

**ĐỔI MỚI THỂ CHẾ - GIẢI PHÁP ĐỘT PHÁ ĐỂ TĂNG TRƯỞNG
VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ TẠI VIỆT NAM**

CONSTITUTIONAL REFORM – THE BREAKTHROUGH SOLUTION TO GROWTH AND
ECONOMIC DEVELOPMENT IN VIETNAM

Phạm Hồng Mạnh

Trường Đại học Nha Trang –phmanhdhnt@gmail.com

(Bài nhận ngày 19 tháng 3 năm 2014, hoàn chỉnh sửa chữa ngày 05 tháng 4 năm 2014)

TÓM TẮT

Bài viết này nhằm nhận dạng những bất cập và hạn chế đối với khía cạnh thể chế ở Việt Nam. Những bất cập và tồn tại hiện nay thể hiện rõ trên các mặt: tư duy và năng lực xây dựng thể chế còn hạn chế, tư duy trong xây dựng thể chế để phát triển kinh tế còn mang nặng tính thành tích, hiệu quả từ quá trình thực thi đang là thách thức lớn và trở thành rào cản đối với quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế ở Việt Nam. Trên cơ sở đó, nghiên cứu cũng đề xuất một số giải pháp cơ bản nhằm nâng cao năng lực và thực thi thể chế để đẩy nhanh quá trình cải cách thể chế phục vụ cho phát triển kinh tế ở nước ta hiện nay.

Từ khóa: *tư duy, thể chế, tăng trưởng kinh tế, cải cách thể chế*

ABSTRACT

ABSTRACT: *This article identifies the shortcomings and limitations on institutional aspects in Vietnam. Shortcomings exist and is evident on the face: thinking and institutional capacity building are limited, effective from the implementation is a major challenge and becomes barriers to the increased economic growth and development in Vietnam today. On this basis, the study also suggested some basic solutions to improve the capacity of institutions to implement and accelerate the process of institutional reform serving the economic development in Vietnam now.*

Keywords: *thinking, institutional, economic growth, institutional reforms*

1. Đặt vấn đề

Sự chuyển đổi của Việt Nam từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế thị trường và từ một đất nước rất nghèo trở thành một quốc gia có thu nhập trung bình thấp trong vòng chưa đến 20 năm. Tuy nhiên, từ giai đoạn 2008 đến nay, Việt Nam đã phải trải qua những cơn sóng gió chưa từng có trong nền kinh tế vĩ mô, lạm phát tăng nhanh, tiền đồng mất giá, nguồn vốn tháo chạy và suy giảm dự trữ ngoại hối... Tất cả những vấn đề này đã và đang là những vấn đề làm xói mòn lòng tin của nhà đầu tư [3], [8].

Tăng trưởng nhanh cũng đã bộc lộ ra những vấn đề mang tính cơ cấu. Chất lượng và tính bền vững của tăng trưởng vẫn là nguyên nhân gây quan ngại nặng nề do tăng trưởng kinh tế sử dụng quá nhiều tài nguyên, sử dụng lao động giá rẻ với kỹ năng thấp, các mặt hàng xuất khẩu thiếu đa dạng và ít có giá trị gia tăng, tỉ trọng đóng góp của năng suất vào tăng trưởng ngày càng giảm. Năng lực cạnh tranh của nền kinh tế Việt Nam đang bị đe dọa bởi sản xuất điện không theo kịp nhu cầu, chi phí hậu cần và giá cả bất động sản leo thang, tình trạng thiếu lao động có kỹ năng

ngày càng phổ biến [7]. Một trong những nguyên nhân cơ bản đó là thể chế kinh tế chưa hoàn thiện, cơ chế khuyến khích bị bóp méo, thông tin thị trường thiếu minh bạch. Để đạt được các mục tiêu trong Chiến lược Phát triển Kinh tế - Xã hội giai đoạn 2011-2020, Việt Nam cần có những giải pháp quan trọng để ổn định kinh tế vĩ mô, đẩy nhanh quá trình hoàn thiện cơ sở hạ tầng, đào tạo nhân lực có trình độ, kỹ năng và đặc biệt là đổi mới thể chế để đáp ứng được tốt sự hội nhập ngày càng sâu rộng với kinh tế thế giới.

Trong định hướng và mục tiêu phát triển kinh tế năm 2014 của Việt Nam và những năm tiếp theo, đó là phải phát huy các nguồn lực, trong đó “nguồn lực quan trọng phải đến từ đổi mới thể chế và phát huy mạnh mẽ quyền làm chủ của nhân dân”. Để đạt được các mục tiêu trên trong năm 2014 này và những năm tiếp theo, Việt Nam cần có những giải pháp quan trọng để ổn định kinh tế vĩ mô, đẩy nhanh quá trình hoàn thiện cơ sở hạ tầng, đào tạo nhân lực có trình độ, kỹ năng và đặc biệt là đổi mới thể chế để đáp ứng được tốt sự hội nhập ngày càng sâu rộng với kinh tế thế giới.

Xuất phát từ những đặc điểm đó, bài viết này nhằm làm rõ thêm vai trò của đổi mới thể chế đối với quá trình tăng trưởng kinh tế ở nước ta, để thấy được đâu là những vấn đề cần quan tâm nhằm khơi thông các nguồn lực, thúc đẩy tăng trưởng cho nền kinh tế Việt Nam trong thời gian tới.

2. Cơ sở lý thuyết

2.1. Khái niệm

Thể chế là những ràng buộc mà con người tạo ra để định hướng cho những tương tác giữa người với người. Hoặc nói một cách khác, thể chế là những “luật chơi trong một xã hội”. Nếu chúng là tốt thì sẽ khích lệ con người hành động theo hướng tạo ra những kết quả tốt và ngược lại [2].

Thể chế được hiểu là quy tắc do con người lập nên, ràng buộc cách ứng xử khá dĩ tùy ý và cơ hội

chủ nghĩa trong hoạt động tương tác của con người. Các thể chế được chia sẻ trong cộng đồng và được áp đặt bằng một loại chế tài nào đó. Các quy tắc cùng với các chế tài hướng hành vi con người theo những lộ trình tương đối dễ tiên đoán, qua đó tạo ra một mức độ trật tự. Nếu các quy tắc đa dạng liên quan tỏ ra nhất quán với nhau, điều này sẽ tạo điều kiện cho sự hợp tác tin tưởng giữa mọi người với nhau, qua đó họ có thể khai thác tốt sự phân công lao động và khả năng sáng tạo của con người [9].

Rõ ràng, dù có tiếp cận thế nào chăng nữa thì thể chế được hiểu là những nguyên tắc xác định mối quan hệ giữa xã hội và các thành viên trong xã hội và ngày càng được nhìn nhận như là yếu tố chính quyết định sự phát triển lâu dài của một quốc gia.

2.2. Vai trò của thể chế đối với tăng trưởng kinh tế

Trong lịch sử phát triển kinh tế thế giới, các nhà kinh tế học tìm cách giải thích nguồn gốc của tăng trưởng kinh tế cũng như những thành tựu nổi bật của sự gia tăng trưởng bền vững về năng suất và thu nhập của con người.

Trong những năm 1940 và 1950, các nhà kinh tế học nhấn mạnh đến tầm quan trọng của việc huy động tư bản (K) cho tăng trưởng dài hạn và thừa nhận tăng trưởng phụ thuộc vào sự tích lũy tư bản thông qua tiết kiệm và đầu tư ròng. Đối với các nền kinh tế hiện đại, quá trình tích lũy tư bản thông thường đòi hỏi từ hai khía cạnh chủ yếu: (i) sự trì hoãn tiêu dùng từ thu nhập, ‘sự hi sinh bằng cách tiết kiệm’ và (ii) sự vay mượn tiết kiệm bởi các doanh nghiệp kèm theo quá trình lắp đặt máy móc sản xuất, nhà cửa và những hạng mục khác của tư bản vật chất (đầu tư). Quá trình tích lũy tài sản vốn này thường được mô tả là một sự bất ổn tiềm tàng.

Trong những năm 1950, các nhà kinh tế học đã phát hiện ra nguồn gốc của tăng trưởng không chỉ bó hẹp từ quá trình tích lũy tư bản và khái niệm

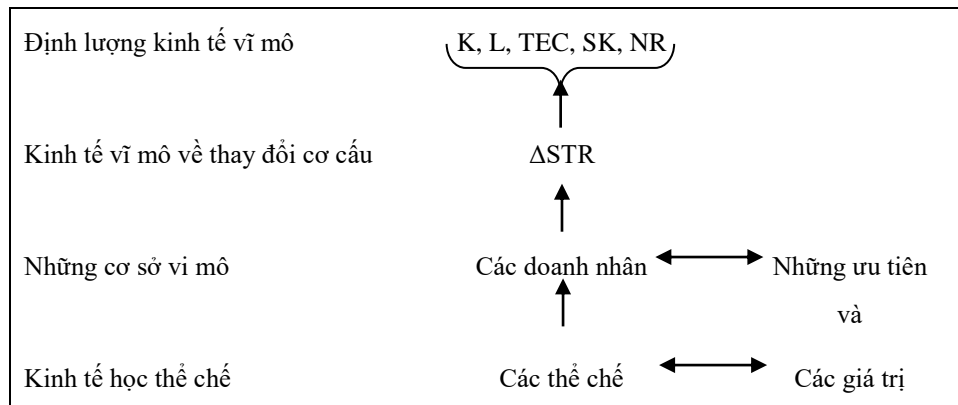
hàm sản xuất quốc gia (National Production Function) như là một phương pháp để lý giải những nguồn lực cho tăng trưởng kinh tế. Thông qua mối quan hệ của các yếu tố đầu vào như tư bản (K), lao động (L) và công nghệ (TEC) liên quan đến mức sản lượng đầu ra.

Các lý thuyết kinh tế từ thế kỷ 19 khẳng định tăng trưởng dân số có ảnh hưởng quan trọng đến tăng trưởng kinh tế với sự gia tăng của lực lượng lao động. Sự gia tăng nhanh chóng của nguồn cung lao động được xem là có ảnh hưởng tích cực đến tăng trưởng kinh tế. Toàn bộ đầu vào về các yếu tố sản xuất được cho là có mức thu hồi dương song lại giảm dần theo quy mô [5], [6].

Tuy vậy, các nhà kinh tế học đã đưa những bằng chứng thực nghiệm từ sự phát triển của khoa

học công nghệ sẽ ảnh hưởng tới đầu ra của quá trình sản xuất. Điều này có nghĩa rằng, với công nghệ tiên tiến hơn sẽ cho phép các dòng tư bản và lao động cố định chuyên hoá thành nhiều đầu ra hơn. Lý thuyết này cũng tính đến sự thay đổi giá cả của các yếu tố sản xuất, đó là khi thặng dư tư bản tăng lên, lãi suất vốn sẽ được đẩy xuống làm cho nguồn vốn rẻ hơn có thể được sử dụng với tỷ lệ lớn hơn để tiết kiệm chi phí lao động ngày càng đắt đỏ. Để sự thay thế lao động - tư bản đó lại càng trở nên khả thi và kéo theo sự thay đổi công nghệ nhanh hơn. Ngay từ những năm 1960, sự đổi mới kỹ thuật (technical innovation) đã trở thành một trong những mối quan tâm chính của các nhà nghiên cứu khi họ tìm hiểu căn nguyên của tăng trưởng kinh tế [5].

Hình 1. Các điều kiện của tăng trưởng kinh tế



Nguồn: [9]

Ngoài ra, một trong những yếu tố quan trọng khác được các nhà kinh tế xem xét đó là khía cạnh thể chế được xem như là nhân tố rất quan trọng ngoài các yếu tố truyền thống như vốn, lao động, công nghệ... để lý giải vấn đề tăng trưởng kinh tế. Điều này cũng phù hợp với nhiều nhà kinh tế học cổ điển như A. Smith hay Hume: ít nhất là có ba thể chế tạo nền tảng cho xã hội văn minh và sự tiến bộ của con người đó là: sự bảo đảm cho các quyền tài sản, sự chuyển nhượng tài

sản tự do bằng thoả thuận hợp đồng tự nguyện, và việc giữ đúng cam kết.

Rõ ràng, lý thuyết tăng trưởng kinh tế đương đại đang ngày càng đánh giá tầm quan trọng của thể chế trong việc phân tích nguồn gốc của tăng trưởng kinh tế. Các nước tiến hành cải cách thể chế trên diện rộng trong vòng 10 năm có thể đạt tỷ lệ tăng trưởng cao hơn các quốc gia không cải cách tới 15% GDP [1].

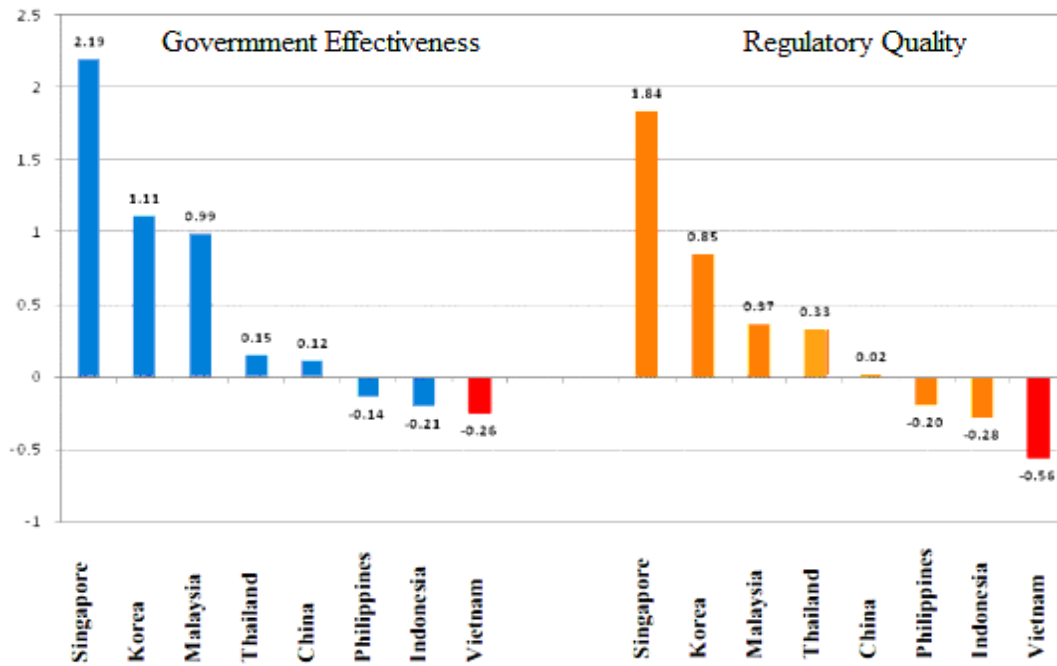
3. Những rào cản từ khía cạnh thể chế đối với tăng trưởng kinh tế tại Việt Nam

3.1. Tư duy và năng lực xây dựng thể chế

Nhiều năm qua, môi trường thể chế của Việt Nam vẫn bị đánh giá là kém và là một trong những rào cản lớn đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế. Một trong những thước đo của chất lượng thể chế là hiệu quả Nhà nước. Đó là phép cộng tổng thể của các vấn đề chất lượng dịch vụ công, tính độc lập của hành chính công, chất lượng xây dựng và thực hiện chính sách và đặc biệt là độ tin cậy của các cam kết đưa ra từ Chính phủ. Tuy nhiên, so sánh với 12 nền kinh tế ở Đông Á, chỉ số hiệu quả Nhà nước của Việt Nam chỉ được xếp thứ 10, đạt dưới 50% số điểm, sau cả Indonesia và Philipines, chỉ đứng trên Campuchia và Lào [1]. Hiệu quả của Chính phủ và chất lượng của các văn bản pháp quy đều thấp nhất so với một số nước trong khu vực. Một trong những nguyên nhân của sự yếu kém này từ tư duy và năng lực xây dựng thể chế. Vấn đề này có thể được xem xét trên các khía cạnh: (i) Số lượng văn bản pháp luật tăng nhanh nhưng chất lượng các văn bản này lại chưa được đảm bảo. Vấn đề đánh giá tác động của các văn bản này trước khi được ban hành chưa xem xét đúng mức, đặc biệt là khâu tham vấn ý kiến của người dân và doanh nghiệp vẫn mang tính hình thức đã làm cho nền

kinh tế phải gánh chịu nhiều quy định phi thị trường tốn kém [7, tr.280]; (ii) Quá trình xây dựng văn bản pháp luật để tạo môi trường kinh tế thông thoáng lại chịu chi phối từ lợi ích của những người xây dựng. Các qui định, chính sách được soạn thảo ra từ nhóm những chuyên viên, công chức chưa có những trải nghiệm thực tiễn trên thị trường và không tránh khỏi khả năng đặc quyền, đặc lợi trong chính những qui định thủ tục đó. Các qui định này sẽ kiềm hãm tính cạnh tranh, làm giảm sút động lực đầu tư và đổi mới của các doanh nghiệp; (iii) Do sự hội nhập nhanh với kinh tế thế giới nên các loại văn bản này thường được xây dựng còn mang tính hình thức đối phó hơn là hiệu quả thực thi trên thực tế, đồng thời sử dụng các biện pháp hành chính là chủ yếu mà ít dựa vào những qui luật khách quan của cơ chế thị trường. Điều làm cho các cơ chế khuyến khích bị bóp méo gây ra những tổn thất về hiệu quả xã hội (iv) Chưa có những cơ chế cần thiết để đảm bảo cho thông tin thị trường minh bạch. Việc một số doanh nghiệp nhà nước liên tục điều chỉnh giá các mặt hàng quan trọng trong nền kinh tế như điện, xăng dầu...mà không có những thông tin rõ ràng về chi phí sản xuất đã và đang gây áp lực rất lớn đến các doanh nghiệp sử dụng các yếu tố đầu vào này cho hoạt động sản xuất kinh doanh của mình.

Hình 2. Hiệu quả của Chính phủ và chất lượng văn bản pháp luật



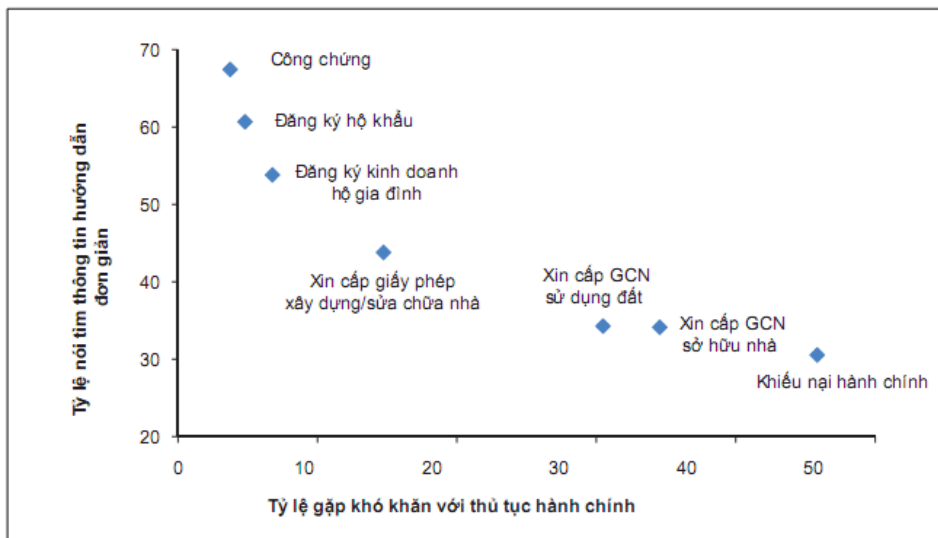
Nguồn: [7, tr .284]

3.2. Quá trình thực thi thể chế

Trong mấy năm qua, Việt Nam đã nỗ lực đánh giá mức độ cải cách thể chế thông qua chỉ số năng lực cạnh tranh tại các địa phương. Đây được xem như là những thành công ban đầu trong quá trình xây dựng thể chế để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh trong những giai đoạn tiếp theo. Những rào cản đối với các cá nhân và tổ chức kinh tế được thể hiện trên một số khía cạnh chủ yếu:

Thứ nhất, thủ tục hành chính rườm rà gây khó khăn trong quá trình thực hiện trên thực tế. Theo kết quả nghiên cứu của Ngân hàng Thế giới đã cho thấy ngoài các thủ tục hành chính về công chứng, đăng ký hộ khẩu, đăng ký kinh doanh là khá đơn giản thì những thủ tục như xin cấp giấy phép xây dựng, sửa chữa nhà; xin cấp giấy chứng nhận sở hữu nhà hay những khiếu nại hành chính là rất khó khăn. Điều này đã làm cản trở các tổ chức kinh tế, cá nhân huy động các nguồn lực để phục vụ cho phát triển kinh tế.

Hình 3. Đánh giá của người dân về tình trạng gặp khó khăn với các thủ tục hành chính

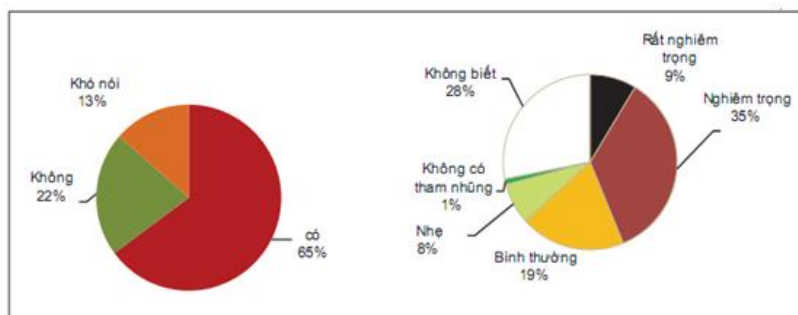


Nguồn: [3]

Thứ hai, vấn đề thực thi pháp luật của các cơ quan công quyền cũng đang gặp phải những thách thức từ những người thực thi. Tình trạng nhận quả diễn ra phổ biến tại nhiều địa phương trong việc giải quyết các thủ tục hành chính. Điều này cũng làm cho chi phí kinh doanh của các doanh nghiệp tăng lên ảnh hưởng tới hiệu quả kinh doanh và làm méo mó thị trường. Kết quả điều tra về năng lực cạnh tranh cấp Tỉnh tại Việt Nam 2011 cho thấy tình trạng tham nhũng đã trở lên phổ biến [8]. Có tới 44% số người dân được hỏi cho rằng

tình trạng tham nhũng là nghiêm trọng và rất nghiêm trọng, 19% người dân được hỏi cho rằng vấn đề này ở mức độ bình thường, có tới 28% số người được hỏi không biết về tình trạng tham nhũng. Tỷ lệ cho rằng không có tham nhũng chỉ là 1%. Rõ ràng, vấn đề tham nhũng đang là những rào cản rất lớn đối với các doanh nghiệp khi tham gia vào hoạt động sản xuất kinh doanh. Những đánh giá của người dân và doanh nghiệp về tình trạng tham nhũng được thể hiện trong Hình 4.

Hình 4. Đánh giá của người dân về tình trạng tham nhũng trong các cơ quan công quyền

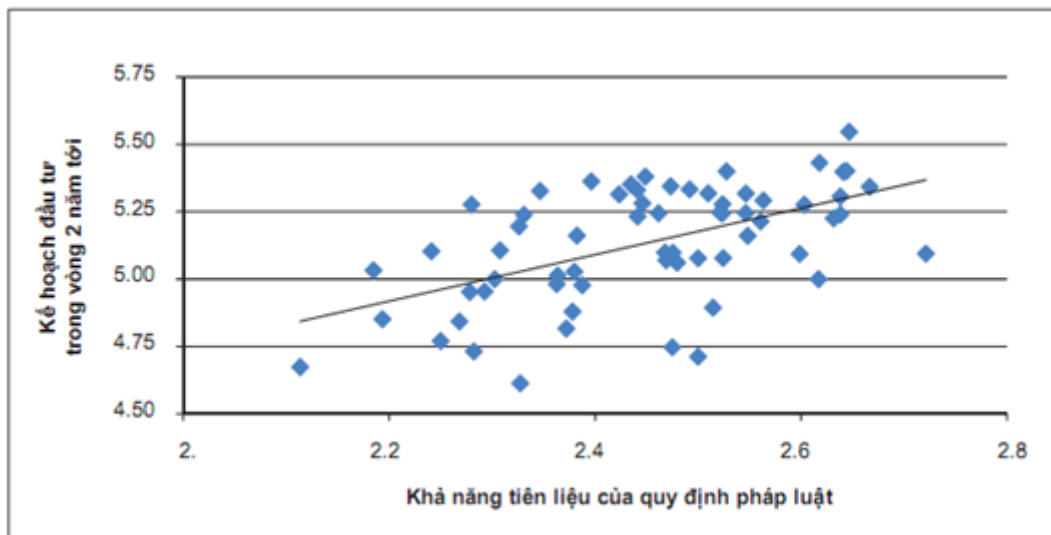


Nguồn: [8, tr.45]

Thứ ba, tính minh bạch và nhất quán trong các quy định pháp luật về hoạt động đầu tư kinh doanh đối với các doanh nghiệp chưa được coi trọng. Phần lớn các doanh nghiệp khó tiếp cận được tài liệu của các cơ quan công quyền phục vụ cho hoạt động sản xuất kinh doanh, như các văn bản pháp luật cấp địa phương hay những tài liệu kế hoạch về các dự án đầu tư, kế hoạch xây dựng cơ sở hạ tầng, thông tin về qui hoạch sử dụng đất....Phần lớn các doanh nghiệp cho rằng khả năng tiếp cận các tài liệu tùy thuộc vào mối quan hệ cá nhân. Điều này dẫn tới tính công bằng và minh bạch trong việc tiếp cận các tài liệu pháp luật để phục vụ cho kế hoạch kinh doanh của doanh nghiệp [8, tr. 24].

Điều này đã gây nhiều quan ngại cho các doanh nghiệp có ý định mở rộng đầu tư kinh doanh. Phần lớn những doanh nghiệp được điều tra đều cho thấy khả năng tiên liệu về các qui định của pháp luật để thực hiện các kế hoạch kinh doanh còn rất hạn chế, các doanh nghiệp thỉnh thoảng hoặc hiếm khi dự đoán được sự thay đổi của luật pháp đối với hoạt động kinh doanh của mình. Điều này cũng đồng nghĩa doanh nghiệp chưa có kế hoạch mở rộng đầu tư kinh doanh [3]. Mối quan hệ giữa tính tiên liệu về quy định pháp luật với hoạt động đầu tư của doanh nghiệp được thể hiện trong Hình 5.

Hình 5. Mối quan hệ giữa tính tiên liệu về quy định pháp luật với hoạt động đầu tư của doanh nghiệp



Nguồn: [3, tr. 87]

4. Một số khuyến nghị về cải cách thể chế phục vụ cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam trong giai đoạn tới

Xuất phát từ những vấn đề nêu trên, việc cải

cách thể chế theo hướng tinh gọn, hiện đại, đảm bảo tính hiệu quả và đáp ứng được yêu cầu quản lý cần tập trung giải quyết những vấn đề có tính cơ bản và hệ thống đó là:

Thứ nhất, đổi mới tư duy trong việc xây dựng thể chế, lấy tăng trưởng và hiệu quả kinh tế làm thước đo của quá trình xây dựng thể chế kinh tế.

Thứ hai, xây dựng các quy chế để đảm bảo tính minh bạch và nhất quán trong thể chế để đảm bảo tính ổn định phát triển kinh tế - xã hội. Muốn thực hiện điều này cần tập trung xây dựng bộ máy theo nguyên tắc công khai, minh bạch trong tất cả các khâu, các hoạt động có liên quan đến người dân, doanh nghiệp. Điều này sẽ góp phần rất quan trọng để giảm thiểu và ngăn ngừa tham nhũng từ phía những người thực thi pháp luật, giảm chi phí không chính thức cho các doanh nghiệp hiện nay.

Thứ ba, cần đẩy nhanh hơn cải cách thủ tục hành chính ở tất cả các khâu, các lĩnh vực và đặc biệt là cắt giảm những thủ tục rườm rà không cần thiết. Điều này sẽ nhằm giảm bớt những phiền hà, chi phí và thời gian cho các doanh nghiệp.

Thứ tư, xây dựng đội ngũ trong các cơ quan công quyền để đáp ứng tốt với yêu cầu trong quá

trình xây dựng và ban hành các chính sách kinh tế. Việc xây dựng được đội ngũ cán bộ, công chức có phẩm chất chính trị, phẩm chất đạo đức, trình độ và kỹ năng đáp ứng các yêu cầu cụ thể trong quá trình thực thi công vụ đã trở nên hết sức cấp bách. Muốn vậy, trong các cơ quan công quyền, mỗi công chức cần xác định nhiệm vụ của mình trong quá trình thực thi nhiệm vụ để phục vụ xã hội và nền kinh tế, cung cấp cho xã hội những loại dịch vụ công có chất lượng với chi phí thấp nhất.

Cải cách thể chế là một quá trình đầy cam go và cần phải thật sự quyết tâm để gạt bỏ những tư duy và qui định không còn phù hợp với sự hội nhập nhanh của kinh tế Việt Nam với nền kinh tế thế giới nhằm khắc phục những khiếm khuyết của nền kinh tế, góp phần hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và phát huy tốt các nguồn lực của đất nước phục vụ cho tăng trưởng và phát triển kinh tế Việt Nam trong những giai đoạn tiếp theo.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

- [1]. Phạm Huyền (2011), Cải cách thể chế để tăng trưởng bền vững, <http://vef.vn/2011-10-15-trang-page>
- [2]. North. D. C. (1993), "The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 1993: Autobiography." Vol. 2010, The Nobel Foundation.
- [3]. Ngân hàng Thế giới (2009), Báo cáo phát triển Việt Nam 2010: Các thể chế hiện đại, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/VIETNAMINVIETNAMESEEXTN/0,contentMDK:22946551~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:486752,00.html>
- [4]. Phạm Duy Nghĩa (2012), Cải cách thể chế nhằm thúc đẩy tái cấu trúc nền kinh tế, ecna.gov.vn/.../Pham%20Duy%20Nghia.pdf
- [5]. Nguyễn Mạnh Quân (2011), Kinh tế học đổi mới - học thuyết chi phối chính sách Khoa học và Công nghệ trong thế kỷ 21, <http://tiasang.com.vn/Default.aspx?tabid=114&News=4120&CategoryID=7>
- [6]. Solow. M. R (1998), Growth Theory and After, The American Economic Review, Vol. 78, No. 3, pp. 307-317.
- [7]. Ủy Ban Kinh tế của Quốc Hội (2012), Từ bắt ổn vĩ mô đến con đường tái cơ cấu (Chương 7: Đổi mới tư duy và cải cách thể chế), Nhà xuất bản Tri thức, Hà Nội.
- [8]. USAID, VNCI (2011), Báo cáo nghiên cứu chính sách số 16, http://www.pci vietnam.org/reports_home.php
- [9]. Wolfgang. K & Manfred E. S. (2000), Institutional Economics: Social Order and Public Policy (Bản dịch), Edward Elgar Pub, UK.