

Đổi mới thể chế kinh tế ở Việt Nam

Phí Mạnh Hồng¹

¹ Trường Đại học Kinh tế, Đại học Quốc gia Hà Nội.
Email: phimanhhong@gmail.com

Nhận ngày 15 tháng 7 năm 2017. Chấp nhận đăng ngày 30 tháng 7 năm 2017.

Tóm tắt: Tốc độ tăng trưởng kinh tế chậm lại và những khó khăn, bất ổn trong nền kinh tế đang gia tăng buộc Việt Nam phải đẩy nhanh quá trình tái cơ cấu và đổi mới mô hình tăng trưởng kinh tế. Đồng thời, phát triển nguồn nhân lực, kết cấu hạ tầng, đổi mới thể chế cũng được xem như các khâu “đột phá” chiến lược cần được thực thi. Tuy vậy, đổi mới thể chế, trên thực tế, chưa được xem như là lĩnh vực cốt yếu, cần được ưu tiên. Việc đổi mới và hoàn thiện thể chế còn diễn ra chậm chạp, thường nghiêng về những đổi mới cục bộ trong lĩnh vực thể chế kinh tế. Ngay trong phạm vi này, việc xác lập và thực thi một cách nhất quán hệ thống quyền sở hữu tài sản hiệu quả cũng chưa được xem trọng. Đây là những lý do khiến cho quá trình tái cơ cấu và chuyển đổi mô hình tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam không diễn ra như kỳ vọng.

Từ khóa: Đổi mới, thể chế kinh tế, Việt Nam.

Phân loại ngành: Kinh tế học

Abstract: The declining economic growth rate and increasing difficulties and uncertainties in the economy have forced Vietnam to accelerate the process of restructuring and renovating the economic growth model. At the same time, human resources and infrastructure development and institutional renovation are also considered strategic breakthroughs to be implemented. However, institutional renovation has, in reality, not been seen as a core area, which should be prioritised. Institutional renovation and completion have been slow, often inclined to incomprehensive renovation in the economic institutional area. Even within the scope, the effective and consistent establishment and enforcement of asset ownership rights have not received much attention. These are the reasons why the process of restructuring and renovating the model of economic growth in Vietnam has been taking place not as expected.

Keywords: Renovation, economic institutional framework, Vietnam.

Subject classification: Economics

1. Mở đầu

Quá trình đổi mới được khởi xướng từ 1986 đến nay đã giúp Việt Nam đạt được sự tăng

trưởng kinh tế đầy ấn tượng. Tuy nhiên, từ 2008 đến nay, xu hướng tăng trưởng chậm lại bộc lộ rõ nét cho thấy nhiều bất ổn, hạn chế trong chất lượng, hiệu quả và tính bền

vững của quá trình này. Mô thức tăng trưởng cũ dựa chủ yếu vào sự gia tăng đầu vào, vốn được kích hoạt từ những thay đổi thể chế do quá trình đổi mới vừa qua mang lại, tỏ ra không còn hiệu lực. Vì thế, việc tái cơ cấu toàn bộ nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng được đặt ra một cách tự nhiên trong suốt hơn 5 năm qua. Cùng với điều đó, Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam (2011) đã chỉ ra ba khâu “tắc nghẽn” cần được “đột phá” tháo gỡ: thể chế, nhân lực, kết cấu hạ tầng [2, tr.106]. Tuy vậy, thực tế tất cả những quá trình trên diễn ra rất chậm, việc khởi động lại thời kỳ tăng trưởng kinh tế nhanh tỏ ra rất khó khăn. Vấn đề là ở đâu? Bài viết này sẽ trả lời câu hỏi trên và thảo luận một số hướng giải quyết.

2. Đổi mới thể chế trong ba khâu “đột phá”

Cải cách và đổi mới thể chế là gốc rễ tăng trưởng và phát triển kinh tế bền vững, đạt được sự thịnh vượng chung. Ở Việt Nam, sự tắc nghẽn chi phối các tắc nghẽn ở các lĩnh vực khác hiện nay là tắc nghẽn về thể chế.

Trong 3 khâu “tắc nghẽn” cần “đột phá” để tạo ra sự chuyển biến thực sự cho nền kinh tế mà Đại hội XI của Đảng Cộng sản Việt Nam (2011) nêu lên, nhân lực và kết cấu hạ tầng có thể coi là những yếu tố đầu vào chung của nền kinh tế. Sự cải thiện nhanh và đồng bộ số lượng, và quan trọng hơn, chất lượng của các yếu tố này chắc chắn sẽ giúp nền kinh tế gia tăng được tốc độ tăng trưởng. Tuy nhiên, động lực chi phối sự cải thiện các yếu tố trên cũng như cách thức sử dụng chúng trong các hoạt

động kinh tế lại phụ thuộc vào các quy tắc ràng buộc các hoạt động đầu tư và sử dụng nhân lực hay kết cấu hạ tầng. Nói cách khác, chúng phụ thuộc vào các thể chế.

Trong tác phẩm *Tại sao các quốc gia thất bại*, D. Acemoglu và J. A. Robinson cho rằng, các thể chế tốt là các thể chế “dung hợp” (inclusive institutions) có thể động viên mọi người khai thác và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực sẵn có, tích lũy và nâng cấp chúng, sáng tạo ra các nguồn lực mới để sản xuất ra ngày càng nhiều của cải. Ngược lại, các thể chế tồi là các thể chế “chiếm đoạt” (extractive institutions) có thể làm thui chột mọi động cơ sản xuất và sáng tạo của cải, tạo ra những khuyến khích sai lạc theo chiều ngược lại [1].

Như vậy, có thể thấy sẽ không có đột phá trong sự phát triển có chất lượng nguồn nhân lực và kết cấu hạ tầng nếu không có sự đột phá về thể chế.

Trong lĩnh vực phát triển nhân lực, các quy tắc tuyển dụng, trả lương, đề bạt, thăng tiến... đặc biệt trong khu vực công hiện nay ở Việt Nam không khuyến khích người tài, không tạo ra động lực thật sự để người lao động chủ động trau dồi, tích lũy liên tục kiến thức, kỹ năng, hình thành tư duy và thái độ có trách nhiệm xã hội cao, có tinh thần phản biện và sáng tạo - những tập hợp phẩm chất, kỹ năng cần thiết của những người lao động trong thời đại kinh tế tri thức. Các quy tắc hiện hành vẫn chưa trao quyền tự chủ, tự trị cho các cơ sở giáo dục, đào tạo, đặc biệt là các trường đại học. Chúng biến những người lãnh đạo các trường thành các công chức, viên chức thừa hành (phụ thuộc chủ yếu vào cấp trên) trong bộ máy hành chính quan liêu chung, biến các giáo viên thành những người lao động thụ động trong việc truyền tải kiến thức,

thiếu động cơ tìm tòi, phát triển chuyên môn như trong một môi trường tự do học thuật, có tính chất cạnh tranh cao đòi hỏi; biến người học thành những người thờ ơ với việc chiếm lĩnh kiến thức, kỹ năng đích thực, để niềm vui và mục tiêu về điểm số, bằng cấp dẫn dắt quá trình học tập của mình. Trong một môi trường thể chế (bao gồm cả các quy tắc bên ngoài hệ thống pháp luật và cơ chế quản lý giáo dục của nhà nước) như vậy, rõ ràng người ta không có động lực để học tập, nghiên cứu và đào tạo ra những người lao động tương lai chất lượng cao, có năng lực cạnh tranh toàn cầu.

Phát triển kết cấu hạ tầng nói chung là lĩnh vực thuộc về đầu tư công. Nó liên quan đến hoạt động của bộ máy nhà nước, phụ thuộc vào các quy tắc phân bổ và phân cấp ngân sách, các quy tắc chi tiêu và giám sát chi tiêu công. Người ra quyết định đầu tư chỉ là người đại diện hay được ủy nhiệm chứ không phải là người chủ thực sự của khoản vốn đầu tư. Sự xung đột lợi ích giữa người chủ và người đại diện đòi hỏi phải có một hệ thống quy tắc thể chế chính trị, kinh tế tinh vi để giám sát và giảm thiểu các hiệu ứng tiêu cực, gây tổn hại cho lợi ích xã hội chung. Rõ ràng, xử lý các tắc nghẽn trong lĩnh vực kết cấu hạ tầng ở Việt Nam hiện nay không chỉ là sự gia tăng quy mô đầu tư cho kết cấu hạ tầng (điều đang gặp khó khăn do tình trạng thâm hụt ngân sách và nợ công cao hiện nay), mà quan trọng là phải nâng cao hiệu quả của hoạt động này, nhằm xóa bỏ tình trạng đầu tư dàn trải, phân tán, lãng phí, mang tính chia cắt nền kinh tế như hiện nay (“phong trào” xây dựng sân bay, đầu tư cải tạo cảng biển... rộng khắp là biểu hiện điển hình). Điều đó không thể diễn ra với các quy tắc chi phối các hoạt động đầu tư công hiện nay, trong

đó những quyết định đầu tư sai lầm, thiếu hiệu quả về mặt xã hội thường không bị trừng phạt. Chỉ khi thiết lập được các thể chế thích hợp, người ta mới được khuyến khích để quy hoạch, đầu tư, giám sát thi công một cách có hiệu quả, để tạo ra một hệ thống đường sá hay kết cấu hạ tầng cần thiết cho nhu cầu phát triển và sử dụng, khai thác chúng một cách hữu hiệu.

Như vậy, thể chế chậm thay đổi sẽ gây ra sự trì trệ chung cho cả nền kinh tế, cũng như làm chậm lại những thay đổi trong lĩnh vực phát triển nhân lực và kết cấu hạ tầng. Nói cách khác, về mặt tư duy, khi đề cập đến các bước “đột phá” chiến lược, phải tập trung ưu tiên vào những thay đổi đột phá về mặt thể chế. Và quan trọng hơn, phải biến tư duy này thành hành động thực tiễn³.

Tương tự như vậy, những đổi mới thể chế cần thiết phải được thực hiện mới có thể thay đổi được mô hình tăng trưởng cũng như tái cơ cấu (cấu trúc) nền kinh tế.

Theo Đề án tổng thể *Tái cơ cấu kinh tế gắn liền với chuyển đổi mô hình tăng trưởng*, được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tháng 2 năm 2013, có 3 lĩnh vực tái cơ cấu trọng tâm được lựa chọn: 1) tái cơ cấu đầu tư công; 2) tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước; 3) tái cơ cấu các tổ chức tín dụng. Còn chuyển đổi mô hình tăng trưởng là quá trình chuyển “từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô, vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả và tính bền vững” [9]. Tuy nhiên, các nội dung tái cơ cấu và sự chuyển đổi mô hình tăng trưởng nói trên về căn bản không triển khai được, nếu như những đổi mới và cải cách về thể chế không diễn ra nhằm làm thay đổi các động cơ của các tác nhân tham gia vào các quá trình trên.

Như đã nói ở trên, tái cơ cấu đầu tư công chỉ diễn ra và chuyển động theo hướng hiệu quả hơn khi được thực thi trên nền tảng những quy tắc thể chế khác trước. Ít nhất cũng có thể hình dung được rằng, khi đó Quốc hội phải có quyền lực, năng lực và động cơ kiểm soát các khoản thu, chi ngân sách, trong đó có các khoản chi cho đầu tư công (chẳng hạn, hiện tượng thâm hụt ngân sách thường xuyên vượt quá chỉ tiêu mà Quốc hội phê duyệt cho thấy quyền lực thực sự trong việc kiểm soát chi tiêu ngân sách không nằm trong tay Quốc hội); Chính phủ - hành pháp có động cơ lập kế hoạch đầu tư công một cách hợp lý, vì lợi ích dài hạn của xã hội, có khả năng điều phối và phân bổ, phân cấp hợp lý ngân sách đầu tư giữa Trung ương và các địa phương, chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội và công luận; các cơ quan tư pháp có khả năng hoạt động độc lập, có động cơ và nguồn lực đủ để đảm bảo nguyên tắc thượng tôn pháp luật, trong đó các vụ tham nhũng, trước hết trong lĩnh vực đầu tư công, phải được điều tra, xét xử và trừng trị. Báo chí, công luận phải được khuyến khích để giám sát các hoạt động đầu tư công của Nhà nước, không bị vô hiệu hóa quyền lực của mình bởi các rào cản chính trị. Nhiều đạo luật sẽ phải sửa đổi (Luật Tổ chức bộ máy nhà nước, Luật Ngân sách, Luật Hình sự, Luật Đầu tư, Luật Ngân hàng...). Sự tập trung quá mức quyền hành chi tiêu các nguồn lực công (qua chi tiêu ngân sách, qua kênh các doanh nghiệp nhà nước, qua kênh hỗ trợ ngân sách của ngân hàng nhà nước) vào tay người đứng đầu chính phủ tạo cơ hội cho sự lạm quyền, phải được thay đổi. Các nhóm lợi ích phải được kiểm soát. Như vậy, rõ ràng, chỉ riêng tái cơ cấu đầu tư công đã đụng chạm đến và đòi hỏi một loạt các thay

đổi về thể chế. Tuy nhiên, những thay đổi đó cũng có lợi và cần thiết cho các lĩnh vực tái cơ cấu khác.

Nhìn chung, tái cơ cấu nền kinh tế là sự cấu trúc và định hình lại các hoạt động kinh tế theo nguyên tắc của một nền kinh tế thị trường hiệu quả. Vì vậy, trước khi nói đến sự sắp xếp lại trong các lĩnh vực (đầu tư công, khu vực doanh nghiệp nhà nước, hay hệ thống ngân hàng) hay các ngành kinh tế (tái cơ cấu các ngành công nghiệp, nông nghiệp...), cần ưu tiên xử lý mối quan hệ cấu trúc lớn hơn, có ý nghĩa chi phối hơn: quan hệ giữa nhà nước và thị trường.

Xét ở góc độ cơ chế phân bổ nguồn lực, có thể xem nhà nước và thị trường như là hai cơ chế phân bổ nguồn lực khác nhau, đối nghịch nhau, song cũng có thể bổ sung cho nhau. Phân bổ nguồn lực qua nhà nước là dựa trên quan hệ cấp phát, xin - cho, gắn với quyền lực cưỡng chế đặc biệt. Còn hoạt động của thị trường là dựa trên các giao dịch tự nguyện. Trong bối cảnh thông thường, sự hợp tác và cạnh tranh tự nguyện giữa các cá nhân tự chủ sẽ mang tính chất dung hợp (theo nghĩa mà chúng ta bàn về thể chế) hơn, do đó hiệu quả hơn. Vì thế, quá trình tái cơ cấu phải thực hiện sao cho sự phân bổ các nguồn lực xã hội cho các hoạt động kinh tế, về cơ bản, phải được thực hiện thông qua thị trường, theo các nguyên tắc thị trường. Tuy nhiên, kinh tế thị trường không phải là một cơ chế kinh tế hoàn hảo và sự vận hành của nó luôn gắn liền với sự tồn tại của nhà nước. Sự tiến triển của các thể chế (các quy tắc) thị trường không chỉ gắn liền với các áp lực nội tại của thị trường, diễn ra thông qua các thỏa thuận có tính chất quy tắc (các tập tục, thông lệ, quy chuẩn giá trị mà những người tham gia thị trường chấp nhận, tuân thủ)

bên trong cộng đồng những người sản xuất và tiêu dùng, mà còn được hoàn thiện và hỗ trợ bởi các áp lực bên ngoài, dựa trên sức mạnh cưỡng chế của hệ thống pháp luật do nhà nước thiết lập. Rõ ràng ở đây, chất lượng hoạt động của các thể chế thị trường phụ thuộc rất nhiều vào nhà nước khi nó tạo ra một khuôn khổ pháp lý để các quan hệ thị trường có thể vận hành một cách trôi chảy và hiệu quả. Hơn thế nữa, khi thị trường có thất bại, khi các dân xếp dựa trên các giao dịch tự nguyện tỏ ra không hiệu quả (ví dụ như trong việc cung cấp dịch vụ đê điều) thì chính nhà nước lại có tiềm năng sửa chữa thất bại thị trường. Một cách tổng quát hơn, trong một nền kinh tế thị trường, nhà nước tồn tại như một thể chế hỗ trợ, bổ sung cho thị trường, đảm bảo cho thị trường hoạt động được và hoạt động một cách có hiệu quả. Trong trường hợp này, nhà nước thường tồn tại như một tác nhân trung gian, đứng trên hoặc đứng giữa những người sản xuất và tiêu dùng, cung cấp những dịch vụ công mà các bên đều cần song thị trường lại không cung cấp được (như luật pháp, quốc phòng, đường sá...), giám sát, điều chỉnh, khống chế các hành vi “tham lam”, “ích kỷ” (gây tổn hại cho lợi ích chung của xã hội) bắt nguồn từ việc theo đuổi các lợi ích cá nhân, bảo vệ những người yếu thế, thực hiện mục tiêu công bằng xã hội phù hợp với trình độ phát triển của nền kinh tế. Nói cách khác, nhà nước là điều kiện cần thiết của thị trường khi nó là công cụ để bảo đảm các luật chơi theo kiểu thị trường được các bên tuân thủ. Nó cũng là phương tiện để sửa chữa các thất bại thị trường, làm cho nền kinh tế trở nên hiệu quả hơn, ổn định hơn và công bằng hơn. Nhà nước cũng là người tổ chức, dẫn dắt, phối hợp các lực lượng thị trường hướng đến các mục tiêu tăng trưởng

và phát triển bền vững trong dài hạn. Nên nhớ rằng, nhà nước có tiềm năng sửa chữa các thất bại thị trường mỗi khi chúng xuất hiện chứ không phải nhà nước chắc chắn sửa chữa được các thất bại thị trường. Khi sự can thiệp của nhà nước vào các hoạt động thị trường vượt quá năng lực của nhà nước, các kết quả của nền kinh tế thậm chí còn tồi tệ hơn. Đây là chỗ cần phải nói đến các thất bại của nhà nước.

Như vậy, tái cơ cấu nền kinh tế cũng có nghĩa là phải định vị lại vai trò, chức năng của nhà nước, quy mô của khu vực công. Khu vực doanh nghiệp nhà nước cần được thu hẹp để không chèn lấn sự hoạt động vốn có động cơ hiệu quả hơn của khu vực tư nhân (nhà nước hoàn toàn không cần thiết phải đứng ra sản xuất các hàng hóa tư nhân thông thường như sắt thép, xăng dầu, đường, sữa, thuốc lá... như hiện nay) cũng như làm xói mòn tư cách “trọng tài” hay vị trí trung gian của nhà nước. Nhà nước cũng không thể dùng doanh nghiệp nhà nước như một công cụ can thiệp kinh tế vĩ mô (kiểu như tạo việc làm, bình ổn giá) khi các công cụ tài chính, tiền tệ khác sẵn có và hiệu quả hơn. Định vị lại tương quan giữa nhà nước và thị trường, cơ cấu lại tương quan giữa khu vực công và khu vực tư để khu vực có tiềm năng hiệu quả nhất phải giữ vai trò dẫn dắt quá trình tăng trưởng kinh tế sẽ là nội dung chính của quá trình tái cơ cấu kinh tế. Đó cũng là tiền đề của việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng chất lượng, hiệu quả và bền vững.

Việc tái cơ cấu như vậy cũng giả định những thay đổi thể chế quan trọng theo hướng xây dựng nhà nước pháp quyền và thể chế thị trường hiện đại như *Báo cáo Việt Nam 2035* của Ngân hàng thế giới và Bộ Kế hoạch và Đầu tư của Việt Nam

khẳng định. Trong bối cảnh này, quan điểm về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước tuy đã mất hết uy tín trước các tiêu chuẩn thực tiễn, song vẫn là một rào cản tư duy cho các bước đổi mới thể chế cần thiết tiếp theo.

3. Hoàn thiện, phát triển các thể chế kinh tế thị trường

Trong bối cảnh hiện nay, các thể chế kinh tế dung hợp tương thích với các thể chế thị trường hiện đại, còn các thể chế chính trị dung hợp chính là các nhà nước pháp quyền dân chủ. Quá trình đổi mới ở Việt Nam chính là quá trình chuyển đổi sang các thể chế kinh tế có tính dung hợp hơn, và điều đó có thể giải thích cho những thành tựu mà Việt Nam đã đạt được trong hơn 30 năm qua. Tuy nhiên, sự phát triển các thể chế thị trường theo các nguyên tắc chung của một nền kinh tế đang phát triển hiện đại vẫn chưa hoàn thành. Quá trình này lại không được yểm trợ thích đáng bởi việc hoàn thiện và đổi mới các thể chế chính trị, do đó, các xung lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế vốn được kích hoạt từ tiến trình đổi mới vừa qua dần dần cạn kiệt. Vòng xoáy đi xuống, theo cách diễn đạt của D. Acemoglu và J. A. Robinson, đã bắt đầu xuất hiện. Đã đến thời điểm mà việc tiếp tục phát triển các thể chế kinh tế thị trường không thể tách rời những cải cách và đổi mới trong các thể chế chính trị. Trong khuôn khổ bài viết, chúng tôi chỉ bàn đến việc hoàn thiện các thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay, với trọng tâm là việc hoàn thiện các thể chế liên quan đến vấn đề sở hữu.

Đối với việc xây dựng và phát triển các thể chế thị trường, điều kiện thiết yếu, có tính nền tảng đảm bảo cho nền kinh tế thị

trường vận hành được một cách bình thường, hiệu quả là thiết lập một hệ thống quyền sở hữu tài sản rõ ràng, rành mạch, có hiệu lực trên thực tế.

Lẽ ra, đây là điều hiển nhiên, được chấp nhận chung trên thế giới, song ở Việt Nam nó chỉ được chấp nhận từng bước, một cách khó khăn do phải dung hòa với quan niệm về tính ưu việt của sở hữu công, hay vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Bản chất của các quan hệ thị trường là giao dịch tự nguyện giữa những cá nhân độc lập coi nhau như những người tư hữu⁴. Vì thế, sự phát triển của kinh tế thị trường phải dựa trên sự thừa nhận, xác lập, bảo vệ một cách hữu hiệu quyền sở hữu tư nhân phổ biến. Thiếu nền tảng này, các quan hệ thị trường không tồn tại và phát triển một cách thực chất, trở nên méo mó, hình thức (như trong các nước xã hội chủ nghĩa trước đây). Khi quyền sở hữu tài sản chỉ tập trung vào một số ít người, các thể chế kinh tế trở nên mang tính chất chiếm đoạt, các khuyến khích kinh tế không có được ở số đông người dân, sự phân hóa giàu nghèo sâu sắc và xung đột xã hội gay gắt sẽ ngăn trở sự phát triển lâu bền của các quốc gia.

Nền kinh tế thị trường dựa trên nền tảng quyền sở hữu tài sản của các cá nhân, là một nền kinh tế được tổ chức và vận hành một cách phi tập trung. Nó hoạt động dựa trên các quyết định sản xuất, trao đổi, tiêu dùng, tiết kiệm, đầu tư... của hàng triệu người sản xuất và tiêu dùng, được kết nối một cách tinh vi nhờ thị trường. Sức sống, tính năng động, hiệu quả của nó dựa trên các trụ cột: quyền sở hữu tài sản rõ ràng, hữu hiệu; cơ chế cạnh tranh lành mạnh; tín hiệu giá cả không sai lệch, phản ánh chính xác tính khan hiếm, trong đó quyền tư hữu được xem là nền tảng tạo ra tự do kinh tế,

các giao dịch kinh tế tự nguyện, cùng có lợi, dựa trên các quan hệ hợp đồng đáng tin cậy giữa các cá nhân.

Ở Việt Nam hiện nay, quyền tư hữu tài sản đã được chính thức thừa nhận, kinh tế tư nhân đã được coi là một động lực quan trọng của nền kinh tế. Tuy thế, ở đây vẫn có những yếu tố bất ổn ngăn cản sự phát triển lành mạnh của các quan hệ thị trường.

Thứ nhất, việc duy trì một khu vực doanh nghiệp nhà nước rộng lớn⁵ một cách có chủ đích, bất chấp sự hoạt động thiếu hiệu quả của khu vực này, cùng với thái độ phân biệt đối xử giữa các loại hình tổ chức kinh tế theo tính chất sở hữu⁶ thể hiện trong các chính sách của Nhà nước tạo ra sự cạnh tranh không lành mạnh giữa các khu vực kinh tế trong việc tiếp cận thị trường và các nguồn lực kinh tế (vốn, đất đai). Sự chèn lấn như vậy đối với khu vực sở hữu tư nhân làm vô hiệu một phần cơ chế phân bổ nguồn hiệu quả của thị trường.

Thứ hai, tài sản và nguồn vốn xã hội trong khu vực doanh nghiệp nhà nước lại được tập trung ở một số ít các tập đoàn kinh tế của Nhà nước càng làm méo mó cơ chế cạnh tranh và giá cả. Sức mạnh thị trường của các tập đoàn này lại được yểm trợ bằng mối quan hệ ưu ái mà các cơ quan quản lý nhà nước dành cho chúng (do là doanh nghiệp nhà nước) cũng như mối quan hệ chông lẩn lợi ích và sự luân chuyển nhân sự giữa hai bộ phận này (tập đoàn nhà nước và cơ quan quản lý nhà nước). Lợi thế cạnh tranh nhân tạo không tạo ra áp lực buộc các tập đoàn phải áp dụng các cung cách quản trị doanh nghiệp hiện đại, đổi mới công nghệ hay nâng cao năng lực cạnh tranh đích thực của chúng. Chưa kể tính chất công của các tài sản mà các tập đoàn nắm giữ khiến cho vấn đề xung đột lợi ích giữa người chủ

tài sản (xã hội) và người đại diện/được ủy thác càng trở nên nghiêm trọng. Kết cục thua lỗ, đổ vỡ của nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước là khó tránh khỏi.

Khi các quan hệ thân hữu tự nhiên giữa quan chức quản lý và những người lãnh đạo các tập đoàn kinh tế nhà nước được mở rộng ra cả với một nhóm nhỏ các “đại gia” tư nhân, thì các quan hệ thị trường càng bị bóp méo. Quyền tư hữu tài sản của các doanh nghiệp và cá nhân còn lại trong xã hội bị mất đi một phần giá trị và sự bảo vệ cần thiết, do hình thức sử dụng tài sản tư chủ của họ bị thu hẹp bởi sự đóng cửa thị trường do độc quyền hoặc sự cấu kết nào đó gây ra.

Thứ ba, quyền tư hữu đất đai cho đến nay vẫn chưa được chính thức thừa nhận khiến cho thị trường đất đai không hoạt động như một thị trường đúng nghĩa, trong khi đó lại là một thị trường nguồn lực tối quan trọng, đặc biệt ở các nước còn có khu vực nông nghiệp lớn như Việt Nam. Do đất đai được xác định thuộc về sở hữu toàn dân (thực chất là sở hữu nhà nước), việc mua bán chính thức đất đai như một tài sản không được thừa nhận. Giao dịch đất đai (đất nhà, đất thổ cư) giữa các cá nhân chỉ được xem là giao dịch về quyền sử dụng đất. Đây là điều không chính xác. Nếu mua bán tài sản (kể cả tài sản đất đai) là mua, bán chuyển giao quyền sở hữu tài sản một cách vĩnh viễn, thì việc mua bán quyền sử dụng tài sản, dù đó là đất, tiền, hay chiếc ô tô... thực chất là việc thuê mượn các tài sản. Nó luôn gắn với việc chuyển giao tài sản tạm thời trong một thời hạn xác định nào đó, theo đó hết thời hạn này, người mua trả lại tài sản cho người bán. Trong khi đó, các giao dịch mua bán nhà đất giữa các cá nhân thực sự là sự chuyển giao nhà đất vĩnh

viễn, chứ không phải có thời hạn như trong hợp đồng thuê nhà đất. Vậy trên thực tế, có một bộ phận đất đai được mua bán như một loại tài sản tư hữu. Trong trường hợp này, việc không thừa nhận quyền tư hữu đất đai, tuy ít nhiều vẫn mang lại chút ít rủi ro cho dân chúng, song hệ lụy của nó không lớn đối với sự phát triển thị trường (chỉ thể hiện ở sự không nhất quán và phân biệt đối xử đối với các loại đất đai).

Với các loại đất khác, không phải là đất nhà hay đất thổ cư, việc không thừa nhận quyền tư hữu có thể tạo ra hậu quả nặng nề. Ở đây, cơ chế thị trường không còn hoạt động như một cơ chế phân bổ đất đai từ ngành này sang ngành kia (ví dụ từ ngành trồng trọt sang ngành xây dựng), từ người sử dụng đất kém hiệu quả sang người sử dụng hiệu quả hơn. Trong nông nghiệp, điều đó ngăn cản sự tập trung đất đai, phát triển kinh tế trang trại hay các hình thức nông nghiệp kiểu sản xuất “lớn”, hiệu quả hơn. Ở đây vẫn tồn tại một thị trường đất đai (kể cả thị trường tài sản đất lẫn thị trường cho thuê đất), song nó là một dạng thị trường “xám” (tranh tối, tranh sáng), trong đó nhà nước vừa can dự trực tiếp vào việc phân bổ đất đai (không chỉ cho các mục đích sử dụng khác nhau mà còn cho các cá nhân khác nhau), vừa tham gia vào quá trình định giá. Trong nhiều trường hợp, từ vai trò thực chất là người môi giới trung gian giữa người bán (nông dân) và người mua (chủ đầu tư dự án sử dụng đất), nhà nước sẽ bị lạm dụng để trở thành người “cưỡng đoạt” và “ban tặng”, tạo ra một sự phân phối lại rất bất công, có lợi cho giới người giàu. Một thị trường “xám” như vậy không chỉ không hiệu quả, không công bằng, mà còn khuyến khích các hoạt động đầu cơ, thu hút một lượng vốn xã hội không

nhỏ vào các hoạt động không sinh lời đối với nền kinh tế. Những vụ khiếu kiện đất đai kéo dài và diễn ra ở nhiều nơi do hậu quả của một cơ chế phân bổ đất đai không dựa trên nguyên tắc thị trường như vậy sẽ tạo ra những bất ổn xã hội, đe dọa sự tăng trưởng và phát triển bền vững.

Thứ tư, sự hạn chế trong việc bảo vệ quyền lao động, và quyền sở hữu trí tuệ ngăn cản sự phát triển của thị trường lao động và thị trường khoa học công nghệ.

Tài sản mà các cá nhân sở hữu bao gồm cả thân thể, kỹ năng, kiến thức mà họ hiện có. Do đó, việc thừa nhận quyền tư hữu tài sản sẽ dẫn đến sự thừa nhận quyền sống, quyền lao động phổ biến. Người lao động sẽ không bị phân biệt đối xử trên cơ sở các đặc tính cá nhân mà về cơ bản họ không lựa chọn được (như các đặc tính về chủng tộc, giới tính, tuổi tác, xuất thân gia đình...). Tuy nhiên, ở Việt Nam, thị trường lao động vẫn bị chia cắt theo các vùng miền, sự di chuyển lao động tự do từ nơi này đến nơi kia tuy không bị chính thức cấm đoán song vẫn có thể bị ngăn cản bởi chế độ hộ khẩu. Người không có hộ khẩu chính thức ở các đô thị vẫn khó tìm được việc làm ở khu vực chính thức, gia đình họ không được bảo đảm một số quyền thông thường (ví dụ, quyền học hành của con cái) như các cư dân có hộ khẩu chính thức. Các quan hệ lao động trở nên bất bình. Mặt khác, việc tuyển dụng và sử dụng lao động ở khu vực công vẫn ít nhiều chứa đựng sự phân biệt đối xử (theo vùng, miền, hay nguồn gốc xuất thân).

Tài sản trí tuệ là một loại tài sản đặc biệt, có ý nghĩa quan trọng hàng đầu trong thời đại kinh tế tri thức. Luật bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ ra đời nhằm khuyến khích các cá nhân chấp nhận rủi ro để sáng tạo ra những

tri thức mới. Ở Việt Nam, vấn đề nằm ở khả năng thực thi luật. Việc vi phạm quyền sở hữu trí tuệ phổ biến, dưới nhiều hình thức (làm hàng nhái, hàng giả, ăn cắp thương hiệu, sử dụng phần mềm một cách bất hợp pháp, in sách lậu...) đang làm nản lòng các nhà phát minh, sáng chế hay người viết sách.... Theo tôi, đây là một nguyên nhân quan trọng khiến ngành công nghiệp phần mềm Việt Nam phát triển dưới tiềm năng.

Thứ năm, chất lượng bảo vệ quyền sở hữu tài sản thấp. Giá trị của các tài sản sẽ suy giảm nếu chúng không được kết nối vào hệ thống quyền sở hữu chính thức, được thiết kế tinh vi và được bảo vệ hữu hiệu. Chúng vẫn không thật sự chuyển hóa thành vốn - tư bản, hay nguồn lực kinh tế hiệu quả, do đó, sẽ kìm hãm sự phát triển dài hạn (như ở đại đa số các nước đang phát triển). “Dân cư nghèo của các quốc gia này (các quốc gia thế giới thứ ba và xã hội chủ nghĩa trước đây - PMH) chiếm năm phần sáu nhân loại, có tài sản, nhưng họ thiếu cơ chế thể hiện tài sản của họ và tạo vốn. Họ có nhà ở nhưng không có giấy chứng nhận sở hữu (title), có cây trồng (crops) nhưng không có chứng thư (deeds); có doanh nghiệp nhưng không có tư cách pháp nhân. Chính sự không sẵn có những biểu hiện thiết yếu này giải thích vì sao dân chúng, những người đã làm theo mọi sáng chế khác của phương Tây, từ chiếc kẹp giấy cho tới lò phản ứng hạt nhân, lại không có khả năng tạo ra đủ vốn làm cho chủ nghĩa tư bản nội địa của họ hoạt động” [7, tr.7].

Theo Hernando De Soto, hệ thống quyền sở hữu chính thức (được thể hiện trong các chứng thư, hồ sơ sở hữu gắn với các quy tắc pháp lý rành mạch, được tiêu chuẩn hóa cao) ở các nước phát triển đem lại sự thành công cho các nước này vì nó có những tác dụng: 1) xác định rõ tiềm năng kinh tế của

tài sản; 2) tích hợp thông tin tản mát vào một hệ thống; 3) làm cho dân chúng có trách nhiệm; 4) làm cho các tài sản có thể được chuyển đổi; 5) kết nối dân chúng; 6) bảo vệ các giao dịch [7, tr.52-67]. Rõ ràng, ở Việt Nam hiện nay, từ sự thừa nhận quyền sở hữu tài sản của người dân đến việc phát triển các thể chế nhằm bảo đảm các quyền phát sinh từ đó (quyền nắm giữ, phân chia, sử dụng, cầm cố, chuyển nhượng...) có thể phát huy hết hiệu năng kinh tế của nó, còn một khoảng cách khá xa. Điều này thể hiện rõ nhất trong lĩnh vực bảo hộ quyền đối với đất đai của người dân. Mặt khác, khi trật tự an ninh xã hội trở nên phức tạp hơn, khi chất lượng hoạt động của các cơ quan tư pháp trong việc xử lý các tranh chấp về tài sản, về hợp đồng sử dụng tài sản còn thấp, chi phí thực thi quyền tài sản (chi phí loại trừ) của người dân gia tăng. Hệ quả là sự phát triển của các thị trường sẽ bị kìm hãm.

4. Kết luận

Quá trình tăng trưởng kinh tế chậm lại và những khó khăn, bất ổn của nền kinh tế gia tăng (nợ công lớn, thâm hụt ngân sách cao, tỷ lệ nợ xấu cao và gia tăng trong toàn bộ hệ thống ngân hàng...) cho thấy nhiều điểm “tắc nghẽn” cần phải xử lý. Tuy nhiên, khâu “đột phá” chiến lược cần ưu tiên là đổi mới và hoàn thiện thể chế.

Sự tiếp tục đổi mới và hoàn thiện các thể chế kinh tế là quan trọng, song nó không tách rời sự đổi mới và hoàn thiện các thể chế chính trị. Hai loại thể chế này cần phải thiết kế để chúng ngày càng mang tính “dung hợp” hơn, cho phép chúng hỗ trợ, nâng đỡ nhau, tạo ra sự phát triển thịnh vượng lâu dài.

Phát triển các thể chế kinh tế thị trường bao gồm nhiều khía cạnh, song nếu chỉ tập trung vào việc hoàn thiện các “chính sách” phát triển thị trường (bao gồm cả các luật “con” hay các thủ tục hành chính), như vẫn thường được nêu trong các văn kiện và sách báo, thì những thay đổi theo kiểu “đột phá” khó xảy ra. Cần xử lý những vấn đề thể chế ở tầng sâu hơn, gốc hơn theo hướng xác lập và thực thi nhất quán một hệ thống quyền sở hữu tài sản hiệu quả. Điều đó không đơn giản chỉ là thừa nhận sở hữu và khu vực kinh tế tư nhân. Nó đòi hỏi hệ thống pháp luật phải được thiết kế và thực thi sao cho mọi hành vi bạo lực, cưỡng đoạt tài sản được ngăn chặn; các hành vi lạm dụng, độc đoán xâm hại đến tài sản của các công dân, ngay cả của nhà nước, cũng bị chế ước; các hoạt động tư pháp có tính minh bạch, công bằng và dễ dự đoán [5, tr.59-60]. Riêng đối với thị trường đất đai, việc thừa nhận quyền tư hữu đất đai là cần thiết để mở đường cho sự phát triển có hiệu quả thị trường đặc biệt quan trọng này, cũng như giải quyết tốt hơn vấn đề “tam nông”. Không chỉ có thế, chỉ bằng cách đó, người ta mới thấy được chỉ dấu tin cậy về quyết tâm chính trị trong việc thúc đẩy và phát triển các thể chế thị trường hướng đến một nền kinh tế thị trường hiện đại.

Tái cơ cấu nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là nội dung quan trọng trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội hiện nay của Việt Nam. Song, quá trình này sẽ không diễn ra một cách thực chất, hiệu quả với tốc độ nhanh, phù hợp với tính cấp thiết mà tình hình kinh tế - xã hội hiện nay đang đòi hỏi, nếu nó không được đặt trên nền tảng và gắn liền với những đổi mới thể chế kinh tế, chính trị tương ứng. Ở đây, nguyên tắc của một nhà nước kiến tạo cần

được áp dụng. Thay vì sa đà vào việc xây dựng các dự án tái cơ cấu “hoành tráng” và chi tiết, cần nhiều kinh phí, Nhà nước chỉ cần tập trung vào khung thiết kế tổng thể, với những mục tiêu có tầm nhìn dài hạn để dẫn dắt quá trình tái cơ cấu và tập trung nhiều hơn vào việc thay đổi các quy tắc và “luật chơi” để hướng và phối hợp hành vi của các chủ thể kinh tế vào việc thực hiện các mục tiêu tái cơ cấu. Để Nhà nước có thể hoạt động như một nhà nước kiến tạo thì cần có các quy tắc thể chế thích hợp ràng buộc sự vận hành của nhà nước. Trong trường hợp này, định vị lại vai trò của nhà nước là tiền đề cần thiết. Đó cũng là điều kiện quan trọng để phát triển chính các thể chế kinh tế thị trường nói chung.

Xử lý những bất ổn đang tích tụ trong nền kinh tế nhằm đưa nó trở lại quá trình tăng trưởng lành mạnh, bền vững rõ ràng, đòi hỏi Việt Nam phải cơ cấu lại nền kinh tế, thay đổi cách thức tăng trưởng. Để thúc đẩy các quá trình này, những đổi mới sâu sắc trong thể chế kinh tế và chính trị là không thể né tránh, dù đây là những nhiệm vụ không hề dễ dàng. Rào cản chính ở đây nằm ở sức kháng cự to lớn của các thể chế hiện hành, vốn có từ trước đổi mới, sự chống đối của các nhóm lợi ích, vốn được hưởng lợi từ sự ngập ngừng, thiếu triệt để trong cải cách, đổi mới hiện nay. Các nhóm lợi ích có sức mạnh kinh tế và chính trị to lớn này vô tình hay hữu ý đều muốn bảo vệ các quan điểm giáo điều, bảo thủ. Ngược lại, quan điểm giáo điều này là chỗ dựa tư tưởng của các lực lượng muốn ngăn cản các tiến trình tiếp tục cải cách, đổi mới và hội nhập. Vì thế, việc đổi mới tư duy, đưa nó phù hợp và ngang tầm với yêu cầu của thực tiễn và thời đại là cần thiết.

Chú thích

² Từ số chính thức của Tổng cục Thống kê, có thể tính ra tốc độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước (GDP) trung bình hàng năm trong giai đoạn 1991 - 2000 là 7,6%; giai đoạn 2001-2010 là 7,3%; trong khi trong giai đoạn 5 năm gần đây 2011-2015 chỉ là 5,87%. Nếu tính từ 2008, tốc độ tăng trưởng GDP trung bình hàng năm cũng chỉ là 5,88%.

³ Kết luận này khác với kết luận của người đứng đầu chính phủ nhiệm kỳ trước, khi ông viết: [Phát triển nguồn nhân lực], “xét đến cùng, đây là khâu quan trọng nhất trong ba khâu đột phá, có vai trò chi phối việc thực hiện các đột phá khác, vì chính con người tạo ra và thực thi các thể chế, xây dựng bộ máy, quy hoạch và phát triển kết cấu hạ tầng” [10]. Ở đây, điều quan trọng không phải là con người chung chung, con người cá nhân, mà là *mối tương tác* giữa những cá nhân khác nhau, có các lợi ích và động cơ khác nhau. Sự phối hợp và tương tác giữa các cá nhân bị dẫn dắt, bị chi phối bởi các quy tắc thể chế chứ không phải bởi các thiện chí riêng rẽ của họ.

⁴ Trong bộ *Tư bản*, C.Mác viết: “Nói chung, các đối tượng sử dụng trở thành hàng hóa, chỉ là vì các vật đó là sản phẩm của những lao động tư nhân tiến hành độc lập đối với nhau” [7, tr.106].

⁵ Theo số liệu của Tổng cục thống kê, tính ở thời điểm 31/12/2014, tổng tài sản của các doanh nghiệp nhà nước là 6.600.885 tỷ đồng, chiếm 31,8% tổng tài sản của các doanh nghiệp cả nước, tổng vốn của các doanh nghiệp này là 6.593.275 tỷ đồng, cũng chiếm tỷ lệ tương tự trong tổng vốn của toàn bộ các doanh nghiệp. Lưu ý, trong cách tính này, các doanh nghiệp cổ phần có vốn nhà nước đã bị loại khu vực doanh nghiệp nhà nước [8].

⁶ Không chỉ kinh tế nhà nước mà ngay cả kinh tế hợp tác xã - vốn chỉ có đóng góp không đáng kể cả

về sản lượng lẫn việc làm, không có khả năng phát triển từ sau đổi mới, vẫn thường được ưu tiên “xếp hạng” cao hơn so với kinh tế tư nhân trong các văn kiện chính thức của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Tài liệu tham khảo

- [1] D. Acemoglu, J. A. Robinson (2013), *Tại sao các quốc gia thất bại*, Nxb Trẻ, Tp. Hồ Chí Minh
- [2] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [3] Phí Mạnh Hồng, Trần Đình Thiên (2014), “Quan niệm và tính thực tiễn của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam”, *Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế*, số 3.
- [4] C.Mác, F.Ăngghen, *Toàn tập*, t.23, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [5] Ngân hàng thế giới (1997), *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [6] A. Smith (1997), *Của cải của các dân tộc*, Nxb Giáo dục, Hà Nội.
- [7] Hernando De Soto (2006), *Bí ẩn của Vốn*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [8] Tổng cục Thống kê (2016), *Kết quả sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp Việt Nam giai đoạn 2010 - 2014*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
- [9] http://www.mofahcm.gov.vn/vi/mofa/cn_vakv/america/nr130325114730/nr130325115520/ns130607231949
- [10] <http://thanhnien.vn/thoi-su/3-khau-dot-pha-chien-luoc-cua-chinh-phu-215114.html>