn: Trích dẫn từ các văn bản pháp luật có liên quan; phân tích của nhóm nghiên cứu.

Về quyền và nghĩa vụ của các chủ thể trong sử dụng đất đai

Về cơ bản, pháp luật về đất đai quy định quyền và nghĩa vụ bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong nước trong tiếp cận, sử dụng khai thác quyền sử dụng đất được giao/cho thuê. Nhưng giữa nhà đầu tư nước ngoài và nhà đầu tư trong nước, quyền hành xử đối với đất được giao/cho thuê có một số điểm là khác nhau và có tính chất hạn chế quyền của nhà đầu tư nước ngoài.

Cụ thể, về mặt nguyên tắc, các chủ thể cùng hình thức tiếp cận đất đai sẽ có những quyền và nghĩa vụ ngang nhau. Tuy nhiên, theo quy định của Luật Đất đai 2013 thì quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài là khác nhau trong một số trường hợp, mặc dù cùng được tiếp cận đất đai theo một hình thức. Điều này sẽ tạo

ra sự bất bình đẳng giữa các nhà đầu tư trong việc sử dụng nguồn lực về đất đai.

Hộp 3.23. Quyền của các nhà đầu tư sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm

Theo quy định tại khoản 1 Điều 175 Luật Đất đai năm 2013 thì nhà đầu tư nước ngoài không được quyền “Cho thuê lại quyền sử dụng đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm đối với đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng đối với đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế” trong khi nhà đầu tư trong nước lại được quyền này.

Nguồn: Trích dẫn từ các văn bản pháp luật có liên quan; phân tích của nhóm nghiên cứu.

Về tiếp cận tín dụng

Báo cáo Năng lực cạnh tranh toàn cầu 2013-2014 do Diễn đàn Kinh tế thế giới (WEF) công bố cho biết, ở Việt Nam, khả năng tiếp cận vốn là yếu tố lo ngại hàng đầu của các nhà đầu tư. Cũng theo khảo sát mới đây của Viện Khoa học Quản trị doanh nghiệp nhỏ và vừa chỉ có khoảng 32,28% số doanh nghiệp cho biết có khả năng tiếp cận và vay vốn thường xuyên, 35,24% phản ánh là khó tiếp cận; số còn lại cho biết không thể tiếp cận¹.

Theo quy định của pháp luật Việt Nam hiện hành, doanh nghiệp có thể tiếp cận vốn chủ yếu thông qua ba kênh: vay vốn từ các tổ chức tín dụng²; phát hành trái phiếu³, cổ phiếu⁴; vay vốn từ các nguồn bên ngoài các tổ chức tín dụng. Ở mỗi kênh này, các quy định có xu hướng tác động tới cạnh tranh theo các mức độ khác nhau.

¹<http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/trao-doi---binh-luan/kha-nang-tiep-can-von-cua-doanh-nghiep-nho-va-vua-trong-aec-63825.html>.

² Luật Các tổ chức tín dụng năm 2010.

³ Nghị định 90/2011/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/10/2011 về phát hành trái phiếu doanh nghiệp.

⁴ Nghị định 58/2012/NĐ-CP của Chính phủ hướng dẫn Luật Chứng khoán, Nghị định 60/2015/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 58/2012/NĐ-CP.

Vay vốn từ các tổ chức tín dụng

Trong số các hình thức này, vay vốn ở tổ chức tín dụng được xem là nguồn tiếp cận vốn thông dụng đối với các doanh nghiệp. Đánh giá sự thuận lợi trong tiếp cận nguồn vốn này chủ yếu dưới dạng liệu các doanh nghiệp có vay được vốn từ các tổ chức tín dụng hay không. Các doanh nghiệp không vay vốn được ở các tổ chức tín dụng, chủ yếu là vì lãi suất cao hoặc không đáp ứng được điều kiện vay vốn của ngân hàng.

Pháp luật quy định điều kiện vay vốn ở các tổ chức tín dụng được áp dụng chung cho tất cả các chủ thể kinh doanh. Lãi suất cho vay giữa ngân hàng và khách hàng là do thỏa thuận¹ (ngoại trừ một số ngành, lĩnh vực bị khống chế lãi suất cho vay ngắn hạn²). Vì vậy về nguyên tắc, quyền tiếp cận tín dụng của các chủ thể kinh doanh là bình đẳng như nhau.

Tuy nhiên, tùy thuộc vào chính sách của mỗi tổ chức tín dụng (đặc biệt là về chính sách thẩm định năng lực khách hàng), khả năng tiếp cận vốn của các chủ thể kinh doanh trên thực tế có thể là rất khác nhau, trong đó các chủ thể kinh doanh quy mô lớn có lợi thế đặc biệt so với phần lớn các chủ thể quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ.

Ngoài ra, phần lớn các ngân hàng hiện nay cho vay đều yêu cầu phải có tài sản bảo đảm. Điều này một lần nữa tạo ra bất lợi cho chủ thể kinh doanh quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ khi họ không có đất đai, bất động sản, hoặc nếu có thì phần lớn có giá trị nhỏ và đã là tài sản thế chấp ở các khoản vay trước đó.

Đứng từ góc độ chính sách cạnh tranh, các vấn đề này thuộc về quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp (bao gồm cả các ngân

¹ Thông tư 12/2010/TT-NHNN của NHNN Việt Nam ngày 14/4/2010 hướng dẫn tổ chức tín dụng cho vay bằng đồng Việt Nam đối với khách hàng theo lãi suất thỏa thuận.

² Thông tư 08/2014/TT-NHNN của NHNN Việt Nam ngày 17/3/2014 quy định lãi suất cho vay ngắn hạn bằng đồng Việt Nam của tổ chức tín dụng đối với khách hàng vay để đáp ứng nhu cầu vốn phục vụ một số lĩnh vực, ngành kinh tế.

hàng). Nhà nước không thể can thiệp theo hướng yêu cầu các NHTM cho doanh nghiệp nhỏ và vừa vay vốn hay yêu cầu các ngân hàng này cho vay với lãi suất thấp. Hơn nữa, sự can thiệp hành chính vào yếu tố thị trường này, nếu được thực hiện, cũng sẽ tạo ra tác động bất lợi đến tính an toàn và ổn định của ngân hàng nói riêng và nền kinh tế nói chung. Vì vậy, giải pháp chỉ có thể là áp dụng các chính sách ưu đãi, hỗ trợ đối với đối tượng này, như bảo lãnh tín dụng, hỗ trợ tín dụng (mức hỗ trợ lãi suất tiền vay là 4%/năm, thời hạn vay tối đa là 24 tháng¹), khuyến khích các NHTM cho vay tín chấp, v.v. (xem thêm phân tích về các biện pháp ưu đãi đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa phía trên).

Hộp 3.24. Điều kiện để được bảo lãnh vay vốn của doanh nghiệp nhỏ và vừa

Điều 5 Quyết định 03/2011/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 10/01/2011 ban hành quy chế bảo lãnh cho doanh nghiệp nhỏ và vừa vay vốn tại ngân hàng thương mại có quy định điều kiện để doanh nghiệp được bảo lãnh vay vốn là:

- Có dự án đầu tư có hiệu quả, có khả năng hoàn vốn vay. Dự án đầu tư được Ngân hàng Phát triển Việt Nam thẩm định và quyết định bảo lãnh
- Có tối thiểu 15% vốn chủ sở hữu tham gia dự án đầu tư
- Tại thời điểm đề nghị bảo lãnh, không có nợ xấu tại các tổ chức tín dụng.

Đây thực tế là các điều kiện khá khó khăn đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa, nhất là làm thế nào để chứng minh được “có dự án đầu tư có hiệu quả, có khả năng hoàn vốn vay” và đáp ứng số vốn tối thiểu của chủ sở hữu tham gia dự án. Tuy nhiên, từ góc độ của ngân hàng bảo lãnh, họ cũng cần một sự đảm bảo từ phía đối tượng được bảo lãnh, vì vậy những điều kiện trên để chứng minh về khả năng có thể hoàn trả của doanh nghiệp và đảm bảo an toàn các khoản vay từ ngân hàng.

Chính vì vậy, tỷ lệ doanh nghiệp nhỏ và vừa nhận được bảo lãnh vay vốn từ Ngân hàng Phát triển Việt Nam là khá thấp².

Nguồn: Trích dẫn từ các văn bản pháp luật có liên quan; phân tích của nhóm nghiên cứu.

¹ Quyết định 443/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 04/4/2009 về việc hỗ trợ lãi suất cho các tổ chức, cá nhân vay vốn trung, dài hạn ngân hàng để thực hiện đầu tư mới để phát triển sản xuất - kinh doanh

² <http://tapchitaichinh.vn/nguyen-cuu-trao-doi/trao-doi---binh-luan/kha-nang-tiep-can-von-cua-doanh-nghiep-nho-va-vua-trong-aec-63825.html>.

Tuy vậy, vẫn còn một vấn đề nữa là các DNNN thường dễ dàng tiếp cận vốn hơn so với các doanh nghiệp tư nhân. Lý do chủ yếu là vì ngoài yếu tố tài sản đảm bảo, các DNNN thường được ngầm định sẽ được nhà nước bảo lãnh vay vốn. Trong trường hợp DNNN gặp khó khăn trong kinh doanh, Nhà nước sẽ hỗ trợ bằng cách này hay cách khác để DNNN có thể trả nợ được thay vì buộc bị phá sản như các doanh nghiệp tư nhân.

Huy động vốn từ phát hành trái phiếu, cổ phiếu

Với điều kiện phát hành trái phiếu theo quy định hiện hành¹ (theo hướng công ty có hoạt động hiệu quả - có lãi trong năm liền kề) thì nhiều chủ thể kinh doanh quy mô nhỏ và vừa có thể huy động được vốn theo kênh này. Tuy nhiên, vẫn vì lý do sự tín nhiệm đối với các chủ thể này không cao, kênh huy động này dường như không thật hiệu quả.

Đối với kênh huy động là phát hành cổ phiếu, theo quy định hiện hành, điều kiện để phát hành cổ phiếu (đối với các công ty cổ phần) là tương đối đơn giản, áp dụng không phân biệt quy mô. Cụ thể, đối với các công ty không phải là công ty đại chúng (phần lớn là các doanh nghiệp nhỏ và vừa), để phát hành cổ phiếu cần có quyết định của Đại hội đồng cổ đông thông qua phương án chào bán cổ phiếu riêng lẻ với phương án sử dụng số tiền thu được từ đợt chào bán; đáp ứng các điều kiện khác theo quy định của pháp luật chuyên ngành trong trường hợp tổ chức phát hành là doanh nghiệp thuộc lĩnh vực ngành, nghề kinh doanh có điều kiện...². Đối với các công ty đại chúng, bên cạnh các điều kiện trên thì còn bị ràng buộc một số điều kiện khác (ví dụ phương án chào bán và sử dụng vốn phải có một số nội dung theo

¹ Nghị định 90/2011/NĐ-CP của Chính phủ ngày 14/10/2011 về phát hành trái phiếu doanh nghiệp.

² Khoản 1 Điều 4 Nghị định 58/2012/NĐ-CP của Chính phủ ngày 20/7/2012 quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán.

quy định; phải tuân thủ về thời gian hạn chế chuyển nhượng...¹). Tuy nhiên, ngay cả khi điều kiện đơn giản như trên thì các doanh nghiệp quy mô bé, có sự tín nhiệm thấp cũng khó huy động được từ phía bên ngoài.

Vay vốn từ các nguồn khác

Pháp luật dân sự Việt Nam hiện đã ghi nhận quyền vay/cho vay của các chủ thể kinh doanh/không kinh doanh thông qua các nguyên tắc về giao dịch (hợp đồng) vay đồng thời có các nguyên tắc chung về vấn đề này (ví dụ giới hạn tối đa về lãi suất...) bình đẳng giữa các chủ thể. Về cơ bản, chế định này được xem là không can thiệp hay làm ảnh hưởng tới hiện trạng cạnh tranh của các chủ thể liên quan.

Mặc dù vậy, theo ý kiến của một số chuyên gia, giới hạn về lãi suất hiện nay trong Bộ luật Dân sự² (không vượt quá 150% lãi suất cơ bản do Ngân hàng Nhà nước công bố) mặc dù được thiết kế với mục tiêu tốt đẹp là hạn chế tình trạng cho vay nặng lãi nhưng lại khiến cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa gặp khó khăn trong việc vay vốn đáp ứng nhu cầu sản xuất kinh doanh (khi mà họ không đủ điều kiện để vay tín dụng hoặc phát hành trái phiếu, cổ phiếu). Một cách gián tiếp, điều này có thể đang ảnh hưởng tới năng lực cạnh tranh của nhóm chủ thể này. Quy định này đang được xem xét để điều chỉnh trong Dự thảo Bộ luật Dân sự mới, dự kiến sẽ được Quốc hội thông qua vào tháng 11/2015.

Tóm lại, về nguyên tắc, các chính sách cạnh tranh về tín dụng ở Việt Nam cơ bản đã tạo ra khung khổ pháp lý công bằng để cho các chủ thể kinh doanh có thể tiếp cận được tín dụng. Chính sách tín dụng cũng có một số hỗ trợ, ưu đãi đối với doanh nghiệp nhỏ và vừa - đối tượng được đánh giá là dễ bị tổn thương, gặp rất nhiều khó khăn trong

¹ Khoản 3 Điều 1 Nghị định 60/2015/NĐ-CP sửa đổi Nghị định 58/2012/NĐ-CP quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán.

² Điều 476 Bộ luật Dân sự 2005.

việc tiếp cận vốn. Tuy nhiên, trên thực tế, khả năng tiếp cận các chính sách ưu đãi, hỗ trợ nói riêng và tiếp cận tín dụng nói chung của nhóm các chủ thể kinh doanh quy mô vừa, nhỏ, siêu nhỏ vẫn rất khó khăn, từ đó lợi thế cạnh tranh trên thị trường của nhóm này cũng bị tác động theo hướng bất lợi rõ rệt. Những bất lợi này, phần lớn xuất phát từ chính các năng lực của nhóm này, khi chưa tạo ra đủ sự tín nhiệm để có thể vay vốn từ các ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng cũng chưa đủ cởi mở để cho các doanh nghiệp bé vay vốn mà không có tài sản đảm bảo, vì lo ngại về khả năng thu hồi vốn. Tuy nhiên, yếu tố tâm lý và những cách thức hành xử rơi rớt từ thời kế hoạch hóa bao cấp (ví dụ thông lệ tin tưởng, đánh giá cao năng lực của các doanh nghiệp có vốn nhà nước hơn các doanh nghiệp dân doanh mà không quan tâm tới năng lực thực sự của các doanh nghiệp này) cũng là những nhân tố quan trọng khiến cạnh tranh trong tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp ở Việt Nam bị méo mó.

Về tiếp cận nguồn nhân lực (lao động)

Các chính sách về lao động, bao gồm chính sách cho người lao động, chính sách tiền lương, và chính sách liên quan đến khả năng tiếp cận lao động nước ngoài, có tạo ra lợi thế cho một nhóm chủ thể kinh doanh tiếp cận được nguồn lao động so với các nhóm chủ thể khác. Trong các chính sách này, chính sách cho người lao động được quy định trong Bộ luật Lao động 2012 như thời giờ nghỉ ngơi, các chính sách riêng đối với lao động nữ, các quyền lợi được hưởng từ bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp đều được áp dụng chung cho tất cả các chủ thể kinh doanh (không phân biệt nguồn gốc về vốn, quy mô hay ngành nghề). Vì vậy, cơ bản chính sách của Nhà nước về vấn đề này không tạo ra tác động bóp méo cạnh tranh nào.

Tuy nhiên, chính sách tiền lương lại có thể ảnh hưởng đến môi trường cạnh tranh. Mặc dù Bộ luật Lao động 2012 không bó buộc người sử dụng lao động trong việc trả lương cho người lao động, nhưng với việc quy định mức lương tối thiểu khác nhau cho những vùng khác

nhau¹ thì rất có thể các doanh nghiệp những vùng III và IV, nơi có mức lương tối thiểu thấp hơn, sẽ khó thu hút được lao động hơn so với các doanh nghiệp có hoạt động ở vùng I và II. Tuy nhiên, cũng cần chú ý rằng mức lương tối thiểu hoàn toàn không cản trở các doanh nghiệp có thể đặt mức lương cao hơn để thu hút lao động, vì vậy trên thực tế việc quy định mức lương tối thiểu khác nhau giữa các vùng chưa hẳn đã tạo ra lợi thế cạnh tranh thực tiễn nào cho các doanh nghiệp ở các vùng miền.

Liên quan tới người lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam, theo các chính sách hiện tại, các doanh nghiệp hoạt động tại Việt Nam chỉ được tuyển lao động là người nước ngoài vào làm công việc quản lý, giám đốc điều hành, chuyên gia và lao động kỹ thuật mà lao động Việt Nam chưa đáp ứng được theo nhu cầu sản xuất, kinh doanh². Đồng nghĩa với việc, người lao động nước ngoài được làm việc ở Việt Nam là những người lao động có trình độ cao. Chính sách áp dụng đối với người lao động nước ngoài này tương đối phù hợp với thông lệ quốc tế ở hầu hết các nước và được cho là hợp lý với mục tiêu tạo điều kiện cho người lao động Việt Nam có cơ hội có việc làm và thu nhập.

Về mặt thủ tục, các lao động nước ngoài này phải xin giấy phép lao động tại Việt Nam. Trên thực tế, một số điểm thiếu minh bạch trong quy trình cấp phép hiện nay được cho là có thể dẫn tới các hiện tượng tiêu cực, qua đó tạo ra sự phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp tuyển dụng người lao động nước ngoài có cùng điều kiện.

¹ Hiện nay chính sách về tiền lương tối thiểu được phân chia theo vùng dựa trên mức sống của mỗi vùng, theo đó: Mức 3.100.000 đồng/tháng, áp dụng đối với doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn thuộc vùng I; Mức 2.750.000 đồng/tháng, áp dụng đối với doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn thuộc vùng II; Mức 2.400.000 đồng/tháng, áp dụng đối với doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn thuộc vùng III; Mức 2.150.000 đồng/tháng, áp dụng đối với doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn thuộc vùng IV.

² Điều 170 Bộ luật Lao động.

Hộp 3.25. Điều kiện và thủ tục cấp giấy phép lao động

Theo quy định tại khoản 5 Điều 9 Nghị định 102/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Bộ luật Lao động về lao động nước ngoài làm việc tại Việt Nam, thì một trong các điều kiện để được cấp giấy phép lao động cho người nước ngoài là phải được “chấp thuận bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về việc sử dụng người lao động nước ngoài”.

Tuy nhiên, Nghị định 102 lại không có quy định về điều kiện cũng như trình tự thủ tục để có được văn bản chấp thuận này của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Ngoài ra, Nghị định này cũng không quy định rõ về tiêu chí xét duyệt và cấp phép lao động. Khoản 2 Điều 12 Nghị định 102 chỉ quy định “Trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận đủ hồ sơ, Sở Lao động - Thương binh và Xã hội cấp giấy phép lao động cho người lao động nước ngoài theo mẫu do Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội quy định. Trường hợp không cấp giấy phép lao động thì trả lời bằng văn bản và nêu rõ lý do”. Người lao động cũng có thể bị từ chối cấp giấy phép lao động khi đã nộp đầy đủ giấy tờ theo yêu cầu mà không rõ lý do bị từ chối cấp phép là gì.

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định 102/2013/NĐ-CP; phân tích của nhóm nghiên cứu.

3.4.3. Các chính sách cạnh tranh về sản phẩm hàng hóa/dịch vụ ảnh hưởng tới hành vi/hiệu quả cạnh tranh của các chủ thể kinh doanh

Thông thường, các chính sách ảnh hưởng tới hành vi/hiệu quả cạnh tranh của các chủ thể kinh doanh thông qua các quy định điều chỉnh trực tiếp đến các chủ thể (các điều kiện kinh doanh gắn liền với chủ thể kinh doanh). Tuy nhiên, vì các chủ thể kinh doanh phải gắn liền với một loại hàng hóa và/hoặc dịch vụ nào đó, nên chính sách quy định liên quan đến các sản phẩm/dịch vụ cũng sẽ ảnh hưởng đáng kể đến hoạt động kinh doanh của các chủ thể trên thị trường và tác động đến hành vi/hiệu quả cạnh tranh của các chủ thể kinh doanh, đặc biệt ở hai góc độ. Thứ nhất, chính sách này có thể tạo lợi thế cho một nhóm chủ thể hoặc tạo ra sự bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh thông qua các chính sách giới hạn các chủ thể được phép cung cấp các loại hàng hóa/dịch vụ nhất định; hoặc các chính sách hỗ trợ/trợ cấp đối với các mặt hàng/dịch vụ, dự án đầu tư nhất định mà chỉ có một số chủ thể mới có thể đáp ứng được. Thứ hai, nó có thể tác động tới hiệu quả cạnh

tranh của các chủ thể cung cấp hàng hóa/dịch vụ thông qua các biện pháp quản lý về giá đối với một số loại hàng hóa, dịch vụ nhất định. Rất tiếc là, một số chính sách liên quan đến hàng hóa/dịch vụ trong hệ thống pháp luật hiện hành của Việt Nam dường như vẫn mang dấu ấn của các đặc điểm trên, vì vậy tác động không nhỏ đến môi trường cạnh tranh.

3.4.3.1. Về các loại hàng hóa/dịch vụ độc quyền

Hàng hóa/dịch vụ độc quyền ở đây được hiểu là các loại hàng hóa/dịch vụ mà theo quy định của Nhà nước chỉ do một (hoặc một nhóm) chủ thể cung cấp, các chủ thể kinh doanh khác không được phép hoặc không thể tham gia vào việc cung ứng loại hàng hóa/dịch vụ này ra thị trường.

Hàng hóa/dịch vụ độc quyền có tác động rất lớn đến tính cạnh tranh trên thị trường của các chủ thể kinh doanh và ảnh hưởng đáng kể đến quyền lợi của người tiêu dùng. Vì vậy, trong định hướng xây dựng nền kinh tế thị trường của Việt Nam, phần lớn các hàng hóa/dịch vụ độc quyền đã bị loại bỏ và chỉ còn tồn tại hàng hóa/dịch vụ độc quyền nhà nước dưới dạng các hàng hóa/dịch vụ chỉ do các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ cung cấp¹. Đây là những hàng hóa/dịch vụ độc quyền được xác định là những hàng hóa/dịch vụ trong những ngành và lĩnh vực mà “*Nhà nước cần giữ độc quyền hoặc các thành phần kinh tế khác không muốn hay không có khả năng tham gia*”².

¹ Theo quy định tại Quyết định 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015” thì doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ trong các lĩnh vực độc quyền nhà nước, quốc phòng, an ninh; xuất bản; thủy nông; bảo đảm an toàn giao thông; xổ số kiến thiết; sản xuất, phân phối điện quy mô lớn đa mục tiêu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển loại I; in, đúc tiền.

² Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX.

Mặc dù vậy, hiện chưa có một định nghĩa hay khoanh vùng các loại hàng hóa/dịch vụ cần thiết phải thuộc độc quyền nhà nước, và vì vậy vẫn còn tồn tại một số trường hợp mà việc giữ độc quyền nhà nước là không hợp lý, làm méo mó cạnh tranh trên thị trường sản phẩm hàng hóa/dịch vụ liên quan.

Hộp 3.26. Nghiên cứu, chế tạo, sản xuất, sửa chữa công cụ hỗ trợ

Khoản 1 Điều 25 Nghị định 25/2012/NĐ-CP hướng dẫn Pháp lệnh quản lý, sử dụng vũ khí, vật liệu nổ và công cụ hỗ trợ quy định “việc nghiên cứu, chế tạo, sản xuất, sửa chữa công cụ hỗ trợ được thực hiện trong các cơ sở, doanh nghiệp thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng”. Điều này được hiểu là chỉ có doanh nghiệp thuộc Bộ Công an, Bộ Quốc phòng mới được thực hiện hoạt động “nghiên cứu, chế tạo, sản xuất, sửa chữa công cụ hỗ trợ”. Đây là một hình thức độc quyền của Nhà nước trong hoạt động cung cấp hàng hóa và dịch vụ này (thậm chí là độc quyền mức độ cao, theo đó chỉ DNNN thuộc 02 bộ được phép thực hiện, không phải là các DNNN bất kỳ).

Trên thực tế, công cụ hỗ trợ có rất nhiều loại (trong đó có những loại khá phổ biến, ví dụ các công cụ hỗ trợ được sử dụng bởi doanh nghiệp cung cấp dịch vụ bảo vệ). Vì vậy, việc đưa toàn bộ việc nghiên cứu, sản xuất, sửa chữa các công cụ hỗ trợ vào diện độc quyền nhà nước có lẽ là quá chặt, không cần thiết, cản trở cạnh tranh của các doanh nghiệp dân doanh trong lĩnh vực này (ít nhất là đối với việc nghiên cứu, sản xuất, sửa chữa các công cụ hỗ trợ thông dụng).

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định 25/2012/NĐ-CP; phân tích của nhóm nghiên cứu.

Vì vậy, cần thiết phải có bộ tiêu chí cụ thể về loại hàng hóa/dịch vụ cần độc quyền nhà nước (dựa trên lợi ích công cộng), trên cơ sở đó rà soát và loại bỏ những hàng hóa, dịch vụ mà hiện Nhà nước đang độc quyền nhưng xét thấy không cần thiết Nhà nước phải giữ độc quyền và minh bạch hóa các hàng hóa, dịch vụ được Nhà nước xác định là sẽ độc quyền.

Hiện Dự thảo Nghị định về hàng hóa/dịch vụ độc quyền nhà nước đang được soạn thảo, với dự kiến một danh mục các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ độc quyền nhà nước và tiêu chí xác định độc quyền nhà nước. Theo ý kiến của nhiều chuyên gia thì trong khi danh mục dự kiến là tương đối phù hợp, các tiêu chí dự kiến còn nhiều điểm mơ hồ,

có thể bị lạm dụng (ví dụ tiêu chí “các thành phần kinh tế khác không muốn hay không có khả năng tham gia” được cho là không gắn trực tiếp với lợi ích công cộng cụ thể nào).

3.4.3.2. Về các loại hàng hóa/dịch vụ Nhà nước quản lý giá

Trên lý thuyết, trong nền kinh tế thị trường thì doanh nghiệp được toàn quyền quyết định giá của hàng hóa/dịch vụ mà mình sản xuất và/hoặc cung ứng. Nhà nước không can thiệp vào việc quyết định giá của doanh nghiệp. Tuy nhiên, với chức năng quản lý và điều tiết thị trường thì khi có những biến động ảnh hưởng đến tính ổn định của thị trường cũng như tác động đến quyền lợi của người tiêu dùng, Nhà nước sẽ thực hiện các biện pháp quản lý giá đối với một số mặt hàng nhất định nhằm đưa đến sự ổn định của thị trường, tránh những biến động gây bất lợi cho nền kinh tế.

Đây là cách thức can thiệp hành chính vào thị trường *có thể chấp nhận được* trong trường hợp các loại hàng hóa/dịch vụ mà Nhà nước áp dụng các biện pháp quản lý giá là những mặt hàng có tác động đáng kể đến đời sống sản xuất, nhu cầu cơ bản của con người và các biện pháp này chỉ được áp dụng trong một số điều kiện nhất định.

Theo Luật Giá 2010, văn bản cốt lõi trong pháp luật về giá của Việt Nam, thì nguyên tắc quản lý giá hiện đang phù hợp với xu hướng chung, theo đó¹: tôn trọng quyền tự định giá của chủ thể kinh doanh và Nhà nước sẽ chỉ thực hiện điều tiết giá để bình ổn giá, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh, người tiêu dùng và lợi ích của Nhà nước trong khung khổ nhất định. Hộp 2.27 trình bày chi tiết khung khổ pháp lý điều tiết giá.

¹ Điều 5 Luật Giá.

Hộp 3.27. Các hàng hóa/dịch vụ thuộc diện quản lý giá***Danh mục các hàng hóa, dịch vụ thực hiện bình ổn giá***

Đây là hàng hóa, dịch vụ thiết yếu cho sản xuất, đời sống, bao gồm các loại sau:

- 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.

(Danh mục này có thể được điều chỉnh trong “trường hợp cần thiết”)

Danh mục hàng hóa, dịch vụ do Nhà nước định giá

Nhóm này gồm những 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, cụ thể:

Nhà nước định mức giá cụ thể đối với:

- Các dịch vụ hàng không, bao gồm: dịch vụ cất cánh, hạ cánh; điều hành bay đi, đến; hỗ trợ bảo đảm hoạt động bay; soi chiếu an ninh;
- Dịch vụ kết nối viễn thông;
- Điện: giá truyền tải điện; giá dịch vụ phụ trợ hệ thống điện;
- Nhà nước định khung giá đối với: giá phát điện; giá bán buôn điện; mức giá bán lẻ điện bình quân; dịch vụ vận chuyển hàng không nội địa tuyến độc quyền.

Nhà nước định khung giá và mức giá cụ thể đối với:

- Đất, mặt nước, nước ngầm, rừng thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và nước sạch sinh hoạt;
- Giá cho thuê, mua nhà ở xã hội, nhà ở công vụ được xây dựng chi từ nguồn NSNN; giá bán hoặc giá cho thuê nhà ở thuộc sở hữu nhà nước;
- Dịch vụ khám bệnh, chữa bệnh và dịch vụ giáo dục, đào tạo tại cơ sở khám bệnh, chữa bệnh, cơ sở giáo dục, đào tạo của Nhà nước.

Nhà nước định giá tối đa hoặc giá tối thiểu đối với:

- Hàng dự trữ quốc gia theo quy định của pháp luật về dự trữ quốc gia; hàng hóa, dịch vụ được Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch sản xuất, kinh doanh; sản phẩm, dịch vụ công ích, dịch vụ sự nghiệp công sử dụng NSNN, trừ dịch vụ được quy định tại điểm c khoản 3 Điều này;
- Sản phẩm thuốc lá điều sản xuất trong nước;
- Giá cho thuê đối với tài sản nhà nước là công trình kết cấu hạ tầng.

(Danh mục này có thể được điều chỉnh trong “trường hợp cần thiết”)

Danh mục hàng hóa, dịch vụ Nhà nước kiểm tra yếu tố hình thành giá

Bao gồm các loại hàng hóa, dịch vụ thuộc 2 Danh mục trên.

Nguồn: Trích dẫn từ Luật Giá 2010.

Về cơ bản, các nguyên tắc quản lý về giá và danh mục các hàng hóa/dịch vụ cần quản lý giá là tương đối phù hợp. Mặc dù vậy, mục tiêu “bảo vệ lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh, người tiêu dùng và lợi ích của Nhà nước” trong xác định loại sản phẩm cần quản lý giá và cách thức quản lý giá đối với sản phẩm đó cần phải xác định theo hướng cụ thể hoặc khoanh vùng những trường hợp này một cách rõ ràng và hợp lý để tránh tình trạng các cơ quan quản lý nhà nước áp dụng biện pháp quản lý giá tùy tiện/thiếu căn cứ, ảnh hưởng trực tiếp tới quyền tự định giá của doanh nghiệp.

Hộp 3.28. Quy định tại Luật Giá có thể ảnh hưởng tới thị trường

Luật Giá đã xác định các loại hàng hóa, dịch vụ thuộc đối tượng mà Nhà nước có quyền áp dụng biện pháp quản lý giá. Phần lớn các loại hàng hóa, dịch vụ này liên quan mật thiết đến đời sống của người dân, phục vụ các nhu cầu cơ bản của người dân và được cho là cần thiết phải được kiểm soát về giá cả nhằm đảm bảo cuộc sống tối thiểu, ổn định của người dân. Tuy nhiên, Danh mục này không chỉ “đóng” trong các hàng hóa được xác định cụ thể trong Luật mà có thể được mở rộng trong các “trường hợp cần thiết”²⁶. Như vậy, các loại hàng hóa, dịch vụ trong nền kinh tế luôn có “nguy cơ” sẽ bị Nhà nước can thiệp bằng các biện pháp quản lý giá. Điều này sẽ có tác động không nhỏ đến sự phát triển của thị trường nói chung, hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nói riêng.

Ngoài ra, điều kiện để Nhà nước áp dụng các biện pháp quản lý giá cũng thiếu rõ ràng, chẳng hạn như: trường hợp Nhà nước sẽ thực hiện bình ổn giá khi “mặt bằng giá biến động làm ảnh hưởng đến ổn định kinh tế xã hội, gây tác động xấu đến sản xuất và đời sống nhân dân”²⁷. Trường hợp này khá chung chung và có nhiều khái niệm mang tính định tính (không rõ như thế nào thì gây “tác động xấu đến sản xuất và đời sống nhân dân”?), trao nhiều quyền quyết định mang tính suy đoán cho cán bộ thực thi, dẫn tới hiện tượng biện pháp quản lý giá này áp dụng một cách tùy tiện, ảnh hưởng không nhỏ tới thị trường.

Nguồn: Trích dẫn từ Luật Giá 2010; phân tích của nhóm nghiên cứu.

Các biện pháp quản lý về giá được thực hiện theo loại hàng hóa/dịch vụ, có nghĩa là bất kỳ chủ thể kinh doanh nào sản xuất, kinh doanh loại hàng hóa/dịch vụ thuộc đối tượng trên đều phải thực hiện các biện pháp quản lý giá từ Nhà nước. Như vậy, mức độ tác động của các biện pháp quản lý giá của Nhà nước đối với các chủ thể kinh doanh cùng loại hàng hóa/dịch vụ là như nhau, do đó không làm méo mó cạnh tranh giữa các chủ thể này. Tuy nhiên, nếu thủ tục, căn cứ để cơ quan nhà nước xem xét trong quá trình thực hiện biện pháp quản lý giá thiếu minh bạch có thể dẫn tới kết quả và chế tài áp dụng thiếu công bằng giữa các chủ thể kinh doanh và sẽ ảnh hưởng đáng kể đến tính cạnh tranh của các doanh nghiệp trên thị trường.

Ngoài ra, việc Nhà nước quản lý giá đối với các sản phẩm không cần thiết phải quản lý giá cũng tạo ra hiệu ứng méo mó trong cạnh tranh trên thị trường đối với sản phẩm đó mà trong lâu dài có thể ảnh

hưởng bất lợi tới người tiêu dùng (do thị trường không vận hành theo đúng quy luật và có thể bị lạm dụng bởi các chủ thể kinh doanh nhất định).

Hộp 3.29. Kiểm tra yếu tố hình thành giá

Theo quy định tại Điều 26 Luật Giá thì Nhà nước sẽ kiểm tra yếu tố hình thành giá khi “giá có biến động bất thường và theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh” hoặc “khi cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định bình ổn giá, định giá”. Và một trong các căn cứ để kiểm tra yếu tố hình thành giá là phương pháp định giá do Nhà nước quy định hoặc do doanh nghiệp tự thực hiện nếu phù hợp.

Một số điểm thiếu rõ ràng trong quy định về căn cứ kiểm tra nói trên:

- Khi nào thì phương pháp định giá do doanh nghiệp tự thực hiện là “hợp lý”?
- Trường hợp nào áp dụng phương pháp định giá của Nhà nước, trường hợp nào áp dụng phương pháp định giá của doanh nghiệp? Nếu có sự xung đột trong việc định giá của Nhà nước và của doanh nghiệp thì giải quyết như thế nào?

Những điểm thiếu rõ ràng trên khiến cho các quyết định của cơ quan nhà nước trong hoạt động kiểm tra yếu tố hình thành giá chưa minh bạch, và dẫn đến nguy cơ trong cùng trường hợp nhưng sẽ có những kết luận khác nhau về việc kiểm tra yếu tố hình thành giá.

Nguồn: Trích dẫn từ Luật Giá 2010; phân tích của nhóm nghiên cứu.

3.4.3.3. Về các biện pháp hỗ trợ/trợ cấp từ Nhà nước đối với một số các ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh

Để thúc đẩy sự phát triển của một số ngành, lĩnh vực (chủ yếu nhằm mục tiêu phục vụ cho các lợi ích công cộng) hoặc một số các chủ thể (các chủ thể yếu thế, sản xuất kinh doanh trong lĩnh vực cần được sự hỗ trợ, bảo hộ), Nhà nước sẽ sử dụng các biện pháp hỗ trợ/trợ cấp nhất định.

Hiện tại, Nhà nước đang duy trì một số chính sách hỗ trợ tín dụng cho các doanh nghiệp trong các lĩnh vực nhất định. Nhìn dưới góc độ cạnh tranh trên cùng thị trường sản phẩm hàng hóa/dịch vụ, các biện pháp hỗ trợ từ Nhà nước sẽ được coi là phản cạnh tranh khi không đối xử công bằng giữa các chủ thể trong cùng điều kiện (sự thiếu công

bằng có thể biểu hiện một cách rõ ràng là trợ cấp cho chủ thể này nhưng không trợ cấp cho chủ thể khác trong khi cả hai đều nằm trong cùng điều kiện; có thể biểu hiện ở mức không rõ ràng khi đặt ra các điều kiện mà chỉ có một số chủ thể có thể tiếp cận được...).

Chính sách hỗ trợ tín dụng đầu tư

Chính sách hỗ trợ về tín dụng đầu tư được xác định theo loại dự án đầu tư cũng như đặt ra các điều kiện cho các chủ đầu tư thực hiện dự án. Những dự án đầu tư được hỗ trợ chủ yếu là các dự án có mục đích phục vụ cộng đồng, hướng đến các đối tượng yếu thế hoặc phát triển kinh tế có yếu tố bền vững và để tiếp cận được vốn tín dụng đầu tư của Nhà nước, các nhà đầu tư cũng phải đáp ứng những điều kiện nhất định.

Về hình thức, chính sách này được cho là hợp lý, không phân biệt đối xử giữa các chủ đầu tư có cùng điều kiện, đối với cùng loại dự án, vì vậy không tạo ra hậu quả bóp méo cạnh tranh giữa các chủ thể này.

Tuy nhiên, nhìn sâu hơn vào các điều kiện ưu đãi tín dụng dự án đầu tư (đặc biệt là điều kiện về quy mô dự án), có thể thấy các doanh nghiệp nhỏ và vừa rất khó có khả năng tiếp cận các nguồn này (kể cả trong trường hợp dự án phục vụ lợi ích công cộng nhưng quy mô nhỏ). Đây chính là yếu tố “phản cạnh tranh” trong chính sách này.

Hộp 3.30. Điều kiện cho vay đầu tư và các dự án đầu tư được vay

Theo quy định tại Điều 6, Nghị định 75/2011/NĐ-CP của Chính phủ ngày 30/8/2011 về tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu của Nhà nước thì điều kiện cho vay đầu tư bao gồm:

- Thực hiện đầy đủ thủ tục đầu tư theo quy định của pháp luật.
- Có dự án, phương án sản xuất, kinh doanh có hiệu quả, bảo đảm trả được nợ; được Ngân hàng Phát triển Việt Nam thẩm định phương án tài chính, phương án trả nợ và chấp thuận cho vay.
- Có vốn chủ sở hữu tham gia dự án tối thiểu 20% và phải bảo đảm đủ nguồn vốn để thực hiện dự án, các điều kiện tài chính cụ thể của phần vốn đầu tư ngoài phần vốn vay tín dụng đầu tư của Nhà nước.
- Thực hiện bảo đảm tiền vay theo các quy định tại Nghị định này và quy định của pháp luật.
- Phải mua bảo hiểm tài sản tại một doanh nghiệp bảo hiểm hoạt động hợp pháp tại Việt Nam đối với tài sản hình thành từ vốn vay thuộc đối tượng mua bảo hiểm bắt buộc trong suốt thời hạn vay vốn.
- Phải thực hiện chế độ hạch toán kế toán, báo cáo tài chính theo quy định của pháp luật; báo cáo tài chính hàng năm phải được kiểm toán bởi cơ quan kiểm toán độc lập.

Phần lớn các dự án được vay vốn tín dụng đầu tư trong Danh mục quy định tại Phụ lục I Nghị định 75 đều có quy mô Nhóm A, B (Dự án quy mô lớn).

Nguồn: Trích dẫn từ Nghị định 75/2011/NĐ-CP.

Chính sách hỗ trợ cho nông nghiệp, thủy sản

Theo quy định của WTO mà Việt Nam là một thành viên, các hình thức trợ cấp xuất khẩu đối với các sản phẩm phi nông nghiệp và nông nghiệp (trong đó có tín dụng ưu đãi cho xuất khẩu) bị cấm hoàn toàn. Thực hiện cam kết khi gia nhập WTO, Việt Nam đã tiến hành rà soát toàn bộ hệ thống pháp luật và đã loại bỏ toàn bộ các biện pháp trợ cấp xuất khẩu đối với sản phẩm công nghiệp (thường xuất khẩu, ưu đãi cho khu chế xuất, ưu đãi tín dụng cho xuất khẩu sản phẩm mũi nhọn...).

Cũng theo quy định của WTO, các biện pháp trợ cấp khác ngoài trợ cấp xuất khẩu vẫn có thể được thực hiện, tuy nhiên phải chịu các ràng buộc nhất định. Ví dụ đối với trợ cấp cho các sản phẩm công nghiệp, nếu gây ra thiệt hại cho ngành sản xuất nội địa của nước thành viên khác thì doanh nghiệp có thể phải chịu các biện pháp đối kháng. Còn đối với các sản phẩm nông nghiệp, Nhà nước bị ràng buộc không trợ cấp vượt quá tổng mức trợ cấp được phép theo WTO.

Trên thực tế, căn cứ vào tình hình sản xuất kinh doanh, Chính phủ Việt Nam vẫn áp dụng các biện pháp hỗ trợ tín dụng nhất định, phần lớn trong lĩnh vực nông, lâm, ngư nghiệp¹. Từ góc độ cạnh tranh, việc trợ cấp hay hỗ trợ tài chính cho các lĩnh vực kinh doanh nhất định tạo ra lợi thế cho các chủ thể hoạt động trong lĩnh vực đó so với các lĩnh vực khác nhưng không làm méo mó cạnh tranh trong cùng lĩnh vực được hỗ trợ (các chủ thể trong cùng lĩnh vực kinh doanh về nguyên tắc là đều có thể nhận được hỗ trợ tương đương nhau). Mặc dù vậy, quy trình và thủ tục để được hưởng hỗ trợ trên thực tế chưa minh bạch, rõ ràng, dẫn tới khả năng tiếp cận nguồn hỗ trợ khác nhau giữa các chủ thể có cùng điều kiện. Từ đó, tác động hạn chế, bóp méo cạnh tranh của các chính sách hỗ trợ tín dụng theo ngành nghề phát sinh.

3.5. Kết luận và khuyến nghị chính sách

Trong gần ba thập kỷ thực hiện chính sách đổi mới kinh tế, Việt Nam đã từng bước xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật cạnh tranh nói riêng cũng như chính sách cạnh tranh nói chung, qua đó tạo khung khổ pháp lý và môi trường cạnh tranh chung cũng như đặc thù cho các hoạt động kinh doanh. Cho đến nay, hệ thống pháp luật cạnh tranh và chính sách cạnh tranh của Việt Nam được đánh giá là tương đối đầy đủ, tôn trọng quyền tự do kinh doanh, không phân biệt đối xử và phù hợp với thông lệ quốc tế trong các lĩnh vực liên quan, qua đó góp phần tạo thành một môi trường cạnh tranh

¹ Dưới đây là một số văn bản pháp luật cho thấy Chính phủ áp dụng các biện pháp hỗ trợ tín dụng:

- Nghị định 55/2015/NĐ-CP của Chính phủ ngày 09/6/2015 về chính sách tín dụng phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn.
- Nghị định 210/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 19/12/2013 về chính sách khuyến khích doanh nghiệp đầu tư vào nông nghiệp, nông thôn.
- Quyết định 63/2010/QĐ-TTg ngày 15/10/2010 về chính sách hỗ trợ nhằm giảm tổn thất sau thu hoạch đối với nông sản, thủy sản.
- Quyết định 497/QĐ-TTg ngày 17/4/2009 về việc hỗ trợ lãi suất vay vốn mua máy móc, thiết bị vật tư phục vụ sản xuất nông nghiệp và vật liệu xây dựng nhà ở khu vực nông thôn.

lành mạnh cho các doanh nghiệp, phục vụ tốt hơn lợi ích của người tiêu dùng Việt Nam.

Mặc dù vậy, thực tiễn cạnh tranh ở Việt Nam vẫn còn nhiều vấn đề vướng mắc, chưa vận hành một cách suôn sẻ, quyền và lợi ích của các doanh nghiệp, của người tiêu dùng vẫn bị xâm phạm trong nhiều trường hợp từ những hành vi phản cạnh tranh, cạnh tranh không lành mạnh của các chủ thể kinh doanh, thậm chí là từ các hành vi hành chính, từ các quy định pháp luật, pháp quy của Nhà nước.

Phân tích chi tiết pháp luật cạnh tranh của Việt Nam cho thấy một phần nguyên nhân của tình trạng này là từ những hạn chế của pháp luật cạnh tranh, đặc biệt là (i) các quy định pháp luật cạnh tranh chưa thực sự phù hợp, do đó tạo ra những lỗ hổng về pháp lý khiến nhiều hành vi phản cạnh tranh gây thiệt hại cho người tiêu dùng bị bỏ lọt; (ii) các thiết chế thực thi pháp luật cạnh tranh chưa đảm bảo tính độc lập, chuyên nghiệp và do đó hiệu quả còn hạn chế.

Từ góc độ hệ thống chính sách cạnh tranh, tình trạng còn tồn tại rải rác các quy định có tác động bất lợi, phản cạnh tranh trong các pháp luật chuyên ngành được cho là xuất phát từ việc thiếu một cơ chế kiểm soát từ góc độ cạnh tranh của cơ quan quản lý cạnh tranh đối với các dự thảo văn bản pháp luật được soạn thảo bởi các cơ quan khác nhau.

Giải pháp tổng quát để cải thiện tình trạng này là Việt Nam cần sửa đổi Luật Cạnh tranh, cải thiện các thiết chế xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh, và tăng cường vai trò chủ động của Cục Quản lý cạnh tranh trong rà soát các dự thảo văn bản pháp luật từ góc độ cạnh tranh. Dưới đây là những khuyến nghị cụ thể.

3.5.1. Các đề xuất sửa đổi pháp luật cạnh tranh

Đối với khung khổ pháp luật bảo đảm cạnh tranh, các vướng mắc của pháp luật cạnh tranh chủ yếu tập trung ở các quy định chưa thật hợp lý, còn mâu thuẫn hoặc thiếu tính nhất quán, cũng như khả năng bao quát, làm ảnh hưởng đến hiệu quả áp dụng và khả năng bảo vệ môi trường cạnh tranh của pháp luật cạnh tranh Việt Nam.

Các giải pháp để khắc phục những bất cập hiện nay trong Luật Cạnh tranh là:

- *Điều chỉnh hình thức của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh*: Cần sửa đổi Luật Cạnh tranh hoặc Nghị định hướng dẫn Luật Cạnh tranh để bổ sung quy định làm rõ về hình thức của *thỏa thuận hạn chế cạnh tranh*, theo đó thỏa thuận hạn chế cạnh tranh có thể dưới hình thức văn bản, lời nói, thông điệp điện tử hoặc hành động (cùng hành động một cách ngầm định, các hành động riêng rẽ nhưng mang tính tương tự, tập trung, cộng hưởng).
- *Mở rộng đối tượng của thỏa thuận hạn chế cạnh tranh*: Cần sửa đổi Luật Cạnh tranh để bổ sung thêm các chủ thể sau đây vào diện đối tượng áp dụng của chế định về thỏa thuận hạn chế cạnh tranh trong Luật Cạnh tranh: (i) Các hiệp hội đa ngành (hoặc đơn giản là không phân loại hiệp hội doanh nghiệp - tất cả các hiệp hội doanh nghiệp đều là đối tượng của pháp luật cạnh tranh); và (ii) Các chi nhánh, công ty con, công ty liên kết và tất cả các chủ thể khác thuộc quyền kiểm soát trực tiếp hoặc gián tiếp của các doanh nghiệp và hiệp hội là đối tượng của Luật Cạnh tranh.
- *Điều chỉnh lại các loại hành vi hạn chế cạnh tranh mặc nhiên bị cấm*: Cần sửa đổi nhóm các hành vi hạn chế cạnh tranh bị cấm mặc nhiên (Điều 9.1 Luật Cạnh tranh và điều khoản tương ứng trong Nghị định hướng dẫn) theo hướng phù hợp với các hành vi bị cấm mặc nhiên theo thông lệ phổ biến trên thế giới (trong đó có Thỏa thuận ấn định giá và Thỏa thuận phân chia thị trường, khách hàng). Tương tự, cũng cần sửa đổi nhóm các hành vi tập trung kinh tế bị cấm mặc nhiên (Điều 18 Luật Cạnh tranh và điều khoản tương ứng trong Nghị định hướng dẫn theo hướng phù hợp với thông lệ phổ biến trên thế giới, cụ thể là loại bỏ hoặc hạn chế tối đa các hành vi tập trung kinh tế bị cấm mặc nhiên, mọi hành vi tập trung kinh tế đều chỉ có thể bị cấm trên cơ sở cân nhắc tác động của chúng trong bối cảnh thị trường cụ thể.

- *Điều chỉnh lại cách thức xác định hành vi hạn chế cạnh tranh:* Hành vi hạn chế cạnh tranh cần được xác định theo định nghĩa hành vi (với các cấu thành hành vi), theo đó các hành vi trực tiếp được miêu tả chỉ là ví dụ, không phải là danh sách đóng các hành vi hạn chế cạnh tranh. Đối với các hành vi được liệt kê làm ví dụ, cần điều chỉnh để đảm bảo không có tình huống trùng lẫn về phạm vi giữa hai loại hành vi khác nhau (hạn chế cạnh tranh và tập trung kinh tế).

Đối với các chế định về các hành vi cạnh tranh không lành mạnh, với những ưu điểm của việc liệt kê minh thị và tập trung các hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh trong bối cảnh hiện tại, có lẽ vẫn nên giữ lại chế định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh. Tuy nhiên, những bất cập từ sự trùng lặp/chồng lấn trong quy định giữa Luật Cạnh tranh với các pháp luật khác về mặt lý thuyết cũng như thực tiễn áp dụng trong lâu dài sẽ gây ra bất bình đẳng giữa các chủ thể kinh doanh cũng như những rắc rối trong áp dụng pháp luật. Do đó, cần thiết phải khắc phục tình trạng này thông qua một số biện pháp sau:

- Bỏ phần quy định về cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Sở hữu trí tuệ (để tập trung hết các nội dung về cạnh tranh không lành mạnh về Luật Cạnh tranh);
- Tách hành vi (và chế định) về bán hàng đa cấp ra khỏi Luật Cạnh tranh (để chuyển về Luật Thương mại) và chỉ giữ lại hành vi bán hàng đa cấp bất chính trong Luật Cạnh tranh;
- Rà soát các quy định về hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh để bảo đảm các quy định về miêu tả hành vi (cấu thành hành vi) trong Luật này phù hợp/thống nhất với các quy định về miêu tả hành vi trong pháp luật chuyên ngành và chính xác trong nội hàm (pháp luật cạnh tranh chỉ quy định về hành vi từ góc độ cạnh tranh không lành mạnh gây thiệt hại);
- Phân định rõ phạm vi áp dụng giữa Luật Cạnh tranh và pháp luật chuyên ngành về cùng hành vi để đảm bảo một hành vi

chỉ bị xử lý theo một hệ thống pháp luật, theo hướng: Hành vi được thực hiện để cạnh tranh nhằm mục tiêu gây thiệt hại cho Nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng thì xử lý theo Luật Cạnh tranh; ngoài các trường hợp này thì xử lý theo pháp luật chuyên ngành;

- Quy định minh thị về việc các tranh chấp liên quan tới hành vi cạnh tranh không lành mạnh trong Luật Cạnh tranh, ngoài khả năng xử lý theo con đường khiếu nại hành chính tại cơ quan cạnh tranh theo Luật Cạnh tranh vẫn có thể sử dụng các phương thức kiện khác theo quy định của pháp luật (Tòa án, trọng tài thương mại...).

Đối với các chế định về các hành vi ảnh hưởng đến cạnh tranh của các cơ quan nhà nước, mặc dù là một chế định) nhưng đứng từ góc độ ý nghĩa thực tiễn thì đây là chế định rất đáng lưu ý. Nếu được áp dụng một cách triệt để, chế định này có thể là cơ sở để thúc đẩy môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh trong bối cảnh cụ thể của Việt Nam. Vì vậy, cần thiết phải có những giải pháp nhất định nhằm tăng cường hiệu quả của chế định này trong pháp luật và thực tiễn cạnh tranh Việt Nam, ít nhất là các biện pháp sau đây:

- Rà soát để bổ sung danh sách các hành vi ảnh hưởng đến cạnh tranh của cơ quan nhà nước bị cấm theo pháp luật cạnh tranh;
- Sửa lại điều khoản “quét”, theo hướng “Các hành vi khác làm phương hại tới cạnh tranh của doanh nghiệp và/hoặc gây thiệt hại cho người tiêu dùng”;
- Tăng cường công tác thực thi chế định pháp luật này (bao gồm cả việc phổ biến, tuyên truyền và xử lý vi phạm).

3.5.2. Các đề xuất cải thiện các thiết chế xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh

Từ thực tiễn giải quyết các vụ việc vi phạm pháp luật cạnh tranh, có thể thấy dường như các thiết chế hiện tại chưa phát huy được hiệu quả trong việc xử lý vi phạm và bảo vệ lợi ích chính đáng của doanh

ngành cũng như người tiêu dùng. Dưới đây là một số giải pháp được đề xuất để cải thiện hiệu quả xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh, qua đó tăng cường hiệu quả bảo vệ môi trường cạnh tranh, doanh nghiệp và người tiêu dùng.

- *Tăng cường tính độc lập của các thiết chế giải quyết vụ việc cạnh tranh theo pháp luật cạnh tranh.* Để đạt được mục đích này, chúng tôi đề xuất:
 - o Tách cơ quan quản lý cạnh tranh ra khỏi Bộ Công thương để trở thành một đơn vị độc lập, trực thuộc Văn phòng Chính phủ (vừa tránh tình trạng thiếu khách quan khi xử lý các vụ việc liên quan tới doanh nghiệp thuộc Bộ Công thương, vừa đảm bảo hiệu quả quản lý đối với tất cả các Bộ ngành);
 - o Thay đổi thành phần Hội đồng Cạnh tranh từ chỗ bao gồm đại diện của các Bộ, ngành (do đó có thể ảnh hưởng tới tính khách quan trong các quyết định xử lý vụ việc liên quan tới các doanh nghiệp trực thuộc Bộ mình hoặc của ngành mình) sang tập hợp các thành viên độc lập, được chỉ định/bổ nhiệm để thực hiện nhiệm vụ liên quan.
- *Tăng cường tính răn đe của các biện pháp xử lý vi phạm hành chính.* Để đạt được mục tiêu này, chúng tôi đề xuất:
 - o Tăng mức phạt đối với các vi phạm pháp luật cạnh tranh;
 - o Quy định mức phạt tối thiểu đối với các vi phạm pháp luật cạnh tranh (tránh trường hợp như hiện nay mức phạt chỉ tính theo tỷ lệ doanh thu, dẫn tới tình trạng doanh nghiệp thua lỗ thì không phải chịu phạt dù có vi phạm);
 - o Công khai rộng rãi trên các phương tiện thông tin đại chúng về các trường hợp vi phạm pháp luật bị xử lý bởi cơ quan quản lý cạnh tranh.
- *Tăng cường hiệu quả hoạt động của cơ quan quản lý cạnh tranh trong xử lý vi phạm pháp luật cạnh tranh.*

Để đạt được mục tiêu này, chúng tôi đề xuất:

- o Tăng cường nguồn lực (nhân lực, vật lực) của cơ quan quản lý cạnh tranh để chủ động thực hiện các hoạt động điều tra tiền tố tụng cũng như tố tụng;
 - o Đặt chỉ tiêu về số lượng các vụ việc điều tra tiền tố tụng;
 - o Bổ sung vào chương trình hoạt động việc theo dõi và thúc đẩy xử lý các vi phạm pháp luật cạnh tranh của các cơ quan nhà nước (thực hiện các hành vi bị cấm theo Điều 6 Luật Cạnh tranh).
- *Củng cố căn cứ pháp lý cho việc xử lý các vụ việc cạnh tranh.*
 Để đạt mục tiêu này, Việt Nam cần sửa đổi pháp luật cạnh tranh để bao hàm đầy đủ các hành vi hạn chế cạnh tranh hoặc cạnh tranh không lành mạnh, qua đó tạo cơ sở pháp lý cho cơ quan quản lý cạnh tranh trong xử lý các hành vi vi phạm liên quan.
- *Tăng cường sử dụng thiết chế tòa án để giải quyết các tranh chấp đòi bồi thường thiệt hại đối với các vi phạm pháp luật cạnh tranh.*
 Giải pháp này chủ yếu bao gồm việc tuyên truyền để các tổ chức, cá nhân biết đến và sử dụng tòa án như một phương thức hiệu quả để đòi bồi thường thiệt hại do các vi phạm pháp luật cạnh tranh.

3.5.3. Các đề xuất xây dựng chính sách cạnh tranh bình đẳng

Từ việc rà soát sơ bộ hệ thống chính sách cạnh tranh của Việt Nam hiện hành, có thể thấy trong tất cả các quá trình của hoạt động kinh doanh, từ gia nhập thị trường tới hoạt động trên thị trường cũng như các sản phẩm kinh doanh, vẫn còn tồn tại nhiều các quy định hoặc trực tiếp tác động, làm méo mó cạnh tranh giữa các chủ thể, hoặc do quy định thiếu minh bạch về các trình tự thủ tục thực thi mà gián tiếp tạo cơ hội cạnh tranh bất hợp lý cho một số chủ thể nhất định so với các chủ thể còn lại.

Trong bối cảnh khó có thể đưa ra đề xuất tiếp tục sửa đổi Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật ít nhất trong khoảng vài năm tới (do Luật này chỉ vừa mới được thông qua vào tháng 5/2015, và thậm

chí chưa có hiệu lực), giải pháp khả thi nhất vẫn là thiết lập một cơ chế mang tính thực thi nhằm tăng cường sự chủ động và tính chuyên nghiệp của cơ quan quản lý cạnh tranh trong việc rà soát, cho ý kiến đối với các dự thảo văn bản quy phạm pháp luật có ảnh hưởng tới cạnh tranh trong các lĩnh vực chuyên ngành. “Màng lọc” góp ý của hiệp hội, doanh nghiệp chỉ nên sử dụng như một hình thức bổ sung cho việc giám sát tính cạnh tranh trong các dự thảo chứ không thể thay thế chức trách của cơ quan quản lý cạnh tranh trong vấn đề này. Dưới đây là các đề xuất giải pháp cụ thể.

- *Cho phép Cục Quản lý cạnh tranh được thông tin và có ý kiến từ góc độ cạnh tranh đối với tất cả các dự thảo văn bản liên quan tới kinh doanh do Bộ Công thương soạn thảo hoặc các Bộ ngành khác soạn thảo gửi lấy ý kiến Bộ Công thương.* Về cơ bản đây là cơ chế nội bộ của Bộ Công thương. Điều này hoàn toàn có thể thực hiện được mà không cần bất kỳ quy định pháp lý cụ thể nào cho phép Cục làm điều này.

- *Cho phép Cục Quản lý cạnh tranh tham gia vào quy trình kiểm soát các dự thảo văn bản mà các cơ quan khác đang kiểm soát các khía cạnh gần với cạnh tranh.* Cụ thể, Cục Quản lý cạnh tranh nên được phép tham gia vào quy trình kiểm soát các điều kiện kinh doanh trong các dự thảo văn bản mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư hiện đang chủ trì theo quy định mới của Luật Đầu tư 2014. Cục Quản lý cạnh tranh cũng nên được trao quyền hạn tham gia cùng với Cục Kiểm soát thủ tục hành chính - Bộ Tư pháp trong việc kiểm soát các thủ tục hành chính trong các dự thảo văn bản để đảm bảo rằng các thủ tục hành chính được minh bạch.¹

- *Cục Quản lý cạnh tranh cần thiết lập một bộ tiêu chí rà soát thống nhất đối với các dự thảo văn bản pháp luật trong các lĩnh vực kinh doanh chuyên ngành từ góc độ cạnh tranh.* Những tiêu chí cần được cân nhắc là: liệu có cản trở bất hợp lý việc gia nhập thị trường của các chủ thể? Liệu có tạo

¹ Trên thực tế, Cục Kiểm soát thủ tục hành chính - Bộ Tư pháp vẫn mời các bộ ngành, tổ chức đại diện doanh nghiệp tham gia vào quá trình kiểm soát của mình. Vì vậy, sự tham gia của Cục Quản lý cạnh tranh về cơ bản là sẽ không gặp khó khăn gì, thậm chí được hoan nghênh.

ra lợi thế bất hợp lý cho chủ thể này so với chủ thể khác? Liệu có hạn chế hoặc làm triệt tiêu bất hợp lý cạnh tranh trên thị trường liên quan không? Đây là các căn cứ hợp lý để chấp nhận một biện pháp can thiệp vào cạnh tranh trên thị trường? Bộ tiêu chí rà soát này sẽ là công cụ để Cục Quản lý cạnh tranh sử dụng cho các hoạt động kiểm soát của mình ở các cơ chế đề cập phía trên.

Về cơ bản, các giải pháp này là khả thi, và nếu được thực hiện, hoàn toàn có thể mang lại hiệu quả tích cực trong việc kiểm soát các dự thảo văn bản pháp luật kinh doanh chuyên ngành có chứa các quy định ảnh hưởng tới cạnh tranh được các Bộ, ngành ban hành mới/sửa đổi, bổ sung. Vấn đề còn lại là tính chủ động cũng như hiệu quả hành động của cơ quan quản lý cạnh tranh trong việc này.

Tài liệu tham khảo

1. Aoki, M., 2001. *Toward Comparative Institutional Analysis*, The MIT Press.
2. Hayek, F.A., 2015 [1948]. *Chủ nghĩa cá nhân và trật tự kinh tế* [Individualism and Economic Order] (Đinh Tuấn Minh và cộng sự dịch). Nxb Tri thức.
3. Heyne, P., P. Boettke, và D. L. Prychitko, 2014, *The Economic Way of Thinking* (13th ed.). Pearson.
4. Kirzer, I., 1973. *Competition and Entrepreneurship*. University of Chicago Press.
5. Lipczynski, J., J. Wilson, và J. Goddard, 2005. *Industrial Organization: Competition, Strategy, Policy* (3rd edition). Financial Times/ Prentice Hall.
6. Onis, Z., 1991, "The Logic of the Developmental State", *Comparative Politics*, 24 (1), tr.109-126.
7. Schumpeter, J., 1934. *The Theory of Economic Development*. Havard University Press.
8. Stigler, G. J., 2008 ([1987]. "Competition", *The New Palgrave Dictionary of Economics*.

Chương 4

XÂY DỰNG HỆ THỐNG QUYỀN TÀI SẢN RÕ RÀNG, HOÀN CHỈNH, VÀ ĐƯỢC BẢO VỆ CHẮC CHẮN ĐỐI VỚI TÀI SẢN CÔNG

*Phạm Đức Trung, Đinh Tuấn Minh,
Nguyễn Thị Luyện, Nguyễn Đình Cung*

4.1. Dẫn nhập

Đã từ lâu, hệ thống quyền tài sản rõ ràng và được bảo vệ chắc chắn luôn được các nhà kinh tế ủng hộ thị trường tự do như Adam Smith, von Mises, Murray Rothbard, hay F.A. Hayek cũng như các nhà kinh tế học thể chế mới như Ronald Coase, Douglass North, Armen Achian, v.v. xem như là một trong những điều kiện tiên quyết để nền kinh tế thị trường vận hành, và vì thế, là điều kiện cần để duy trì sự phát triển bền vững cho một quốc gia. Trong cuốn *Vì sao các quốc gia thất bại?* Acemoglu và Robinson (2012) đã đưa ra một loạt bằng chứng thuyết phục từ lịch sử phát triển của các quốc gia từ thời cổ đại cho đến nay ở khắp các châu lục rằng quốc gia nào tạo dựng và bảo vệ được hệ thống quyền tài sản rõ ràng và đầy đủ cho người dân sẽ trở nên giàu có và thịnh vượng. Nếu không bảo vệ được hệ thống này thì một quốc gia, dù đang rất thịnh vượng, cũng sẽ bị suy tàn. Các nghiên cứu

định lượng gần đây giữa các chỉ số đo lường chất lượng và tính hiệu quả của hệ thống quyền tài sản với tăng trưởng kinh tế ở nhiều cấp độ khác nhau (vĩ mô và vi mô) cũng khẳng định mối quan hệ thuận chiều giữa hai chỉ số này (Knack và Keefer, 1995; Hall và Jones, 1999; Keefer và Knack, 2002; Kerekes và Williamson, 2008; Locke, 2013). Nguyên lý kinh tế đằng sau mối quan hệ này được các nhà kinh tế kể trên nêu ra về cơ bản là, mặc dù việc thiết lập và duy trì một hệ thống quyền tài sản rõ ràng cho một quốc gia là tốn kém nhưng một khi tạo dựng được, hệ thống này sẽ giúp các cá nhân có nhiều động lực sản xuất kinh doanh và trao đổi hàng hóa hơn, sẵn sàng đầu tư dài hạn hơn; không những thế, hệ thống này còn giúp cho chi phí giao dịch giữa các chủ thể kinh tế giảm đi, tính toán kinh tế sẽ chuẩn xác hơn, và xung đột trong xã hội được giải quyết tốt hơn.

Trong quãng thời gian Việt Nam theo đuổi mô hình kinh tế kế hoạch hóa tập trung (1954-1975 ở miền Bắc và 1975-1986 trên cả nước) do ảnh hưởng của tư duy kinh tế tập thể, hệ thống xác lập và bảo vệ quyền tài sản, cả công lẫn tư, đã bị suy yếu nghiêm trọng. Nhân danh các mục tiêu quốc gia và xã hội, tài sản của bất cứ cá nhân hoặc tổ chức nào cũng có thể bị Nhà nước trưng thu hoặc điều động trong một thời hạn hoặc vô thời hạn. Quá trình cải cách thể chế kinh tế thị trường 30 năm qua đã dần dần đảo ngược quá trình này. 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 hóa của các hình thức sở hữu và thiết lập hệ thống các quy định nhằm xác lập cũng như chuyển giao quyền sở hữu tài sản (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015). Tuy nhiên, cho đến nay vẫn còn nhiều loại tài sản chưa có quyền tài sản rõ ràng, đặc biệt là các nhóm tài sản liên quan đến đất đai, tài nguyên, công trình công cộng, cũng như các tài sản do hệ thống cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp và các tập đoàn kinh tế, tổng công ty và DNNN khai thác, quản lý, sử dụng. Đây là những tài sản công có nguồn gốc “sở hữu toàn dân”, giá trị lớn và ảnh hưởng nhiều mặt đến đời sống kinh tế và xã hội. Nếu hệ thống quyền tài sản

công này không rõ ràng, thiếu hoàn chỉnh, và không được bảo vệ chắc chắn thì không chỉ gây lãng phí nguồn lực mà còn dẫn đến sự cạnh tranh không lành mạnh, cản trở khu vực tư nhân phát triển, gây méo mó thị trường.

Thực tế nhiều năm qua cho thấy, hoạt động quản lý, sử dụng, khai thác tài sản công nhận được sự quan tâm rất lớn của xã hội bởi phạm vi ảnh hưởng rộng lớn và lâu dài về lợi ích của chúng đối với rất nhiều người nhưng lại thiếu minh bạch. Điển hình là việc thay thế cây xanh đô thị tại Hà Nội trong năm 2015, hoạt động khai thác tài nguyên như bô-xít Tây Nguyên hay dầu khí, hiệu quả sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào DNNN, hoạt động chuyển nhượng, mua bán quyền sử dụng đất, giao, cho thuê, thu hồi đất đai, v.v. Khi xảy ra các vụ việc liên quan đến tài sản công, cách thức xử lý của các cơ quan có thẩm quyền thường không rõ ràng, không truy cứu được người thực sự phải chịu trách nhiệm, và do vậy, không làm thỏa mãn được công luận. Nguyên nhân tựu chung lại thường rơi vào hai nhóm: (i) chưa rõ trách nhiệm của các chủ thể thực thi quyền tài sản công, gồm người định đoạt tài sản, người chiếm hữu hay quản lý tài sản và người sử dụng tài sản; và (ii) nội dung các quyền tài sản công chưa đầy đủ và thiếu minh định.

Mục đích của chương này nhằm nghiên cứu về các nguyên tắc và thông lệ tốt trên thế giới trong việc tạo lập một hệ thống quyền tài sản công rõ ràng và hoàn chỉnh. Trên cơ sở đó, chúng tôi sẽ xem xét đánh giá thực trạng của hệ thống này tại Việt Nam và rút ra những hàm ý chính sách đổi mới phù hợp với tiến trình cải cách kinh tế thị trường.

4.2. Những vấn đề chung

4.2.1. Các khái niệm cơ bản

4.2.1.1. Quyền tài sản

Quyền tài sản (property right) là các quyền của tổ chức, cộng đồng hay cá nhân đối với một tài sản cụ thể. Thuật ngữ này được sử dụng

nhiều, tuy nhiên cho đến nay chưa có khái niệm thống nhất, kể cả trong văn bản pháp luật của các nước cũng như các tài liệu nghiên cứu kinh tế.

Từ góc độ pháp lý, pháp luật của một số nước có quy định riêng về khái niệm quyền tài sản. Chẳng hạn, theo Điều 181 Bộ Luật Dân sự 2005 của Việt Nam, “Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự, kể cả quyền sở hữu trí tuệ”. Trong khi đó, Điều 2 Luật Quyền tài sản 2007 của Trung Quốc quy định “Quyền tài sản được hiểu là quyền của một chủ thể trong việc kiểm soát trực tiếp một tài sản, bao gồm các quyền sở hữu, quyền hưởng huê lợi và quyền được bảo hộ đối với tài sản”.

Tuy nhiên, pháp luật ở nhiều nước không đưa ra khái niệm quyền tài sản riêng rẽ mà chỉ đưa ra các quyền gắn với khái niệm quyền sở hữu tài sản. Cụ thể, quyền sở hữu tài sản gồm nhiều quyền khác nhau như quyền khai thác tài sản, quyền sử dụng tài sản, quyền hưởng lợi từ tài sản, quyền nắm giữ tài sản, quyền cho người khác sử dụng tài sản, quyền được bán tài sản... (xem Hộp 4.1). Các quyền riêng lẻ này thực chất là các quyền tài sản, gồm ba nhóm quyền chủ yếu: (i) quyền định đoạt tài sản, tức quyền chuyển sở hữu tài sản cho người khác; (ii) quyền chiếm hữu tài sản, tức quyền nắm giữ, quản lý tài sản; và (iii) quyền sử dụng tài sản, tức quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản.

Hộp 4.1. Các quyền gắn với tài sản theo pháp luật của một số nước

Hoa Kỳ: Theo Điều 654 Bộ luật Dân sự bang California, quyền sở hữu tài sản là quyền của một hoặc nhiều người trong việc chiếm hữu và sử dụng tài sản. Với một cách diễn giải khác, Điều 477 Luật Dân sự bang Louisiana quy định “Sở hữu là quyền của một người đối với một vật. Chủ sở hữu một vật có thể sử dụng, hưởng lợi và từ bỏ vật đó trong khuôn khổ pháp luật”.

Nga: Theo Điều 209 Bộ luật Dân sự, quyền sở hữu bao gồm các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản.

Nhật Bản: Điều 206 Luật Dân sự quy định: “Chủ sở hữu có quyền tự do sử dụng, thu lợi và định đoạt tài sản thuộc sở hữu của mình trong khung khổ pháp luật”.

Pháp: Điều 544 Luật Dân sự quy định “Quyền sở hữu là quyền hưởng dụng và định đoạt tài sản một cách tuyệt đối, miễn là không sử dụng tài sản vào những việc bị pháp luật cấm”.

Tây Ban Nha: Theo Điều 348 Luật Dân sự, quyền sở hữu là quyền hưởng dụng và quyền định đoạt tài sản mà không có giới hạn nào khác hơn giới hạn được thiết lập bởi luật.

Nguồn: Trích dẫn luật dân sự của một số nước.

Như vậy, theo cách tiếp cận này, quyền tài sản xuất phát từ quyền sở hữu. Một chủ thể có thể có quyền tài sản mà không nhất thiết phải là chủ sở hữu tài sản. Tuy nhiên, vẫn có sự khác biệt nhất định giữa khái niệm quyền sở hữu và quyền tài sản tại các nước theo hệ thống thông luật với hệ thống luật dân sự. Hệ thống thông luật phân biệt rõ giữa sở hữu và chiếm hữu, trong khi hệ thống luật dân sự lại quan niệm quyền sở hữu bao gồm quyền sử dụng, quyền thu lợi và quyền định đoạt. Nhiều quốc gia coi việc chiếm hữu một vật là điều kiện để vật đó trở thành tài sản, trong đó quyền chiếm hữu thường được xem là một quan hệ trên thực tế. Ví dụ, Điều 854.1 của Bộ luật Dân sự của Cộng hòa Liên bang Đức quy định: “Quyền chiếm hữu một vật được thủ đắc bởi việc nắm quyền kiểm soát thực tế đối với vật”. Ở Việt Nam, người có quyền chiếm hữu hợp pháp tài sản có thể được suy luận là người sở hữu tài sản trên thực tế¹.

Về nội dung của quyền tài sản, có nước quy định chi tiết nội dung của từng quyền, nhưng cũng có nhiều nước áp dụng nguyên tắc loại

¹ Chu Thị Lam Giang (<http://www.ktdt.vn/chinh-tri/tin-tuc/2015/03/8102a7ff/chiem-huu-tai-san-co-chac-xac-lap-duoc-quyen-so-huu>).

trừ, tức là, quy định chủ sở hữu có thể làm bất cứ điều gì đối với tài sản của họ và có quyền loại trừ người khác khỏi tài sản đó. Ví dụ, Điều 903 Bộ luật Dân sự Đức quy định: “Trong chừng mực không trái với pháp luật hoặc quyền của những người thứ ba, chủ sở hữu tài sản có thể hành xử với tài sản theo sự lựa chọn của mình và loại trừ những người khác khỏi bất kể một sự can thiệp nào...”¹.

Từ góc độ kinh tế học, quyền tài sản có ý nghĩa và phạm vi rộng hơn so với các quy định pháp luật. Quyền tài sản trong kinh tế học được hiểu như là một phạm vi các hành động mà một cá nhân hoặc một chủ thể nào đó có thẩm quyền được thực hiện liên quan đến một tài sản hoặc nguồn lực nào đó. Thẩm quyền này có thể đến từ hệ thống pháp luật của nhà nước nhưng cũng có thể đến từ các quy ước xã hội (Alchian, 1977; Schlager và Ostrom, 1992). Các nhà kinh tế học quan niệm các quyền tài sản không phải là tập các quyền rời rạc mà là một “gói” các quyền có liên quan với nhau (a bundle of rights). Một gói quyền bao gồm một tập các quyền có thể chứa một, một số hoặc tất cả những quyền sau: i) quyền sử dụng tài sản; ii) quyền quản lý tài sản; iii) quyền được chuyển giao quyền quản lý và quyền sử dụng tài sản; và iv) quyền sở hữu tài sản (USAID, 2006).

- *Quyền sử dụng tài sản* là quyền được trực tiếp khai thác công dụng của tài sản hoặc được hưởng lợi từ tài sản. Quyền sử dụng là quyền phổ biến nhất, đa dạng nhất trong số các quyền tài sản, đặc biệt đối với tài sản là đất đai hay tài nguyên. Chẳng hạn, đối với một thửa đất, quyền sử dụng có thể là quyền được chăn nuôi, trồng cây, cắt cây, xây nhà trên đất, thành lập một doanh nghiệp, khai thác tài nguyên dưới lòng thửa đất... Tương tự, đối với một nguồn nước (sông, hồ, biển...), quyền sử dụng có thể bao gồm uống, tắm, giặt, nuôi thủy sản, tưới nước, đánh bắt cá...
- *Quyền quản lý tài sản* là một bậc cao hơn so với quyền sử dụng và là trung gian giữa quyền sử dụng và quyền sở hữu đầy đủ. Người

¹ Điều 903 Bộ luật Dân sự Đức BGB (<http://dejure.org/gesetze/BGB/903.html>).

quản lý tài sản chịu trách nhiệm tổ chức thực hiện quyền sử dụng và quyết định ai là người được giao sử dụng tài sản.

- *Quyền chuyển giao* là quyền ở cấp độ cao hơn quyền quản lý lẫn quyền sử dụng tài sản. Người nắm giữ quyền này có thể quyết định chủ thể thực hiện quyền quản lý cũng như quyền sử dụng tài sản.
- *Quyền sở hữu* thường được hiểu là quyền ở cấp độ cao nhất, bao gồm toàn bộ các quyền nêu trên cộng thêm quyền được “từ bỏ” quyền sở hữu tài sản, ví dụ quyền quyết định bán/chuyển giao quyền sở hữu một tài sản, một mảnh đất, một nguồn tài nguyên cho một chủ thể khác.

Tóm lại, dù tiếp cận từ góc độ pháp lý hay kinh tế học, một chủ thể xã hội có thể có quyền tài sản mà không nhất thiết phải sở hữu tài sản. Quyền tài sản thực chất là một gói gồm nhiều quyền khác nhau. Tùy theo góc nhìn và bối cảnh, quyền tài sản có thể được định nghĩa bao gồm những quyền này hoặc quyền khác.

Trong nghiên cứu này, quyền tài sản được hiểu là gói quyền bao gồm một tập các quyền có thể chứa một, hai hoặc tất cả ba loại quyền sau đối với một tài sản nhất định: quyền sử dụng, quyền quản lý và quyền định đoạt. Người chỉ nắm quyền sử dụng tài sản được gọi là người sử dụng. Người nắm cả quyền sử dụng và quản lý tài sản được gọi là người quản lý. Người nắm cả ba quyền tài sản được gọi là người chủ sở hữu. Người thực hiện các quyền này có thể là cá nhân, nhóm, cộng đồng hoặc nhà nước.

Bảng 4.1. Quyền tài sản theo các chủ thể thực hiện

	Chủ sở hữu	Người quản lý	Người sử dụng
Quyền sử dụng	X	X	X
Quyền quản lý (chiếm hữu)	X	X	
Quyền định đoạt	X		

Nguồn: Mô phỏng theo Schlager và Ostrom (1992).

4.2.1.2. *Chế độ quyền tài sản*

Chế độ quyền tài sản (Property Rights Regime) là hệ thống thể chế và pháp luật xác lập danh tính của chủ thể nắm giữ toàn bộ các quyền tài sản đối với một tài sản (USAID, 2006). Chế độ quyền tài sản còn được gọi là chế độ sở hữu vì quyền sở hữu bao hàm toàn bộ các quyền tài sản.

Theo USAID (2006), về cơ bản có bốn chế độ sở hữu (hay chế độ quyền tài sản) sau đây:

- *Sở hữu tư*: Cá nhân hoặc pháp nhân nắm giữ toàn bộ các quyền tài sản.
- *Sở hữu cộng đồng*: Toàn bộ các quyền tài sản được chia sẻ trong nội bộ một cộng đồng xác định. Nói cách khác, chỉ có các thành viên được thừa nhận của cộng đồng này mới có quyền được phân chia quyền tài sản, ví dụ quyền sử dụng ao làng, khu rừng làng, cánh đồng làng...
- *Sở hữu công*: Toàn bộ quyền tài sản do nhà nước nắm giữ và quản lý. Những loại tài sản này thường là tài sản công như cơ sở hạ tầng kỹ thuật của quốc gia, an ninh, quốc phòng, đê điều, đất đai, tài nguyên quốc gia...
- *Sở hữu mở (open access)*: Một số nguồn lực không thể thiết lập được quyền sở hữu cho một chủ thể nhất định nào đó, ví dụ như không khí, đại dương, ánh nắng... Mọi chủ thể đều có thể sử dụng nguồn lực này, không có ai thực sự là chủ sở hữu hoặc có toàn quyền định đoạt.

Trong tình huống lý tưởng, một chủ thể sẽ nắm trọn vẹn toàn bộ các quyền tài sản đối với một tài sản. Tuy nhiên, trên thực tế không có một chủ thể riêng lẻ nào có thể thực hiện tất cả các quyền tài sản, bất kể là tài sản thuộc chế độ sở hữu nào. Đối với tài sản tư hoặc tài sản cộng đồng, chủ sở hữu có thể thực hiện phần lớn các quyền tài sản nhưng vẫn bị ràng buộc bởi hệ thống quy định pháp lý của nhà nước. Nhà nước thậm chí có thể dùng pháp luật tước bỏ một số quyền liên quan đến tài sản thuộc sở hữu tư, chẳng hạn cấm xây nhà cao tầng ở đô thị,

cắm sử dụng hóa chất trên đất ruộng, cắm đánh bắt động vật hoang dã, giới hạn lượng gỗ khai thác trong rừng, v.v. Đối với tài sản công, đương nhiên không thể có một tổ chức, cá nhân nào có thể thực hiện tất cả các quyền tài sản.

Ở một góc độ khác, có thể áp dụng các chế độ quyền tài sản khác nhau cho các tài sản khác nhau thuộc cùng một loại; chẳng hạn đối với đất đai, thửa đất này có thể áp dụng chế độ sở hữu tư, thửa đất kia có thể áp dụng chế độ sở hữu cộng đồng hay sở hữu công hay sở hữu mở.

Tính đa dạng của các chế độ sở hữu đối với cùng loại tài sản cũng như việc tồn tại nhiều chủ thể nắm những quyền tài sản khác nhau đối với cùng một tài sản khiến cho việc xây dựng hệ thống tài sản rõ ràng gặp nhiều khó khăn và việc bảo vệ hệ thống này trở nên tốn kém. Tuy nhiên, nếu như một quốc gia không làm tốt việc này thì sẽ dẫn đến tình trạng tranh chấp tài sản giữa các chủ thể hoặc nhiều tài sản bị rơi vào tình trạng “vô chủ”. Chẳng hạn, một mảnh đất thuộc sở hữu tư nhưng thuộc diện bị quy hoạch “treo” thì tư nhân không dám đầu tư và nhà nước cũng không thể tịch thu của tư nhân, dẫn đến bị bỏ hoang hóa. Một mảnh đất thuộc sở hữu công nhưng không rõ cơ quan nhà nước nào quản lý sẽ dễ bị các cá nhân lợi dụng khai thác cho mục đích tư lợi.

Trên thực tế, các tài sản tư thường có chủ sở hữu rõ ràng. Chủ sở hữu tài sản tư luôn tìm cách này hay cách khác để làm rõ các ranh giới quyền hạn của mình cũng như của những người liên quan (quản lý hoặc sử dụng) đối với tài sản đó. Nếu nhà nước đưa ra được các quy định tường minh chế định những quyền tài sản thuộc chế độ sở hữu tư thì về cơ bản hệ thống quyền tài sản áp dụng cho các loại tài sản tư là rõ ràng, hoàn chỉnh và có khả năng bảo vệ chắc chắn.

Tuy nhiên, đối với tài sản công, việc xác định các chủ thể thực hiện quyền tài sản phức tạp hơn rất nhiều do người đại diện chủ sở hữu tài sản công gồm nhiều cơ quan, tổ chức nhà nước khác nhau, với cơ cấu tổ chức phức tạp, hay thay đổi, và qua nhiều tầng nấc quản lý với sự đa dạng về chức năng, nhiệm vụ. Vì vậy, với các tài sản áp dụng chế độ

sở hữu công, việc xác lập các quyền tài sản rõ ràng, hoàn chỉnh và bảo vệ chắc chắn để tránh tình trạng vô chủ hoặc tư lợi luôn là một nhiệm vụ khó khăn đối với tất cả các quốc gia. Đây cũng là nội dung chủ yếu trong các mục tiếp theo của nghiên cứu này.

Hộp 4.2. Bốn đặc điểm của một hệ thống quyền sở hữu tài sản hiệu quả

- Bao quát toàn diện (universality): tất cả các tài sản đều được sở hữu bởi tư nhân và tất cả các quyền thực hiện tài sản (entitlements) đều được xác định đầy đủ.
- Tách bạch rõ ràng (well-defined exclusivity): Tất cả các lợi ích và chi phí gắn với việc sở hữu và sử dụng tài sản cần phải được quy về cho chủ sở hữu, và chỉ cho người chủ sở hữu, một cách trực tiếp hoặc gián tiếp thông qua việc bán cho người khác.
- Chuyển nhượng hoàn chỉnh (complete transferability): tất cả các loại tài sản đều có thể chuyển giao từ chủ sở hữu này sang cho chủ sở hữu khác thông qua trao đổi tự nguyện.
- Bảo vệ chắc chắn (enforceability): các quyền tài sản cần được bảo vệ chống lại việc xâm phạm hoặc chiếm đoạt từ người khác bằng các hình thức phi tự nguyện.

Nguồn: Swaney (1990).

4.2.1.3. Tài sản công

Tài sản công là tài sản áp dụng chế độ sở hữu công, tức không phải sở hữu của cá nhân, tổ chức hay một cộng đồng, nhóm dân cư cụ thể nào. Các quyền tài sản đối với tài sản công thường được ủy quyền cho nhà nước thực hiện. Vì vậy, tài sản công còn có nhiều tên gọi khác như tài sản thuộc sở hữu quốc gia, tài sản thuộc sở hữu toàn dân, tài sản nhà nước, tài sản thuộc sở hữu của chính phủ, v.v.

Tài sản công có sự đa dạng về hình thức tùy thuộc vào thể chế kinh tế và đặc thù chính trị, xã hội. Tại Pháp, tài sản công có tên gọi Tài sản quốc gia, là toàn bộ tài sản và quyền hạn đối với động sản và bất động sản thuộc về nhà nước (Bộ luật Tài sản nhà nước năm 1998). Ở Việt Nam, theo Hiến pháp, Bộ luật Dân sự và pháp luật có liên quan thì tài sản công (hay tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước) bao gồm đất đai, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ NSNN,

núi, sông, hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi từ nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác như: các tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, vật chứng trong vụ án hình sự bị tịch thu sung quỹ nhà nước; vật bị chôn giấu, chìm đắm được tìm thấy, vật vô chủ, vật không xác định được ai là chủ sở hữu, vật do người khác đánh rơi, bỏ quên được xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quy định của pháp luật, di sản không người thừa kế hoặc có nhưng không được quyền hưởng di sản, từ chối nhận di sản, tài sản do tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước biếu tặng Chính phủ hoặc tổ chức nhà nước, v.v.

Việc phân loại tài sản công có thể dựa theo nguồn gốc hình thành tài sản hoặc công năng của tài sản đó. Theo nguồn gốc hình thành tài sản, bên cạnh những tài sản công sẵn có do điều kiện tự nhiên như đất đai, tài nguyên, khoáng sản, còn có nhiều loại tài sản công hình thành từ mua sắm, được trao tặng và các nguồn khác. Theo lĩnh vực phục vụ, tài sản công có thể bao gồm tài sản trong lĩnh vực kinh tế (như hạ tầng, giao thông, năng lượng, mạng trực viễn thông, tài chính), lĩnh vực môi trường (đất đai, rừng, nguồn nước...), lĩnh vực y tế, giáo dục đào tạo, văn hóa (như bảo tàng, phòng trưng bày nghệ thuật, thư viện) và lĩnh vực an ninh quốc phòng.

Trong nghiên cứu này, dựa trên kinh nghiệm thực tiễn của các quốc gia như Anh, Australia và New Zealand chúng tôi sẽ kết hợp cả hai cách phân loại trên, cụ thể tài sản công được phân loại vào ba nhóm chính: (i) đất đai, (ii) nguồn tài nguyên, môi trường (nước, khoáng sản, rừng, vùng trời, vùng biển); và (iii) các tài sản công khác (kinh tế, sức khỏe, giáo dục, văn hóa - xã hội, an ninh - quốc phòng).

So với các tài sản thuộc sở hữu tư, đặc thù của tài sản công không nằm ở đặc tính vật lý hay hình thức tài sản, mà ở vấn đề được gọi là *bi kịch của tài sản công* - ám chỉ tình trạng sử dụng, khai thác đến mức kiệt quệ các tài sản sở hữu công do chế độ sở hữu không rõ

ràng, hệ thống quyền tài sản thiếu minh bạch, không đầy đủ, dẫn tới thiếu trách nhiệm quản lý, giám sát và điều tiết quá trình khai thác sử dụng.

Đặc điểm đó đặt ra yêu cầu đối với hệ thống quyền tài sản công là phải xác lập được cơ chế trao quyền quản lý và quyền sử dụng phù hợp, hiệu quả và có trách nhiệm rõ ràng để tránh hiện tượng bi kịch tài sản công.

4.2.1.4. Nguyên lý chung về quản lý tài sản công

Khái niệm quản lý tài sản công

Quản lý tài sản được hiểu là các hoạt động phân chia các quyền tài sản (chiếm hữu, sử dụng và định đoạt) cho các chủ thể thực hiện cũng như cơ chế kiểm soát việc thực hiện các quyền tài sản đó theo các mục tiêu xác định của chủ sở hữu tài sản. Cụ thể hơn, quản lý tài sản “là quá trình định hướng và giám sát quyền lợi từ tài sản nhằm tối ưu hóa các lợi ích tài chính, xã hội, chính trị hay các lợi ích mong muốn khác”¹, hoặc “gồm toàn bộ các hoạt động kiểm soát dòng lợi ích từ tài sản phù hợp với các mục tiêu ngắn hạn và dài hạn của người chủ sở hữu tài sản”². Ở tầm vi mô, quản lý tài sản là định hướng và giám sát quá trình mua sắm, sử dụng, bảo dưỡng sửa chữa, thanh lý và thải loại tài sản theo mục tiêu khai thác tối ưu những lợi ích của tài sản cũng như kiểm soát được chi phí và rủi ro có thể phát sinh trong suốt vòng đời của tài sản³.

Khái niệm quản lý tài sản công, về cơ bản tương đồng với khái niệm quản lý tài sản nói chung nêu trên, nhưng có nhấn mạnh đến đặc thù về mục tiêu quản lý. Theo Viện Thẩm định giá Hoàng gia Anh (RICS, 2008), quản lý tài sản công là tối ưu hóa khả năng cung cấp dịch vụ và tạo thu nhập tài chính từ việc khai thác, sử dụng tài sản công. Cùng quan điểm này, Hội đồng Giám sát thành phố Cardiff (xứ Wales)

¹ Michael (1965), trích dẫn từ Yusdira (2013, tr.12).

² Singh (1996), trích dẫn từ Yusdira (2013, tr.13).

³ Bộ Tài chính Australia, [Department of Treasury and Finance] (1995).

xác định, quản lý tài sản công ở cả cấp độ chiến lược lẫn tác nghiệp là tất cả các hoạt động có liên quan nhằm làm cho tài sản công phải phục vụ mục tiêu tăng thu nhập của người dân và tiết kiệm chi phí cho khu vực công¹. Một cách tổng thể hơn, quản lý tài sản công là tối ưu hóa lợi ích từ tài sản công cho mục đích phục vụ công cộng².

Nguyên lý và yêu cầu xây dựng hệ thống quản lý tài sản công đầy đủ, rõ ràng và có khả năng thực thi

Thiết lập cơ chế quản lý tài sản công là quá trình xây dựng và vận hành hệ thống quyền tài sản công, qua đó, xác định đầy đủ các quyền tài sản đối với tài sản công và chỉ rõ ai là người thực hiện các quyền tài sản đó cùng trách nhiệm có liên quan; thiết lập cách thức thực hiện các quyền tài sản (và trách nhiệm) cũng như cơ chế giám sát, đánh giá quá trình này.

Trên bình diện quốc tế, yêu cầu về một hệ thống quyền tài sản đầy đủ, rõ ràng và có khả năng thực thi đối với tài sản sở hữu tư đã được các quốc gia và định chế quốc tế nghiên cứu, đánh giá, xếp hạng từ nhiều năm nay³, cơ bản bao gồm các tiêu chí:

i) Được xác lập và bảo đảm bằng pháp luật: Các loại quyền tài sản và nội dung của từng quyền tài sản (quyền sở hữu, quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt) cũng như chủ thể thực hiện các quyền đó phải được pháp luật của nhà nước quy định rõ ràng, đầy đủ và đồng bộ.

¹ Cardiff Partnership Board Scrutiny Panel (2013).

² Yusdira (2013).

³ Theo Chỉ số tự do kinh tế (Indices of Economic Freedom), các tiêu chí đánh giá về nội dung quyền tài sản được đo lường bằng: Mức độ rõ ràng của pháp luật trong xác lập và bảo vệ quyền tài sản; mức độ thực thi của nhà nước; mức độ trưng thu tài sản cá nhân; tính độc lập của tư pháp; tình trạng tham nhũng trong ngành tư pháp; và mức độ thực thi cam kết hợp đồng trong xã hội. Chỉ số Quyền tài sản quốc tế (International Property Rights Index) có những chỉ tiêu cụ thể hơn trong đánh giá hệ thống quyền tài sản như: Bảo vệ vật quyền, đăng ký tài sản, bảo vệ quyền tài sản trí tuệ, bảo vệ quyền sáng chế, bản quyền tác giả, tính độc lập của hệ thống tư pháp, tính rõ ràng của các quy định pháp luật, sự ổn định chính trị, và khả năng kiểm soát tham nhũng.

ii) Được bảo vệ bằng một cơ chế thực thi hiệu lực và hiệu quả, cụ thể là:

- Có hệ thống đăng ký quyền tài sản thuận lợi, chi phí thấp, công khai, dễ tiếp cận và có địa vị pháp lý rõ ràng.
- Nhà nước tôn trọng đầy đủ quyền tài sản hợp pháp của các chủ thể xã hội. Hạn chế tối đa việc thu hồi, trưng thu, tước đoạt hay quốc hữu hóa quyền tài sản cá nhân; nếu có, phải hợp pháp, có đền bù thỏa đáng theo nguyên tắc thị trường, công bằng, phù hợp với thông lệ. Cơ quan công quyền không can thiệp vào thực thi quyền tài sản cá nhân đã được pháp luật xác lập. Hệ thống tòa án hoặc cơ quan nhà nước có thẩm quyền phán xét, giải quyết tranh chấp quyền tài sản, bảo vệ việc xâm phạm quyền tài sản cá nhân phải độc lập, có năng lực, chuyên trách và chuyên nghiệp ở mức cao nhất.
- Các chủ thể thực hành quyền tài sản với trách nhiệm giải trình cao nhất, không trái với pháp luật và các chuẩn mực đạo đức cũng như thông lệ ứng xử chung của xã hội, của cộng đồng; tôn trọng quyền tài sản hợp pháp của các chủ thể khác.
- Các hành vi xâm phạm quyền tài sản phải bị trừng phạt nghiêm khắc, công bằng giữa các chủ thể và có căn cứ pháp luật.

Đối với tài sản công, về nguyên tắc thì hệ thống quyền tài sản cũng phải đáp ứng những tiêu chí chung như vậy. Bên cạnh đó, yêu cầu đối với hệ thống quyền tài sản công cũng có những đặc thù về chế độ sở hữu, loại tài sản và cơ chế phân quyền tài sản công.

Như Mục 4.1.1 đã trình bày, tài sản công là tài sản thuộc sở hữu công, nhưng các quyền tài sản (chiếm hữu, sử dụng, định đoạt) thì được giao cho các cơ quan, tổ chức và cá nhân ở trong và ngoài khu vực nhà nước thực hiện. Các quyền tài sản và việc thực thi các quyền này phải được xác lập và bảo vệ bởi một hệ thống thể chế và pháp luật đáp ứng các tiêu chí sau: Pháp luật về xác lập quyền tài sản phải đầy đủ, minh bạch hợp lý, và thể chế thực thi và bảo vệ quyền tài sản phải hiệu lực và hiệu quả (Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015).

Bảng 4.2. Tiêu chí xây dựng hệ thống quyền tài sản công đầy đủ, rõ ràng, và có khả năng thực thi

Quyền tài sản	Nội dung	Tiêu chí	Tóm tắt nội dung
Định đoạt	Xác lập quyền	- Đầy đủ - Minh bạch - Hợp lý	- Pháp luật phải xác lập được đầy đủ và rõ ràng nội dung các quyền định đoạt tài sản công, trong đó quan trọng nhất là quyền chuyển giao quyền sở hữu tài sản công (bán tài sản) cũng như chủ thể thực hiện các quyền đó. - Tài sản công có nhiều loại với quy mô, giá trị và đặc điểm khác nhau. Pháp luật phải xác lập được chủ thể có quyền định đoạt đối với từng tài sản công trong nền kinh tế (trả lời câu hỏi: Ai có quyền và có thể định đoạt tài sản công). Định đoạt là quyền quan trọng nhất của chủ sở hữu. Pháp luật phải xác lập được rõ ràng các điều kiện để định đoạt tài sản công, nhất là khi chủ thể được giao quyền định đoạt chỉ là người được chủ sở hữu ủy quyền. - Trách nhiệm của các bên liên quan trong việc định đoạt tài sản công cần phải rõ ràng. Để định đoạt các loại tài sản công quan trọng, giá trị lớn, phạm vi ảnh hưởng rộng, ví dụ đất đai, tài nguyên, thì phải có thống kê, đánh giá giá trị, trữ lượng, số lượng tài sản; lập quy hoạch, kế hoạch phát triển; phân quyền quản lý cho các đơn vị theo quy hoạch, kế hoạch phát triển; thực hiện chế độ báo cáo đầy đủ về việc khai thác, sử dụng tài sản; v.v. Trách nhiệm về các hoạt động này phải được quy định và thực thi đầy đủ, minh bạch.
	Thực thi và bảo vệ quyền	- Hiệu lực - Hiệu quả	
Chiếm hữu (quản lý)	Xác lập quyền	- Đầy đủ - Minh bạch - Hợp lý	- Pháp luật phải quy định rõ nội dung các quyền chiếm hữu đối với từng loại tài sản công, trong đó quyền quản lý là quyền cơ bản nhất. - Từng tài sản công phải có chủ thể chịu trách nhiệm quản lý rõ ràng. - Pháp luật cũng cần xác định các trường hợp tài sản công bắt buộc phải do cơ quan nhà nước quản lý; các trường hợp có thể giao cho cộng đồng hay cá nhân quản lý để tăng hiệu lực và hiệu quả quản lý. - Cùng với đó là các quy định và thể chế thực thi để bảo vệ quyền quản lý tài sản đã được giao cho các chủ thể trong và ngoài khu vực nhà nước. - Đối với từng loại hoặc từng nhóm tài sản công, pháp luật cần quy định đầy đủ, minh bạch và hợp lý các hoạt động cần thiết để hoạt động quản lý tài sản công có hiệu quả, hiệu lực, như: + Xây dựng hệ thống thông tin về tài sản + Chế độ đăng ký tài sản + Trách nhiệm giám sát của chủ thể quản lý đối với quá trình sử dụng tài sản, v.v.
	Thực thi và bảo vệ quyền	- Hiệu lực - Hiệu quả	

Quyền tài sản	Nội dung	Tiêu chí	Tóm tắt nội dung
Sử dụng	Xác lập quyền	- Đầy đủ - Minh bạch - Hợp lý	- Xác định những tài sản công nào và được trao cho ai để khai thác, sử dụng (cơ quan nhà nước, cộng đồng, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân). - Quyền sử dụng tài sản công - một khi đã được trao cho các tổ chức, cá nhân - thì phải được bảo vệ tương tự như các quyền tài sản cá nhân khác. Trên nguyên tắc này, phải có hệ thống đăng ký quyền tài sản (thực chất là quyền sử dụng), hệ thống tòa án hoặc giải quyết tranh chấp, bảo vệ lợi ích phù hợp... - Một số vấn đề khác cần giải quyết như: - Cơ chế chia sẻ lợi ích khi giao tài sản công cho các tổ chức, cá nhân sử dụng, khai thác? - Quyền khai thác, sử dụng có đi kèm các yêu cầu về bảo vệ môi trường, phát triển bền vững hay không? là những quyền gì? có được thực thi hay không? - Tình trạng vi phạm các quy định về khai thác, sử dụng tài sản công được xử lý như thế nào? - v.v.
	Thực thi và bảo vệ quyền	- Hiệu lực - Hiệu quả	

Nguồn: Nhóm tác giả tự tổng hợp.

Nguyên tắc xác định chủ thể thực hiện quyền tài sản công

Quyền tài sản đối với tài sản công có nội dung như các quyền tài sản khác, bao gồm các nhóm quyền: định đoạt, chiếm hữu, và sử dụng. Các nhóm quyền tài sản này xuất phát từ quyền sở hữu nhà nước đối với tài sản và có nội dung cụ thể như đã trình bày tại mục 4.1.1 của chương này. Dưới đây là nguyên tắc xác định chủ thể thực hiện các quyền tài sản này:

Chủ sở hữu

Câu hỏi ai là chủ sở hữu tối cao của tài sản công luôn là chủ đề còn có ý kiến khác nhau, tuy nhiên, nguyên tắc chung là xác định nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu đối với tài sản công mà đại diện được ủy quyền là các cơ quan nhà nước thuộc bộ máy nhà nước¹, vì vậy, được gọi chung là tài sản sở hữu nhà nước. Trong đó, cơ quan hành

¹ Chẳng hạn, Bộ luật Dân sự Việt Nam quy định: "Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước".

pháp (chính phủ) tổ chức thực hiện các quyền chủ sở hữu và chịu trách nhiệm chung về vấn đề này dưới sự giám sát của cơ quan lập pháp (quốc hội).

Ở cấp độ thấp hơn, chính phủ có thể trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện một số quyền chủ sở hữu, nhưng vẫn là người chịu trách nhiệm cao nhất về vấn đề này.

Cũng cần nhấn mạnh rằng, tài sản công được giao cho các tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng vẫn thuộc sở hữu nhà nước, nhưng một khi được dùng để đầu tư, góp vốn, mua cổ phần ở các doanh nghiệp thì sẽ trở thành tài sản thuộc sở hữu của doanh nghiệp.

Chủ thể thực hiện quyền định đoạt

Quyền định đoạt tài sản công liên quan chủ yếu đến việc mua, bán, thải loại, tiêu hủy và chuyển quyền sở hữu đối với tài sản công. Người có thẩm quyền định đoạt tài sản là chủ thể được giao thực hiện quyền sở hữu nêu trên (thực chất là chủ sở hữu được ủy quyền).

Trên thực tế, quyền định đoạt được thực hiện theo cơ chế phân cấp và tùy thuộc vào giá trị tài sản. Việc định đoạt tài sản công giá trị lớn có thể phải do Chính phủ quyết định sau khi Quốc hội chấp thuận. Đối với các tài sản có giá trị nhỏ hơn, quyền định đoạt được thực hiện theo ủy quyền, phân cấp của chính phủ.

Chủ thể thực hiện quyền quản lý

Tài sản công thuộc sở hữu nhà nước, nhưng việc thực hiện các quyền tài sản thì được giao cho các tổ chức, cá nhân cụ thể. Trên nguyên tắc này, có ba cách tiếp cận chủ yếu đối với việc xác định chủ thể quản lý tài sản công: i) giao chủ thể tư nhân quản lý tài sản công, ii) cơ quan nhà nước quản lý tập trung tài sản công, và iii) giao cho các cộng đồng dân cư quản lý tài sản công. Mỗi cách tiếp cận nhấn vào một trọng tâm khác nhau.

i) Chủ thể tư nhân quản lý tài sản công:

Cách tiếp cận này xuất phát từ quan điểm cho rằng vấn đề khai thác cạn kiệt và suy giảm các nguồn tài sản công chỉ có thể giải quyết bằng việc thiết lập và thực thi các quyền chiếm hữu tư nhân. Cách thức

này cũng có những mặt trái như: Tư nhân có xu hướng tối đa hóa lợi nhuận trong ngắn hạn, hy sinh lợi ích trong dài hạn, dẫn tới bất bình đẳng thu nhập khi tài sản thuộc về tay một số ít người. Tư nhân không đủ khả năng và chi phí để quản lý các tài nguyên, chi phí loại trừ là rất cao, gây ngoại ứng tiêu cực cho xã hội.

ii) Nhà nước quản lý tập trung tài sản công:

Đây là cách tiếp cận truyền thống dựa trên quan điểm cho rằng tài sản công là tài sản thuộc sở hữu nhà nước (hoặc do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu) thì phải do Nhà nước quản lý tập trung thông qua bộ máy các cơ quan quản lý nhà nước ở trung ương và địa phương. Tuy nhiên, cách thức này phải đối mặt với nhiều thách thức. USAID (2006) đã chỉ ra những vướng mắc trong thực tế gồm:

- Nhà nước không đủ nguồn lực về tài chính và con người để quản lý tài sản công, khiến cho tài sản gần như bị bỏ hoang, vô chủ và bị lãng phí;
- Nhà nước có thể thiếu sự minh bạch và trách nhiệm giải trình đối với các loại tài sản công do mình quản lý. Điều này dẫn tới nguy cơ tham nhũng hoặc quản lý sai mục đích đối với đất công, ban phát tài nguyên, đất cho các nhóm lợi ích;
- Nhà nước quản lý tài sản công trong nhiều trường hợp cũng chạy theo lợi ích ngắn hạn, nhiệm kỳ mà bỏ qua lợi ích dài hạn, việc bảo tồn và phát huy tài sản công;
- Nhà nước thiết kế các khung luật pháp cứng nhắc, không đáp ứng nhu cầu của các nhóm sử dụng tài sản công, thiếu đối thoại, tiếp thu ý kiến. Do đó, mức độ tuân thủ quy định tài sản công là thấp.

iii) Cộng đồng quản lý tài sản công:

Xu hướng thứ ba có lối tiếp cận theo hướng phi tập trung hóa. Ngày càng có nhiều các học giả cho rằng việc phân quyền quản lý các tài sản công cho các cộng đồng sử dụng sẽ giảm thiểu được “bị kịch về tài sản công”, đặc biệt là nguồn tài nguyên thiên địa phương như đất, rừng, nguồn nước... Ở mỗi cộng đồng này, thường có sẵn

những phương pháp và quy trình quản lý phù hợp đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên, hình thành từ lâu đời dựa trên kinh nghiệm, kiến thức của chính những người sử dụng tài nguyên. Vì vậy, quan điểm ủng hộ cách tiếp cận này cho rằng nên trao quyền và hỗ trợ cộng đồng địa phương thực hiện sự quản lý các nguồn tài sản công ở địa bàn sinh sống. Ở nhiều quốc gia, điển hình như Australia, pháp luật công nhận chế độ sở hữu cộng đồng theo phong tục của người dân tộc Maori về đất, rừng, động thực vật trên địa bàn truyền thống của họ.

Việc phân quyền quản lý tài sản công cho các cộng đồng và nhóm dân cư ngày càng phổ biến trên thế giới. Tuy nhiên đây cũng không phải là giải pháp hoàn hảo. Larson (2004) lưu ý rằng, việc phân quyền cho các nhóm địa phương không phải luôn luôn dẫn tới việc quản trị tài nguyên thiên nhiên bền vững, đồng thời không mang tới cơ hội phân phối về quyền và lợi ích bình đẳng cho thành viên của nhóm. Các thành viên có quyền lực trong nhóm sẽ chi phối việc quyết định và hưởng lợi, gây thiệt thòi cho các thành viên khác. Thậm chí ở nhiều khu vực chưa phát triển, phong tục địa phương sẽ ngăn cản một số nhóm yếu thế (như phụ nữ, dòng họ nhỏ) được hưởng lợi.

Với những ưu, nhược điểm nêu trên, cơ chế quản lý tài sản công trên thực tế thường có sự phối, kết hợp giữa các cách tiếp cận để hình thành nên các phương thức quản lý quyền tài sản công đa dạng. Chẳng hạn, nhà nước tập trung quản lý đối với tài sản công trực tiếp đảm bảo an ninh, quốc phòng quốc gia, nhưng đối với tài sản đầu tư vào sản xuất kinh doanh để thu lợi nhuận thì có thể kết hợp giữa mô hình nhà nước quản lý (ví dụ giao Bộ Tài chính quản lý cổ phần nhà nước) với mô hình thuê một công ty tư nhân quản lý tài sản.

Chủ thể thực hiện quyền sử dụng

Người sử dụng tài sản công là các tổ chức, cá nhân trong xã hội, cơ bản bao gồm:

- Tài sản công được giao cho các cơ quan nhà nước sử dụng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình như đất đai, công

trình kiến trúc, trang thiết bị công sở được đầu tư từ NSNN, tiền lương cho cán bộ, công chức, viên chức...

- Tài sản công được giao cho các tổ chức, cá nhân đáp ứng đủ các điều kiện nhất định, điển hình là đất đai, tài nguyên. Trong các đối tượng này, DNNN được nhà nước đầu tư vốn chủ sở hữu để tiến hành các hoạt động sản xuất kinh doanh, cung cấp sản phẩm dịch vụ.

Ngoài ra mọi đối tượng trong xã hội đều có thể hưởng lợi từ tài sản công là các công trình tiện ích công cộng, cơ sở hạ tầng giao thông, v.v.

Bảng 4.3. Chủ thể thực hiện quyền tài sản công

	Quyền tài sản công			Ví dụ
	Định đoạt	Chiếm hữu	Sử dụng	
Chủ thể thực hiện quyền tài sản	Nhà nước	Nhà nước	Nhà nước	Tài sản công tại các cơ quan hành chính nhà nước
	Nhà nước	Nhà nước	Cá nhân Cộng đồng	Điển hình là quyền sử dụng đất ở Việt Nam
	Nhà nước	Cá nhân Cộng đồng	Cá nhân Cộng đồng	Công ty tư nhân quản lý tài sản nhà nước trong sản xuất kinh doanh
	Cá nhân Cộng đồng	Cá nhân Cộng đồng	Cá nhân Cộng đồng	Một số nước có chế độ sở hữu tư nhân về tài sản công trong một thời gian và điều kiện ràng buộc nhất định, ví dụ sở hữu đất đai, khoáng sản, nguồn nước.

Nguồn: Tổng hợp kinh nghiệm nước ngoài.

4.2.2. Kinh nghiệm xây dựng hệ thống quyền tài sản đối với các nhóm tài sản công

Hệ thống quyền tài sản đối với tài sản công của một quốc gia là một hệ thống trao những quyền khác nhau cho các cơ quan nhà nước cũng như các cá nhân hoặc cộng đồng. Kể từ thập niên 1990 trở đi, cách thức quản lý tài sản công của nhiều các quốc gia trên thế giới, đặc biệt là các nước Anglo-Saxon được mô phỏng từ cách thức quản lý tài sản tại các

doanh nghiệp tư (Landsberg, 2004). Cách thức quản lý nhấn mạnh đến hiệu quả sử dụng tài sản công thay vì kiểm soát đầu vào. Các tiêu chí hiệu quả của thị trường cũng được đưa vào để đánh giá hiệu quả của hệ thống quản lý tài sản công. Về cơ bản, hệ thống quyền tài sản đối với tài sản công được tạo lập sao cho:

- *Xác lập quyền định đoạt*: Về nguyên tắc, mọi tài sản công đều phải có một cơ quan được giao quyền định đoạt và cần chỉ rõ trách nhiệm của cơ quan nắm quyền định đoạt này. Cơ quan này phải có trách nhiệm đánh giá trữ lượng/số lượng, ước tính giá trị kinh tế; lập quy hoạch, kế hoạch phát triển; trao quyền quản lý cho các đơn vị theo quy hoạch, kế hoạch phát triển; được báo cáo đầy đủ về việc khai thác, sử dụng tài sản; v.v.

- *Xác lập quyền quản lý*: Xác định với mỗi loại tài nguyên hoặc tài sản công khác thì ai được cơ quan có quyền định đoạt trao cho quyền quản lý (cơ quan nhà nước quản lý, cộng đồng quản lý, thuê khu vực tư nhân quản lý); trách nhiệm của người quản lý là gì?

- *Xác lập quyền khai thác, sử dụng*: Xác định những phần tài nguyên, tài sản công nào được trao cho ai khai thác, sử dụng (cơ quan nhà nước, cộng đồng, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân).

Mỗi một loại tài sản công có những đặc thù riêng, và do vậy, hệ thống quyền tài sản đối với từng loại tài sản sẽ có những nét riêng ngoài những nguyên lý chung ở trên. Dưới đây chúng tôi sẽ trình bày chi tiết hệ thống quyền tài sản đối với các loại tài sản công là đất đai, tài nguyên, và các loại tài sản công khác.

4.2.2.1. Hệ thống quyền tài sản đối với đất đai¹

Xác lập quyền định đoạt

Phần lớn các nước áp dụng chế độ đa sở hữu sở hữu về đất đai,

¹ Trong hồ sơ của Dự án Luật Đất đai trình Quốc hội năm 2013, có Báo cáo kinh nghiệm quốc tế về quản lý đất đai. Chúng tôi thấy rằng, đây là báo cáo được soạn thảo công phu, đầy đủ và có chất lượng, vì vậy, nghiên cứu này tham khảo và kế thừa những nội dung có liên quan của Báo cáo đó.

trong đó chủ yếu là sở hữu tư nhân và sở hữu nhà nước¹, một số nước có sở hữu cộng đồng.

Đối với đất đai thuộc sở hữu nhà nước, quyền định đoạt hoàn toàn do nhà nước quyết định. Các nội dung quan trọng của quyền định đoạt (như chuyển hoặc nhận quyền sở hữu và quyết định ai có quyền quản lý, quyền sử dụng đất đai) do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất quyết định thông qua ban hành pháp luật và các chính sách. Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất này có thể khác nhau giữa các quốc gia, thậm chí giữa các địa phương trong một quốc gia, nhưng thông thường là cơ quan lập pháp (quốc hội).

Trong khuôn khổ định đoạt chung do quốc hội xác lập, chính phủ hoặc cơ quan nhà nước được phân cấp trực tiếp thực hiện các quyết định định đoạt về đất đai, chẳng hạn, Cục quản lý đất đai thuộc Bộ Nội vụ Hoa Kỳ có quyền bán một thửa đất sở hữu nhà nước cho tổ chức, cá nhân khi thửa đất đó đã thuộc diện được bán trong quy hoạch/kế hoạch đất đai do Quốc hội phê duyệt.²

Xác lập quyền quản lý

Quyền quản lý đất đai quan trọng nhất là quyền quyết định ai được trao quyền sử dụng đất và quyền giám sát quá trình sử dụng đất của các tổ chức, cá nhân theo mục đích sử dụng đã xác lập. Tại các nước trên thế giới, mô hình chủ yếu là giao cơ quan hành pháp (ở trung ương và địa phương) thực hiện quyền quản lý này, trong đó, giao một cơ quan chuyên trách chịu trách nhiệm chính, chẳng hạn Bộ Tài nguyên và Môi trường của Việt Nam hay Cục Quản lý đất đai thuộc Bộ Nội vụ Hoa Kỳ như đã nêu trên.

Để phục vụ quản lý đất đai, cần phải thực hiện nhiều hoạt động, trong đó công tác quy hoạch, định giá và đăng ký quyền sử dụng đất đai có vai trò quan trọng đặc biệt:

¹ Chẳng hạn ở Hoa Kỳ, đất thuộc sở hữu của Nhà nước chiếm khoảng 30% tổng diện tích đất đai.

² Cục quản lý đất đai (Bộ Nội vụ Hoa Kỳ), Does the Federal Government ever sell public land?, http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/more/lands/selling_public_land.print.html

- Xây dựng, phê duyệt và thực hiện quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất là bắt buộc và cần thiết trong quản lý đất đai ở hầu hết các nước; làm cơ sở cho các quy hoạch khác như quy hoạch giao thông, xây dựng đô thị,...;
- Định giá đất làm cơ sở để tính thuế đất, thuế chuyển nhượng đất, tiến hành bồi thường khi nhà nước thu hồi hoặc chiếm đoạt đất cho các mục đích công; tiến hành các hoạt động cải tạo, nâng cao giá trị của đất; giải quyết các tranh chấp về đất đai. Nhiều nước quy định về cơ quan thẩm định giá, kiểm soát giá đất. Cơ quan này có thể là cơ quan nhà nước, cơ quan định giá độc lập hoặc là cơ quan hỗn hợp;
- Đăng ký đất đai và tài sản gắn liền với đất là giấy chứng nhận. Tại Australia, giấy chứng nhận được đảm bảo bởi Nhà nước. Hệ thống đăng ký đất đai của Anh là hệ thống đăng ký bất động sản (đất đai và tài sản khác gắn liền với đất) gồm Văn phòng chính tại London và 14 văn phòng khác theo khu vực. Bất kỳ người nào sở hữu đất đai và bất động sản trên lãnh thổ Anh đều phải đăng ký tại Văn phòng đăng ký đất đai; Nhà nước chỉ bảo hộ quyền sở hữu hợp pháp của chủ sở hữu có tên trong hệ thống đăng ký. Các bang ở Hoa Kỳ đều có luật đăng ký và hệ thống thực thi hoàn chỉnh. Bất kỳ yếu tố nào về quyền sở hữu của một thửa đất ở một hạt nào đó đều phải đăng ký ở hạt đó.

Để thực hiện các hoạt động quản lý nêu trên, cơ quan nhà nước phải chịu trách nhiệm chính, tuy nhiên một số dịch vụ có thể giao hoặc thuê khu vực tư thực hiện, chẳng hạn dịch vụ định giá đất công, dịch vụ đánh giá hiệu quả sử dụng đất công, dịch vụ đo đạc, lập bản đồ đất, v.v.

Về phương thức quản lý đất đai, các định chế quốc tế và quốc gia trên thế giới đã triển khai các thông lệ tốt và chuẩn mực chung, tập trung vào tám nguyên tắc¹:

¹ Lockwood và cộng sự (2010).

- Hợp pháp: Bảo đảm cơ sở pháp lý đầy đủ cho các hoạt động quản lý;
- Minh bạch: Công khai và minh bạch hóa hoạt động quản lý
- Trách nhiệm giải trình;
- Đầy đủ: Đảm bảo cho các bên có liên quan tham gia thực sự vào quá trình ra quyết định và hưởng lợi;
- Công bằng: Công bằng trong phân bổ nguồn lực và chia sẻ lợi ích;
- Đồng bộ: Quản lý đất đai phải có sự kết nối và phối hợp giữa các cấp quản lý; đồng bộ cả về chiều dọc và chiều ngang;
- Có năng lực: Cơ quan quản lý các cấp phải chuyên nghiệp, có kế hoạch, nguồn lực, kỹ năng, khả năng lãnh đạo, kiến thức, kinh nghiệm cũng như khả năng chịu trách nhiệm trong quản lý nguồn lực;
- Thích nghi, linh hoạt: Hoạt động quản lý phải có khả năng thích ứng với kiến thức mới; kiểm soát được rủi ro...

- Xác lập quyền sử dụng

Đất công thuộc sở hữu nhà nước nhưng được giao cho các tổ chức, cá nhân sử dụng theo điều kiện và mục đích xác định.

4.2.2.2. Hệ thống quyền tài sản đối với tài nguyên, môi trường

Hệ thống quyền tài sản đối với tài nguyên, môi trường cơ bản tương tự như đối với đất đai bởi xét cho cùng đất đai cũng là một loại tài nguyên thiên nhiên như các loại khoáng sản, nguồn nước, mặt nước...

Trong quản lý tài nguyên, có nhiều cách tiếp cận khác nhau nhưng cơ bản cũng tuân thủ các nguyên tắc hợp pháp, minh bạch, trách nhiệm giải trình đầy đủ, công bằng, đồng bộ, cơ quan quản lý các cấp phải chuyên nghiệp, có khả năng thích nghi, linh hoạt...

Hộp 4.3. Nguyên tắc thực hiện quản lý tài nguyên

- Xác lập rõ hệ thống quyền tài sản đối với các tài nguyên thiên nhiên;
- Xây dựng hệ thống quyền tài sản dựa vào phong tục địa phương;
- Đảm bảo quyền sở hữu cho các nhóm sử dụng để khuyến khích sử dụng tài sản một cách bền vững;
- Nếu khả thi thì phải phân định rõ ràng quyền tài sản để giảm xung đột;
- Thời hạn sở hữu dài khuyến khích đầu tư dài hạn;
- Hạn chế việc cầm hoặc giảm thiểu quyền sở hữu của các nhóm nghèo;
- Tăng cường các thể chế sẵn có tại địa phương;
- Thúc đẩy quyền sở hữu theo hướng cân bằng hiệu quả và tính công bình;
- Tạo các chính sách trao quyền sở hữu cho các nhóm nghèo do không có cơ hội với tài sản công, nhờ đó, giúp họ thoát nghèo.

Nguồn: USAID, 2006.

Những vấn đề cần phải giải quyết trong xây dựng hệ thống quyền tài sản đối với tài nguyên, môi trường về cơ bản tương tự như tài sản là đất đai; tập trung vào việc trả lời các câu hỏi dưới đây (Baltzer, 1998; Marchak, 1998; Salmon, Sundstrom và Zilliacus, 2005):

- *Xác lập quyền định đoạt*

Cơ quan nào đánh giá trữ lượng/số lượng, ước tính giá trị kinh tế; lập quy hoạch, kế hoạch phát triển; trao quyền quản lý cho các đơn vị theo quy hoạch, kế hoạch phát triển; được báo cáo đầy đủ về việc khai thác, sử dụng tài sản; v.v

Bao lâu thực hiện việc quy hoạch một lần? Chất lượng quy hoạch ra sao?

Có hệ thống thông tin kiểm kê đánh giá, quản lý tình trạng của tài sản không?

Hệ thống có thường xuyên cập nhật và có tác dụng gì với việc duy tu tài sản?

- *Xác lập quyền quản lý*

Cơ quan nhà nước quản lý, cộng đồng, hay thuê khu vực tư nhân quản lý?

Cơ chế quản lý có hữu hiệu trên thực tế không?

Có đồng thời tồn tại nhiều hệ thống quyền quản lý tài sản không?

Trách nhiệm của người quản lý là gì?

Có chế tài theo dõi, giám sát, đánh giá hiệu quả của việc quản lý tài sản công không?

- Xác lập quyền khai thác, sử dụng

Những phần tài nguyên nào được trao cho ai khai thác, sử dụng (cơ quan nhà nước, cộng đồng, doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân)?

Nếu là tài sản do cơ quan nhà nước, nhóm, cộng đồng thì cơ chế chia sẻ lợi nhuận như thế nào?

Cơ chế ra quyết định ra sao?

Quyền khai thác, sử dụng có đi kèm các yêu cầu về bảo vệ môi trường, phát triển bền vững hay không? là những quyền gì? có được thực thi hay không?

Tình trạng vi phạm các quy định về khai thác, sử dụng nguồn lực bị xử lý như thế nào?

4.2.2.3. Hệ thống quyền tài sản đối với các tài sản công khác

“Các tài sản công khác” ở đây là tài sản nhà nước đầu tư vào các lĩnh vực kinh tế, sức khỏe, giáo dục, văn hóa - xã hội, an ninh - quốc phòng; thường được thể hiện dưới hình thức vốn và tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính nhà nước, đơn vị sự nghiệp và doanh nghiệp; hình thành chủ yếu do mua sắm bằng nguồn NSNN và các nguồn tài chính khác. Đây là đặc điểm khác với tài sản công là tài nguyên thiên nhiên, và vì vậy, hệ thống quyền tài sản cũng có những đặc thù riêng.

Quyền định đoạt

Theo nguyên lý vận hành hệ thống quyền tài sản, chủ sở hữu là người định đoạt tài sản. Quyền định đoạt tài sản công do nhà nước đầu tư vào các lĩnh vực cũng theo nguyên lý này, nhưng thường áp dụng mô hình phân quyền và phân cấp:

- Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất là quốc hội ban hành pháp luật để xác lập khung khổ định đoạt tài sản nhà nước đầu tư vào các lĩnh vực, trong đó quan trọng nhất là việc mua,

bán, chuyển quyền sở hữu, thải loại, thanh lý tài sản công; phê chuẩn hoặc trực tiếp quyết định định đoạt đối với các tài sản giá trị lớn, quan trọng của quốc gia. Giá trị và mức độ quan trọng của các tài sản do quốc hội thực hiện quyền định đoạt tùy theo đặc thù của mỗi quốc gia về thể chế kinh tế và quy mô của nền kinh tế.

- Cấp có thẩm quyền định đoạt tiếp theo là chính phủ và hệ thống cơ quan thuộc bộ máy hành pháp ở trung ương và địa phương. Giá trị và loại tài sản công do các cơ quan này định đoạt theo khung khổ pháp luật và chính sách do quốc hội ban hành.
- Cuối cùng là quyền định đoạt do chính các tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng tài sản công thực hiện theo khung khổ pháp luật của nhà nước, chẳng hạn, DNNN được quyền bán cổ phần nhà nước sau khi có chủ trương thoái vốn, cơ quan hành chính nhà nước được quyền thanh lý tài sản nhà nước hết hạn sử dụng hoặc không còn dùng đến...

Vấn đề ở đây là phải xác lập được hệ thống phân quyền định đoạt đầy đủ, rõ ràng và có khả năng thực thi. Về phương diện pháp luật, nếu như các cơ quan, đơn vị và doanh nghiệp có tư cách pháp nhân đầy đủ thì họ có toàn quyền và chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản của mình. Tuy nhiên, với chức năng chủ sở hữu, nhà nước có quyền xác lập khung khổ định đoạt tài sản buộc các cơ quan, đơn vị và doanh nghiệp phải tuân thủ một cách nghiêm túc, có trách nhiệm, hiệu quả và tiết kiệm, đặc biệt về điều kiện, quy trình, thủ tục mua, bán, thải loại tài sản giá trị lớn hoặc có ảnh hưởng lớn đến kinh tế và xã hội như các tài sản là tiện ích công cộng (cây xanh đô thị, hạ tầng giao thông, vệ sinh môi trường...).

Xác lập quyền quản lý

Mỗi quốc gia đều có mục tiêu và cách thức quản lý tài sản công đặc thù do tác động bởi các yếu tố văn hóa, lịch sử, chính trị và quy mô cũng như danh mục đầu tư tài sản công. Tuy nhiên, *tiêu chí chung và quan trọng nhất là tăng hiệu quả và hiệu lực quản lý tài sản công*. Muốn vậy,

cần thực hiện tốt những nguyên tắc sau¹:

- Phải có hệ thống đăng ký tài sản công;
- Phải xác định và phân loại rõ các tài sản công;
- Phải định giá và đo lường được giá trị của tài sản công;
- Phải xây dựng được danh mục tài sản công đã đầu tư vào các lĩnh vực (kinh tế, sức khỏe, giáo dục, văn hóa - xã hội, an ninh - quốc phòng);
- Quản lý tài sản công phải chuyên nghiệp, chuyên trách và được thể chế hóa rõ ràng;
- Phải đo lường được chi phí và thu nhập/lợi ích từ tài sản công.

i) Đăng ký tài sản công

Đăng ký tài sản công có thể theo phương thức tập trung hoặc phi tập trung, nhưng quan trọng nhất là phải có một cơ sở dữ liệu chính xác của tất cả các tài sản công của quốc gia cũng như các khoản nợ có liên quan.

New Zealand, Australia, Anh và Pháp thành lập cơ quan đăng ký và quản lý cơ sở dữ liệu tài sản công khá đầy đủ. Cơ quan đăng ký quốc gia (The National Asset Register) lưu giữ một danh sách đầy đủ các tài sản thuộc sở hữu của các cơ quan, tổ chức của Chính phủ Anh, được biết đến như một điển hình hàng đầu về minh bạch hóa và trách nhiệm giải trình. Ở các nước này, lợi ích của việc đăng ký tài sản công và thành lập cơ quan đăng ký tài sản quốc gia đã được kiểm chứng, bao gồm: Nâng cao tính minh bạch và hợp lý cho các quyết định quản lý tài sản công; quản lý được chi phí bảo toàn và chi phí cơ hội của tài sản công; nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản công hoặc tạo điều kiện để tài sản công được phân bổ vào nơi có hiệu quả sử dụng cao nhất.

Tuy vậy cũng còn nhiều nước trên thế giới không tiến hành đăng ký tài sản công. Hậu quả là không có thông tin đầy đủ về giá trị thực

¹ M Grubišić (2009), *Towards efficient public sector asset management*, The Institute of Economics, Zagreb, Croatia.

của tài sản công, vì vậy rất khó để theo dõi và kiểm soát cách thức sử dụng tài sản công, không nắm được tình hình khi tài sản công bị sử dụng sai. Tại các nước này, số liệu về tài sản công nằm rải rác và khép kín trong các “cơ sở dữ liệu” khác nhau của các cơ quan, tổ chức có thẩm quyền quản lý ở trung ương và địa phương. Nhiều nghiên cứu đã chỉ ra, nguyên nhân của tình trạng dữ liệu thiếu minh bạch và không đầy đủ có liên quan đến lợi ích của các cơ quan, tổ chức này đối với tài sản công do họ quản lý.

Vì vậy, thông lệ tốt trong quản lý tài sản công là nên có một cơ quan đăng ký tài sản công tập trung cũng như một dữ liệu tài sản công thống nhất. Điều này chắc chắn làm tăng hiệu quả của khu vực công, đồng thời có thể phục vụ các mục đích sau: Cung cấp số liệu đúng về giá trị tài sản nhà nước, nhờ đó, có thể tăng mức độ tin nhiệm xếp hạng của chính phủ; tạo điều kiện cho việc tính toán của bảng cân đối tài sản hoặc giá trị thực của tài sản sở hữu nhà nước; giảm tình trạng thất thoát, mất vốn nhà nước; cho phép chính phủ xác định được chi phí vốn nhà nước giao cho các cơ quan, tổ chức quản lý, sử dụng; buộc các cơ quan, tổ chức này phải sử dụng tài sản công có hiệu quả.

Mặc dù vẫn đang có những tranh luận về sự cần thiết của việc thành lập cơ quan đăng ký tài sản công do quy mô và độ phức tạp của tài sản công ở mỗi nước là khác nhau, nhưng chắc chắn rằng, một cơ sở dữ liệu về toàn bộ danh mục tài sản công cũng như giá trị của chúng sẽ làm giúp chính phủ các nước biết được chính xác họ đang sở hữu cái gì và cần phải làm gì để tăng hiệu quả quản lý tài sản công của một quốc gia.

ii) Phân loại tài sản công

Việc phân loại tài sản công nên thống nhất với phân loại tài sản của khu vực tư nhân, trong đó có việc phân thành tài sản hữu hình và tài sản vô hình. Tất cả các tài sản công cần phải được hạch toán tập trung vào sổ đăng ký tài sản công trung ương, bất kể tài sản thuộc cơ quan, tổ chức nào quản lý, có thể định giá được hay không định giá được bằng tiền.

iii) Xác nhận và đánh giá tài sản công

Để xác định giá trị sổ sách và giá trị kinh tế, từng tài sản công phải được công nhận và định giá đúng đắn. Cách phổ biến nhất là áp dụng Chuẩn mực kế toán tài chính quốc tế (IFRS) đối với Nhà nước, Chính phủ và cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với tài sản là cổ phần, vốn góp trong các doanh nghiệp; áp dụng Chuẩn mực kế toán khu vực công quốc tế (IPSASs) đối với các tài sản công khác.

Việc công nhận và định giá tài sản công sẽ cung cấp thông tin tốt hơn về quản lý chi tiêu công; đảm bảo quản lý được các tài sản, nợ cũng như chi phí liên quan, kể cả các chi phí chưa được ghi nhận trong quá khứ.

Nếu phương pháp phù hợp thì hầu hết các tài sản đều có thể được định giá, kể cả các tài sản mà nhiều quan điểm cho rằng khó định giá như tài sản là cơ sở hạ tầng, tài sản quân sự, tài sản di sản và tài nguyên thiên nhiên. Kinh nghiệm cho thấy, những tài sản này được công nhận trong các báo cáo tài chính khi một cơ sở kế toán dồn tích đầy đủ được thực hiện.

Để kiểm soát tốt hơn và nâng cao trách nhiệm trong khu vực công, nhiều quốc gia sử dụng cơ sở kế toán dồn tích trong báo cáo khu vực công và dự toán ngân sách cho phù hợp với hầu hết các yêu cầu IPSASs (New Zealand, Anh, Australia, Canada, Phần Lan, **Iceland**). Đối với một số tài sản công, có thể gặp khó khăn để định giá thị trường vì không có giao dịch thị trường. Khi đó, cần có giả định để quy đổi tài sản công sang tài sản tư để có thể áp dụng các nguyên tắc tương tự mà doanh nghiệp tư nhân hoặc cá nhân đã làm. Phương pháp này sẽ tốn kém và không hoàn toàn chính xác nhưng là công cụ để đảm bảo rằng không ai có thể tranh cãi về giá trị của tài sản công phục vụ cho nền kinh tế và cho người dân.

iv) Xây dựng danh mục đầu tư của tài sản công

Xây dựng danh mục đầu tư là một công cụ quản lý tài sản công; có bản chất của một bộ hồ sơ đầy đủ về các loại tài sản công, bao gồm tên gọi tài sản, đơn vị quản lý, giá trị (giá sổ sách, giá thị trường hoặc

hay
Ireland?

giá ước tính), từ đó áp dụng các phương pháp phù hợp để xác định kế hoạch/phương án ứng xử cần thiết như: Duy trì hiện trạng, đầu tư thêm, bán, cho thuê, thu tô, v.v.

Bảng 4.4. Danh mục đầu tư và phương án sử dụng tài sản công của Croatia

	DANH MỤC ĐẦU TƯ				
	DNNN	Đất, rừng, ruộng, vườn	Công trình xây dựng	Hạ tầng và tài nguyên thiên nhiên	Di sản
PHƯƠNG ÁN LỰA CHỌN	Thu tô	Thu tô	Thu tô	Thu tô	Đầu tư
	Đầu tư, tái cơ cấu	Đầu tư	Đầu tư	Đầu tư	Cho thuê
	Bán	Bán	Bán	Bán một phần	
	Cho thuê	Cho thuê	Cho thuê	Cho thuê	
	Phá sản & giải thể				

Nguồn: Grubišić, Nušinić, và Roje (2009).

v) *Thể chế hóa và nâng cao tính chuyên nghiệp trong quản lý tài sản công*

Mặc dù các quốc gia luôn có các giải pháp đa dạng trong việc thiết lập cơ chế quản lý tài sản công, nhưng về mặt tổ chức bộ máy, xu thế chung trên toàn thế giới là thành lập các tổ chức chuyên trách, chuyên nghiệp quản lý tài sản công. Phần lớn các tổ chức này thuộc chính phủ trung ương, địa phương và có trách nhiệm giải trình ở mức cao nhất.

Tại Australia, Bộ Tài chính thành lập Tập đoàn Quản lý tài sản (the Asset Management Group) để quản lý các DNNN, tài sản đầu tư vào lĩnh vực phi quốc phòng, bán hoặc thoái vốn nhà nước và kiểm soát rủi ro từ các danh mục đầu tư tài chính của Chính phủ. Tập đoàn này có cơ cấu tổ chức đáp ứng chức năng, nhiệm vụ của mình, chẳng hạn, trong Phòng Cổ đông và Bán tài sản (Shareholder and Asset Sales Division) của Tập đoàn, có một bộ phận đặc biệt là Chi nhánh Tư vấn hoạt động kinh doanh của Chính phủ (Government Businesses Advice Branch) phụ trách công tác quản lý quyền sở hữu của Chính phủ tại các đơn vị

công lập cũng như tư vấn việc bổ nhiệm và chế độ đãi ngộ đối với lãnh đạo các đơn vị này. Quản lý chi phí, lợi ích và rủi ro là một phần bắt buộc trong hoạt động quản lý tài sản công, đáp ứng yêu cầu nâng cao trách nhiệm giải trình và minh bạch hóa.

Năm 1988, Chính phủ New Zealand thành lập Cơ quan Quản lý nợ (New Zealand Debt Management Office) nhằm cải thiện công tác quản lý rủi ro từ danh mục nợ của Chính phủ. Bên cạnh việc kiểm soát nợ của Chính phủ và các dòng dòng tiền tổng thể, cơ quan này cũng chịu trách nhiệm đối với hàng loạt các tài sản thuộc lợi ích quốc gia.

Tại Trung Quốc, Ủy ban Giám sát và quản lý tài sản nhà nước thuộc Quốc vụ viện (Chính phủ) được thành lập để lãnh đạo và thúc đẩy cải cách, tái cơ cấu DNNN; giám sát việc bảo toàn và phát triển vốn nhà nước tại các doanh nghiệp; tăng cường quản lý tài sản nhà nước và thúc đẩy việc điều chỉnh chiến lược của các khu vực kinh tế. Đồng thời, mô phỏng theo mô hình công ty đầu tư vốn nhà nước Temasek Holdings của Singapore (được điều hành bởi các chuyên gia kinh tế), Trung Quốc thành lập một quỹ đầu tư 200 tỷ USD thuộc Tổng công ty đầu tư Trung Quốc (China Investment Corporation). Nhiều nước phát triển và đang phát triển cũng thành lập một số công ty như vậy nhằm bảo toàn và tăng giá trị của các nhóm tài sản công nào đó, ví dụ quản lý tài nguyên không tái tạo (Nauy, UAE), quản lý tài sản tài chính (Singapore, Trung Quốc). Đặc điểm của các công ty này là: Được thành lập theo luật, điều lệ hay hợp đồng; có chức năng quản lý các tài sản công, mà những tài sản này không sử dụng cho lợi ích cá nhân cụ thể nào; có quyền tự chủ nhất định trước các can thiệp chính trị; tự chủ quản lý ngân sách trong khuôn khổ quy định của Chính phủ; có nguồn thu bao gồm các khoản thu riêng, các khoản tài trợ đặc thù và NSNN; chịu trách nhiệm trước công luận theo quy định của pháp luật và thông lệ.

Các công ty quản lý tài sản công phải tuân thủ các nguyên tắc quản lý tài chính hơn là theo ý chí chính trị, suy rộng ra, quản lý tài sản công cần tới các tổ chức chuyên nghiệp, chuyên trách. Xu thế này cho thấy, khu vực công cần áp dụng các cách thức tương tự như khu vực tư nhân

đã làm trong quản lý tài sản của mình; có tính đến quan hệ giữa lợi ích với chi phí, giữa thu nhập với rủi ro trong tương lai.

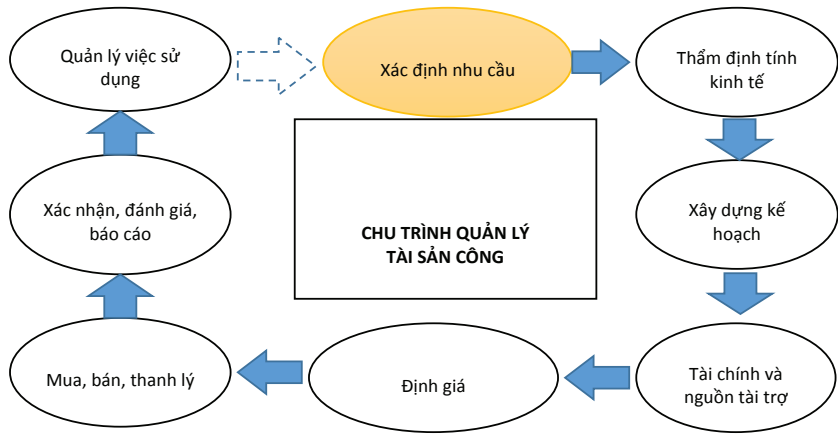
vi) Đánh giá chi phí và kết quả quản lý tài sản công

Thực hiện nguyên tắc hiệu quả thị trường và thông lệ quản lý tốt trong các hoạt động chung của chính phủ là một trong những nguyên tắc NPM (Nguyên tắc quản lý công mới - New Public Management Principles). Nhờ đó, có thể đảm bảo hiệu quả quản lý bằng việc đo lường kết quả đầu ra cũng như chi phí đầu vào; so sánh chi tiêu với các khoản thu từ việc sử dụng tài sản công. Ví dụ, Chính phủ Australia hiện nay đã ban hành Khung khổ quản lý tài chính chiến lược dựa trên tính toán thu nhập, kết quả đầu ra và áp dụng kế toán dồn tích. Việc thực hiện kế toán dồn tích được áp dụng với quản lý tài sản (tài nguyên), quản lý công nợ, quản lý chi phí, quản lý thu nhập (kết quả) và quản lý khả năng thanh toán.

Xác lập quyền sử dụng

Quản lý và sử dụng tài sản công trong các cơ quan, đơn vị và doanh nghiệp thường là một chu trình quản lý bao gồm các hoạt động sau: i) Xác định nhu cầu tài sản; ii) Thẩm định tính kinh tế; iii) Xây dựng kế hoạch sử dụng tài sản; iv) Xây dựng kế hoạch ngân sách và tài chính; v) Định giá tài sản; vi) Tiến hành mua sắm, thanh lý, thải loại tài sản; vii) Thực hiện chế độ báo cáo, kế toán, thống kê; và viii) Quản lý, giám sát quá trình sử dụng tài sản.

Hình 4.1. Chu trình quản lý tài sản công



Nguồn: Bộ Tài chính Australia, *The Asset Management Series*, 1995.

Về thể chế, các nước đều xác lập các bộ quy tắc hướng dẫn hay thông lệ tốt về quản lý tài sản công, trong đó xu hướng hiện nay nhấn mạnh đến nguyên tắc quản lý tài sản công phải dựa trên cơ sở giá trị kinh tế của tài sản, tính đúng, tính đủ các chi phí tài sản nhằm đo lường được chi phí và lợi ích của tài sản, trách nhiệm giải trình trong thực hiện các quyền chiếm hữu, sử dụng hay định đoạt tài sản cũng như đối với hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản công.

Hộp 4.4. Nguyên tắc quản lý và sử dụng tài sản công tại các đơn vị

Thống nhất và đồng bộ: Các quyết định về quản lý tài sản phải phù hợp và nằm trong kế hoạch hoạt động thống nhất của đơn vị.

Quản lý trên cơ sở giá trị, tính đúng, tính đủ chi phí: Việc xây dựng các kế hoạch về tài sản phải dựa trên đánh giá các phương án về chi phí và lợi ích đo được bằng tiền trong suốt vòng đời của tài sản

Kiểm soát chặt chẽ: Phải có cấu trúc kiểm soát có hiệu quả đối với quá trình quản lý, sử dụng tài sản công.

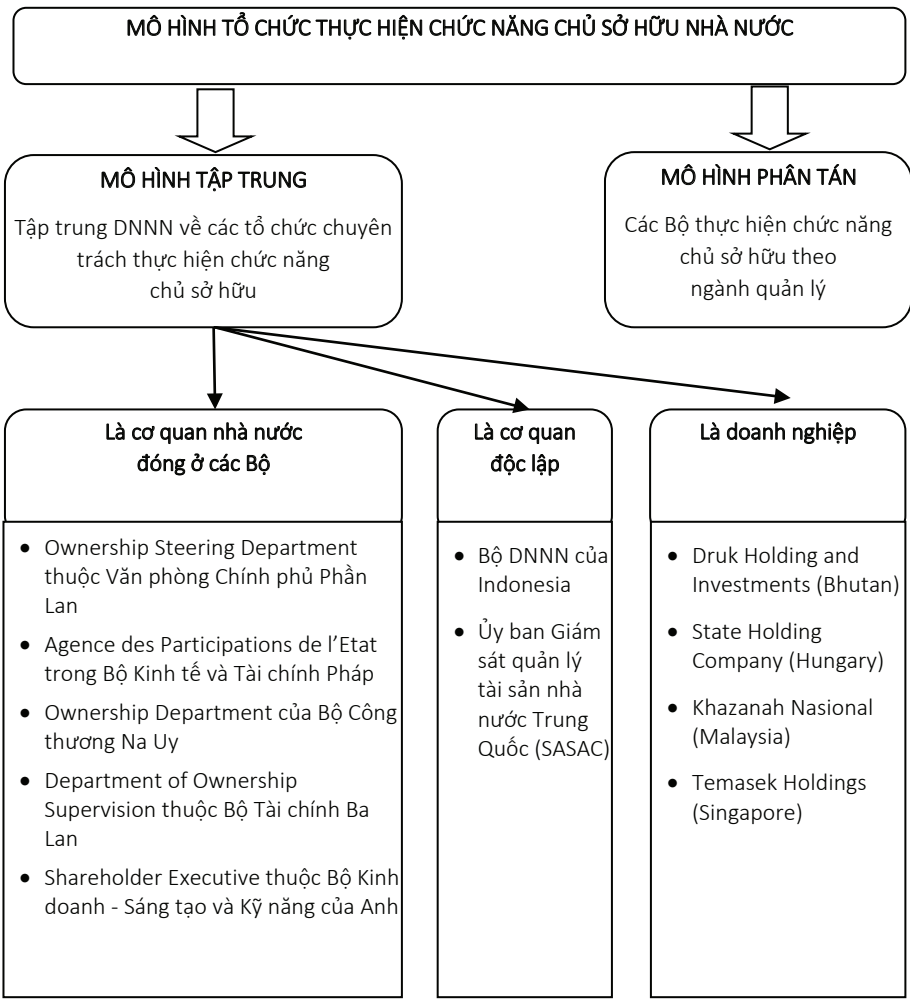
Trách nhiệm giải trình: Phải có trách nhiệm giải trình rõ ràng đối với toàn bộ quá trình mua sắm tài sản, sử dụng tài sản và hiệu quả cuối cùng của tài sản công

Định đoạt tài sản: Việc bán tài sản công phải dựa trên các phương pháp có thể mang lại thu nhập tốt nhất có thể.

Nguồn: Kiểm toán quốc gia Australia, “Thông lệ tốt về quản lý tài sản của các đơn vị nhà nước 2010”, http://www.anao.gov.au/bpg_assets2010/HTML/Foreword.html.

Ngoài ra, trên bình diện quốc tế cũng có những thông lệ tốt về cơ chế quản lý tài sản công trong khuôn khổ các nguyên tắc quản trị DNNN (OECD, 2014) hay nguyên tắc quản trị tài chính công, v.v.

Hình 4.2. Đổi mới mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước



Nguồn: OECD (2015).

4.3. Thực trạng quản lý tài sản công ở Việt Nam

Tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý (thường được gọi là tài sản nhà nước).

Cho đến nay, hệ thống thể chế về quyền tài sản công ở Việt Nam hình thành tương đối đầy đủ; đã xác lập quyền và nghĩa vụ của các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong quản lý, sử dụng tài sản công; bước đầu phân loại tài sản, xây dựng, công bố danh mục tài sản công đầu tư vào các lĩnh vực của nền kinh tế.

Tuy nhiên, hệ thống quản lý tài sản công còn nhiều điểm cần phải đổi mới để nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng và phù hợp hơn với vai trò của tài sản công trong xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

Thứ nhất, tài sản công chưa được định giá và đo lường theo nguyên tắc thị trường. Nhiều loại tài sản quan trọng chưa được xác định rõ ràng về giá trị cũng như chủ thể quản lý, sử dụng. Giá trị của phần lớn tài sản đã giao cho các tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng là giá trị sổ sách, chưa được định giá thị trường. Bên cạnh đó, vẫn còn những tài sản công chưa được phân loại rõ ràng, gây vướng mắc trong quản lý, sử dụng cũng như thực thi các quyền tài sản công.

Thứ hai, mức độ chuyên nghiệp, chuyên trách trong quản lý tài sản công còn thấp. Nhiều loại tài sản quan trọng có giá trị lớn được giao cho các chủ thể vừa có chức năng quản lý, vừa là người sử dụng, vừa có thẩm quyền phân bổ cho các đối tượng khác hưởng lợi, điển hình là tài sản quyền sử dụng đất và tài nguyên do các DNNN nắm giữ. Điều này dẫn tới tình trạng tài sản công không được phân bổ vào ngành, lĩnh vực có hiệu quả nhất; thiếu cạnh tranh lành mạnh trong tiếp cận tài sản công, gây méo mó thị trường.

Thứ ba, chưa hình thành được hệ thống đo lường chi phí và lợi ích từ tài sản công nói chung, việc quản lý, sử dụng tài sản công nói riêng, và vì vậy, chưa có đánh giá đúng về kết quả và hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản công trong nền kinh tế.

Thứ tư, dù được gọi là “tài sản” nhưng nhiều loại tài sản công quan trọng chưa chính thức được thừa nhận là hàng hóa có thể giao dịch theo nguyên tắc thị trường.

Thứ năm, thể chế quyền tài sản công đã hình thành nhưng chưa hoàn thiện; việc phân định các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản cũng như trách nhiệm của các bên có liên quan chưa đủ rõ, đặc biệt là trách nhiệm trong các trường hợp lãng phí, thất thoát, sử dụng không hiệu quả, thậm chí tư lợi từ tài sản công.

4.3.1. Tổng quan về hệ thống quyền tài sản ở Việt Nam

Các quy định pháp luật về hệ thống quyền tài sản nói chung ở Việt Nam được trình bày tại Phụ lục của Báo cáo này. Nhìn chung, hệ thống quyền tài sản ngày càng hoàn chỉnh và rõ ràng hơn, được xác lập, điều chỉnh và bảo vệ bằng những văn bản có hiệu lực pháp lý cao nhất. Tuy nhiên, hệ thống này còn những điểm bất cập.

Khái niệm pháp lý về quyền tài sản còn khác biệt so với thông lệ

Theo pháp luật Việt Nam, quyền tài sản được xác định là một loại tài sản, chưa thể hiện được mối liên hệ về mặt nội dung giữa quyền tài sản với các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản như phần lớn các nước hiện nay đang áp dụng. Nhiều nghiên cứu về pháp luật đã chỉ ra, quyền tài sản chưa bao quát hết các loại quyền đối với tài sản. Pháp luật mới chỉ tập trung quy định về quyền sở hữu với tư cách là loại quyền trọng tâm, quan trọng và phổ biến nhất của hệ thống vật quyền (tức quyền đối với vật) mà có ít quy định về các loại vật quyền khác mà thế giới gọi là các vật quyền hạn chế, còn ở nước ta thì gọi là quyền của người không phải là chủ sở hữu tài sản.

Hình thức và chế độ sở hữu tài sản còn phức tạp, chưa thống nhất

Việc xác định các hình thức sở hữu hiện nay (sở hữu nhà nước; sở hữu tập thể; sở hữu tư nhân; sở hữu chung; sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội; sở hữu của tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp) căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ của các chủ thể, vừa không hợp lý, vừa

tạo ra sự phức tạp trong việc điều chỉnh pháp luật đối với các hình thức sở hữu này.

Còn có sự không thống nhất trong việc đặt tên cho quyền sở hữu đối với một số tài sản đặc biệt như đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý với tư cách là tài sản công. Theo Bộ luật Dân sự thì các tài sản này thuộc sở hữu nhà nước, còn theo Hiến pháp thì thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý.

Hộp 4.5. Vấn đề sở hữu toàn dân trong sửa đổi, bổ sung Bộ Luật Dân sự

Dự thảo Bộ luật Dân sự (sửa đổi) lần đầu tiên coi “sở hữu toàn dân” là một hình thức sở hữu. Nhà nước đại diện, thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Chính phủ thống nhất quản lý và bảo đảm sử dụng đúng mục đích, hiệu quả và tiết kiệm tài sản thuộc sở hữu toàn dân.

Theo quan điểm của cơ quan soạn thảo, tuy chưa quy định việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc sở hữu toàn dân, nhưng khi tài sản thuộc sở hữu toàn dân được đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước thì Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản đó; doanh nghiệp nhà nước có quyền quản lý, sử dụng vốn, đất đai, tài nguyên và các tài sản khác do Nhà nước đầu tư. Cũng như, khi tài sản thuộc sở hữu toàn dân được giao cho các tổ chức chính trị, xã hội, cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang, thì các cơ quan, đơn vị này có quyền quản lý, sử dụng. Và, trong trường hợp luật định và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép thì tổ chức, cá nhân mới được sử dụng đất, khai thác nguồn lợi thủy sản và tài nguyên khác thuộc sở hữu toàn dân.

Tuy nhiên còn nhiều ý kiến chưa đồng thuận về vấn đề này. Theo TS. Phạm Duy Nghĩa, “sở hữu toàn dân là một khái niệm được chính trị hóa, khiến cho nó không rõ ràng”. Do đó, khi đưa vào các khái niệm pháp lý rất khó sử dụng vì không thể xác định ai có chủ quyền thật sự. Mà khi khái niệm không rõ rất dễ tạo điều kiện cho các nhóm lợi ích kiểm soát tài nguyên của quốc gia - biến sở hữu toàn dân thành sở hữu tư nhân. Như vậy, tài sản công thuộc sở hữu của toàn dân nhưng người dân - những người chủ sở hữu - lại không trực tiếp được thực hiện mọi hành vi theo ý chí của mình đối với tài sản mà phải thông qua đại diện là Nhà nước....

Không rõ ràng về quyền sở hữu đối với tài sản công dẫn tới nhiều vướng mắc trong thực hiện. Một ví dụ rất thời sự, đang gây bão dư luận là quyết định đốn hạ, thay thế cây xanh - một tài sản vô giá của cộng đồng - của chính quyền Hà Nội. Có lẽ chính quyền thành phố này nghĩ rằng họ có [đại diện] quyền sở hữu không gian cây xanh này nên họ có quyền muốn xử cách nào thì xử? Hay quyết định của chính quyền tỉnh Đồng Nai về việc cho phép nhà đầu tư tư nhân lấp một phần sông

Đồng Nai (chảy qua thành phố Biên Hòa) - là không gian công cộng, tài sản công - để làm dự án thu lợi cũng vậy.

Ông Nghĩa đề xuất chia sở hữu quốc gia thành hai loại, loại thứ nhất thuộc chính quyền trung ương (như bờ biển), loại thứ hai là những tài sản thuộc sở hữu của chính quyền địa phương (nhà máy nước...). Theo ông, mục đích xác lập sở hữu quốc gia không phải để thay đổi hình thức sở hữu mà là làm rõ ai là chủ của khối tài sản?

Theo ông Nghĩa, đã là của dân thì dân phải quản! Nhưng quản thông qua đại diện, tốt nhất là một ủy ban quản lý công sản độc lập, chuyên nghiệp. Tổ chức này được giao nhiệm vụ quản lý công sản và chịu trách nhiệm trước cơ quan dân cử (Quốc hội, hội đồng nhân dân). Khi đó Chính phủ sẽ mất vai trò như là tổng quản đối với khối tài sản công. Chính phủ chỉ được đề xuất và trình cho cơ quan dân cử khi cần sử dụng tài sản công, như vậy, Chính phủ sử dụng tài sản công sẽ theo quy trình minh bạch.

(Biên tập lại bài báo “Cây xanh, dòng sông... và vấn đề sở hữu toàn dân” <http://www.thesaigon-times.vn>)

4.3.2. Hệ thống quyền tài sản công đối với đất đai

4.3.2.1. Các quyền tài sản về đất đai hiện nay

Quyền định đoạt

Theo Hiến pháp, Bộ luật Dân sự và Luật Đất đai, toàn bộ đất đai thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Xét về nguyên lý quyền tài sản, Nhà nước là chủ thể duy nhất có quyền định đoạt đất đai.

Do chỉ có một chế độ sở hữu về đất đai nên không có việc định đoạt đất đai thông qua chuyển đổi sở hữu, mua, bán và các hình thức chấm dứt quyền sở hữu. Nhà nước định đoạt đất đai bằng việc trao/thu hồi quyền quản lý, quyền sử dụng đất cho các tổ chức, cá nhân.

Quyền quản lý

Nhà nước thống nhất quản lý về đất đai thông qua thực hiện trách nhiệm quản lý nhà nước¹ và thực thi các quyền đại diện chủ sở hữu,

¹ Xem nội dung chức năng quản lý nhà nước về đất đai quy định tại Điều 22 Luật Đất đai (2013).

gồm: quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất, mục đích sử dụng đất, thu hồi đất, trưng dụng đất, giá đất, trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất, chính sách tài chính về đất đai; quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất, quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Trong đó, Quốc hội ban hành luật, nghị quyết về đất đai; quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước. Hội đồng nhân dân các cấp có quyền thông qua quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương mình trước khi trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; thông qua bảng giá đất, việc thu hồi đất để thực hiện các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng của địa phương theo quy định của pháp luật; giám sát việc thi hành pháp luật về đất đai tại địa phương. Chính phủ, UBND các cấp thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu còn lại theo thẩm quyền.

Ngoài hệ thống cơ quan nhà nước, quyền quản lý đất đai trong một số trường hợp còn được phân cấp cho các tổ chức quản lý công trình công cộng, diện tích đất để thực hiện dự án đầu tư theo hình thức xây dựng - chuyển giao (BT) và các hình thức khác theo quy định của pháp luật về đầu tư, đất có mặt nước của các sông và đất có mặt nước chuyên dùng, quỹ đất đã thu hồi theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đối với đất được giao cho cộng đồng dân cư quản lý, người đại diện cho cộng đồng dân cư là người chịu trách nhiệm trước nhà nước về việc thực hiện quyền quản lý của cộng đồng dân cư.

Quyền sử dụng

Theo quy định hiện hành, quyền sử dụng đất có bản chất của một loại tài sản vì người sử dụng đất được thực hiện các quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho, thế chấp, góp vốn quyền sử dụng đất theo quy định¹.

Chủ thể được giao quyền sử dụng đất là các tổ chức, hộ gia đình, cá nhân trong nước, cộng đồng dân cư, cơ sở tôn giáo, tổ chức nước

¹ Điều 167 Luật Đất đai 2013.

ngoài có chức năng ngoại giao, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đáp ứng đầy đủ các điều kiện theo quy định của pháp luật.

Nội dung quyền sử dụng đất ở Việt Nam tương đối đầy đủ, bao gồm cả quyền khai thác công dụng của đất và quyền hưởng lợi từ đất đai¹.

Pháp luật cũng đã quy định rõ trách nhiệm, nghĩa vụ của từng nhóm chủ thể sử dụng đất, cơ bản bao gồm: Sử dụng đất đúng mục đích, đúng ranh giới thửa đất, đúng quy định về sử dụng độ sâu trong lòng đất và chiều cao trên không, bảo vệ các công trình công cộng trong lòng đất và tuân theo các quy định khác của pháp luật có liên quan; thực hiện kê khai đăng ký đất đai; làm đầy đủ thủ tục khi chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê, cho thuê lại, thừa kế, tặng cho quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật; thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật; thực hiện các biện pháp bảo vệ đất; tuân theo các quy định về bảo vệ môi trường, không làm tổn hại đến lợi ích hợp pháp của người sử dụng đất có liên quan; tuân theo các quy định của pháp luật về việc tìm thấy vật trong lòng đất; giao lại đất khi Nhà nước có quyết định thu hồi đất, khi hết thời hạn sử dụng đất mà không được cơ quan nhà nước có thẩm quyền gia hạn sử dụng.

4.3.2.2. Nhận xét, đánh giá

Hệ thống quyền tài sản đất đai ở Việt Nam đã có nhiều thay đổi tích cực trong gần 30 năm qua, thể hiện ở một số mặt sau. Thứ nhất, đất đai đã được coi là một nguồn lực phát triển đất nước và được quản lý

¹ Luật Đất đai 2013 quy định người sử dụng đất có quyền được cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; hưởng thành quả lao động, kết quả đầu tư trên đất; hưởng các lợi ích do công trình của Nhà nước phục vụ việc bảo vệ, cải tạo đất nông nghiệp; được Nhà nước hướng dẫn và giúp đỡ trong việc cải tạo, bồi bổ đất nông nghiệp; được Nhà nước bảo hộ khi người khác xâm phạm quyền, lợi ích hợp pháp về đất đai của mình; được bồi thường khi Nhà nước thu hồi đất theo quy định của Luật này; khiếu nại, tố cáo, khởi kiện về những hành vi vi phạm quyền sử dụng đất hợp pháp của mình và những hành vi khác vi phạm pháp luật về đất đai.

theo pháp luật. Thứ hai, đất đai do nhà nước làm đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, nhưng quyền sử dụng đã được trao cho mọi tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế đủ điều kiện. Nội dung quyền sử dụng đất tương đối đầy đủ, được coi là tài sản của người sử dụng, chuyển nhượng được và được pháp luật bảo hộ. Đây là thay đổi hết sức quan trọng tạo điều kiện cho việc hình thành thị trường chính thức về quyền sử dụng đất. Thứ ba, thực hiện quyền quản lý đất đai ngày càng tiến bộ, chức năng quản lý tương đối đầy đủ, trách nhiệm giải trình cao hơn so với trước đây. Thể chế đất đai đã có những thay đổi tích cực, đã đạt được nhiều thành tựu trong việc giải quyết các vấn đề liên quan đến quyền tài sản đất đai. Phần lớn đất các loại đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

Bảng 4.5. Tỷ lệ diện tích đất các loại đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất đến 31/12/2013

Chung	Sản xuất nông nghiệp	Lâm nghiệp	Đất ở nông thôn	Đất ở đô thị	Đất chuyên dùng
94,8%	90,2%	98,2%	94,5%	96,8%	84,8%

Nguồn: Bộ Tài nguyên và Môi trường (2014).

Tuy vậy, xét theo nguyên lý xây dựng và vận hành hệ thống quyền tài sản thì hệ thống quyền tài sản công là đất đai còn tồn tại hai nhóm vấn đề sau đây.

Thứ nhất, hệ thống quyền tài sản đất đai chưa rõ ràng và đầy đủ

Xét về bản chất, đất đai chưa thực sự là một loại tài sản, vì vậy, rất khó để phân định các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với đất đai kể cả trong công tác nghiên cứu, dẫn tới nhiều vướng mắc trong thực tế.

Về quyền sử dụng đất, đây không chỉ là quyền sử dụng thuần túy, mà bao hàm cả một phần quyền chiếm hữu và định đoạt¹. Xét

¹ Theo Đinh Trọng Thắng (2002), mặc dù đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng quyền sử dụng đất chính là một hình thức sở hữu tư nhân về đất đai.

trên phương diện tài sản, quyền sử dụng đất có thể coi là một loại tài sản hoàn chỉnh, được trao đổi, mua, bán, thừa kế, trao, tặng trên thực tế, tuy nhiên đến nay pháp luật chưa khẳng định đây là một loại hàng hóa.

Về quyền định đoạt¹, thể chế hiện hành chưa rõ và chưa tạo điều kiện để những người chủ sở hữu tối cao tham gia quyết định. Cụ thể là, Hiến pháp và Luật Đất đai (1987, 1993, 1998, 2001, 2003, 2013) đều nhất quán khẳng định đất đai thuộc sở hữu toàn dân, do Nhà nước thống nhất quản lý, tuy nhiên, trong thực tế quyền sở hữu toàn dân về đất đai còn nhiều hạn chế, thiếu nội dung cụ thể.

Quyền quản lý đất đai theo pháp luật có sự đan xen, chồng chéo với quyền định đoạt và quyền sử dụng. Quy định Nhà nước thống nhất quản lý đất đai, với tư cách là người chủ sở hữu hay đại diện chủ sở hữu toàn dân về đất đai chưa rõ ràng; trong khi quyền của người sử dụng đất dường như là người chủ sở hữu. Cụ thể là theo quy định của Chương II Luật Đất đai thì Nhà nước là đại diện thực hiện các quyền chủ sở hữu (chủ yếu liên quan đến quyền định đoạt và quyền quản lý), nhưng phần trách nhiệm lại quy định về chức năng quản lý hành chính nhà nước. Rõ ràng ở đây chưa có sự tách bạch giữa chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với nguồn lực đặc biệt quan trọng này.

Thứ hai, mô hình tổ chức và cơ chế thực thi quyền quản lý còn bất cập, ảnh hưởng không tốt hiệu quả phân bổ quyền sử dụng đất đai

Xét theo các tiêu chí đã trình bày tại mục 1 của chương này, có thể nói việc quản lý tài sản công là đất đai đã được bảo đảm bằng hệ thống pháp luật tương đối đầy đủ, tính công khai và minh bạch ngày càng tăng, năng lực của các cơ quan quản lý được cải thiện...

Tuy nhiên, mô hình tổ chức và cách thức quản lý quyền tài sản đất đai cơ bản vẫn là hành chính nhà nước với cơ chế “xin-cho” là chủ đạo

¹ Mặc dù không có chuyển đổi sở hữu đất đai nhưng vẫn còn một số quyền có liên quan như quyết định mục đích sử dụng, thu hồi quyền sử dụng đất...

để phân bổ quyền sử dụng đất thay vì áp dụng nguyên tắc thị trường. Và một khi nguồn lực đất đai chưa được phân bổ theo nguyên lý kinh tế thị trường thì sẽ là yếu tố làm giảm hiệu quả sử dụng, tức là không đảm bảo mục tiêu quan trọng nhất của quản lý tài sản công nói chung và tài sản đất đai nói riêng.

Nguyên nhân cơ bản xuất phát từ việc chưa tách bạch giữa chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý của chủ sở hữu về đất đai đã nêu trên, đồng thời, thể chế quản lý đất đai hiện nay còn nhiều yếu kém, làm cho các nguyên tắc và quy luật thị trường hầu như chưa có dư địa để hoạt động và tác động đến phân bổ đất đai trong nền kinh tế¹.

Có thể xem xét một cách cụ thể hơn hệ quả của vấn đề này thông qua việc phân tích thực trạng một số quyền quản lý sau đây:

- *Chính sách giá đất và vấn đề công bằng trong tiếp cận nguồn lực*

Đất đai thuộc sở hữu toàn dân, nhưng trên thực tế đã thành “công cụ” chính sách của Nhà nước. Cụ thể là, Nhà nước sử dụng “đất” làm công cụ ưu đãi đầu tư, nhất là đầu tư nước ngoài; Nhà nước chuyển đổi mục đích sử dụng, bán quyền sử dụng đất để tăng thu ngân sách, v.v.

Vì vậy, “giá đất” có sự phân biệt đối xử rất lớn đối với người sử dụng khác nhau. Giá đất đối với nhà đầu tư nước ngoài, đầu tư nhà nước và các nhà đầu tư thuộc loại ưu tiên của chính phủ có thể quá thấp (được trợ cấp hay bao cấp lớn, có khi bao cấp toàn phần); còn giá đất cho đa số người còn lại quá cao. Thực tế cho thấy, chi phí sử dụng đất quá cao là một trong số các cản trở đối với phát triển doanh nghiệp tư nhân trong nước. Ngược lại, giá đất quá rẻ cho một số đối tượng, nhất là DNNN và các nông lâm trường quốc doanh (xem Hộp 4.6) đang làm cho việc sử dụng đất trở nên lãng phí, bất công và kém hiệu quả. Thực tế nói trên cũng góp phần tạo ra môi trường kinh doanh không công bằng và bình đẳng, làm méo mó các giao dịch thị trường.

¹ Nguyễn Đình Cung (2014).

Hộp 4.6. Tình trạng lãng phí, kém hiệu quả trong sử dụng đất đai ở các nông lâm trường

Trình bày báo cáo kết quả giám sát việc thực hiện chính sách pháp luật về quản lý và sử dụng đất đai tại các nông, lâm trường quốc doanh giai đoạn 2004-2014, Chủ tịch Hội đồng Dân tộc, Trường đoàn Giám sát Ksor Phước cho biết, việc quản lý, sử dụng đất đai của các nông, lâm trường còn nhiều tồn tại, hạn chế.

Công tác quy hoạch đất và quy hoạch ba loại rừng ở địa phương chưa sát với thực tế và tổ chức thực hiện quy hoạch chưa nghiêm. Các nông, lâm trường được nhà nước giao quản lý diện tích đất đai khá lớn (7.916.467ha), song sử dụng kém hiệu quả, còn lãng phí tài nguyên đất đai, vẫn còn tình trạng để hoang hóa chưa sử dụng; đóng góp nguồn thu cho xã hội và NSNN chưa tương xứng với nguồn lực (tổng nộp NSNN của các nông, lâm trường trong 10 năm, từ 2004-2014 chỉ được 1809 tỷ đồng).

Việc thực hiện giao khoán rừng, đất lâm nghiệp và đất sản xuất nông nghiệp đã nảy sinh nhiều vấn đề phức tạp, có biểu hiện vi phạm pháp luật như giao khoán đất nông, lâm nghiệp cho những người không thuộc đối tượng trực tiếp sản xuất nông, lâm nghiệp. Nhiều nông, lâm trường, nhất là những nơi khoán trắng, không quản lý chặt chẽ quá trình sử dụng đất sau khi giao khoán, để xảy ra tình trạng người nhận khoán đất của công ty nông, lâm nghiệp tự do chuyển nhượng, chuyển mục đích sử dụng đất trái phép, tự ý xây nhà ở, công trình dịch vụ kiên cố trên đất nhận khoán.

Việc cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất cho các nông, lâm trường ở các địa phương còn chậm, đến nay còn 43,5% số đơn vị với 54,2% diện tích đất chưa được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Việc bàn giao đất cho địa phương quản lý thực hiện còn chậm, hiệu quả thấp, nhiều nông, lâm trường chủ yếu mới thực hiện việc bàn giao trên giấy tờ mà chưa hoàn thành việc bàn giao trên thực địa; việc thu hồi đất của các nông, lâm trường quốc doanh sau khi sắp xếp lại thực hiện còn chậm, dẫn đến tình trạng đất “vô chủ” kéo dài, làm gia tăng tình trạng lấn chiếm đất trái phép.

Nguồn: Cổng thông tin điện tử của Quốc hội ngày 22/9/2015. <http://quochoi.vn/tintuc/Pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=30056>

Đối với riêng các DNNN, đất đai lẽ ra phải là tài sản công do chủ sở hữu nhà nước đầu tư, được vốn hóa, hạch toán chi phí và nằm trong cơ cấu định giá của doanh nghiệp, tuy nhiên, trên thực tế chưa thực hiện cơ chế này¹, dẫn tới thiếu động lực để sử dụng đất được giao có hiệu quả hơn.

¹ CIEM (2015), DNNN và méo mó thị trường, Hà Nội, 2015.

- Chuyển đổi mục đích sử dụng đất và hiệu quả phân bổ quyền sử dụng đất

Hiện nay phần lớn hộ gia đình đã được cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất. Tuy vậy, về pháp lý các hộ đã được cấp quyền sử dụng đất vẫn không có quyền chuyển nhượng, chuyển đổi đất đã được giao hay thuê theo cơ chế thị trường. Việc chuyển nhượng, chuyển đổi đất ngay trong cùng một loại cũng khó khăn, thậm chí không thực hiện được. Chính vì vậy, một số nghị quyết có liên quan của Đảng đã công khai cho phép chuyển đổi, khuyến khích tích tụ ruộng đất nông nghiệp để tổ chức sản xuất lớn dưới hình thức trang trại, cánh đồng mẫu lớn, v.v. nhưng các nghị quyết nói trên hầu như chưa thực hiện được trên thực tế. Việc chuyển nhượng, chuyển đổi đất từ loại này sang loại khác về cơ bản phải thực hiện theo cách hành chính chiếm đoạt và hành chính phân chia.

Nhà nước (được xác định là đại diện sở hữu toàn dân) mà thực chất là một số cơ quan và công chức nhà nước có thẩm quyền, trực tiếp thực hiện các quyền¹, bao gồm ấn định mục đích sử dụng cho các ô, thửa đất thông qua quy hoạch nhiều loại khác nhau; quyết định chuyển đổi mục đích sử dụng đất; quyết định giao đất, cho thuê đất; thu hồi đất đã giao hoặc cho thuê; ấn định các hạn chế về thời gian và hạn mức đối với việc giao đất hoặc cho thuê đất; và cuối cùng là định giá đất. Vì vậy, việc chuyển đổi, chuyển quyền sử dụng đất “thứ cấp”, nhất là chuyển đổi đất nông nghiệp thành đất phi

¹ Luật Đất đai 2013 (điều 13) quy định cơ quan nhà nước được giao đại diện chủ sở hữu đất có quyền quyết định: (i) Quyết định quy hoạch sử dụng đất, kế hoạch sử dụng đất; (ii) Quyết định mục đích sử dụng đất và cho phép chuyển đổi mục đích sử dụng đất; (iii) Quy định hạn mức sử dụng đất, thời hạn sử dụng đất; (iv) Quyết định thu hồi đất, trưng dụng đất; (v) Quyết định giá đất; (vi) Quyết định trao quyền sử dụng đất cho người sử dụng đất; (vii) Quyết định chính sách tài chính về đất đai; và (viii) Quy định quyền và nghĩa vụ của người sử dụng đất. Áp dụng các quy định nói trên có thể làm cho việc thiết lập thị trường sơ cấp chính thức về quyền sử dụng đất là hết sức khó khăn; hoặc không thể thực hiện được; và việc giao quyền sử dụng đất, cho thuê quyền sử dụng đất vẫn phải tiếp tục thực hiện theo các công cụ hành chính, theo sự can thiệp của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hơn là theo cơ chế thị trường.

nông nghiệp, không theo nguyên tắc và cơ chế thị trường, mà theo mệnh lệnh hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền.

Trên thực tế, việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất, chuyển đổi quyền sử dụng đất từ các hộ nông dân sang các nhà đầu tư kinh doanh được thực hiện theo cơ chế xin - cho thông qua các công cụ quản lý nhà nước; và có thể nói, nguyên tắc và cơ chế thị trường hầu như không tồn tại trong các “giao dịch” nói trên. Phân bổ đất đai trong trường hợp này hoàn toàn theo sự can thiệp hành chính chủ quan của các cơ quan, công chức nhà nước có thẩm quyền. Hệ quả là tạo ra sự bất công trong phân bổ, chiếm hữu và sử dụng đất đai, trong hưởng lợi từ đất đai, làm cho sử dụng đất trở nên lãng phí, kém hiệu quả; gây ra hàng loạt các vấn đề xã hội khác, v.v. Các DNNN, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp đầu tư nước ngoài, doanh nghiệp có “quan hệ” với công chức nhà nước có thẩm quyền thường tiếp cận được với đất đai, trở thành chủ sở hữu “quyền sử dụng đất” một cách dễ dàng hơn nhiều so với những người khác. Nông dân thường là những người chịu thiệt trực tiếp và nhiều nhất, trước hết là họ không được đền bù một cách tương xứng theo nguyên tắc thị trường.

- Cơ chế quản lý đất đai này còn dẫn đến nhiều hậu quả khác

Do bị hạn chế về phạm vi và thẩm quyền thu hồi đất, nên số diện tích đất mà cơ quan nhà nước có thẩm quyền trực tiếp giao hoặc cho thuê sẽ giảm so với trước; nguồn cung do đó sẽ khan hiếm hơn.

Việc giao hay cho thuê chủ yếu theo phương thức hành chính xin - cho; không minh bạch; giá thuê hay tiền thuê đất không được định theo quan hệ cung - cầu, mà theo áp đặt hành chính. Vì vậy, người thực sự có nhu cầu sử dụng đất và có khả năng sử dụng có hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất chưa chắc đã được giao đất, thuê đất.

Có nguy cơ khuyến khích đầu cơ tìm kiếm địa tô, hơn là đầu tư, tạo ra năng lực sản xuất mới và giá trị gia tăng mới cho xã hội. Điều này, đến lượt nó sẽ tiếp tục làm méo mó quan hệ thị trường về quyền sử dụng đất, làm sai lệch quan hệ cung - cầu và giá cả thị trường quyền

sử dụng đất; làm mất vai trò của thị trường trong phân bổ đất đai như một nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước.

Trên thực tế, giao dịch thị trường về đất đai là rất hạn chế; không phát huy, tận dụng được tối đa tiềm năng của đất đai cho thịnh vượng của từng cá nhân, hộ gia đình nói riêng và cho quốc gia nói chung. Ngay cả người nông dân tự chuyển đổi đất thuộc quyền sử dụng của mình từ trồng lúa sang trồng hoa, cây cảnh hay phục vụ cho chăn nuôi cũng không được phép. Một doanh nghiệp có quyền sử dụng đất để xây dựng và kinh doanh cảng biển (hay bất cứ mục đích kinh doanh khác), không thể bán quyền sử dụng đất đó cho doanh nghiệp khác mà vẫn bảo toàn được giá trị tài sản của mình theo giá thị trường. Với cách quản lý nói trên, tài sản là quyền sử dụng đất, tài sản gắn liền với đất không được bảo đảm một cách chắc chắn và có nguy cơ thiệt hại lớn khi chuyển đổi mục đích sử dụng đất; và việc thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng cũng hết sức khó khăn, phải qua nhiều thủ tục hành chính phức tạp, phiền hà và có thể phải kéo dài nhiều năm.

Do những nút thắt thể chế nói trên, việc tích tụ ruộng đất theo cơ chế thị trường hầu như không thực hiện được, hoặc thực hiện với chi phí và rủi ro cao. Trên thực tế, quy mô đất nông nghiệp của hộ rất ít thay đổi và vẫn phổ biến là nhỏ lẻ, manh mún, nhất là tại các tỉnh phía Bắc. Đến năm 2011, vẫn còn tới 60% số hộ canh tác dưới 0,5 ha. Riêng đối với đất trồng lúa, cũng năm 2011, cả nước có gần 9,3 triệu hộ sử dụng đất trồng lúa, bình quân 1 hộ có sử dụng đất lúa là 0,44 ha/hộ, hầu như không thay đổi so với năm 2006; trong đó, hộ sử dụng dưới 0,2 ha chiếm tỷ lệ đến 1/2 tổng số hộ sử dụng đất trồng lúa; tiếp theo là nhóm từ 0,2 đến dưới 0,5 ha chiếm gần 35%. Tính chung các hộ sử dụng dưới 0,5 ha chiếm đến gần 85% tổng số hộ có sử dụng đất trồng lúa. Nhóm có quy mô vừa phải (từ 0,5 đến dưới 1 ha) chiếm 8,5%. Nhóm có quy mô khá (từ 1 đến dưới 2 ha) chiếm 4,4% và nhóm hộ sử dụng đất lúa với quy mô lớn (trên 2 ha) chỉ chiếm 2,3%. Trong số diện tích đất mà các hộ nông dân đang sử dụng, thì nguồn gốc của tuyệt đại

đa số đất đai là do nhà nước giao hoặc thừa kế; đất có được qua chuyển nhượng, mua bán và góp vốn bằng quyền sử dụng đất hầu như không đáng kể. Điều đó chứng tỏ rằng thị trường thứ cấp về quyền sử dụng đất hầu như chưa thể hoạt động.

- Đền bù, giải tỏa đất đai

Cơ chế đền bù, giải tỏa đất đai chưa thỏa đáng mặc dù Luật Đất đai 2013 đã xác lập các nguyên tắc “thị trường” về vấn đề này. Do sự không thỏa đáng trong quan hệ sở hữu về đất đai nên tất cả các bên liên quan đến vấn đề đền bù, giải tỏa hiện đang còn nhiều khúc mắc. Về phía người dân, họ luôn cho là chưa được đền bù thỏa đáng. Bởi, giá đền bù giải phóng mặt bằng luôn được coi là chưa thỏa đáng; những hỗ trợ ngoài tiền đền bù, như tạo công ăn việc làm, hỗ trợ các dịch vụ xã hội, như chợ, trường học... không phù hợp; và có một hệ lụy bất thành văn là những hộ càng chây ỳ, càng nhận đền bù sau càng được giá đền bù cao. Trong khi đó, các nhà đầu tư lại mất rất nhiều công sức và kinh phí, cơ hội cho đền bù, giải tỏa. Vì, để có thể tiến hành được đền bù, giải tỏa, doanh nghiệp phải mất rất nhiều thời gian, công sức để xin phép các cấp chính quyền, hội họp với các hộ dân và các bên liên quan; giá đền bù luôn có xu thế tăng, năm sau cao hơn năm trước; ngoài ra, có những vấn đề phát sinh không lường trước được trong quá trình đền bù, giải phóng mặt bằng. Đây là một trong những khó khăn rất không đáng có cho doanh nghiệp, nhưng trong rất nhiều trường hợp để công trình tiến hành được thuận lợi, doanh nghiệp vẫn phải hỗ trợ bổ sung. Còn Nhà nước cũng gặp nhiều khó khăn trong việc đền bù, giải phóng mặt bằng. Trước hết, đó là tình trạng khiếu kiện đông người, khiếu kiện vượt cấp liên quan đến các vấn đề xung quanh chuyện đền bù, giải phóng mặt bằng. Thêm nữa, hiện tượng tranh chấp không chỉ giữa doanh nghiệp và người dân mà còn là tranh chấp giữa các doanh nghiệp với nhau. Và, Nhà nước còn phải đối mặt với những hiện tượng rủi ro đạo đức vì có không ít cán bộ đã mắc phải tiêu cực liên quan đến vấn đề đền bù, giải phóng mặt bằng.

- Quản lý đất đai và ảnh hưởng đến quyền tài sản gắn liền với đất đai

Nhiều vướng mắc trong vấn đề quyền sử dụng đất và quyền sở hữu tài sản trên đất không chỉ gây khó khăn cho quá trình vận hành của thị trường bất động sản, mà còn làm cho thị trường bất động sản trở thành một trong những lĩnh vực “nóng” nhất trong đời sống xã hội, gây nhiều bức xúc cho người dân và doanh nghiệp. Cho đến nay, vẫn chưa xác định đủ rõ các cơ chế chính thức để đưa đất đai trở thành vốn phát triển, để quyền sử dụng đất đai có thể trở thành hàng hóa. Quy hoạch và quản lý quy hoạch sử dụng đất, quy hoạch xây dựng còn nhiều bất cập. Vấn đề tài chính đất đai và bất động sản, định giá và đấu giá đất đai, bất động sản trên đất vẫn còn nhiều khe hở. Các quy định về hạn điền đang là vật cản lớn đối với kinh tế trang trại ở nông thôn. Công tác kiểm tra, giám sát hoạt động của thị trường bất động sản còn rất yếu kém¹.

Tóm lại, hệ thống quyền tài sản công đối với đất đai còn những mặt hạn chế như sau: Quy định về sở hữu và quyền sở hữu đất đai là không rõ ràng và cụ thể; việc thực thi quyền sở hữu và bảo vệ quyền sở hữu đất đai đối với người dân, nhất là nông dân, rất yếu và kém hiệu lực, thể hiện ở việc xác lập quyền sở hữu của người dân và doanh nghiệp là khó khăn và tốn kém; thực hiện quyền chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã được giao hoặc thuê rất khó khăn và nhiều khi không thể thực hiện được; trong khi đó, việc Nhà nước thu hồi quyền sử dụng đất của người dân và doanh nghiệp lại quá dễ, không minh bạch, không tiên liệu trước được, nhất là đối với nông dân. Việt Nam cũng chưa có chưa có thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất; việc cấp đất, giao đất, cho thuê đất vẫn thực hiện bằng biện pháp hành chính. Thị trường thứ cấp về đất đai tồn tại rất hạn chế, chia cắt; méo mó, sai lệch và thường thiên về đầu cơ, v.v.

¹ Trần Kim Chung (2014).

4.3.3. Hệ thống quyền tài sản công đối với nguồn tài nguyên, môi trường

4.3.3.1. Các quyền tài sản về tài nguyên, môi trường

Đặc điểm của nhóm tài sản công này là đa dạng về chủng loại. Mỗi loại tài sản lại có hệ thống pháp luật quy định riêng. Vì vậy, dưới đây chỉ đề cập đến những vấn đề chung nhất của hệ thống quyền tài sản đối với ba nhóm tài sản chính là tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản và dầu khí (gọi chung là tài nguyên thiên nhiên).

Quyền định đoạt

Cũng như đất đai, tài nguyên thiên nhiên thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thực hiện quyền định đoạt. Tuy nhiên, sau khi được khai thác, các tài nguyên thiên nhiên có thể thay đổi hình thức sở hữu (ví dụ bán khoáng sản, dầu khí cho các tổ chức cá nhân) hoặc mất quyền sở hữu do thay đổi hình thái vật lý của tài sản (chẳng hạn nguồn nước bị cạn kiệt do thời tiết, than đá chuyển thành năng lượng cho phát điện, dầu khí được chế biến thành xăng và tiêu dùng cho vận tải...). Với đặc điểm này, quyền định đoạt các tài nguyên thiên nhiên rộng hơn so với quyền định đoạt đất đai.

Quyền quản lý

Nhà nước thống nhất thực hiện quyền quản lý tài nguyên thiên nhiên, gồm các quyền cơ bản sau: Ban hành pháp luật; quyết định chiến lược, quy hoạch và xác định đối tượng hoặc khu vực tài nguyên thiên nhiên có thể được hoặc không được hoặc chưa được khai thác, sử dụng; quyết định việc phân bổ quyền sử dụng tài nguyên, quyết định chủ thể có quyền khai thác, sử dụng (cấp, gia hạn, thu hồi giấy phép thăm dò, giấy phép khai thác...); kiểm tra, giám sát quá trình sử dụng, khai thác tài nguyên.

Chủ thể chịu trách nhiệm thực thi quyền quản lý tài nguyên thiên nhiên chủ yếu thuộc về hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước theo cơ chế phân cấp từ trung ương đến địa phương, trong đó, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước, Bộ Tài nguyên và Môi trường,

UBND cấp tỉnh, cấp huyện, cấp xã thực hiện quản lý nhà nước trong phạm vi thuộc thẩm quyền.

Riêng đối với dầu khí, theo Luật Dầu khí và Nghị định số 95/2015/NĐ-CP ngày 16/10/2015, Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí; Bộ Công thương chịu trách nhiệm trước Chính phủ thực hiện quản lý nhà nước về hoạt động dầu khí; Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) trực tiếp tiến hành hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí; tổ chức, cá nhân Việt Nam và nước ngoài tiến hành hoạt động tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí trên cơ sở hợp đồng dầu khí hoặc thỏa thuận khác được ký kết với Tập đoàn Dầu khí Việt Nam hoặc với Chính phủ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Cũng theo Nghị định số 95/2015/NĐ-CP, hợp đồng dầu khí được ký kết theo hình thức hợp đồng chia sản phẩm dầu khí hoặc hình thức khác do PVN thỏa thuận với nhà thầu và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận. Nói cách khác, PVN vừa là người trực tiếp khai thác vừa có nhiệm vụ phân bổ quyền khai thác dầu khí cho các tổ chức, cá nhân khác thông qua các hình thức: i) Đấu thầu rộng rãi; ii) Chào thầu cạnh tranh; và iii) Chỉ định thầu.

Quyền sử dụng

Quyền sử dụng hiện nay cơ bản bao gồm quyền được khai thác và quyền hưởng lợi từ tài nguyên đã khai thác. Tuy nhiên nội dung cụ thể của quyền sử dụng và đối tượng được giao quyền sử dụng thì có sự khác biệt giữa các loại tài nguyên.

Khai thác dầu khí: Tổ chức, cá nhân bên ngoài PVN không được độc lập khai thác dầu khí mà phải trên cơ sở hợp đồng dầu khí ký kết với PVN hoặc với Chính phủ. Về điều kiện trở thành nhà thầu khai thác dầu khí thì ngoài các điều kiện kinh doanh thông thường (năng lực dân sự, tài chính, chuyên môn, kinh nghiệm..., các tổ chức và cá nhân phải “đã hoặc đang tham gia tối thiểu hai hợp đồng tìm kiếm thăm dò và khai thác dầu khí”. Nếu chưa đáp ứng điều kiện này, tổ chức/cá nhân phải liên danh với đối tác có đủ điều kiện để tạo thành một liên danh nhà thầu dầu khí. Quyền khai thác được

xác định theo hợp đồng chia sản phẩm dầu khí hoặc hình thức khác do PVN thỏa thuận với nhà thầu và được Thủ tướng Chính phủ chấp thuận.

Khai thác khoáng sản: Đối tượng được được xem xét giao quyền khai thác khoáng sản (thông qua cấp giấy phép) gồm doanh nghiệp và hộ gia đình có đăng ký ngành nghề phù hợp; đáp ứng đủ các điều kiện theo pháp luật (có dự án đầu tư, phương án sử dụng nhân lực chuyên ngành, thiết bị, công nghệ, năng lực tài chính...). Người khai thác có các quyền quan trọng sau: Khai thác khoáng sản theo giấy phép; cất giữ, vận chuyển, tiêu thụ và xuất khẩu khoáng sản đã khai thác theo quy định; được quyền chuyển nhượng quyền khai thác khoáng sản... Người khai thác có trách nhiệm nộp thuế, phí và thực hiện các nghĩa vụ về tài chính khác theo quy định của pháp luật.

Khai thác tài nguyên nước: Mọi tổ chức, cá nhân đều có quyền khai thác, sử dụng các nguồn nước sau đây mà không cần xin cấp giấy phép: Nước cho sinh hoạt của hộ gia đình, cho sản xuất, kinh doanh, dịch vụ quy mô nhỏ, nước biển để sản xuất muối, phục vụ các hoạt động văn hóa, tôn giáo, nghiên cứu khoa học, phòng cháy, chữa cháy, ứng phó, khắc phục sự cố ô nhiễm, dịch bệnh và các trường hợp khẩn cấp khác theo quy định. Khi khai thác, sử dụng các nguồn nước khác thì tổ chức, cá nhân phải xin cấp phép với các điều kiện như: Có ý kiến đại diện cộng đồng dân cư, tổ chức, cá nhân có liên quan; có đề án, báo cáo phù hợp quy định của Bộ Tài nguyên và Môi trường; có phương án, biện pháp xử lý nước thải và các điều kiện về thiết bị, nhân lực, kỹ thuật, công nghệ...

Nhận xét, đánh giá

Nhìn chung pháp luật đã quy định nội dung và chủ thể thực hiện các quyền tài sản đối với tài nguyên thiên nhiên; xác lập rõ nội dung quản lý nhà nước đối với tài nguyên, chế định trách nhiệm của Chính phủ, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các cấp cũng như thẩm quyền cấp giấy phép, thanh tra, các chính sách, nguyên tắc hoạt động khai thác tài nguyên; quyền lợi của địa phương

và người dân nơi có khoáng sản được khai thác. Về thực hiện quyền quản lý, cơ chế quản lý tài nguyên ở Việt Nam đã có nhiều đổi mới so với trước đây. Tư duy, nội dung và phương thức quản lý áp dụng trong cơ chế kế hoạch hóa tập trung đã dần được đổi mới.

Tuy nhiên, hệ thống quyền tài sản đối với tài nguyên thiên nhiên còn có những điểm chưa hoàn chỉnh, chưa rõ ràng.

Thứ nhất, quyền định đoạt chưa rõ ràng

Cũng như đối với đất đai, thể chế hiện hành chưa rõ và chưa tạo điều kiện để những người chủ sở hữu tối cao tham gia quyết định định đoạt tài nguyên thiên nhiên thuộc sở hữu toàn dân. Đặc biệt đối với khoáng sản, các quyết định định đoạt quan trọng tập trung vào các cơ quan quản lý hành chính nhà nước địa phương (đối với đất đai, Quốc hội còn có thẩm quyền quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất cấp quốc gia; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với việc quản lý và sử dụng đất đai trong phạm vi cả nước). Hệ quả là dường như các cơ quan đại diện chủ sở hữu cấp cao như Quốc hội, Chính phủ không còn kiểm soát được việc định đoạt khoáng sản, trước hết là kiểm soát các quyết định cấp phép khai thác khoáng sản.

Hộp 4.7. Không kiểm soát được tình trạng cấp phép khai thác khoáng sản tràn lan

Tình trạng khá phổ biến hiện nay là ở đâu có khoáng sản, ở đó có khai thác, khai thác tối đa, khai thác bằng mọi giá và khai thác bất kỳ loại khoáng sản nào để xuất khẩu, không quan tâm đến hậu quả môi trường...

Kiểm tra 957 giấy phép khai thác khoáng sản ở các tỉnh cấp từ ngày 1/7/2011 đến ngày 31/12/2012, Bộ Tài nguyên và Môi trường phát hiện 861 giấy phép có dấu hiệu vi phạm Luật Khoáng sản và Luật Môi trường, dẫn đến tình trạng khai thác khoáng sản tràn lan, không theo dự án được phê duyệt, quy trình khôi phục sau khai thác không nghiêm túc, gây thất thoát lãng phí, ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến đời sống của nhiều vùng dân cư. Cử tri và đại biểu Quốc hội đều chung mối quan ngại về việc kỷ cương phép nước bị buông lỏng. Vì vậy, Chủ tịch Quốc hội Nguyễn Sinh Hùng đã phải thốt lên rằng: “Cấp phép thế này thì chết!”.

Trả lời chất vấn về tình trạng “loạn” giấy phép này, Bộ trưởng Nguyễn Minh Quang khẳng định, việc cấp phép thăm dò, khai thác ở cấp Bộ tuân thủ nghiêm chỉnh quy định của pháp luật và số lượng cũng không nhiều. Những vi phạm trong cấp phép là ở các địa phương, thậm chí có địa phương cố tình vi phạm, nhưng ông không công bố danh sách các tỉnh bị đề nghị Thủ tướng phê bình.

Bộ trưởng Bộ Tài nguyên và Môi trường còn “tố” rằng, các tỉnh đề nghị lên rất nhiều khu vực để cấp phép. Đến nỗi Bộ phải đề nghị các tỉnh kiểm chế, đào bới bao nhiêu sẽ thiệt hại bấy nhiêu. Người dân không hưởng lợi là mấy, thu ngân sách không được là bao trong khi thiệt hại rất lớn.

Đúng là người dân không được hưởng lợi gì phía sau những giấy phép này. Thế thì ai được hưởng? Người dân có quyền đặt câu hỏi, đằng sau việc quá nửa số giấy phép được cấp sai luật này là gì? Các quan chức tài nguyên môi trường địa phương không thể không biết các lỗi cố tình vi phạm trong hồ sơ xin cấp phép.

Nguồn: Nâng cao năng lực quản lý nhà nước trong khai thác, chế biến khoáng sản, báo Nhân dân điện tử ngày 31/3/2013.

Thứ hai, mô hình thực thi quyền quản lý chưa tạo cơ hội công bằng cho việc phân bổ tài nguyên theo nguyên tắc công bằng và hiệu quả

Sự can thiệp hành chính của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương đang chi phối việc phân bổ và sử dụng khoáng sản và các tài nguyên khác của quốc gia. Các giao dịch “sơ cấp” (tiếp cận với quyền khai thác tài nguyên) hoàn toàn theo mệnh lệnh và can thiệp hành chính; các nguyên tắc thị trường như cạnh tranh để có được quyền khai thác tài nguyên, giá cả xác định theo quan hệ cung cầu và sự khan hiếm của nguồn lực... hầu như chưa xuất hiện trong phân bổ tài nguyên.

Mô hình thực thi quyền quản lý này - cùng với việc xác lập vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong đó DNNN là thành phần chủ yếu - đã tạo ra lợi thế thống lĩnh của DNNN trong tiếp cận các nguồn tài nguyên. Theo Báo cáo của Bộ Tài nguyên và Môi trường về công tác quản lý về khoáng sản năm 2014, chỉ tính riêng các doanh nghiệp khai thác theo giấy phép do cơ quan Trung ương cấp đã có khoảng 150 doanh nghiệp hoạt động trên địa bàn của 37 tỉnh, thành phố, trong đó, số lượng các DNNN có ưu thế tuyệt đối, chiếm tỷ lệ 54,41 % (chưa kể công ty TNHH nhà nước một thành viên, công ty cổ phần chuyển hóa từ DNNN trước đây). Số lượng các doanh nghiệp còn lại là: công ty cổ phần chiếm 22,79%; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỷ lệ 8,82%; công ty TNHH chiếm 5,88%; công ty TNHH nhà nước một thành viên chiếm 3,68%; doanh nghiệp tư nhân chiếm 2,94%; hợp tác xã và doanh nghiệp đầu tư 100% vốn nước ngoài chiếm tỷ lệ rất khiêm tốn 1,47% trong tổng số các doanh nghiệp đang hoạt động. Riêng về khai thác than đá, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV) là nhà cung cấp than chủ yếu trên thị trường than trong nước (chiếm tới 98%) và là nhà xuất khẩu than duy nhất. Ngoài ra, còn có Tổng Công ty Đông Bắc (được tách ra khỏi Tập đoàn TKV và trở thành tổng công ty độc lập do Bộ Quốc phòng quản lý toàn diện), Tổng Công ty 319 (của Bộ Quốc phòng), Vietmindo (doanh nghiệp FDI) và một số đơn vị khác đã được cấp phép khai thác than cùng hoạt động trên địa bàn Quảng Ninh¹. Về dầu thô và khí, PVN và các công ty con (Vietso Petro, PV Gas) là các nhà khai thác².

¹ Nguyễn Cảnh Nam (2014).

² PVN và Vietso Petro là các nhà khai thác tại các mỏ dầu lớn nhất của Việt Nam hiện nay như mỏ Bạch Hổ (khoảng trên 100 nghìn thùng/ngày), mỏ Sư Tử Đen (70 nghìn thùng/ngày), mỏ Tê Giác Trắng (45 nghìn thùng/ngày) và toàn bộ các mỏ nhỏ khác (10 - > 20 nghìn thùng/ngày). Một số nhà đầu tư nước ngoài đã tham gia khai thác, nhưng dưới các hình thức công ty điều hành chung, không phải công ty độc lập. Nguồn: Website của PVN <http://www.pvn.vn>.

Thứ ba, bản thân cơ chế quản lý tài nguyên thiên nhiên của cơ quan nhà nước còn nhiều bất cập so với yêu cầu đã trình bày trong phần 1 của Báo cáo này, thể hiện ở những mặt sau đây:

- Tài nguyên chưa được định giá và đo lường theo nguyên tắc thị trường trước khi giao cho các đối tượng khai thác, sử dụng;
- Mức độ chuyên nghiệp, chuyên trách trong quản lý tài nguyên thiên nhiên quốc gia còn thấp. Nhiều loại tài sản quan trọng có giá trị lớn được giao cho các chủ thể vừa có chức năng quản lý, vừa là người sử dụng, vừa có thẩm quyền phân bổ cho các đối tượng khác hưởng lợi, điển hình là tài sản than đá (Xem hộp 4.8);
- Chưa hình thành được hệ thống đo lường chi phí và lợi ích từ việc quản lý, sử dụng, khai thác tài nguyên, vì vậy, chưa có đánh giá đúng về kết quả và hiệu quả quản lý, sử dụng, trong đó có những tác động đến mục tiêu môi trường;
- Cuối cùng, thể chế quyền tài sản công là tài nguyên chưa hoàn thiện; việc phân định các quyền chiếm hữu, sử dụng (và cả định đoạt) cũng như trách nhiệm của các bên có liên quan chưa đủ rõ, đặc biệt là trách nhiệm trong các trường hợp lãng phí, thất thoát, sử dụng không hiệu quả tài nguyên. Đây là lý do quan trọng nhất trong tình trạng sử dụng tài nguyên kém hiệu quả mà nhiều nghiên cứu đã chỉ ra.

Hộp 4.8. TKV và quản lý nhà nước về khoáng sản

Theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ số 418/QĐ-TTg ngày 21/3/2011, Vinacomin được giao chức năng “Chủ thể quản lý tài nguyên khoáng sản (chủ mỏ): tổ chức quản lý, khảo sát, thăm dò, khai thác, sàng, tuyển, chế biến than, bô xít và các khoáng sản khác trên cơ sở hợp đồng giao nhận thầu với các công ty con và các công ty khác”. Thực chất đây là một nội dung thuộc chức năng quản lý nhà nước về khoáng sản theo quy định của Luật Khoáng sản. Từ chức năng cơ bản này, Vinacomin có một số cơ chế hoạt động đặc thù mang tính chất của quản lý nhà nước về khoáng sản sau đây:

- *Những vấn đề phát sinh trong triển khai thực hiện:*

Thứ nhất, các quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với tài nguyên khoáng sản không rõ và bị phân tán: Theo thông lệ quốc tế, giá trị tài sản doanh nghiệp mỏ bao gồm cả giá trị tài nguyên khoáng sản trong lòng đất. Giá trị tự nhiên mỏ khoáng sản được lượng hóa theo phương pháp dòng tiền vào giá trị doanh nghiệp mỏ, nó biểu hiện giá cả mỏ khoáng sản hay giá chuyển nhượng quyền khai thác mỏ khoáng sản. Giá trị này được tính toán khá phổ biến ở các nước. Vì vậy, nếu Nhà nước đã đầu tư và giao TKV thống nhất quản lý, sử dụng và khai thác khoáng sản (thuộc sở hữu nhà nước) thì cần thiết phải có tính toán giá trị tài nguyên khoáng sản để tính vào vốn chủ sở hữu nhà nước, hình thành tài sản của TKV, từ đó sẽ nâng cao trách nhiệm quản lý nguồn lực này của đất nước. Tuy nhiên, hiện nay ở Việt Nam chưa thực hiện cơ chế này, dẫn tới TKV không có cơ sở pháp lý và kinh tế để thực hiện vai trò “chủ mỏ” của mình.

Thứ hai, do không phù hợp về chức năng (doanh nghiệp thực hiện công tác quản lý của cơ quan hành chính nhà nước) nên một mặt, TKV không thể làm tròn vai trò của mình, mặt khác, gây khó khăn, lúng túng cho các cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành (Bộ Tài nguyên và Môi trường, UBND các tỉnh có hoạt động của TKV...). Điều đó tạo nên tình trạng thiếu minh bạch trong quá trình quản lý, cấp phép, khai thác và sử dụng tài nguyên khoáng sản như nhiều báo cáo và nghiên cứu đã chỉ ra. Tài nguyên khoáng sản thuộc sở hữu quốc gia không được Nhà nước quản lý thống nhất, dẫn tới khai thác vừa không hiệu quả, vừa gây tác động xấu đến nền kinh tế và môi trường.

Ngoài ra, việc không nhất quán trong chủ trương chính sách về ngành khai thác tài nguyên là một điểm yếu của thực thi quyền quản lý, ảnh hưởng đến môi trường đầu tư trong lĩnh vực này (xem Hộp 4.9)¹.

¹ Đầu năm 2013, Fraser Institute, một think-tank (tổ chức nghiên cứu, tư vấn chính sách, chiến lược) hàng đầu thế giới từ Canada - ra báo cáo về cuộc điều tra môi trường đầu tư nghề mỏ tại 96 quốc gia, vùng lãnh thổ trên khắp thế giới dựa trên kết quả khảo sát quan điểm của 742 doanh nghiệp mỏ lớn nhất thế giới. Theo đó, Việt Nam được đánh giá là nước có môi trường đầu tư ngành mỏ tệ thứ hai toàn cầu, chỉ sau Indonesia.

Hộp 4.9. Thiếu nhất quán giữa chính sách và thực thi ngành khai thác tài nguyên

Từ năm 2005, Thủ tướng Chính phủ đã yêu cầu ngưng xuất khẩu thô một số khoáng sản, như titan, quặng sắt..., tạm ngưng cấp phép khai thác tận thu một số khoáng sản, trong đó có titan, cấm xuất khẩu thô các loại khoáng sản này vào năm 2008. Ngày 25/4/2011, Bộ Chính trị ra Nghị quyết 02/NQ-TW về định hướng Chiến lược khoáng sản và công nghiệp khai khoáng đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030, đề cập các vấn đề hạn chế xuất khẩu thô và tăng cường chế biến sâu khoáng sản. Ngày 9/1/2012, Thủ tướng Chính phủ ra Chỉ thị 02/CT-TTg, cấm hoàn toàn xuất khẩu nhiều loại quặng thô và yêu cầu phải có công nghệ hiện đại thân thiện với môi trường trong việc chế biến khoáng sản. Như vậy, chủ trương hạn chế xuất khẩu khoáng sản thô và khuyến khích chế biến sâu đã có khá lâu, nhưng không được thực hiện một cách nhất quán và quyết liệt.

Tuy nhiên, trên thực tế, ngay từ cuối năm 2009, Bộ Công thương đã đề nghị Thủ tướng Chính phủ cho phép xuất khẩu thêm 400.000 tấn quặng sắt, 84.000 tấn tinh quặng magnetit, 18.000 tấn mangan... với những lý do như, dư thừa sau khi chế biến, trong nước chưa có cơ sở chế biến sâu, tạo điều kiện tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp. Trong ba năm 2008-2010, Công ty Apatit đã xuất khẩu 1.504.131,85 tấn quặng, vượt gấp ba lần cho phép xuất khẩu tối đa được quy định tại Thông tư 08/2008/TT-BCT, ngày 18/6/2008 của Bộ Công thương. Có thể thấy, các chủ trương chính sách về hạn chế xuất khẩu khoáng sản thô đã không được thực hiện một cách nhất quán và quyết liệt.

Nguồn: Nguyễn Tú Anh, Chiến lược gia tăng giá trị ngành khai khoáng, báo Đầu tư ngày 11/7/2013.

4.3.4. Quản lý các tài sản công khác

4.3.4.1. Các quyền tài sản công do Nhà nước đầu tư vào các lĩnh vực

Loại tài sản này gồm hai nhóm: i) Nhóm tài sản thuộc quyền quản lý, sử dụng của các cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp cho mục tiêu quản lý nhà nước hoặc cung cấp dịch vụ công (sau đây gọi tắt là khu vực hành chính sự nghiệp), và ii) Nhóm tài sản đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại các doanh nghiệp.

Hệ thống quyền tài sản công đầu tư vào các đơn vị và doanh nghiệp này được xác lập theo nguyên tắc: Các đơn vị và doanh nghiệp thực hiện quyền chiếm hữu và sử dụng theo khung khổ chung do Nhà

nước ban hành. Riêng quyền định đoạt được thực hiện theo cơ chế phân cấp. Cụ thể như sau:

Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại khu vực hành chính sự nghiệp

Theo báo cáo của Cục Quản lý công sản, Bộ Tài chính, tổng giá trị tài sản nhà nước thuộc khu vực hành chính sự nghiệp đến ngày 31/12/2014 là 999,69 nghìn tỷ đồng; trong đó: tài sản là quyền sử dụng đất 692,37 nghìn tỷ đồng, tài sản là nhà 240,64 nghìn tỷ đồng, tài sản là ô tô 20,62 nghìn tỷ đồng, tài sản khác có nguyên giá từ 500 triệu đồng trở lên/01 đơn vị tài sản 45,9 nghìn tỷ đồng; tài sản khác có nguyên giá dưới 500 triệu đồng của các dự án sử dụng vốn nhà nước 142,76 tỷ đồng. Phân theo cấp quản lý, tài sản nhà nước thuộc các Bộ, cơ quan trung ương quản lý là 263,44 nghìn tỷ đồng, thuộc địa phương quản lý là 736,25 nghìn tỷ đồng.

Hiện đã có đầy đủ hệ thống văn bản pháp luật điều chỉnh chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang nhân dân, đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp, bao gồm trụ sở làm việc và tài sản khác gắn liền với đất; quyền sử dụng đất đối với đất dùng để xây dựng trụ sở làm việc, cơ sở hoạt động sự nghiệp của cơ quan, tổ chức, đơn vị; máy móc, phương tiện vận tải, trang thiết bị làm việc và các tài sản khác.

Kể từ khi Quốc hội thông qua Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008 đến nay, Chính phủ đã ban hành 16 Nghị định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành 13 Quyết định, các Bộ Tài chính, Quốc phòng, Công an ban hành 54 Thông tư quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật. Ngoài ra, trong phạm vi trách nhiệm và thẩm quyền của mình, các Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan Trung ương, Hội đồng nhân dân và UBND cấp tỉnh đã ban hành các văn bản cụ thể hóa nội dung quản lý, sử dụng tài sản nhà nước thuộc phạm vi quản lý và thẩm quyền quy định tại luật về phân cấp quản lý tài sản nhà nước; định mức sử dụng tài sản chuyên dùng; quy định về công khai quản lý, sử dụng tài sản nhà nước; quy chế phối hợp trong việc cung

cấp thông tin và sử dụng thông tin trong cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản nhà nước.

Nhìn chung, việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước được thực hiện theo nguyên tắc:

- Mọi tài sản nhà nước đều được Nhà nước giao cho cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý, sử dụng;
- Quản lý nhà nước về tài sản nhà nước được thực hiện thống nhất, có phân công, phân cấp rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước và trách nhiệm phối hợp giữa các cơ quan nhà nước;
- Tài sản nhà nước phải được đầu tư, trang bị và sử dụng đúng mục đích, tiêu chuẩn, định mức, chế độ, bảo đảm công bằng, hiệu quả, tiết kiệm;
- Tài sản nhà nước phải được hạch toán đầy đủ về hiện vật và giá trị theo quy định của pháp luật. Việc xác định giá trị tài sản trong quan hệ mua, bán, thuê, cho thuê, liên doanh, liên kết, thanh lý tài sản hoặc trong các giao dịch khác được thực hiện theo cơ chế thị trường, trừ trường hợp pháp luật có quy định khác;
- Tài sản nhà nước được bảo dưỡng, sửa chữa, bảo vệ theo chế độ;
- Việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước được thực hiện công khai, minh bạch; mọi hành vi vi phạm chế độ quản lý, sử dụng tài sản nhà nước phải được xử lý kịp thời, nghiêm minh theo quy định của pháp luật.

Theo các nguyên tắc đó, tài sản nhà nước được phân cấp quản lý cho các cơ quan, tổ chức, trong đó tập trung vào thẩm quyền quyết định sửa chữa, mua sắm, thuê, cho thuê, sử dụng vào kinh doanh dịch vụ, liên doanh, liên kết, thu hồi, điều chuyển, bán, chuyển đổi hình thức sở hữu, thanh lý, tháo dỡ tài sản.

Về thủ tục mua sắm, Nhà nước quy định chi tiết việc đấu thầu mua sắm tài sản nhằm duy trì hoạt động thường xuyên của cơ quan,

tổ chức (không bao gồm mua sắm vật tư, trang thiết bị thuộc dự án đầu tư xây dựng, chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh không thuộc đối tượng này) theo các hình thức: Đấu thầu rộng rãi, đấu thầu hạn chế, chỉ định thầu, mua sắm trực tiếp, chào hàng cạnh tranh, tự thực hiện, lựa chọn nhà thầu trong trường hợp đặc biệt. Nhà nước nghiêm cấm việc chia lẻ gói thầu để thực hiện việc mua sắm theo các hình thức không phải đấu thầu hoặc lựa chọn hình thức đấu thầu không đúng quy định hoặc cố tình quyết định mua sắm tài sản, phê duyệt kế hoạch đấu thầu, hồ sơ mời thầu, kết quả lựa chọn nhà thầu không đảm bảo theo thẩm quyền.

Việc chỉ định thầu được áp dụng trong các trường hợp: Mua sắm hàng hóa để khắc phục sự cố bất khả kháng do thiên tai, địch họa, sự cố cần phải khắc phục ngay; gói thầu do yêu cầu của nhà tài trợ nước ngoài; gói thầu mang tính chất bí mật quốc gia cần chỉ định thầu để bảo đảm yêu cầu về bảo mật thông tin theo quy định của pháp luật về bảo mật; mua sắm các hàng hóa đã được Thủ tướng Chính phủ cho phép chỉ định thầu; hàng hóa chỉ do một nhà sản xuất và cung cấp với giá bán thống nhất trong phạm vi cả nước; gói thầu dịch vụ tư vấn có giá gói thầu không quá 500 triệu đồng, gói thầu mua sắm tài sản thuộc đề án hoặc dự toán mua sắm thường xuyên có giá gói thầu không quá 100 triệu đồng; mua sắm các loại tài sản để phục hồi, duy tu, duy trì, nâng cấp, mở rộng công suất của thiết bị, dây chuyền công nghệ, hạ tầng kỹ thuật, phần mềm công nghệ thông tin mà trước đó đã được mua từ một nhà thầu cung cấp và không thể mua từ các nhà thầu cung cấp khác do phải bảo đảm tính tương thích của thiết bị, công nghệ hoặc không hiệu quả, làm tăng chi phí.

Tài sản nhà nước phải được kiểm kê trong các trường hợp: Cuối kỳ kế toán năm, trước khi lập báo cáo tài chính; chia, tách, hợp nhất, sáp nhập, giải thể, chấm dứt hoạt động; xảy ra hỏa hoạn, lũ lụt và các thiệt hại bất thường khác; đánh giá lại tài sản theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền và các trường hợp khác theo quy định của pháp luật. Sau khi kiểm kê tài sản, đơn vị kế toán phải lập báo cáo

tổng hợp kết quả kiểm kê. Trường hợp có chênh lệch giữa số liệu thực tế kiểm kê với số liệu ghi trên sổ kế toán, đơn vị kế toán phải xác định nguyên nhân và phải phản ánh số chênh lệch và kết quả xử lý vào sổ kế toán trước khi lập báo cáo tài chính.

Nhà nước quy định chi tiết chế độ quản lý tài sản cố định, chế độ báo cáo kê khai tài sản nhà nước, việc mua hàng sản xuất trong nước.

Về định đoạt tài sản, việc bán tài sản nhà nước chỉ được thực hiện trong các trường hợp sau đây: Không còn nhu cầu sử dụng hoặc giảm nhu cầu sử dụng do thay đổi về tổ chức hoặc thay đổi chức năng, nhiệm vụ và các nguyên nhân khác mà không xử lý theo phương thức thu hồi hoặc điều chuyển tài sản; việc sử dụng tài sản nhà nước không có hiệu quả, không có nhu cầu sử dụng thường xuyên; thực hiện sắp xếp lại việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; phải thay thế tài sản do yêu cầu đổi mới kỹ thuật, công nghệ theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền; tài sản nhà nước bị thu hồi, tài sản bị tịch thu hoặc xác lập quyền sở hữu của Nhà nước theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền... Trong đó, nguyên tắc quan trọng nhất là việc bán tài sản nhà nước được thực hiện công khai, theo cơ chế thị trường bằng phương thức đấu giá, trừ các trường hợp được bán chỉ định. Tương tự đối với các trường hợp thanh lý tài sản nhà nước.

Quản lý tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Nhà nước đang đầu tư vốn vào các doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước, doanh nghiệp có cổ phần nhà nước chi phối và doanh nghiệp có một phần vốn nhà nước. Tuy nhiên hiện chưa có công bố chính thức và đầy đủ về tổng giá trị vốn nhà nước đầu tư tại tất cả các doanh nghiệp trong nền kinh tế. Tính riêng doanh nghiệp có 100% sở hữu nhà nước (được gọi là DNNN theo định nghĩa mới của Luật Doanh nghiệp), tổng tài sản đạt 2.869.120 tỷ đồng và vốn chủ sở hữu nhà nước là 1.145.564 tỷ đồng¹.

¹ Báo cáo số 512/BC-CP của Chính phủ ngày 25/11/2014.

Cơ chế quản lý tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp được thực hiện theo hệ thống pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp. Cuối năm 2014, Quốc hội đã thông qua Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại các doanh nghiệp (có hiệu lực từ tháng 7/2015), trong đó quy định quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp phải tuân thủ các nguyên tắc sau: Tuân thủ quy định của pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; phù hợp với chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành; đầu tư vốn nhà nước để hình thành và duy trì doanh nghiệp ở những khâu, công đoạn then chốt trong một số ngành, lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác không tham gia hoặc thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp; cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan quản lý nhà nước không can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp, hoạt động quản lý, điều hành của người quản lý doanh nghiệp; quản lý vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp phải thông qua người đại diện chủ sở hữu trực tiếp hoặc người đại diện phần vốn nhà nước; bảo đảm doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh theo cơ chế thị trường, bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật; cơ quan đại diện chủ sở hữu, người đại diện chủ sở hữu trực tiếp, người đại diện phần vốn nhà nước chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp bảo đảm hiệu quả, bảo toàn và gia tăng giá trị vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; phòng, chống dàn trải, lãng phí, thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước và doanh nghiệp; công khai, minh bạch trong đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; phù hợp với điều ước quốc tế mà Cộng hòa XHCN Việt Nam là thành viên...

Cho đến thời điểm thực hiện nghiên cứu này, cơ chế quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp cơ bản vẫn thực hiện theo quy định của Nghị định số 99/2012/NĐ-CP và các văn bản có liên quan (xem chi tiết tại Phụ lục). Theo đó, Chính phủ thống nhất thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước trong việc

đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Chính phủ trực tiếp thực hiện hoặc phân công, phân cấp quyền và trách nhiệm này cho Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh, người đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp tại doanh nghiệp.

Về bản chất, phân công, phân cấp thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với vốn nhà nước tại các doanh nghiệp chính là đặc thù của cơ chế thực thi quyền tài sản công đầu tư vào sản xuất kinh doanh ở Việt Nam. Có thể tóm tắt cơ chế này như sau:

- Quyền sử dụng: Doanh nghiệp tự chủ sử dụng tài sản công đã đầu tư tại doanh nghiệp, nhưng phải theo quy định pháp luật có liên quan; phù hợp với mục tiêu thành lập doanh nghiệp cũng như mục tiêu sản xuất kinh doanh mà chủ sở hữu đã xác lập trong từng thời kỳ; và chịu sự giám sát, quản lý của cơ quan nhà nước có thẩm quyền

- Quyền chiếm hữu và quyền định đoạt: Quyền chiếm hữu và định đoạt tài sản công được phân tách thành nhiều quyền cụ thể khác nhau. Mỗi quyền cụ thể đó có thể do một chủ thể chịu trách nhiệm thực hiện hoặc nhiều chủ thể phối hợp cùng nhau thực hiện. Chẳng hạn, quyền đầu tư mua sắm tài sản của một tập đoàn kinh tế nhà nước có thể do Quốc hội (quyết định chủ trương) hoặc Chính phủ hoặc Thủ tướng Chính phủ hoặc thủ trưởng cơ quan chủ sở hữu hoặc Hội đồng thành viên hoặc Tổng giám đốc quyết định tùy theo giá trị của tài sản được đầu tư mua sắm.

4.3.4.2. Nhận xét, đánh giá

Đối với tài sản công đầu tư vào sản xuất kinh doanh

Nhược điểm cơ bản nhất của cơ chế thực thi quyền tài sản công đầu tư vào các doanh nghiệp (chủ yếu là DNNN) là mô hình phân công, phân cấp đã nêu trên không xác định được rõ chủ thể chịu trách nhiệm về hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản. Cụ thể là:

Thứ nhất, chưa tạo lập được hệ thống quyền tài sản công tại doanh nghiệp một cách hoàn chỉnh và đầy đủ; thiếu phân định một cách minh bạch các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản.

Thứ hai, việc thực hiện quyền tài sản công tại doanh nghiệp thiếu tập trung và thống nhất, vừa làm giảm hiệu lực quản lý, vừa không rõ trách nhiệm giải trình đối với hiệu quả sử dụng các tài sản này.

Thứ ba, việc quản lý tài sản công thiếu chuyên trách, chưa chuyên nghiệp, làm giảm hiệu lực và hiệu quả của các quyết định quản lý. Điển hình là tình trạng cơ quan quản lý hành chính nhà nước (bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh) vẫn trực tiếp thực hiện các quyền tài sản của doanh nghiệp trong hoạt động kinh doanh.

Ở một khía cạnh khác, tài sản công đầu tư vào DNNN chưa được định giá đúng theo nguyên tắc thị trường, vì vậy, khó có thể đánh giá đúng hiệu quả thực sự của việc đầu tư tài sản công vào các doanh nghiệp này. Theo CIEM (2015), chế độ hạch toán chưa tạo điều kiện để DNNN thực hiện tính đúng, tính đủ chi phí, làm sai lệch quan hệ cạnh tranh bằng giá cả. Giá trị tài sản nhà nước do các DNNN quản lý, sử dụng nhiều năm qua là giá trị sổ sách, có thể cao hơn hoặc thấp hơn giá trị thực tế, và chắc chắn là không phản ánh đúng giá trị thực tế các nguồn lực Nhà nước đang đầu tư vào khu vực DNNN. Trong đó, vì nhiều lý do khác nhau, hao phí của một số loại tài sản nhà nước đầu tư không được thể hiện trong chi phí, giá thành của DNNN, đặc biệt là đối với tài sản là đất đai, tài nguyên... Có ý kiến cho rằng, nếu tính đúng, tính đủ các chi phí này thì hiệu quả kinh doanh của không ít DNNN sẽ thấp hơn nhiều so với số liệu báo cáo hiện nay. Đây là yếu tố làm sai lệch tín hiệu thị trường, dẫn đến sai lệch trong phân bổ và sử dụng nguồn lực; giảm hiệu quả sử dụng nguồn lực xã hội nói chung. Nguyên nhân của tình trạng này xuất phát từ hệ thống quyền tài sản không hoàn chỉnh của các DNNN, chẳng hạn, quyền tự do định giá và tự do hợp đồng của DNNN bị hạn chế hơn so với doanh nghiệp khác; nhiều DNNN có lợi thế cạnh tranh bằng giá cả do hạch toán chi phí không phản ánh đầy đủ hao phí sử dụng các nguồn lực, một số

DNNN được cho khoan nợ, giãn nợ, xóa nợ, chuyển nợ, trả nợ thay, kể cả nợ thuế. Phần lớn DNNN không chịu áp lực cổ tức theo mặt bằng chung, mà chỉ cần có lãi. Chi phí vốn cho DNNN thấp hơn so với giá thị trường. Việc xem xét thấu đáo chi phí cơ hội hiếm khi được quan tâm, v.v.

Đối với tài sản công khu vực hành chính sự nghiệp

Việt Nam đã xác lập thể chế quản lý tài sản công tại khu vực hành chính sự nghiệp; đã có hệ thống cơ sở dữ liệu về giá trị sổ sách của tài sản công; quy trình, thủ tục quản lý được quy định chi tiết, chặt chẽ; đã hình thành hệ thống phân loại tài sản công, hình thành danh mục tài sản công đã đầu tư vào các lĩnh vực.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công tương đối đầy đủ, tạo cơ sở pháp lý để các cơ quan nhà nước cũng như các tổ chức, đơn vị, cá nhân chủ động thực hiện quyền, nghĩa vụ trong quản lý, sử dụng tài sản nhà nước.

Tuy nhiên, so với thông lệ quốc tế, Việt Nam chưa vận hành đầy đủ hệ thống đăng ký tài sản công một cách công khai, minh bạch. Tài sản công chưa được định giá và đo lường giá trị theo nguyên tắc thị trường. Quản lý tài sản công chưa chuyên nghiệp, chuyên trách. Thiếu công bố thông tin về đo lường chi phí và thu nhập hay lợi ích từ tài sản công do các tổ chức, cá nhân quản lý, sử dụng. Cụ thể như sau.

- Chưa xác định đúng giá trị tài sản

Do Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước chưa bao quát hết phạm vi, đối tượng tài sản cần quản lý, dẫn tới nhiều loại tài sản công đang được quản lý theo luật chuyên ngành, chủ yếu quy định chế độ quản lý về mặt kỹ thuật chuyên ngành, chưa đáp ứng nhu cầu quản lý với tư cách là một loại “tài sản” đúng nghĩa (như: vấn đề hạch toán, khai thác, sử dụng, xử lý,...). Một số loại tài sản công khác lại chưa được phân loại, chưa có quy định pháp luật điều chỉnh như tài sản phục vụ hoạt động của các dự án sử dụng vốn nhà nước, tài sản được xác lập quyền sở hữu nhà nước,... Vì vậy, hạn chế hiệu quả, hiệu lực trong quản lý, sử dụng tài sản nhà nước tại khu vực hành chính sự nghiệp.

- Quản lý tài sản công chưa chuyên trách, thiếu chuyên nghiệp

Sự phân định giữa chức năng quản lý nhà nước và dịch vụ công trong quản lý, sử dụng tài sản nhà nước chưa thực sự rõ ràng, cụ thể nên các Bộ, ngành, chính quyền địa phương vừa thực hiện nhiệm vụ quản lý, vừa thực hiện các nghiệp vụ mang tính chất dịch vụ như tổ chức bán, thanh lý, mua sắm tài sản... Cơ chế quản lý, sử dụng tài sản tại đơn vị sự nghiệp công lập chưa đáp ứng được yêu cầu của thực tiễn, nhu cầu về việc sử dụng tài sản nhà nước trong việc hợp tác, liên kết, đưa vào sản xuất kinh doanh dịch vụ nhằm khai thác hiệu quả tài sản nhà nước và cung cấp dịch vụ công tốt hơn. Việc sử dụng tài sản công ở một số nơi còn lãng phí, không đạt được mục tiêu đầu tư đặt ra. Tình trạng đầu tư xây dựng quảng trường, trung tâm hội nghị, nhà văn hóa, cảng biển của một số địa phương vượt quá nhu cầu cần thiết, tần suất sử dụng thấp, kinh phí bảo dưỡng, duy trì lớn trong khi NSNN đang rất khó khăn, chưa phù hợp với thực tiễn, gây lãng phí.

- Thiếu công cụ quản lý việc mua sắm tài sản công nhằm mục tiêu tiết kiệm và hiệu quả hơn

Mua sắm công theo phương thức tập trung là công cụ đã được nhiều quốc gia và tổ chức quốc tế áp dụng thành công để thực hiện cắt giảm chi tiêu công, thông qua rà soát cắt giảm các loại hàng hóa, dịch vụ không cần thiết, loại bỏ các yếu tố xa hoa, lãng phí, đảm bảo tiêu chuẩn, định mức trong sử dụng tài sản; đấu thầu mua sắm theo lô lớn với giá cả và chất lượng hàng hóa, dịch vụ tốt nhất; chuyên nghiệp hóa, cắt giảm nhân sự; công khai, minh bạch và tăng cường kiểm tra, giám sát. Việt Nam đã tiến hành thí điểm việc tổ chức mua sắm tài sản, hàng hóa từ NSNN theo phương thức tập trung từ năm 2008, áp dụng với Bộ Tài chính và 24 Bộ, ngành, địa phương đăng ký tham gia. Tuy nhiên, việc mua sắm tập trung cũng bộc lộ không ít những tồn tại, hạn chế như: Cơ chế mua sắm tập trung chưa có tính chất bắt buộc áp dụng; cách thức mua sắm tập trung và quy trình mua sắm tập trung chưa thực sự phù hợp; đơn vị mua sắm tập trung và cán bộ làm

nhiệm vụ mua sắm tập trung chưa được chuyên nghiệp hóa, chủ yếu là kiêm nhiệm.

- Chưa phân tách tài sản công phục vụ quản lý hành chính nhà nước với cung ứng dịch vụ công

Trong khu vực hành chính sự nghiệp có hai nhóm cơ quan/tổ chức với chức năng nhiệm vụ khác nhau là quản lý hành chính nhà nước và cung ứng dịch vụ công. Việc xem xét hiệu quả tài sản công đầu tư vào các cơ quan này cũng cần phải được thực hiện riêng cho phù hợp với mục tiêu phục vụ của tài sản.

Việt Nam đã có chủ trương giao vốn cho đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính và cho phép các đơn vị này được sử dụng tài sản nhà nước vào mục đích sản xuất, kinh doanh dịch vụ, cho thuê, liên doanh liên kết; đảm bảo công khai, minh bạch trong quản lý, sử dụng tài sản nhà nước, khai thác có hiệu quả nguồn lực sẵn có từ tài sản nhà nước gắn với việc huy động các nguồn lực xã hội để đầu tư phát triển dịch vụ sự nghiệp công lập.

Tuy nhiên, việc xác định giá trị tài sản để giao vốn cho đơn vị sự nghiệp công lập tự chủ tài chính còn chậm, chưa đáp ứng yêu cầu, kết quả còn khiêm tốn, ảnh hưởng không tốt đến hiệu quả sử dụng tài sản công của các cơ quan, tổ chức này.

- Việc quản lý, sử dụng tài sản công là đất đai của khu vực hành chính sự nghiệp còn nhiều bất cập

Công tác sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước không có nhiều chuyển biến tích cực. Chẳng hạn, kết quả kiểm tra việc triển khai, thực hiện phương án sắp xếp lại, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước đã được phê duyệt trên địa bàn thành phố Hồ Chí Minh cho thấy tỷ lệ hoàn thành việc thực hiện phương án được cấp có thẩm quyền phê duyệt đạt thấp; đa số các Bộ ngành đạt tỷ lệ hoàn thành dưới 50%; một số Bộ, ngành chưa triển khai thực hiện phương án được phê duyệt như: Bộ Nội vụ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Hội Nông dân Việt Nam, Hội Chữ thập đỏ Việt Nam. Việc cho thuê, liên doanh, liên kết không đúng quy định chưa được chấm dứt hoàn toàn; có nơi vẫn phát sinh

cho thuê, liên doanh liên kết không đúng quy định sau khi cơ quan có thẩm quyền đã phê duyệt phương án.

- Minh bạch hóa tài sản công còn hạn chế

Trong năm 2014, mặc dù Bộ Tài chính đã triển khai một loạt các ứng dụng công nghệ thông tin để quản lý thêm các tài sản dự án, tài sản là công trình cấp nước sạch nông thôn tập trung, tài sản hạ tầng giao thông đường bộ nhưng Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản nhà nước vẫn chưa bao quát hết các loại tài sản, nhất là tài sản có giá trị dưới 500 triệu đồng/đơn vị tài sản, đủ tiêu chuẩn là tài sản cố định tại các cơ quan, tổ chức, đơn vị. Nguyên nhân là do một số cơ quan, đơn vị chưa thực hiện nghiêm túc việc theo dõi, quản lý, hạch toán và kê khai đăng ký biến động về tài sản nhà nước vào cơ sở dữ liệu, dẫn đến dữ liệu chưa đảm bảo tính kịp thời theo quy định của pháp luật; tiến độ rà soát, chuẩn hóa dữ liệu chưa đạt yêu cầu.

Công tác báo cáo tình hình quản lý, sử dụng tài sản công hàng năm chưa được thực hiện nghiêm túc. Năm 2014, chỉ có 93/126 bộ, cơ quan trung ương và địa phương gửi báo cáo đúng hạn và đầy đủ về Bộ Tài chính; việc báo cáo Hội đồng nhân dân cùng cấp về tình hình quản lý, sử dụng công hàng năm chưa được thực hiện ở hầu hết các địa phương.

4.4. Đề xuất xây dựng khung khổ quản lý quyền tài sản công cho Việt Nam

4.4.1. Tiếp tục hoàn thiện khung khổ chung về quản lý quyền tài sản công

Nghiên cứu này cho rằng, Việt Nam đã xác lập tương đối đầy đủ các nguyên tắc quản lý quyền tài sản công so với thông lệ quốc tế. Những yếu kém của thực trạng hiện nay chủ yếu phát sinh từ một số quy định pháp luật chưa đủ rõ, tổ chức bộ máy và cách thức thực hiện quyền tài sản công có những bất cập.

Vì vậy, trong thời gian tới cần tiếp tục tuân thủ hoặc làm rõ hơn các nguyên tắc sau đây trong khung quản lý quyền tài sản công.

Xác lập quyền tài sản công

Nguyên tắc: Nội dung các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với từng tài sản công phải được thể chế hóa đầy đủ và rõ ràng.

Hiến pháp năm 2013 quy định tài sản công thuộc sở hữu toàn dân, nhưng chưa có khái niệm, tính chất và đặc điểm của sở hữu toàn dân; chưa xác định sở hữu toàn dân là hình thức sở hữu hay chế độ sở hữu. Vì vậy, vẫn còn những quan điểm khác nhau về việc trả lời câu hỏi: Toàn thể người dân hay Nhà nước là chủ sở hữu trên thực tế của tài sản công? Bộ luật Dân sự đang được sửa đổi, bổ sung là cơ hội tốt để làm rõ vấn đề này.

Phần này của báo cáo nghiên cứu không có mục tiêu bàn về nội dung khái niệm sở hữu toàn dân, tuy nhiên về khía cạnh pháp luật quản lý quyền tài sản thì đồng tình với quan điểm cho rằng, Nhà nước (Cộng hòa XHCN Việt Nam) thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản công. Vấn đề quan trọng hơn là phải hoàn thiện hệ thống quy định pháp luật để làm rõ nội dung, chủ thể và cách thức thực hiện quyền tài sản công nhằm bảo đảm đúng và hiệu quả vai trò của tài sản công trong quá trình cải cách thể chế kinh tế thị trường.

Hiện nay, nội dung các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt mới được phân định có tính nguyên tắc, đơn giản và áp dụng chung cho mọi loại tài sản tại Bộ luật Dân sự, chưa kể đến việc quy định khái niệm quyền tài sản chưa hợp lý như đã phân tích trong Báo cáo này. Đối với tài sản công, hệ thống các quyền tài sản chưa được quy định rạch ròi, thường đan xen, lẫn lộn giữa quyền chiếm hữu và quyền sử dụng; quy định về quyền định đoạt thường không rõ hoặc không đầy đủ, thiếu cụ thể, nhất là các tài sản công tham gia giao dịch thị trường, đầu tư vào sản xuất kinh doanh hoặc giao các doanh nghiệp quản lý sử dụng (điển hình là việc thay thế cây xanh Hà Nội, chuyển nhượng quyền sử dụng đất thương mại, bán tài sản của DNNN, v.v.)

Vì vậy, hệ thống pháp luật phải được rà soát, sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện căn bản để quy định rõ ràng, cụ thể và chi tiết hơn các nội dung quyền chiếm hữu, quyền định đoạt và quyền sử dụng đối với

từng tài sản công trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế. Nội dung chi tiết của các quyền tài sản công cũng là tiền đề đặc biệt quan trọng để thiết kế các quy định về chủ thể và phương thức thực hiện các quyền này.

Xác lập chủ thể thực hiện quyền tài sản công

Nguyên tắc: Mỗi tài sản công phải có chủ thể định đoạt, chiếm hữu và sử dụng rõ ràng và chịu trách nhiệm giải trình cao về việc thực hiện các quyền đó.

Đối với loại tài sản nhà nước tại các cơ quan hành chính sự nghiệp, Luật Quản lý tài sản nhà nước hiện nay đã xác lập nguyên tắc: Mọi tài sản nhà nước đều được Nhà nước giao cho cơ quan, tổ chức, đơn vị quản lý, sử dụng.

Kế thừa, phát triển nguyên tắc này và trên cơ sở nội dung quyền tài sản nêu trên, cần xác định rõ ràng ai là người có quyền định đoạt, chiếm hữu hay sử dụng một tài sản công cụ thể. Nói cách khác, không để xảy ra tình trạng “vô chủ” trong toàn bộ vòng đời tồn tại của bất kỳ một tài sản công nào.

Việc xác định này sẽ phụ thuộc tính chất, quy mô và giá trị của tài sản công, nhưng cần quán triệt nguyên tắc xác lập quyền phải gắn với trách nhiệm. Mọi quyết định liên quan đến thực thi quyền tài sản, trước hết là quyền chiếm hữu và quyền định đoạt tài sản công, phải có trách nhiệm giải trình rõ ràng.

Hiện nay, việc quản lý tài sản công (thực chất là quyền chiếm hữu) chủ yếu do các cơ quan hành chính nhà nước thực hiện bằng cơ chế phân công, phân cấp, theo đó, có những quyền do một cơ quan thực hiện, có những quyền do nhiều cơ quan cùng thực hiện (cùng chịu trách nhiệm). Việc không rõ đầu mối chịu trách nhiệm như vậy cần được chấm dứt trong một cơ chế quản lý quyền tài sản công theo thông lệ kinh tế thị trường.

Đăng ký tài sản công

Nguyên tắc: Quản lý tài sản công trên cơ sở xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về toàn bộ các tài sản công của Việt Nam một cách tập trung, thống nhất, chính xác, cập nhật và công khai hóa.

Lợi ích, vai trò và sự cần thiết của một hệ thống cơ sở dữ liệu tài sản công đã được trình bày tại phần 1 của chương. Ở Việt Nam hiện nay, dữ liệu về tài sản công đã hình thành nhưng không đầy đủ, thiếu thống nhất, độ tin cậy thấp, khó tiếp cận, phân tán ở nhiều cơ quan, tổ chức ở trung ương và địa phương. Điều này ảnh hưởng xấu đến công tác quản lý quyền tài sản công và chắc chắn làm giảm hiệu quả của tài sản công đối với nền kinh tế. Bối cảnh đó cho phép khẳng định rằng, cần thiết phải xây dựng một hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất và tập trung toàn bộ các tài sản công ở tất cả các lĩnh vực, các địa phương trong cả nước. Hệ thống cơ sở dữ liệu này do một cơ quan/tổ chức/đầu mối có thẩm quyền xây dựng, quản lý, cập nhật và công bố công khai theo các cách thức dễ dàng tiếp cận nhất cho mọi người dân.

Nhiều nước trên thế giới đã thành lập cơ quan đăng ký tài sản công của quốc gia (The National Asset Register) để làm chức năng đầu mối dữ liệu thống nhất và tập trung này. Cơ quan này thường nằm trong cơ cấu tổ chức Bộ Tài chính thuộc Chính phủ. Ở Việt Nam, số liệu và tình hình quản lý vốn và tài sản nhà nước ở các bộ, ngành, địa phương được báo cáo định kỳ về Bộ Tài chính. Vì vậy, Báo cáo này cho rằng, sự cần thiết của việc thành lập một cơ quan đăng ký tài sản công cần tiếp tục được nghiên cứu làm rõ cho giai đoạn lâu dài, còn trong thời gian trước mắt, Bộ Tài chính (có thể là Cục Quản lý công sản) tiếp tục đảm nhận chức năng quản lý dữ liệu thống nhất về tài sản công ở Việt Nam theo các yêu cầu sau:

- Xây dựng, quản lý, vận hành và công bố công khai danh mục chi tiết của toàn bộ các tài sản công của Việt Nam. Dữ liệu về từng tài sản công ít nhất phải bao gồm những nội dung sau: Tên gọi, giá trị, cơ quan/tổ chức/cá nhân có quyền định đoạt, chiếm hữu, sử dụng, đối tượng hưởng lợi hoặc đối tượng phục vụ của tài sản, v.v.;
- Dữ liệu phải cập nhật, chính xác, tin cậy. Có thống kê theo năm để thấy được sự tăng, giảm giá trị hoặc thay đổi trạng thái vật

lý. Tài sản công được phân loại theo cách thức khoa học và thông lệ quốc tế;

- Nguồn số liệu là từ báo cáo của các bộ, ngành, địa phương...

Đầu vào của hệ thống dữ liệu tài sản công quốc gia là báo cáo của các bộ, ngành, địa phương. Vì vậy, các bộ, ngành, địa phương cũng phải xây dựng, quản lý, vận hành và công bố dữ liệu của tất cả các tài sản công do mình quản lý với yêu cầu tương tự như hệ thống dữ liệu quốc gia. Sự thống nhất giữa các hệ thống dữ liệu này ở thời điểm nhất định là một trong những tiêu chí để đánh giá tính phù hợp, thống nhất và tin cậy của chúng. Ở đây, việc bảo đảm trách nhiệm báo cáo đúng và kịp thời là điều kiện bắt buộc.

Phân loại, định giá tài sản công

Nguyên tắc: Tài sản công phải được phân loại, đánh giá, định giá theo nguyên tắc thị trường và tích hợp vào hệ thống dữ liệu quốc gia.

- Phân loại tài sản:

Phân loại tài sản trong danh mục tài sản công là rất quan trọng để thiết lập một danh mục đầu tư tài sản công, quản lý được các tài sản công; tạo cơ sở vững chắc cho việc xác định giá trị cũng như tính toán hiệu quả sử dụng tài sản công. Theo kinh nghiệm quốc tế, việc phân loại tài sản công nên thống nhất với phân loại tài sản của khu vực tư nhân.

Ở nước ta, pháp luật về phân loại tài sản¹ cơ bản không có sự phân biệt giữa tài sản công và tài sản thuộc sở hữu tư nhân. Tuy nhiên, theo đề xuất của nghiên cứu này, cần có thêm việc phân loại theo mục đích và vai trò của tài sản công để sau này có những theo dõi, đánh giá hiệu quả của các tài sản này cũng như của công tác quản lý tài sản công. Cụ thể là cần phân định những tài sản đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp; tài sản giao các đơn vị hành chính sự nghiệp quản lý, sử dụng để phục vụ chức năng, nhiệm vụ của mình. Trong nhóm tài sản công giao cho khu vực hành chính sự nghiệp, có thể tiếp tục phân

¹ Tiêu chuẩn số 12 Quyết định số 219/2008/QĐ-BTC.

chia thành nhóm cơ quan quản lý nhà nước thuần túy và nhóm đơn vị sự nghiệp công lập.

- *Định giá tài sản:*

Định giá tài sản hay xác định giá trị của tài sản là tiền đề tốt để quản lý quyền tài sản công theo nguyên tắc thị trường; tạo điều kiện nâng cao hiệu quả quản lý, kiểm soát được các chi phí cũng như rủi ro phát sinh từ việc chiếm hữu, sử dụng và định đoạt tài sản công. Tài sản công được định giá đúng sẽ có cơ sở để sau này có thể nhìn nhận chính xác hiệu quả của chúng đối với nền kinh tế, từ đó có điều chỉnh chính sách phù hợp với nhóm tài sản này.

Kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra, mọi tài sản công phải được định giá, và để phản ánh đúng giá trị thì cần định giá theo giá thị trường. Tuy nhiên cũng có những tài sản khó xác định giá thị trường bởi không có hoặc rất ít giao dịch thị trường để làm cơ sở định giá. Khi đó, cần có những phương thức phù hợp (chẳng hạn phương pháp quy đổi và thông qua các tổ chức định giá chuyên nghiệp, uy tín) để xác định đúng giá trị của tài sản công.

Ở Việt Nam hiện nay vẫn còn nhiều loại tài sản công chưa được định giá chính thức, kể cả những tài sản đã giao cho các cơ quan, bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp quản lý sử dụng như tài nguyên, khoáng sản, đất đai... Đối với những tài sản đã được định giá thì phần lớn cũng chưa được định giá theo giá thị trường. Điển hình là toàn bộ tài sản nhà nước đầu tư vào các DNNN tổ chức dưới hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên đều là giá trị sổ sách, không phải giá trị thị trường, làm cho hạch toán chi phí không phản ánh đúng hao phí nguồn lực của các doanh nghiệp này, vừa gây méo mó thị trường, vừa không thể đánh giá đúng hiệu quả sử dụng tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

Vì vậy, muốn có một hệ thống quyền tài sản công hoàn chỉnh và đầy đủ ở Việt Nam thì toàn bộ tài sản công phải được định giá (thị trường) và tích hợp vào hệ thống dữ liệu tài sản công đã nêu trên. Về nguyên tắc, việc định giá đối với toàn bộ tài sản công đã có cơ sở để

thực hiện vì danh mục tài sản công theo quy định của Hiến pháp¹ đều thuộc danh mục tài sản do Nhà nước định giá.

Phân bổ tài sản công

Nguyên tắc: Nâng cao hiệu quả quản lý quyền tài sản công bằng việc thiết lập và vận hành cơ chế quản lý danh mục đầu tư tài sản công.

Để nâng cao hiệu quả, thông lệ tốt trên thế giới đã chỉ ra, quản lý tài sản công cần áp dụng các nguyên tắc tương tự như quản lý tài sản của khu vực tư nhân. Một trong những công cụ quan trọng để đạt được mục tiêu này là xây dựng danh mục đầu tư tài sản công.

Quản lý danh mục đầu tư tài sản công là phương pháp quản lý tài sản khoa học có nhiều điểm tương đồng với quản lý danh mục đầu tư trong các ngành kinh doanh; giúp Nhà nước nắm được thực trạng hiệu quả của các tài sản công để từ đó có các quyết định điều chỉnh, tái cấu trúc tài sản công, phân bổ tài sản công vào các ngành, lĩnh vực có hiệu quả hơn của nền kinh tế cho phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế xã hội trong từng thời kỳ. Trên khía cạnh quản lý quyền tài sản, quản lý danh mục đầu tư tài sản công giúp trả lời được câu hỏi: Tài sản công cần được đầu tư vào đâu và nên giao cho đối tượng nào thực hiện quyền chiếm hữu, định đoạt hay sử dụng nhằm đạt được mục tiêu cao nhất với chi phí và rủi ro thấp nhất.

Trong điều kiện Việt Nam, việc quản lý tài sản công theo danh mục đầu tư nên được phân chia thành các nhóm: i) bảo đảm hoạt động quản lý hành chính nhà nước; ii) cung cấp dịch vụ công; iii) đầu tư sản xuất kinh doanh tại các doanh nghiệp. Trong từng nhóm tài sản sẽ có các tiêu chí đánh giá hiệu quả riêng cho phù hợp, trên cơ sở đó, xây dựng có kế hoạch hoặc chiến lược tái cơ cấu tài sản công trong từng thời kỳ theo mô phỏng tại Bảng 4.6.

¹ 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.

Bảng 4.6. Đề xuất khung danh mục đầu tư tài sản công cho Việt Nam

Mục đích của tài sản công	Danh mục đầu tư tài sản công	Tiêu chí xem xét điều chỉnh danh mục	Điều chỉnh danh mục, xây dựng phương án tái cấu trúc, phân bổ lại tài sản công
Bảo đảm hoạt động quản lý nhà nước	Hệ thống cơ quan hành chính nhà nước	- Hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước - Quản lý tài sản công đúng chế độ, tiết kiệm...	- Tái cấu trúc bộ máy quản lý nhà nước - Điều chỉnh cơ cấu tài sản theo bộ, ngành, địa phương, v.v.
Cung cấp dịch vụ công	Các đơn vị sự nghiệp công	Chất lượng dịch vụ công	- Chuyển thành doanh nghiệp - Củng cố, tập trung nguồn lực vào các đơn vị sự nghiệp công có chất lượng dịch vụ tốt - Xã hội hóa, hợp tác với khu vực tư nhân...
Đầu tư kinh doanh	DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước	Hiệu quả kinh tế	- Tập trung nguồn lực vào các doanh nghiệp “tốt”, hiệu quả kinh tế cao... - Cổ phần hóa, tư nhân hóa, thoái vốn nhà nước, đa dạng hóa sở hữu, giao, bán, giải thể, phá sản DNNN... - Đầu tư mới vào các lĩnh vực doanh nghiệp tư nhân chưa, không muốn đầu tư...

Bộ máy quản lý tài sản công

Nguyên tắc: Bộ máy thực hiện quyền quản lý tài sản công phải chuyên nghiệp, chuyên trách.

Thông lệ chung là thành lập các tổ chức chuyên trách, chuyên nghiệp để quản lý tài sản công ở cả cấp trung ương và địa phương với trách nhiệm giải trình ở mức cao nhất. Tổ chức này có thể do Nhà nước hoặc giao cho tư nhân hoặc cộng đồng điều hành, nhưng yêu cầu căn bản và tiên quyết là phải “độc lập” về lợi ích với các chủ thể được nhận quyền sử dụng và hưởng lợi từ tài sản công. Mục đích của cơ chế này nhằm tránh tình trạng một chủ thể vừa là người quản lý tài sản công,

vừa có chức năng chủ đầu tư tài sản công vào các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế; đảm bảo việc phân bổ tài sản công phải khách quan, bình đẳng, hiệu quả.

Ở Việt Nam, quy mô tài sản công còn rất lớn, nằm ở hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Nghiên cứu này cho rằng, chuyên nghiệp hóa tổ chức quản lý tài sản công là xu thế tất yếu và cần thực hiện, tuy nhiên trong điều kiện hiện nay khó có thể giao một cơ quan/tổ chức quản lý thống nhất và tập trung toàn bộ tài sản công, mà nên theo danh mục đầu tư của tài sản công như đã trình bày ở phần trên. Cụ thể như sau:

- *Đối với tài sản công tại khối cơ quan hành chính nhà nước:* Tiếp tục hoàn thiện tổ chức và cơ chế hoạt động của cơ quan quản lý công sản như hiện nay (Cục Quản lý công sản của Bộ Tài chính), tiến tới tách cơ quan này thành cơ quan độc lập, kể cả tính tới việc hình thành công ty quản lý công sản như một số nước đã thực hiện;
- *Đối với tài sản công tại khối cung cấp dịch vụ công và đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại các doanh nghiệp:* Cần khẩn trương hình thành các tổ chức chuyên trách thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với vốn và tài sản nhà nước đã đầu tư vào các doanh nghiệp ở cả cấp trung ương và địa phương theo nguyên tắc độc lập, chuyên nghiệp và tách hoàn toàn khỏi chức năng quản lý hành chính nhà nước. Hình thức của tổ chức này tương đối đa dạng, có thể là cơ quan của Nhà nước (xem phương án của MPI) hoặc doanh nghiệp (tương tự mô hình SCIC hiện nay).

Đánh giá hoạt động quản lý tài sản công

Nguyên tắc: Hoạt động quản lý tài sản công phải được theo dõi, giám sát, đánh giá một cách thường xuyên, liên tục, chặt chẽ và thực chất, trước hết về chi phí và kết quả thực hiện.

Cần áp dụng các chuẩn mực quốc tế trong đánh giá hiệu quả quản lý tài sản công vào thực tiễn Việt Nam.

Đối với tài sản công đầu tư vào lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, nên tham khảo các nguyên tắc của quản lý công mới (New Public Management Principles). Đối với tài sản công đầu tư vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh, phải triệt để áp dụng các nguyên tắc thị trường với các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế là chủ yếu.

Trong mọi lĩnh vực đầu tư của tài sản công, cần đo lường được kết quả đầu ra cũng như chi phí đầu vào để làm căn cứ giám sát, đánh giá như kinh nghiệm quốc tế đã trình bày trong phần 4.1 của chương này.

4.4.2. Khung khổ quản lý quyền tài sản của các nhóm tài sản công

Bảy nguyên tắc chung nêu trên được cụ thể hóa đối với quản lý các nhóm tài sản công sau đây.

4.4.2.1. Khung quản lý quyền tài sản công là đất đai

Xác lập quyền tài sản đất đai

Nhà nước ban hành văn bản quy pháp luật có hiệu lực cao nhất để xác lập nội dung các quyền tài sản về đất đai.

Hiện nay pháp luật Việt Nam đã quy định nội dung các quyền này tương đối chi tiết, nhưng chưa tập trung và có hệ thống. Luật Đất đai chưa phân định rõ các quyền tài sản đối với đất đai. Quyền sử dụng đất là một loại hàng hóa giao dịch trên thị trường trên thực tế nhưng chưa được chính thức thừa nhận trong văn bản pháp luật. Vì vậy, cần chính thức xác nhận quyền sử dụng đất là một loại tài sản có quyền tài sản hoàn chỉnh (chiếm hữu, sử dụng, định đoạt), từ đó xác lập cơ chế thị trường đầy đủ với loại tài sản này, trước hết là thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất, nói cách khác là thay thế cơ chế hành chính trong việc Nhà nước cấp đất, giao đất, cho thuê đất... bằng việc phân bổ dựa trên quan hệ thị trường.

Xác lập chủ thể quản lý quyền tài sản đất đai

Quyền sở hữu nói chung và quyền định đoạt về đất đai: Nhà nước thống nhất tổ chức thực hiện.

Quyền chiếm hữu đất đai: Nhà nước trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các cộng đồng, tổ chức, cơ quan, hoặc cá nhân thực hiện.

Quyền sử dụng: Nhà nước trao quyền sử dụng cho mọi tổ chức, cá nhân và cộng đồng sử dụng đất trên cơ sở bình đẳng, hợp lý, hợp pháp và hiệu quả trong tiếp cận quyền sử dụng đất.

Đăng ký đất đai, quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu đất đai tập trung, thống nhất ở mọi cấp hành chính, công nhận quyền quản lý đất và quyền sử dụng đất

Thực hiện đúng và đầy đủ các nội dung đã được quy định tại Điều 22 và các điều khoản liên quan của Luật Đất đai 2013 (Xác định địa giới hành chính, lập và quản lý hồ sơ địa giới hành chính, lập bản đồ hành chính; khảo sát, đo đạc, lập bản đồ địa chính, bản đồ hiện trạng sử dụng đất và bản đồ quy hoạch sử dụng đất; điều tra, đánh giá tài nguyên đất; điều tra xây dựng giá đất; quản lý quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; đăng ký đất đai, lập và quản lý hồ sơ địa chính, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất; thống kê, kiểm kê đất đai; xây dựng hệ thống thông tin đất đai...).

Nhà nước xây dựng và quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu chi tiết về toàn bộ diện tích đất đai của cả nước, đảm bảo nguyên tắc chính xác, cập nhật và công khai hóa.

Toàn bộ diện tích đất đai có chủ thể quản lý và chủ thể sử dụng rõ ràng. Có danh mục chi tiết từng chủ thể quản lý và chủ thể sử dụng trong cả nước. Có quy hoạch đất đai chi tiết theo mục đích sử dụng trong cả nước. Hoàn thành cấp chứng nhận quyền sử dụng đất đối với toàn bộ diện tích đất đã có mục đích sử dụng và có chủ thể sử dụng hợp pháp.

Phân loại, định giá tài sản công là đất đai

Tài sản công phải được phân loại, đánh giá, định giá theo nguyên tắc thị trường và tích hợp vào hệ thống dữ liệu đất quốc gia và dữ liệu tài sản công nói chung.

Việc phân loại đất thực hiện theo Luật Đất đai 2013 (Nông nghiệp, phi nông nghiệp, chưa có mục đích sử dụng).

Phân bổ tài sản công là đất đai

Trên cơ sở quy hoạch chi tiết diện tích đất đai, Nhà nước giao quyền sử dụng đất cho các đối tượng sử dụng theo nguyên tắc bình đẳng, hiệu quả.

Diện tích đất do khu vực kinh tế nhà nước sử dụng được quản lý theo danh mục đầu tư, gồm ba nhóm chủ thể sử dụng: Cơ quan quản lý nhà nước, đơn vị sự nghiệp công và DNNN. Diện tích đất phân bổ cho các chủ thể này theo nguyên tắc:

- Cơ quan quản lý nhà nước: Theo chức năng, nhiệm vụ được giao.
- Đơn vị sự nghiệp: Theo chất lượng dịch vụ công.
- DNNN: Theo hiệu quả kinh doanh.

Đối với đơn vị sự nghiệp công và DNNN, cần thường xuyên theo dõi chặt chẽ và đánh giá hiệu quả sử dụng. Nếu hiệu quả không đáp ứng yêu cầu, phải có kế hoạch hoặc phương án phân bổ lại cho các đối tượng khác sử dụng hiệu quả hơn.

Bộ máy thực thi

Thực hiện quy định của Luật Đất đai về chức năng, nhiệm vụ của khối các cơ quan nhà nước có liên quan.

Triển khai trên toàn quốc hệ thống văn phòng đăng ký đất đai chuyên trách, có chức năng tổ chức thực hiện đăng ký, cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất, xây dựng, cập nhật, chỉnh lý, quản lý hồ sơ địa chính và cơ sở dữ liệu địa chính đối với tổ chức, hộ gia đình và cá nhân. Văn phòng đăng ký đất đai có tư cách pháp nhân, có con dấu, tài khoản riêng theo quy định của pháp luật.

Thể chế hóa và xác lập cụ thể hơn cơ chế quản lý đối với đất đai giao cho các cộng đồng quản lý.

Đánh giá hiệu quả thực hiện quyền chiếm hữu và sử dụng đất đai

Các chủ thể quản lý đất đai theo dõi, giám sát, đánh giá thường xuyên, liên tục, chặt chẽ việc quản lý, sử dụng đất theo luật đất đai.

Tài sản đất đai do DNNN quản lý và sử dụng phải được tính toán định lượng về chi phí và kết quả.

4.4.2.2. Khung quản lý quyền tài sản công là tài nguyên thiên nhiên

Xác lập quyền tài sản đối với tài nguyên

Nội dung các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt như quy định của pháp luật hiện hành (Luật Khoáng sản, Luật Tài nguyên nước, Luật Biển, Luật Bảo vệ và phát triển rừng, Luật Dầu khí).

Xác lập chủ thể quản lý tài nguyên

Quyền sở hữu nói chung và quyền định đoạt do Nhà nước thống nhất tổ chức thực hiện.

Quyền chiếm hữu (quản lý) và quyền sử dụng (khai thác) được Nhà nước trao cho mọi cơ quan, tổ chức, cá nhân và cộng đồng theo nguyên tắc đảm bảo trách nhiệm giải trình, công bằng, hợp lý, hợp pháp và hiệu quả.

Đăng ký quyền tài sản, quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu, công nhận quyền quản lý và quyền khai thác tài nguyên

Nhà nước xây dựng và quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu chi tiết về toàn bộ nguồn tài nguyên trong cả nước.

Toàn bộ tài nguyên của quốc gia phải có chủ thể quản lý và chủ thể khai thác rõ ràng. Có danh mục chi tiết từng chủ thể quản lý và chủ thể khai thác tài nguyên.

Phân loại, định giá tài sản công là tài nguyên

Tài sản công phải được phân loại, đánh giá trữ lượng, định giá theo nguyên tắc thị trường và tích hợp vào hệ thống dữ liệu tài nguyên quốc gia và dữ liệu tài sản công nói chung.

Phân bổ tài sản công là tài nguyên

Trên cơ sở dữ liệu toàn bộ nguồn tài nguyên, Nhà nước giao quyền khai thác cho các đối tượng sử dụng theo nguyên tắc thị trường, bình đẳng, hiệu quả.

DNNN không độc quyền trong lĩnh vực khai thác tài nguyên.

Bộ máy thực thi

Thực hiện theo quy định hiện hành.

Đánh giá hiệu quả

Việc đánh giá hiệu quả khai thác tài nguyên dựa trên nguyên tắc phát triển bền vững và tăng trưởng xanh.

4.4.2.3. Khung quản lý các tài sản công khác

Các tài sản công khác đầu tư vào các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp được quản lý tương tự khung quản lý chung đã trình bày trong Mục 4.3.1, gồm:

- Nội dung các quyền chiếm hữu, sử dụng và định đoạt đối với từng tài sản công phải được thể chế hóa đầy đủ và rõ ràng;
- Mỗi tài sản công phải có chủ thể định đoạt, chiếm hữu và sử dụng và chịu trách nhiệm giải trình cao nhất về việc thực hiện các quyền đó;
- Quản lý tài sản công trên cơ sở xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu về toàn bộ các tài sản công của Việt Nam một cách tập trung, thống nhất, chính xác, cập nhật và công khai hóa;
- Tài sản công phải được phân loại, đánh giá, định giá theo nguyên tắc thị trường và tích hợp vào hệ thống dữ liệu quốc gia;
- Nâng cao hiệu quả quản lý quyền tài sản công bằng việc thiết lập và vận hành cơ chế quản lý danh mục đầu tư tài sản công;
- Có bộ máy quản lý chuyên trách, chuyên nghiệp và tách khỏi chức năng quản lý hành chính nhà nước;
- Hoạt động quản lý tài sản công phải được theo dõi, giám sát, đánh giá một cách thường xuyên, liên tục, chặt chẽ và thực chất, trước hết về chi phí và kết quả thực hiện theo nguyên tắc thị trường.

4.5. Kết luận và hàm ý chính sách

Mục đích của nghiên cứu này là làm sáng tỏ mức độ đầy đủ và rõ ràng của các quyền tài sản công chủ yếu ở Việt Nam, gồm đất đai, tài nguyên và các tài sản công khác đầu tư vào các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp.

Kết quả nghiên cứu cho thấy, trong quá trình xây dựng thể chế kinh tế thị trường, Việt Nam đã có nhiều nỗ lực hoàn thiện hệ thống quyền tài sản. Tuy vậy, bên cạnh những kết quả tích cực làm cho quyền tài sản công trở nên minh bạch và đầy đủ hơn, thì vẫn còn những bất cập. Nhiều loại tài sản công chưa có chủ thể thực thi quyền tài sản với trách nhiệm giải trình cao; một số nội dung quyền tài sản chưa được pháp luật xác lập một cách đầy đủ và rõ ràng, nhất là các tài sản công đầu tư vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh tại các doanh nghiệp. Cơ chế quản lý, giám sát việc thực hiện các quyền tài sản công có nhiều điểm khác với thông lệ kinh tế thị trường.

Những bất cập của hệ thống quyền tài sản công dẫn tới tài sản công chưa được phân bổ vào nơi có hiệu quả nhất, giảm đi đóng góp và vai trò mong muốn của tài sản công trong tăng trưởng và phát triển kinh tế. Thực trạng đó cần thay đổi để thúc đẩy cải cách thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam. Nghiên cứu này cho rằng cần sửa đổi bổ sung nhiều quy phạm pháp luật và đổi mới cách thức cũng như bộ máy thực thi quyền tài sản công. Dưới đây là các khuyến nghị cụ thể.

Khuyến nghị 1: Xác lập quyền tài sản đầy đủ cho tài sản công để có thể giao dịch hoặc phân bổ được bằng cơ chế thị trường.

Trước mắt cần sửa đổi, bổ sung Bộ luật Dân sự và pháp luật có liên quan đến quyền tài sản cho nhất quán và phù hợp với Hiến pháp 2013; làm cho tài sản công có quyền tài sản rõ ràng và đầy đủ. Đây là điều kiện tiên quyết để cho phép tài sản công có thể giao dịch hoặc phân bổ theo nguyên tắc thị trường nhằm khắc phục được nhược điểm của cơ chế phân bổ nguồn lực quốc gia bằng biện pháp hành chính “xin - cho” bất bình đẳng và không hiệu quả.

Khuyến nghị 2: Đổi mới, hoàn thiện cơ chế quản lý tài sản công theo cơ chế thị trường.

Cơ chế quản lý tài sản công mới cần xác định cụ thể và chi tiết các quyền định đoạt và chiếm hữu tài sản công, từ đó giao các cơ quan, tổ chức, cá nhân trong và ngoài bộ máy quản lý hành chính nhà nước thực hiện theo nguyên tắc đảm bảo trách nhiệm giải trình ở mức cao nhất,

tránh đan xen, chồng chéo, thiếu đầu mối chịu trách nhiệm. Theo cơ chế này và đối với mỗi loại tài sản cụ thể (đất đai, tài nguyên, vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp...), nên hình thành các công ty hoặc tổ chức chuyên trách, chuyên nghiệp thực hiện các nghiệp vụ quản lý tài sản công. Chính phủ và bộ máy cơ quan quản lý hành chính nhà nước tập trung vào thực hiện các nội dung quản lý tài sản công mà khu vực khác không hoặc chưa thể hiện như: ban hành quy phạm pháp luật liên quan, quyết định đầu tư mua sắm hình thành tài sản công, định đoạt tài sản công quy mô lớn, v.v. Riêng quyền sử dụng tài sản công, cần phân bổ theo nguyên tắc thị trường, bình đẳng, hiệu quả; chấm dứt độc quyền dưới mọi hình thức trong phân bổ quyền sử dụng tài sản công.

Khuyến nghị 3: Đổi mới cách thức quản lý các quyền tài sản công đối với đất đai theo hướng chuyển tất cả các quyền quản lý và sử dụng đất thành hàng hóa giao dịch theo cơ chế thị trường.

Những nội dung cần quan tâm đổi mới là: Chính thức thừa nhận quyền sử dụng đất là hàng hóa (tài sản) giao dịch trên thị trường; quy hoạch sử dụng đất cần gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội và phát triển đô thị; phát triển hệ thống đăng ký đất quốc gia và hệ thống thông tin, với hệ thống điện tử để đăng ký và chuyển giao quyền sử dụng đất; mở rộng các quyền liên quan đến đất đai cho người nước ngoài; thiết lập các yêu cầu về thể chế đất công để được đấu thầu công khai, chứ không phải là phân bổ hành chính; phát triển hệ thống để thực thi các yêu cầu pháp lý cho việc lập kế hoạch minh bạch hóa và lập kế hoạch và thủ tục quy hoạch; xây dựng cơ chế phân bổ dựa trên nguyên tắc thị trường các quyền sử dụng đất nông nghiệp; định giá lại thường xuyên giá trị quyền sử dụng đất tại các thửa đất sao cho sát với giá thị trường; chuyển cơ chế thu hồi quyền sử dụng đất thành cơ chế mua lại quyền sử dụng đất theo nguyên tắc thị trường.

Khuyến nghị 4: Triệt để áp dụng nguyên tắc thị trường trong quản lý tài sản công đầu tư vào lĩnh vực sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp.

Cụ thể, mọi tài sản nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp phải được định giá thị trường để tính đúng tính đủ giá trị vốn nhà nước, cũng

như các chi phí liên quan của doanh nghiệp nhằm tạo quyền tự do định giá và tránh biến dạng thị trường; khẩn trương hình thành và vận hành các mô hình chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu với DNNN, tách bạch với chức năng quản lý hành chính nhà nước....

Đối với quản lý tài sản công tại các cơ quan hành chính sự nghiệp, cần thực hiện đúng và đầy đủ pháp luật hiện hành; nghiên cứu và tiến tới triển khai thực hiện các mô hình cơ quan quản lý tài sản công chuyên trách, chuyên nghiệp, độc lập.

Đối với mọi loại tài sản công, cần xây dựng được một hệ thống cơ sở dữ liệu tập trung, thống nhất, chính xác, cập nhật, công khai hóa và phải trả lời được câu hỏi: Việt Nam đang có tài sản công nào, do ai quản lý, ai sử dụng, giá trị thị trường (hoặc giá trị quy đổi thị trường) là bao nhiêu, hiệu quả sử dụng như thế nào, v.v. Đây là cơ sở quan trọng cho các quyết định phân bổ và tái cấu trúc tài sản công cho nền kinh tế Việt Nam trong từng thời kỳ.

Khuyến nghị 5: Thay đổi mô hình tổ chức để thực hiện quyền tài sản đối với DNNN theo hướng tập trung và thống nhất vào một số ít đầu mối.

Theo quy định mới của Luật Doanh nghiệp 2014, DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, được tổ chức dưới hình thức công ty TNHH một thành viên. Để quản trị tốt loại doanh nghiệp này, đòi hỏi việc thực hiện chức năng của chủ sở hữu nhà nước phải tập trung và thống nhất, cần có đầu mối chịu trách nhiệm. Mặt khác, nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp yêu cầu tách biệt thực hiện các quyền chủ sở hữu với các chức năng khác của cơ quan quản lý nhà nước, đồng thời có thể tập trung nguồn lực để làm tốt chức năng quản lý nhà nước, vừa nâng cao hiệu quả chức năng chủ sở hữu nhà nước. Hai yêu cầu nêu trên đặt ra sự cần thiết phải chuyên nghiệp hóa bộ máy cơ quan chủ sở hữu. Cơ quan chủ sở hữu phải có bộ máy chuyên trách với các kỹ năng và công cụ thực hiện chức năng chủ sở hữu và tách biệt với thực hiện các chức năng hoạch định chính sách và chức năng giám sát, quản lý thị trường. Chúng tôi cho rằng tốt nhất Chính phủ nên thành lập một cơ quan chuyên trách thực hiện

chức năng chủ sở hữu để giải phóng các Bộ quản lý nhà nước khỏi chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Tài liệu tham khảo

1. Acemoglu, D. và J.A. Robinson, 2012. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Business.
2. Alchian, A., 1977. *Economic Forces at Work*. Indianapolis: Liberty Press.
3. Baltzer, K., 1998. *Property Rights and the Use of Natural Resources*. Institute of Economics, University of Copenhagen.
4. Bộ Tài nguyên và Môi trường, 2015. *Báo cáo công tác quản lý nhà nước về khoáng sản năm 2014 và 6 tháng đầu năm 2015*. [Http://www.monre.gov.vn](http://www.monre.gov.vn) ngày 20/7/2015.
5. Cardiff Partnership Board Scrutiny Panel, 2013. *Public Sector Asset Management*.
6. CIEM, 2015. *Doanh nghiệp nhà nước và méo mó thị trường*. Báo cáo của Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam. <http://rcv.gov.vn>
7. Đậu Anh Tuấn và cộng sự, 2015. “Xây dựng hệ thống pháp luật kinh tế thân thiện thị trường”, trong Đinh Tuấn Minh và Phạm Thế Anh (ed.), *Báo cáo phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014*, Nxb Tri thức.
8. Department of Treasury and Finance (Victorian Government, Australia), 1995. *The Asset Management Series*.
9. Đinh Trọng Thắng (2002). “Sở hữu tư nhân về đất đai hay về quyền sử dụng đất đai: kinh nghiệm quốc tế và một vài liên hệ với Việt Nam”, *Tạp chí tài chính*, (7).
10. Grinlinton, D., 2009. *Evolution, Adaptation and Invention: Property Rights in Natural Resources in a Changing World*. The University of Auckland.
11. Grubišić, M., M. Nušinović và G. Roje, 2009. “Towards Efficient Public Sector Asset Management”. *Financial Theory and Practice*, 33(3): 329-362.
12. Hall, R. và C. Jones, 1999. “Why do some countries produce so

- much more output per worker than others?”, National Bureau of Economic Research.
13. Keefer, P. và S. Knack, 2002. “Polarization, politics and property rights: Links between inequality and growth”, *Public Choice*, 111, pp.127-154.
 14. Kerekes, C.B. và C.R. Williamson, 2008. “Unveiling de Soto’s mystery: property rights, capital formation, and development”, *Journal of Institutional Economics*, 4(33), pp.299–325.
 15. Knack, S. và P. Keefer, 2002. “Institutions and Economic Performance: Cross country test using alternative measures”, *Economics and Politics*, 7(3): 207-227.
 16. Landsberg, E. B., 2004. “The Nonprofit Paradox: For-Profit Business Models in the Third Sector” [online]. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 6(2), Available from: [http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol6iss2/special_7.htm].
 17. Larson, A. 2004. “Formal Decentralization and the Imperative of Decentralization ‘From Below’: A Case Study of Natural Resource Management in Nicaragua”. Trong Ribot, J. and A. Larson (eds.) *Decentralization of natural resources: Experiences in Africa, Asia and Latin America*. London: Frank Cass.
 18. Locke, A., 2013. “Property rights and development briefing: Property rights and economic Growth”. Overseas Development Institute.
 19. Lockwood, M., J. Davidson, A. Curtis, E. Stratford & R. Griffith, 2010. *Governance Principles for Natural Resource*. <http://dx.doi.org>
 20. Marchak, M.P. 1998. Who Owns Natural Resources in the United States and Canada?. North America Series.
 21. Nguyễn Cảnh Nam, 2014. “Một số vấn đề về thị trường than trong nước”. <http://www.vinacomin.vn>
 22. Nguyễn Đình Cung, 2014. Đổi mới tư duy và tháo bỏ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Dự án Hỗ trợ tái cơ cấu kinh tế nâng cao năng lực cạnh tranh Việt Nam. <http://rcv.gov.vn>
 23. OECD, 2015. *State-Owned Enterprise Governance A Stocktaking of Government Rationales for Enterprise Ownership*. OECD Publisher.

24. RICS, 2008. *Public Sector Asset Management Guidelines: A guide to best practice*.
25. Salmon, G., M. Sundström, và K. Zilliacus, 2005. "Environmental Management and Natural Resource Allocation - Frameworks of New Zealand, Sweden and Finland: A Comparative Description". Ecologic Research Report No 1, June 2005.
26. Schlager, E. và E. Ostrom, 1992. "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis". *Land Economics*, 68(3): 249-62.
27. Trần Kim Chung (2014). "Tổng quan thị trường bất động sản Việt Nam 2014 và triển vọng", *Kinh tế phát triển*, (210).
28. USAID, 2006. *The role Property rights in natural Resource Management of the Rural Poor*. Washington DC.
29. Swaney, J.A., 1990, "Common property, reciprocity, and community", *Journal of Economic Issues*, 24, 451-462.
30. Yusdira, Y. 2013. *The effectiveness of public sector asset management in Malaysia*. Masters by Research thesis, Queensland University of Technology.

PHỤ LỤC CHƯƠNG 4

TỔNG QUAN HỆ THỐNG QUYỀN TÀI SẢN HIỆN NAY Ở VIỆT NAM

1. Cơ sở pháp lý

Quyền tài sản ở Việt Nam đã được những văn bản pháp lý có hiệu lực cao nhất xác lập, điều chỉnh và bảo vệ. Hiến pháp 2013 quy định mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác; tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm. Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ. 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. 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 là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý. Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của pháp luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ.

Hộp A4.1. Các quyền tài sản quan trọng theo Bộ Luật dân sự Việt Nam 2015***Quyền tài sản và quyền sở hữu:***

Quyền tài sản là quyền trị giá được bằng tiền và có thể chuyển giao trong giao dịch dân sự, kể cả quyền sở hữu trí tuệ.

Quyền sở hữu bao gồm quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt tài sản của chủ sở hữu theo quy định của pháp luật.

Chủ sở hữu là cá nhân, pháp nhân, chủ thể khác có đủ ba quyền là quyền chiếm hữu, quyền sử dụng, quyền định đoạt tài sản.

Chủ sở hữu được thực hiện mọi hành vi theo ý chí của mình đối với tài sản nhưng không được gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của người khác.

Quyền sở hữu của cá nhân, pháp nhân và chủ thể khác được pháp luật công nhận và bảo vệ. Không ai có thể bị hạn chế, bị tước đoạt trái pháp luật quyền sở hữu đối với tài sản của mình. Chủ sở hữu có quyền tự bảo vệ, ngăn cản bất kỳ người nào có hành vi xâm phạm quyền sở hữu của mình, truy tìm, đòi lại tài sản bị người khác chiếm hữu, sử dụng, định đoạt không có căn cứ pháp luật.

Hình thức sở hữu:

Trên cơ sở chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, các hình thức sở hữu bao gồm sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, sở hữu chung, sở hữu của tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, sở hữu của tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp, tổ chức xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

Người không phải là chủ sở hữu chỉ có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản không thuộc quyền sở hữu của mình theo thỏa thuận với chủ sở hữu tài sản đó hoặc theo quy định của pháp luật. Gồm: quyền sử dụng đất; quyền sử dụng hạn chế bất động sản liền kề; các quyền khác theo thỏa thuận hoặc theo quy định của pháp luật.

Quyền chiếm hữu:

Quyền chiếm hữu là quyền nắm giữ, quản lý tài sản.

Trong trường hợp chủ sở hữu chiếm hữu tài sản thuộc sở hữu của mình thì chủ sở hữu được thực hiện mọi hành vi theo ý chí của mình để nắm giữ, quản lý tài sản nhưng không được trái pháp luật, đạo đức xã hội. Việc chiếm hữu của chủ sở hữu không bị hạn chế, gián đoạn về thời gian, trừ trường hợp chủ sở hữu chuyển giao việc chiếm hữu cho người khác hoặc pháp luật có quy định khác.

Khi chủ sở hữu ủy quyền quản lý tài sản cho người khác thì người được ủy quyền thực hiện quyền chiếm hữu tài sản đó trong phạm vi, theo cách thức, thời hạn do chủ sở hữu xác định.

Khi chủ sở hữu giao tài sản cho người khác thông qua giao dịch dân sự mà nội dung không bao gồm việc chuyển quyền sở hữu thì người được giao tài sản phải thực hiện việc chiếm hữu tài sản đó phù hợp với mục đích, nội dung của giao dịch. Người được giao tài sản có quyền sử dụng tài sản được giao, được chuyển quyền chiếm hữu, sử dụng tài sản đó cho người khác, nếu được chủ sở hữu đồng ý.

Quyền sử dụng:

Quyền sử dụng là quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản.

Trong trường hợp chủ sở hữu thực hiện quyền sử dụng tài sản thuộc sở hữu của mình thì chủ sở hữu được khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản theo ý chí của mình nhưng không được gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của người khác.

Quyền sử dụng của người không phải là chủ sở hữu: Quyền sử dụng tài sản có thể được chuyển giao cho người khác thông qua hợp đồng hoặc theo quy định của pháp luật. Người không phải là chủ sở hữu có quyền sử dụng tài sản đúng tính năng, công dụng, đúng phương thức. Người chiếm hữu không có căn cứ pháp luật nhưng ngay tình cũng có quyền khai thác công dụng, hưởng hoa lợi, lợi tức từ tài sản theo quy định của pháp luật.

Quyền định đoạt:

Quyền định đoạt là quyền chuyển giao quyền sở hữu tài sản hoặc từ bỏ quyền sở hữu đó.

Chủ sở hữu có quyền bán, trao đổi, tặng cho, cho vay, để thừa kế, từ bỏ hoặc thực hiện các hình thức định đoạt khác phù hợp với quy định của pháp luật đối với tài sản.

Người không phải là chủ sở hữu tài sản chỉ có quyền định đoạt tài sản theo ủy quyền của chủ sở hữu hoặc theo quy định của pháp luật. Người được chủ sở hữu ủy quyền định đoạt tài sản phải thực hiện việc định đoạt phù hợp với ý chí, lợi ích của chủ sở hữu.

Quyền định đoạt chỉ bị hạn chế trong trường hợp do pháp luật quy định. Khi tài sản đem bán là di tích lịch sử, văn hóa thì Nhà nước có quyền ưu tiên mua. Trong trường hợp pháp nhân, cá nhân, chủ thể khác có quyền ưu tiên mua đối với tài sản nhất định theo quy định của pháp luật thì khi bán tài sản, chủ sở hữu phải dành quyền ưu tiên mua cho các chủ thể đó.

2. Chế độ sở hữu và thể chế bảo vệ quyền tài sản

Tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước:

Tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước bao gồm đất đai, rừng tự nhiên, rừng trồng có nguồn vốn từ NSNN, núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi tự nhiên ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phần vốn và tài sản do Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác do pháp luật quy định.

Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước. Chính phủ thống nhất quản lý và bảo đảm sử dụng đúng mục đích, hiệu quả và tiết kiệm tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước.

Việc quản lý, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước được thực hiện trong phạm vi và theo trình tự do pháp luật quy định.

Khi tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước được đầu tư vào DNNN thì Nhà nước thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản đó theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp. DNNN có quyền quản lý, sử dụng vốn, đất đai, tài nguyên và các tài sản khác do Nhà nước đầu tư theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp.

Khi tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước được giao cho cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang thì Nhà nước thực hiện quyền kiểm tra, giám sát việc quản lý, sử dụng tài sản đó. Cơ quan nhà nước, đơn vị vũ trang có quyền quản lý, sử dụng đúng mục đích, theo quy định của pháp luật đối với tài sản được Nhà nước giao.

Khi tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước được giao cho tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp thì Nhà nước thực hiện quyền kiểm tra, giám sát việc quản lý, sử dụng tài sản đó. Tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp có quyền quản lý, sử dụng tài sản được Nhà nước giao đúng mục đích, phạm vi, theo cách thức, trình tự do

pháp luật quy định phù hợp với chức năng, nhiệm vụ được quy định trong điều lệ.

Quyền của doanh nghiệp, hộ gia đình, tổ hợp tác và cá nhân đối với việc sử dụng, khai thác tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước: Trong trường hợp pháp luật có quy định và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền cho phép, doanh nghiệp, hộ gia đình, tổ hợp tác và cá nhân được sử dụng đất, khai thác nguồn lợi thủy sản và tài nguyên khác thuộc hình thức sở hữu nhà nước và phải sử dụng, khai thác đúng mục đích, có hiệu quả, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ đối với Nhà nước theo quy định của pháp luật.

Tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước chưa được giao cho tổ chức, cá nhân quản lý: Đối với tài sản thuộc hình thức sở hữu nhà nước mà chưa được giao cho tổ chức, cá nhân quản lý thì Chính phủ tổ chức thực hiện việc bảo vệ, điều tra, khảo sát và lập quy hoạch đưa vào khai thác.

Sở hữu tư nhân:

Sở hữu tư nhân là sở hữu của cá nhân đối với tài sản hợp pháp của mình, bao gồm sở hữu cá thể, sở hữu tiểu chủ, sở hữu tư bản tư nhân.

Tài sản hợp pháp thuộc hình thức sở hữu tư nhân không bị hạn chế về số lượng, giá trị. Cá nhân không được sở hữu đối với tài sản mà pháp luật quy định không thể thuộc hình thức sở hữu tư nhân.

Cá nhân có quyền chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc sở hữu của mình nhằm phục vụ nhu cầu sinh hoạt, tiêu dùng hoặc sản xuất, kinh doanh và các mục đích khác phù hợp với quy định của pháp luật. Việc chiếm hữu, sử dụng, định đoạt tài sản thuộc hình thức sở hữu tư nhân không được gây thiệt hại hoặc làm ảnh hưởng đến lợi ích của Nhà nước, lợi ích công cộng, quyền, lợi ích hợp pháp của người khác.

Sở hữu chung:

Sở hữu chung là sở hữu của nhiều chủ sở hữu đối với tài sản, bao gồm sở hữu chung theo phần và sở hữu chung hợp nhất. Tài sản thuộc hình thức sở hữu chung là tài sản chung.

Quyền sở hữu chung được xác lập theo thỏa thuận của các chủ sở hữu, theo quy định của pháp luật hoặc theo tập quán.

Sở hữu chung của cộng đồng là sở hữu của dòng họ, thôn, ấp, làng, bản, buôn, sóc, cộng đồng tôn giáo và các cộng đồng dân cư khác đối với tài sản được hình thành theo tập quán, tài sản do các thành viên của cộng đồng cùng nhau đóng góp, quyên góp, được tặng cho chung hoặc từ các nguồn khác phù hợp với quy định của pháp luật nhằm mục đích thỏa mãn lợi ích chung hợp pháp của cả cộng đồng.

Tài sản chung của cộng đồng là tài sản chung hợp nhất.

Bảo vệ quyền sở hữu:

Chủ sở hữu, người chiếm hữu hợp pháp có quyền yêu cầu Tòa án, cơ quan, tổ chức có thẩm quyền khác buộc người có hành vi xâm phạm quyền sở hữu, quyền chiếm hữu phải trả lại tài sản, chấm dứt hành vi cản trở trái pháp luật việc thực hiện quyền sở hữu, quyền chiếm hữu và yêu cầu bồi thường thiệt hại.

Chủ sở hữu, người chiếm hữu hợp pháp có quyền tự bảo vệ tài sản thuộc sở hữu của mình, tài sản đang chiếm hữu hợp pháp bằng những biện pháp theo quy định của pháp luật như: Quyền đòi lại tài sản, quyền yêu cầu ngăn chặn hoặc chấm dứt hành vi cản trở trái pháp luật đối với việc thực hiện quyền sở hữu, quyền chiếm hữu hợp pháp, quyền yêu cầu bồi thường thiệt hại...

NHÀ XUẤT BẢN TRI THỨC
53 Nguyễn Du - Quận Hai Bà Trưng - Hà Nội
Điện thoại: (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)

**TỪ NHÀ NƯỚC ĐIỀU HÀNH
SANG NHÀ NƯỚC
KIẾN TẠO PHÁT TRIỂN**

Chịu trách nhiệm xuất bản:
CHU HẢO

Biên tập:
Trương Đức Hùng, Phạm Tuyết Nga
Trình bày bìa và nội dung:
Trần Thị Tuyết

Đối tác liên kết xuất bản:
Viện Friedrich Naumann - 28 Tô Ngọc Vân, Tây Hồ, Hà Nội

In 1.000 bản, khổ 16x24cm
Tại Xí nghiệp in Nhà xuất bản Văn hóa dân tộc. 128c/22 Đại La, Hà Nội.
XNĐKXB số 1698-2016/CXBIPH/1-21/TrT.
Quyết định xuất bản số 24/QĐLK - NXB TrT ngày 28/6/2016.
In xong và nộp lưu chiểu năm 2016. ISBN: 978-604-943-386-3.