

CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM: NHÌN LẠI ĐỂ BƯỚC TIẾP

Nguyễn Đình Cung*, Nguyễn Thị Luyến**

Tóm tắt:

Thực tiễn đổi mới kinh tế gần 30 năm qua ở nước ta đã chứng tỏ mỗi khi có cải cách thể chế kinh tế mạnh mẽ theo cơ chế thị trường thì nền kinh tế lại có thêm động lực để tăng trưởng và phát triển. Tuy nhiên, trong bối cảnh kinh tế trong và ngoài nước có nhiều thay đổi, dư địa để phát triển từ cuộc cải cách năm 1986 đã hầu như không còn, nhiều "nút thắt" về thể chế kinh tế đã xuất hiện, đòi hỏi phải có những cải cách thể chế kinh tế thị trường tiếp theo. Thực tế, thời gian qua, cải cách thể chế kinh tế đã được đẩy mạnh và được coi là một trong ba khâu đột phá chiến lược. Sau khi điểm qua quan niệm và mục tiêu của cải cách thể chế kinh tế thị trường, đánh giá khái quát về một số kết quả cải cách thể chế kinh tế thị trường ở nước ta thời gian qua, bài viết sẽ tập trung xác định một số "nút thắt" thể chế kinh tế chủ yếu làm cản trở quá trình đổi mới, phát triển kinh tế nước ta. Trên cơ sở đó, bài viết sẽ đề xuất một số giải pháp tiếp tục cải cách thể chế kinh tế trong thời gian tới.

Từ khóa: thể chế kinh tế, cải cách, thị trường, doanh nghiệp

1. Cải cách thể chế kinh tế thị trường: Quan niệm và mục tiêu

Có rất nhiều cách hiểu khác nhau về thể chế và thể chế kinh tế. Theo nghĩa rộng, thể chế kinh tế gồm ba bộ phận cấu thành, đó là: quy chế (pháp luật và các quy tắc, quy định khác), thiết chế (các chủ thể tham gia thị trường) và cơ chế vận hành. Theo nghĩa hẹp, thể chế là tập hợp các quy tắc chính thức và không chính thức điều chỉnh hành vi, ứng xử kinh tế của con người¹ hay thể chế là tập hợp các quy tắc, luật lệ chính thức và phi chính thức tạo thành khuôn khổ cho quan hệ và trao đổi của con người, tạo đòn bẩy khuyến khích các thành viên của xã hội². Tuy nhiên, tựu chung lại, có thể hiểu, thể chế là các quy tắc, luật

lệ (chính thức, phi chính thức, khách quan, chủ quan,...) tạo thành khuôn khổ điều chỉnh hành vi của tổ chức, cá nhân trong xã hội và những hành vi đó thường được định hướng bởi hệ thống khuyến khích do thể chế tạo ra. Thể chế trong bài viết này được hiểu theo nghĩa hẹp như trình bày trên đây.

Cải cách thể chế kinh tế thị trường là quá trình thiết lập, bổ sung và thay đổi hệ thống các quy tắc, luật lệ, trước hết là các quy tắc luật lệ chính thức; cùng với việc xây dựng các định chế thị trường. Cải cách thể chế kinh tế thị trường ở nước ta nhằm thúc đẩy quá trình đổi mới kinh tế, chuyển đổi mạnh mẽ nền kinh tế sang kinh tế thị trường hiện đại, đầy đủ theo các chuẩn mực được quốc tế thừa nhận. Cải cách thể chế kinh tế thị trường làm thay đổi vai trò, chức năng của thị trường và quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, làm cho thị trường, nhất là thị trường các yếu tố sản xuất hoạt động đầy đủ và trở thành yếu tố quyết định trong phân bổ nguồn lực xã hội.

Cải cách thể chế kinh tế thị trường phải hướng tới đạt được các mục tiêu sau: (i) Bảo vệ được một cách chắc chắn và hiệu quả sở hữu tài sản và quyền sở hữu tài sản của cá nhân và tổ chức; (ii) Đảm bảo được quyền tự do kinh doanh cho người dân và doanh nghiệp; (iii) Giảm rủi ro, tăng mức độ an toàn pháp lý; giảm chi phí tuân thủ, mở rộng cơ hội và khuyến khích sáng tạo kinh doanh; (iv) Giảm rủi ro, tăng ổn định thương mại và giảm chi phí giao dịch thị trường; (v) Tạo lập và mở rộng quy mô và phạm vi hoạt động của các loại thị trường; tháo gỡ các nút thắt, tạo điều kiện cho thị trường hoạt động tốt hơn, cạnh tranh hơn; (vi) Tăng cường kỷ luật thị trường, kỷ luật ngân sách; tăng cường minh bạch và trách nhiệm giải trình; và (vii) Thiết lập

*Nguyễn Đình Cung, Tiến sĩ, Viện trưởng Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương.

**Nguyễn Thị Luyến, Tiến sĩ, Phó trưởng ban, Ban Cải cách và phát triển doanh nghiệp, CIEM.

¹ Ngân hàng Thế giới (2003)

² Quy tắc quốc tế (2002)

cơ cấu và khung quản trị quốc gia thúc đẩy cải cách kinh tế và đảm bảo các loại thị trường vận hành theo đúng các nguyên tắc và quy luật của chúng

2. Cải cách thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam: Một số kết quả nổi bật

Thời gian qua, nhiều hoạt động nhằm cải cách thể chế kinh tế thị trường ở nước ta đã được khởi xướng và triển khai thực hiện. Ngoài Hiến pháp (bổ sung, sửa đổi), hàng loạt luật quan trọng tạo khuôn khổ pháp lý kinh doanh đã được thông qua³ theo hướng củng cố thêm các nền tảng của kinh tế thị trường, các định chế thị trường, xác định rõ hơn vai trò của nhà nước và mối quan hệ với thị trường. Những cải cách thể chế kinh tế gần đây và một số kết quả nổi bật như sau:

Một là, đặt nền tảng pháp lý vững chắc cho quyền tự do kinh doanh của người dân thông qua sửa đổi Hiến pháp, đặc biệt tại Điều 33 Hiến pháp 2013 đã quy định “*mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành, nghề mà pháp luật không cấm*”. Quy định này của Hiến pháp 2013 đã đặt nền tảng pháp lý vững chắc cho quyền tự do kinh doanh của người dân, một yếu tố cơ bản không thể thiếu của kinh tế thị trường.

Hai là, cải thiện điều kiện gia nhập thị trường và môi trường đầu tư, kinh doanh thông qua việc Chính phủ, với vai trò kiến tạo phát triển, đã đề xuất những nội dung sửa đổi của Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư. Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư được Quốc hội thông qua đã tạo ra hàng loạt những thay đổi tích cực về thể chế kinh tế như: (i) Giảm đáng kể ngành nghề kinh doanh có điều kiện, từ khoảng 398 ngành xuống còn 267 ngành; (ii) Xác định rõ hơn danh mục ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh và số lượng ngành, nghề cấm đầu tư kinh doanh cũng giảm đáng kể, từ 49 xuống còn 6 ngành; (iii) Tiếp tục đơn giản hóa và giảm rào cản gia nhập thị trường thông qua việc tích hợp 5

thủ tục đăng ký khởi sự doanh nghiệp thành một thủ tục, giúp giảm được 5 thủ tục, chỉ còn lại 5 thủ tục với thời gian khoảng 16 ngày (thay vì 10 thủ tục và 34 ngày như trước đây); (iv) Thiết lập chế độ “doanh nghiệp được quyền tự do kinh doanh tất cả các ngành, nghề luật không cấm”, tạo điều kiện cho doanh nghiệp tận dụng hết tiềm năng và cơ hội kinh doanh để phát triển thông qua việc không yêu cầu doanh nghiệp ghi ngành trong giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; (v) Đổi mới quản trị công ty phù hợp và tương thích với thông lệ quốc tế tốt; bảo vệ nhà đầu tư,...

Ba là, giảm bớt chi phí tuân thủ pháp luật cho doanh nghiệp thông qua cải cách thủ tục hành chính chuyên sâu theo ngành và lĩnh vực, như đất đai, đầu tư xây dựng, môi trường, khởi sự kinh doanh, thuế, hải quan... Điển hình là trong hai năm liền (2014, 2015), Chính phủ đã ban hành hai nghị quyết số 19/NQ-CP (ngày 18 tháng 3 năm 2014 và ngày 12 tháng 3 năm 2015) về một số nhiệm vụ, giải pháp cải thiện môi trường kinh doanh nâng cao năng lực cạnh tranh. Hai nghị quyết này đã đặt ra mục tiêu khá cụ thể về chỉ số năng lực cạnh tranh của môi trường kinh doanh Việt Nam phải đạt đến hết năm 2015 và 2016.

Kết quả bước đầu thực hiện hai nghị quyết rất đáng khích lệ, như: rút ngắn thời gian tiếp cận điện năng còn tối đa 70 ngày, giảm thời gian nộp thuế (gồm thuế và bảo hiểm xã hội) xuống còn 171 giờ/ năm; giảm thời gian xuất khẩu xuống còn 14 ngày và nhập khẩu còn 13 ngày,...

Bốn là, pháp luật về đất đai có những đổi mới theo hướng quản trị tốt thông qua một số thay đổi quan trọng của Hiến pháp năm 2013 như: (i) Đất đai được coi là nguồn lực quan trọng để phát triển đất nước và được quản lý theo pháp luật; (ii) Tổ chức, cá nhân không chỉ được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, mà còn được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất; và quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ; (iii) Người sử dụng

³ Như Luật Doanh nghiệp (số 68/2014/QH13); Luật Đầu tư (số 67/2014/QH13); Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (số 69/2014/QH13); Luật Phá sản (số 51/2014/QH13); Luật Đất đai (số 45/2013/QH13); Luật Đấu thầu (số 43/2013/QH13); Luật Đầu tư công (số 49/2014/QH13); Luật Ngân sách nhà nước (số 85/2015/QH13); Luật Tổ chức chính phủ (số 76/2015/QH13); Luật Tổ chức chính quyền địa phương (số 75/2015/QH13),...

⁴ Ngân hàng Thế giới đánh giá các chỉ số này tương ứng là 115 ngày, 872 giờ/ năm, 21 ngày và 21 ngày

đất được chuyển nhượng quyền sử dụng đất, kể cả quyền sử dụng đất do Nhà nước giao; và thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật; (iv) Phạm vi và thẩm quyền thu hồi đất của cơ quan nhà nước đã được xác định rõ; thu hẹp lại đáng kể so với thực tế của nhiều năm qua. Đối với các dự án kinh tế - xã hội, chỉ thu hồi đất cho các dự án phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia; việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật.

Như vậy, tuy đất đai vẫn thuộc sở hữu toàn dân, nhưng quyền sử dụng đất ở mức độ nhất định đã 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.

Bên cạnh đó, Luật Đất đai 2013 đã có những đổi mới, hướng tới áp dụng quản trị tốt như các quy định về công bố công khai quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; sự tham gia của người dân trong việc chuẩn bị quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất và phương án bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; quyền của người dân trong giám sát việc quản lý và sử dụng đất; trách nhiệm của công chức, viên chức trong tiếp nhận và xử lý ý kiến của người dân trong quá trình giám sát,...

Năm là, nâng cao chất lượng quản trị nhà nước, siết chặt kỷ luật ngân sách và tăng trách nhiệm giải trình đối với quyết định và phân bổ vốn đầu tư được thể hiện qua Luật Đầu tư công và Luật Đầu thầu (sửa đổi). Luật Đầu tư công và Luật Đầu thầu (sửa đổi) đã bước đầu siết chặt kỷ luật ngân sách đối với đầu tư từ ngân sách nhà nước và trái phiếu Chính phủ; tăng cường trách nhiệm giải trình của các cơ quan nhà nước có liên quan trong lựa chọn, quyết định đầu tư và phân bổ vốn đầu tư, làm giảm và thu hẹp mức độ méo mó, sai lệch trong huy động và phân bổ vốn đầu tư.

Sáu là, tăng kỷ luật thị trường đối với doanh nghiệp nhà nước (DNNN), nâng cao năng lực quản trị và cải cách DNNN thông qua việc Chính phủ yêu cầu các DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế đầy mạnh tái cơ cấu toàn diện, đổi mới quản trị, cổ phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành. Chính phủ đã xác định cụ thể hơn

ngành, nghề lĩnh vực kinh doanh đối với DNNN, thu hẹp đáng kể phạm vi đầu tư, kinh doanh của DNNN; đã ban hành được hệ thống văn bản điều chỉnh hoạt động của DNNN, phục vụ tái cơ cấu DNNN, đặc biệt cổ phần hoá DNNN.

3. Một số “nút thắt” thể chế kinh tế cản trở cải cách, chuyển đổi kinh tế nước ta

Mặc dù đã có những cải cách đáng ghi nhận và đạt được một số kết quả đáng khích lệ trên, nhưng hiện vẫn còn nhiều “nút thắt” thể chế, kìm hãm quá trình cải cách và phát triển kinh tế nước ta, cụ thể:

Một là, hệ thống luật pháp thiếu tính ổn định, thường xuyên thay đổi, gây bất lợi cho các chủ thể thị trường

Thực tế, đã từ lâu, cộng đồng doanh nghiệp, cả trong và ngoài nước đều cho rằng hệ thống pháp luật ở nước ta thiếu ổn định, thường xuyên thay đổi, gây bất lợi, ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

Hệ thống pháp luật Việt Nam gồm luật, pháp lệnh, nghị định, quyết định của Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và thông tư (thông tư liên tịch) của các bộ,... với số lượng khá lớn mỗi loại. Tuy nhiên, nội dung các văn bản thường xuyên thay đổi, đặc biệt là các thông tư, đã tác động trực tiếp đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và cuộc sống của người dân. Chính hệ thống pháp luật thiếu ổn định và khó tiên liệu đã tạo ra những bất lợi đối với môi trường kinh doanh như rườ ròi chính sách, rườ ròi pháp lý đối với đầu tư, kinh doanh và nguy cơ dẫn đến hành chính hóa, hình sự hóa các vấn đề kinh tế, dân sự; có thể ảnh hưởng đến kế hoạch kinh doanh, kế hoạch đầu tư phát triển của doanh nghiệp,...

Hai là, pháp luật về kinh doanh có điều kiện vẫn còn phức tạp, tạo rào cản gia nhập thị trường

Có một thực tế, gần như với mỗi ngành quan trọng của nền kinh tế đều có ít nhất một luật về ngành đó. Bằng việc quy định thêm các điều kiện đặc thù cho ngành đã tạo thêm các rào cản gia nhập thị trường đối với ngành nghề có liên quan, làm cho gia nhập thị trường trở nên khó khăn, tốn kém hơn. Luật Đầu tư đã xác định danh mục 267 ngành, nghề kinh doanh có điều

kiện nhưng theo kết quả rà soát, phân loại của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), tương ứng với 267 ngành, nghề này có đến 6.475 điều kiện kinh doanh thuộc các cấp độ khác nhau, trong đó 3.299 điều kiện hiện đang quy định tại 170 Thông tư, Quyết định của các Bộ. Theo quy định của Luật Đầu tư 2014 thì 3.299 điều kiện này sẽ đương nhiên bị bãi bỏ và hết hiệu lực thi hành kể từ ngày 1 tháng 7 năm 2016. Như vậy, quy định về điều kiện kinh doanh vẫn còn khá phức tạp, không chỉ làm hạn chế quyền tự do kinh doanh, gia nhập thị trường, mà còn tạo ra sự thiếu công bằng trong việc tiếp cận các quyền kinh doanh; hệ thống các quy định về điều kiện kinh doanh kết hợp với cách thức và công cụ quản lý nhà nước không còn phù hợp đang hạn chế, thậm chí triệt tiêu sáng tạo trong hoạt động kinh doanh; làm cho môi trường hoạt động sáng tạo, có cách làm khác so với quy định về điều kiện kinh doanh đều trở nên phi pháp, không thể thực hiện được. v.v. Ngoài ra, chính các quy định bất hợp lý về điều kiện kinh doanh đã và đang góp phần tạo ra những tín hiệu thị trường sai lệch, dẫn tới sai lệch trong phân bổ và sử dụng nguồn lực của nền kinh tế.

Ba là, pháp luật về đất đai còn phức tạp, chưa thực sự tạo thuận lợi cho hình thành và phát triển tất cả thị trường quyền sử dụng đất.

Mặc dù Hiến pháp và Luật Đất đai có nhiều thay đổi tích cực như đề cập ở trên nhưng cần phải có thời gian và nỗ lực để hiện thực hóa những thay đổi đó. Trên thực tế, pháp luật về đất đai ở nước ta vẫn nhiều về số lượng văn bản, phức tạp, chồng chéo và chưa thân thiện với thị trường về nội dung. Đất đai và các vấn đề liên quan đến đất đai được quy định tại 21 luật (gồm Luật Đất đai và 20 Luật khác), 01 Nghị quyết Quốc hội; 22 Nghị định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai và Nghị định có điều chỉnh đến các vấn đề liên quan đến đất đai; 12 Chỉ thị và 17 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ, hơn 230 thông tư của các bộ và quyết định của các Bộ trưởng trong quản lý đất đai.

Ngoài ra, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương cũng ban hành theo thẩm quyền các văn bản quy định cụ thể để thực hiện

Luật Đất đai tại địa phương về các lĩnh vực quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; về đăng ký, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; về giá đất, tiền sử dụng đất, tiền thuê đất; về thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ và tái định cư; xử phạt vi phạm hành chính;...

Chính pháp luật có liên quan và cách thức quản lý nhà nước về đất đai về cơ bản đã làm cho thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất không thể tồn tại; thị trường thứ cấp bị hành chính hóa; rủi ro cao, chi phí cao, thậm chí nhiều loại giao dịch không thể thực hiện được. Nói cách khác, thị trường quyền sử dụng đất về cơ bản không phải là yếu tố phân bổ, chi phối sử dụng đất, một nguồn tài nguyên ngày càng hiếm và đắt đỏ, ở nước ta.

Bốn là, chưa thiết lập được đầy đủ thể chế thị trường cạnh tranh đối với các ngành hạ tầng mạng, nhất là ngành năng lượng điện.

Gần đây, Chính phủ đã thực hiện nhiều cải cách theo định hướng thị trường như xóa bỏ bao cấp, trợ cấp chéo giữa than và điện, minh bạch hóa giá thành điện và xác định giá điện theo nguyên tắc thị trường,... Tuy nhiên, so với yêu cầu phát triển thể chế kinh tế thị trường đối với các ngành công nghiệp mạng, nhất là ngành năng lượng điện, hệ thống hiện nay vẫn còn một số khiếm khuyết cơ bản như: (i) Chưa tách biệt rõ giữa sản xuất điện, truyền tải điện và phân phối điện, dẫn đến tình trạng độc quyền tự nhiên trở thành độc quyền doanh nghiệp; (ii) Chưa thiết lập thể chế hợp lý giám sát thị trường để vừa kiểm soát được các hoạt động độc quyền tự nhiên (truyền tải điện), vừa đảm bảo cạnh tranh công bằng trong sản xuất và phân phối điện; (iii) Giá điện tuy đã điều chỉnh linh hoạt hơn theo thị trường; nhưng chưa được xác định theo quan hệ cung cầu thị trường.

Thể chế kinh tế hiện hành chưa thực sự tạo môi trường và điều kiện thuận lợi để khuyến khích và thu hút tham gia của tư nhân vào sản xuất và phân phối điện, hình thành thị trường điện cạnh tranh như ở nhiều nước khác.

Năm là, chưa thiết lập được đầy đủ thể chế thị trường cạnh tranh đối với các ngành hạ tầng mạng, nhất là ngành năng lượng điện.

⁴ Truyền tải điện là độc quyền tự nhiên, do Nhà nước quản lý, giám sát vì lợi ích chung của xã hội

Cải cách DNNN luôn là một nội dung quan trọng trong quá trình đổi mới gần 30 năm qua. Nhờ đó, số lượng và quy mô DNNN đã giảm mạnh và các DNNN đã trở thành một chủ thể thị trường độc lập, về cơ bản hoạt động theo cơ chế thị trường. Tuy nhiên, so với hầu hết các nền kinh tế thị trường khác, quy mô DNNN ở nước ta vẫn còn khá lớn và hoạt động trong nhiều ngành, lĩnh vực của nền kinh tế; quản trị DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty chưa tuân thủ đầy đủ theo các nguyên tắc và thông lệ thị trường tốt. Điều này có nguy cơ làm giảm hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN.

Bên cạnh đó, mặc dù Chính phủ ban hành và thực hiện quyết liệt các chính sách nhằm đẩy nhanh cơ cấu chuyển đổi DNNN và thoái vốn đầu tư ngoài ngành; tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan, kết quả chưa đạt được như kế hoạch. Thực tế đó ở mức độ nhất định đã ảnh hưởng đến tái cơ cấu DNNN nói riêng và tái cơ cấu kinh tế nói chung.

Khu vực kinh tế tư nhân chưa thể lớn lên về quy mô và chất lượng, kinh tế hộ sản xuất nhỏ, phi chính thức vẫn chiếm ưu thế. Đây đang là một lực cản đối với xây dựng và phát triển kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay. Các doanh nghiệp tư nhân chính thức ở nước ta mới được phát triển nên đa số có quy mô nhỏ và siêu nhỏ (chiếm đến hơn 97%), không khác nhiều hộ kinh doanh cá thể. Các doanh nghiệp tư nhân vẫn rất khép kín, “gia đình trị” vẫn chi phối trong tổ chức quản trị và cách thức quản lý; chưa muốn huy động sự tham gia đầu tư góp vốn và quản lý của các nhà đầu tư và quản lý từ bên ngoài. Vì vậy, ngược lại, các nhà đầu tư và quản lý (chuyên nghiệp) cũng khó có cơ hội đầu tư và làm việc tại các doanh nghiệp tư nhân nước ta.

Khu vực kinh tế tư nhân chính thức nhỏ bé, một mặt, là một trong các cản trở đối với phát triển kinh tế thị trường, mặt khác, cũng là rào cản lớn đối với quá trình tái cơ cấu, cơ cấu hóa DNNN.

Các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài về cơ bản không chịu sự chi phối của các thể chế kinh tế trong nước; phần lớn hoạt động của họ bị chi phối bởi thể chế toàn cầu hoặc thể chế của quốc gia công ty mẹ, họ phụ thuộc vào chỉ huy tập

trung từ công ty mẹ.

Như vậy, hiện đang tồn tại nhiều nút thắt thể chế kinh tế làm chậm tiến trình cải cách kinh tế ở nước ta. Do đó, cần tháo gỡ những nút thắt trên để nước ta có thể chuyển mạnh sang kinh tế thị trường.

3. Một số “nút thắt” thể chế kinh tế cản trở cải cách, chuyển đổi kinh tế nước ta

Xuất phát từ những “nút thắt” trên, một số giải pháp sau cần được triển khai thực hiện để tiếp tục cải cách thể chế kinh tế thị trường ở nước ta trong thời gian tới.

Một là, tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật kinh doanh, đảm bảo quyền tự do kinh doanh và tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh thông qua việc: (i) Khắc phục tình trạng chồng chéo, trùng lặp, mâu thuẫn giữa Luật Doanh nghiệp và luật chuyên ngành; phải coi Luật Doanh nghiệp là luật “chung”, luật “chính” về thành lập, tổ chức, quản lý và giải thể các loại doanh nghiệp. Nhóm luật đặc thù chỉ nên giới hạn gồm Luật các tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán, Luật Kinh doanh bảo hiểm; (ii) Bãi bỏ, đơn giản hóa và hợp lý hóa các quy định về điều kiện kinh doanh, giảm thiểu rủi ro, giảm chi phí và tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; tiến hành thực hiện ngay, đầy đủ và nhất quán nội dung các điều 6, 7 và 8 của Luật Đầu tư và Luật Doanh nghiệp. Thực hiện cải cách các quy định về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện và điều kiện kinh doanh tương ứng theo hướng đơn giản hóa, chỉ giữ lại những điều kiện kinh doanh thực sự cần thiết; thực hiện nhất quán và triệt để chủ trương “quản lý nhà nước là để tạo thuận lợi cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và cuộc sống của người dân”.

Hai là, bảo đảm tính ổn định, nhất quán, dự đoán được của pháp luật thông qua việc áp dụng trực tiếp các quy định của Hiến pháp, luật và pháp lệnh, thu hẹp phạm vi và thẩm quyền ban hành thông tư của các bộ, cơ quan ngang bộ, bãi bỏ việc hướng dẫn, chỉ đạo hành chính từ cơ quan cấp trên đối với cơ quan cấp dưới trong việc thực hiện các điều khoản của luật, pháp lệnh và nghị định. Thay vào đó, nên nghiên cứu, tổng kết các kinh nghiệm thực tiễn và xây dựng cuốn cẩm nang giải thích ý nghĩa, nội dung các

điều khoản của pháp luật cũng như cách thức thực hiện.

Ba là, thực hiện có hiệu quả các luật về kinh doanh, đầu tư, doanh nghiệp vừa mới ban hành, nhất là các luật tạo ra những thay đổi làm cho thị trường vận hành tốt hơn, hiệu quả hơn, khắc phục các bất bình đẳng trong môi trường kinh doanh và méo mó của thị trường; đồng thời, hoàn thiện quản trị theo thông lệ quốc tế tốt và nâng cao hiệu lực quản trị công ty, nhất là quản trị các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước như Luật Đầu tư công, Luật Đầu thầu, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Phá sản...

Bốn là, tháo bỏ một số nút thắt cơ bản về thể chế để hình thành và vận hành bình thường thị trường quyền sử dụng đất thông qua việc ban hành mới và bổ sung, sửa đổi các quy định hướng dẫn thi hành Luật Đất đai 2013, đặc biệt lưu ý hướng dẫn quy định Điều 54 Hiến pháp 2013; Thiết lập hệ thống thông tin quốc gia thống nhất về đất đai, về quyền sử dụng đất; thiết lập quy trình đăng ký quyền sử dụng đất, đăng ký giao dịch về quyền sử dụng đất; tạo thuận lợi cho mua, bán, chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tập trung, tích tụ ruộng đất để hình thành trang trại, nông trại sản xuất lớn;... Phát triển thị trường sơ cấp về quyền sử dụng đất; Ban hành và thực hiện quy trình lập quy hoạch sử dụng đất công khai, minh bạch;...

Năm là, nghiên cứu, xây dựng thể chế cho sự hình thành và vận hành thị trường năng lượng điện cạnh tranh với lộ trình cải cách cụ thể nhằm tách biệt sản xuất, truyền tải và phân phối; tách biệt và hình thành doanh nghiệp truyền tải độc lập, chuyên trách quản lý và sử dụng mạng truyền tải điện, đảm bảo công bằng và hiệu quả trong kết nối, tiếp cận mạng truyền tải và sử dụng các dịch vụ truyền tải, bảo đảm an ninh, ổn định trong cung ứng điện quốc gia.

Sáu là, tiếp tục giảm mạnh chi phí tuân thủ, chi phí cho doanh nghiệp, cải thiện môi trường kinh doanh thông qua thực hiện mạnh mẽ 13 nhiệm vụ, giải pháp tổng thể và 80 giải pháp cụ thể cho các Bộ, cơ quan, địa phương đề ra trong Nghị quyết 19 của Chính phủ năm 2015 về nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia đảm bảo đến

hết năm 2015, chỉ số môi trường kinh doanh của nước ta đạt và vượt mức trung bình của các nước ASEAN-6 và năm 2016, tối thiểu đạt mức trung bình của nhóm nước ASEAN-4.

Bảy là, tiếp tục cải cách DNNN theo hướng vừa bắt buộc, vừa tạo điều kiện để DNNN quản trị và hoạt động đầy đủ theo quy luật và kỷ luật của thị trường thông qua việc đổi mới tư duy về vai trò và chức năng của DNNN, DNNN phải là một chủ thể thị trường, là tổ chức kinh doanh và phải được đối xử bình đẳng như các chủ thể thị trường khác; tách bạch mục tiêu, nhiệm vụ kinh doanh với mục tiêu, nhiệm vụ chính trị - xã hội; áp đặt đầy đủ kỷ luật thị trường và chế độ ngân sách cứng đối với DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước nói riêng; từng bước áp dụng quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế tốt đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thực hiện minh bạch hóa và công bố thông tin; tiếp tục thực hiện cổ phần hóa DNNN và thoái vốn đầu tư ngoài ngành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2015), Báo cáo về tình hình thực hiện Nghị quyết số 19/NQ-CP ngày 12 tháng 3 năm 2015 của Chính phủ về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu tiếp tục cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia 2015-2016 (Báo cáo số 4042/BC-BKHĐT ngày 23/6/2015)
- Ngân hàng Thế giới (2003), World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5985> License: CC BY 3.0 IGO."
- Nguyễn Đình Cung (2014), Báo cáo nghiên cứu "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".
- § Quỹ tiền tệ quốc tế (2002), Building Institutions (Chương III), <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/02/pdf/chapter3.pdf>