

Cải cách thể chế kinh tế Việt Nam nhằm thúc đẩy quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường

Raymond Mallon

Chuyên gia kinh tế

raymallon@gmail.com

Nội dung trình bày

- Vấn đề
- Giải pháp: Thể chế kinh tế bao dung/bao trùm (inclusive)
- Kết quả Tái cấu trúc kinh tế và bài học kinh nghiệm
- Ưu tiên tái cấu trúc
- Vai trò của các đối tác phát triển

Vấn đề: Tăng trưởng kinh tế chậm lại

Tăng trưởng Việt Nam (GDP và năng suất) chậm lại từ sau Khủng hoảng tài chính → tăng tranh luận về các mô hình phát triển phù hợp. Các quan tâm đặc biệt gồm:

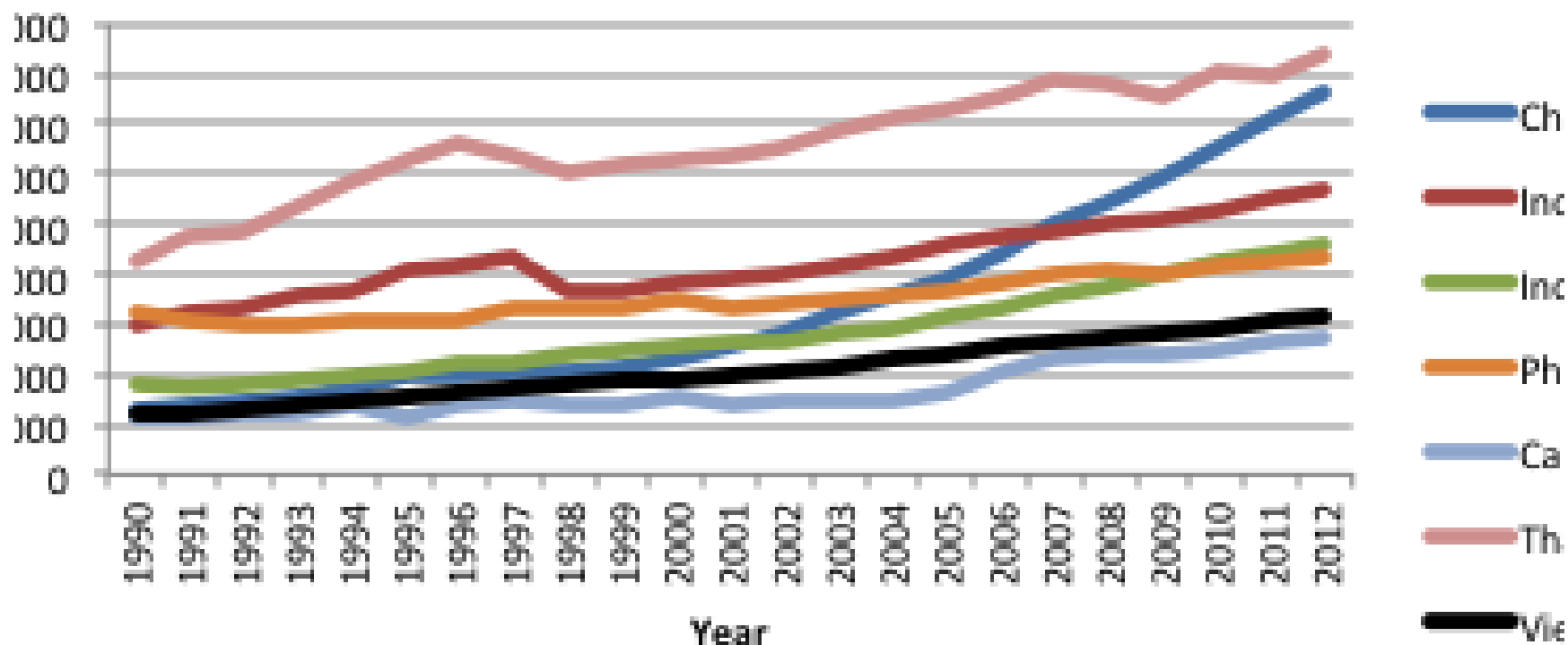
- Nền kinh tế chậm chuyển đổi sang kinh tế thị trường cạnh tranh.
- Thiếu sáng tạo/đổi mới trong phát triển kinh doanh.
- Tăng trưởng chậm đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa và khu vực doanh nghiệp nói chung
- Các nhóm lợi ích có quan hệ với giới chức quyền lực giàu có nhanh nhõ có đặc quyền tiếp cận vốn, đất đai và thị trường

Điều này thực sự quan ngại do:

- Đó là sự không công bằng ; và
- Thực trạng này là rào cản đối với các doanh nghiệp mới gia nhập thị trường, rào cản cạnh tranh, đổi mới/sáng tạo, và do đó làm chậm tốc độ tăng trưởng GDP, thu nhập bình quân đầu người và mức sống dân cư.

Vấn đề: Tăng trưởng năng suất chậm

GDP/Employed Person (USD constant 1992 prices)



Source WB WDI (accessed 23 November 2014)

Vấn đề: Năng lực cạnh tranh kém

- Báo cáo Đánh giá Chính sách Thương mại của WTO nhận định:
 - “sự đóng góp của yếu tố năng suất tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng của nền kinh tế Việt Nam- dựa chủ yếu vào các yếu tố sản xuất- dường như đã sập đổ” và “tốc độ cải cách cơ cấu chậm” kìm hãm tăng trưởng TFP.
- Việt Nam tiến bộ không đáng kể trong xếp hạng chỉ số Chỉ số môi trường kinh doanh của WB và Chỉ số cạnh tranh toàn cầu của WEF. Kinh tế tăng trưởng khá cao thời kỳ trước Khủng hoảng tài chính toàn cầu dường như là lí do cho các nhóm lợi ích chống lại cải cách.

Giải pháp: Thẻ chế kinh tế

Douglass North (1994) Douglass North (1994) định nghĩa “thẻ chế là những ràng buộc do con người tạo ra để định hướng và điều chỉnh các tương tác của mình.” Thẻ chế là “những luật chơi trong xã hội” để điều chỉnh những tương tác trong hoạt động kinh tế và kinh doanh, bao gồm :

- Những quy tắc chính thức (hiến pháp, luật, và các quy định do Nhà nước hoặc các tổ chức được nhà nước hậu thuẫn ban hành)
- Những ràng buộc phi chính thức (chuẩn mực hành vi xã hội, quy tắc ứng xử).
- Cơ chế thực thi.

Giải pháp: thể chế?



Giải pháp: thể chế hoặc tổ chức

- Đôi khi người ta nhầm lẫn thể chế với các tổ chức như các cơ quan nhà nước, các tổ chức dân sự hoặc các doanh nghiệp. Sự khác biệt chính là ở chỗ:
 - Thể chế là “những luật chơi” trong xã hội;
 - Tổ chức là những chủ thể chịu sự ràng buộc của những quy tắc thể chế.
- Các tổ chức (đảng phái chính trị, viện nghiên cứu, cơ quan chính phủ, hiệp hội doanh nghiệp, tổ chức công đoàn, hội nông dân, hội phụ nữ và các tổ/nhóm chính thức hoặc phi chính thức) là cầu nối quan trọng giữa công dân và nhà nước.
- Tổ chức là những chủ thể chịu trách nhiệm xây dựng, duy trì, và thay đổi thể chế.

Giải pháp: Tại sao thể chế quan trọng?

- Các nghiên cứu kinh tế gần đây xác định các “yếu tố nền tảng” của tăng trưởng là thể chế, địa lý, độ mở thương mại và đầu tư.
- Douglass North (1990) lập luận “sự đa dạng trong kết quả phát triển kinh tế của nhiều quốc gia cả theo không gian và thời gian có thể được giải thích bởi sự khác biệt về thể chế”.
- De Soto lập luận “sự yếu kém trong quy định về quyền sở hữu chính thức là nguyên nhân chính dẫn đến kém phát triển, hạn chế đầu tư và tiếp cận tài chính”
- Nhưng quan hệ nhân quả tác động theo cả hai chiều. Các nước phát triển hơn có thể xây dựng thể chế tốt hơn bởi họ có nhiều nguồn lực con người và tài chính hơn.

Giải pháp: Tại sao thể chế quan trọng?

- Những nghiên cứu kinh tế gần đây nhấn mạnh sự cần thiết của thể chế bao dung để đảm bảo tăng trưởng kinh tế công bằng.
- Acemoglu và Robinson (2012) cho rằng: “Các thể chế kinh tế bao dung đảm bảo thực thi quyền sở hữu, tạo sân chơi bình đẳng, và khuyến khích đầu tư vào các công nghệ và kỹ năng mới tạo nhiều thuận lợi cho phát triển kinh tế hơn so với các thể chế kinh tế tước đoạt được hình thành để khai thác tài nguyên xã hội bởi thiểu số người”.
- Các nhóm lợi ích (các công ty độc quyền gặp khó khăn, and và các doanh nghiệp có đặc quyền tiếp cận các quyết định hành chính) thường có động lực mạnh để vận động các chính trị gia nhằm kìm hãm cạnh tranh, kìm hãm sự phá hủy mang tính sáng tạo (creative destruction) và kìm hãm tăng trưởng.
- Các nhóm lợi ích đang trở nên được tổ chức tốt hơn và có nhiều ảnh hưởng hơn. Các nhóm này có quan hệ với giới chức lãnh đạo làm giàu nhanh nhờ đặc quyền tiếp cận vốn, đất đai và thị trường.

Giải pháp: thể chế và sự “bắt kịp”

- Tham gia các FTAs khu vực theo lộ trình sẽ giúp Việt Nam có thêm cơ hội mới để đẩy nhanh quá trình “bắt kịp” với các nước trong khu vực, tuy nhiên Việt Nam cần xây dựng thể chế kinh tế và môi trường kinh doanh thuận lợi phù hợp để thu hút đầu tư.
- Thể chế bao dung sẽ giúp tạo lập môi trường kinh doanh công bằng và hiệu quả hơn. Điều này đặc biệt quan trọng giúp thúc đẩy tăng trưởng của chuỗi giá trị toàn cầu (GVC), đặc biệt là đối với các GVC có giá trị gia tăng cao hơn.
- Tóm lại, Việt Nam cần tập trung xây dựng thể chế kinh tế bao dung theo hai khía cạnh:
 - Đảm bảo quyền sở hữu của tất cả mọi người được bảo vệ (không chỉ là quyền sở hữu của những người có quan hệ gần gũi với giới chức quyền lực)
 - Thúc đẩy cạnh tranh và “phá hủy mang tính sáng tạo” cần thiết để khuyến khích đổi mới/sáng tạo, tăng trưởng năng suất và tăng thu nhập.

Giải pháp: Thể chế và vai trò nhà nước

- Sẽ ít hữu ích nếu tranh luận về ngữ nghĩa giữa nhà nước kiến tạo và nhà nước phát triển. Điều thực sự cần quan tâm là đảm bảo sự cân đối.
- Nhà nước cần đảm bảo tạo lập thể chế và cung cấp các dịch vụ công không được cung cấp trên thị trường. Hầu hết các Nhà nước thành công đóng vai trò hàng đầu trong phát triển nguồn nhân lực và cơ sở hạ tầng công cộng
- Nhà nước cần dự đoán sự thay đổi nhu cầu về cơ sở hạ tầng và kỹ năng để tạo điều kiện cho tăng trưởng nhanh(ví dụ như dự đoán sự phát triển của các cụm ngành), nhưng không khuyến khích các ngành cụ thể thông qua trợ cấp / bảo hộ.
- Tuy nhiên, các Nhà nước can thiệp không cần thiết vào phân bổ nguồn lực thị trường thường không đạt được các mục tiêu kinh tế xã hội dự kiến

Tái cấu trúc: Giai đoạn đầu cải cách

- Thể chế kinh tế chính thức kém quan trọng trong những giai đoạn đầu chuyển đổi
- Động lực ban đầu cho xây dựng thể chế thị trường đến từ các đối tác nước ngoài.
- Nghị quyết 10 (1988) và Luật Đất đai năm 1993 tạo bước ngoặt giúp xây dựng lòng tin về quyền sử dụng đất
- Hội nhập khu vực và quốc tế sâu rộng càng đòi hỏi sự cần thiết xây dựng các thể chế chính thức (công ty, hợp đồng, thể chế thị trường tài chính và vốn)

Tái cấu trúc: Những thách thức mới

- Mãi tới gần đây, trọng tâm là xây dựng các thể chế kinh tế mới từ đầu.
- Ngày càng thì trọng tâm sẽ chuyển dần sang nhiệm vụ khó khăn hơn là tái cấu trúc các thể chế hiện hành. Các thể chế đã hình thành có lợi ích nhóm trong quy định hiện hành và có cơ chế tự bảo vệ bên trong.
- Xử lý vấn đề lợi ích nhóm thực sự là vấn đề quan trọng đối với phát triển thể chế trong tương lai.
- Tăng cường sự tham gia của cộng đồng và tranh luận công khai rất quan trọng đối với xây dựng thể chế bao dung

Tái cấu trúc: Chương trình nghị sự

- Tăng trưởng chậm lại sau Khủng hoảng tài chính toàn cầu gia tăng áp lực cải cách. Các thỏa thuận thương mại mới cũng sẽ tạo thêm áp lực cải cách.
- Nhu cầu tái cấu trúc được nhấn mạnh trong SEDP 2011-15.
- Chi tiết hành động cải cách nêu trong MPER 2013-20. Mục đích nhằm:
 - Phân định rõ hơn vai trò của Nhà nước và thị trường;
 - Tạo thuận lợi cho sản xuất có giá trị gia tăng cao hơn ở nông thôn
 - Loại bỏ rào cản làm giảm hiệu quả đầu tư kinh doanh;
 - Phát triển các thị trường cạnh tranh hơn;
 - Cải thiện quản trị doanh nghiệp;
 - Tăng cường giám sát đảm bảo an toàn thị trường tài chính và thị trường vốn
- Trọng tâm cải cách tập trung vào :
 - Hiệu quả đầu tư (đặc biệt là đầu tư công)
 - Hệ thống ngân hàng và thị trường tài chính
 - Cải cách doanh nghiệp nhà nước

Tái cấu trúc: Bảo vệ quyền sở hữu

- Những sửa đổi trong Hiến pháp 2013
- Những sửa đổi trong các Luật chính (đất đai, doanh nghiệp, đầu tư) và các quy định thực thi liên quan.
- Những quy định pháp luật mới về quản lý đầu tư công (cả đầu tư vào doanh nghiệp) sẽ giúp tạo lập sân chơi bình đẳng
- Xây dựng thể chế chính thức để thực thi bảo vệ quyền sở hữu tiến triển còn rất hạn chế
 - Hệ thống tòa án còn rất yếu
 - Áp dụng các luật còn thiếu nhất quán

Tái cấu trúc: Cải cách quy định pháp luật

- Mặc dù có nhiều nỗ lực nhưng chất lượng và việc giám sát văn bản quy phạm pháp luật vẫn còn nhiều hạn chế
- Ban hành Nghị quyết 19 để giải quyết các nút thắt ưu tiên về quy định và thủ tục hành chính.
 - Đánh dấu bước ngoặt quan trọng về cách tiếp cận.
 - Cần duy trì và thường xuyên cập nhật tiến độ thực hiện những nỗ lực này.
- Cần cải cách nhiều hơn nữa :
 - Giải quyết những nút thắt hiện tại
 - Xây dựng cơ chế để hạn chế tình trạng “lạm phát” quy định và cải thiện chất lượng quy định pháp luật
 - Thực thi hiệu quả và có thể dự đoán các quy định và thủ tục hiện hành

Tái cấu trúc: Khu vực công

- Thay đổi thể chế bắt đầu bằng phân định rõ hơn vai trò nhà nước, nhưng cần nhiều hành động nhiều hơn nữa.
- Tiếp tục cải thiện hiệu quả chi tiêu công. Đảm bảo sự cân đối phù hợp giữa phân cấp và trách nhiệm giải trình.
- Cần các cơ quan điều tiết độc lập
- Cải cách và cải thiện quản trị doanh nghiệp nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ công.
- Các quy định mới về đầu tư công, đấu thầu, quản lý vốn nhà nước ở doanh nghiệp là những cải cách quan trọng: thách thức bây giờ là hiệu lực và hiệu quả thực thi

Tái cấu trúc: thị trường lao động

- Việt Nam có thị trường lao động tương đối linh hoạt
- Thách thức thực sự là cải thiện phát triển nguồn nhân lực, đặc biệt là kỹ năng nghề
- Cũng cần cải thiện hệ thống kiểm định kỹ năng nghề để tạo thuận lợi cho di chuyển lao động.
- Suy nghĩ thêm về nhu cầu học tập suốt đời

Tái cấu trúc: Tài chính và vốn

- Đây là vấn đề quan trọng nhưng nằm ngoài phạm vi của báo cáo
- Ưu tiên trước mắt với hầu hết SMEs là làm cho thị trường bất động sản hoạt động suôn sẻ để nông dân và các SMEs có thể sử dụng tài sản giá trị để huy động tài chính
- Cần cải thiện tính minh bạch và hiệu quả của các quy định của thị trường tài chính và thị trường vốn
- Đặc biệt quan trọng là xử lý vấn đề sở hữu chéo và các giao dịch liên quan.
- Một giải pháp quan trọng là xuất bản thường kỳ ấn phẩm về các chỉ số thực hiện của ngành tài chính tin cậy.

Tái cấu trúc: Bài học kinh nghiệm

- Thay đổi chuẩn mực xã hội nhiều thách thức khó khăn hơn thay đổi luật
- Cần xây dựng sự ủng hộ rộng rãi với quá trình cải cách
- Nhu cầu và ưu tiên thể chế thay đổi theo thời gian
- Các nhóm lợi ích sẽ chống đối cải cách
- Các nghiên cứu chính sách chất lượng dựa trên bằng chứng, kinh nghiệm quốc tế và bài học rất giá trị
- Đảm bảo chất lượng đóng vai trò quan trọng tạo sự tin cậy đối với các nghiên cứu và tư vấn chính sách
- Giám sát và Đánh giá (M&E) dựa trên kết quả với mục tiêu rõ ràng đóng vai trò quan trọng duy trì áp lực cải cách

Ưu tiên: Quyền sở hữu

- Sửa đổi Bộ luật Dân sự để đảm bảo nhất quán với Hiến pháp và điều luật bảo vệ quyền sở hữu.
- Thực thi Luật Đất đai để đảm bảo hoạt động thị trường bất động sản minh bạch và hiệu quả, tạo thuận lợi cho tái cấu trúc và tiếp cận tài chính.
- Thực thi Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư sửa đổi và các văn bản luật khác để tạo thuận lợi cho kinh doanh (ví dụ quy định về tịch thu và phá sản).
- Giảm rào cản thương mại xuyên biên giới và di chuyển thể nhân.
- Tăng cường nỗ lực cải thiện sự tin cậy của hệ thống tòa án
- Duy trì nỗ lực nâng cao nhận thức về quyền sở hữu và các chọn lựa giải pháp bảo vệ những quyền này.

Ưu tiên: Cải cách quy định pháp luật

- Hướng tới thực hiện thông lệ quy định tốt nhất của quốc tế :
 - Xây dựng các quy định rõ ràng phân định vai trò của nhà nước
 - Tăng cường năng lực thực hiện cải cách quy định pháp luật
 - Thiết lập cơ chế kiểm soát đảm bảo chất lượng quy định pháp luật
 - Tăng cường năng lực giám sát tuân thủ/thực thi quy định
- Tách biệt chức năng quản lý/điều tiết và chức năng sở hữu
 - Thành lập các cơ quan quản lý cạnh tranh và điều tiết năng lượng độc lập đạt tiêu chuẩn thực hành tốt nhất của ASEAN
 - Tăng cường nỗ lực tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng và loại bỏ những ưu đãi còn lại đối với các doanh nghiệp có đặc quyền
 - Duy trì/thúc đẩy thực hiện các chương trình thoái vốn và cổ phần hóa

Ưu tiên: Khu vực công

- Giảm rủi ro kinh doanh là nhiệm vụ cốt lõi của nhà nước trong phát triển kinh doanh. Cần ổn định vĩ mô, tiên lượng chính sách, bảo vệ quyền sở hữu phù hợp, v.v...
- Cần thay đổi tư duy, nhận thức về vai trò Nhà nước để tạo thuận lợi phát triển kinh doanh phục vụ lợi ích của nhân dân. Cần tiếp tục tham gia cùng truyền thông và công chúng.
- Duy trì các nỗ lực đẩy mạnh cải cách quy định và thủ tục hành chính để giảm chi phí tuân thủ trong kinh doanh (đơn giản hóa, tăng cường sử dụng công nghệ thông tin, cải thiện cơ chế đảm bảo nâng cao trách nhiệm của khu vực công, v.v...).

Hợp tác phát triển

- Lý do tham gia của các tổ chức hợp tác phát triển
 - Tác động tới đói nghèo và công bằng xã hội
 - Cơ hội tham gia cùng các nhà hoạch định chính sách trong các vấn đề phát triển then chốt
 - Cơ hội tác động để cải thiện môi trường kinh doanh, qua đó tăng cường cơ hội hợp tác thương mại, đầu tư và các hoạt động kinh tế khác.
 - Mở ra các cơ hội kinh doanh mới cho các đối tác thương mại của Việt Nam.
- Các đối tác tiềm năng
 - Các cơ quan nhà nước trung ương và địa phương
 - Các viện nghiên cứu
 - Hiệp hội doanh nghiệp, tổ chức xã hội dân sự, truyền thông

Hợp tác phát triển

- Các lĩnh vực hợp tác tiềm năng
 - Hỗ trợ xây dựng thể chế chung (đào tạo chính quy và đào tạo tại chỗ, học bổng, kết nghĩa xây dựng thể chế (institutional twinning), các cơ chế đồng hỗ trợ).
 - Hỗ trợ tăng cường quá trình tham vấn cộng đồng doanh nghiệp và các bên liên quan khác.
 - Truyền bá kinh nghiệm quốc tế và các thông lệ thực hành tốt .
 - Giúp thiết lập và phát triển năng lực giám sát và/hoặc cung cấp các nghiên cứu dựa trên bằng chứng đánh giá tác động tiềm năng của cải cách kinh tế (đặc biệt là tác động đến vấn đề công bằng)
- Việt Nam sẽ áp dụng cách tiếp cận thực dụng để cải cách kinh tế khi có những lý lẽ thuyết phục và áp lực đủ lớn. Các cuộc tranh luận công khai về vấn đề công bằng ngày càng nhiều đang tạo áp lực phải cải cách..
- các tổ chức quốc tế - bằng việc giúp những người ủng hộ cải cách tiếp cận tốt hơn với thông tin và những bằng chứng tin cậy trong và ngoài nước về quan hệ giữa cải cách kinh tế và hiệu quả kinh tế-xã hội công bằng – có thể hỗ trợ tạo lập sự ủng hộ những cải cách này.

Xin cảm ơn