BỘ NỘI VỤ
HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA
(NAPA)

KỶ YẾU
HỘI THẢO KHOA HỌC

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

HÀ NỘI - 2019

BỘ NỘI VỤ

HỌC VIỆN HÀNH CHÍNH QUỐC GIA

****

KỶ YẾU

HỘI THẢO KHOA HỌC

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

HÀ NỘI - 2019

MỤC LỤC

STT	Tên bài, tác giả	Trang
PHẦN I	**NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ HOẠCH ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ**	**1**
1	TIÊU CHÍ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA ***TS. Đặng Xuân Hoan*** ***Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia***	**2**
2	THỨ TRƯỞNG VỚI VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM ***TS. Đỗ Thị Kim Tiên*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**8**
3	QUAN ĐIỂM VỀ CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI VÀ MỘT VÀI GỢI Ý CHO VIỆC ĐÀO TẠO BỒI DƯỠNG CẤP THỨ TRƯỞNG TRONG VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH Ở VIỆT NAM ***GV. Nguyễn Tất Thịnh*** ***GV. Nguyễn Thị Tuyết Nhung*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**20**
4	PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH-TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP VIỆC CẦN LÀM TRONG HOACH ĐỊNH CHÍNH SÁCH ***PGS.TS Đặng Văn Thanh*** ***Nguyên Phó chủ nhiệm UB Tài chính- Ngân sách Quốc hội***	**25**
5	TƯ DUY CHIẾN LƯỢC VỀ ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN KINH TẾ ***PGS.TS. Trần Đình Thiên*** ***Viện Kinh tế Việt Nam, Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam***	**34**
6	QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC, THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI ***TS. Lê Toàn Thắng*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**53**
7	PHÂN ĐỊNH VAI TRÒ GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ THỊ TRƯỜNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM ***TS. Bùi Thị Thùy Nhi*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**59**
8	ĐỔI MỚI TƯ DUY QUẢN LÝ VÌ MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ TRONG THỜI ĐẠI MỚI ***ThS. Phạm Ngọc Anh*** ***Ban Quản lý các khu công nghiệp tỉnh Hải Dương***	**70**

9	BÀN LUẬN VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM ***ThS. Nguyễn Thị Thu Hà*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**77**
10	CẦN MỘT HỌC THUYẾT KINH TẾ MỚI ***Th.S Lê Quang Sự*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**84**
Phần II	**HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**	**90**
1	XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA THÚC ĐẨY SỰ PHÁT TRIỂN CỦA NỀN KINH TẾ TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM ***TS. Dìu Đức Hà*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**91**
12	ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TẠI VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ ***TS. Mai Đình Lâm*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**109**
13	TIẾP CẬN XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH: PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP ĐỂ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ ***PGS.TS Hồ Sỹ Hùng*** ***Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp***	**115**
14	CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ VĨ MÔ CỦA VIỆT NAM ***TS. Đào Đăng Kiên*** ***Học viện Hành chính quốc gia***	**125**
15	HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM ***Nguyễn Trọng Đàm, Bộ LĐ-TB-XH*** ***Bùi Thị Thùy Nhi, Học viện Hành chính quốc gia***	**133**
16	CẢI CÁCH NĂNG LỰC CẠNH TRANH, HỖ TRỢ KHU VỰC KINH TẾ TƯ NHÂN PHÁT TRIỂN ***TS Đặng Thị Hà*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**143**
17	PHÂN CẤP NHIỆM VỤ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG: NHÌN TỪ GÓC ĐỘ CHÍNH SÁCH ***TS Nguyễn Xuân Thu,*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**150**

18	CHÍNH SÁCH XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG ***PGS TS Lê Chi Mai*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**161**
19	PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ CÔNG CỦA VIỆT NAM- THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP ***TS. Đoàn Ngọc Xuân*** ***Vụ trưởng Vụ Xã hội, Ban Kinh tế Trung ương***	**175**
20	VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XANH Ở VIỆT NAM ***TS Hoàng Thị Bích Loan*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**184**
21	VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG VÙNG TÂY NGUYÊN ***ThS. Thái Thị Minh Phụng*** ***Trường Chính trị tỉnh Đắk Lắk***	**192**
22	PHỐI HỢP CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ VỚI CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NỢ CÔNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ ***TS Hoàng Ngọc Âu*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**209**
23	TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG PHỐI HỢP THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ ***Th.S Vũ Thị Bích Ngọc*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**210**
24	THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VỚI TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY ***Ths. Nguyễn Thị Thu Hương*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**217**
25	MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA NHẰM HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ CÔNG HIỆN NAY Ở VIỆT NAM ***PGS, TS Trần Văn Giao*** ***Học viện hành chính quốc gia***	**226**
26	ĐẦU TƯ CỦA TƯ NHÂN CHO LĨNH VỰC Y TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA ***PGS.TS Phạm Lê Tuấn*** ***Trường Đại học Y Hà Nội***	**238**

27	HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THÚC ĐẨY XÃ HỘI HÓA GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM ***TS. Phạm Thị Thanh Vân*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**250**
28	CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH Y TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XHCN ***TS. Phạm Thị Thanh Hương*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**257**
29	CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN TRONG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM ***TS. Dìu Đức Hà*** ***TS. Lương Minh Việt*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**264**
30	GIẢI PHÁP TÀI CHÍNH KHUYÊN KHÍCH DOANH NGHIỆP ĐẦU TƯ CHO HOẠT ĐỘNG KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ ***TS. Phạm Thu Thủy*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**283**
31	HOÀN THIỆN TIÊU CHÍ XÁC ĐỊNH NHIỆM VỤ KHOA HỌC CỦA TỔ CHỨC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN TỰ CHỦ. ***Th.s Phạm Đăng Tỉnh.*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**291**
32	CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA CỦA VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI ***NCS, Th.S Nguyễn Thị Tuyết Nhung*** ***Khoa QLNN về Kinh tế và Tài chính công***	**300**
33	GIẢI PHÁP TÁI CƠ CẤU THU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GÓP PHẦN ỔN ĐỊNH NỀN KINH TẾ VĨ MÔ ***Trần Thị Phương Thảo*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**308**
34	CUỘC CÁCH MẠNG CÔNG NGHỆ LẦN THỨ 4 VỚI MỤC TIÊU XÂY DỰNG CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ ***TS. Lương Minh Việt*** ***ThS. Vũ Hoàng Mạnh Trung*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**319**
35	VẤN ĐỀ KINH TẾ BÁO CHÍ ***Nguyễn Thị Thuý Vân*** ***Tạp chí Quản lý nhà nước***	**328**

36	GIẢI PHÁP HỖ TRỢ NÔNG DÂN TRỒNG ĐIỀU Ở BÌNH PHƯỚC TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG THÔNG QUA ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ THÔNG TIN ***Lê Ngọc Tân,*** ***UBND thành phố Đồng Xoài, tỉnh Bình Phước***	**335**
Phần III	**KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG**	
37	HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG DỰA TRÊN BẰNG CHỨNG: KINH NGHIỆM CỦA MỸ VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM ***PGS.TS. Nguyễn Hoàng Hiển*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**346**
38	NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TƯ NHÂN - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GIẢI PHÁP CHO VIỆT NAM ***PGS.TS. Phan Thế Công*** ***Đại học Thương mại***	**358**
39	KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG: BÀI HỌC CHO VIỆT NAM ***TS. Đinh Lâm Tấn, Phó Viện trưởng*** ***PGS. TS. Nguyễn Thị Nguyệt;*** ***Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư***	**376**
40	CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN CÁC NGÀNH CÔNG NGHIỆP SÁNG TẠO - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM ***PGS. TS. Phan Thế Công, Đại học Thương mại,*** ***ThS. Vũ Thị Bích Ngọc - Học Viện Hành Chính Quốc gia,*** ***ThS. Phạm Thế Ninh - Trường Cao đẳng Du lịch - Thương mại Nghệ An***	**388**
41	KINH NGHIỆM XUẤT KHẨU LAO ĐỘNG CỦA PHILIPPINES VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM ***TS. Vũ Thị Thu Hằng*** ***Học viện Hành chính Quốc gia***	**398**

PHẦN I
NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VÀ HOẠCH ĐỊNH KINH TẾ VĨ MÔ

TIÊU CHÍ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

TS. Đặng Xuân Hoan

Giám đốc Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Trong nền kinh tế thế giới tồn tại các mô hình kinh tế thị trường. Và trong mỗi quốc gia lại có những biến thể khác nhau xuất phát từ quan niệm, trình độ phát triển kinh tế - văn hóa - xã hội. Trên cơ sở vận dụng sáng tạo chủ nghĩa Mác - Lê-nin, tham khảo kinh nghiệm phát triển của các quốc gia trên thế giới, và từ thực tiễn phát triển Việt Nam, Đảng ta đã đề ra đường lối phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đây là bước phát triển mới về tư duy lý luận, một sự vận dụng độc lập, sáng tạo của Đảng ta. Bài viết này xác định rõ các tiêu chí của nền kinh tế thị trường và nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

1. Kinh tế thị trường

Kinh tế thị trường (KTTT) là sản phẩm của sự phát triển kinh tế của xã hội loài người chứ không phải của riêng chủ nghĩa tư bản. KTTT-trình độ cao trong quá trình phát triển sản xuất hàng hóa, từ khi ra đời cho đến nay đã có những đóng góp tích cực cho sự phát triển của xã hội loài người về kinh tế, xã hội, văn hóa, nghệ thuật; đồng thời, cũng mang đến những tác động tiêu cực nhất định như gây ô nhiễm môi trường, mất cân bằng sinh thái, phân hóa giàu nghèo, là một trong những nguyên nhân dẫn đến cuộc chiến tranh cuộc bộ và chiến tranh thế giới…

Thực hiện công cuộc đổi mới, Đảng Cộng sản Việt Nam và Nhà nước Việt Nam chủ trương chuyển nền kinh tế Việt Nam sang mô hình KTTT định hướng XHCN. Đây là mô hình kinh tế chưa từng có trong lịch sử loài người. Vì vậy, lý luận và thực tiễn KTTT định hướng XHCN là mới mẻ và phức tạp. Cũng vì lý do đó, từ nhiều năm nay, việc xây dựng, đổi mới, hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN, về mô hình KTTT định hướng XHCN ở nước ta là chủ đề của nhiều đề tài khoa học, của nhiều công trình nghiên cứu thuộc các viện, trường đại học, cơ quan quản lý và

hàng loạt các bài viết trong nước, đóng góp của các chuyên gia quốc tế. Những kết quả nghiên cứu đạt được tính đến nay là hết sức to lớn và quan trọng, là căn cứ khoa học cho việc đề ra các chủ trương lớn và hoạch định các chính sách phát triển kinh tế-xã hội trong những năm qua. Tuy nhiên, việc tiếp tục nghiên cứu hoàn thiện những vấn đề lý luận và thực tiễn của KTTT định hướng XHCN ở nước ta vẫn là một công việc cấp bách, đòi hỏi sự nỗ lực của các nhà khoa học và các nhà quản lý, của các doanh nghiệp, các mô hình kinh tế gia đình, của các ngành, các cấp chính quyền, các tổ chức trong hệ thống chính trị.

Để định hướng cho việc hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN, một công việc nhất thiết phải thực hiện đó là xác định những tiêu chí cơ bản của mô hình KTTT này. KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam nhất thiết không thể giống hay hoàn toàn giống, hoặc là "bản sao" của bất kì mô hình KTTT nào đã và đang tồn tại trên thế giới. Tuy nhiên, để có thể xác định được những tiêu chí đó, không thể không xem xét, tham khảo các tiêu chí của các mô hình KTTT khác; bởi vì, các mô hình KTTT có những đặc trưng cơ bản chung như tính cạnh tranh với vai trò vừa là áp lực vừa là động lực thúc đẩy sự phát triển của KTTT; cạnh tranh phải dựa trên nền tảng là sở hữu tư nhân và quyền tự do kinh doanh; tính tự phát do cơ chế vận hành của thị trường thông qua sự biến đổi của giá cả thị trường; tính quy luật của sự hình thành các cấp độ độc quyền khác nhau trong từng giai đoạn, trong từng ngành hoặc lĩnh vực sản xuất-kinh doanh và để hạn chế những "khuyết tật" của thị trường tự do, nhà nước cần đóng vai trò điều tiết vĩ mô. Bên cạnh những đặc trưng chung, mỗi quốc gia phát triển KTTT có mô hình KTTT của mình; nói cách khác, không có hai nền KTTT hoàn toàn giống nhau.

Hiện nay, quan điểm khá phổ biến của các nhà nghiên cứu là tồn tạI năm loại KTTT, đó là: KTTT của nhà nước phúc lợi, KTTT xã hội, KTTT tự do, KTTT kiểu châu Á (Nhật Bản, Hàn Quốc) và KTTT chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung (Nga và các nước Đông Âu trước đây là các nước XHCN, Trung Quốc, Việt Nam). Tất cả các loại hình KTTT này đều là nền kinh tế hỗn hợp, mặc dù có những mức độ khác nhau, phương thức tác động khác nhau của nhà nước vào thị trường. Trong những năm cuối thế kỷ XX, đầu thế kỷ XXI, ngoài hai lực lượng là nhà nước và thị trường, thực tế hoạt động của nền kinh tế-xã hội đòi hỏi và đã được các nhà nghiên

cứu đề cập đến vai trò của xã hội dân sự (công dân) trong hoạt động kinh tế. Khi đề cập đến đến các lực lượng chi phối, dẫn dắt hoặc định hướng sự phát triển của nền KTTT của các quốc gia, nhất thiết phải tính đến sự kết hợp, tương tác của ba bộ phận: chính phủ-thị trường-xã hội dân sự. Và vì vậy, khi xây dựng thể chế (hệ thống pháp luật) của KTTT cần có sự phối hợp của cả ba nhân tố (lực lượng) này.

Khi bàn về những đặc điểm cơ bản của nền KTTT hiện đại, các nhà nghiên cứu thường đề cập đến những dấu hiệu phổ biến sau đây:

Thứ nhất, đây là nền kinh tế hậu công nghiệp với công nghệ ngày càng cao gắn liền với công nghệ ngày càng cao gắn liền với việc ứng dụng sâu và rộng công nghệ thông tin; là nền kinh tế trong đó tỉ trọng của các ngành dịch vụ là lớn gắn liền với phương tiện trao đổi gồm tiền tệ thực và ảo; nền kinh tế đang được toàn cầu hóa mạnh mẽ.

Thứ hai, đây là nền kinh tế trong đó sự thâm nhập giữa kinh tế với chính trị, văn hóa, xã hội ngày càng mạnh mẽ; nền kinh tế đòi hỏi bảo đảm sự hài hòa giữa tăng trưởng kinh tế và nâng cao chất lượng cuộc sống của các thành viên gắn liền với việc bảo vệ môi trường sinh thái, nâng cao công bằng xã hội, phát triển con người nhằm đạt mục tiêu phát triển bền vững.

Với các nhận xét trên, các nhà khoa học khá thống nhất rằng KTTT hiện đại phải có những tiêu chí cơ bản sau đây:

- Lực lượng sản xuất hiện đại dựa trên công nghệ cao.
- Quyền tự do kinh doanh và thụ hưởng thành quả kinh doanh được bảo vệ.
- Quốc tế hóa và toàn cầu hóa sản xuất và thương mại mạnh mẽ.
- Cạnh tranh lành mạnh, không phân biệt đối xử được coi trọng và bảo vệ bằng pháp luật.
- Sự chuyển đổi của đồng tiền quốc gia với các đồng tiền nước ngoài thực hiện theo tỉ giá thị trường.
- Chính sách kinh tế và thương mại minh bạch, dễ dự đoán.
- Nhà nước thực hiện cải cách kinh tế theo định hướng thị trường, thực hiện kiểm soát hoạt động của nền kinh tế nhằm phát huy thế mạnh và khắc phục khuyết tật của thị trường.

- Sự tham gia của các lực lượng xã hội, các nhóm lợi ích khác nhau vào nền kinh tế và điều phối sự hoạt động của nó được bảo đảm.

2. Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Chủ trương của Đảng Cộng sản Việt Nam phát triển KTTT định hướng XHCN là nhằm khai thác thế mạnh của KTTT, ứng dụng thành tựu khoa học và công nghệ hiện đại, thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, tạo và tranh thủ lợi thế "người đi sau" để phát triển nhanh, đuổi kịp các nước phát triển; đồng thời, hạn chế và khắc phục những khuyết tật của KTTT, bảo đảm phát triển bền vững nền kinh tế-xã hội. Theo tinh thần đó, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng Cộng sản Việt Nam, trên cơ sở tổng kết thực tiễn và nghiên cứu lý luận đã chỉ ra những đặc trưng cơ bản của mô hình KTTT định hướng XHCN trong thời kỳ quá độ đi lên CNXH của Việt Nam. Tháng 4-2006, Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X của Đảng đã xác nhận và tiếp tục khẳng định những đặc trưng này. Đó là:

Thứ nhất, mục tiêu của nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta là xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

Thứ hai, nền KTTT định hướng XHCN có lực lượng sản xuất phát triển thông qua quá trình đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa nền kinh tế quốc dân.

Thứ ba, nền KTTT định hướng XHCN, về quan hệ sản xuất có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; trong đó, kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc; phân phối theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, theo mức đóng góp các nguồn lực vào quá trình sản xuất - kinh doanh và thông qua các loại hình phúc lợi xã hội.

Thứ tư, tăng trưởng kinh tế đi đôi với phát triển giáo dục, gắn liền với tiến bộ xã hội, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường, gìn giữ bản sắc văn hóa dân tộc.

Thứ năm, nhà nước quản lý vĩ mô nền KTTT định hướng XHCN trên cơ sở phát huy quyền làm chủ của nhân dân, tập hợp trí tuệ, sáng kiến của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị-xã hội với sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Như vậy, có thể khẳng định rằng nền KTTT định hướng XHCN của Việt Nam được quyết định không chỉ do nhân tố kinh tế thuần túy mà do sự tổng hợp các tác

động của hệ thống các nhân tố kinh tế, chính trị, ngoại giao, văn hóa, xã hội, môi trường và quốc phòng-an ninh.

Các đặc trưng nêu trên là những định hướng hết sức quan trọng có tác dụng chi phối trong việc xây dựng và phát triển nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta. Tuy nhiên, vấn đề cần thiết tiếp theo là phải xác định cho được các tiêu chí cơ bản của mô hình kinh tế này. Để làm được việc này, theo chúng tôi, trước hết phải căn cứ vào những đặc trưng của nền KTTT đã được Đảng và Nhà nước ta xác định. Mặt khác, cần lưu ý rằng, các mục tiêu và tiêu chuẩn của nền kinh tế theo quan niệm và yêu cầu phát triển bền vững của Liên hiệp quốc đã được tất cả các thành viên (trong đó có Việt Nam) chấp thuận và thực hiện, về cơ bản giống với các mục tiêu và đặc trưng của nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta (trừ nội dung về vai trò kinh tế nhà nước). Hơn nữa, cũng cần nhấn mạnh rằng, Việt Nam đã trở thành thành viên của Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), do đó, khi đặt ra các mục tiêu và định hướng phát triển KTTT định hướng XHCN, chúng ta không thể tách khỏi các yêu cầu, tiêu chí cơ bản của nền KTTT nói chung được thế giới (đặc biệt các quốc gia và khu vực có nền kinh tế chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế thế giới) chấp nhận.

Với các lý do được trình bày trên đây, chúng tôi cho rằng, các tiêu chí cơ bản của nền kinh tế của nền KTTT định hướng XHCN của Việt Nam phải, một mặt, phù hợp với đặc trưng của nó đã được Đảng và Nhà nước ta xác định; mặt khác, không trái với tiêu chí chung của nền KTTT trên thế giới để nền KTTT định hướng XHCN của Việt Nam phải là nền KTTT đương đại, phù hợp với xu thế của thời đại. Đáp ứng yêu cầu đó, các tiêu chí cơ bản để làm căn cứ cho việc xây dựng và phát triển KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam bao gồm năm nhóm sau đây:

Một là, lực lượng sản xuất hiện đại dựa trên kết quả của quá trình công nghiệp hóa-hiện đại hóa rút ngắn.

Hai là, sự tự do, bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh, không phân biệt đối xử, được pháp luật bảo đảm trong hoạt động sản xuất-kinh doanh và thụ hưởng thành quả kinh doanh của mọi thành phần kinh tế, của mọi công dân Việt Nam và người nước ngoài trên lãnh thổ Việt Nam.

Ba là, mức độ ngày càng sâu và rộng sự tham gia vào quá trình quốc tế hóa và toàn cầu hóa sản xuất và thương mại của nền kinh tế Việt Nam theo lộ trình cụ thể; sự

chuyển đổi của đồng tiền quốc gia của Việt Nam với các đồng tiền nước ngoài thực hiện theo tỉ giá thị trường.

Bốn là, cải cách kinh tế của Nhà nước thực hiện theo định hướng thị trường, Nhà nước thực hiện kiểm soát hoạt động của nền kinh tế nhằm phát huy thế mạnh và khắc phục khuyết tật của thị trường, bảo đảm sự phát triển cân đối giữa kinh tế với văn hóa, xã hội và bảo vệ môi trường, chính sách kinh tế và thương mại của Nhà nước được công khai, minh bạch, dễ dự đoán, phù hợp với luật pháp quốc tế.

Các nhóm tiêu chí trên, theo tiến trình của sự phát triển nền KTTT định hướng XHCN, được cụ thể hóa thành các mục tiêu cụ thể, các chỉ tiêu kế hoạch cho từng giai đoạn (hằng năm, 5 năm, 10 năm) tương ứng với các cam kết của Việt Nam về lộ trình hội nhập kinh tế quốc tế khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO).

Tiếp tục đổi mới và phát triển các loại hình kinh tế tập thể. DN cổ phần ngày càng phát triển, trở thành hình thức tổ chức kinh tế phổ biến, thúc đẩy xã hội hóa sản xuất-kinh doanh và sở hữu.

Tạo môi trường tâm lý xã hội thuận lợi cho việc khuyến khích, tạo điều kiện cho phát triển khu vực kinh tế tư nhân, khắc phục tư tưởng kì thị, phải coi sự phát triển của kinh tế tư nhân như một động lực phát triển của kinh tế dân tộc trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế. Thực sự coi kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là một bộ phận cấu thành của KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, được khuyến khích phát triển lâu dài, bình đẳng với các thành phần kinh tế khác.

Xóa bỏ sự phân biệt đối xử theo hình thức sở hữu. Nhà nước chỉ thực hiện sự ưu đãi hoặc hỗ trợ phát triển đối với một số ngành, lĩnh vực sản phẩm; một số mục tiêu như xuất khẩu, tạo việc làm, xóa đói, giảm nghèo, tạo việc làm, xóa đói, giảm nghèo, khắc phục rủi ro; một số địa bàn, các DN nhỏ và vừa. Thực hiện sự bình đẳng thực sự giữa các DN thuộc mọi thành phần kinh tế (không phân biệt DNNN và DN tư nhân, DN trong nước và DN nước ngoài).

Nền kinh tế nước ta sẽ tiếp tục hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế khu vực và quốc tế. Điều này sẽ tác động sâu sắc đến việc xây dựng và hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN ở nước ta, đòi hỏi chúng ta phải tiếp tục đổi mới tư duy, khẩn

trương và có bước đi phù hợp trong quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Winfried Jung (2001), Kinh tế thị trường xã hội, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.

2. Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX), Nxb CTQG, 2005.

3. Văn kiện Đại hội Đảng thời kỳ đổi mới (Đại hội VI, VII, VIII, IX), Nxb Sự thật.

4. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Hà Nội, Nxb CTQG, 2006.

5. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Hà Nội, Nxb CTQG, 2011.

6. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Hà Nội, Nxb CTQG.

7. Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Hà Nội, VPTW, 2016.

THỨ TRƯỞNG VỚI VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

TS. Đỗ Thị Kim Tiên
Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Hoạch định chính sách vĩ mô là một trong những chức năng không thể thiếu trong hoạt động quản lý nhà nước. Theo quy định của pháp luật, có nhiều chủ thể tham gia vào hoạch định chính sách vĩ mô. Với tư cách là người lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng về các nội dung chính sách, Thứ trưởng chính là chủ thể có quyền hoạch định chính sách, có quyền quyết định và chịu trách nhiệm về các quyết định xây dựng chính sách của mình. Bài viết này bàn về nhiệm vụ quyền hạn của Thứ trưởng trong hoạch định chính sách vĩ mô, phân tích thực trạng hoạch định chính sách vĩ mô tại các bộ, ngành; chỉ ra những tác động của kinh tế thị trường và những gợi mở cho công tác hoạch định chính sách vĩ mô của các thứ trưởng .

1. Thứ trưởng - chủ thể hoạch định chính sách vĩ mô

Chính sách là khái niệm không thống nhất. Trên thế giới có nhiều cách diễn đạt khác nhau về chính sách và chính sách công. Richard C.Remy quan niệm "chính sách là phương thức hành động được một chủ thể khẳng định và thực hiện nhằm giải quyết những vấn đề lặp đi lặp lại [1]. Quan điểm khác lại cho rằng, chính sách liên quan đến những tuyên bố, hành động mang tính quyền lực nhà nước, dựa trên giả thuyết về nguyên nhân và kết quả, nhằm mục tiêu giải quyết các vấn đề công, hay thúc đẩy các giá trị ưu tiên[1]. Các nghiên cứu về chính sách hầu hết đều gắn với nhà nước và đồng nhất chinhs sách với chính sách công. Trong thực tế thì, mọi chủ thể xã hội đều có thể có chính sách của mình. Tương ứng với sự tồn tại của các tổ chức công và tổ chức tư có các chính sách công và chính sách của khu vực tư. Theo Oxford English Dictionary,

[1] Tham khảo các định nghĩa phổ biến, như của Lasswell (Xem: Lasswell (1951), The policy orientation, in Lerner & Lasswell (eds), The Policy Sciences, pp. 3-15, Stanford University Press); Anderson (Anderson (1994), Public policymaking, Princeton); Considine (Considine (1994), Public policy: A critical approach, Macmillan, Melbourne), Dye (Dye (1972), Understanding public policy, Prentice-Hall).

chính sách công là một đường lối hành động được thông qua hoặc theo đuổi bởi chính quyền, đảng, nhà cai trị, chính khách. Chính sách nhà nước bao gồm hệ thống chính sách của trung ương và địa phương. Các chính sách vĩ mô do cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương ban hành, có phạm vi tác động đến toàn nền kinh tế - xã hội và có tính áp dụng chung. Một chính sách như vậy được ra đời thông qua hoạch định chính sách của các chủ thể có thẩm quyền theo luật định.

Hoạch định chính sách (policy-making) được hiểu là hành động làm ra (ra quyết định) chính sách hay xây dựng chính sách, hình thành chính sách, hoặc làm chính sách. Hoạch định chính sách không đồng nhất với quá trình hoạch định chính sách (policy-making process). Tại nhiều quốc gia trên thế giới, người làm công việc phân tích chính sách chưa chắc là chủ thể hoạch định chính sách - theo nghĩa trực tiếp ra quyết định thông qua chính sách, nhưng có thể tham gia vào quá trình hoạch định chính sách, góp phần phân tích, thiết kế, hình thành nên các đề xuất chính sách, trước khi nó được thông qua [2]. Vì vậy, cũng cần phân biệt giữa chủ thể hoạch định chính sách với chủ thể tham gia hoạch định chính sách.

Tại Việt Nam, hoạch định chính sách vĩ mô là khâu đầu tiên của quá trình chính sách, gắn với việc xây dựng vấn đề chính sách và các giải pháp giải quyết vấn đề. Bản chất của hoạt động này là việc các chủ thể được phân công thực hiện nhiệm vụ nghiên cứu, đề xuất ra một chính sách và ban hành chính sách đó. Giai đoạn này sẽ quyết định sự ra đời của chính sách[3]. Hoạch định chính sách vĩ mô là một trong những chức năng không thể thiếu trong hoạt động quản lý nhà nước. Bất luận trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung hay cơ chế thị trường thì hoạt động hoạch định chính sách cũng vẫn phải diễn ra, nhằm tạo dựng công cụ làm căn cứ quản lý của cơ quan quản lý nhà nước. Tuy nhiên, để phúc đáp được yêu cầu của thực tiễn, ở những nấc thang phát triển khác nhau của kinh tế thị trường, yêu cầu của việc hoạch định chính sách cũng cần thay đổi.

Luật ban hành văn bản (2015), Luật Tổ chức chính phủ (2015), Luật Cán bộ, công chức (2008) và các luật chuyên ngành xác định rõ vai trò xây dựng chính sách của các bộ, cơ quan ngang bộ. Theo đó, bộ và cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ, thực hiện chức năng quản lý nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Bộ trưởng là thành viên

Chính phủ và là người đứng đầu Bộ, lãnh đạo công tác của Bộ; chịu trách nhiệm quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công; tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao trong phạm vi toàn quốc. Bộ trưởng làm việc theo chế độ thủ trưởng và Quy chế làm việc của Chính phủ, bảo đảm nguyên tắc tập trung dân chủ. Trong phạm vi quyền hạn được giao, Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ quyết định phân công nhiệm vụ cho Thứ trưởng, Phó Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ (gọi chung là Thứ trưởng). Thứ trưởng giúp Bộ trưởng thực hiện một hoặc một số nhiệm vụ cụ thể do Bộ trưởng phân công và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng, trước pháp luật về nhiệm vụ được phân công. Khi Bộ trưởng vắng mặt, một Thứ trưởng được Bộ trưởng ủy nhiệm thay Bộ trưởng điều hành và giải quyết công việc của Bộ [4].

Để giúp bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với những ngành, lĩnh vực được giao, Thứ trưởng được Bộ trưởng phân công phụ trách những lĩnh vực chuyên môn, quản lý, điều hành một số Cục, Vụ, địa phương. Trong phạm vi lĩnh vực được phân công, Thứ trưởng sẽ lãnh đạo, điều hành các cục, vụ chuyên môn thực hiện các hoạt động quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực. Một trong những nhiệm vụ chủ yếu là hoạch định chính sách liên quan lĩnh vực quản lý của Bộ để trình chính phủ. Không chỉ là nhà chuyên môn, tham mưu cho Bộ trưởng quản lý ngành, lĩnh vực nhất định, Thứ trưởng còn là uỷ viên Ban Cán sự Đảng, thành viên lãnh đạo Bộ, ngành. Do đó, thứ trưởng cũng thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của nhà lãnh đạo, tham gia lãnh đạo thực hiện thể chế, chính sách, chiến lược phát triển của bộ, ngành. Với tư cách là người lãnh đạo, điều hành và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng về các nội dung chính sách, Thứ trưởng chính là chủ thể hoạch định chính sách, có quyền quyết định và chịu trách nhiệm về các quyết định xây dựng chính sách của mình. Hoạch định chính sách vĩ mô phải trên cơ sở tổng kết, đánh giá thực trạng, nghiên cứu khoa học, xây dựng nội dung chính sách, đánh giá tác động chính sách, tổ chức lấy ý kiến đối tượng chịu sự tác động của chính sách, các bộ liên quan như Bộ Tài chính, Bộ Ngoại giao, Bộ Nội vụ, Bộ Tư pháp,...tổng hợp, tiếp thu giải trình trước khi trình Chính phủ. Chính sách được hoạch định để trình Chính phủ bao gồm nhiều loại, như: các dự án luật, dự thảo nghị quyết của Quốc hội; dự án pháp lệnh, dự thảo nghị quyết của Ủy ban thường vụ Quốc hội; dự thảo nghị định của Chính phủ theo chương trình, kế hoạch xây dựng pháp luật hàng năm của Chính phủ và các nghị quyết, dự án, đề án theo phân công của

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Bên cạnh đó, Bộ cũng có trách nhiệm trình Chính phủ có ý kiến về các dự án luật, pháp lệnh do các cơ quan, tổ chức, đại biểu Quốc hội trình Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội liên quan đến ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý của Bộ. Ban hành thông tư và các văn bản khác về quản lý nhà nước đối với ngành, lĩnh vực thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ [5].

2. Thực trạng hoạch định chính sách vĩ mô tại các bộ, ngành

Với chủ trương đổi mới của Đảng và Nhà nước, các chính sách vĩ mô được hoạch định trong thời gian qua đã đạt được một số kết quả nhất định, giúp Nhà nước kiểm soát được lĩnh vực trọng yếu, cấp bách về kinh tế, chính trị, xã hội. Trong lĩnh vực kinh tế, đã xuất hiện những chính sách đáp ứng cơ bản yêu cầu phát triển và hoàn thiện thể chế của nền kinh tế thị trường, có tính ứng phó với những tác động của khủng hoảng kinh tế như: chính sách kích cầu, chính sách tiền lương, chính sách điều chỉnh lãi suất cho vay ngân hàng, chính sách mang ngoại tệ, chính sách điều chỉnh thuế thu nhập cá nhân,...Tuy nhiên, vẫn có không ít chính sách phản ánh năng lực dự báo yếu, kém hiệu lực, hiệu quả. Thực tế cho thấy, còn nhiều quy định trong các đạo luật, mà tiền thân là các chính sách do các Bộ, ngành soạn thảo và trình Chính Phủ đã được Quốc Hội thông qua, các Nghị định của Chính phủ do các Bộ soạn thảo, Thông tư của các Bộ được ban hành chưa đảm bảo chất lượng, cản trở phát triển. Những bất cập về chính sách có thể đến từ nhiều ngành, lĩnh vực, thậm chí có trách nhiệm của liên bộ, ngành. Chẳng hạn như chính sách đầu tư xây dựng theo hình thức BOT. Chính sách này không phân biệt đâu là các yếu tố nguồn lực, là động lực phát triển kinh tế và đâu là lĩnh vực sản xuất kinh doanh. Cần thấy rằng, giao thông là điều kiện để phát triển kinh tế nhưng đang bị biến thành nơi làm kinh tế. Trong ngành giáo dục, chính sách xã hội hoá giáo dục đã biến thành nơi kinh doanh giáo dục, như chính sách cho phép tư nhân thành lập đại học tư thục để thu lợi nhuận, chia cổ tức. Bên cạnh đó, trong lĩnh vực Kế hoạch và Đầu tư, chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa cũng chưa phát huy vai trò hỗ trợ doanh nghiệp, nhất là hỗ trợ vốn vay và vấn đề khởi sự doanh nghiệp công nghệ. Chính sách về dạy thêm, học thêm; chính sách về điểm thưởng thi đại học,... ,...của ngành Giáo dục và Đào tạo được quy định giản đơn, thiếu phân tích, đánh giá tác động môi trường cũng gây ra nhiều tranh luận về tính khả thi của nó. Chính sách thu hút đầu tư nước ngoài thiếu đánh giá, chọn lọc, chưa tính toán được lợi

ích và chi phí, để lại cho nền kinh tế những thiệt hại về môi trường, về thất thoát nguồn lực (chuyển giá, trốn thuế,...). Đặc biệt, chính sách khai thác, sử dụng tài nguyên đất, việc xác định giá đất xa dời thị trường không chỉ làm thiệt hại cho ngân sách mà đang làm sai lệch nghiêm trọng thị trường.

Trong kinh tế thị trường, với tiến bộ vượt bậc của khoa học công nghệ (thời đại cách mạnh 4.0) làm thay đổi lực lượng sản xuất, đang làm xuất hiện nhiều yếu tố mới, đòi hỏi có luật để quản lý. Tuy nhiên, bên cạnh những chính sách chưa phản ánh được bản chất, yêu cầu của kinh tế thị trường, Việt Nam cũng còn bỏ trống nhiều lĩnh vực, tạo kẽ hở, gây lúng túng trong quản lý. Các khoảng trống chính sách chưa được hoạch định là rất lớn, trong đó có thể kể đến như vấn đề về quyền an sinh xã hội đối với lao động di cư (người làm giúp việc gia đình), vấn đề quản lý thuế (chống chuyển giá, trốn thuế của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài), vấn đề quản lý tài nguyên đất đai với tình trạng hàng loạt công dân Việt Nam đứng tên cho người Trung Quốc mua đất tại Việt Nam.

Thực tế đó đòi hỏi nhà hoạch định chính sách vĩ mô cần trang bị đầy đủ kiến thức, kỹ năng, có bản lĩnh chính trị và đạo đức công vụ để cho ra đời những chính sách hiệu quả, phúc đáp các yêu cầu thực tiễn, phù hợp với mục tiêu lựa chọn kinh tế thị trường làm động lực thúc đẩy cạnh tranh, phát triển.

Hộp 1. Suy nghĩ về đại học tư tại Việt Nam - GS. Trần Văn Thọ

"Đọc báo mấy ngày hôm nay (đầu tháng 8/2014) tôi lại buồn cho tình hình đại học tư thục ở Việt Nam.

Theo những gì đọc được trên báo liên quan đến một đại học nổi tiếng mà tôi đã có dịp đến giảng một buổi trong ngày khai giảng thì đang có sự tranh chấp giữa các cổ đông góp vốn xây dựng trường và giữa những người góp vốn với hội đồng quản trị và ban giám hiệu. Nội tình của đại học này tôi không rõ, nhưng có một điểm đã rõ và làm tôi chú ý. Đó là các cổ đông có vốn chi phối muốn quy định mức cổ tức là 30%, và mức cổ tức hiện hành là 20%.

Con số 30% hay 20% đều làm tôi rất ngạc nhiên và đây là động cơ thúc đẩy tôi viết bài này. Dù là 20%, một tỷ lệ tiền lời cao hơn rất nhiều (gấp khoảng 3 lần lãi suất ngân hàng) so với lãi suất tiền gửi ở ngân hàng, cũng đủ để nói rằng những

người góp vốn cho đại học không phải vì sự nghiệp giáo dục, mà nghiêng về mục đích kinh doanh. Mà kinh doanh trên giáo dục là chuyện đáng buồn, cần phải tránh nếu muốn đất nước phát triển. Đại học này là một trong những đại học tư được xã hội đánh giá cao nên ta có thể hình dung tính chất kinh doanh ở đại học khác còn mạnh hơn nữa.

Nếu dạy học đàng hoàng, cho tốt nghiệp người đủ tiêu chuẩn, ít nhất đủ trình độ trung bình của của thế giới thì không thể nào có lời trong hoạt động đại học, mà ngược lại hoạt động này bị lỗ nên nhà nước phải hỗ trợ. Phải như vậy mới thấy vai trò, trách nhiệm của nhà nước, của cá nhân hoặc đoàn thể mở đại học tư. Cần nhấn mạnh một điểm nữa là những người có vốn muốn kinh doanh nên tránh xa lĩnh vực giáo dục và nhà nước phải có cơ chế để những người đó không kinh doanh được trong giáo dục.

Theo kinh nghiệm trước đây của một nước bây giờ phát triển như Nhật Bản, một hoạt động tư ra đời và hoạt động để thực hiện sứ mệnh giáo dục phải có những đặc điểm, điều kiện sau:

Thứ nhất, người sáng lập thường là nhà văn hoá, hoặc chính trị gia hay nhà doanh nghiệp đã về hưu những có hoài bão đóng góp vào sự nghiệp khai dân trí. Họ bỏ tài sản cá nhân vào sự nghiệp này hoặc vận động xã hội ủng hộ tài chính. Đại học cũng có hạch toán kinh doanh để đảm bảo sự bền vững về mạt tài chính cho đại học nhưng không chia lời cho người góp vốn.

Thứ hai, mức học phí ở đại học tư thục cao hơn khu vực công nhưng không thể có lời để chia cho người góp vốn. Ngược lại, tổng thu từ học phí không đủ trang trải chi tiêu thường xuyên nên nhà nước phải hỗ trợ và lãnh đạo đại học tiếp tục vận động xã hội đóng góp vô vụ lợi [6].

3. Tác động của kinh tế thị trường và những gợi mở cho công tác hoạch định chính sách

Thị trường là hình thái tổ chức nơi mà người sản xuất và tiêu dùng gặp nhau để trao đổi. Đặc tính cơ bản của thị trường là cạnh tranh và tự do tham gia. Không chỉ các quy luật kinh tế cơ bản tác động trực tiếp, mà từ các quy luật này (quy luật cạnh tranh, quy luật cung cầu, giá cả,..), đã phát sinh những quy luật mới, tạo ra những ngoại ứng tích cực cần được tận dụng, phát huy, những tiêu cực cần được dự liệu trước, có giải

pháp khắc phục. Những đặc tính về cạnh tranh, tạo động lực phát triển, hay tính linh hoạt, biến đổi nhanh của thị trường, nhất là trong thời đại cách mạng khoa học công nghệ,...đều có tính hai mặt, cần được nhận diện và ứng dụng vào hoạch định chính sách. Ngoài các tình huống nêu trên, những tác động của kinh tế thị trường có thể cho tạo ra những vấn đề dễ quan sát thấy là:

- Kinh tế thị trường gắn với lợi ích cá nhân, thực dụng, Trong đó, các cá nhân ít quan tâm đến lợi ích dài hạn. Cá nhân tham gia hoạch định chính sách có thể vào tình huống xung đột lợi ích (lợi ích công - tư, tham nhũng,...) có thể làm sai lệch chính sách, chính sách có lợi cho nhóm lợi ích, sức sống ngắn hạn của chính sách - "chính sách theo nhiệm kỳ".

- Tự do kinh doanh, thúc đẩy kinh tế tư nhân phát triển nhanh, mạnh, có tiềm lực kinh tế lớn, thách thức quản lý nhà nước, có thể vượt qua tầm kiểm soát của nhà nước.

- Mâu thuẫn giữa phát triển nhanh và phát triển bền vững, có thể đe doạ môi trường, việc duy trì bản sắc văn hoá, du nhập các sắc thái văn hoá đa chiều cạnh.

- Kinh tế thị trường có tính năng động, được kích hoạt bởi tự do cạnh tranh, thúc đẩy sáng tạo.

- Kinh tế thị trường làm xuất hiện nhiều lĩnh vực mới với tốc độ nhanh, đa dạng, thách thức quản lý nhà nước, trong đó công tác hoạch định chính sách trong việc đảm bảo cho chính sách đáp ứng nhanh, kịp thời những vấn đề thực tiễn đặt ra.

Không thể phủ nhận về việc đạt được mục tiêu ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo về cơ bản trật tự an toàn xã hội, nhưng nhiều chính sách do các bộ, ngành hoạch định chưa khả thi, thiếu tính tiên liệu và ổn định đều bắt nguồn từ những nguyên nhân như:

- Thiếu nền tảng lý luận cho việc hoạch định chính sách vĩ mô. Khoa học chính sách ở Việt Nam chưa phát triển, nhiều khái niệm thiếu rõ ràng.

- Thứ hai, sự vận động của các quy luật thị trường tạo ra những yếu tố phái sinh, những góc khuất của kinh tế thị trường hiện đại chưa được giải thích, làm rõ và tính hết vào tác động của chính sách.

- Hoạch định chính sách vẫn được coi là đặc quyền của các cơ quan nhà nước, chưa coi đó là công việc chung của xã hội, của các doanh nghiệp, người dân và các tổ chức xã hội, đoàn thể.

- Thiếu vận dụng các kỹ thuật hỗ trợ cho việc hoạch định chính sách. Chính sách phải được hoạch định dựa trên bằng chứng. Áp dụng phương pháp kinh tế, tính toán lợi ích, chi phí, kiến thức liên ngành khi phân tích đánh giá và lựa chọn chính sách.

- Vận động chính sách (lobby) chưa được chính thức thừa nhận ở phương diện luật pháp nhưng đã xuất hiện dưới nhiều hình thức với những biểu hiện tiêu cực khác nhau làm ảnh hưởng đến tính công bằng của chính sách, gây những nguy hại nhất định cho xã hội.

Nhận định và khuyến nghị:

- Thứ nhất, việc tạo ra những chính sách không khả thi, kém hiệu quả có mối quan hệ với nhận thức và giải thích về thực tiễn kinh tế thị trường. Khác với kinh tế kế hoạch, kinh tế thị trường là phi tập trung, linh hoạt, thực tế và có thể thay đổi được. Do đó hoạch định chính sách vĩ mô cần phải hướng tới quản lý theo đầu ra, quản lý phải gắn với có sản phẩm và đo lường được chất lượng đầu ra. Vì vậy, hoạch định chính sách y tế, giáo dục, hay tài nguyên, môi trường,...cần phải dựa trên những bằng chứng, có tính toán lợi ích và chi phí, lợi ích phải vượt qua chi phí. Các lợi ích ở đây không chỉ là lợi ích vật chất trước mắt, mà bao gồm cả những lợi ích phi vật chất và phản ánh được mục tiêu phát triển bền vững.

- Thứ hai, kinh tế thị trường mang tính thực tiễn, nhưng nó cũng dựa trên các nguyên tắc cơ bản của tự do cá nhân. Sự tự do này thể hiện ở quyền tự do, tự chủ kinh doanh, cơ hội lao động, tìm kiếm việc làm, tham gia công đoàn hay thay đổi chủ sử dụng lao động,...Điều đó khẳng định về quyền tự do, về những rủi ro và cơ hội cho cá nhân. Do đó, việc hoạch định chính sách vĩ mô cũng cần chú ý để phát huy thế mạnh của dân chủ, huy động sự tham gia góp ý kiến, phản biện thúc đẩy tự do sáng tạo của cá nhân gắn với thúc đẩy phát triển con người cá nhân.

- Thứ ba, kinh tế thị trường được khẳng định vẫn có bất bình đẳng, bất công và lạm dụng, nhưng thế mạnh của cạnh tranh, dân chủ có thể tạo ra những doanh nghiệp

hiện đại, có ý chí kinh doanh, thúc đẩy phát triển và đem lại sự thịnh vượng cho các cá nhân và xã hội. Do đó, trong chủ trương về một Chính Phủ kiến tạo phát triển, đòi hỏi chính sách phải có tính tiên liệu, sẵn sàng đi trước, đón đầu, không đợi doanh nghiệp, người dân và xã hội lên tiếng về khoảng trống chính sách mới hoạch định. Điều đó chỉ có được ở những nhà hoạch định chính sách có kiến thức chuyên môn (sâu), kiến thức liên ngành (rộng), hiểu rõ bản chất kinh tế thị trường hiện đại, hiểu rõ cơ chế tác động của kinh tế thị trường và yêu cầu đặt ra cho hoạch định chính sách trong điều kiện thực tiễn luôn biến đổi.

Kết luận

Hoạch định chính sách vĩ mô trong KTTT là một trong những chức năng quan trọng nhất của quản lý nhà nước mà bất kỳ quốc gia nào cũng phải thực hiện. Nghiên cứu về hoạch định chính sách vĩ mô hiện nay không thể tách dời việc xác định vai trò của nhà nước trong nền KTTT. Thực tế, có nhiều nghiên cứu đã đề cập đến vai trò của nhà nước trong nền KTTT. Tuy nhiên, hầu hết các nghiên cứu này đều chỉ xem xét vai trò của nhà nước về kinh tế trong nền kinh tế thị trường. Điều đó là phiến diện vì quản lý nhà nước dù trong nền kinh tế kế hoạch hay kinh tế thị trường thì ngoài mục tiêu ổn định và phát triển kinh tế, nhà nước còn phải đảm bảo sự ổn định về an ninh, chính trị, trật tự, an toàn xã hội, phát triển văn hoá, y tế, giáo dục,..Tức là phải chú ý đến quản lý nhà nước đối với tất cả các ngành, các lĩnh vực trong kinh tế thị trường. Chính vì thế, nghiên cứu "hoạch định chính sách vĩ mô trong điều kiện kinh tế thị trường" phải có cách tiếp cận khác, thể hiện được bản chất, ý nghĩa của nó. Hoạch định chính sách vĩ mô trong điều kiện kinh tế thị trường là đặt việc xây dựng chính sách đối với tất cả các ngành, các lĩnh vực vào bối cảnh, điều kiện kinh tế thị trường để nhận diện những tác động từ các quy luật kinh tế khách quan, xác định yêu cầu, nhiệm vụ cần thiết để đưa cuộc sống vào chính sách, đảm bảo chính sách sau khi ra đời đạt được hiệu lực, hiệu quả. Điều đó cũng có nghĩa, việc hoạch định chính sách vĩ mô trên tất cả các phương diện, các ngành, lĩnh vực, từ văn hoá, giáo dục, truyền thông, an ninh, quốc phòng, tài nguyên, môi trường, đến kinh tế, hay y tế,...đều phải cân nhắc đến những tác động khách quan từ môi trường bên ngoài để chính sách phù hợp và phúc đáp được các yêu cầu thực tiễn.

Không phải là người đứng đầu một ngành như Bộ trưởng, nhưng Thứ trưởng có chức năng giúp bộ trưởng thực hiện một số nhiệm vụ cụ thể và chịu trách nhiệm trước Bộ trưởng, trước pháp luật về các nhiệm vụ được phân công. Bộ trưởng thực hiện nhiều nhiệm vụ, trong đó có việc trình Chính phủ các dự án luật, Nghị quyết, pháp lệnh liên quan đến ngành, lĩnh vực mà Bộ trưởng được phân công quản lý. Do đó, việc phân công nhiệm vụ cho Thứ trưởng luôn bao gồm hoạt động xây dựng chính sách của ngành, lĩnh vực được Bộ trưởng giao. Việc giúp bộ trưởng xây dựng chính sách đòi hỏi Thứ trưởng phải là một nhà chuyên môn, có năng lực hoạch định chính sách, để quyết định và chịu trách nhiệm về các nội dung của chính sách trước Bộ trưởng. Vượt lên trên các vấn đề kỹ thuật hoạch định chính sách, Nhà chuyên môn trong hoạch định chính sách vĩ mô phải có kiến thức chuyên ngành (chuyên môn sâu) và kiến thức liên ngành (rộng), có tư duy hệ thống và tầm nhìn chiến lược để cho ra đời chính sách có chất lượng, ổn định. Vì vậy họ cần có kiến thức và nắm bắt được các quy luật khách quan, hiểu được bản chất của kinh tế thị trường, những tác động và xu hướng vận động của kinh tế thị trường, trên cơ sở đó có năng lực phân tích, đánh giá, khái quát hoá, tổng kết thực tiễn trong xây dựng chính sách.

Kiến thức về kinh tế thị trường có thể được học tại các cơ sở giáo dục, đào tạo. Tuy nhiên, tiếp cận KTTT vào ứng dụng trong hoạch định chính sách vĩ mô cần phải có sự những nghiên cứu làm rõ bản chất, xu hướng vận động, các ngoại ứng và quy luật phái sinh từ các quy luật thị trường, giúp cho các nhà hoạch định vận dụng để phân tích, đánh giá sâu hơn về thị trường, làm rõ những góc khuất của kinh tế thị trường còn thiếu vắng trong các lý thuyết truyền thống. Các chính sách phúc đáp được thực tiễn và hướng tới hiệu lực, hiệu quả để thúc đẩy phát triển, nhưng đang diễn ra trong thực tiễn, và những tác động của kinh tế thị trường đến xã hội. Từ đó, các chính sách được đưa ra có tính tiên liệu, dự đoán được những quan hệ kinh tế xã hội cần quản lý trong hiện tại và còn cần trong tương lai. Để hoạch định ra những chính sách vĩ mô hiệu lực, hiệu quả trong nền kinh tế thị trường, cần đánh giá đúng, làm rõ bản chất của KTTT và đánh thức những tác động tích cực của kinh tế thị trường vào việc hoạch định chính sách, đồng thời kiểm soát được những tác động tiêu cực của kinh tế thị trường đến quá trình hoạch định chính sách./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Richard CRemy: United State Goverment - democracy in action. Glencoe, McGraw - Hilll,200
2. Nguyễn Anh Phương, “Quy trình chính sách và phân tích chính sách trong hoạt động lập pháp ở Việt Nam” số 02+03 (306 + 307), 1/2016, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp.
3. PGS.TS. Triệu Văn Cường, Hoạch định chính sách công, Nhà xuất bản lao động xã hội, Hà Nội, 2016.
4. Nghị định số 123/2016/N Đ - CP ngày 1 tháng 9 năm 2016 của Chính Phủ
5. Nghị định số 123/2016/N Đ - CP ngày 1 tháng 9 năm 2016 của Chính Phủ
6. Trần Văn Thọ (Giáo sự kinh tế học, đại học Waseda, Tokyo), Cú Sốc thời gian (2015), Nhà xuất bản tri thức.

QUAN ĐIỂM VỀ CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI VÀ MỘT VÀI GỢI Ý CHO VIỆC ĐÀO TẠO BỒI DƯỠNG CẤP THỨ TRƯỞNG TRONG VIỆC HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH Ở VIỆT NAM

GV. Nguyễn Tất Thịnh

GV. Nguyễn Thị Tuyết Nhung

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt: Chính sách vĩ mô thường là chính sách của quốc gia do Chính phủ ban hành và công tác hoạch định chính sách thuộc ngành, lĩnh vực sẽ chủ yếu là do các Bộ thực hiện. Hoạch định chính sách là khâu khởi đầu trong chu trình chính sách, có vai trò quyết định hiệu quả của chính sách, cần tuân theo các yêu cầu: phải đặt chính sách hoạt động thực trong các quy luật cơ bản của thị trường; đọc được các tín hiệu và khuynh hướng thị trường, giữ được vai trò của chính sách; có bằng chứng trước khảo sát đánh giá thực trạng quan hệ xã hội, tổ chức nghiên cứu khoa học các vấn đề liên quan, đánh giá tác động của chính sách. Thứ trưởng, chức danh lãnh đạo một Bộ đảm trách nhiệm vụ chính trị và mục tiêu ngành, tính kinh tế cần đáp ứng các yêu cầu trong hoạch định chính sách và thuần thục các nhóm kỹ năng cơ bản. Bồi dưỡng các thứ trưởng hoạch định chính sách trở thành nhu cầu cần thiết.

Từ khóa: Chính sách vĩ mô, hoạch định chính sách, thứ trưởng, kinh tế thị trường, quy luật thị trường.

Ở thời đại công nghệ có sự thay đổi nhanh chóng trên thế giới như hiện nay, Việt Nam chưa có nền kinh tế thị trường đầy đủ và đang trong giai đoạn kinh tế chuyển đổi, hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế quốc tế, cùng hệ lụy của kinh tế kế hoạch hóa tập trung khiến cho việc hoạch định chính sách vĩ mô của Nhà nước gặp không ít thách thức. Các thứ trưởng làm việc trong các bộ ngành và lĩnh vực có chức năng và nhiệm vụ là giúp việc cho bộ trưởng những công việc do bộ trưởng phân công, trong đó có nhiệm vụ tham mưu công tác hoạch định chính sách ngành, lĩnh vực. Để hoạch định chính sách do bộ quản lý, các thứ trưởng rất cần thiết được đào tạo, bồi

dưỡng những tri thức về kinh tế, những kỹ năng và những phương pháp phục vụ cho việc hoạch định chính sách vĩ mô. (H1)

1. Quan điểm về chính sách vĩ mô

Chính sách là sự giao thoa giữa mô hình kinh tế chuẩn tắc và thực chứng, với những thông số là xã hội, quốc gia và quốc tế. Chính sách vĩ mô là chính sách ở tầm hệ thống lớn, thường là chính sách của quốc gia. Chính sách vĩ mô chủ yếu do Chính phủ ban hành để hiện thực các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế xã hội. Hiệu năng thông dẫn tác dụng đa chiều và lan toả kích thích đến các đối tượng kinh tế trong và ngoài nước. Ví dụ chính sách tiền lương không chỉ tác động đến người lao động mà còn tác động đến cả các doanh nghiệp trong nước, doanh nghiệp nước ngoài và tác động đến cả việc chi trả lương trong hệ thống cơ quan nhà nước. Chính vì chính sách có hiện năng thông dẫn tác dụng đa chiều và tác động đến nhiều đối tượng nên khi hoạch định chính sách cần tuân theo quy luật của kinh tế thị trường.

Kinh tế thị trường ngày nay với sự phối hợp giữa hội nhập, tự do, hiện đại với đầy đủ các đặc trưng của nó, cụ thể:

- Văn minh thay thế truyền thống
- Thông tin tác động vào cung cầu
- Tính bất đối xứng như một tất yếu
- Giao thoa các nhóm cộng đồng về hành vi
- Giao dịch được hiện thực bởi số hoá hơn chỉ là tiền tệ
- Yếu tố phi tài chính kết thành các hiện thực
- Nơi trao và nhận các giá trị giao dịch ngang giá (cả ở mảng dịch vụ công)
- Các quyết định là đối ứng của 1 chủ thể với các phản ứng môi trường
- Thông tin tác động vào Cung-Cầu và khiến cho sự thay đổi cung- cầu diễn ra nhanh chóng

Quy luật chính của thị trường là giá trị (ngang giá trong các trao đổi sản phẩm dịch vụ, mang lại các gia tăng hữu ích khác khi sử dụng) nên chính sách phải bám theo động hướng đó để tự điều chỉnh mình, ít nhất là phải giải toả những nút thắt trong luồng động lực xã hội và giảm thiểu sự bất định, bất lường về môi trường quản lý vĩ mô khiến các chủ thể phải trả giá xấu cho các chí hướng kinh doanh của họ. Khi chính sách đi vào cuộc sống thì sự phản hồi lại hiệu dụng của chính sách quản lý nhà nước là các tín hiệu của thị trường (co giãn cung cầu; độ mở của thị trường; hoạt hoá của đầu

tư) và chỉ số kinh tế vĩ mô (tăng trưởng, việc làm). Trong hội nhập, chính sách vĩ mô rất cần tính đến cả các yếu tố mang tính tiêu chuẩn quốc tế, và tính đến sự ảnh hưởng, chi phối bởi các yếu tố mang tính toàn cầu, ví dụ như các tiêu chuẩn về nhân quyền, về môi trường, về sở hữu trí tuệ, lợi ích người tiêu dùng, về đo lường, về vệ sinh, an toàn lao động, về lao động trẻ em, về phúc lợi xã hội…

2. Quan hệ giữa hoạch định chính sách với các cơ quan quản lý nhà nước

Chính sách vốn được xem là công cụ trong quản lý nhà nước nên chính sách gắn chặt chẽ với các quan quản lý nhà nước. *Hoạch định chính sách* là bước khởi đầu của chu trình chính sách, sau hoạch định sẽ là bước thực thi chính sách và các bước tiếp theo, chính vì vậy mà hoạch định chính sách là bước đặc biệt quan trọng khiến chính sách hiệu quả và đi vào cuộc sống. Việc soạn thảo chính sách chủ yếu là do các Bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan đặc biệt của Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện. [1] Mục tiêu tự thân của chính sách mang tính chất giải quyết các nhu cầu cụ thể của ngành, lĩnh vực nào đó, ví dụ chính sách phát triển nông nghiệp phục vụ mục tiêu phát triển cho nông nghiệp do cơ quan quản lý là Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đảm nhiệm. Với mối quan hệ chặt chẽ không tách rời giữa chính sách với cơ quan quản lý nên các cơ quan quản lý ngành, lĩnh vực cụ thể là các Bộ quản lý cần tuân thủ những điều kiện khi hoạch định chính sách, cụ thể là:

Thứ nhất, khi hoạch định phải đặt chính sách hoạt động thực trong các quy luật cơ bản của thị trường vì chính sách nào cũng cần sử dụng nguồn lực và tác động tới thị trường (dòng tiền với sự đúng đủ về giá trị trao đổi là đảm bảo duy trì cho các quá trình của mọi hoạt động, tiền là phương tiện thanh toán chi trả trong các giao dịch trao đổi giá trị, là chỉ số đánh giá về tính hiệu quả kinh tế của mọi chương trình). Như bài viết cũng đã đề cập ở mục 2 khi nói đến quy luật chính của thị trường. Có thể có quan điểm cho rằng các chính sách xã hội thì ít quan tâm và tính đến quy luật cơ bản của thị trường nhưng thực tế thì chính sách nào thì cũng cần tính tới những điểm như: lợi ích mà chính sách mang lại; giải pháp chính sách phù hợp với đòi hỏi của xã hội; đáp ứng nhu cầu cần thiết của đối tượng thụ hưởng. Nếu không tuân theo nhu cầu của thị trường, quy luật của thị trường thì hiệu quả của chính sách khó mà đạt tới. Ví dụ chính sách cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước không hoạt động thực theo các quy luật cơ

bản của thị trường nên tạo khiến cho hàng loạt khu đất vàng, giá trị thương hiệu của các doanh nghiệp nhà nước bị thâu tóm với giá rẻ đã gây ra những thất thoát lớn cho nguồn lực nhà nước. Câu chuyện cổ phần hóa Hãng Phim truyện Việt Nam là một điển hình cho việc mất giá vốn nhà nước. [2]

Thứ hai, phải đọc được các tín hiệu và khuynh hướng thị trường, giữ được vai trò của chính sách (tránh cực đoan, giảm thiểu dầu cơ, định liệu được các hiệu ứng ngoại biên, tạo cân bằng công bằng cho phát triển quy mô và ổn định). Ví dụ như chính sách nhà ở xã hội, dựa vào tín hiệu từ thị trường là nhu cầu nhà ở xã hội cao đặt ra mục tiêu cho chính sách nhà ở xã hội là đáp ứng nhu cầu này thì Nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo kiến tạo chính sách, tạo quỹ đất, ưu đãi về thuế, hỗ trợ các dự án nhà ở xã hội, hỗ trợ tín dụng cho người có nhu cầu nhà ở thuê, mua phù hợp với điều kiện của họ chứ không phải thả nổi thị trường, thả cho nhà đầu tư sẽ gây ra sự mất công bằng, đầu cơ…

Thứ ba, phải có bằng chứng trước, và khảo sát đánh giá thực trạng quan hệ xã hội, tổ chức nghiên cứu khoa học các vấn đề liên quan, đánh giá tác động của chính sách là điều vô cùng quan trọng cho việc hoạch định chính sách. Cần đánh giá qua từng giai đoạn của chu kỳ chính sách (trong khi và sau khi của mỗi chu kỳ chính sách) và bởi vậy quá trình thực thi của cơ quan quản lý nhà nước và nghiệm của tác động chính sách phải được đánh giá độc lập, khách quan và liên tục (theo định kỳ và bởi các sự kiện xảy ra trong đời sống kinh tế xã hội). Lấy điều đó làm thông số chính điều chỉnh hoạt động của cơ quan quản lý nhà nước (bao gồm phương thức và tổ chức). Cần thiết phải có tổ chức đánh giá độc lập dựa trên các bằng chứng để xây dựng các kịch bản với nhiều phương án giải quyết vấn đề khác nhau kèm ưu nhược điểm của từng phương án từ đó chủ thể chính sách sẽ lựa chọn kịch bản nào tối ưu nhất nhất và xây dựng lên các tiêu chí cụ thể. Việc dựa trên bằng chứng cũng tránh được tư tưởng cục bộ, bản vị hướng đến ý tưởng chính sách không phải chỉ thuộc các cơ quan quản lý mà tính tới cả ý kiến của đối tượng chịu ảnh hưởng của chính sách. Các tổ chức đánh giá cũng là một hình thức huy động trí tuệ của các nhà khoa học, của các chuyên gia, của nhân dân. Tổ chức đánh giá độc lập ngoài cơ quan quản lý nhà nước là để tránh tình trạng các cơ quan quản lý mắc lỗi trong việc hoạch định chính sách, lỗi thường là các cơ quan quản lý có chiều hướng tạo thuận lợi cho việc quản lý và quyền lợi của cơ

quan quản lý. Ví dụ như xây dựng chính sách giá điện của Bộ Công thương vừa qua thì mặt lợi sẽ là bên bán điện chứ không tính tới việc giá điện ảnh hưởng tới giá cả các mặt hàng khác trên thị trường.

3. Thứ trưởng, chức danh lãnh đạo của Bộ cần được bồi dưỡng trong công tác hoạch định chính sách vĩ mô

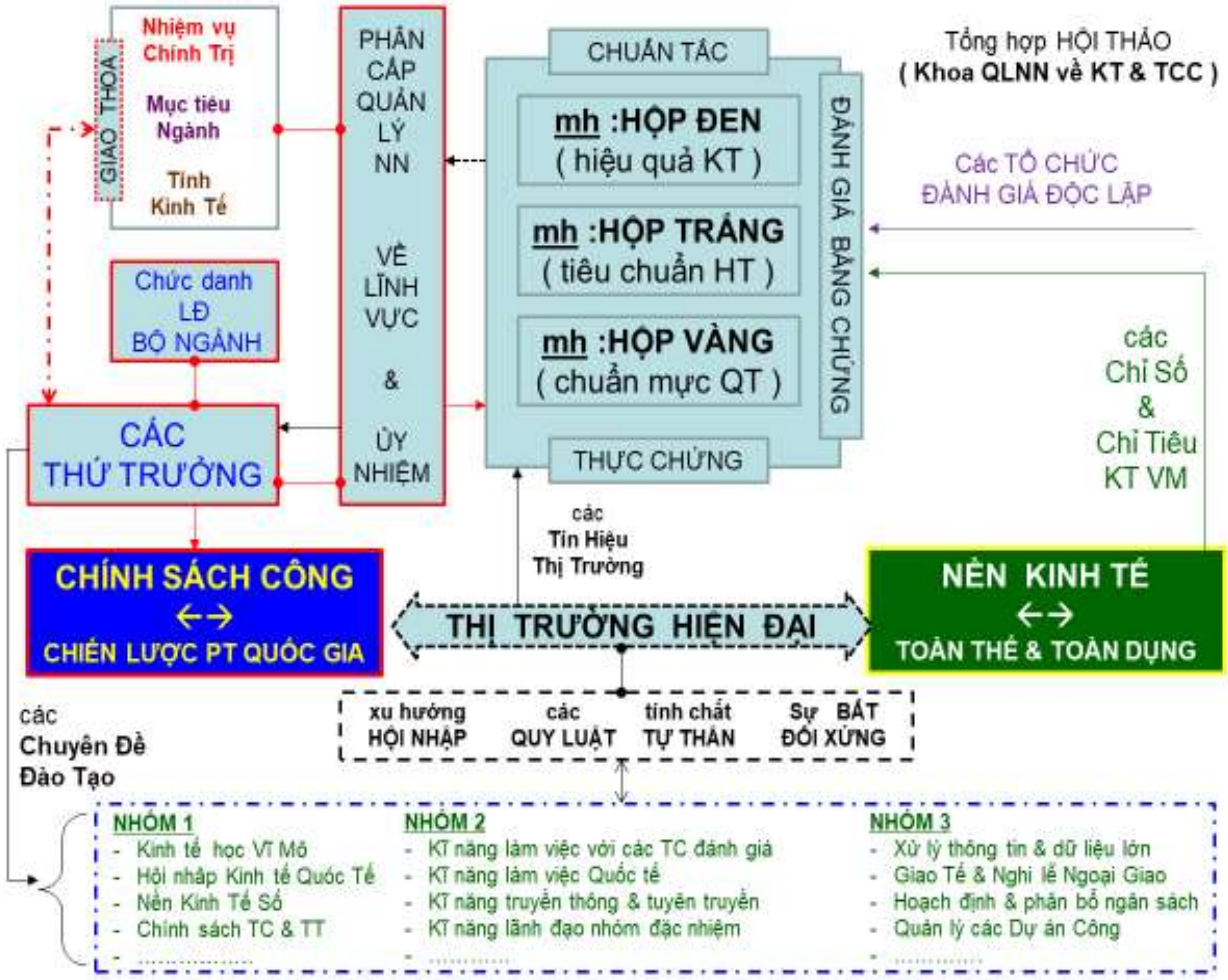
Trước hết thứ trưởng cần hiểu bản chất chức danh thứ trưởng, chức danh lãnh đạo một bộ, giao thoa giữa việc thực hiện nhiệm vụ chính trị, đảm bảo đạt mục tiêu ngành và đảm bảo tính kinh tế của ngành. Trong nhiệm vụ chính trị, thứ trưởng trong công tác hoạch định chính sách liên quan đến lĩnh vực Bộ quản lý sẽ thể hiện quyền lực của chủ thể quản lý nhằm định hướng cho xã hội, nhóm đối tượng hưởng lợi từ chính sách thực hiện các mục tiêu chính trị của chủ thể quyền lực đó đã định ra. Cùng với nhiệm vụ chính trị thì các thứ trưởng hoạch định chính sách cũng cần đảm bảo cho mục tiêu và tính kinh tế của ngành, bản chất các chính sách đều đóng góp cho việc kích thích các động cơ của các đối tượng chính sách, ví dụ chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa sẽ tác động trực tiếp đến lợi ích của doanh nghiệp nhỏ và vừa; Chính sách nông thôn mới khuyến khích phát triển kinh tế nông nghiệp nông thôn, khuyến khích chuyển dịch cơ cấu kinh tế vùng; Chính sách nâng cao chất lượng dân số sẽ tạo lợi ích cho việc nâng cao chất lượng nguồn nhân lực đáp ứng cầu về lao động chất lượng cao. Mối quan hệ giữa việc hoạch định chính sách vĩ mô với các cơ quan quản lý nhà nước và các yêu cầu đặt ra cho những người làm công tác hoạch định, đặt ra điều kiện với một thứ trưởng là để thực hiện mục tiêu ngành và mục tiêu kinh tế trong công tác hoạch định chính sách thì những tri thức về kinh tế thị trường và các yêu cầu đặt ra cho một nền kinh tế chuyển đổi ở Việt Nam và các tính chất cơ bản của một chính sách ngành cần bổ sung kịp thời trong chương trình đào tạo, bồi dưỡng cho các thứ trưởng. Các chuyên đề bồi dưỡng cho các thứ trưởng chia làm 3 nhóm chính:

Nhóm 1 bao gồm các chuyên đề về kinh tế: Kinh tế học vĩ mô; Hội nhập kinh tế quốc tế; Nền kinh tế số; Chính sách tài chính và tiến tệ

Nhóm 2 bao gồm các chuyên đề về kỹ năng: Kĩ năng làm việc với các tổ chức đánh giá; Kỹ năng làm việc quốc tế; Kỹ năng truyền thông và tuyên truyền; kỹ năng lãnh đạo nhóm đặc nhiệm

Nhóm 3 bao gồm các chuyên đề khác: Xử lý thông tin và dữ liệu lớn; Giao tế và Nghi lễ ngoại giao; Hoạch định và phân bổ ngân sách; Quản lý các dự án công.

Hình 1: Tổng hợp sau buổi Hội thảo Quốc gia về Hoạch định chính sách vĩ mô trong nền kinh tế thị trường trong chương trình nằm trong chương trình đào tạo bồi dưỡng theo chức danh của Học viện Hành chính Quốc gia



[1] Triệu Văn Cường (2016), *Quản lý quy trình chính sách thông qua nghiên cứu tình huống*, NXB Lao động xã hội

[2] Thùy Dương (2018), *Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước: Ngăn chặn mọi sự thâu tóm giá rẻ,* http://cafef.vn/co-phan-hoa-doanh-nghiep-nha-nuoc-ngan-chan-moi-su-thau-tom-gia-re-20181020184545424.chn upload ngày 20/10/2018

PHÂN TÍCH CHÍNH SÁCH-TRONG QUY TRÌNH LẬP PHÁP VIỆC CẦN LÀM TRONG HOACH ĐỊNH CHÍNH SÁCH

PGS.TS Đặng Văn Thanh

Nguyên Phó chủ nhiệm UB Tài chính- Ngân sách Quốc hội

Phân tích chính sách trong quá trình hoạch định chính sách là một công đoạn hữu cơ, gắn kết một cách khoa học, dựa trên các nhóm mục tiêu, cách tiếp cận, các tiêu chí đánh giá, nguồn lực và công cụ bảo đảm thực hiện, sự thống nhất tác động phối hợp của các chính sách khác và dựa trên hoàn cảnh thực tế của các đối tượng điều chỉnh của chính sách nhằm tới.

Chính sách ra đời từ cuộc sống, từ đòi hỏi thực tế và để giải quyết những chuyện, những vấn đề thực tế của cuộc sống. Thế nhưng, muốn giải quyết vấn đề của cuộc sống, người hoạch định chính sách buộc phải tìm hiểu xem đó là chuyện, là vấn đề gì, giải quyết bằng cái gì, chính sách kinh tế đưa ra có phải là phương thức tốt nhất không, giải quyết bằng chính sách như thế nào, ai giải quyết, nguồn lực và công cụ nào để thực hiện chính sách, cuộc sống sẽ chấp nhận chính sách như thế nào... Tất cả những câu hỏi này chính là những khâu của công đoạn phân tích trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách kinh tế -tài chính . Nói một cách hình tượng, có người ví phân tích chính sách trong quá trình hoạch định chính sách như "khám bệnh" trước khi "kê đơn", khám đúng bệnh mới kê đúng thuốc, đúng liều.

Chính sách theo nghĩa rộng thể hiện tập hợp các nội dung định hướng chính trị của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền, bao gồm mục tiêu, biện pháp và công cụ thực hiện mục tiêu. Có chính sách ở tầm chiến lược hoặc tầm chiến thuật. Như vậy, chính sách của nhà nước thể hiện các nội dung trên đây nhằm thực hiện nhiệm vụ quản trị xã hội, quản lý nền kinh tế . Chính sách của nhà nước là chuỗi những hoạt động mà chính quyền chọn làm hay không làm với tính toán và có chủ đích rõ ràng, có tác động đến xã hội, đến từng người dân. Hoạt động của chính quyền, của cơ quan quản lý nhà nước có cái nằm trong chuỗi, có cái đơn lẻ, nhưng cái đơn lẻ vẫn gắn với những hoạt động khác.

Hầu hết các chính sách của nhà nước được thể hiện dưới dạng văn bản mang tính pháp quy, mang tính pháp luật, mặc dù nhiều khi dưới dạng ẩn. Ví dụ, quy định về

mức độ tăng trưởng GDP, chỉ số CPI đã thể hiện chính sách ổn định kinh tế vĩ mô, chính sách nâng cao chất lượng tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sông nhân dân, …Ngoài vỏ bọc pháp lý, chính sách còn được ghi nhận trong các văn kiện chính trị, chiến lược, văn bản tổ chức thi hành. Vì vậy, để tìm hiểu chính sách của một quốc gia, phải tìm hiểu rộng hơn ngoài pháp luật. Pháp luật là công cụ ở tầm cao nhất chứa đựng chính sách, vì vậy, nó yêu cầu tính thống nhất tổng thể. Thông thường, chính sách mới phải được thể hiện bằng văn bản pháp luật mới có giá trị ràng buộc thi hành.

Pháp luật, các văn bản quy phạm pháp luật là hình thức thể hiện của chính sách, cho nên việc phân tích chính sách nhằm đảm bảo rằng, các quy đinh mang tính luật pháp được ban hành ra sẽ tuân thủ các nguyên tắc căn bản của việc thiết kế chính sách nhà nước là: vì lợi ích xã hội; vì quyền lợi của nhân dân, bắt buộc thi hành; có hệ thống; tập hợp các quyết định; liên đới; kế thừa lịch sử; quyết định theo đa số . Tuy nhiên, ở đây cần giải đáp một câu hỏi là: cần hiểu phân tích chính sách trước khi lên nghị trình lập pháp hay phân tích chính sách sau khi đã lên nghị trình lập pháp, tức là phân tích chính sách đối với từng dự án luật, từng quyết định. Trên thực tế, phân tích chính sách cần cho cả hai công đoạn này. Tuy nhiên, phân tích chính sách đối với từng dự luật, từng quyết định của nhà nước cần được quan tâm hơn vì trong trường hợp này, phân tích chính sách mới thực sự được tiến hành một cách cụ thể, kỹ lưỡng hơn. Kết quả tuỳ thuộc vào việc phân tích chính sách, nghiên cứu để đề xuất các kịch bản các giải pháp triển khai có hợp lý và thuyết phục hay không.

Về lý thuyết, có thể phân biệt giữa chính sách và pháp luật, các quy định pháp quy, giữa hoạt động xây dựng chính sách và soạn thảo luật. Nói một cách đơn giản, chính sách là nội dung, còn văn bản luật và văn bản quy phạm pháp luật là vỏ bọc chứa đựng chính sách đó dưới dạng ngôn ngữ và hình thức pháp lý. Xây dựng chính sách là quá trình quyết định điều gì cần đạt được, những việc cần phải làm, giải pháp cần triển khai, cách làm và người làm.... Ví dụ, sau khi có quyết sách thực thi những biện pháp giảm chi tiêu công, việc xây dựng chính sách sẽ bao gồm phân tích những nguyên nhân của chi tiêu ít hiệu quả, những danh mục đầu tư công cần cắt giảm; những quy định đang có hiệu lực; kinh nghiệm của các nước khác...Tiếp đó, có thể phát triển một số phương án cắt giảm đầu tư công như rà soát các công trình đầu tư không có hiệu quả, hoặc hiệu quả không cao,chưa thực sự cần thiết,, thực thi tốt hơn các quy định về đầu tư, trình các phương án cắt giảm để chính phủ quyết định. Tất cả

những bước này là xây dựng chính sách. Sau khi đã quyết định lựa chọn phương án, có thể bắt đầu soạn thảo chính sách về phương án đó trong khuôn khổ pháp luật hiện hành.

Tuy nhiên, trên thực tế, nhiều khi không dễ phân biệt hai hoạt động này. Ví dụ, phương án hạn chế tốc độ sẽ phải xác định ai hạn chế và bằng cách nào. Nhưng việc xác định này nhiều khi không thể làm được nếu chưa thể hiện trên câu chữ, và người soạn thảo chưa thấy được tính pháp lý của chúng, chẳng hạn trên phương diện quyền tự do cơ bản của công dân. Cũng nhiều khi một văn bản pháp luật chứa đựng một chính sách mới có thể xung đột với các văn bản khác. Do đó, trước khi soạn thảo cần phân tích chính sách, nhưng không nhất thiết phải phân chia quá rạch ròi thành hai bước tiếp nhau. Việc phối hợp với các nhà soạn thảo ngay từ những bước đầu tiên của phân tích chính sách là cách làm hiệu quả để tránh sự mâu thuẫn với các quy định hiện hành.

Chính sách bao gồm 3 bộ phận rất cơ bản: i) Mục tiêu của chính sách; ii) Giải pháp; iii) Hệ công cụ quản lý

Giai đoạn phân tích chính sách thường được tiến hành trước khi bắt đầu hoạch định chính sách. Có thể nói, đây là công đoạn đầu tiên của quy trình lập pháp. Công đoạn phân tích chính sách thường được phân chia thành các bước (các nội dung) sau đây:

1. Nhận biết vấn đề;

2. Phân tích, tìm nguyên nhân của vấn đề;

3. Tìm giải pháp (đưa ra chính sách) để xử lý vấn đề;

4. Nghiên cứu các vướng mắc về mặt pháp lý;

5. Nghiên cứu khả năng tài chính để bảo đảm triển khai các quy định của văn bản pháp luật dự kiến ban hành.

Ba nội dung đầu tiên 1, 2, 3 bao giờ cũng được triển khai khi tiến hành phân tích chính sách. Hai nội dung 4 và 5 chỉ được thực hiện khi khẳng định được rằng giải pháp để xử lý vấn đề là việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật (giải pháp bắt buộc là giải pháp lập pháp). Xin được phân tích chi tiết về từng nội dung cụ thể của công đoạn phân tích chính sách.

1. Nhận biết vấn đề.

Nhận biết vấn đề và phản ứng kịp thời là một trong những phẩm chất quan trọng hàng đầu của mọi quốc gia, mọi tổ chức và mọi cơ thể sống trong cuộc đấu tranh để sinh tồn và phát triển. Thế nhưng, trên thực tế, không phải chủ thể nào cũng có được phẩm chất quan trọng đó. Vẫn thường xẩy ra những trường hợp sau đây:

- Không nhận biết vấn đề đang phát sinh;
- Nhận biết vấn đề quá chậm;
- Hiểu sai vấn đề.

Trường hợp thứ nhất là không phát hiện ra con bệnh; trường hợp thứ hai là phát hiện ra con bệnh quá muộn; trường hợp thứ ba là chẩn đoán sai bệnh. Hậu quả của các trường hợp này, có lẽ, đã rõ.

Việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật là một trong những cách phản ứng của Nhà nước đối với những vấn đề đặt ra trong cuộc sống. "Làm luật phần nào đó cũng giống như bốc thuốc, phải hiểu đúng bệnh mới bốc đúng thuốc" .

Tuy nhiên, đến nay vẫn chưa có được một cơ chế và một hệ thống các tiêu chí tương đối phát triển và khoa học để nhận biết các vấn đề đang phát sinh trong cuộc sống. Hiện nay, chúng ta nhận biết các vấn đề chủ yếu thông qua các số liệu thống kê (bỏ qua sự băn khoăn về mức độ chính xác của các số liệu này), báo cáo tổng kết của các cơ quan chức năng, báo cáo giám sát của Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban của Quốc hội, ý kiến cử tri, dư luận xã hội, thông tin trên các phương tiện truyền thông đại chúng, khiếu nại và tố cáo của công dân v.v. Liên quan đến vấn đề này, có thể nhận thjấy, các buổi thảo luận của Quốc hội tại Hội trường về tình hình thực hiện nhiệm vụ kinh tế -xã hội năm trước và phương hướng, nhiệm vụ năm sau của đất nước là diễn đàn quan trọng hàng đầu để nhận biết các vấn đề đang được đặt ra đối với chúng ta. Tuy nhiên, cách thảo luận cần tập trung hơn để làm rõ các vấn đề của đất nước.

Sau khi đã làm rõ các vấn đề cũng cần có những công đoạn xử lý tiếp theo nữa mới biến được việc thảo luận của Quốc hội tại Hội trường thành một mắt xích có nghĩa trong quy trình ban hành các quyết định của Nhà nước ta.

Trong bước đầu tiên của công đoạn phân tích chính sách, khả năng phân biệt giữa hiện tượng và vấn đề là rất quan trọng. Trên thực tế, điều dễ thấy là các hiện tượng- các biểu hiện bề ngoài của vấn đề, chứ không phải vấn đề. Ví dụ, tôm, cá chết hàng loạt trên các sông, hồ chỉ là hiện tượng, còn ô nhiễm nước, có thể, mới là vấn đề. Tương tự, đầu tư trong nước rất thấp chỉ là hiện tượng. Vấn đề chính ở đây, có thể là

lòng tin (sự lo lắng bị mất vốn, bị rủi ro lớn hơn sự kính thích của lợi nhuận). Ngoài ra, cũng có thể còn có một số vấn đề khác như thị trường vốn không phát triển; kỹ năng kinh doanh của dân cư hạn chế; hệ thống thông tin không phát triển... Nếu giải pháp chúng ta đưa ra không nhằm vào việc giải quyết vấn đề nói trên, thì khó lòng thúc đẩy được đầu tư trong nước.

Xây dựng một quy trình lập pháp hướng trọng tâm vào việc giải quyết các vấn đề đang đặt ra đối với đất nước trong quá trình phát triển là cách làm thiết thực và hiệu quả.

2. Phân tích, tìm nguyên nhân của vấn đề.

Mọi vấn đề phát sinh đều có nguyên nhân của nó. Để đề ra các giải pháp phù hợp phải làm rõ được nguyên nhân. Việc tổ chức điều tra, nghiên cứu, thậm chí tổ chức thực nghiệm để làm rõ nguyên nhân là rất quan trọng. Trong công việc này cần thiết phải huy động các nhà khoa học đầu ngành tham gia. Chúng ta có một đội ngũ tương đối hùng hậu các nhà khoa học, các viện nghiên cứu, nhưng đội ngũ này còn chưa tham gia nhiều vào quá trình hình thành chính sách và pháp luật.

Một vấn đề có thể do nhiều nguyên nhân gây ra. Ví dụ, tình trạng ô nhiễm nguồn nước có thể do một số nguyên nhân sau đây: việc thải trực tiếp nước thải công nghiệp và sinh hoạt vào các nguồn nước; lạm dụng các hoá chất và chế phẩm sinh học trong sản xuất nông nghiệp; xử lý chất thải không tốt (bằng cách chôn xuống đất) v.v.. Để đạt hiệu quả cao, đối với mỗi nguyên nhân cần đề ra được một giải pháp đặc thù.

3. Tìm giải pháp (đưa ra chính sách) để xử lý vấn đề.

Khi đã nhận biết vấn đề và làm rõ nguyên nhân, việc đề ra các giải pháp (hoặc chính sách) hữu hiệu không phải là vấn đề quá khó khăn. Điều đáng lưu ý ở đây là cần có sự cân nhắc kỹ trong việc lựa chọn các giải pháp. Ngoài ra, việc tham khảo kinh nghiệm của nước ngoài, đặc biệt của các nước cùng trình độ phát triển với ta, là rất hữu ích. Kinh nghiệm cho thấy giải pháp lập pháp không phải bao giờ cũng là giải pháp hiệu quả nhất và, trong đa số các trường hợp, không phải là giải pháp tiết kiệm nhất. Từ ví dụ về tình hình đầu tư trong nước nói ở phần trên, chúng ta dễ dàng nhận thấy rằng vấn đề kỹ năng kinh doanh của dân cư hạn chế là không thể giải quyết bằng cách ban hành văn bản pháp quy được. Giải pháp đào tạo và thông tin mới là phù hợp.

Một số chuyên gia cho rằng chỉ trong trường hợp không còn giải pháp nào khác mới nên chọn giải pháp "làm luật". Theo chúng tôi, đây là ý kiến nên được cân nhắc.

4. Nghiên cứu các vướng mắc về mặt pháp lý.

Khi giải pháp phải lựa chọn là việc ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì nghiên cứu các vướng mắc về mặt pháp lý là rất cần thiết. Công việc này cần được tiến hành để bảo đảm pháp chế, tính thống nhất của hệ thống pháp luật và sự thống nhất giữa luật pháp và đường lối, chủ trương của Đảng. Thực chất, thực hiện công việc này nghĩa là trả lời các câu hỏi sau đây : Hiến pháp cho phép làm điều đó không? Chính sách (giải pháp) được đưa ra có gì xung đột với hệ thống pháp luật hiện hành không? Chủ trương, đường lối của Đảng trong lĩnh vực này như thế nào?

5. Nghiên cứu khả năng tài chính để bảo đảm triển khai các quy định của văn bản pháp luật dự kiến ban hành.

Chúng ta ngại nói về đồng tiền. Tuy nhiên, ở hầu hết các quốc gia, khả năng tài chính là yếu tố phải tính đến ngay từ giai đoạn phân tích chính sách và là điều kiện không thể thiếu để đưa pháp luật vào cuộc sống. Như đã trình bày ở phần trên, trong đa số các trường hợp, giải pháp "làm luật" không phải là giải pháp tiết kiệm nhất. Vấn đề ở đây không chỉ là tiền để tổ chức nghiên cứu, soạn thảo, thẩm tra và thông qua văn bản pháp luật, mà chủ yếu là tiền để tổ chức thực thi các quy định của văn bản đó trong cuộc sống. Xin được phân tích từ ví dụ đã nêu ở trên về ô nhiễm nước. Nếu một trong những chính sách chúng ta đưa ra để giải quyết vấn đề ô nhiễm nước là tất cả nước thải công nghiệp đều phải xử lý (làm sạch) trước khi được phép thải vào sông, hồ. Chưa tính đến số tiền các doanh nghiệp phải bỏ ra để mua thiết bị, công nghệ xử lý nước thải, Nhà nước sẽ phải tìm được nguồn ngân sách để chi cho các công việc sau đây: việc thành lập và hoạt động của cơ quan cấp giấy phép; hệ thống các phòng thí nghiệm đủ hiện đại và các chuyên gia đủ trình độ để xét nghiệm nước thải; tổ chức lực lượng thanh tra chuyên ngành; tổ chức hệ thống xét xử tranh chấp; chuẩn bị điều kiện và tổ chức lực lượng cưỡng chế v.v.. Đó là chưa kể đến các khoản chi phí để phổ biến, hướng dẫn, tập huấn và tuyên truyền về những quy định của văn bản pháp luật mới được ban hành.

Kết luận có thể rút ra ở đây là: việc ban hành văn bản pháp luật phải được đặt trong một tổng thể với việc dự toán ngân sách Nhà nước. Nếu không, giữa tình trạng thiếu luật với tình trạng luật không được tôn trọng và thi hành, điều gì sẽ nguy hại hơn?!

Kinh nghiệm một số nước trên thế giới cho thấy có hai cách để tổ chức triển khai những nội dung công việc liên quan đến phân tích chính sách:

Cách thứ nhất là, khi có tất cả các dấu hiệu cho thấy một vấn đề nghiêm trọng đang phát sinh trong cuộc sống, Chính phủ thành lập một uỷ ban đặc biệt để xem xét và đưa ra các kiến nghị cần thiết. Một uỷ ban như thế thường gồm các quan chức và các chuyên gia hàng đầu có liên quan. Theo cách làm của một số nước thì một số nghị sĩ cũng được mời tham gia uỷ ban. Những vấn đề liên quan đến chính sách sẽ do uỷ ban này nghiên cứ và báo cáo với Chính phủ. Nếu cần phải ban hành văn bản quy phạm pháp luật thì chính phủ sẽ tổ chức biên soạn và trình quốc hội.

Cách thứ hai là, công việc phân tích chính sách do một bộ chuyên môn tiến hành. Bất luận theo cách nào thì chính sách đề ra đều phải được chính phủ (hoặc nội các) thảo luận, quyết định trước khi văn bản quy phạm pháp luật được bắt đầu soạn thảo. Công việc soạn thảo một văn bản pháp luật được giao cho cơ quan chuyên về soạn thảo văn bản pháp luật, thường được đặt ở Bộ tư pháp. Bộ chuyên môn sẽ cử một số chuyên gia chuyên ngành cùng tham gia soạn thảo, chủ yếu để bảo rằng chính sách đã được Chính phủ quyết định được thể hiện chính xác bằng ngôn ngữ pháp lý.

Chúng tôi cho rằng đây là một kinh nghiệm hay mà chúng ta cần nghiên cứu. Cách tổ chức công việc như trên có mấy ưu điểm sau đây :

- Chính phủ tham gia thực sự và quyết thực sự trong quá trình xây dựng văn bản pháp luật (chứ không phải là hợp thức hoá hoặc thông qua một cách hình thức văn bản đã soạn thảo sẵn);

- Tiết kiệm được một số lượng lớn các chuyên gia pháp lý và soạn thảo văn bản nằm phân tán ở tất cả các bộ ngành;

- Các bộ chuyên môn được phát huy đúng thế mạnh của mình ;

- Văn bản đều được soạn thảo bằng một kỹ thuật thống nhất và có chất lượng cao.

Như vậy,để giải quyết thực trạng như đã nói ở phần đầu, điều cơ bản là phải chuyển tư duy về quy trình lập pháp từ một quá trình soạn thảo và xin ý kiến lặp đi lặp lại nhiều lần thành tư duy về một quy trình lập pháp gồm các giai đoạn cơ bản là quyết định chính sách, dịch chính sách và thẩm định chính sách. Tuy nhiên, để xây dựng quy trình này, trước hết quan điểm về luật phải được đổi mới. Tư duy phải có luật đề điều chỉnh mọi quan hệ xã hội đã trở nên cũ kỹ và tạo ra nhiều vật cản cho quá trình phát

triển, đặc biệt là trong thời đại mà quan điểm "nhà nước quản lý ít nhất là nhà nước quản lý tốt nhất" đang trở nên phổ biến và chứng minh được tính đúng đắn của mình. Quan điểm luật chỉ cần thiết để điều chỉnh các hành vi cần tác động phải được hướng đến nhất là khi chúng ta đang chủ trương xây dựng một nhà nước pháp quyền mà theo đó nhà nước cần dành những khoảng không gian cho người dân có thể tự do thực hiện những quyền cơ bản của mình.

Thay đổi quan điểm về luật như vậy cũng sẽ làm cho hệ thống pháp luật của chúng ta trở nên rõ ràng và thông suốt hơn, hạn chế được tình trạng tồn tại cả một "rừng" quy phạm vừa thừa, vừa thiếu và rất khó được pháp điển hóa. Hơn thế nữa, một khi hệ thống pháp luật được rõ ràng, thông suốt và được hệ thống hóa, pháp điển hóa thường xuyên, Chính phủ sẽ có được sự chủ động trong công tác xây dựng pháp luật mà không còn phải làm luật lấy số lượng theo chương trình xây dựng luật, pháp lệnh theo từng nhiệm kỳ của Quốc hội.

Với sự chủ động này, quy trình lập pháp chỉ được khởi động khi các cơ quan Bộ, qua các hoạt động của mình phát hiện ra những vấn đề cần phải điều chỉnh trên thực tế và đã nghiên cứu, tìm ra được những nguyên nhân mà để giải quyết chúng cần phải có những giải pháp lập pháp. Các chính sách này, trước khi được dịch ra thành những quy phạm pháp luật cụ thể cần phải được Chính phủ phê chuẩn để làm định hướng cho công tác soạn thảo và tạo ra sự đồng thuận trong Chính phủ, hạn chế những "mong muốn" riêng được "gài" vào dự luật trong quá trình soạn thảo. Trong thời gian vừa qua, Chính phủ cũng đã có những kinh nghiệm nhất định về việc định hướng chính sách cho quá trình soạn thảo luật như đối với dự án Luật đầu tư chung và đã có những thành công nhất định. Tuy nhiên, các giải pháp lập pháp trong luật này chưa được quyết định rõ và riêng rẽ trong quá trình soạn thảo nên không ít những mong muốn của Chính phủ đã bị vô hiệu hóa phần nào bởi Ban soạn thảo.

Tóm lại, chính sách phải được quyết định trước, việc soạn thảo chỉ được bắt đầu khi chính sách đã được làm rõ. Chính sách lập pháp đã được đề ra là của Chính phủ nên Chính phủ phải bảo vệ được chính sách đó trước Quốc hội. Thiết kế phân tích chính sách thành một công đoạn bắt buộc của quy trình lập pháp là cơ sở quan trọng để tổ chức cách thức soạn thảo văn bản pháp luật và đổi mới cách thức xây dựng và thông qua chương trình xây dựng pháp luật. Tất cả những điều này sẽ góp phần cải tiến và hoàn thiện quy trình lập pháp của nước ta.

TƯ DUY CHIẾN LƯỢC VỀ ĐỘNG LỰC PHÁT TRIỂN KINH TẾ

PGS.TS. Trần Đình Thiên
Viện Kinh tế Việt Nam
Viện Hàn lâm KHXH Việt Nam

Tóm tắt:

Thay đổi phương thức quản lý và cấu trúc sở hữu đã tạo động lực cho nền kinh tế Việt Nam gặt hái được những thành tích rất tích cực sau 30 năm đổi mới. Tuy nhiên, nhìn sâu vào thực chất phát triển, đặc biệt là một số chỉ số phản ánh chất lượng tăng trưởng – phát triển thì dễ nhận thấy nền kinh tế nước ta hiện nay đang chứa đựng hàng loạt vấn đề nghiêm trọng. Đó chính là lý do nội tại buộc phải nghiên cứu lại vấn đề "động lực tăng trưởng và phát triển" một cách căn bản, có hệ thống và nghiêm túc. Từ nhận diện ra vấn đề, tác giả đã phân tích thực trạng phát huy động lực phát triển trong giai đoạn đổi mới vừa qua; chỉ ra bối cảnh mới, yêu cầu mới, từ đó đề xuất các giải pháp tăng cường động lực phát triển cho nền kinh tế Việt Nam trong giai đoạn tới.

1. Nhận diện vấn đề

Nhìn tổng thể hơn 30 năm đổi mới vừa qua, thành tích tăng trưởng và phát triển kinh tế của nước ta là rất tích cực. Quan trọng nhất là việc thay đổi phương thức phát triển – từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp chuyển sang kinh tế thị trường – mở cửa, tạo ra một động lực phát triển mới mạnh mẽ, giúp nền kinh tế thoát khỏi tình trạng "mất động lực tăng trưởng" kéo dài nhiều năm trước.

Nền tảng tạo động lực mới là sự thay đổi cấu trúc sở hữu - nền kinh tế "độc tôn công hữu" (sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể thống trị) được thay thế bằng nền kinh tế đa sở hữu (nhiều thành phần, chấp nhận kinh tế tư nhân). Việc thay đổi phương thức phát triển, chấp nhận cơ chế thị trường, chuyển sang quỹ đạo tăng trưởng và phát triển mới đã mang lại nhiều kết quả ngoạn mục: xóa đói giảm nghèo, tăng trưởng GDP, tăng trưởng xuất - nhập khẩu, thu hút đầu tư nước ngoài, dịch chuyển cơ cấu ngành, v.v.

"Xuất phát từ một nước nghèo, lạc hậu, sản xuất hầu như không đáp ứng nhu cầu trong nước, sau gần 30 năm thực hiện công cuộc đổi mới, Việt Nam đã đạt được nhiều thành tựu quan trọng trong phát triển kinh tế. Tổng sản phẩm trong nước (GDP) luôn duy trì tăng trưởng khá với tốc độ tăng bình quân năm thời kỳ 1990-2014 đạt 6,9%, đưa

Việt Nam từ một quốc gia thuộc nhóm các nước nghèo nhất thế giới trở thành nước có thu nhập trung bình với GDP bình quân đầu người năm 2014 đạt 2052 USD, gấp 21 lần mức bình quân năm 1990… Từ một quốc gia có GDP năm 1990 chỉ đạt khoảng 6,4 tỷ USD, xếp vị trí thứ 90 thế giới, sau gần 25 năm phát triển, quy mô kinh tế của Việt Nam đã cải thiện đáng kể với GDP năm 2014 đạt 186,2 tỷ USD, xếp vị trí 55 thế giới".

(Kỷ yếu Hội thảo khoa học, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, 2015: "**Cải cách thể chế kinh tế Việt Nam để hội nhập và phát triển giai đoạn 2015-2035**"*)*

Nhưng nhìn sâu vào thực chất phát triển, đặc biệt là một số chỉ số phản ánh chất lượng tăng trưởng – phát triển như sự thay đổi trình độ công nghệ hay trình độ cơ cấu kinh tế (thủ công hay cơ khí; lắp ráp gia công hay chế tạo; bắt chước hay sáng tạo công nghệ), dễ nhận thấy *nền kinh tế nước ta hiện nay đang chứa đựng hàng loạt vấn đề nghiêm trọng*: tăng trưởng không vững chắc, xu hướng suy giảm tốc độ tăng trưởng GDP, chất lượng và đẳng cấp phát triển kinh tế (trình độ công nghệ, chất lượng lao động, trình độ thể chế) chậm thay đổi, thực lực doanh nghiệp Việt Nam yếu, chậm được cải thiện, các điểm tắc nghẽn tăng trưởng và phát triển chậm được tháo gỡ, v.v. *Mức độ nghiêm trọng còn rõ ràng hơn khi xem xét "tính có vấn đề" của thực lực doanh nghiệp Việt Nam từ góc độ cạnh tranh – đua tranh quốc tế.*

Từ thực trạng cơ bản đó, có thể nêu nhận định khái quát:

+ Các thành tích tăng trưởng và phát triển kinh tế được coi ngoạn mục trong giai đoạn vừa qua cơ bản *gắn với việc khai thác các nguồn lực sẵn có (nguồn lực "tĩnh") theo cách "tận khai" truyền thống (khai thác và xuất khẩu tài nguyên thô để bán là cơ sở chủ yếu của tăng trưởng), ít dựa vào những thay đổi cơ cấu.* Ngay cả nỗ lực mở cửa – hội nhập để vươn ra thế giới, nhanh chóng thu hẹp khoảng cách tụt hậu với các nước đi trước cũng dựa chủ yếu vào nền tảng *"tận khai" tài nguyên, lao động rẻ, kỹ năng thấp và đông đảo các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ yếu kém về năng lực*.

+ Trong khi đó, tình trạng "có vấn đề" (nghiêm trọng) của sự phát triển lại bắt nguồn từ chỗ các động lực phát triển (nguồn lực "động") của nền kinh tế không được phát huy, thậm chí bị suy giảm nhanh.

Đây chính là lý do nội tại buộc chúng ta phải nghiên cứu lại vấn đề "động lực tăng trưởng và phát triển" một cách căn bản, có hệ thống và nghiêm túc, giống như cách đây hơn 30 năm, vào thời điểm "đêm trước đổi mới", khi vấn đề "động lực

phát triển", tình trạng "suy giảm động lực lao động" được đặt ra gay gắt, báo hiệu công cuộc đổi mới mang tính cách mạng (thực sự diễn ra từ Đại hội Đảng lần thứ VI năm 1986).

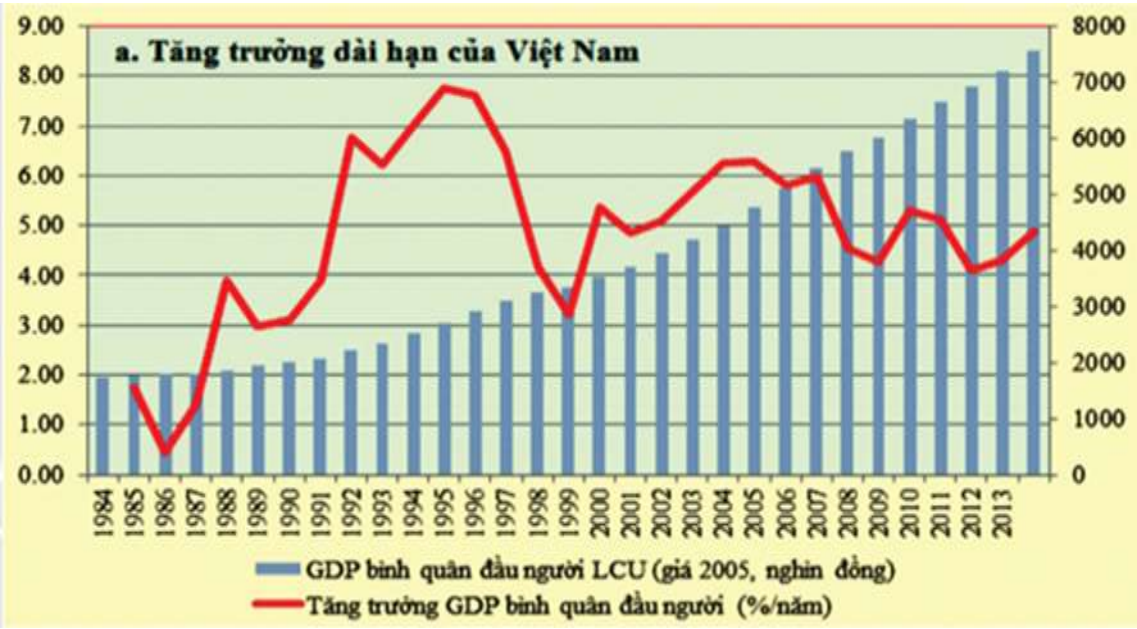
Tuy nhiên, hiện nay, sau hơn 30 năm đổi mới, khi tình thế phát triển của Việt Nam đã thay đổi căn bản – thế giới chuyển sang thời đại công nghệ cao (cách mạng công nghiệp 4.0), điều kiện phát triển thay đổi, cần tiếp cận đến vấn đề "động lực phát triển" ở một tầm thế khác: tìm kiếm những động lực mới, những phương thức phát huy động lực mới kết hợp với những động lực và phương thức truyền thống.

Đây chính là yêu cầu mà nghiên cứu này giải quyết.

2. Thực trạng phát huy động lực phát triển trong giai đoạn đổi mới vừa qua.

Công cuộc đổi mới kinh tế hơn 30 năm qua có nội dung cốt lõi là thay đổi phương thức phát triển – từ hệ thống thể chế - quan hệ sản xuất XHCN "truyền thống" với hai trục chính là i) chế độ sở hữu "độc tôn công hữu" (thực chất là độc tôn sở hữu nguồn lực) và ii) cơ chế kế hoạch hóa tập trung (cơ chế phân bổ các nguồn lực) sang thể chế thị trường với hai trục cốt lõi i) chế độ "đa sở hữu – nhiều thành phần" và ii) cơ chế cạnh tranh thị trường. ***Phương thức phát triển mới được xác lập*** đã giúp nền kinh tế đang bị kiệt quệ do khủng hoảng hồi sinh nhanh chóng, mang lại cho nó một động thái phát triển mới và những kết quả tăng trưởng và phát triển kinh tế ngoạn mục (Hình 1).

Hình 1: Tăng trưởng GDP và Thu nhập bình quân đầu người (1984-2013)



Nguồn: Niên giám Thống kê các năm 1985-2014

Tuy nhiên, song song với những thành tích "ngoạn mục" đó, trong nền kinh tế cũng xuất hiện những trở lực phát triển, làm triệt tiêu hoặc "chệch hướng" các động lực phát triển mới được xác lập và ngày càng trở nên khó khắc phục.

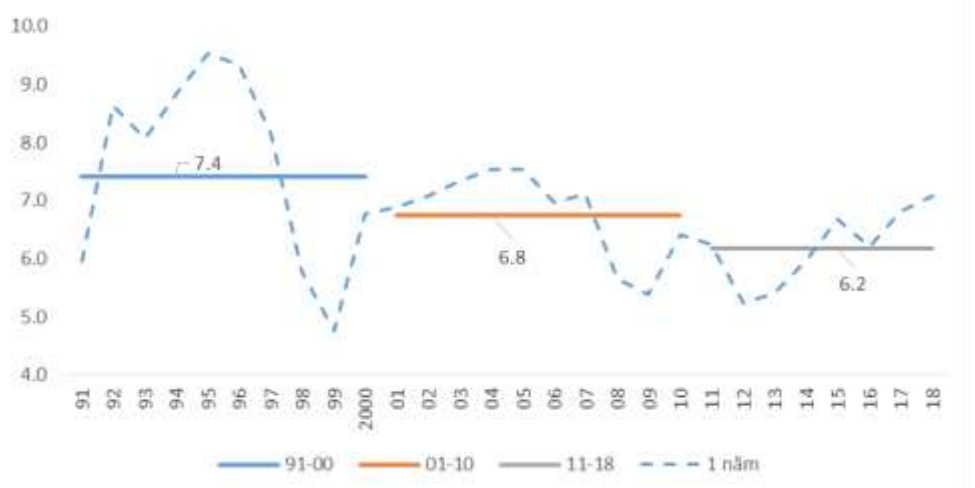
Sự phân tích dưới đây mổ xẻ xu thế "phản lực" này, những hậu quả và nguyên nhân của nó, với mục tiêu tìm kiếm các giải pháp khắc phục và những động lực phát triển mới.

2.1. Thực trạng vận hành các động lực tăng trưởng, phát triển kinh tế

Để nhận diện thực trạng vận hành các động lực tăng trưởng và phát triển kinh tế, trước tiên, hãy phân tích xu thế tăng trưởng và phát triển kinh tế ngắn hạn và dài hạn.

Đồ thị 2 cho thấy xu hướng suy giảm tốc độ tăng trưởng GDP giai đoạn 1991-2018 qua từng nhịp 10 năm: sau nhịp 10 năm đầu tiên, tốc độ tăng trưởng hàng năm của nhịp 10 năm thứ hai giảm 0,8% và của nhịp 10 năm thứ ba giảm 0,6%. Xu hướng giảm tốc độ tăng trưởng GDP một cách "vững chắc" như vậy đi ngược lại mục tiêu ưu tiên cao nhất xuyên suốt cả giai đoạn là phấn đấu đạt "tốc độ tăng trưởng cao, năm sau cao hơn năm trước".

Hình 2: Tốc độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm giai đoạn 1991-2018



Nguồn: Tổng hợp từ số liệu Niên giám Thống kê các năm 1992-2018

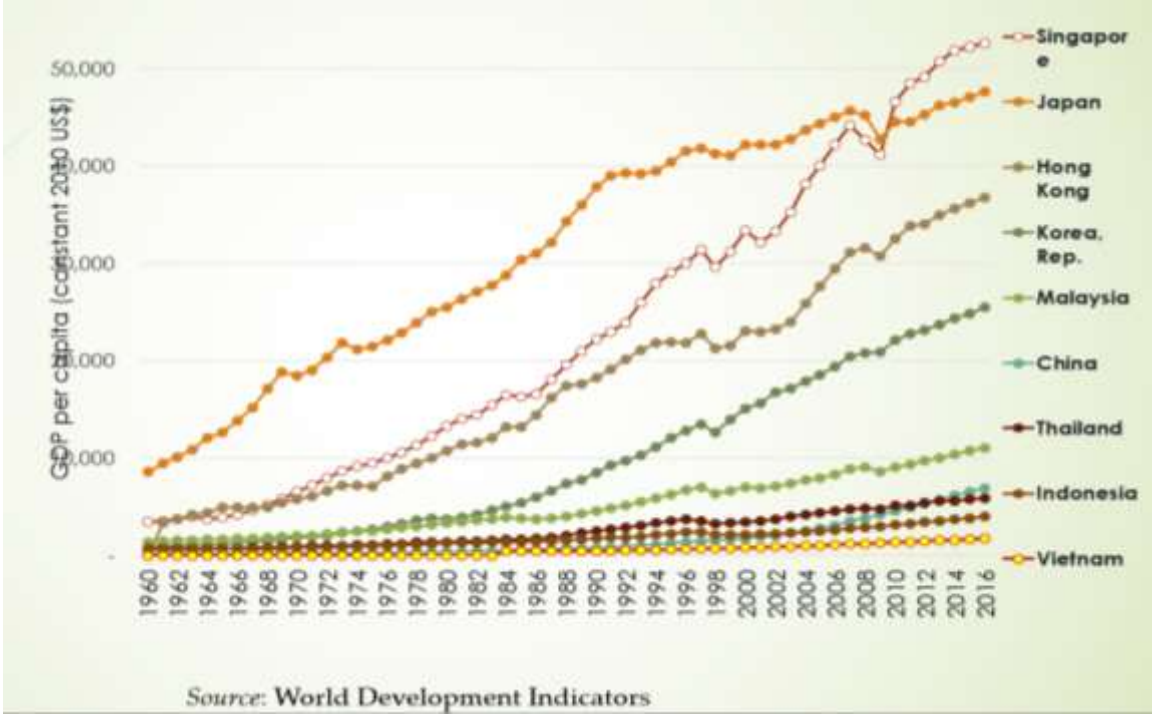
Tại sao lại như vậy? Có phải nền kinh tế Việt Nam đã có quy mô lớn đến mức tốc độ tăng trưởng GDP có xu hướng giảm thấp so với giai đoạn quy mô còn nhỏ?

Còn một thực trạng tăng trưởng khác, phản ánh bản chất: *xu thế tụt hậu phát triển* của Việt Nam so với thế giới, nhất là với các nước trong khu vực.

Hình 3 cho thấy tình trạng tụt hậu xa hơn của Việt Nam so với các đối thủ cạnh tranh chủ yếu đã không còn là nguy cơ mà đã thành hiện thực. Thực tế đáng lo ngại này hàm ý rằng *thành tích tăng trưởng của Việt Nam chưa đủ xuất sắc để rút ngắn, thu hẹp khoảng cách tụt hâu phát triển; rằng động lực tăng trưởng và phát triển của Việt Nam chưa đủ mạnh để giúp nền kinh tế bứt lên, tiến vượt và tiến kịp thế giới*. Đây là vấn đề lớn đặt ra cho Việt Nam, trong bối cảnh đi sau, tham gia hội nhập quốc tế nhanh và sâu, khi cả thế giới chuyển nhanh sang thời đại công nghệ cao.

Nguyên nhân của tình trạng này không thể giải thích bằng tác động bên ngoài, hay ở các nguyên nhân ngẫu nhiên, ngắn hạn. Vấn đề mấu chốt là ***động lực tăng trưởng kinh tế của Việt Nam đã suy giảm liên tục sau giai đoạn khởi động đổi mới khá ngoạn mục***.

Hình 3: Xu thế tụt hậu xa hơn: GDP/người của Việt Nam so với của các nền kinh tế trong khu vực



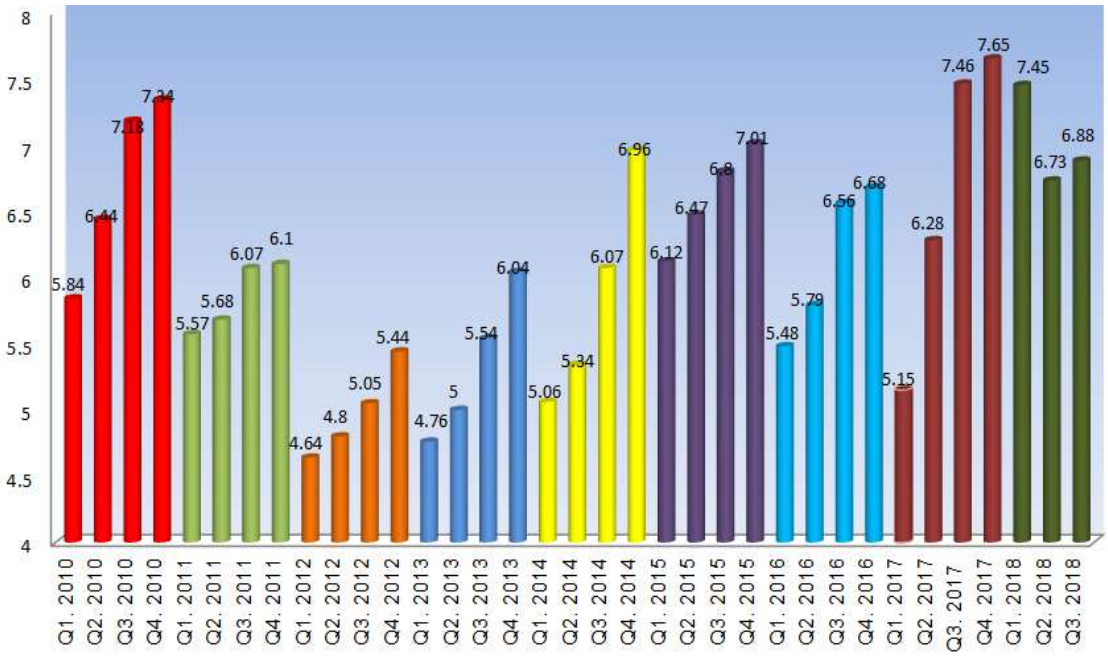
Tính dài hạn của xu thế suy giảm tốc độ tăng trưởng liên tục trong dài hạn gợi lên ***nguyên nhân thuộc về cơ cấu nội tại của nền kinh tế*** *chứ không phải là do những sai sót chính sách nhất thời hay những yếu kém nào đó của bộ máy điều hành****. Tức là có vấn đề về sự suy yếu liên tục của động lực tăng trưởng mang tính hệ thống, gắn với sự thay đổi phương thức phát triển*** của nền kinh tế chuyển đổi chứ không đơn thuần là những động lực cụ thể gắn với các giải pháp riêng biệt.

Nhận định này được bổ sung bằng một thực trạng phát triển "khác": Trong hơn 30 năm đổi mới (1986-2018), tính "sòng phẳng", nền kinh tế nước ta mất *15 năm khủng hoảng và xử lý khủng hoảng*. Đó là các năm 1986-1990; 1997- 1999 và 2008-2015.

Trải qua các đợt thăng trầm, đến nay, sức khỏe của nền kinh tế vẫn chưa phục hồi đầy đủ. Những thành tựu đạt được của giai đoạn 1990-1996 nhờ *động lực cải cách – mở cửa*, của giai đoạn 2000-2007 (*động lực là cải cách - hội nhập*), đã bị xói mòn đáng kể trong thời kỳ khủng hoảng tài chính – tiền tệ Đông Á (1997-1999) và giai đoạn khủng hoảng hậu gia nhập WTO (2008-2015).

Tình hình đó phản ánh tính không vững chắc của quá trình tăng trưởng và phát triển, xu thế kém ổn định của các động lực phát triển (Hình 4)

Hình 4 – Tăng trưởng GDP hàng năm, tính theo quý, 2010-2018



Hình dạng đồ thị cho thấy động thái tăng trưởng GDP lạ lùng: "tăng trưởng quý sau cao hơn quý trước" và luôn luôn hoàn thành kế hoạch tăng trưởng hàng năm.

Hình dạng đồ thị cũng phản ánh ***trạng thái khác thường của động lực phát triển: luôn nỗ lực "tối đa" để đạt thành tích tăng trưởng ngắn hạn***, trong khi đồ thị 2 ở trên lại cho thấy "tình trạng có vấn đề" của tăng trưởng dài hạn.

Không nghi ngờ gì, ***"chủ nghĩa thành tích" là một thứ động lực tăng trưởng rất mạnh của nền kinh tế Việt Nam,*** ít nhất cũng là trong thời gian kéo dài cho đến năm 2017. Do là ngắn hạn nên động cơ tăng trưởng này không định hướng tới các mục tiêu - thành tích mang tính căn bản và dài hạn, như thay đổi trình độ cơ cấu ngành, nâng cấp công nghệ, tăng năng suất lao động và nâng cao chất lượng tăng trưởng. Về thực chất, động lực ngắn hạn này có tác động khác chiều (thúc đẩy mặt "số lượng" của tăng trưởng) và nghịch hướng (không khuyến khích, thậm chí cản trở, việc đạt các mục tiêu cơ cấu và chất lượng phát triển) với các nỗ lực đạt mục tiêu dài hạn. Nó gây nên tình trạng méo mó cơ chế và kìm giữ mô hình tăng trưởng kinh tế không còn phù hợp, thể hiện thành sự không nhất quán, thậm chí xung đột giữa động lực và mục tiêu phát triển kinh tế.

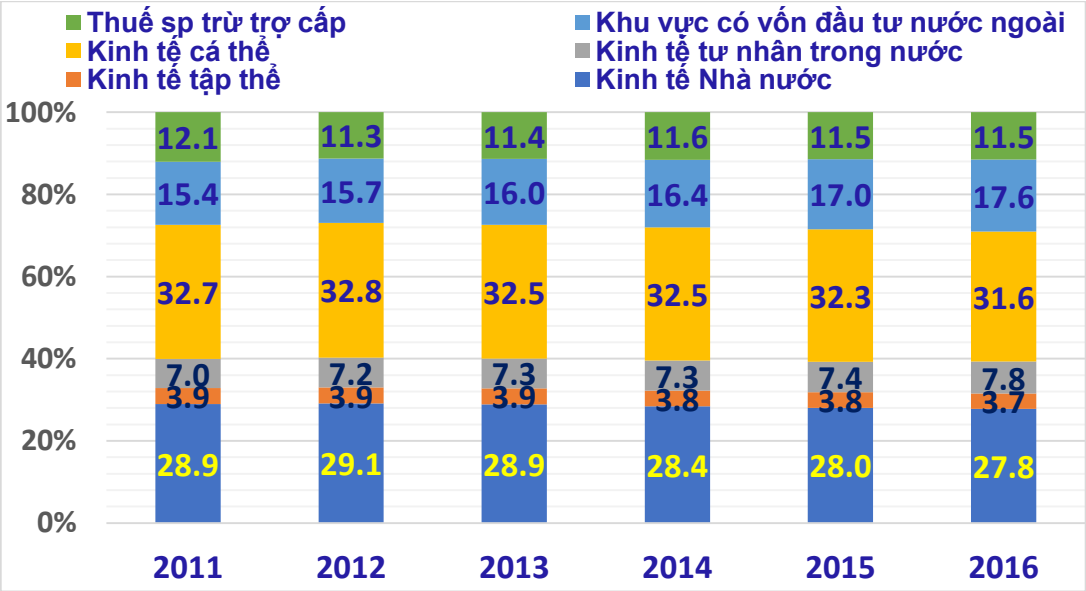
Thực trạng chung "có vấn đề" của động lực phát triển nói trên được thể hiện qua tình trạng chia cắt trong nền kinh tế - chia cắt doanh nghiệp, chia cắt lãnh thổ, phân biệt đối xử các thành phần, chủ thể, v.v.

Cấu trúc chủ thể - thành phần kinh tế "dị thường"

Hình 5 cho thấy chủ thể sản xuất nhiều GDP nhất là lực lượng non yếu nhất (kinh tế cá thể) và kém hiệu quả nhất (kinh tế nhà nước) trong khi khu vực đầu tư nước ngoài có xu thế "lấn át" khu vực nội địa[2].

Hình 5: Cấu trúc nền kinh tế theo Thành phần – Chủ thể

[2] Xu thế này dường như đi ngược lại đường lối "nội lực là quyết định, ngoại lực là quan trọng" của Đảng.



Nhiều công trình nghiên cứu cho thấy:

i) *sau 30 năm phát triển kinh tế thị trường, khu vực doanh nghiệp tư nhân Việt Nam chỉ đóng góp chưa đến 10% GDP*;

ii) *Mãi đến năm 2017, khu vực kinh tế tư nhân mới được Đảng và Nhà nước chính thức thừa nhận là "động lực phát triển quan trọng".*

iii) *trong 4 động lực tăng trưởng kinh tế, hiện nay, 3 động lực "nội" (DNNN, khu vực tư nhân Việt, khu vực hộ gia đình) bị suy yếu nghiêm trọng.*

Tình trạng thiếu liên kết, hợp tác phát triển giữa các thành phần, chủ thể kinh tế, được nhận diện qua khái niệm "nền kinh tế 2 trong 1" (hàm ý sự chia cắt giữa khu vực nội địa và khu vực đầu tư nước ngoài). Khái niệm "lực lượng doanh nghiệp Việt Nam" thiếu nội hàm "chuẩn", chỉ chú trọng số lượng doanh nghiệp, ít quan tâm đến cấu trúc liên kết. Kết cục là tồn tại một khu vực doanh nghiệp manh mún, nhỏ bé, "chậm lớn, khó lớn, không muốn lớn", thiếu trục liên kết, dẫn dắt phát triển - các tập đoàn kinh tế tư nhân mạnh (Hình 6).

Hình 6: Cấu trúc "lực lượng" doanh nghiệp Việt Nam

			Loại hình sở hữu			Tổng cộng
			DN nhà nước	DN ngoài nhà nước	DN FDI	
Quy mô doanh nghiệp theo lao động	Siêu nhỏ	Số lượng (DN)	90	319.097	3.049	322.236
		Tỷ lệ theo dòng (%)	0,03	99,03	0,95	72,82
		Tỷ lệ theo cột (%)	3,17	74,61	25,53	
	Nhỏ	Số lượng (DN)	1.139	97.105	5.509	103.753
		Tỷ lệ theo dòng(%)	1,10	93,59	5,31	23,45
		Tỷ lệ theo cột (%)	40,18	22,70	46,13	
	Vừa	Số lượng (DN)	407	6.304	934	7.685
		Tỷ lệ theo dòng (%)	5,30	82.03	12,67	1,74
		Tỷ lệ theo cột (%)	14,36	1,47	8,16	
	Lớn	Số lượng (DN)	1.199	5.203	2.410	8.812
		Tỷ lệ theo dòng (%)	13,61	59,04	27,35	1,99
		Tỷ lệ theo cột (%)	42,29	1,22	20,18	
Tổng cộng		Số lượng (DN)	2.835	427.709	11.942	442.486
		Tỷ lệ (%)	0,64	96,66	2,70	100,00

Về không gian, tình trạng chia cắt giữa các nền kinh tế địa phương, giữa địa phương với kinh tế chung cả nước[3] là một thực tế cần được phân tích và nhận diện rõ về mặt cơ chế. Tình trạng chia cắt đó cho thấy nền kinh tế thiếu động lực liên kết, do đó, không thể hội tụ, liên kết và cộng hưởng sức mạnh, tạo lan tỏa phát triển. Loại động lực phát triển quan trọng bậc nhất của kinh tế thị trường – cạnh tranh và liên kết phát triển – đã không được phát huy tác dụng đầy đủ trong nền kinh tế nước ta.

Tình trạng "phát triển dàn hàng ngang", thiếu trọng tâm, trọng điểm, không có mũi nhọn - "đầu tàu" đúng nghĩa đã tồn tại trong nhiều năm. "Chiến lược quả mít" là thuật ngữ mô tả chính xác và sinh động trạng thái phát triển này.

Một bộ máy nhà nước điều hành kinh tế với biên chế cồng kềnh, luật lệ, chính sách, thủ tục chồng chéo, điều kiện kinh doanh phức tạp, một nền công vụ thiếu chuyên nghiệp, kém hiệu quả, chi phí giao dịch cao. Đây là một trong những nguyên nhân chủ yếu của tình trạng "không muốn lớn, khó lớn" của doanh nghiệp Việt Nam.

2.2. Nguyên nhân suy giảm Động lực tăng trưởng và phát triển.

Trong giai đoạn đầu tiên của đổi mới, nỗ lực chuyển sang cơ chế kinh tế thị trường đã tạo ra động lực phát triển kép trong nền kinh tế: i) thay đổi cấu trúc sở hữu,

[3] Luận điểm "Việt Nam có 63 nền kinh tế (tỉnh) có cơ cấu giống nhau, tồn tại cạnh nhau nhưng không có mối liên hệ phát triển với nhau" phản ánh tư duy phát triển kinh tế "có vấn đề" của chúng ta.

tạo động lực cạnh tranh thị trường; ii) điều tiết nhà nước, thực hiện chế độ phân phối vừa tuân thủ quy tắc thị trường (phân phối theo lao động và theo đóng góp tài sản), vừa bảo đảm công bằng xã hội (xóa đói giảm nghèo, chính sách xã hội) đã giúp nền kinh tế nhanh chóng thoát khỏi khủng hoảng, xác lập đà tăng trưởng và phát triển mới.

Nỗ lực mở cửa cũng đã mang lại cho nền kinh tế 2 loại động lực tăng trưởng mới mạnh mẽ. Đó là đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) và tăng trưởng xuất khẩu.

Tuy nhiên, sau giai đoạn khởi động đổi mới, xuất hiện nhiều yếu tố cản trở, làm suy yếu động lực phát triển kinh tế. Đó là:

- *Không chú trọng phát triển các thị trường đầu vào của nền kinh tế*[4] *đi liền với xu thế kiềm chế phát triển kinh tế tư nhân* là một xu hướng thực tiễn kéo dài nhiều năm qua. Xu hướng này tự nó phản ánh "tình trạng có vấn đề" trong nhận thức lý luận đối với các khái niệm cơ bản của kinh tế thị trường và mối quan hệ của chúng với công thức phát triển sáng tạo của Việt Nam (định hướng XHCN). Tình trạng này đồng nghĩa với việc thiếu vắng môi trường cạnh tranh, thiếu vắng cạnh tranh lành mạnh. Mà trong nền kinh tế thị trường, cạnh tranh luôn là động lực cơ bản của phát triển.

Xu hướng kiềm chế, trì hoãn phát triển các thị trường cũng giải thích tại sao công cuộc tái cơ cấu nền kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng trong 10 năm gần đây hầu như "dẫm chân tại chỗ", bất chấp nỗ lực to lớn của Nhà nước và của cả nền kinh tế[5].

Có cơ sở để khẳng định chính đây là ***nguồn gốc nhận thức và thực tiễn chủ yếu của xu hướng suy yếu động lực phát triển kinh tế ở nước ta trong giai đoạn vừa qua***.

- *Duy trì quá lâu c****ơ chế "phân biệt đối xử", kéo theo đó là hệ thống xin – cho****,* nguồn gốc trực tiếp của tham nhũng – hối lộ và sự hình thành các nhóm lợi ích đối lập xung đột với lợi ích phát triển tổng thể ***là yếu tố chủ chốt làm triệt tiêu các động lực khuyến khích theo tinh thần "cạnh tranh thị trường bình đẳng"***. Sự rườm rà, phức

[4] Các thị trường đất đai, tiền tệ - tài chính, năng lượng, lao động.

[5] Có cơ sở để khẳng định rằng tình trạng kém phát triển của thị trường đất đai là một trong những nguyên nhân khách quan chủ yếu gây ra tình trạng chậm trễ và kém hiệu quả của công cuộc tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước trong 10 năm qua. Nó cũng góp phần giải thích nghịch lý tại

tạp và kém hiệu quả của hệ thống quy định, điều kiện kinh doanh của Nhà nước đã làm tăng chi phí kinh doanh gấp bội, làm suy yếu sức cạnh tranh của doanh nghiệp.

- Một ***mô hình tăng trưởng "dễ dãi" – dựa vào khai thác các nguồn tài nguyên sẵn có, vào nguồn lao động thiếu kỹ năng, vào việc "bơm" tín dụng rẻ đã gây ra hệ lụy triệt tiêu động lực:*** đánh đổi tăng trưởng với môi trường, nền kinh tế tiền lương thấp, xu hướng lạm phát cao, v.v. Tích hợp những yếu tố "tiêu cực" đó tất yếu dẫn đến một nền kinh tế mang nặng tính đầu cơ. Không hề là tình cờ khi trong nhiều năm liền, số lượng doanh nghiệp bất động sản, các trung tâm, tư vấn môi giới kinh doanh bất động sản và chứng khoán thường chiếm tỷ lệ áp đảo trong tổng số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới.

- Trong nhiều năm, mô hình tăng trưởng của Việt Nam được thiết kế theo định hướng *khuyến khích nhập khẩu* – cả đầu vào lẫn hàng tiêu dùng thông thường, không khuyến khích sản xuất nội địa và xuất khẩu. Cơ chế phân bổ ngân sách và phân bổ vốn đầu tư dựa trên nguyên tắc xin – cho, cho đến chính sách tỷ giá hối đoái, thuế xuất – nhập khẩu – đã trở thành *động lực mạnh thúc đẩy xu hướng lệ thuộc nhập khẩu đầu vào, khuyến khích phát triển các ngành gia công, lắp ráp, khai thác tài nguyên, kìm hãm phát triển các ngành công nghiệp hỗ trợ.* Mô hình tăng trưởng đó không khuyến khích đổi mới – sáng tạo, triệt tiêu năng lực liên kết chuỗi và cạnh tranh lành mạnh trong cộng đồng doanh nghiệp Việt.

- Thiết kế và duy trì quá lâu hệ thống khuyến khích "ngược": các chính sách và biện pháp khuyến khích "chủ nghĩa thành tích", nỗ lực đạt các thành tích số lượng – ngắn hạn được chú trọng hơn là khuyến khích phát huy năng lực đổi mới – sáng tạo, nâng cao chất lượng và giá trị gia tăng cao[6]. Người tài ít được trọng dụng, cơ chế thu hút người tài quá thô sơ, chú trọng đến những "món lợi nhỏ" (tăng lương, thưởng, nhà ở) để hấp dẫn họ những không chú ý tạo điều kiện để họ phát huy năng lực.

Điển hình của hệ thống khuyến khích ngược là tình trạng vận dụng nguyên tắc "chọn người thắng" thay cho nguyên tắc "thưởng người thắng".

[6] Có hiện tượng phổ biến trong nền kinh tế là cấp dưới phải xin cấp trên "cho phép" đổi mới. Phải "xin" để tránh rủi ro bị quy kết "chệch hướng", để được cấp nguồn lực thực hiện. Quy trình xét duyệt để được "đổi mới" lại rất phức tạp, không gắn với trách nhiệm cấp phê duyệt (cấp trên) nên thường gây nản lòng cho những ai muốn thực sự đổi mới, sẵn sàng chịu mạo hiểm để thúc đẩy phát triển.

Cách chọn thầu không thông qua đấu thầu, hoặc tổ chức đấu thầu theo cách bố trí "quân xanh, quân đỏ", lập "sân sau", v.v. cũng là những biểu hiện cụ thể của cơ chế hoạt động này. Kết cục là nhiều chủ thể có năng lực thật sự lại bị loại ra khỏi cuộc đua.

Thực tế cho thấy, hệ thống chính sách "khuyến khích ngược" như vậy chứa đựng nhiều rủi ro cả đối với các chủ thể làm ăn chân chính lẫn các chủ thể "được chọn thắng".

Với cách tạo động lực phát triển phi thị trường này mà ở Việt Nam, sau hơn 30 năm chuyển sang kinh tế thị trường, chỉ có rất ít doanh nghiệp tư nhân đủ sức vươn dậy thành tập đoàn kinh tế lớn, nhất là trong công nghiệp; hoặc giả có vươn lên thì nguy cơ rủi ro cũng rất cao. Trong khi đó, các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước, được thúc đẩy phát triển theo cơ chế "chọn người thắng", cũng không thể lớn bình thường, làm ăn kém hiệu quả, độ rủi ro cao. Gần đây, hàng loạt Tập đoàn Kinh tế và Doanh nghiệp Nhà nước một thời "lừng lẫy" lâm vào tình trạng thiếu năng lực cạnh tranh, kinh doanh thua lỗ, đứng trước nguy cơ phá sản, giải thể; nhiều lãnh đạo "ưu tú" của khu vực này lâm vào cảnh lao lý, tù đày.

- Cơ chế, chính sách thu hút và sử dụng vốn FDI định hướng thiên lệch, mang tính phân biệt đối xử với lực lượng kinh tế bản địa, áp dụng trong thời gian quá dài, gây méo mó môi trường kinh doanh và những hậu quả phát triển chiến lược dài hạn.

Để thu hút đầu tư nước ngoài, hệ thống chính sách và giải pháp không chỉ dựa vào các "lợi thế sẵn có" (đi sau, vị trí địa – kinh tế, tài nguyên dồi dào, chi phí lao động rẻ, lao động chăm chỉ, môi trường chính trị - xã hội ổn định) mà còn đặc biệt nhấn mạnh các ưu đãi chính sách – ưu đãi thuế, ưu đãi tiếp cận đất đai, ưu đãi giá cả đầu vào (giá năng lượng, phí môi trường thấp), … Những ưu đãi đó tạo ra tình trạng cạnh tranh bất bình đẳng giữa khu vực doanh nghiệp trong nước, đặc biệt là doanh nghiệp tư nhân, với các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài và sự thiệt hại lợi ích phát triển quốc gia.

Cuộc cạnh tranh thu hút đầu tư nước ngoài giữa các địa phương diễn ra theo nguyên lý "cùng xuống đáy" vừa gây tổn hại lợi ích cho các địa phương, lại cũng làm cho các doanh nghiệp trong nước, vốn đang yếu, dễ rơi vào thế bất lợi, chịu thiệt thòi nhiều mặt, suy giảm động lực phát triển.

Đây là một trong những nguyên nhân quan trọng giải thích tại sao đa số doanh nghiệp nước ngoài đầu tư ở Việt Nam sử dụng công nghệ không cao, có nguy cơ gây ô nhiễm môi trường lớn, trả lương thấp và không muốn liên kết phát triển với các doanh nghiệp nội địa. Một bộ phận lớn doanh nghiệp nước ngoài, có thể lên tới hơn 60%, khai lỗ liên tục nhiều năm nhưng lại không ngừng mở rộng kinh doanh. Loại động cơ khuyến khích "ngược" này, thật trớ trêu, lại giúp khu vực đầu tư nước ngoài trở thành khu vực động lực phát triển ngày càng quan trọng trong nền kinh tế nước ta.

3. Bối cảnh mới, yêu cầu mới và giải pháp tăng cường động lực phát triển cho giai đoạn mới.

3.1. Bối cảnh thời đại và các yêu cầu mới đối với hệ thống động lực phát triển.

Thế giới đang bước vào một thời đại phát triển mới, khác biệt căn bản về trình độ, cấu trúc và logic phát triển với các giai đoạn trước. Bước chuyển thời đại lần này, do vậy, cũng khác biệt hoàn toàn so với các bước chuyển trước đây.

Có thể định hình thời đại đang được định hình bằng 4 nội dung cơ bản:

Thứ nhất, xu hướng toàn cầu hóa vẫn tiếp tục mạnh mẽ, nhưng với những giải pháp khác biệt và mang tính xung đột (xu thế "bảo hộ"). Trong thời đại này, hội nhập và cạnh tranh quốc tế vẫn là môi trường và là *một trong những động lực cơ bản của phát triển*.

Thứ hai, CMCN 4.0 là định hướng chủ yếu để loài người tiến vào nền kinh tế công nghệ cao với tư cách là sự tích hợp của nền kinh tế vật thể - công nghệ cao với nền kinh tế số. Công nghệ cao và kinh tế số là nền tảng phát triển mới của loài người; còn quá trình CMCN 4.0 lại mang tính đột phá mạnh mẽ, với tốc độ cao chưa từng thấy. Trên cả hai góc độ, *đổi mới – sáng tạo đều đóng vai trò là động lực phát triển mạnh nhất và có tiềm năng vô tận của thế giới trong giai đoạn tới*[7].

Thứ ba, cục diện phát triển thế giới thay đổi, xung đột toàn cầu với trục chi phối là quan hệ Hoa Kỳ - Trung Quốc có xu hướng gia tăng. Xung đột giữa Hoa Kỳ và Trung Quốc - hai cường quốc hàng đầu thế giới, hai đối tác kinh tế - chính trị quan

[7] Xu thế này gắn với tình huống lợi thế so sánh "lao động tiền lương thấp" và khai thác tài nguyên của Việt Nam đang mất đi. Cấu trúc nguồn lực và động lực phát triển đang thay đổi sâu sắc chưa từng thấy.

trọng bậc nhất của Việt Nam, đang tạo ra những cơ hội và thách thức phát triển mang tầm lịch sử - thời đại lớn chưa từng thấy cho toàn thế giới[8] và Việt Nam.

Thứ tư, biến đổi khí hậu mà Việt Nam là một trong những nước chịu tác động mạnh nhất, đặt ra những yêu cầu và đòi hỏi mới về năng lực và giải pháp ứng phó.

Việc định hình thời đại bằng 4 nội dung nói trên chưa thể bao quát hết các xu thế và quá trình toàn cầu đang và sẽ diễn ra, song, tạm đủ để khẳng định rằng cần có cách tiếp cận mới đến vấn đề phát triển. Yêu cầu này thực sự là gay gắt, cấp bách khi các quá trình và xu hướng nêu trên đều đang diễn ra với tốc độ cao và tính bất thường chưa từng thấy.

Hàm ý của nhận định này là: cải tiến, nâng cấp, nâng cao hiệu quả của các nguồn lực và động lực truyền thống là không đủ. Phải tích cực định hướng tìm kiếm cả những nguồn lực và động lực phát triển mới, theo những cách mới.

Những yếu tố định hình thời đại nêu trên gợi ý cách tiếp cận mới đến động lực phát triển.

- Các động lực phát triển gắn với quá trình chuyển đổi kinh tế sẽ tiếp tục phát huy tác dụng trong giai đoạn tới.

- Nền kinh tế thời đại 4.0 đòi hỏi Việt Nam không thể chỉ dừng lại ở việc khắc phục các "điểm nghẽn" phát triển và tăng trưởng mà nền kinh tế đang lâm vào. Là nền kinh tế có độ mở cửa và hội nhập cao, Việt Nam phải tạo lập nền tảng cấu trúc mới và các động lực phát triển hiện đại tương thích với thời đại CMCN4.0.

Thứ nhất, cuộc CMCN 4.0 đang tạo ra một cấu trúc phát triển khác biệt về logic: trên nền tảng công nghệ cao và số hóa. Loài người được cung cấp những công cụ phát triển rất mới, để xây dựng một hệ thống kinh tế mới, tích hợp giữa nền kinh tế vật thể (truyền thống) và nền kinh tế số. Nền kinh tế này vận hành với những nguồn lực mới, có cấu trúc liên kết và cơ chế vận hành mới, định hướng thỏa mãn một cơ cấu nhu cầu mới. Để xây dựng và vận hành nền kinh tế đó, cần có những năng lực mới và cả những động lực mới.

[8] Xu hướng dịch chuyển các chuỗi sản xuất ra khỏi Trung Quốc, nguy cơ suy giảm tăng trưởng và bất ổn kinh tế toàn cầu dưới tác động của cuộc xung đột Hoa Kỳ - Trung Quốc đang đóng vai trò là những động lực phát triển kinh tế mạnh mẽ bậc nhất theo cả hai chiều thuận và nghịch của thế giới hiện đại.

Thứ hai, việc tham gia hội nhập kinh tế quốc tế bằng các FTA thế hệ mới hàm nghĩa việc tuân thủ các đòi hỏi thể chế kinh tế, các chuẩn mực và quy định kỹ thuật của sản phẩm dịch vụ ở trình độ rất cao. Trong trường hợp này, hội nhập quốc tế không chỉ mang đến những cơ hội to lớn, mà còn tạo ra những áp lực phát triển chưa từng thấy. Cả cơ hội lẫn áp lực phát triển đều trở thành động lực cải cách, nâng cao năng suất lao động, thúc đẩy nền kinh tế vươn nhanh lên đẳng cấp phát triển mới.

Việc chuyển hóa áp lực phát triển thành động lực cải cách phải được coi là một cách tiếp cận phát triển mới trong thời đại mở cửa – hội nhập quốc tế của Việt Nam.

3.2 Cách tiếp cận và định hướng giải pháp mới

3.2.1. Cách tiếp cận:

Thứ nhất, tuân thủ nguyên lý của Chủ nghĩa Mác - Lê nin: *xây dựng quan hệ sản xuất phù hợp, mở đường cho lực lượng sản xuất phát triển trên cơ sở đổi mới để tăng tính chủ động tiên phong của hệ thống kiến trúc thượng tầng, đặc biệt là thượng tầng chính trị*. Tại thời điểm hiện nay, tính tiên phong đổi mới của hệ thống chính trị đang là điều kiện tiên quyết để cải cách thể chế kinh tế, từ đó, kiến tạo hệ thống động lực phát triển mới để thúc đẩy cải cách và phát triển.

Thứ hai, *phát triển đồng bộ các loại thị trường, đặc biệt quan tâm phát triển các thị trường nguồn lực đầu vào, nhất là thị trường đất đai, là nội dung quan trọng nhất để tạo động lực phát triển của nền kinh tế trong giai đoạn tới*.

Thứ ba, xây dựng nhà nước kiến tạo phát triển theo tinh thần phục vụ thị trường, phục vụ doanh nghiệp, thiết kế một thể chế quản trị phát triển hiện đại, phù hợp với các cam kết hội nhập.

Thứ tư, tuân thủ nguyên tắc "nội lực là quyết định, ngoại lực là quan trọng" trong việc phát triển lực lượng doanh nghiệp Việt Nam và triển khai chiến lược thu hút và sử dụng FDI trong giai đoạn tới.

Thứ năm, thực hiện các cam kết hội nhập quốc tế là áp lực – động lực cải cách và phát triển mạnh mẽ bậc nhất.

Thứ sáu, tận dụng tối đa lợi thế đi sau, nỗ lực xây dựng thể chế tốt, khuyến khích đổi mới sáng tạo, coi khoa học công nghệ và trí tuệ con người là động lực phát triển quan trọng nhất của giai đoạn tới.

3.2.2. Các định hướng giải pháp

- Xây dựng chiến lược phát triển đồng bộ các thị trường đầu vào. Đặc biệt chú ý chiến lược phát triển thị trường đất đai theo tinh thần thừa nhận chế độ đa sở hữu. Xây dựng hệ thống pháp luật thừa nhận, tôn trọng và bảo vệ quyền tài sản của các chủ thể kinh tế. Coi việc phát triển các thị trường đầu vào là nền tảng để tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng thành công.

- Xây dựng và triển khai Chương trình quốc gia "Phát triển lực lượng doanh nghiệp Việt Nam" theo đúng tinh thần thị trường: các chủ thể bình đẳng về tư cách, khác biệt về chức năng, được khuyến khích phát triển theo nguyên tắc "khuyến khích người thắng". Đặc biệt quan tâm thúc đẩy xây dựng các chuỗi sản xuất Việt Nam, tạo điều kiện phát triển các tập đoàn kinh tế mạnh của Việt Nam thành lực lượng dẫn dắt quá trình hình thành và phát triển chuỗi, trụ cột là các tập đoàn kinh tế tư nhân.

- Tích cực cải cách nhà nước với hai nội dung lớn: i) xây dựng một nhà nước phục vụ phát triển; ii) xây dựng một nhà nước thông minh, trong đó, một nội hàm quan trọng là xây dựng "Chính phủ Số" và "đô thị thông minh".

Các biện pháp cụ thể:

+ Xây dựng bộ máy nhà nước theo nguyên tắc i) "tổ chức theo chức năng"; ii) tính chuyên nghiệp công vụ (tuyển chọn cán bộ và trách nhiệm công việc);

+ Cải cách chế độ lương trong khu vực nhà nước theo nguyên tắc i) tiền tệ hóa hoàn toàn tiền lương; ii) trả lương theo chức năng; iii) trả lương theo hợp đồng công việc (theo mức độ hoàn thành công việc cam kết);

- Thực hiện chiến lược thu hút và sử dụng đầu tư nước ngoài mới, theo nguyên tắc "hạn chế ưu đãi, quan tâm xây dựng thể chế tốt", tạo thuận lợi tối đa để hình thành và phát triển các chuỗi sản xuất với sự tham gia tích cực của các nhà đầu tư chiến lược nước ngoài.

- Thiết kế hệ thống chính sách nhất quán và định hướng dài hạn, hạn chế nhập khẩu đầu vào phục vụ gia công lắp ráp, gây ô nhiễm môi trường (công nghệ thấp và giá trị gia tăng thấp) và xu hướng thúc đẩy các hoạt động đầu cơ.

- Từ bỏ cơ chế phân phối vốn theo kiểu chia đều, xin – cho, tập trung phát triển các cực tăng trưởng và các trung tâm phát triển đủ tầm và sức cạnh tranh quốc tế. Nhanh chóng phát triển các đô thị thông minh, trước tiên là các đô thị "đầu tàu" (TP. Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Hải Phòng, Đà Nẵng, Cần Thơ, Nha Trang, Vinh, Buôn Mê Thuột).

- Nhà nước tích cực hỗ trợ xây dựng các Trung tâm đổi mới – sáng tạo quốc gia, tạo các đầu mối thức đẩy công cuộc "khởi nghiệp quốc gia" theo tinh thần đổi mới – sáng tạo đúng nghĩa. Có chính sách hỗ trợ đặc biệt các doanh nghiệp khoa học – công nghệ, đổi mới –sáng tạo, để khoa học – công nghệ trở thành động lực phát triển mạnh mẽ nhất trong giai đoạn tới.

4. Kết luận

Kinh tế Việt Nam đang ở vào một thời điểm mang tính bước ngoặt. Những động lực mạnh mẽ thúc đẩy nền kinh tế chuyển đổi phát triển được khơi dậy nhờ công cuộc đổi mới đã suy giảm tác động. Để nền kinh tế khôi phục đà tăng trưởng, vấn đề đặt ra không phải là chỉnh sửa, cải tiến, nâng cấp hệ thống động lực cũ. Nghĩa là Việt Nam không thể giải quyết vấn đề "tụt hậu phát triển" – đúng hơn là "tụt hậu phát triển xa hơn" bằng cách tiếp tục duy trì hệ thống động lực cũ. Thực tiễn 10 năm Tái Cơ cấu Kinh tế và Đổi mới mô hình tăng trưởng chứng tỏ điều đó.

Phương cách giải quyết vấn đề là thay đổi hệ thống động lực tăng trưởng và phát triển.

Nhưng đó chỉ là một mặt của nhiệm vụ phát triển đang đặt ra cho Việt Nam, xuất phát từ chính nhu cầu nội tại của nền kinh tế.

Thế giới đang thay đổi sâu sắc.

Thay đổi cấu trúc dưới tác động của cuộc Cách mạng Công nghiệp 4.0 có sức mạnh "đảo lộn logic phát triển" mà loài người chưa từng được thấy trong ba cuộc Cách mạng Công nghiệp trước.

Thay đổi tương quan sức mạnh và cục diện phát triển toàn cầu – với sự trỗi dậy mạnh mẽ chưa từng thấy khi Trung Quốc và Ấn Độ cùng một loạt nền kinh tế đi sau. Xung đột Mỹ - Trung Quốc là hệ quả không thể tránh khỏi của việc phản ứng lại sự trỗi dậy đó. Toàn cầu hóa "biến dạng" kết hợp với sự trỗi dậy của chủ nghĩa bảo hộ.

Các yếu tố nói trên cộng hưởng lại, tạo thành một thời đại phát triển mới – khác về cấu trúc và logic phát triển.

Việt Nam là nền kinh tế có độ mở cửa cao, nghĩa là "tự nhiên" bước vào thời đại mới đó. Cơ hội hoàn toàn mới, thách thức hoàn toàn mới. Để "bước vào" mà không bị "kéo lê" theo thời đại, Việt Nam cần một hệ động lực phát triển mới không chỉ là hệ động lực cũ "được đổi mới". Chỉ đổi mới hệ động lực cũ hiện giờ là không đủ, nghĩa là lại đẩy nền kinh tế vào thế tụt hậu xa hơn.

Nhiệm vụ đặt ra cho nền kinh tế tại thời điểm không mới về tên gọi, nhưng đầy thách thức: Đổi mới hệ động lực phát triển ở một tầm mới so với cách đây 30 năm.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. CIEM, VIE, VEPR, VCCI. Từ Nhà nước Điều hành sang Nhà nước Kiến tạo Phát triển. NXB. Tri Thức, 2016.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam. Văn kiện Đại hội các kỳ.
3. Đào Quang Thu (2013). *Đầu tư trực tiếp nước ngoài tại Việt Vam: 25 năm thu hút và phát triển,* Kỷ yếu Hội nghị 25 năm FDI tại Việt Nam, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
4. Đinh Tuấn Minh, Phạm Thể Anh (chủ biên), (2014). *Báo cáo phát triển nền kinh tế thị trường Việt Nam 2014,* NXB Tri thức, Hà Nội.
5. Hoàng Văn Hải (Chủ biên). 2012. Tinh thần Doanh nghiệp Việt Nam trong Hội nhập. NXB Đại học Quốc gia Hà Nội.
6. Ngân hàng Thế giới (2014-2018). *Điểm lại: Cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam.*
7. Ngô Tuấn Nghĩa (2016). "Tiếp tục hoàn thiện thể chế sở hữu đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam", *Tạp chí Nghiên cứu kinh tế,* (9/2016), 3 – 8.
8. Nguyễn Kế Tuấn (chủ biên, 2010). *Vấn đề sở hữu trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam,* NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.

9. Nguyễn Kim Bảo (2003). *Thể chế kinh tế thị trường XHCN đặc sắc Trung Quốc (Một số đột phá mới về lý luận và thực tiễn từ Đại hội XV ĐCS Trung Quốc đến nay*), NXB KHXH.
10. Nguyễn Trọng Hoài và Huỳnh Thanh Điền (2011). Phát triển kinh tế tư nhân: Tiếp cận các giải pháp giảm thiểu tác động lấn át và nâng cao tác động hỗ trợ, *Tạp chí Phát triển Kinh tế*, (3/2011): 2-7.
11. Nhóm Ngân hàng Thế giới, Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Việt Nam 2035. Hướng tới Thịnh vượng, Sáng tạo, Công bằng và Dân chủ. NXB. Hồng Đức, 2016.
12. Phạm Minh Chính và Vương Quân Hoàng (2009). *Kinh tế Việt Nam: Thăng trầm và đột phá*, NXB. Tri Thức.
13. Trần Đình Thiên (chủ biên, 2014). *Báo cáo Kinh tế Việt Nam, các năm 2013, 2014, 2015, 2016.* NXB. Khoa học Xã Hội
14. Vũ Thành Tự Anh (2014). *Gia nhập WTO và cải cách DNNN ở Việt Nam.* Trong "Báo cáo kinh tế vĩ mô 2014- cải cách thể chế kinh tế: chìa khóa cho tái cơ cấu". NXB Tri thức, Hà Nội.
15. D. Yergin, J. Stanislaw. Những đỉnh cao chỉ huy. NXB. Thế giới, 2018 (Tái bản).

Tiếng Anh

16. Chang-Tai Hsieh, Zheng (Michael) Song. (2015): Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China, NBER Working Paper No. 21006 Issued in March 2015 (http://www.nber.org/papers/w21006)
17. John Schaus (2015): Private sector development in China's Foreign policy. CSIS. (https://csisprod.s3.amazonaws.com/s3fspublic/legacy_files/files/publication/1505
18. Newman et al. (2013). Technology transfers, foreign investment and productivity spillovers: evidence from Vietnam, Ciem.
19. Ohno K. (2010). Avoiding the Middle Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam, Vietnam Development Forum (VDF), Hanoi.
20. Perkins et al. (2013). Unplugging Institutional Bottlenecks to Restore Growth, A Policy Discussion Paper Prepared for the Vietnam Executive Leadership Program (VELP).
21. Su Dinh Thanh (2014). Government size and economic growth in Vietnam: A panel analysis, retrieved from http://ssrn.com/abstract=2437242.

QUAN HỆ GIỮA NHÀ NƯỚC, THỊ TRƯỜNG VÀ XÃ HỘI TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI

TS. Lê Toàn Thắng

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt: Giữa Nhà nước, thị trường và xã hội luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau. Giải quyết hợp lý mối quan hệ này như thế nào cho vừa phù hợp quy luật khách quan, vừa phù hợp với điều kiện kinh tế của quốc gia là một trong những yếu tố đưa đến thành công cho quá trình phát triển, đặc biệt trong xây dựng nền kinh tế thị trường (KTTT) hiện đại ở nước ta.

1. Nền kinh tế thị trường hiện đại

Một nền kinh tế thị trường hiện đại là nền kinh tế "vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật thị trường".

Đặc điểm của thời đại ngày nay đã có những thay đổi so với nhiều năm trước đây, cụ thể là:

- Sự phát triển nhanh và mạnh của khoa học- công nghệ, dẫn đến sự phát triển lực lượng sản xuất ở một trình độ rất cao, tạo ra một nhiều của cải vật chất; nhiều ngành sản xuất hàng hóa và dịch vụ với nhiều sản phẩm mới xuất hiện, tuổi đời của sản phẩm được rút ngắn. Điều này dẫn đến quá trình gia nhập, rút khỏi thị trường và tái cơ cấu sản xuất diễn ra liên tục, trên phạm vi rộng.

- Quá trình toàn cầu hóa với sự dịch chuyển tự do của các yếu tố của quá trình tái sản xuất hàng hóa và dịch vụ từ nước này sang nước khác trên phạm vi toàn cầu, làm cho trường hoạt động của các chủ thể kinh tế mở rộng trong không gian và thay đổi theo thời gian với tốc độ rất nhanh.

Trong trường hợp đó, sự can thiệp của Nhà nước vào thị trường trở nên khó khăn hơn, kém hiệu quả hơn, và có thể gây ra những tác động tiêu cực. Từ đó có thể thấy rằng: thị trường là cơ sở để phân bổ và sử dụng hiệu quả các nguồn lực.

Kinh tế luôn gắn với những vấn đề xã hội và môi trường.

Thông thường, các doanh nghiệp sẽ chạy theo lợi nhuận mà ít quan tâm đầy đủ đến lợi ích xã hội và bảo vệ môi trường. Môi trường thường bị hủy hoại làm tăng trưởng không bảo đảm phát triển bền vững.

Mặt khác, trong điều kiện bất đối xứng về thông tin, các chủ thể không thể biết chính xác hành động của nhau nên thị trường mang tính tự phát rất cao,chưa kể đến sự đầu cơ, thao túng, rất dễ gây ra khủng hoảng.

Có thể nói rằng: Nền kinh tế thị trường hiện đại là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật thị trường đồng thời phản ánh được xu thế phát triển của thời đại, hóa giải được những thách thức đặt ra trong thế giới hiện đại. Thể chế để tạo lập và vận hành nền kinh tế ấy cần dựa trên 3 trụ cột: Thị trường, Nhà nước và xã hội.

Vai trò và mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội trong nền kinh tế thị trường hiện đại

Có thể khẳng định rằng Nhà nước đóng vai trò quyết định đối với quá trình phát triển, thị trường không thể hoạt động tự phát mà nó đòi hỏi có một khung khổ pháp lý và quy định mà chỉ có Nhà nước mới tạo ra được.

Việt Nam khẳng định, thị trường đóng vai trò chủ yếu trong việc huy động và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực phát triển, là động lực chủ yếu để giải phóng sức sản xuất các nguồn lực nhà nước được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phù hợp với cơ chế thị trường; Nhà nước đóng vai trò định hướng, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng và minh bạch; sử dụng các công cụ, chính sách và các nguồn lực của Nhà nước để định hướng và điều tiết nền kinh tế, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh, bảo vệ môi trường; thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội trong từng bước, từng chính sách phát triển.

Vai trò của các tổ chức xã hội có thể khái quát như sau: tham gia cung cấp các dịch vụ công, các dịch vụ cho người nghèo, những người yếu thế trong xã hội; thực thi các chính sách của Nhà nước, vận động, đối thoại giám sát và phản biện xã hội... Thực tế đã có không ít trường hợp cho thấy các tổ chức xã hội có vai trò không nhỏ trong việc bảo đảm sự cân bằng mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường.

Như vậy, xây dựng nền kinh tế thị trường, nâng cao vai trò của Nhà nước, phát huy vai trò của xã hội là hoạt động diễn ra đồng thời, làm tiền đề cho nhau và quan hệ chặt chẽ với nhau.

2. Những tồn tại trong mối quan hệ giữa nhà nước, thị trường và xã hội

Một là, Ở Việt Nam trong những năm qua vai trò, chức năng của Nhà nước chưa thực sự được đổi mới căn bản theo mô hình kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế. Nhà nước Việt Nam trong giai đoạn chuyển đổi mô hình nền kinh tế

đồng thời thực hiện vai trò quản lý toàn bộ nền kinh tế và là người chủ sở hữu các doanh nghiệp nhà nước và đại diện cho toàn dân làm chủ sở hữu đất đai.

- Nhà nước cần thực hiện đầy đủ vai trò của người tạo môi trường bình đẳng cho sự phát triển các thành phần kinh tế nhằm huy động và phân bổ các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Nhà nước khi thực hiện chức năng của mình, phải thể hiện vai trò của "Nhà nước kiến tạo, phát triển". Nhưng Nhà nước thường sử dụng các biện pháp hành chính để can thiệp vào sự phát triển các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn.

Hai là, tình trạng thiếu bình đẳng, hạn chế tính cạnh tranh và làm suy giảm năng lực kinh doanh của cả doanh nghiệp nhà nước và cả doanh nghiệp tư nhân. Tình trạng độc quyền, trái với quy luật cạnh tranh ở một số lĩnh vực vẫn tồn tại. Quyền tự do kinh doanh chưa được tôn trọng đầy đủ. Môi trường kinh doanh, đầu tư chưa thật sự thông thoáng, chưa bảo đảm cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Giá cả một số hàng hóa, dịch vụ thiết yếu chưa thật sự tuân theo nguyên tắc thị trường.

Bên cạnh việc thiếu bình đẳng, vẫn tồn tại nhiều thủ tục hành chính phiền hà, nhiều chi phí phi chính thức, nhiều thái độ thiếu thân thiện với doanh nghiệp. Những quy định về việc gia nhập và rút khỏi thị trường, phá sản doanh nghiệp, xử lý vi phạm hợp đồng kinh doanh, vi phạm pháp luật kinh doanh... vẫn khá phức tạp và khó thực hiện, gây rất nhiều khó khăn và phí tổn cho doanh nghiệp.

Ba là, thể chế KTTT ở nước ta vẫn chưa tôn trọng vai trò, chức năng của thị trường, chưa coi thị trường là một thực thể khách quan, vận động và phát triển theo quy luật vốn có của nó.

- Vẫn duy trì những doanh nghiệp nhà nước độc quyền trong nhiều lĩnh vực kinh doanh cần chuyển sang thị trường cạnh tranh; vẫn tồn tại cung cách quản lý bao cấp, quan liêu, vẫn sử dụng nhiều chính sách trợ cấp, trợ giá theo kiểu cũ...

- Những bộ phận chính sách và thể chế đó chưa phù hợp thực tế KTTT, thậm chí tạo ra bất bình đẳng, lợi ích nhóm, hành vi tham nhũng, lạm quyền... làm giảm động lực phát triển kinh tế.

3. Những nội dung đặt ra cần giải quyết

Thứ nhất, đổi mới tư duy, nhận thức về KTTT định hướng XHCN ở nước ta.

Trong giai đoạn phát triển mới của nền kinh tế nước ta cần có nhận thức và tư duy mới về KTTT, cần một nền KTTT thực sự và đầy đủ để tạo ra thị trường cạnh tranh sôi động.

Thể chế kinh tế phải tạo ra một thị trường cạnh tranh, môi trường kinh doanh, đầu tư thuận lợi, thông thoáng, minh bạch; bảo đảm một môi trường bình đẳng cho mọi loại hình doanh nghiệp; tăng cường tự do, bình đẳng mà giảm thiểu ưu tiên, ưu đãi, xóa bỏ độc quyền để có môi trường kinh doanh, đầu tư tuân thủ đúng quy luật KTTT.

Kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta còn phải hướng tới KTTT hiện đại và hội nhập quốc tế như của các nước phát triển trong khu vực và trên thế giới.

Thứ hai, giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội không thể tách rời với hoàn thiện thể chế kinh tế.

Quá trình phát triển nền KTTT ở mỗi quốc gia có quan hệ gắn bó và phụ thuộc trực tiếp vào quá trình xây dựng và hoàn thiện thể chế KTTT. Thể chế KTTT được hiểu là tổng thể các yếu tố có quan hệ chặt chẽ với nhau bảo đảm cho nền KTTT vận hành thông suốt. Về cơ bản, có 3 yếu tố:

- Các quy tắc, luật lệ định chế các hành vi kinh tế diễn ra trên thị trường là những công cụ điều chỉnh hoạt động của các chủ thể tham gia thị trường.

- Năng lực, phương thức tổ chức, vận hành của các chủ thể tham gia thị trường đó là Nhà nước, các chủ thể kinh tế có cung - cầu hàng hóa và dịch vụ với các vị thế khác nhau và tồn tại trong quan hệ tương hỗ với nhau.

- Cơ chế, cách thức tổ chức, thực hiện các luật lệ, quy tắc hoạt động của thị trường nhằm đạt được mục tiêu hay kết quả mà các bên tham gia thị trường mong muốn.

Mỗi một nền kinh tế có thể chế kinh tế riêng phù hợp với điều kiện và trình độ phát triển. Thể chế kinh tế do nhà nước ban hành nhưng vận hành và thực thi trong các hoạt động kinh tế lại do các doanh nghiệp, người lao động, người tiêu dùng và cộng đồng thực hiện.

Thứ ba, bảo đảm hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong việc điều hành kinh tế vĩ mô. Bởi vì:

Trong thực tế, khó có thể có thị trường tự do theo nghĩa tuyệt đối. Hay nói cách khác, thị trường phải chịu sự điều tiết của pháp luật, chính sách kinh tế vĩ mô của nhà nước trong từng thời kỳ.

Trong điều kiện toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế, thị trường còn chịu sự tác động của các rào cản kỹ thuật, thương mại của các quốc gia khác và từ các quy định của tổ chức quốc tê và các định chế song phương, đa phương khu vực, quốc tế khác. Ngoài ra, còn phải kể đến cơ chế cạnh tranh, quan hệ cung - cầu trên thị trường...

Nhà nước điều tiết và can thiệp vào sự vận hành của thị trường, nhưng phải luôn luôn bảo đảm duy trì cạnh tranh, khuyến khích tự do cạnh tranh theo pháp luật, nghiêm cấm các hành vi cản trở cạnh tranh, cạnh tranh bất hợp pháp ...

Sự điều tiết và can thiệp của nhà nước về cơ bản chỉ ở mức bảo đảm các cân đối vĩ mô, định ra những luật lệ chung, thúc đẩy các hoạt động sáng tạo đổi mới và hiệu quả; cung ứng các dịch vụ, các hàng hóa công cộng thiết yếu...

Trong thời gian tới việc cần tập trung giải quyết là cải thiện chất lượng quản lý của Nhà nước, làm cho mọi hoạt động của Nhà nước trở nên minh bạch hơn, hướng đến thị trường và xã hội nhiều hơn... theo tinh thần Đại hội XII đã chỉ ra: “tiếp tục xây dựng, hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị”.

Thứ tư, mở rộng vai trò các tổ chức xã hội cung ứng một số dịch vụ công mà nhà nước không cần thiết nắm giữ và doanh nghiệp xã hội phù hợp với nền KTTT định hướng XHCN.

Trên cả phương diện lý luận và thực tiễn đều cho thấy, Nhà nước có trách nhiệm chi trả phí và tổ chức cung ứng các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu. Bên cạnh đó, có nhiều loại hình dịch vụ sự nghiệp công mà Nhà nước có thể ủy quyền cho các tổ chức xã hội, tổ chức cộng đồng đứng ra cung ứng theo nguyên tắc phi lợi nhuận dưới nhiều hình thức đa dạng: tổ chức xã hội chịu trách nhiệm tổ chức cung ứng, tổ chức xã hội tự huy động nguồn lực và tổ chức cung ứng dịch vụ, Nhà nước chi trả phí, Nhà nước kiểm soát chất lượng...

Tài liệu tham khảo:

1. Ngân hàng Thế giới, (1998), Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia

2. Trương Đình Tuyển, (2015) Nhận thức mới về kinh tế thị trường định hướng XHCN, Thời báo Kinh tế Sài gòn online.

3. S. Chiavo-Campo; P.S.A. Sundaram, (2003) Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh", Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia

PHÂN ĐỊNH VAI TRÒ GIỮA NHÀ NƯỚC VÀ THỊ TRƯỜNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

TS. Bùi Thị Thùy Nhi

Học viện Hành chính Quốc gia

*Cho đến nay, hầu hết tất cả các quốc gia trên thế giới đều đã và đang đi theo mô hình kinh tế thị trường để phục vụ mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế của quốc gia mình. Việt Nam cũng không phải là ngoại lệ. Ở nước ta, những yếu tố đầu tiên của kinh tế thị trường đã manh nha được hình thành từ sau Đại hội Đảng lần thứ VI (1986) khi xác định xây dựng nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần. Tuy vậy, phải đến Đại hội IX (2001), thuật ngữ "**kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN)**" mới chính thức được sử dụng trong Văn kiện của Đảng. Và từ đó đến Đại hội XII, khái niệm về "kinh tế thị trường định hướng XHCN" – một sáng tạo riêng có của Đảng Cộng sản Việt Nam - đã ngày càng được luận giải, biện minh một cách hoàn thiện và có cơ sở khoa học rõ ràng hơn. Như vậy, cho tới thời điểm hiện tại, vấn đề kinh tế thị trường có phù hợp với định hướng XHCN hay liệu kinh tế thị trường có đi cùng với Nhà nước XHCN có lẽ không còn cần thiết phải trao đổi và bàn cãi nữa. Điều quan trọng hơn hết trong một nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta hiện nay là giải quyết một cách hợp lý và hài hòa mối quan hệ giữa Nhà nước XHCN với thị trường.*

Từ cách đặt vấn đề như vậy, nghiên cứu này đề cập đến vai trò và chức năng phù hợp của thị trường và nhà nước trong nền kinh tế thị trường đặc sắc Việt Nam; đồng thời chỉ ra những hoạt động nào nên để cho thị trường tự thực hiện mà không cần sự can thiệp của Nhà nước, và những hoạt động nào nên thuộc về khu vực công. Bài viết cũng cố gắng đi tìm câu trả lời cho câu hỏi: "Liệu sự phân vai giữa Nhà nước và thị trường trong mô hình kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta hiện nay đã đạt tới ngưỡng hợp lý chưa" Và như thế nào được coi là hợp lý? Đây sẽ là những nội dung chính mà bài nghiên cứu này tập trung nghiên cứu, trao đổi.

***Từ khóa**: vai trò nhà nước, thị trường, kinh tế thị trường, định hướng XHCN*

1. Cơ sở lý luận và thực tiễn về mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường

1.1. Mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường qua các học thuyết kinh tế

Lịch sử các học thuyết kinh tế từ khi kinh tế học ra đời đã cho thấy rằng, một trong những nội dung quan trọng nhất và cũng là đánh dấu sự khác biệt về quan điểm của mỗi học thuyết hay các trường phái kinh tế đó là phân định vai trò giữa nhà nước với thị trường.

Cuốn *The Wealth of Nations* của Adam Smith, xuất bản năm 1776 – tác phẩm đầu tiên đánh dấu sự hình thành khoa học về kinh tế - đã khẳng định rằng: "Của cải quốc gia không thể xác định bởi lượng vàng có được hay xuất khẩu bao nhiêu, mà phải thông qua năng suất của người dân. Quốc gia sẽ giàu có hơn nếu chính phủ cho phép thị trường phát triển, hơn là nhà nước tạo ra những tổ chức độc quyền và hạn chế cạnh tranh. Chính sự tham lam của cá nhân sẽ thúc đẩy hệ thống tiến lên, chứ không phải ước muốn của nhà cầm quyền". Ý tưởng lớn của Smith không phải là sự phát minh ra thị trường mà chính bởi kết luận khác biệt rằng: "Việc cho phép người dân vận hành theo lợi ích riêng của họ sẽ không dẫn đến hỗn loạn như các nhà cầm quyền truyền thống thường lo sợ. Trật tự sẽ đồng thời nổi lên từ chính những chọn lựa tự do của cá nhân. Vì con người đủ duy lý, và chủ yếu vì lợi ích bản thân, nên những chọn lựa của họ sẽ dẫn đến nền kinh tế cân bằng một cách tự động chứ không phải là tình trạng vô trật tự như giới cầm quyền lo ngại. Nền kinh tế sẽ hiệu quả vì cạnh tranh sẽ loại bỏ các nhà sản xuất yếu kém và phung phí, nhưng cũng sẽ công bằng vì người dân sẽ thu được chính xác những gì mà kỹ năng của họ đạt được. Thị trường là khách quan và tự động". Từ đó, Smith kết luận rằng vai trò của nhà nước nhất thiết phải được giới hạn trong ba điều: an ninh, thực thi pháp luật công bằng và hàng hóa công. Và mặc dù Smith viết điều này hơn 2 thế kỷ trước, nhưng hiện nay vẫn nhiều người ủng hộ quan điểm đó khi tin rằng "*nhà nước chi phối ít nhất sẽ cai trị tốt nhất*".[9]

Quan điểm về nền kinh tế hỗn hợp đã có từ cuối thế kỷ XIX và được P.A.Samuelson nâng lên thành tư tưởng chủ yếu trong "*Economics*" (1948) – cuốn sách kinh tế bán chạy nhất mọi thời đại, với chủ trương muốn phát triển kinh tế phải dựa vào cả "bàn tay vô hình" và "bàn tay hữu hình" là thị trường và nhà nước. Ông

[9] TS. Đinh Sơn Hùng, TS. Trương Thị Hiền, "Những vấn đề cơ bản của các lý thuyết kinh tế", NXB Tổng hợp Tp. Hồ Chí Minh (2015).

nhấn mạnh, để điều hành một nền kinh tế mà không có nhà nước hoặc không có thị trường thì cũng như định vỗ tay bằng một bàn tay. Theo ông, đặc điểm cơ bản để giúp nền kinh tế tăng trưởng và phát triển lành mạnh là thị trường cần được kiểm soát thông qua sự chỉ huy vô hình của các quy luật kinh tế thị trường, còn nhà nước nên có chức năng quản lý kinh tế là kiểm soát thị trường bằng các mệnh lệnh điều tiết, các kích thích tài chính. Ông đã chỉ ra lợi nhuận là động lực chi phối hoạt động của người kinh doanh trong nền kinh tế thị trường và kinh tế thị trường phải được hoạt động trong môi trường cạnh tranh do các quy luật khách quan chi phối. Tuy vậy, bản thân kinh tế thị trường đôi khi cũng thất bại, bất lực do những nguyên nhân như: tình trạng độc quyền; những tác động từ bên ngoài như ô nhiễm môi trường, cạn kiệt tài nguyên, chất thải và chất phóng xạ gây nguy hiểm; lạm phát và thất nghiệp; phân phối thu nhập không công bằng,... Do đó, để khắc phục khuyết tật của kinh tế thị trường cần phải có bàn tay quản lý của nhà nước. Theo Paul Samuelson, vai trò, chức năng quản lý kinh tế của nhà nước trong nền kinh tế thị trường là thiết lập khuôn khổ pháp luật, thúc đẩy thị trường hoạt động có hiệu quả, đảm bảo sự công bằng và ổn định kinh tế vĩ mô. Ở đây, ông đặc biệt đề cao nhà nước trong vai trò, chức năng là đề ra pháp luật và điều hành nền kinh tế bằng pháp luật, nhất là các luật chống độc quyền, luật kinh tế để nâng cao tính cạnh tranh, ngăn chặn những tác động tiêu cực từ bên ngoài, đảm bảo cho thị trường hoạt động có hiệu quả. Nhà nước cần can thiệp vào kinh tế, chủ yếu bằng pháp luật, để hạn chế độc quyền và những tác động bên ngoài, giúp thị trường tiến tới có đủ sức cạnh tranh hoàn hảo. Mặt khác, nhà nước phải thực hiện chức năng đảm nhiệm sản xuất hàng hóa công cộng có ý nghĩa quan trọng đối với quốc gia nhưng tư nhân thường không muốn sản xuất, vì không có lợi nhuận hoặc chậm thu được lợi nhuận. Thực hiện chức năng đảm bảo sự công bằng, theo ông, nhà nước cần phải có những chính sách phân phối lại thu nhập, đó là các công cụ thuế lũy tiến áp dụng cho thuế thu nhập và thuế thừa kế, hệ thống hỗ trợ thu nhập giúp người không có khả năng lao động, bảo hiểm thất nghiệp cho người không có việc làm, trợ cấp tiêu dùng cho nhóm người có thu nhập thấp,... để tạo ra sự công bằng trong xã hội, bởi vì sự phân hóa giàu nghèo, không công bằng, bất bình đẳng được sinh ra từ thị trường là một tất yếu[10].

[10] Paul A. Samuelson, William D.Nordhaus, “Economics” (Nineteenth Edition), McGraw-Hill International Edition, 2009.

Như vậy, với Lý thuyết về nền kinh tế hỗn hợp được trình bày trong cuốn "*Economics*", P.A.Samuelson đã nêu lên tính cần thiết của cả thị trường và nhà nước trong sự phát triển kinh tế. *Theo đó, thị trường xác định và trả lời cụ thể những câu hỏi: sản xuất cái gì, như thế nào, cho ai. Trong khi đó, nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế là điều tiết thị trường bằng các công cụ, chính sách kinh tế vĩ mô, đặc biệt là bằng pháp luật.*

1.2. Mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường ở một số quốc gia trên thế giới

Thực tiễn phát triển của các nền kinh tế thị trường thế giới cho thấy, quan hệ giữa nhà nước và thị trường luôn là mối quan tâm xuyên suốt chiều dài phát triển của các quốc gia đi theo mô hình kinh tế thị trường. Như trên đã trình bày, trong lý thuyết kinh tế đã tồn tại các trường phái khác nhau, từ nhấn mạnh vai trò thị trường, đến nhấn mạnh vai trò nhà nước hay nhấn đến sự cần thiết của cả nhà nước và thị trường trong nền kinh tế hỗn hợp. Tuy nhiên, thực tế không có ngưỡng chung cho việc xử lý mối quan hệ này, mà ở mỗi nền kinh tế, mức độ tham gia của nhà nước hay mức độ quyết định của thị trường là rất đa dạng, tùy thuộc vào trình độ phát triển lực lượng sản xuất, quan niệm về mô hình vận hành, tập quán truyền thống văn hóa... Ngay trong bản thân mỗi nền kinh tế, trong mỗi giai đoạn phát triển khác nhau, cũng đều có sự điều chỉnh trong sự can thiệp của nhà nước vào thị trường, trong mối quan hệ của nhà nước với thị trường. Đồng thời thực tiễn lịch sử cho thấy, sự thất bại của không ít nền kinh tế là do tuyệt đối hóa vai trò của nhà nước hoặc tuyệt đối hóa vai trò thị trường. Mô hình chung có tính phổ biến hiện nay là phát triển nền kinh tế hỗn hợp mà ở đó, vai trò nhà nước, vai trò thị trường đều được phát huy, bổ khuyết cho nhau.

Vai trò phù hợp của thị trường và nhà nước không chỉ là câu hỏi cho các nước đang phát triển. Các quốc gia thu nhập cao như Mỹ vẫn đang không ngừng tranh luận về vấn đề này. Còn nhớ lại, trong mùa bầu cử tổng thống năm 2012 ở Mỹ, sự tranh cử giữa hai ứng viên của hai Đảng Dân chủ và Cộng hòa chủ yếu xoay quanh vấn đề này. Phe Dân chủ của tổng thống Obama nhìn nhận vai trò lớn hơn của nhà nước trong các vấn đề chính sách xã hội như chăm sóc y tế, giáo dục và bất bình đẳng, và thúc đẩy tăng trưởng thông qua hỗ trợ cho các ngành mới nổi. Trong khi phe Cộng hòa của ứng cử viên Mitt Romney muốn dựa nhiều hơn vào thị trường, đồng thời giảm qui mô và vai trò của chính phủ. Nhìn chung, trong mô hình kinh tế thị trường ở các nước phát triển phương Tây, nhà nước được chú ý nhiều hơn trong vai trò là người dẫn dắt, điều

chỉnh. Vai trò này đặc biệt được chú ý trong các thời kỳ khủng hoảng. Nhiều quốc gia đã đẩy mạnh quá trình tư nhân hóa, hoặc chuyển giao công - tư, nhà nước hầu như không triển khai đầu tư kinh doanh trực tiếp, bản thân các dịch vụ công cũng được chuyển cho tư nhân tham gia cung cấp. Nhà nước sử dụng các công cụ điều tiết, nhất là các chính sách tài chính - tiền tệ, thuế, ngân sách, xây dựng các chiến lược, quy hoạch dài hạn... để điều chỉnh, định hướng nền kinh tế, tạo lập môi trường kinh doanh thuận lợi cho các chủ thể trên thị trường hoạt động. Ở một số nền kinh tế Đông Á, trong thời kỳ đầu phát triển, nhà nước can thiệp khá mạnh vào nền kinh tế, thực sự là động lực thúc đẩy và định hướng phát triển. Tuy nhiên, trong những thập niên gần đây quá trình tư nhân hóa và phân quyền, giải điều tiết được đẩy mạnh. Vai trò nhà nước tuy được nhấn mạnh hơn so với các nền kinh tế ở châu Âu và Mỹ, song giữa nhà nước và thị trường đều có sự kết hợp chặt chẽ, nhà nước chú ý hơn trong việc tạo lập hành lang pháp lý, xây dựng các quy tắc, tạo lập kết cấu hạ tầng, chú ý các chính sách an ninh quốc gia và an ninh con người. Chẳng hạn, Trung Quốc trong quá trình cải cách, thiết lập thể chế phát triển cũng đã ngày càng chú ý đến vai trò thị trường, xem thị trường đóng vai trò quyết định trong phân bổ nguồn lực phát triển, và cho đây là quy luật phổ biến của kinh tế thị trường và trong quá trình kiện toàn thể chế kinh tế thị trường XHCN cần tuân thủ quy luật này. Tóm lại, thực tiễn phát triển thế giới cho thấy, để khai thác tốt các nguồn lực, tạo môi trường thuận lợi cho tăng trưởng, bảo đảm lợi ích các thực thể, rất cần xử lý phù hợp và hiệu quả mối quan hệ nhà nước, thị trường.

2. Thực trạng về mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam

2.1. Những biến đổi trong mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam

Chuyển đổi từ một nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung với sự tuyệt đối hóa vai trò của Nhà nước, cho đến khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, vai trò Nhà nước trong nền kinh tế nước ta cũng dần thay đổi theo hướng giảm dần để nhường không gian cho thị trường hoạt động và phát triển. Đảng và Nhà nước vẫn luôn giữ vững quan điểm "nhà nước đóng vai trò quyết định đối với quá trình phát triển, thị trường không thể hoạt động trong một khoảng trống mà nó đòi hỏi có một khung khổ pháp lý và quy định mà chỉ có nhà nước mới tạo ra được". Trong quá trình

đổi mới, tư duy về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN đã đạt được một số kết quả đạt được như sau:

Thứ nhất, thay đổi tư duy và nhận thức khẳng định chắc chắn về vai trò quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN; xác định rõ ràng giới hạn, phạm vi, nội dung và phương thức quản lý nhà nước cho phù hợp với nền kinh tế thị trường.

Nghị quyết Đại hội Đảng XII (2016) đã khẳng định: "Thị trường đóng vai trò chủ yếu trong việc huy động và phân bổ có hiệu quả các nguồn lực phát triển, là động lực chủ yếu để giải phóng sức sản xuất; các nguồn lực được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phù hợp với cơ chế thị trường; Nhà nước đóng vai trò định hướng, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng và minh bạch; sử dụng các công cụ, chính sách để định hướng và điều tiết nền kinh tế, thúc đẩy sản xuất, kinh doanh, bảo vệ môi trường; thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội".

Tại Đại hội X và Đại hội XI, Đảng có những khẳng định mới về vai trò của kinh tế tư nhân khi coi kinh tế tư nhân là bộ phận cấu thành không thể thiếu, có vị trí quan trọng đặc biệt và ý nghĩa chiến lược trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, đồng thời phải hoàn thiện cơ chế, chính sách để phát triển mạnh kinh tế tư nhân trở thành một trong những động lực của nền kinh tế. [1, 3].

Tiếp theo là thông điệp xuyên suốt của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc về xây dựng một Chính phủ kiến tạo, liêm chính, vì dân và doanh nghiệp.

Thứ hai, trong quá trình thực hiện các chức năng của Nhà nước, Nhà nước chú ý đến vai trò "*bà đỡ*" cho thị trường hình thành và phát triển, đồng thời xã hội hóa một số ngành, lĩnh vực, trước đây được coi là độc quyền nhà nước, chuyển giao cho khu vực kinh tế ngoài nhà nước đảm nhiệm, như vận tải hàng không, bưu chính viễn thông, cung cấp điện, xuất khẩu... nhằm đạt hiệu quả kinh tế - xã hội cao nhất. Ngoài ra, khi thị trường trưởng thành, Nhà nước tiếp tục chuyển giao việc cung ứng nhiều dịch vụ xã hội cho các tổ chức xã hội, doanh nghiệp hay các đơn vị sự nghiệp như dịch vụ công chứng, cấp bằng lái xe, cấp chứng chỉ hành nghề…

Thứ ba, xây dựng hệ thống pháp lý quy định về chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước, bao gồm: Phân biệt chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất, kinh doanh của các đơn vị cơ sở; Nhà nước "từ bỏ" hoạt động quản trị và can

thiệp vào sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp mà tập trung thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh tế; tách bạch chức năng quản lý kinh tế vĩ mô và chức năng chủ sở hữu của doanh nghiệp nhà nước, từng bước xóa bỏ "bộ chủ quản"; "chính quyền chủ quản" của doanh nghiệp nhà nước. Quá trình cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước cũng như việc thành lập Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC) và gần đây là Ủy ban quản lý vốn Nhà nước (2018) là những nỗ lực trong việc tách bạch giữa cơ quan quản lý Nhà nước với công tác quản trị các doanh nghiệp Nhà nước; đồng thời xóa bỏ cơ chế bộ chủ quản đối với các doanh nghiệp Nhà nước mà đã thể hiện rất nhiều bất cập trong thời gian vừa qua.

Thứ tư, trong điều hành quản lý vĩ mô nền kinh tế, Nhà nước đã dần hạn chế tối đa mệnh lệnh hành chính để các hoạt động của thị trường diễn ra chủ yếu theo các quy luật thị trường, bảo đảm nguyên tắc thị trường "tự điều chỉnh", đồng thời tăng cường quản lý Nhà nước bằng pháp luật XHCN. Lấy thị trường làm cơ sở chủ yếu để phân bổ các nguồn lực kinh tế, kết hợp với điều tiết vĩ mô của Nhà nước bằng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và bằng các nguồn lực, các chính sách hướng quá trình phát triển kinh tế - xã hội và hệ thống kinh doanh vào những lĩnh vực và địa bàn cần thiết. Ví dụ: việc ban hành Luật Quy hoạch 2017, theo đó xóa bỏ hoàn toàn các quy hoạch ngành và quy hoạch sản phẩm do chưa thực sự phù hợp với cơ chế thị trường;

2.2. Những bất cập còn tồn tại trong mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam

Bên cạnh những thành công đã đạt được, cũng cần phải khẳng định rằng vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế ở nước ta khiến cho mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường chưa được giải quyết thỏa đáng, Nhà nước đôi khi vẫn lấn sân và làm thay thị trường, cản trở sự phát triển của thị trường.

Một là, vẫn còn có sự nhầm lẫn, thiếu rành mạch giữa nhà nước và thị trường. Nhiều việc Nhà nước cần phải làm, nhưng lại không làm hoặc làm không đầy đủ. Nhà nước vẫn bao biện nhiều chức năng mà thị trường nếu được đảm nhiệm sẽ hiệu quả hơn (phân bổ vốn; quản trị doanh nghiệp) trong khi chưa chú ý đúng mức đến những chức năng mà Nhà nước phải hoàn thành (xây dựng và thực thi khung khổ quản lý nhà nước "khung khổ hành chính - pháp lý", cung cấp hàng hóa và dịch vụ công, hỗ trợ phát triển,...)". Bên cạnh đó, trong nhiều trường hợp, Nhà nước đã can thiệp vào vai trò, chức năng của các chủ thể khác. Điển hình như, trong lĩnh vực quản lý kinh tế vĩ

mô, vai trò quan trọng nhất của Nhà nước là định hướng mục tiêu phát triển, dự báo tình hình biến động của thị trường; kiểm soát độc quyền; tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh…, nhưng Nhà nước không tập trung đúng mức, mà lại can thiệp vào vấn đề giá cả, tiền lương… đây là chức năng của doanh nghiệp. Việc chậm thay đổi thói quen can thiệp của Nhà nước vào thị trường bằng các biện pháp hành chính, thay vì sử dụng các công cụ can thiệp gián tiếp để điều tiết thị trường cũng là một nguyên nhân khiến Nhà nước vận hành thị trường thiếu hiệu quả.

Hai là, trong hơn 30 năm qua mặc dù đã có nhiều cố gắng và nỗ lực để tách bạch chức năng quản lý Nhà nước với chức năng quản trị doanh nghiệp, song những giải pháp thực hiện đều chưa thực sự hiệu quả, chưa đủ mạnh mẽ và dứt khoát nhường lại chức năng này cho thị trường. Chính vì thế, đến nay Nhà nước Việt Nam vẫn đồng thời thực hiện vai trò "kép": vừa thực hiện chức năng quản lý vĩ mô; đồng thời, đóng vai trò chủ sở hữu các doanh nghiệp nhà nước và đại diện cho toàn dân làm chủ sở hữu đất đai và tài nguyên.

Xét về nguyên lý, trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước phải thực hiện đầy đủ vai trò của "người nhạc trưởng", tạo môi trường bình đẳng cho sự phát triển các thành phần kinh tế nhằm huy động và phân bổ các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, nghĩa là Nhà nước phải thể hiện vai trò của một "Nhà nước kiến tạo, phát triển". Tuy vậy song song với đó, tư duy "kinh tế Nhà nước" nắm giữ vai trò chủ đạo vẫn được tiếp tục duy trì, trong khi đó hệ thống doanh nghiệp nhà nước với việc chiếm nhiều vốn và đất đai nhất, nhưng năng suất thấp, tạo ít việc làm nhất, thất thoát, thua lỗ nhiều, hiệu quả đầu tư, hiệu quả kinh doanh thấp và dấu hiệu cải thiện khá chậm chạp. Thậm chí, Nhà nước có lúc quan tâm đến mở rộng phạm vi và quy mô sở hữu của mình, phát triển các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn, bằng các biện pháp hành chính.

Ba là, Tình trạng độc quyền, thiếu bình đẳng, hạn chế tính cạnh tranh trái với quy luật của kinh tế thị trường ở một số lĩnh vực vẫn còn tồn tại. Quyền tự do kinh doanh chưa được tôn trọng đầy đủ. Vẫn duy trì những doanh nghiệp nhà nước độc quyền trong nhiều lĩnh vực kinh doanh cần chuyển sang thị trường cạnh tranh như các lĩnh vực điện, nước, đường sắt…; vẫn tồn tại cung cách quản lý bao cấp, quan liêu, vẫn sử dụng nhiều chính sách trợ cấp, trợ giá theo kiểu cũ, không khuyến khích được tinh thần tự lập, tự cường của đối tượng được trợ cấp. Đồng thời, giá cả một số hàng

hóa, dịch vụ thiết yếu chưa thật sự tuân theo nguyên tắc thị trường như giá xăng dầu, điện nước, giá vận tải hàng không… Nhà nước vẫn kiểm soát giá cả theo cung cách phi thị trường. Những thực tiễn đó đi ngược lại với quy luật của kinh tế thị trường, tạo ra bất bình đẳng giữa Nhà nước với thị trường, thậm chí trở thành "tấm bình phong" che đậy lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm, hành vi tham nhũng, lạm quyền... làm méo mó và biến dạng kinh tế thị trường.

3. Một số phương hướng chế định mối quan hệ phù hợp giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta

Để xử lý mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam, nội dung quan trọng trước hết là xác định chức năng, vai trò phù hợp của mỗi thực thể trong nền kinh tế. Điều thứ hai là phải định hình được cơ chế tác động lẫn nhau trong tương tác hai chiều cũng như tương tác đa chiều, từ đó thể chế hóa các chức năng, nhiệm vụ và hình thành các thiết chế để điều chỉnh và kiểm soát. Để thực hiện được vấn đề này, bài viết xin đề xuất một số phương hướng sau đây nhằm tiếp tục chế định một mối quan hệ hợp lý giữa Nhà nước với thị trường trong nền kinh tế thị trường ở nước ta hiện nay:

Thứ nhất, đổi mới tư duy, nhận thức về kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta.Trong giai đoạn phát triển mới, cần có nhận thức và tư duy mới về kinh tế thị trường, cần một nền kinh tế thị trường thực sự và đầy đủ, xóa bỏ hết các yếu tố bao cấp, "xin - cho" để tạo ra thị trường cạnh tranh sôi động. Cần nghiên cứu những căn cứ khoa học để luận giải vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước có thực sự cần thiết, và tiếp tục khẳng định vai trò quyết định của kinh tế tư nhân đối với sự phát triển của nền kinh tế thị trường, chứ không chỉ dừng lại ở vai trò là động lực ngày càng quan trọng cho sự phát triển của kinh tế thị trường. Quan điểm và tư duy về một thị trường cạnh tranh, minh bạch; bình đẳng, giảm thiểu ưu tiên, ưu đãi, xóa bỏ độc quyền… cần phải đi vào thực tiễn để tuân thủ đúng quy luật của kinh tế thị trường.

Thứ hai, trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chức năng của nhà nước là tham gia điều tiết, can thiệp vào sự vận hành của thị trường, nhưng phải luôn luôn bảo đảm duy trì cạnh tranh, khuyến khích tự do cạnh tranh theo pháp luật, nghiêm cấm các hành vi cản trở cạnh tranh và những hành vi cạnh tranh bất hợp pháp, phi đạo đức... Sự điều tiết và can thiệp của nhà nước về cơ bản chỉ ở mức bảo đảm các cân đối vĩ mô, định ra những luật lệ chung, thúc đẩy các hoạt động sáng tạo đổi mới và hiệu

quả; cung ứng các dịch vụ, các hàng hóa công cộng thiết yếu... Gần đây, tháng 5/2019, lần đầu tiên Bộ Tài chính Mỹ đã đưa Việt Nam vào danh sách các quốc gia thuộc diện theo dõi thao túng tiền tệ[11], nghĩa là một quốc gia cố ý điều chỉnh tỷ giá để tác động đến cán cân thanh toán hoặc đạt được lợi thế cạnh tranh không lành mạnh trong thương mại quốc tế. Và nguy cơ một cuộc chiến tranh thương mại giữa Hoa Kỳ và Việt Nam là có thể xảy ra giống như cuộc chiến thương mại Mỹ - Trung đang ngày càng leo thang hiện nay. Chính vì vậy, tư duy về việc điều tiết thị trường ngoại hối bằng các công cụ can thiệp như hiện nay cũng cần xem xét lại; hạn chế can thiệp trực tiếp, một chiều và liên tục vào thị trường ngoại hối, nhằm tránh kịch bản bất lợi đối với Việt Nam.

Ngoài ra, cần xây dựng lộ trình thích hợp để giảm dần đến mức từ bỏ chức năng làm kinh tế của khu vực Nhà nước thông qua tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa hoặc giảm bớt phần vốn thuộc sở hữu của nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn (còn gọi là các ông lớn) trong các lĩnh vực hàng không, viễn thông, khoáng sản, ngân hàng…; để chuyển hoàn toàn chức năng kinh tế cho thị trường để đảm bảo hiệu quả và cạnh tranh công bằng.

Thứ ba, Nhà nước xây dựng quy định pháp lý để mở rộng vai trò cho các tổ chức thị trường cung ứng một số dịch vụ công mà nhà nước không cần thiết nắm giữ phù hợp với nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Trên cả phương diện lý luận và thực tiễn đều cho thấy, Nhà nước có trách nhiệm chi trả phí và tổ chức cung ứng các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu. Bên cạnh đó, có nhiều loại hình dịch vụ sự nghiệp công có thể ủy quyền cho các tổ chức xã hội, tổ chức cộng đồng trên thị trường đứng ra cung ứng theo nguyên tắc phi lợi nhuận dưới nhiều hình thức đa dạng: nhà nước chi trả phí, tổ chức xã hội chịu trách nhiệm tổ chức cung ứng, nhà nước kiểm soát chất lượng, tổ chức xã hội tự huy động nguồn lực và tổ chức cung ứng dịch vụ, do nhà nước quản lý chất lượng thống nhất. Điều đó vẫn tuân thủ nguyên tắc cạnh tranh trên thị trường dịch vụ sự nghiệp công và vai trò quản lý chất lượng dịch vụ của nhà nước./

Tài liệu tham khảo

[11] http://cafef.vn/viet-nam-nam-trong-danh-sach-theo-doi-kha-nang-thao-tung-tien-te-dieu-nay-co-y-nghia-gi-20190605153540359.chn

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị Quốc gia 2016.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH*, Nxb Sự thật, 1991.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam: *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb Chính trị Quốc gia 2011.
4. Chu Văn Cấp (Chủ biên): *Lịch sử các học thuyết kinh tế*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997.
5. GS.TS Chu Văn Cấp: *Về mối quan hệ giữa Nhà nước, thị trường và xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN,* Tạp chí Tài chính tháng 10/2018.
6. Chu Đức Dũng: *Vai trò quản lý của nhà nước trong phát triển kinh tế - Kinh nghiệm Pháp*, Nxb Khoa học xã hội, Hà Nội, 2002.
7. TS. Lê Thị Thanh Hà: *Giải quyết mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế ở nước ta hiện nay,* Tạp chí Cộng sản tháng 7/2017.
8. TS. Đinh Thế Huynh, GS.TS Phùng Hữu Phú, GS.TS Lê Hữu Nghĩa...(chủ biên): *30 năm đổi mới và phát triển ở Việt Nam*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà nội. 2015.

ĐỔI MỚI TƯ DUY QUẢN LÝ VÌ MỤC TIÊU PHÁT TRIỂN NỀN KINH TẾ TRONG THỜI ĐẠI MỚI

ThS. Phạm Ngọc Anh
Ban Quản lý các khu công nghiệp tỉnh Hải Dương

Sau 33 năm, Việt Nam đạt những thành tựu quan trọng trong giai đoạn kinh tế mới của đất nước. Từ một nền kinh tế lạc hậu với 90% dân số làm nông nghiệp, Việt Nam đã xây dựng được cơ sở vật chất, kỹ thuật, hạ tầng kinh tế , xã hội từng bước đáp ứng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; tạo ra một môi trường thu hút nguồn lực xã hội cho phát triển và phát triển. Đổi mới tư duy kinh tế để phát triển là cả một quá trình nhận thức lâu dài của Đảng ta nhằm thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng dân chủ, văn minh.

1. Quan điểm của Đảng về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Trước những hạn chế của cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung, Đảng ta đã đưa ra các quyết sách nhằm thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội, cải thiện đời sống nhân dân, mà trước hết phải đổi mới tư duy kinh tế, xóa bỏ tư duy cũ lỗi thời, tháo gỡ các rào cản, ràng buộc để giải phóng sức sản xuất xã hội. Để thực hiện mục tiêu đó. Để đảm bảo triển khai thực hiện quan điểm trên một cách nghiêm túc, Đại hội VI của Đảng đã nhấn mạnh: *"Cần sửa đổi, bổ sung và công bố rộng rãi chính sách nhất quán đối với các thành phần kinh tế. Những quy định có tính nguyên tắc phải trở thành pháp luật để mọi người yên tâm, mạnh dạn kinh doanh... Song, về pháp luật phải thực hiện nguyên tắc bình đẳng. Những người làm ra của cải và những việc có ích cho xã hội, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ, chấp hành nghiêm chỉnh luật pháp và chính sách đều được tôn trọng, được hưởng thu nhập tương xứng với kết quả lao động, kinh doanh hợp pháp của họ"*. Sau đó, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị đã ban hành Nghị quyết Trung ương 2, khóa VI (4-1987) về lưu thông phân phối; Nghị quyết Trung ương 3 khóa VI về đổi mới cơ chế quản lý Nhà nước đối với xí nghiệp quốc doanh; Nghị quyết 10 của Bộ Chính trị khóa VI (1988) về đổi mới cơ chế quản lý nông nghiệp. Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng (ngày 27-6-1991) và các nghị quyết của Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị khóa VII đều

kế thừa quan điểm, tư tưởng của Đại hội VI và đều nhất quán là tập trung giải phóng sức sản xuất toàn xã hội, khuyến khích mọi người năng động, sáng tạo, sản xuất ra nhiều của cải, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, sử dụng nhiều hình thức phân phối, song phân phối theo lao động vẫn là chủ yếu. Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII, khẳng định *"Tăng cường quản lý vĩ mô của Nhà nước nhằm định hướng và chỉ đạo phát triển toàn diện nền kinh tế - xã hội... khắc phục những tồn tại vốn có của nền kinh tế thị trường, làm cho thị trường thật sự trở thành công cụ quan trọng trong việc phân bổ, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực, phân phối và phân phối lại thu nhập quốc dân, bảo đảm quan hệ tích lũy và tiêu dùng, điều tiết lợi ích giữa các thành phần kinh tế, các tầng lớp dân cư, thúc đẩy tăng trưởng nhanh, ổn định vững chắc hơn, công bằng xã hội nhiều hơn"*. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng diễn ra từ 26/6 đến 1/7/1996, báo cáo chính trị khẳng định "tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý kinh tế bao gồm việc tạo lập đồng bộ các yếu tố thị trường, hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về kinh tế; tiếp tục đổi mới công tác kế hoạch hóa; đổi mới chính sách tài chính, tiền tệ, giá cả, nâng cao hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước". Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng, coi đổi mới tư duy kinh tế là nhiệm vụ cơ bản lâu dài. Đại hội nhấn mạnh *"Phát triển nhanh, hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường"*. Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, trong tiểu mục tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN: *"Phát triển nền kinh tế có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó, kinh tế Nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế Nhà nước và kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế"*. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng, khẳng định *"Ổn định kinh tế vĩ mô, đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, nâng cao chất lượng, hiệu quả nền kinh tế, bảo đảm phát triển nhanh, bền vững, nâng cao tính độc lập, tự chủ của nền kinh tế"*. Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, trong mục tổng quát về phát triển kinh tế - xã hội, có đoạn viết: *"Đẩy mạnh toàn diện, đồng bộ công cuộc đổi mới, phát triển kinh tế nhanh, bền vững, phấn đấu sớm đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại, nâng cao đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân. Kiên quyết, kiên trì đấu tranh bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc"*. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 5 khóa XII ban hành

ngày 3-6-2017, nhấn mạnh *"Tiếp tục hoàn thiện thể chế, tạo thuận lợi cho phát triển khu vực kinh tế tư nhân thực sự trở thành động lực của nền kinh tế, thúc đẩy và hình thành các tập đoàn kinh tế tư nhân có công nghệ hiện đại, năng lực quản trị tiên tiến, hoàn thiện chính sách hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ"*. Đây là lần đầu tiên Đảng ta nhấn mạnh vai trò của khu vực kinh tế tư nhân. Từ đó, cho chúng ta thấy rằng, hơn 33 năm đổi mới từ Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI năm 1986 đến nay, Đảng ta luôn kiên định và từng bước hoàn thiện tư duy kinh tế về xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Trên cơ sở tổng quan các tư tưởng, quan điểm cơ bản của đảng ta từ Đại hội VI đến Đại hội XII, chúng ta có thể rút ra một số nhận xét sau: Đảng ta luôn có nhận thức nhất quán về mối quan hệ giữa kinh tế và chính trị, chính trị là biểu hiện tập trung của kinh tế. Do đó, đổi mới tư duy kinh tế luôn đi trước một bước và được kết hợp chặt chẽ với đổi mới tư duy chính trị. Đảng ta chủ trương lấy đổi mới tư duy kinh tế làm trung tâm, đồng thời từng bước đổi mới tư duy chính trị cho phù hợp. Đổi mới tư duy kinh tế và tư duy chính trị đều cùng mục tiêu là tăng trưởng kinh tế nhanh, bền vững gắn với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường, mà mục đích cuối cùng là dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh. Đổi mới kinh tế đi đôi với đổi mới chính trị, không chỉ phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện nước ta, mà còn phù hợp với quy luật về sự phù hợp giữa thượng tầng kiến trúc và hạ tầng cơ sở.

2. Kết quả đạt được trong phát triển kinh tế

Sau 33 năm (1986-2019), nhìn lại quá trình hình thành, phát triển, nền kinh tế Việt Nam đã có những thay đổi đáng kể :

Một là, nền kinh tế đã chuyển hẳn sang thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Thay đổi khái niệm trong kinh doanh của cả nền kinh tế từ chỗ chỉ sản xuất tiêu dùng theo kế hoạch sang kinh tế thị trường, kinh doanh thương mại, tại đà thúc đẩy sản xuất kinh doanh, thay đổi toàn bộ tư duy trong sản xuất kinh doanh, đi vào thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

Hai là, nền kinh tế được phân chia ra nhiều khu vực, cụ thể như: khu vực nhà nước, khu vực ngoài nhà nước, khu vực có vốn đầu tư nước ngoài. Tạo sự bình đẳng, đồng thời thu hút được nguồn lực để phát triển kinh tế đất nước.

Ba là, chuyển từ chỗ chỉ thực hiện phát triển tư liệu sản xuất, tập trung công nghiệp nặng sang phát triển nền kinh tế với 3 chương trình, đó là lương thực, hàng

xuất khẩu, hàng tiêu dùng. Chính điều này đã giúp giải quyết vấn đề hàng hóa trên thị trường, cân đối được cung cầu, hàng hóa rẻ hơn, có thể cạnh tranh với các nước trong khu vực.

Bốn là, chuyển từ nền kinh tế theo kế hoạch sang cơ chế thị trường, giá cả thị trường, do thị trường quyết định. Thúc đẩy sản xuất kinh doanh, tạo động lực cho các doanh nghiệp vươn lên phát triển, đặc biệt sau khi gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO), tốc độ phát triển của Việt Nam thuộc diện cao. Tuy nhiên, tốc độ tăng trưởng vẫn chưa tương xứng với tiềm năng, chất lượng tăng trưởng chưa được như mong muốn.

Cụ thể, ***về tốc độ tăng trưởng kinh tế:*** Trong hơn 33 năm qua (1986-2019), tốc độ tăng trưởng kinh tế nước ta, tuy có sự dao động nhất định, song vẫn ở mức cao hơn trung bình khu vực và thế giới với mức tăng bình quân cả thời kỳ gần 7%/năm. Nếu như giai đoạn 1986-1990, tốc độ tăng trưởng kinh tế nước ta chỉ đạt 4,4%/năm, thì đến giai đoạn 1991-1995 là 8,2%/năm; giai đoạn 1996-2000 là 7,6%/năm; giai đoạn 2001-2005 là 7,34%; giai đoạn 2006-2010 là 6,32%/năm; năm 2016 là 6,21% và năm 2017 là 6,81%.

Chất lượng tăng trưởng từng bước được cải thiện, trình độ công nghệ trong sản xuất được nâng lên. Đóng góp của yếu tố năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) vào tăng trưởng GDP giai đoạn 2001-2005 đạt 21,4%, giai đoạn 2006-2010 đạt 17,2%, đến giai đoạn 2011-2015 tăng lên 28,94%. Kinh tế vĩ mô ổn định, lạm phát được kiểm soát, nợ công có xu hướng giảm dần, dự trữ ngoại tệ tăng, đạt mức an toàn. Thu nhập bình quân đầu người từ khoảng 100 USD/người/năm vào năm 1986, lên 471 USD/người/năm vào năm 2003. Năm 2015, quy mô nền kinh tế nước ta đạt 204 tỷ USD, bình quân đầu người 2300 USD/người/năm. Năm 2017, quy mô nền kinh tế theo giá hiện hành đạt 5.007,9 nghìn tỷ đồng, tương ứng hơn 220 tỷ USD; thu nhập bình quân đầu người khoảng 2385 USD/người/năm. Năm 2018, quy mô nền kinh tế theo giá hiện hành đạt 5.535,3 nghìn tỉ đồng; GDP bình quân đầu người ước tính đạt 58,5 triệu đồng, tương đương 2.587 USD, tăng 198USD so với năm 2017. Xét về góc độ sử dụng GDP năm 2018, tiêu dùng cuối cùng tăng 7,17% so với năm 2017; tích lũy tài sản tăng 8,22%; xuất khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng 14,27%; nhập khẩu hàng hóa và dịch vụ tăng 12,81%.

Về kết quả huy động nguồn vốn đầu tư

Giai đoạn 1986-2019, để tạo nguồn lực tài chính cho phát triển, Đảng và Nhà nước ta đã khuyến khích mọi cá nhân, tổ chức chính trị, xã hội, các thành phần kinh tế bỏ vốn đầu tư phát triển kinh tế. Kết quả là tổng vốn đầu tư toàn xã hội của nước ta ngày càng tăng. Nếu như giai đoạn 1998-2000, tổng vốn đầu tư toàn xã hội đạt 117,9 nghìn tỷ đồng, đến năm 2017 đạt 1667,4 nghìn tỷ đồng, tăng gấp hơn 14 lần so với giai đoạn 1998-2000. Cơ cấu vốn đầu tư theo thành phần kinh tế cũng có sự dịch chuyển theo hướng tích cực, thể hiện ở chỗ: vốn đầu tư phát triển của khu vực nhà nước đã giảm xuống; khu vực ngoài nhà nước và khu vực có vốn ĐTNN tăng lên. Nếu như giai đoạn 1986-2000, vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước chiếm 54,3% tổng vốn đầu tư toàn xã hội; khu vực kinh tế là 24,1%; khu vực kinh tế có vốn ĐTNN là 21,6% thì đến năm 2017, cơ cấu vốn đầu tư theo thành phần lần lượt là: 35,6%; 40,6% và 23,8%. Về cơ cấu nền kinh tế năm 2018, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản chiếm tỉ trọng 14,57% GDP; khu vực công nghiệp và xây dựng chiếm 34,28%; khu vực dịch vụ chiếm 41,17%; thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm chiếm 9,98% (cơ cấu tương ứng của năm 2017 là: 15,34%; 33,40%; 41,26%; 10,0%).

Về tốc độ tăng kim ngạch xuất nhập khẩu

Từ năm 1986, nước ta thực hiện mô hình nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, mở cửa, hội nhập với khu vực và quốc tế, nhờ đó sức sản xuất trong nước được giải phóng, các thành phần kinh tế phát triển, đầu tư trực tiếp nước ngoài ngày càng tăng. Nhu cầu tiêu thụ, trao đổi hàng hóa, dịch vụ trong nước và quốc tế không ngừng mở rộng. Do đó, xuất nhập khẩu hàng hóa tăng đột biến, nếu năm 1986 tổng kim ngạch xuất nhập khẩu mới đạt 2.944 triệu USD, trong đó, xuất khẩu đạt 789 triệu USD, nhập khẩu 2.155 triệu USD, năm 2017, tổng kim ngạch xuất nhập khẩu lên tới 425 tỷ USD, trong đó xuất khẩu đạt 213,96 tỷ USD, nhập khẩu đạt 211,04 tỷ USD, xuất siêu hơn 2,9 tỷ USD. Năm 2018, tổng kim ngạch xuất khẩu 244,7 tỷ USD thì khu vực kinh tế trong nước đạt 69,2 tỷ USD, tăng 15,9%, chiếm 28,3% tổng kim ngạch xuất khẩu. Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (kể cả dầu thô) đạt 175,52 tỷ USD, tăng 12,9%, chiếm 71,7% (giảm 0,6 điểm phần trăm so với năm 2017).

Nguyên nhân của những thành tựu đạt được nêu trên là nhờ có nhận thức đúng đắn, đổi mới tư duy lý luận của Đảng về tính tất yếu của phát triển kinh tế thị trường; quyết định chuyển từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường định hướng XHCN; xác định phát triển kinh tế là nhiệm vụ trọng tâm, kiên trì lãnh

đạo, chỉ đạo thực hiện các quyết sách về kinh tế, được nhân dân đồng tình ủng hộ và tích cực tham gia. Sự quản lý, điều hành của Nhà nước đối với kinh tế thị trường sát thực và hiệu quả hơn. Mở rộng, phát huy dân chủ trong lĩnh vực kinh tế, thực hiện ngày càng tốt vai trò làm chủ về kinh tế của nhân dân. Vai trò lãnh đạo cũng như nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ngày càng rõ nét, theo đó đã xác định tiếp tục đổi mới tư duy kinh tế, nâng cao năng lực lãnh đạo kinh tế của các tổ chức đảng, tăng cường lãnh đạo và kiểm tra về phát triển kinh tế.

3. Kết luận và một số vấn đề đặt ra

Có thể nói, những đổi mới trong tư duy của Đảng đã giúp đất nước đạt được nhiều kết quả to lớn sau hơn 33 năm đổi mới, song cũng còn nhiều vấn đề đặt ra cần hoàn thiện:

- Đổi mới chính trị đôi khi chưa bắt kịp đổi mới kinh tế, nên tạo ra nhiều khoảng trống pháp lý; nhiều cơ chế, chính sách còn thiếu, chưa đáp ứng kịp nhu cầu phát triển của nền kinh tế. Nhiều chính sách hiện không còn phù hợp, thậm chí cản trở sự phát triển.

- Tốc độ tăng trưởng kinh tế nước ta cao hơn mức trung bình của khu vực và thế giới, song chất lượng tăng trưởng chưa cao, tỷ lệ đóng góp của TFP vào tăng trưởng GDP còn thấp.

- Mặc dù, ban hành nhiều chính sách hỗ trợ về cơ sở vật chất, đào tạo nghề, hướng nghiệp để các hộ nghèo, hộ cận nghèo, các hộ kinh tế cá thể, doanh nghiệp vừa và nhỏ vươn lên làm giàu, xích lại gần với nhóm trung lưu, giàu có trong xã hội. Song, khoảng cách giữa nhóm người giàu và nhóm người nghèo về thu nhập vẫn không giảm, mà có xu hướng ngày càng tăng.

Theo đó, Đảng và Nhà nước cần quan tâm thực hiện một số biện pháp sau:

- Cần kiểm tra, rà soát lại các cơ chế, chính sách đã ban hành. Nếu cơ chế, chính sách nào không còn phù hợp, cản trở sự phát triển của các cơ sở kinh tế, doanh nghiệp thì nên bãi bỏ. Bởi vì, mọi hoạt động quản lý của Nhà nước và chính quyền các cấp là nhằm tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp được tự do phát huy sáng tạo trong hoạt động kinh doanh.

- Cần có các chính sách, cơ chế quản lý phù hợp để thu hút các nhà đầu tư trong nước và nước ngoài đầu tư vào các vùng sâu, vùng xa, vùng có kết cấu hạ tầng kỹ

thuật yếu kém, nhưng họ vẫn thu được lợi nhuận ít nhất là bằng đầu tư vào các nơi gần đô thị có điều kiện thuận lợi hơn. Đồng thời, cũng làm giảm khoảng cách về bất bình đẳng về thu nhập giữa các nhóm dân cư.

- Khuyến khích các nhà đầu tư trong và ngoài nước, đầu tư vào các ngành công nghệ cao, công nghiệp chế tạo, công nghiệp vật liệu mới và hỗ trợ các doanh nghiệp vừa và nhỏ đầu tư đổi mới công nghệ, tạo ra động lực phát triển mới thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao năng suất, chất lượng sản phẩm, năng lực cạnh tranh trên thị trường quốc tế và khu vực.

Tóm lại, sự hưởng ứng đường lối đổi mới ngày càng sâu rộng và tự giác của nhân dân, khả năng tiếp cận và hội nhập một cách có hiệu quả của đất nước vào đời sống của cộng đồng quốc tế cùng với những kết quả to lớn và toàn diện mà đổi mới mang lại là những bằng chứng hiển nhiên, thuyết phục về tính tất yếu lịch sử của quá trình đổi mới. Đổi mới tư duy kinh tế về xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta, đã được thể nghiệm qua hơn 33 năm đổi mới. Quá trình đổi mới tư duy kinh tế đã đạt được những kết quả to lớn, khá toàn diện, từng bước thực hiện tăng trưởng kinh tế gắn với tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc VI, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1987, tr.61 và 62.
2. Văn kiện Đại hội VI của Đảng, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1987, tr.61.
3. Văn kiện Hội nghị toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII, Nxb Sự thật, Hà Nội, 1994
4. Báo cáo chính trị Đại hội Đại biểu toàn quốc VII ngày 28-6-1996.
5. Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc IX của Đảng, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2001, tr.162.
6. Báo cáo chính trị Đại hội Đại biểu toàn quốc X của Đảng (ngày 10-4-2006).
7. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc XI của Đảng (ngày 19/1/2011).
8. Nghị quyết Đại hội Đại biểu toàn quốc XII của Đảng (25/1/2016).
9. Niên giám thống kê Việt Nam qua các năm và Báo cáo phát triển kinh tế - xã hội các năm trên trang website của Chính phủ và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
10. Báo cáo phát triển kinh tế - xã hội các năm trên trang website của Chính phủ và Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
11. Kinh tế 2017 - 2018 Việt Nam và Thế giới, Nxb Thông tin và Truyền thông.

BÀN LUẬN VỀ MỐI QUAN HỆ GIỮA KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

Nguyễn Thị Thu Hà

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt

Sau hơn 30 năm Đổi mới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng ghi nhận trong phát triển kinh tế - xã hội nói chung và tăng trưởng kinh tế nói riêng. Tăng trưởng kinh tế được duy trì liên tục, ở mức tương đối cao trong hơn một thập kỷ. Đi kèm với tăng trưởng kinh tế là việc huy động các nguồn lực cho tăng trưởng, trình độ, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, đời sống của người dân được cải thiện rõ rệt. Việt Nam cũng vượt ngưỡng thu nhập thấp, trở thành nước thu nhập trung bình thấp.

Có được những thành tựu đáng khích lệ đó là do Việt Nam đã chọn con đường tiến lên CNXH đồng thời chuyển đổi mô hình kinh tế từ "Tập trung quan liêu bao cấp" sang nền "kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa" như hiện nay.

Quá trình " dò đá sang sông" này diễn ra ở cả hai nước Việt Nam và Trung Quốc, cùng xuất phát điểm là kinh tế nông nghiệp lạc hậu và trải qua thời kì phong kiến lâu dài, tuy nhiên con đường cho Việt Nam phải là con đường của Việt Nam.

Sự phát triển tư duy " Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa" vừa mang ý nghĩa kinh tế và chính trị. " Kinh tế thị trường" đã được thừa nhận là sản phẩm chung của nhân loại không phải là sản phẩm riêng có của chủ nghĩa tư bản. Tuy nhiên giữa vấn đề lý luận theo chủ nghĩa Mác- Lenin thì "kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa" ở nước ta hoàn toàn mang một đặc thù dựa trên chế độ công hữu về tư liệu sản xuất là chủ yếu, hai là có sự định hướng lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Điều này vừa chưa được thể hiện rõ ràng mối quan hệ giữa " kinh tế thị trường" trong mối quan hệ với " định hướng xã hội chủ nghĩa " khiến cho quá trình thực hiện nhà nước ta còn gặp nhiều lúng túng, chưa thực sự có nền tảng lý thuyết cơ bản và vững chãi.

Nội dung

Sau hơn 30 năm Đổi mới, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng ghi nh ận trong phát triển kinh tế - xã hội nói chung và tăng trưởng kinh tế nói riêng. Tăng trưởng kinh tế được duy trì liên tục, ở mức tương đối cao trong hơn một thập kỷ. Đi kèm với tăng trưởng kinh tế là việc huy động các nguồn lực cho tăng trưởng, trình độ, cơ cấu kinh tế chuyển dịch theo hướng tích cực, đời sống của người dân được cải thiện rõ rệt. Việt Nam cũng vượt ngưỡng thu nhập thấp, trở thành nước thu nhập trung bình thấp.

Để có thành tựu đó là do con đường Việt Nam đã chọn là phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Sự lựa chọn này là cả một quá trình trăn trở và phát triển tư duy lý luận và thực tiễn.

Thế nào là kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam?

Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng tại Đại hội IX lần đầu tiên sử dụng khái niệm "kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa". Kinh tế thị trường được thừa nhận là sản phẩm của văn minh nhân loại,tự bản thân kinh tế thị trường không đồng nghĩa với chủ nghĩa tư bản….. "Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là một nền kinh tế vừa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường, vừa chịu sự chi phối bởi các quy luật kinh tế của chủ nghĩa xã hội và các yếu tố bảo đảm tính định hướng xã hội chủ nghĩa".

Đại hội lần thứ 12 của Đảng đã có bước tiến khá dài trong nhận thức, quan niệm về nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Cụ thể là, nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt nam là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế, có sự quản lý của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa do Đảng cộng sản Việt nam lãnh đạo nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, văn minh.

Đồng thời, Đại hội cũng đã xác định các đặc điểm của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt nam, bao gồm:

i) có quan hệ sản xuất tiến bộ phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất;
ii) có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế;
iii) các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật;
iv) thị trường đóng vai trò chủ yếu trong huy động và phân bố có hiệu quả các nguồn lực phát triển, là động lực chủ yếu để giải phóng sức sản xuất,

v) Nhà nước đóng vai trò định hướng, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch và lành mạnh; sử dụng các công cụ, chính sách và nguồn lực của nhà nước để định hướng và điều tiết nền kinh tế; thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội trong từng bước và từng chính sách phát triển,.v.v….

Như vậy, trong gần 20 năm qua, tư duy và nhận thức về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã từng bước và liên tục thay đổi, hoàn thiện. Từ nội hàm khá hẹp, chỉ nền kinh tế sản xuất hàng hóa nhiều thành phần vận động theo cơ chế thị trường … nay đã mở rộng hơn nhiều; là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập, có sự quản lý của nhà nước pháp quyền XHCN…, với một số đặc điểm khá cụ thể về vai trò của nhà nước và thị trường.

Tuy nhiên những mặt trái hay khuyết tật của thị trường không được xử lý bằng những cách thức đúng đắn, những trục trặc khi nhà nước can thiệp hay làm thay thị trường đang làm cho các vấn đề như: bất bình đẳng, chênh lệch giàu nghèo, ô nhiễm, tham nhũng, lãng phí băng hoại đạo đức và các mâu thuẫn xã hội ở Việt Nam đang trở nên gay gắt và nghiêm trọng hơn.

Mối quan hệ giữa " kinh tế thị trường" và " định hướng xã hội chủ nghĩa" ở Việt Nam

Trong bài viết "Phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam", trên Tạp chí Cộng sản Online ngày 08/06/2013, Gs. Đỗ Hoài Nam (2013) đã nêu: Đến nay vẫn còn không ít vấn đề vướng mắc chậm được luận giải, đang được coi là kìm hãm sự phát triển của sức sản xuất… Một trong những vấn đề quan trọng là sự cần thiết phải cụ thể hóa những nội dung cơ bản phản ánh định hướng xã hội chủ nghĩa trong phát triển đất nước nói chung và phát triển kinh tế thị trường nói riêng. Ở nước ta, điều này lần đầu tiên đã được chính thức luận giải khái quát trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX và được nhắc lại ở Đại hội Đảng lần thứ X. XI, XII.. Một luận giải rõ ràng về khái niệm "Kinh tế thị trường định hướng XHCN"dựa trên nền tảng khoa học trong xu thế thời đại ngày nay làm cơ sở để giải quyết những bức xúc trước mắt cũng như định ra đường hướng phát triển dài hạn cho Việt Nam là rất quan trọng. Vấn đề của Việt Nam XHCN thuần túy theo cách diễn giải chính thống ở Việt Nam là xóa bỏ tư hữu, thiết lập chế độ công hữu về TLSX đi liền với cơ chế kế hoạch hóa tập trung. Để tiến lên XHCN, đấu tranh giai cấp, xóa bỏ giai cấp bóc lột (địa chủ và tư sản) là một trong những trọng tâm trong giai đoạn đầu. Đây là cơ sở của cải cách đất

đai ở đầu thập niên 1950, cải tạo công thương nghiệp và hợp tác hóa ở miền Bắc trong cuối thập niên 1950 và cải tạo công thương nghiệp ở miền Nam cuối thập nhiên 1970 (Nguyễn Khắc Viện 2007). Tuy nhiên, giống như các nước XHCN khác, việc áp dụng mô hình XHCN thuần túy ở Việt Nam đã thất bại dẫn đến khủng hoảng. CNXH chưa thể thành công do chưa có con người XHCN –con người vị tha và không vị kỷ. Lúc chiến tranh, đối diện với mất còn, nhiều người có thể phá nhà làm chiến lũy chống quân thù, nhưng lúc xây dựng CNXH thì ít ai muốn thiệt thòi . Nói cách khác, trong điều kiện bình thường hầu hết mọi người chỉ vì mình chứ không vì người khác như giả định của học thuyết Marx và các luận điểm của Lenin. Việt Nam đã đổi mới và tránh được đổ vỡ trong một bối cảnh hết sức đặc biệt vào cuối thập niên 1980 (xem Đảng Cộng sản Việt Nam 2006a). Kể từ đó, cho dù chấp nhận các quy luật thị trường với nền tảng là tư hữu về TLSX, nhưng các nguyên lý của Marx và Lenin với cách luận giải thiên về vấn đề sở hữu và vai trò chủ đạo của nhà nước vẫn được xem là chủ thuyết phát triển chính ở Việt Nam. Đây là cơ sở để khái niệm " Nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng XHCN, vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước" , ở Khóa VI; trở thành "Phát triển một nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo định hướng XHCN" , ở Khóa VII; và thành "Kinh tế thị trường định hướng XHCN"ở Đại hội IX của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2001 (Xây dựng Đảng 2013). Khái niệm này đã được làm rõ thêm tại Đại hội X năm 2006 với luận giải quan trọng nhất là: "Phát triển nền kinh tế nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo; kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân." Do quan điểm phải gắn chặt với những lý luận nguyên bản của Marx và Lenin đưa ra cách đây hơn một thế kỷ, nên những luận giải về định hướng XHCN ở Việt Nam trong hơn hai thập kỷ qua chủ yếu xoay quanh việc khẳng định chế độ công hữu là nền tảng và vai trò chủ đạo của nhà nước trong các hoạt động kinh tế. Sở hữu hỗn hợp mà đặc biệt là tư hữu dường như chỉ được xem là giải pháp trước mắt, công hữu về TLSX vẫn đang là mục tiêu chính ngay thời điểm hiện nay (Vũ Văn Phúc 2013). Với cách luận giải này, định hướng XHCN đang đối lập như nước với lửa với kinh tế thị trường. Điều này làm cho đường hướng phát triển chính thống khác xa với thực tiễn hay sự vận động của xã hội. Nó không chỉ gây ra sự lúng túng trong việc thực thi các chính sách trong thực tế, lựa chọn các ưu tiên trước mắt mà còn để lại những hậu quả hết sức nghiêm trọng cho sự

phát triển dài hạn của Việt Nam. Như Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng (2013) đã nói: "Đến hết thế kỷ này không biết đã có CNXH hoàn thiện ở Việt Nam hay chưa", nhưng những khái niệm như: sở hữu toàn dân, định hướng XHCN, vai trò xã hội và điều tiết vĩ mô của các DNNN … đã và đang bị một số người hay nhóm lợi ích lợi dụng để trục lợi cá nhân gây phương hại đến lợi ích chung. Vô hình chung Định hướng XHCN theo cách hiểu đặt nặng vấn đề sở hữu và vai trò chủ đạo đang làm chệch hướng mục tiêu XHCN hiểu theo nghĩa vì một xã hội dân chủ, công bằng, văn minh.

Nội hàm của "kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa", thì định hướng xã hội chủ nghĩa trong nền kinh tế thị trường chưa rõ và còn ý kiến khác nhau; chưa phân định rạch ròi, thậm chí còn nhầm lẫn giữa mục tiêu và phương tiện; đinh hướng XHCN chưa được xác định dựa trên hệ giá trị phổ quát của nhân loại trong quá trình phát triển, mà thiên về các quy luật của chủ nghĩa xã hội dựa nhiều vào tư duy và thực tiễn của chủ nghĩa xã hội trước đây ở liên xô và các nước đông âu; đã chứng tỏ không còn phù hợp. Vai trò của nhà nước và thị trường, vai trò của DNNN và kinh tế tư nhân, của sở hữu toàn dân và sở hữu tư nhân,.v.v… được xác định một cách chủ quan, chưa thực sự xuất phát từ các chức năng khách quan, vốn có của chúng trong kinh tế thị trường. Ở mức độ nhất định, kinh tế nhà nước, chế độ công hữu, doanh nghiệp nhà nước được coi là mục tiêu hơn là phương tiện để đạt mục tiêu của chủ nghĩa xã hội. Từ đó, tuy đều được coi là bộ phận cấu thành, không thể thiếu của nền kinh tế, nhưng trong nhận thức và thể chế kinh tế, sở hữu toàn dân , kinh tế nhà nước ,..v.v.. được coi là quan trọng hơn sở hữu tư nhân và kinh tế tư nhân,.v.v…

Nhận thức và thực tiễn nói trên chưa phù hợp với kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; đang kìm hãm tư duy sáng tạo và đổi mới; làm cho quá trình đổi mới, cải cách thể chế thiếu nhất quán, thiếu đồng bộ, chưa đủ mạnh (về quy mô và mức độ) đến mức tạo đột phá như Đại hội đảng làn thứ XI và XII đã xác định; đồng thời, tạo ra không ít sự không tương thích trong hệ thống thể chế hiện hành của nền kinh tế. Đó là sự không tương thích, đồng bộ trong cải cách thể chế, không tương thích giữa thể chế thị trường hàng hóa, dịch vụ và thể chế thị trường các yếu tố sản xuất; không tương thích giữa thể chế đối với thị trường và thể chế đối với nhà nước nói riêng và hệ thống chính trị nói chung.

Cải cách thể chế cho đến nay chủ yếu tập trung vào cải cách thủ tục hành chính, mở rộng và bảo đảm quyền tự do kinh doanh; mà chưa chú ý đến thay đổi thể chế về

tải sản, bảo vệ hữu hiệu quyền sở hữu tài sản; chưa chú ý đến thiết lập và hoàn thiện thể chế cho phát triển và vận hành thị trường các yếu tố sản xuất; chưa chú ý đến đổi mới hệ thống chính trị theo hướng cân bằng và kiểm soát quyền lực, chưa đổi mới tổ chức và phương thức quản trị quốc gia theo hướng nâng cao hiệu lực, nâng cao kết quả và hiệu quả công việc;.v.v…

Trong khi tự do hóa thị trường và hội nhập quốc tế có bước tiến khá xa và đang tiếp tục phát triển và mở rộng, thì vai trò, chức năng, tổ chức bộ máy nhà nước và cán bộ, phương thức quản lý của nhà nước, phương thức hoạt động của hệ thống chính trị hầu như chưa thay đổi theo nguyên tắc và cơ chế thị trường. Nhà nước vẫn thiên về sở hữu, sản xuất kinh doanh, cung ứng dịch vụ, kiểm soát thị trường hơn là hỗ trợ, thức đẩy, điều tiết thị trường , kiến tạo phát triển và phục vụ người dân và doanh nghiệp. Quản lý nhà nước trên thực tế chủ yếu vẫn thực hiện bằng can thiệp hành chính; cơ chế hành chính "xin-cho" vẫn phổ biến trong phân bố nguồn lực, nhất là trong kinh tế nhà nước. Trong khi đó, kỷ luật, kỹ cương lỏng lẻo; trách nhiệm giải trình của toàn hệ thống nói chung và từng người đứng đầu của các tổ chức, đơn vị nói riêng đều rất thấp. Thực tiễn nói trên đã và đang làm cho các loại thị trường thêm méo mó, kém phát triển; tạo nên chế độ thân hữu và các nhóm lợi ích, làm cho quản lý nhà nước kém hiệu quả và kém hiệu lực.

Kinh tế việt nam là một bộ phận của kinh tế thế giới và không thể tách rời khỏi nền kinh tế thế giới; đồng thời, chủ động tuân theo các nguyên tắc và luật chơi của kinh tế thế giới. Vì vậy, đúng như Đảng ta đã khẳng định, kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ ở Việt nam trước hết phải là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập. Tuy vậy, cần phải khẳng định thêm đó là nền kinh tế thị trường có đầy đủ các đặc điểm chủ yếu, phổ biến theo thông lệ quốc tế; gồm hai trụ cột nhà nước và thị trường với các chức năng vốn có của chúng; phối hợp và bổ sung cho nhau theo hướng làm cho các loại thị trường trở nên hoàn hảo. Thị trường hoàn thiện và hoạt động có hiệu quả không thể thiếu được một nhà nước mạnh, có hiệu lực và hiệu quả.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO CHỦ YẾU

1. Đỗ Hoài Nam (2013), Phát triển nền kinh tế thị trườngđịnh hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, tại: http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/NghiencuuTraodoi/2013/22900/Phat-trien-nen-kinh-te-thi-truong-dinh-huongxa-hoi-chu.aspx

2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006a), Văn kiện Đảng tập 47, NXB Chính trị Quốc gia
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006b), Văn kiện Đại hội lần thứ X, tại: http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id =30396&cn_id=197892
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2008), Nghị quyết số 21-NQ/TW của Ban Chấp hành Trung ươngĐảng (tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ươngĐảngkhóa X) về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, tại: http://dangcongsan.vn/cpv/Modules/News/NewsDetail.aspx?co_id =30668&cn_id=20935 24. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011),Văn kiện Đại hội lần thứ XI,
5. Nguyễn Khắc Viện (2007), Việt Nam Một thiên lịch sử, Nxb Khoa học xã hội
6. Nguyễn Phú Trọng (2013), "Dự thảo chưa vang vọng như lời hiệu triệu", Phát biểu của Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng tại phiên họp ngày 23/10/2013 của Kỳ họp Quốc hội Khóa XII, Đ Tr. ghi, tại: http://tuoitre.vn/chinh-tri-xa-hoi/576098/du-thao-chuavang-vong-nhu-loi-hieu-trieu.html

CẦN MỘT HỌC THUYẾT KINH TẾ MỚI?

Lê Quang Sự

Học viện Hành chính Quốc gia

TÓM TẮT

Khủng hoảng kinh tế mang tính chu kỳ là một căn bệnh chưa có công thức ngăn chặn. Nhân loại đang chờ để chữa triệu chứng mà vô phương phòng chống nguyên nhân. Lý giải cho điều này đã có nhiều tham vấn nghi ngờ học thuyết kinh tế độc tôn đang duy trì, tuy nhiên chưa có một lý thuyết sâu chuỗi làm tiền đề cho những nghiên cứu trong thời đại số.

Để có được một nguyên lý phổ quát cho môn khoa học hữu dụng bậc nhất này, chắc chắn quá trình nghiên cứu sẽ rất gian nan. Chúng ta mới ở điểm đầu của con đường mà chưa tìm ra hướng đi. Cùng bắt đầu làm điều đó, tôi chọn lựa phương án rà soát kỹ lưỡng lý thuyết kinh tế với những nguyên tắc đã tồn tại từ ngày được phát kiến cho đến tận bây giờ. Việc này không mới vì đã có nhiều phát biểu liên quan, chỉ có điều giống như trong vật lý hơn một thế kỷ trước, trước khi thuyết tương đối ra đời, chúng ta chưa tìm ra một nguyên lý mới nào đủ giá trị thay thế.

Đánh giá một học thuyết đã tồn tại và được thừa nhận rộng rãi đòi hỏi sự thận trọng sâu sắc. Cách tiếp cận của tôi mà được trình bày trong phần đầu bài viết này là tích nhặt những bằng chứng của sự vận động trong thị trường hiện tại không tuân theo quy luật lý thuyết hiện hữu. Sau đó tôi cố gắng đưa ra các lập luận cá nhân về các sai lệch này.

Bằng cách tiếp cận này, tôi đã cố gắng mổ xẻ ba nhân tố cốt yếu của kinh tế học hiện hành. Thứ nhất, tôi bày tỏ quan điểm về "nhu cầu" trong thời đại số và so sánh với chính nó trong kỷ nguyên khai sáng. Thứ hai, luận điểm về "nguồn lực" cũng được xem xét dưới cách nhìn đương đại với những tác động sâu sắc của công nghệ số. Cuối cùng, tôi cho rằng các yếu tố đặc hữu mang tính con người cần được nhìn nhận thấu đáo hơn để thiết kế một thị trường thực tiễn thay thế "thị trường cạnh tranh hoàn hảo" mà lý thuyết hiện hành vẫn cho là một chuẩn mực đối chiếu. Phần kết, tôi mạnh dạn đưa ra một số gợi ý hướng nghiên cứu theo các quan niệm mới kể trên và các phương án mở để đảm bảo tập hợp được sự tham ra rộng rãi hơn.

NỘI DUNG BÀI VIẾT

Nỗi lo khủng hoảng kinh tế đeo đuổi thường trực nhân loại chưa hề đến hồi kết. Hàng nghìn học viện, trường đại học kinh tế chuyên sâu, cùng mọi chính phủ đều nuôi dưỡng, thuê mướn vô số các nhà kinh tế học từng giờ nghiên cứu, xây dựng phương án ngăn chặn, nhưng chưa có một giải pháp căn bản nào xuất hiện. Kinh tế càng lớn mạnh, quy mô và sự tập trung càng cao dường như là càng tạo đà cho các cuộc khủng hoảng phình to hơn với sức tàn phá khủng khiếp hơn. Không cần đề cập chi tiết thêm khi mà thông tin về khủng hoảng cùng tổn thất của nó đã lan tràn dưới mọi hình thức truyền thông, ai ai cũng có thể tiếp cận. Mục tiêu của bài viết này là lục lọi căn nguyên dẫn đến thực trạng bất khả kháng duy trì quá dài và chưa có tín hiệu chấm dứt này.

Tại sao như vậy?

Hãy bắt đầu từ lý thuyết kinh tế. Nền tảng kinh tế được thừa nhận mặc định cho đến nay phát biểu rằng, kinh tế học nghiên cứu cơ chế phân bổ nguồn lực khan hiếm (scarcety) trong điều kiện sử dụng cạnh tranh. Đúng thực, bằng con mắt thường, chúng ta nhìn mọi thứ hữu dụng cho đời sống con người đều thiếu hoặc được sử dụng chưa thỏa đáng. Bởi vậy, có quá hiếm những tranh luận trái chiều về học thuyết căn bản này.

Theo nguyên lý này, có thể nói nếu nguồn lực không khan hiếm thì không cần đến kinh tế học. Điểm cần luận bàn nằm ở chỗ, sự thiếu thốn này bắt nguồn từ đâu. Phải chăng quan niệm khan hiếm nằm trong chính trí tưởng tượng của não bộ theo đúng chức năng vận động sinh học. Sự lo sợ "thiếu" tự nhiên và thô sơ đã đẩy giá cả của hàng hóa tăng thái quá. Than đá chưa bao giờ cạn kiệt, trước khi nó mất vai trò nhiên liệu thống trị vào tay dầu lửa. Có vẻ như năng lượng tái tạo đang dần thay thế dầu lửa ngay khi mà nó bắt đầu được khai thác với khối lượng tràn lan từ đá phiến. Năng lực sáng tạo của con người luôn tạo ra các sản phẩm thay thế tiên phong. Nhưng năng lực đặc hữu này chưa bao giờ được đưa vào xem xét như một đại lượng cốt yếu của các mô thức kinh tế cơ bản.

Nền tảng quan trọng thứ hai là quy luật cung cầu mà Alfred Marsell đã khởi thảo năm 1890. Mô hình xác định giá cả dựa trên nhu cầu và khả năng cung ứng được chấp nhận như một chân lý trong tất cả các giáo trình kinh tế học, cũng giống như định luật Newton trong vật lý. Khoan bàn về nguyên lý, mà trước tiên tôi muốn thảo luận về đại lượng quan trọng bậc nhất trong mô hình này cũng như trong kinh tế học, "Nhu Cầu".

Trong khi nhu cầu xuất phát từ việc nuôi dưỡng cơ thể sinh học của con người ngày càng được lượng hóa cụ thể hơn bằng các phương pháp khoa học, thì nhu cầu xuất phát từ tư duy não bộ lại rất phức tạp và biến đổi không ngừng. Điều này có thể được thấy rất rõ trong thị trường giao thương sôi động ngày nay. Thứ nhất, các quan sát trên thị trường tài chính giao dịch tập trung, quy luật cung cầu không phát huy chính xác, thậm chí trong nhiều trường hợp còn cho ra kết quả đảo ngược. Thứ hai, các công cụ marketing hiện đại cùng với các biện pháp thao túng tác động vào bộ não điều khiển hành vi tiêu dùng đi chệnh hướng những quan niệm về nhu cầu thông thường.

Sự hiểu biết về nhu cầu của chính mình mà lại cần xem xét lại thì thật là điều trớ trêu. May thay, điều này có thể khiến chúng ta liên tưởng đến những ngộ nhận mang tính lịch sử của nhân loại trong lĩnh vực vật lý. Gần nhất, trước khi thuyết tương đối của Albert Einstein ra đời gần một thế kỷ qua, nhân loại đã thậm chí không thèm bàn đến tính xác định tuyệt đối của đại lượng thời gian trong mọi quy luật tự nhiên. Từ thuyết tương đối, chúng ta hiểu được rằng định luật Newton chỉ phát huy ở tốc độ khá chậm so với vận tốc ánh sáng và như vậy không thể là định luật phổ quát cho toàn vũ trụ. Nhưng điều quan trọng là từ đây thuyết quyết định luật mà cho rằng bằng tổ hợp những định luật vật lý nhất định chúng ta có thể xác định mọi trạng thái vũ trụ. Quan điểm này dường như không còn chỗ đứng khi Werner Heisenberg tìm ra nguyên lý bất định vào năm 1926.

Bộ não con người là một cấu trúc vật lý cao cấp nhất, chắc chắn sẽ phải tuân theo những quy luật vạn vật. Những thành tựu nghiên cứu bộ não gần đây cho thấy dù những thay đổi cấu trúc cứng của nó rất khó quan sát trong thời gian ngắn, sự vận động tư duy lại thay đổi với tốc độ ngoài những hình dung đã tồn tại.

Việc lý giải cho những quyết định đại chà trên thị trường giao dịch tập trung mật độ cao đi ngược lại với những quy luật kinh tế đã phát kiến có liên quan đến tính phản hồi của não bộ. Thuyết phản hồi của nhà đầu tư huyền thoại George Soros đã cố gắng diễn giải điều này. Như giải trình trong cơ học lượng tử, phép đo vị trí hạt cơ bản ở mọi cung bậc lượng tử đều tác động làm thay đổi vị trí của chính hạt cần đo. Tương tự, thuyết phản hồi cho rằng người ra quyết định giao dịch vừa là người quan sát lại vừa chính là người tham gia vào thị trường. Như vậy những quyết định đã bị tác động bởi cả hoàn cảnh và tri thức cá nhân của người ra quyết định, từ đó trở nên bất định.

Hay nói cách khác việc ứng dụng các quy tắc cụ thể để xác định giá cả tài chính là con đường vô vọng.

Tiếp đến, bàn về khối lượng giao dịch, một đại lượng mà lý thuyết kinh tế giờ này hoàn toàn không đề cập như một đại lượng tương tác trực tiếp. Bằng quan sát bản thân, tôi lại rất chú ý đến những tác động của nó đến các quyết định giao dịch trên thị trường tài chính tập trung.

Đầu tiên phải nhận thấy rằng chỉ với khối lượng giao dịch hiện thời thôi, nếu đối chiếu với nhu cầu sinh học của con người thì đã có một sự chênh lệch rất lớn. Sự hỗ trợ ngày càng đắc lực của công nghệ đã đẩy khối lượng giao dịch tăng với cấp số nhân. Với internet dung lượng vô hạn sắp tới thì không phải băn khoăn về công suất của hệ thống nữa. Vấn đề còn lại là khối lượng giao dịch sẽ tăng lên đến bao nhiêu, ngay cả khi dân số thế giới ngừng tăng, tức là nhu cầu tiêu dùng sinh học sẽ tăng rất chậm chạp. Có vẻ như rất khó hình dung khối lượng giao dịch sẽ đạt đến gần điểm vô hạn, nhưng hoàn toàn có thể đưa ra nhận định rằng nó sẽ bứt phá tới một con số khó tin. Như đã phân tích ở trên, khối lượng giao dịch trên thị trường tài chính tập trung được quyết định hầu hết xuất phát từ nhu cầu của não bộ, gần như rất ít chịu ảnh hưởng của nhu cầu sinh học. Quan điểm sức tưởng tượng của bộ não là vô hạn rất dễ được mọi người chấp nhận. Điều này cho thấy những quy luật kinh tế đã phát kiến dựa trên nhu cầu sinh học cơ bản sẽ rất trắc trở trong môi trường mật độ giao dịch vô cùng lớn.

Đến đây chúng ta quay về với Adam Smith, ông tổ của kinh tế thị trường. Vì là người cổ súy cho thương mại tự do theo tư tưởng của ông nên tôi không thể không trách móc sự yếu mềm trong mỗi con người chúng ta. Tuy nhiên, nhìn vào cả lịch sự phát triển kinh tế thị trường, buộc phải thừa nhận rằng, tư tưởng thị trường tự cân bằng đã không thể là một nguyên lý toàn diện trên thực tế. Lòng nhẫn nại của con người không đủ để vượt qua những tổn thất to lớn tại thời điểm khủng hoảng. Yếu tố cảm xúc đã đến lúc cần được xem xét như một thành tố tất yếu.

Sức chịu đựng sinh học và cảm xúc hữu hạn là tiền đề cho sự can thiệp của Chính phủ vào nền kinh tế. Chỉ có điều, việc can thiệp đó làm cho mong ước về việc thiết lập thị trường cạnh tranh hoàn hảo thêm xa vời. Vậy nếu không có được một thị trường hoàn hảo thì mãi các quy luật kinh tế đã phát kiến sẽ méo mó về mặt lý thuyết (vì trên thực tế chưa từng tồn tại một môi trường để phát huy).

Thêm nữa, trong điều kiện hoạt động được xem là bình ổn của các nền kinh tế, lý thuyết thị trường cạnh tranh hoàn hảo loại bỏ sự thao túng mà thực tế sự thao túng lại là một yếu tố không bao giờ thiếu. Không những thế nó biến đổi rất phù hợp với những tiến bộ của con người cả về mặt tự nhiên và xã hội. Đã đến lúc cần phải phát triển lý thuyết toàn diện với những điều kiện mới mà thừa nhận sự thao túng là một thành tố không tách rời.

Tôi đã đọc được một vài nghi vấn về học thuyết kinh tế toàn diện nhưng chưa tìm một công trình nghiên cứu sâu chuỗi thành các quan điểm này thành hệ thống. Không còn nghi ngờ đây là việc hệ trọng, đỏi hỏi tập trung nhiều công sức mà bản thân tôi cũng mới mon men lần đường. Tổng kết những nhận định trên đây tôi mạnh dạn đưa ra một số hướng nghiên cứu trước khi có thể định hình được một cách tiếp cận cụ thể nào đó ít nhất là cho bản thân.

Thứ nhất, kỷ nguyên khai sáng đã ghi dấu ấn với các phát minh lỗi lạc, trong đó có lý thuyết kinh tế thị trường mà nhân loại vẫn đang theo đuổi. Tuy nhiên, quy mô thị trường và sự tập trung của nó giờ đây đã nằm ngoài sức tưởng tượng của các nhà kinh tế học bấy giờ. Hoàn cảnh mới chỉ ra rằng, cần những nghiên cứu kinh tế cơ bản phù hợp trong môi trường hàng hóa giao dịch với mật độ lớn và cực lớn, trong điều kiện công nghệ hỗ trợ không giới hạn.

Điểm thứ hai, nhu cầu, đại lượng phổ biến nhất của kinh tế học đến giờ này và được cho là tác nhân ảnh hưởng lớn nhất đến các quyết định kinh tế, cần được xem xét theo cách tiếp cận đương đại. Với những tiến bộ vượt bậc ngày nay, không khó để phân tách các trạng thái nhu cầu. Ở hàm đơn giản thôi, ta có thể phân biệt khá rõ ít nhất là hai cung bậc có sự vận động rất khác nhau, nhu cầu sinh học là dễ kiểm soát, còn tham vọng của não bộ là vô cùng rộng lớn và bất định.

Điểm thứ ba, cần có những lập luận về trạng thái nguồn lực từ góc nhìn rộng, đặt năng lực sáng tạo đặc hữu của loài người là một tham số tất yếu. Sự tiến bộ của tri thức đã nới lỏng rất nhiều sự hình dung hữu hạn về nguồn lực. Quan niệm về nguồn lực dồi dào, thậm trí vô hạn cần được xem xét nghiêm túc trong kỷ nguyên gần.

Thay cho lời kết của bài viết, tôi xin nêu ra một ví dụ minh họa làm rõ hơn thực trạng kinh tế ngày nay, đó là bức tranh lịch sử y học trong kỷ nguyên khai sáng hơn 100 năm trước. Thời kỳ mà y học tạo ra cuộc cách mạng thay đổi căn bản việc điều trị

bệnh từ chữa bệnh thụ động theo triệu chứng sang chủ động phòng bệnh theo nguyên nhân!

Bắt đầu từ câu chuyện về lòng dũng cảm và nhân cách của cô nương Mary Wortley Montagu (1689-1762) khi đích thân cấy những hạt đậu nhiễm khuẩn đầu tiên vào cơ thể con trai 6 tuổi, tạo hệ kháng thể miễn dịch. Y tế dự phòng khởi xuất từ đó. Tiếp theo, bằng những phát kiến lỗi lạc của Louis Pasteur (1822-1895), Robert Kock (1843-1920) và một thế hệ các nhà vi trùng học đúc kết nên nguyên lý kháng thể vô tận của cơ thể người, sáng tạo ra vaccine phòng chống diệt bệnh từ gốc, từ đó thiết lập hệ thống y tế dự phòng trên quy mô cộng đồng. Từ đây ngành y thay vì chỉ tập trung chữa triệu chứng, đã thiết lập hệ thống đánh chặn, triệt tiêu nguyên nhân gây bệnh. Kinh tế học ngày nay cho chúng ta quan sát được triệu chứng khủng hoảng nhưng không chỉ ra được nguyên căn bệnh lý, bởi vậy các cuộc khủng hoảng vẫn cứ xếp hàng, nhân loại chờ để chữa mà vô kế phòng bị!

PHẦN II
HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA THÚC ĐẨY SỰ PHÁT TRIỂN CỦA NỀN KINH TẾ TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

TS. Dìu Đức Hà
Học viện Hành chính Quốc gia,
.

Cùng với các chính sách kinh tế khác, chính sách tài khóa (CSTK) là một công cụ trọng yếu giữ vai trò quyết định trong quản lý, điều tiết vĩ mô nền kinh tế trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam. Những năm qua, vai trò của CSTK đối với phát triển kinh tế - xã hội ở Việt Nam ngày càng được khẳng định một cách rõ ràng qua những kết quả đạt được của nền kinh tế như: kinh tế vĩ mô cơ bản ổn định, lạm phát được kiểm soát; tăng trưởng kinh tế được duy trì ở mức hợp lý. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được thì việc điều hành CSTK của chính phủ còn nhiều hạn chế, thiếu linh hoạt làm ảnh hưởng tới hiệu quả tăng trưởng và tính bền vững của nền kinh tế. Do đó, cần có những giải pháp để xây dựng chính sách này nhằm thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam.

1. Tác động của chính sách tài khóa đến nền kinh tế Việt Nam

1.1. Tác động của CSTK đến đầu tư toàn xã hội

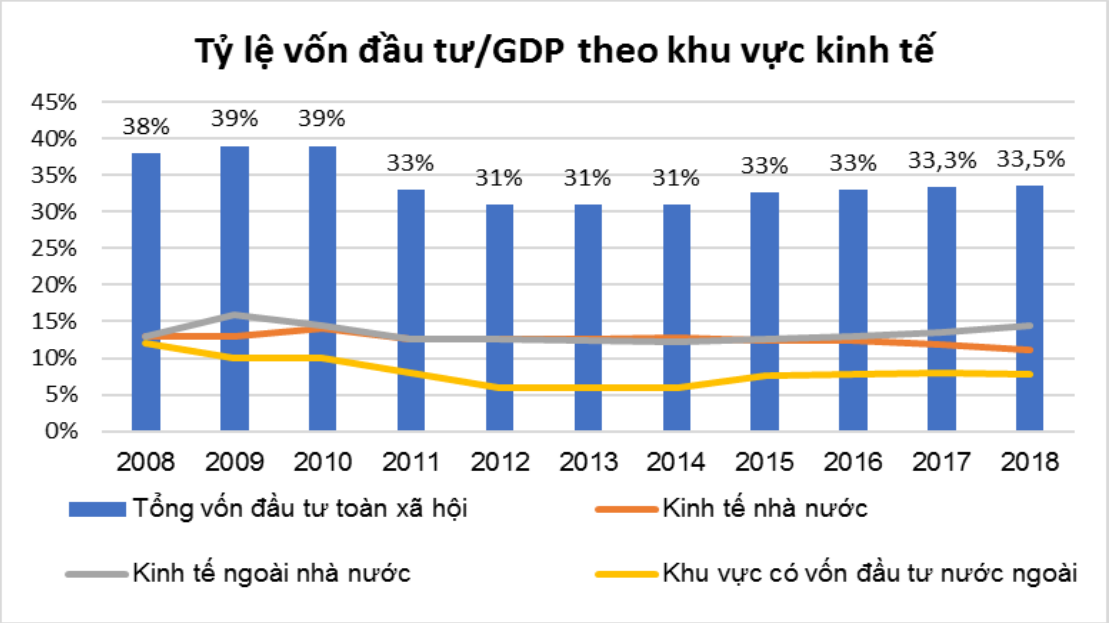
Trong năm 2008 - 2009, Chính phủ đã áp dụng CSTK mở rộng, kết hợp với chính sách tiền tệ mở rộng để kích thích nền kinh tế, giữ mục tiêu tăng trưởng cao. Theo đó, đã tăng đầu tư công qua các chương trình phát triển và trái phiếu Chính phủ. Tổng vốn đầu tư toàn xã hội năm 2008 -2009 luôn ở mức trên 38% GDP, trong đó vốn đầu tư từ khu vực kinh tế nhà nước chiếm tỷ trọng cao (trên 35% tổng vốn đầu tư toàn xã hội).

Trong giai đoạn này, có thể thấy rõ, cùng với sự mở rộng đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước, sự thu hút vốn đầu tư của nước ngoài, chính sách tiền tệ đã được mở rộng với mức tăng trưởng tín dụng kỷ lục trong hệ thống ngân hàng, một lượng tiền lớn được bơm ra thị trường. Các tổ chức, cá nhân kinh doanh có xu hướng mở rộng đầu tư và đặc biệt là đầu tư vào thị trường chứng khoán, bất động sản.

Qua biểu đồ 1, ta thấy: Tổng vốn đầu tư được duy trì ở mức cao năm 2010

và giảm mạnh từ năm 2011 đến nay. Việc áp dụng CSTK thắt chặt để kiềm chế lạm phát từ đầu năm 2008 đã có tác động nhất định.

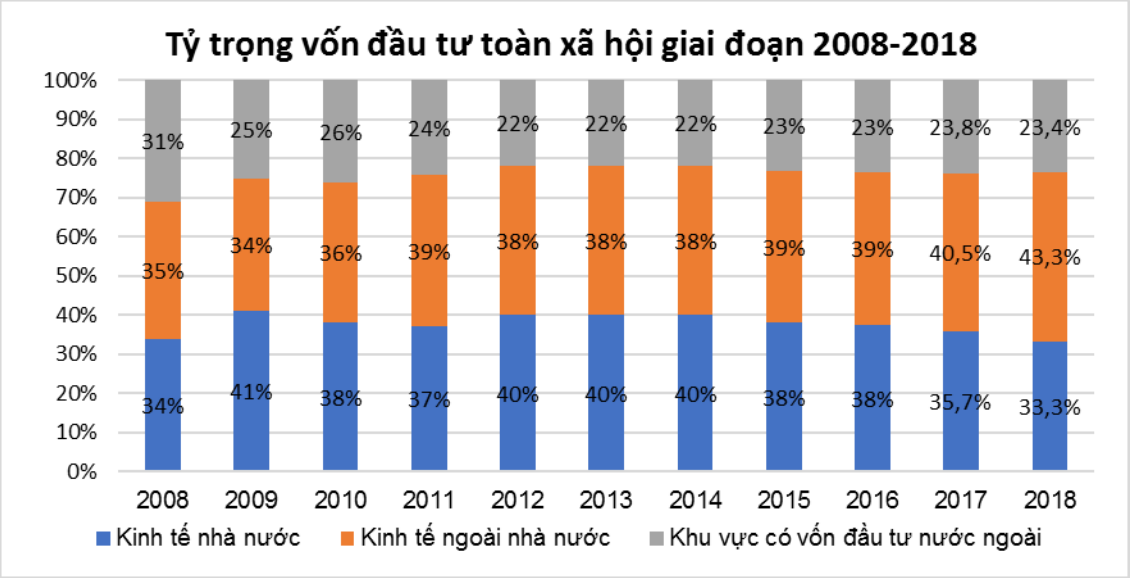
Biểu đồ 1. Tỷ lệ vốn đầu tư/GDP theo khu vực kinh tế giai đoạn 2008-2018



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Xét về cơ cấu vốn đầu tư, biểu đồ dưới đây cho thấy đầu tư từ khu vực nhà nước utrong năm 2008 chỉ chiếm 34%, thể hiện rõ CSTK được nhà nước điều hành theo hướng thắt chặt, cắt giảm đầu tư công.

Biểu đồ 2. Tỷ trọng vốn đầu tư toàn xã hội giai đoạn 2008-2018



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Tiếp đó, từ năm 2009, các gói kích thích kinh tế được sử dụng đã đưa vốn đầu tư khu vực nhà nước tăng trở lại (39% năm 2009) và sau đó, giữ ở mức vừa phải, khoảng trên 30% và duy trì khá ổn định từ năm 2010 đến năm 2018.

Qua biểu đồ 2, có thể nhận thấy: Trong giai đoạn 2008-2018, tỷ trọng đầu tư của kinh tế nhà nước khá ổn định nên đã tác động đến hai khu vực còn lại, đầu tư từ khu vực đầu tư nước ngoài và kinh tế ngoài nhà nước cũng giữ mức ổn định, góp phần giữ ổn định sản xuất, kinh doanh của các tổ chức, cá nhân trong nước, giữ thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản tránh được tình trạng bong bóng hoặc suy thoái trong thời điểm khó khăn của nền kinh tế đất nước.

1.2. Tác động của CSTK đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp

CSTK sử dụng công cụ thu, chi NSNN có tác động cả trực tiếp và gián tiếp tới hoạt động sản xuất kinh doanh và tiêu dùng của các tổ chức, cá nhân kinh doanh và các tầng lớp dân cư. Điều này thể hiện rõ trong giai đoạn 2007-2008, với việc nhà nước bơm lượng tiền lớn ra thị trường dẫn tới bong bóng bất động sản và chứng khoán, chỉ số VN-index đạt đỉnh vào tháng 03/2007, hầu hết các cổ phiếu trên sàn chứng khoán; hàng hóa trên thị trường bất động sản được giao dịch với mức giá cao hơn nhiều so với giá trị thực, gây áp lực lạm phát ảnh hưởng đến tâm lý người dân. Trước tình trạng lạm phát cao năm 2008, Chính phủ Việt Nam phải thực hiện các chính sách đồng bộ để kiềm chế lạm phát và nhằm ngăn chặn suy giảm kinh tế, duy trì tăng trưởng, bảo đảm an sinh xã hội. Tuy nhiên, biện pháp cắt giảm chi tiêu công đột

ngột đã gây cú sốc đối với nền kinh tế vốn đang tăng trưởng chủ yếu dựa vào đầu tư của Việt Nam, thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản đã sụt giảm kỷ lục: chỉ số điểm của thị trường chứng khoán giảm trên 65% so với cuối năm 2007; với thị trường bất động sản, chính sách thắt chặt tiền tệ đã khiến cho dòng vốn tín dụng dành cho bất động sản sụt giảm đột ngột, tình hình lãi suất tăng cao còn gây khó khăn cho nhiều khách hàng đi vay nợ để mua nhà. Như vậy, sau một thời gian tăng trưởng nóng, thị trường chứng khoán, thị trường bất động sản đã có sự điều chỉnh lớn, đưa giá trị của hàng hóa trở về gần với giá trị thực.

Cuối năm 2008 đầu năm 2009, hai gói kích thích kinh tế qui mô lớn với các nội dung: tăng chi đầu tư; tăng chi an sinh xã hội; giảm thuế. Theo số liệu thống kê, đã có trên 125.500 lượt doanh nghiệp và khoảng 937.000 đối tượng nộp thuế thu nhập cá nhân được hưởng các ưu đãi về chính sách thuế. Tổng số thuế miễn, giảm, giãn khoảng 20.000 tỷ đồng.

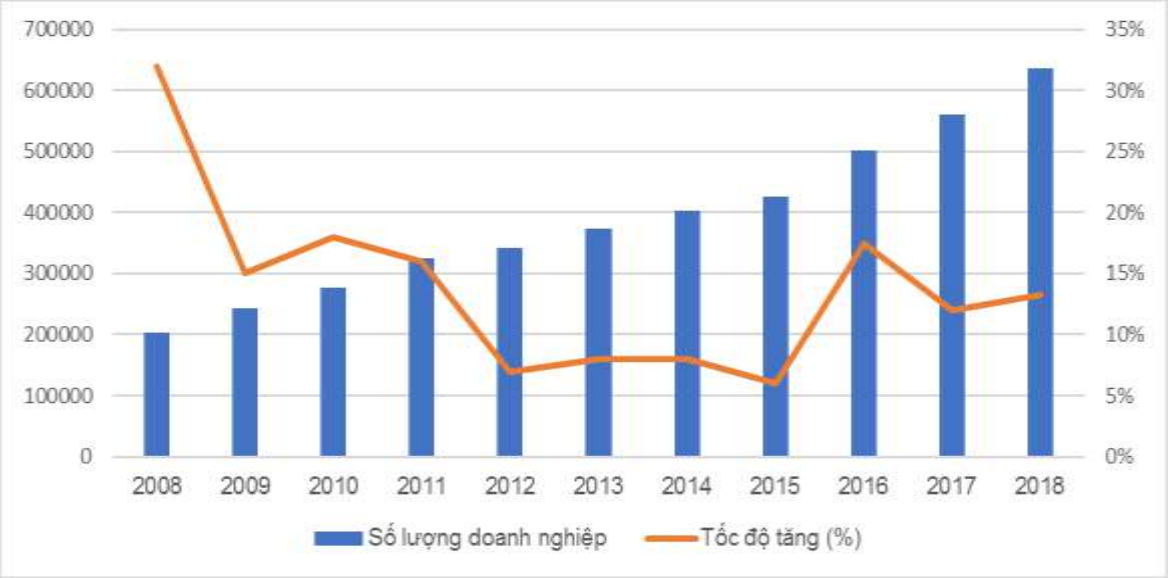
Việc tăng chi tiêu công kết hợp với giảm thuế để kích thích tiêu dùng và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh. Việc giảm thuế sẽ có tác động tăng phần để lại của các tổ chức, cá nhân trong nền kinh tế, kích thích đầu tư và tiêu dùng tăng, dẫn đến sản lượng tăng, từ đó tác động đến giá cả và sản lượng cân bằng. Bên cạnh đó, việc tăng chi tiêu cho các gói kích thích kinh tế có ý nghĩa tích cực trong nâng cao chất lượng cơ sở hạ tầng, thúc đẩy phát triển kinh tế, duy trì được mức tăng trưởng 5,3% - mức tăng trưởng khá cao sau khủng hoảng so với nhiều quốc gia trên thế giới.

Tiếp đó, Nghị quyết số 18/NQ-CP ngày 06/4/2010 về những giải pháp bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô và đạt tốc độ tăng trưởng kinh tế khoảng 6,5% trong năm 2010; Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 về các giải pháp chủ yếu nhằm tập trung kìm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội trong năm 2011; Nghị quyết số 01/NQ-CP ngày 03/01/2012 về việc tiếp tục ưu tiên kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô và Nghị quyết số 13/NQ-CP ngày 10/05/2012 (Nghị quyết 13) về một số giải pháp tháo gỡ khó khăn cho sản xuất - kinh doanh. Chính sách thu NSNN thực hiện miễn, giảm thuế đối với DNNVV, doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động; giảm tiền thuê đất phải nộp năm 2012; gia hạn nộp thuế thu nhập. Chi NSNN được quán triệt nguyên tắc triệt để tiết kiệm, cắt giảm, sắp xếp lại để bảo đảm hiệu quả. Chính sách miễn, giảm và giãn thuế đã được áp dụng từ 2011 và tiếp tục cho hỗ

trợ doanh nghiệp trong năm 2012, 2013 với quy mô khoảng 29.000 tỷ đồng bao gồm: (i) Gia hạn nộp thuế GTGT, thuế TNDN đối với một số doanh nghiệp; (ii) Giảm tiền thuê đất, miễn thuế môn bài năm 2012 đối với hộ đánh bắt hải sản và hộ sản xuất muối.

Năm 2013, trước tình hình kinh tế chưa có dấu hiệu phục hồi mạnh, thu NSNN khó duy trì được mức tăng như nhiều năm gần đây, CSTK chặt chẽ, linh hoạt tiếp tục được thực hiện thông qua việc triệt để tiết kiệm chi tiêu, song đồng thời là chính sách miễn, giảm thuế trong gói các giải pháp hỗ trợ doanh nghiệp tiếp tục thực hiện. Tại Kỳ họp thứ 5 (tháng 05-06/2013), Quốc hội đã sửa đổi một số điều của Luật Thuế TNDN và Luật Thuế GTGT nhằm miễn giảm thuế cho một số đối tượng để kích thích thị trường và giảm khó khăn cho doanh nghiệp. Áp dụng thuế suất TNDN là 22% từ tháng 01/2014 và 20% từ tháng 01/2016 để khuyến khích doanh nghiệp mở rộng đầu tư, giảm 50% thuế GTGT cho nhà giá thấp...

Biểu đồ 3. Số doanh nghiệp đang hoạt động sản xuất kinh doanh thời điểm 31/12, giai đoạn 2008-2018



Nguồn: Tổng cục thống kê

Số liệu thống kê về doanh nghiệp tại thời điểm cuối năm ở đồ thị trên cho thấy những tương quan nhất định giữa diễn biến của CSTK và số doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh.

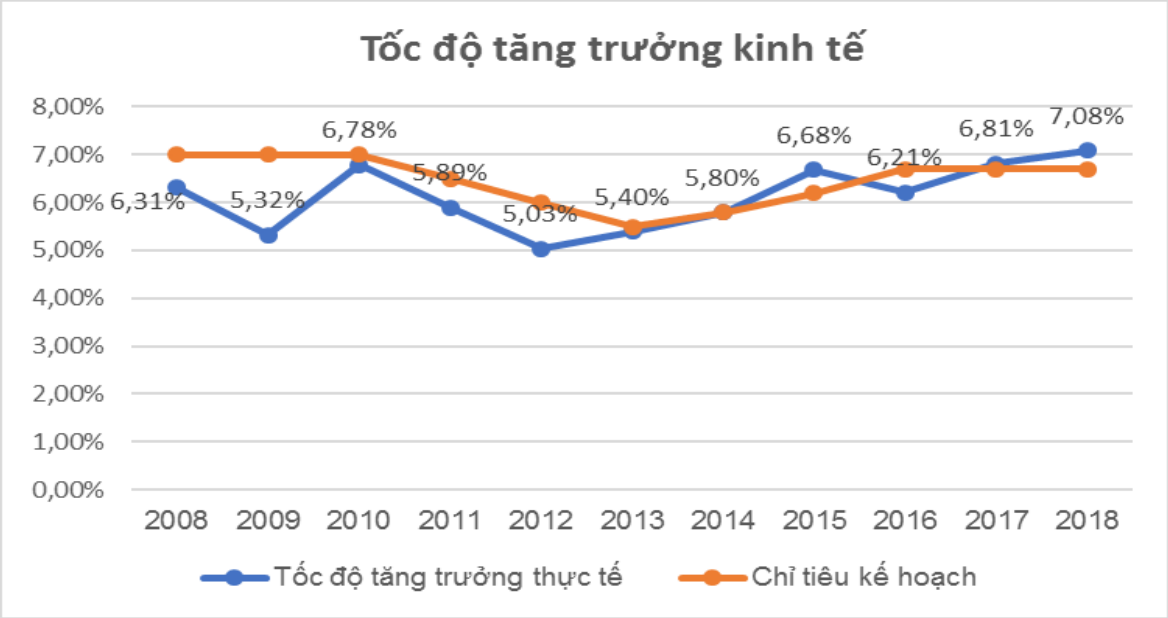
Qua biểu đồ 3 ta thấy, số lượng doanh nghiệp luôn ở xu hướng tăng, tuy nhiên, sau khủng hoảng, thời kỳ CSTK thắt chặt, tốc độ tăng thấp hơn. Từ năm 2011-

2013, mặc dù các chính sách miễn, giảm thuế, hỗ trợ sản xuất kinh doanh vẫn tiếp tục được áp dụng nhưng tốc độ tăng doanh nghiệp có xu hướng chậm lại, như vậy, có thể thấy CSTK chưa có tác dụng rõ rệt đến sự gia tăng, phát triển các doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh. Năm 2018, tình hình hoạt động của khu vực doanh nghiệp tư nhân có những chuyển biến tích cực khi số doanh nghiệp thành lập mới tăng kỷ lục (131.300 doanh nghiệp) trong khi số doanh nghiệp quay trở lại hoạt động là gần 34 ngàn doanh nghiệp, tăng 28,6% so với năm 2017.

1.3. Tác động của chính sách khóa đến tốc độ tăng trưởng kinh tế

Qua biểu đồ 4 cho thấy, trước tác động không thuận lợi từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và suy thoái kinh tế diễn ra từ năm 2008, gây ảnh hưởng lớn dẫn đến các *thị* trường xuất khẩu lớn bị ảnh hưởng, sức mua trong nước giảm, làm cho tốc độ tăng trưởng chậm lại. Từ năm 2008-2016, tăng trưởng GDP luôn thấp hơn 7% và ngày càng đi xuống, thấp khá xa so với chỉ tiêu kế hoạch 5 năm (tăng trưởng giai đoạn 2012-2016 từ 6,5-7%), đến giai đoạn 2017-2018, sau rất nhiều nỗ lực cải cách nền kinh tế của chính phủ, tăng trưởng GDP đã vượt chỉ tiêu tăng trưởng của năm lần lượt là 6,81% và 7.08%.

Biểu đồ 4. Tốc độ tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2008-2018



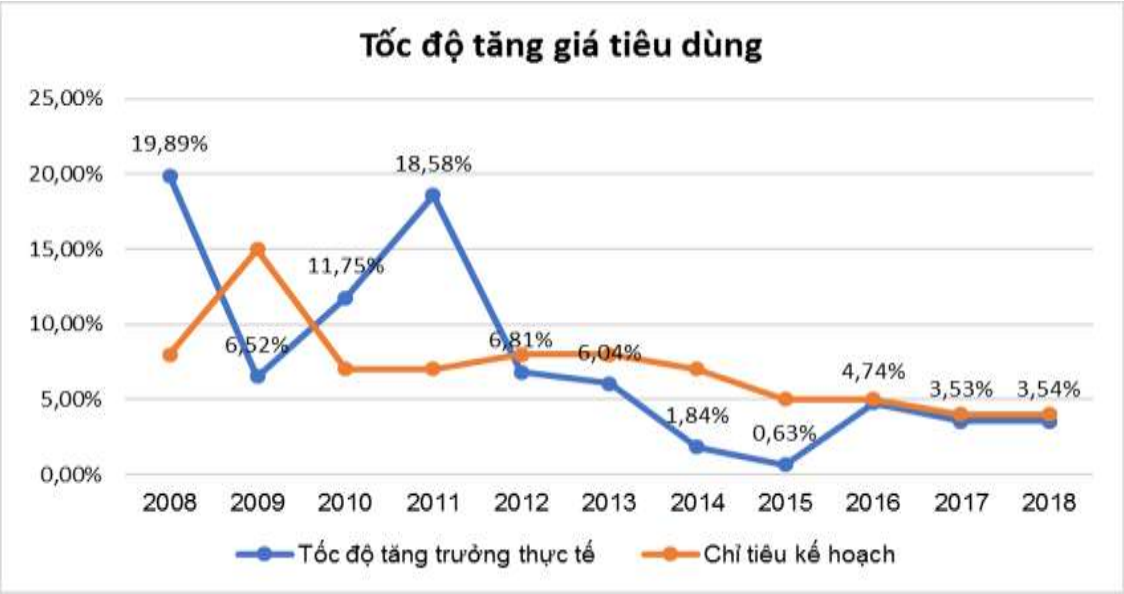
Nguồn : Tổng cục Thống kê.

1.4. Tác động của chính sách khóa đến chỉ số giá tiêu dùng

Trong giai đoạn 2008-2018, chỉ số giá tiêu dùng của Việt Nam có những

biến động đáng chú ý, đỉnh điểm của tốc độ tăng giá là ở thời điểm năm 2008, CPI lên tới gần 20% và duy trì ở hai con số năm 2010 và 2011. Biểu đồ 5 dưới đây cho thấy những biến động của chỉ số giá tiêu dùng ở nhiều năm đi ngược với mục tiêu kế hoạch đề ra.

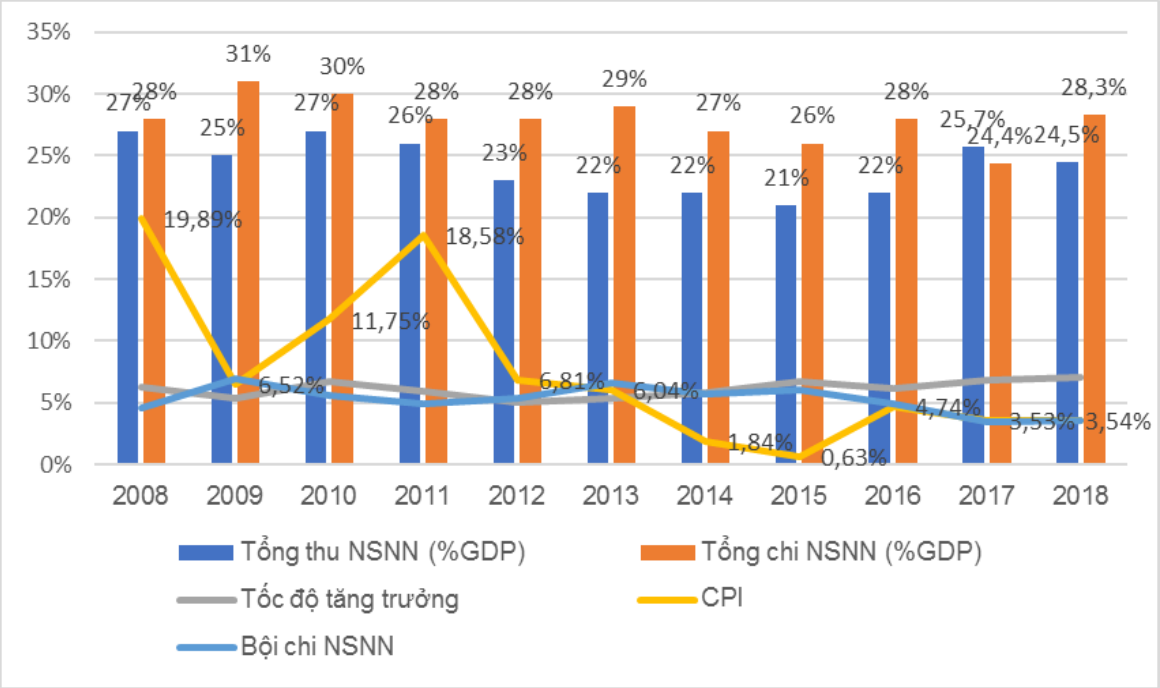
Biểu đồ 5. Chỉ số giá tiêu dùng giai đoạn 2008-2018



Nguồn: Tổng cục Thống kê

Chỉ từ năm 2012, khi CSTK và chính sách tiền tệ được thắt chặt để kiểm soát lạm phát, chỉ số giá tiêu dùng đã giảm, thấp nhất là năm 2014-2015 và tới giờ giữ ở mức ổn định một con số, song kèm theo đó là nguy cơ giảm phát, tăng trưởng tín dụng thấp, vốn đầu tư toàn xã hội suy giảm. Tới giai đoạn 2016-2018, chỉ số giá tiêu dùng đã ổn định và đạt được theo các chỉ tiêu đã đề ra.

Biểu đồ 6. Một số chỉ tiêu vĩ mô và NSNN giai đoạn 2008-2018



Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và tổng hợp của tác giả

Qua biểu đồ 6 ta thấy: Chỉ số lạm phát bùng nổ vào năm 2008 là hệ quả của CSTK nới lỏng trong những năm 2006-2007. Để kiềm chế lạm phát cao năm 2008, CSTK được thực hiện theo hướng kiểm soát chặt chẽ, tổng chi NSNN năm 2008 chỉ còn 28% GDP, điều này đã giúp lạm phát đã giảm từ 19,98% năm 2008 giảm xuống còn 6,5% năm 2009. Tuy nhiên, biện pháp cắt giảm chi tiêu công đột ngột đã gây cú sốc đối với nền kinh tế, thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản đã có những điều chỉnh lớn: với thị trường chứng khoán, mục tiêu cổ phần hóa và nhiều cuộc đấu giá thất bại, chỉ số điểm của thị trường chứng khoán giảm trên 65% so với cuối năm 2007; với thị trường bất động sản, chính sách thắt chặt tiền tệ đã khiến cho dòng vốn tín dụng dành cho bất động sản sụt giảm đột ngột, tình hình lãi suất tăng cao còn gây khó khăn cho nhiều khách hàng đi vay nợ để mua nhà.

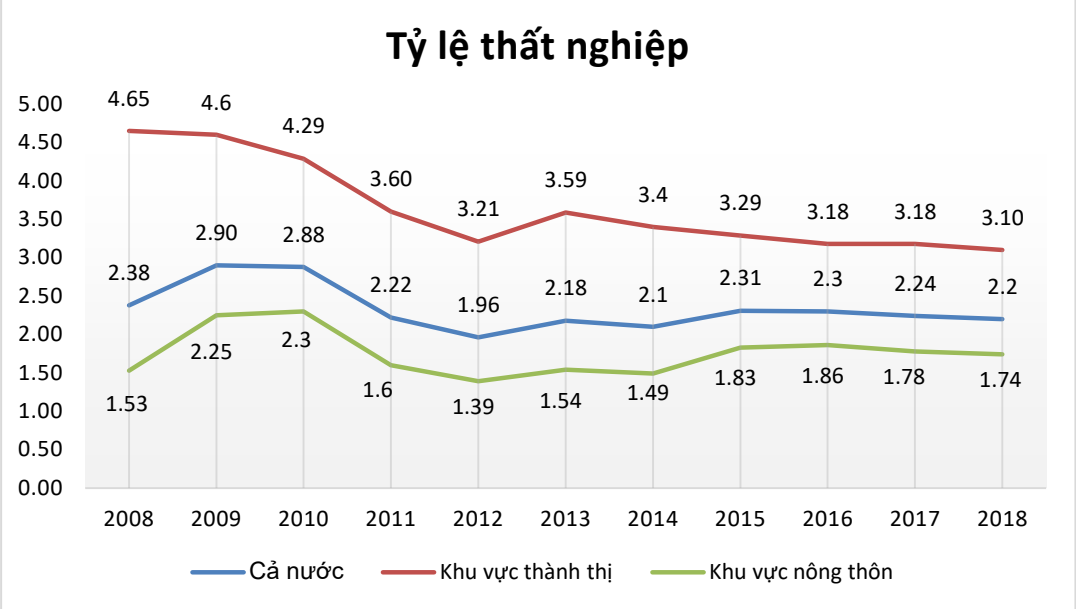
Cuối năm 2008, đầu năm 2010, Chính phủ đã thực hiện CSTK mở rộng với hai gói kích thích kinh tế thông qua tăng chi tiêu công kết hợp với giảm thuế để kích thích tiêu dùng và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh. Do nền kinh tế chưa thực sự ổn định, CSTK mở rộng tại thời điểm này lại tiếp tục đưa lạm phát tăng trở lại hai con số năm 2010, 2011. Một lần nữa, CSTK lại phải điều chỉnh chặt chẽ và thận trọng hơn, từ nửa cuối năm 2011 cho tới nay, CSTK được thực hiện chặt chẽ, linh hoạt. Tổng chi NSNN chiếm dưới 29% GDP, song bội chi NSNN vẫn ở mức cao do tổng thu NSNN đạt thấp so với giai đoạn trước. Với ưu tiên hàng

đầu là ổn định kinh tế vĩ mô và kiềm chế lạm phát, trong những năm gần đây, tốc độ tăng trưởng kinh tế có xu hướng tăng lên và đạt được những thành tựu nhất định.

1.5. Tác động của CSTK đến việc làm

Giai đoạn 2008-2018, chính sách an sinh xã hội đã được chú trọng, một số chính sách hỗ trợ, trợ cấp khó khăn cho các đối tượng chính sách đã được ban hành như nâng mức hỗ trợ đóng bảo hiểm y tế cho người thuộc hộ cận nghèo theo quyết định 797/QĐ-TTg; tăng mức chuẩn trợ cấp, phụ cấp ưu đãi cho người có công với cách mạng từ 876.000 đồng lên 1.110.000 đồng; chuyển vốn cho vay hộ đồng bào dân tộc thiểu số đặc biệt khó khăn, cho vay hộ đồng bào nghèo vùng Đồng bằng sông Cửu Long; tăng cường đầu tư cho lĩnh vực nông nghiệp, nông thôn và nông dân, theo đó, đầu tư từ khu vực nhà nước cho ngành nông nghiệp, lâm nghiệp và thủy sản có xu hướng tăng nhanh trong giai đoạn này.

Biểu đồ 7. Tỷ lệ thất nghiệp của lực lượng lao động trong độ tuổi



Nguồn: Tổng cục Thống kê.

Biểu đồ 7 cho thấy, trong cả giai đoạn 2008-2018, tỷ lệ thất nghiệp của lao động trong độ tuổi của Việt Nam ở mức cao trong giai đoạn thắt chặt, nhà nước cắt giảm đầu tư công (năm 2008-2009); có xu hướng giảm dần khi nhà nước thực hiện kích cầu và giữ ổn định khi áp dụng CSTK linh hoạt, chặt chẽ. Tuy nhiên, có thể thấy rằng, trong bối cảnh kinh tế trong nước nhiều khó khăn, đồng thời, chịu ảnh hưởng bất lợi từ khủng hoảng, suy thoái kinh tế thế giới, việc duy trì tỷ lệ thất nghiệp ở mức thấp

trong những năm qua đã là sự nỗ lực rất lớn trong điều hành CSTK.

Nhìn chung, những điều chỉnh về CSTK nêu trên có thể nói đã phù hợp với diễn biến tình hình kinh tế từng thời kỳ, tác động tích cực tới hoạt động sản xuất kinh doanh và đời sống các tầng lớp dân cư. Thông qua chính sách giảm thuế, khuyến khích doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh: đồng thời chi tiêu ngân sách cho các chính sách khuyến nông, khuyến lâm..., CSTK cũng có những tác động nhất định đến tình hình lao động, việc làm.

2. Đánh giá chung về CSTK Việt Nam giai đoạn 2008-2018

2.1. Những kết quả đạt được

Một là, CSTK đã cơ bản đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế, xã hội. CSTK ngày càng khẳng định vai trò quan trọng trong điều hành vĩ mô nền kinh tế. Cơ cấu kinh tế có xu hướng chuyển dịch tích cực khi tỷ trọng nông nghiệp đã giảm từ 15,34% năm 2017 xuống 14.57% năm 2018, khu vực dịch vụ tăng lên 41.17% năm 2018. Ổn định kinh tế vĩ mô năm 2018 tiếp tục được củng cố, lạm phát ở mức 3.54% so với tháng 12/2017, thị trường tiền tệ tích cực, tổng cầu và tổng cung cải thiện tốt hơn.

Hai là, chính sách thu NSNN từ thuế được đổi mới, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế trong tình hình mới. Chiến lược cải cách hệ thống thuế giai đoạn 2005 - 2010 đã có những thay đổi tích cực và căn bản, có quan hệ chặt chẽ với quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

Ba là, chính sách chi NSNN đã cơ bản đáp ứng được nhiệm vụ đặt ra. Chính sách chi NSNN đã có nhiều điều chỉnh, hàng năm chi đầu tư phát triển và chi cho con người được tăng lên, cơ sở hạ tầng ngày càng được hoàn thiện và nâng cao.

2.2. Những hạn chế, tồn tại

Một là, CSTK chưa phát huy được vai trò điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô. Ở nhiều thời điểm, CSTK được điều hành theo hướng mở rộng khi nền kinh tế tăng trưởng tốt do có nguồn lực lớn hơn từ thu NSNN. Ngược lại, xu hướng thắt chặt tài khóa khi nền kinh tế trong giai đoạn suy thoái, nguồn lực đầu tư sụt giảm do thu NSNN không đủ để đáp ứng.

Hai là, tình trạng bội chi NSNN diễn ra thường xuyên trong nhiều năm, cân đối NSNN chưa thực sự vững chắc. Chi NSNN hàng năm đều vượt cao so với dự toán, năm sau cao hơn năm trước, tốc độ tăng chi cao hơn tốc độ tăng thu. Đáng lo ngại hơn nữa là với mức chi cao như vậy, NSNN vẫn chưa giải quyết được nhu cầu chi tiêu tối

thiểu trong nước, để đáp ứng nhu cầu đầu tư phát triển, nhà nước đã phải phát hành TPCP huy động vốn.

Ba là, vấn đề quản lý thu NSNN chưa thực sự hiệu quả, hiện tượng trốn lậu thuế, đặc biệt là gian lận trong khấu trừ, hoàn thuế GTGT đang là hiện tượng rất phổ biến, thủ đoạn ngày càng tinh vi và xảo quyệt. Có những trường hợp doanh nghiệp trốn, lậu, chiếm đoạt tiền thuế lớn gây thiệt hại về nguồn thu cho ngân sách Nhà nước và tác động xấu đến hoạt động sản xuất kinh doanh và sự tăng trưởng của nền kinh tế.

Bốn là, còn nhiều bất cập trong quản lý chi NSNN, tình trạng vượt dự toán rất lớn trong khi qui trình quản lý NSNN tuân thủ hoàn toàn các bước, nguyên tắc chung của qui trình NSNN, thì vấn đề vượt và vượt nhiều so với dự toán lại là vấn đề kinh niên ở Việt Nam. Năm 2008 và 2009, chi vượt dự toán tới 19%, năm 2010, mức vượt giảm xuống 15,3% và từ năm 2011 là dưới 10%.

Năm là, hiệu quả sử dụng NSNN thấp, hiện tượng chi thiếu tập trung, thất thoát, lãng phí, hiệu quả thấp cũng là những hạn chế lớn trong giai đoạn này. Các giải pháp kích cầu cũng cho *phép* nhiều địa phương, bộ, ngành ứng trước dự toán lớn, tình trạng dàn trải trong phân bổ nguồn vốn đầu tư nhà nước vẫn khá phổ biến thể hiện ở số lượng các dự án được phê duyệt quá nhiều và nhiều dự án có tổng mức đầu tư lớn vượt khả năng cân đối của NSNN; dàn trải trong phân bổ nguồn lực và nợ đọng tràn lan dẫn đến hiệu quả sử dụng NSNN thấp, chỉ số ICOR cao.

Sáu là, cơ cấu chi NSNN chưa hợp lý. Tỷ trọng chi thường xuyên có xu hướng tăng rõ rệt trong hơn 10 năm qua, kéo theo việc giảm tỷ trọng chi đầu tư phát triển. Tỷ trọng chi thường xuyên (chi sự nghiệp) tăng nhanh về số tuyệt đối cũng như tỷ trọng so với thực tế chi NSNN cho thấy nguồn lực NSNN đã chú trọng *hơn* việc đầu tư cho con người và phúc lợi xã hội, thực hiện cải cách tiền lương cho các đối tượng hưởng lương từ ngân sách, thực hiện chính sách công chức nhà nước đối với cán bộ xã, phường, thị trấn, nhờ đó tăng mức thu nhập thực tế của những người hưởng lương, phụ cấp và trợ cấp từ ngân sách.

3. Xây dựng chính sách tài khóa thúc đẩy phát triển kinh tế trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam

3.1. Xây dựng chính sách thu ngân sách nhà nước

Để xây dựng có hiệu quả chính sách này, cần thực hiện những giải pháp cụ thể sau:

Một là, thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương thu ngân sách ở các cấp, ngành, địa phương và đơn vị. Duy trì ổn định mức huy động thu ngân sách nhà nước hàng năm trong giai đoạn từ nay đến năm 2020 khoảng 21-22% GDP. Trong bối cảnh Việt Nam ngày càng hội nhập kinh tế quốc tế sâu và rộng, việc thực hiện các cam kết quốc tế về giảm thuế quan sẽ ảnh hưởng trực tiếp đến số thu NSNN, đồng thời, thu từ dầu thô đang đứng trước khó khăn do giá dầu thế giới biến động giảm mạnh, tỷ lệ thu NSNN so GDP của Việt Nam giảm mạnh trong những năm gần đây. Đây là thực trạng báo động, đòi hỏi phải có biện pháp tăng cường đôn đốc thu nợ đọng thuế, thực hiện nghiêm minh quy định của pháp luật về thuế và tích cực khai thác nguồn thu để đáp ứng nhu cầu chi NSNN ngày càng lớn. Do đó, đề xuất duy trì mức huy động thu NSNN như trên để phù hợp với định, hướng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chiến lược tài chính đến năm 2020, đồng thời, đáp ứng nhu cầu chi NSNN.

Hai là, trong quản lý thu NSNN, với cơ chế tự khai, tự nộp đòi hỏi mức độ tuân thủ của người nộp thuế phải cao, đồng thời hệ thống kiểm tra, kiểm soát của các cơ quan phải được đổi mới để cảnh báo sớm, ngăn ngừa, phát hiện và xử lý những sai phạm gian lận trốn thuế. Thực tế đã cho thấy, công tác quản lý thuế còn lỏng lẻo... đặc biệt là tình trạng lợi dụng sự thông thoáng trong chính sách thuế để trốn, tránh thuế còn diễn ra phổ biến… Do đó, cần tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra định kỳ và đột xuất việc chấp hành thuế của các đối tượng chịu thuế; đồng thời, phối hợp quản lý thuế đối với các cấp chính quyền; nâng cao hoạt động giám sát của quần chúng nhân dân và các cơ quan chức năng đối với người thu thuế, tổ chức thu thuế để thực hiện xử lý nghiêm vi phạm theo quy định nhằm củng cố bộ máy thu thuế.

Ba là, đẩy mạnh cơ cấu lại thu, chi ngân sách, bảo đảm an toàn nợ công và tài chính quốc gia. Thực hiện đúng Luật NSNN, các luật về thuế, phí và lệ phí. Để bảo đảm nguồn thu của NSNN một cách vững chắc từ nay đến năm 2020, cần chú trọng nâng cao tỷ trọng thu nội địa phát sinh từ kết quả sản xuất kinh doanh lên khoảng 82% tổng thu NSNN.

Với mức tăng trưởng kinh tế ổn định, xu hướng thu từ hoạt động xuất, nhập khẩu giảm dần do thực hiện các cam kết, hiệp định quốc tế mà Việt Nam tham gia ký kết, trong bối cảnh giá dầu thô còn diễn biến phức tạp thì cơ cấu thu NSNN trong những năm tới theo kiến nghị trên đây là có thể khả thi, bảo đảm tính chủ động trong điều hành NSNN.

3.2. Xây dựng chính sách chi ngân sách nhà nước

Thứ nhất, thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương chi ngân sách ở các cấp, ngành, địa phương và đơn vị. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý tài chính, tài sản, quản lý đầu tư, quản lý nguồn vốn nhà nước. Đổi mới chính sách phân bổ nguồn lực thông qua lập và thực hiện kế hoạch tài chính - NSNN trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn.

Thứ hai, thực hành tiết kiệm chi tiêu trong khả năng của nền kinh tế, xác định tỷ trọng chi NSNN so với GDP hợp lý. **Chi NSNN nên duy trì ở** mức không quá 27% GDP. Trong giai đoạn 2008 – 2018, tỷ lệ chi NSNN có nhiều biến động: từ mức 28% GDP năm 2008 tăng lên mức kỷ lục 31% GDP năm 2009 và giảm còn 30% GDP năm 2010. Năm 2018, tổng chi NSNN vẫn còn trên 28% GDP. Tỷ lệ chi NSNN quá cao sẽ dẫn đến khả năng thiếu hụt nguồn lực do thu không đủ đáp ứng nhu cầu chi dẫn tới gia tăng bội chi và nợ công, khó tránh khỏi lạm phát và giảm hiệu quả tăng trưởng. Ngược lại, nếu tỷ lệ chi NSNN thấp sẽ không đủ nguồn lực tài chính để thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, đầu tư cho cơ sở hạ tầng, cung ứng hàng hoá, dịch vụ công và đảm bảo an sinh xã hội và ngược lại.

Thứ ba, về cơ cấu chi NSNN

Nếu xét trong dài hạn, trước áp lực dành ngân sách cho trả nợ có xu hướng tăng do những khoản vay giai đoạn 2011-2020 khá lớn, nhu cầu đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng lớn của Việt Nam. Trong những năm 2008 - 2009, cơ cấu chi NSNN là tương đối hợp lý với tỷ trọng chi thường xuyên khoảng 52-55% tổng chi NSNN, chi đầu tư phát triển trên 25%, bảo đảm nguyên tắc an toàn ngân sách (nguyên tắc vàng) là: bội chi NSNN không lớn hơn chi đầu tư phát triển; khi đó, thu từ kinh tế trong nước (thu nội địa) đủ để trang trải chi thường xuyên, chi trả nợ và một phần dành cho chi đầu tư phát triển. Song, trong những năm 2015, 2016, NSNN đã phải thực hiện đảo nợ, điều này cho thấy những khó khăn lớn trong cân đối.

Do đó, trong dài hạn, cần tính toán, điều chỉnh để hướng tới cơ cấu chi NSNN bảo đảm tính vững chắc trong cân đối tài khóa theo hướng giảm tỷ trọng chi thường xuyên và tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN. Tuy nhiên, không thể cắt giảm chi thường xuyên một cách đột ngột vì như vậy sẽ dẫn đến không đủ kinh phí đáp ứng nhiệm vụ của bộ máy nhà nước. Do đó, cần phải có lộ trình thực hiện, kết hợp với điều chỉnh chính sách thu và chi NSNN để thực hiện dần trong các

năm tiếp theo, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, cân đối NSNN tích cực, vững chắc, đảm bảo an ninh tài chính quốc gia. Trong đó, chi NSNN cần tiết kiệm triệt để đối với chi thường xuyên, cắt giảm những nhiệm vụ chi không cần thiết và kém hiệu quả.

Thứ tư, tăng cường quản lý, điều hành chi NSNN

- Thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương chi ngân sách ở các cấp, ngành, địa phương và đơn vị. Hoàn thiện hệ thống pháp luật về quản lý tài chính, tài sản, quản lý đầu tư, quản lý nguồn vốn nhà nước.

- Đổi mới chính sách phân bổ nguồn lực thông qua lập và thực hiện kế hoạch tài chính - NSNN trung hạn và kế hoạch đầu tư công trung hạn; tập trung vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước cho các dự án, công trình trọng điểm, quan trọng quốc gia; đảm bảo phân bổ và sử dụng nguồn vốn vào các ưu tiên chiến lược của nền kinh tế; đảm bảo vấn đề cân đối nguồn lực đầu tư của nhà nước; dành một phần thỏa đáng vốn ngân sách nhà nước để tham gia các dự án hợp tác công tư, vốn đối ứng ODA và kinh phí giải phóng mặt bằng.

- Cần xây dựng và đưa vào áp dụng quy trình về xác định, thẩm định, lựa chọn, phân bổ vốn đầu tư và thực hiện dự án đầu tư nhà nước một cách hợp lý, chặt chẽ và có hiệu quả; chỉ lựa chọn những dự án đáp ứng tiêu chí về hiệu quả kinh tế - xã hội; tập trung bố trí đủ vốn đầu tư thực hiện các dự án quan trọng, cấp bách đã được lựa chọn đầu tư.

- Thực hiện công khai hóa, minh bạch hóa thông tin về đầu tư; tăng cường thẩm quyền và năng lực của hệ thống giám sát đối với đầu tư công, khuyến khích và tạo điều kiện cho hoạt động giám sát của cộng đồng đối với các dự án đầu tư công, hoạt động đầu tư công; nâng cao trách nhiệm kiểm tra, thanh tra, giám sát trong đầu tư công....

Thứ năm, đối với chi thường xuyên

- Dành nguồn lực hợp lý cho khuyến khích phát triển giáo dục, đào tạo. Kết hợp hài hoà giữa chi ngân sách nhà nước cho giáo dục với xã hội hoá nhằm giảm bớt gánh nặng cho ngân sách nhà nước, đồng thời nâng cao chất lượng và hiệu quả của giáo dục, gắn quyền lợi được hưởng từ giáo dục với nghĩa vụ đóng góp cho giáo dục. Mặc dù có những cách hiểu khác nhau về xã hội hoá giáo dục, nhưng việc phát triển hệ thống giáo dục bằng các nguồn vốn khác nhau là yêu cầu khách quan của nền kinh tế thị trường hiện đại, họ khác về cơ bản so với chính sách giáo dục trong nền kinh tế kế

hoạch hoá tập trung với sự trông chờ chủ yếu vào ngân sách nhà nước. Chi ngân sách nhà nước cho giáo dục chủ yếu tập trung vào xây dựng kết cấu hạ tầng ngành giáo dục, hỗ trợ những học sinh thuộc gia đình có thu nhập thấp và có thể hỗ trợ thêm tiền lương cho những giáo viên ở những địa bàn kém phát triển kinh tế không thể đảm bảo mức thu nhập bằng cơ chế thị trường.

- Chi ngân sách nhà nước cho phát triển khoa học và công nghệ, phải căn cứ trên nhu cầu thiết thực của xã hội nói chung, đặc biệt là của nền kinh tế quốc dân về công nghệ mới, đồng thời gắn nghiên cứu với chuyển giao kết quả nghiên cứu. Do khoa học và công nghệ là yếu tố sản xuất ngày càng đóng vai trò quan trọng, nên chi ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ phải được xem xét dưới góc độ chi đầu tư chứ không phải là chi sự nghiệp. Theo quan điểm này, chi ngân sách nhà nước cho khoa học và công nghệ không có giới hạn trên hay giới hạn dưới của bản thân nó, mà phải là kết quả cân đối giữa khả năng của ngân sách nhà nước và nhu cầu thiết thực của quá trình phát triển kinh tế - xã hội. Có những hình thức ưu đãi hợp lý bằng các công cụ tài khoá cho các khoản đầu tư của doanh nghiệp cho phát triển công nghệ, Nhà nước cần hạn chế từng phần và tiến tới dỡ bỏ toàn bộ chính sách bảo hộ sản xuất và bảo hộ thị trường đối với doanh nghiệp, mà thay vào đó là trợ giúp công nghệ để các doanh nghiệp tự nâng cao chất lượng sản phẩm và năng lực cạnh tranh...

Thứ sáu, đối với nguồn vốn TPCP

Trong những năm qua, nguồn vốn TPCP có ý nghĩa rất thiết thực và quan trọng đối với phát triển kinh tế - xã hội ở nước ta. Các dự án, công trình hoàn thành đưa vào khai thác, sử dụng là những công trình quan trọng, góp phần hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội thiết yếu của quốc gia, đẩy mạnh xóa đói, giảm nghèo ở các tỉnh khó khăn. Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy còn nhiều tồn tại, hạn chế ở chương trình TPCP. Cụ thể là việc điều chỉnh tăng tổng mức đầu tư quá lớn ở hầu hết các dự án dẫn đến mất cân đối về nguồn vốn. Phân bổ vốn dàn trải, nhiều dự án đang triển khai phải cắt, giảm, giãn, hoãn tiến độ, chuyển đổi hình thức đầu tư, gây lãng phí nguồn lực. Cơ chế phân bổ vốn Trái phiếu Chính phủ chưa hợp lý, không có tiêu chí phân bổ cụ thể dẫn tới chưa thực sự công bằng, dễ tạo ra cơ chế "xin-cho"... Bên cạnh đó, chất lượng quy hoạch phát triển hạ tầng ở một số bộ, ngành và địa phương chưa cao, thiếu sự phối hợp, lồng ghép và phù hợp với khả năng kinh tế và cân đối nguồn lực. Vì vậy, để khắc phục những tồn tại trên, trong thời gian tới cần sớm có

cơ chế thống nhất, ổn định và tính toán kỹ thời điểm, thời gian, khối lượng trái phiếu phát hành. Đồng thời, tăng cường các biện pháp để không lãng phí nguồn lực, nhất là tăng cường kỷ luật, kỷ cương tài chính và hiệu quả sử dụng vốn.

3.3. Xây dựng chính sách cân đối NSNN

Một là, cần quy định chặt chẽ về mức bội chi ngân sách, trong giai đoạn 2020 chỉ nên ở mức dưới 5% GDP. Như đã đề cập ở phần giải pháp thu và chi ngân sách, với mức thu NSNN phấn đấu khoảng 21-22% GDP, chi NSNN khoảng 26-27% GDP thì bội chi NSNN vẫn phải duy trì 5% GDP. Đây vẫn là mức bội chi khá cao so với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, với nguồn lực thu NSNN có hạn, trong khi nhu cầu chi NSNN ngày càng tăng cao, nếu giảm chi NSNN lớn đồng nghĩa với việc phải thực hiện CSTK thắt chặt hà khắc, tiết kiệm tối đa các khoản chi tiêu của chính phủ. Điều này sẽ dẫn đến hệ quả là không có nguồn lực để khuyến khích kinh tế tăng trưởng hợp lý. Vì vậy, không thể giảm ngay bội chi NSNN, nhưng cần phải hạn chế bội chi dưới mức 5% GDP để giữ an toàn nợ công, an ninh tài chính quốc gia.

Hai là, tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả vốn vay, chỉ vay trong khả năng trả nợ; kiểm soát chặt khoản vay của chính quyền địa phương, doanh nghiệp nhà nước. Có cơ chế cảnh báo, giám sát tình trạng vay nợ và khả năng trả nợ; cơ chế kiểm soát việc cấp bảo lãnh Chính phủ, giảm đối tượng và hạn mức cấp bảo lãnh Chính phủ, chỉ xem xét cấp bảo lãnh vay trong nước đối với các dự án cấp bách, công trình trọng điểm quốc gia. Đồng thời, quy định cụ thể tiêu chí của từng khoản vay của Chính phủ, bảo lãnh Chính phủ và của chính quyền địa phương để tổng hợp vào nợ công của cả nước. Hoàn thiện cơ chế quản lý nợ chính quyền địa phương, bảo đảm tính cụ thể, đồng bộ, đặc biệt chú trọng khả năng trả nợ của NSĐP. Quy định cụ thể chính sách, điều kiện việc huy động vốn vay đối với từng cấp ngân sách theo chiến lược nợ dài hạn và các chương trình quản lý nợ trung hạn.

Ba là, xác định rõ hơn thẩm quyền, trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân trong huy động, quản lý, sử dụng vốn vay, nhất là trong trường hợp huy động sai mục đích, sử dụng không hiệu quả, quản lý thiếu chặt chẽ, thanh toán không đúng hạn. Xây dựng chế tài đủ mạnh đối với các trường hợp vi phạm quy định của Luật NSNN, Luật quản lý nợ công và các văn bản quy định về huy động vốn, sử dụng và trả nợ vốn vay.

Bốn là, bảo đảm an toàn nợ công và tài chính quốc gia. Thực hiện đúng Luật NSNN, các luật về thuế, phí và lệ phí. Thực hành tiết kiệm chi tiêu trong khả

năng của nền kinh tế. Tăng cường quản lý, sử dụng hiệu quả vốn vay, chỉ vay trong khả năng trả nợ; kiểm soát chặt khoản vay của chính quyền địa phương, doanh nghiệp nhà nước; không để phát sinh các khoản nợ xấu; bảo đảm các chỉ tiêu về nợ công trong phạm vi an toàn tại Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 8/11/2011 của Quốc hội về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015. Theo đó, mức trần nợ công giai đoạn 2011-2015 không quá 65%GDP. Trong giai đoạn trước mắt (2016-2020) và các năm tiếp theo, tác giả cho rằng, mặc dù nhu cầu chi tiêu là rất lớn, nhu cầu vay nợ còn tiếp tục tăng, nhưng nên tiếp tục quy định mức trần nợ công không quá 65% GDP để bảo đảm an ninh tài chính quốc gia.

Năm là, khắc phục tình trạng dàn trải cả trong huy động và sử dụng vốn vay, nhất là các khâu lựa chọn, thẩm định và phê duyệt quy hoạch, kế hoạch, thẩm định phê duyệt dự án đầu tư, thiết kế kỹ thuật, tổng dự toán, dự toán công trình, lựa chọn nhà thầu, quản lý tiến độ, chất lượng công trình. Chú trọng công tác chỉ đạo thực hiện các dự án, công trình sử dụng vốn vay.

Sáu là, tăng cường cập nhật và công khai minh bạch hóa thông tin về nợ công thông qua việc xây dựng hệ thống thông tin theo dõi, giám sát và đánh giá bền vững nợ công. Đồng thời, cải cách thủ tục hành chính, hiện đại hóa và nâng cao hiệu quả cơ quan quản lý nợ.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Phạm Thế Anh (2008), *Phân tích cơ cấu chi tiêu của Chính phủ và tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam,* Tạp chí Nghiên cứu Kinh tế, số 363.

2. Bộ Tài chính (2006 đến 2016), *Báo cáo NSNN hàng năm,* Tài liệu công khai NSNN của Bộ Tài chính, Trang online Bộ Tài Chính.

3. Bùi Nhật Tân (2015), *Tác động của Chính sách tài khóa đến phát triển kinh tế Việt Nam,* luận án TSKT, Học viện Tài chính.

4. Sử Đình Thành, Bùi Thị Mai Hoài và Mai Đình Lâm (2014), "*Chính sách tài khóa gắn với tăng trưởng kinh tế bền vững giai đoạn 2011-2020"* Tạp chí phát triển kinh tế, số 02-2014.

5. Ủy ban Kinh tế Quốc hội (2013), *Diễn đàn kinh tế mùa thu năm 2013, nỗ lực thực*

6. Trần Đình Toàn (2005), “Hoàn thiện hệ thống tài chính nhằm góp phần thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam giai đoạn 2006-2010” Luận án TSKT.

Robert Barro, Government Spending in a Simple Model of Endogenous, 1990

ĐỔI MỚI CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TẠI VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN HỘI NHẬP KINH TẾ QUỐC TẾ

TS. Mai Đình Lâm
Phân viện Học viện Hành chính Quốc gia tại Thành phố Hồ Chí Minh

Tóm tắt:

Trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế, các Quốc gia đều phải phải xây dựng chính sách nhằm đảm bảo kinh tế - xã hội phát triển ổn định, vững chắc trong bối cảnh còn nhiều khó khăn,... Đổi mới việc hoạch định và thực thi chính sách tài khóa trong quá trình hội nhập kinh tế quốc tế là vấn đề thu hút được sự quan tâm của đông đảo những người làm công tác quản lý tài chính, của các nhà khoa học và nghiên cứu. Bài viết phân tích thực trạng chính sách tài khóa của Việt Nam giai đoạn từ năm 2007 đến nay, từ đó đề xuất các giải pháp để đổi mới việc hoạch định và thực thi chính sách tài khóa trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu, rộng của Việt Nam.

Từ khóa: Đổi mới chính sách tài khóa, hội nhập kinh tế quốc tế.

1. Chính sách tài khóa của Việt Nam trong thời gian qua

Chính sách tài khóa là một công cụ của chính sách kinh tế vĩ mô được Chính phủ sử dụng để huy động, phân phối và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Từ năm 2007 đến nay, chính sách tài khóa được chia thành các giai đoạn rõ rệt 2007 - 2008, 2009 - 2010, 2011 - 2015, 2016 - 2018, gắn với bối cảnh thực tế của nền kinh tế.

Giai đoạn 2007 – 2008:

Đây là giai đoạn mà kinh tế thế giới nói chung và kinh tế Việt Nam nói riêng có nhiều biến đổi đáng kể. Trong giai đoạn này, Chính phủ Việt Nam đã thực hiện quyết liệt 8 nhóm giải pháp nhằm ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, tăng trưởng bền vững và thực thi chính sách an sinh xã hội mà Nghị quyết số 10/2008/NĐ-CP ngày 17- 4-2008 đã đề ra: Trong tháng 8-2008 đã có hai lần điều chỉnh giảm giá bán xăng và dầu hỏa, bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp và người sử dụng; tăng cường công tác thu ngân sách để bảo đảm nhiệm vụ được giao, kết hợp với việc rà soát nợ đọng thuế, chống thất thu; tiếp tục rà soát lại chi ngân sách, yêu cầu các bộ, ngành, địa phương cắt giảm, đình hoãn các dự án

đầu tư chưa thực sự cấp bách và dự án đầu tư không có hiệu quả; không tăng chi ngoài dự toán, dành nguồn kinh phí cho bảo đảm an sinh xã hội; xem xét điều chỉnh giảm mức thuế xuất khẩu, nhập khẩu nhằm bình ổn thị trường, hạn chế nhập siêu...

Nhờ những chính sách tài khóa quyết liệt trên của Chính phủ mà kinh tế Việt Nam đã có kết quả tích cực. Những biện pháp điều hành của Chính phủ đã phát huy hiệu quả bước đầu. Tuy nhiên, nền kinh tế còn đối mặt với nhiều thách thức đòi hỏi Chính phủ phải có những điều hành quyết liệt hơn nữa bảo đảm ngăn chặn đà suy giảm, ổn định kinh tế vĩ mô, hướng tới mức tăng trưởng cao hơn.

Giai đoạn từ năm 2009 đến 2010:

Trong bối cảnh kinh tế toàn cầu suy thoái, kinh tế trong nước đang đối mặt với nhiều khó khăn và chịu ảnh hưởng sâu sắc bởi thị trường Việt Nam có độ mở cao (xuất, nhập khẩu trên 150% GDP); khu vực FDI tuy chỉ chiếm trên 27% tổng đầu tư xã hội, nhưng luôn đạt từ 55% đến 70% tổng kim ngạch xuất, nhập khẩu, nên sau khi khủng hoảng nổ ra, thị trường xuất khẩu và đầu tư thế giới giảm sút đột ngột, nền kinh tế Việt Nam đã lập tức rơi vào suy giảm, từ mức tăng trưởng trên 7% (năm 2008) xuống còn 3,1% vào quý I-2009. Giá một số mặt hàng xuất khẩu chính giảm mạnh, như giá gạo trong tháng 10-2009 giảm tới 20%; cà phê giảm tới 34,5%; cao su giảm gần 50%,... Một vấn đề nữa là, với quy mô nền kinh tế còn nhỏ, xuất phát điểm thấp nhưng đã hội nhập sâu, rộng vào khu vực và thế giới trên tất cả các cấp độ, kèm theo đó, trong năm 2008 và 2009, thiên tai, dịch bệnh lại liên tiếp xảy ra với cường độ và mức độ lớn. Đời sống nhân dân gặp nhiều khó khăn, lạm phát tăng, thất nghiệp cao,... Nền kinh tế yếu đi, các doanh nghiệp rơi vào tình trạng suy kiệt. Một số doanh nghiệp bị phá sản, số còn lại liên tục gặp khó khăn.

Cùng với xu hướng chung của thế giới, Chính phủ đã thực hiện các biện pháp điều hành quyết liệt nhằm chặn đà suy giảm kinh tế, ổn định vĩ mô và hướng tới tăng trưởng bền vững. Một trong những giải pháp chủ yếu là Chính sách tài khóa mở rộng, gồm các gói kích cầu. Gói kích cầu thứ nhất đã được triển khai nhằm hỗ trợ lãi suất khoảng 17.000 tỉ đồng, gói kích cầu thứ hai, với tổng nguồn vốn khoảng 8 tỉ USD, hỗ trợ lãi suất trong trung và dài hạn nhằm kích cầu đầu tư, phát triển sản xuất. Ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô và tạo việc làm, đây là hai điều quan trọng nhất thể hiện khá rõ vai trò của Nhà nước thông qua các gói kích cầu. Việc thực hiện một cách linh hoạt và đồng bộ các chính sách tài khóa và các chính sách

vĩ mô khác đã giúp nền kinh tế Việt Nam vượt qua khủng hoảng và tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2009 đạt 5,3%, tỷ lệ lạm phát đã giảm còn 6,88% (từ 23% năm 2008), thị trường chứng khoán và các hoạt động dịch vụ tài chính, ngân hàng được phục hồi từng bước.

Năm 2010, kinh tế nước ta đã khắc phục được đà suy thoái nhưng vẫn tiềm ẩn nhiều yếu tố gây bất ổn vĩ mô. Yếu tố bất ổn dễ nhận thấy nhất là nguy cơ lạm phát cao quay trở lại do độ trễ của lượng cung tiền khá lớn được Nhà nước bơm vào thị trường trong các năm 2008 - 2009 để thực hiện các giải pháp phục hồi tăng trưởng kinh tế. Tiếp đến là nguy cơ thâm hụt cán cân thanh toán, mà một trong những nguyên nhân chủ yếu là do tình trạng nhập siêu. Trong năm 2008, quy mô nhập siêu của nước ta lên tới 17,5 tỉ USD, và năm 2009 nhập siêu khoảng 12 tỉ USD. Cùng với nguy cơ tái lạm phát cao, nếu tỷ lệ nhập siêu tiếp tục tăng cao trong năm nay sẽ dẫn đến tình trạng lạm phát kép, tức là vừa lạm phát trong nước, vừa nhập khẩu lạm phát. Một rủi ro tiềm ẩn khác trong chính sách tiền tệ là tính thanh khoản của các ngân hàng thương mại tại thời điểm này đang được cho là có vấn đề, do các ngân hàng thương mại có thể chạy đua nâng cao lãi suất để huy động vốn.

Vì vậy, Chính phủ đã kiên trì thực hiện 6 nhóm giải pháp đồng bộ cùng với gói kích cầu thứ hai để nâng cao hiệu quả đầu tư, trong đó, tập trung vốn đầu tư cho phát triển các dự án, công trình có hiệu quả, hoàn thành đưa vào sử dụng sớm trong năm 2010 - 2011, thay vì mở rộng đầu tư trong bối cảnh khan hiếm vốn, tỷ lệ vốn đầu tư trên GDP cao và hệ số ICOR cao. Để thực hiện tốt các mục tiêu này, Chính phủ đã chọn lọc hơn khi triển khai gói kích thích kinh tế bổ sung, chỉ ưu tiên hỗ trợ những ngành, lĩnh vực trực tiếp sản xuất tiêu thụ trong nước và đẩy mạnh xuất khẩu. Ngoài ra, gói kích thích kinh tế bổ sung đặt trọng tâm vào chính sách tài khóa (chính sách thuế, tài chính, ngân sách...) và cải cách hành chính nhằm làm cho chính sách dễ đi vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Giai đoạn 2011 - 2015:

Giai đoạn 2011-2015, chính sách tài khóa đã được điều chỉnh theo hướng thắt chặt chi tiêu, cơ cấu lại các khoản chi, đặc biệt là chi đầu tư công. Trong khi đó, chính sách thuế được thực hiện theo hướng miễn, giảm, gia hạn một số sắc thuế nhằm tháo gỡ khó khăn cho sản xuất kinh doanh, hỗ trợ thị trường.

Thực hiện chủ trương thắt chặt chi tiêu công, giai đoạn 2011-2015, chi thường xuyên mặc dù vẫn có xu hướng tăng nhưng được kiểm soát theo hướng không tăng chi cho các

chính sách mới mà chỉ tăng do tăng quy mô các khoản chi và tăng chi nhằm đảm bảo an sinh xã hội trong bối cảnh nền kinh tế gặp nhiều khó khăn. Tốc độ tăng chi thường xuyên sau khi tăng từ 24% năm 2011 lên 29% năm 2012 đã giảm xuống còn 15% năm 2013. Ước thực hiện năm 2014, chi thường xuyên tăng 4% so với năm 2013, năm 2015 tăng 8% so với ước thực hiện năm 2014. Bên cạnh đó, thực hiện chủ trương tái cơ cấu đầu tư công và Chỉ thị số 1792/CTTTg ngày 15/10/2011 về tăng cường quản lý đầu tư từ vốn NSNN và vốn trái phiếu Chính phủ (TPCP), tốc độ tăng chi đầu tư từ NSNN cũng đã giảm mạnh trong giai đoạn này. Sau khi tăng 29% năm 2012, sang năm 2013 chi đầu tư từ NSNN giảm 20% so với năm 2012, sau đó giảm tiếp 21% năm 2014, tuy nhiên năm 2015 lại tăng 15% so với năm 2014. Tính chung, tổng chi NSNN năm 2011 và 2012 tăng lần lượt 21% và 24%, sau đó tốc độ tăng chi giảm dần ở mức 3% năm 2013, 6% năm 2014 và năm 2015 tăng 7%.

Giai đoạn 2016 - 2018:

Năm 2016, trên cơ sở các Nghị quyết của Quốc hội, Chính phủ đã ban hành nhiều chính sách, đề ra nhiều giải pháp để chỉ đạo, điều hành, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, tổng thu ngân sách cơ bản đạt dự toán để bố trí nguồn lực cho các nhiệm vụ chi.

Tuy nhiên, việc thực hiện một số nội dung liên quan đến chính sách tài khóa năm 2016 chưa thực sự hiệu quả; cơ cấu thu ngân sách chưa bền vững, chủ yếu tăng thu từ tài nguyên và đất đai; tỷ trọng các khoản thu, chi NSNN còn khoảng cách khá xa so với mục tiêu phấn đấu giai đoạn 2016-2020.

Theo đó, loại trừ khoản vượt thu viện trợ, tiền sử dụng đất ghi thu - ghi chi cho các dự án để chi cho mục tiêu thì ngân sách trung ương hụt thu cân đối 1.398 tỷ đồng và không có nguồn để thưởng vượt thu cho 7 địa phương. Đồng thời, nếu không có khoản tăng thu sử dụng đất từ sắp xếp, xử lý nhà đất của các cơ quan Trung ương đạt 9.262 tỷ đồng nộp vào NSNN để bù đắp thì thực chất ngân sách trung ương hụt 10.660 tỷ đồng và chỉ đạt 98,21% dự toán. Việc cơ cấu lại chi ngân sách chậm nên tỷ trọng chi thường xuyên/tổng chi NSNN có xu hướng tăng (chi thường xuyên năm 2015 chiếm 62,3% tổng chi NSNN nhưng năm 2016 tăng lên mức 63,3%).

Chất lượng công tác dự báo còn hạn chế, việc tính toán các yếu tố phát sinh ảnh hưởng tới nguồn thu trong năm chưa đảm bảo dẫn đến việc lập và giao dự toán thu chưa sát thực tế, gây bị động trong điều hành ngân sách của cả Trung ương và địa phương. Việc xác

định và hoàn Thuế Giá trị gia tăng (GTGT) chưa kịp thời làm ảnh hưởng đến quyền và lợi ích hợp pháp của người nộp thuế và làm cho việc xử lý hụt thu NSTƯ không phù hợp, tăng thêm bội chi NSNN. Bên cạnh đó, tình trạng kê khai thiếu thuế vẫn diễn ra phổ biến tại các đơn vị được kiểm toán.

Đến năm 2017, năm đầu tiên triển khai nhiều nghị quyết của Trung ương (như Nghị quyết 05-NQ/TW, Nghị quyết 07-NQ/TW…) và các quy định pháp luật tài chính ngân sách mới (như Luật Ngân sách nhà nước (NSNN) 2015, Luật Phí và lệ phí 2015…), cùng với việc triển khai thực hiện các kế hoạch 5 năm giai đoạn 2016 - 2020 như: Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế, Kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia, Kế hoạch đầu tư công trung hạn… với trọng tâm là nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động và sức cạnh tranh của nền kinh tế, thực hiện cơ cấu lại NSNN, quản lý nợ công để đảm bảo bền vững nền tài chính quốc gia.

Theo đó, ngay từ đầu năm 2017, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết 01/NQ-CP ngày 1/1/2017 về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện Kế hoạch phát triển Kinh tế - xã hội (KT-XH) và dự toán NSNN; Nghị quyết 70/NQ-CP ngày 3/8/2017 những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu đẩy nhanh tiến độ thực hiện và giải ngân kế hoạch vốn đầu tư công; Chỉ thị 14/CT-TTg về nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu thúc đẩy tăng trưởng ngành, lĩnh vực nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế và nhiệm vụ tài chính NSNN. Theo đó, chính sách tài khóa năm 2017 được thực hiện theo hướng thận trọng, chặt chẽ, tiếp tục tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia gắn với 3 đột phá chiến lược. Cụ thể:

Thu NSNN: Tập trung rà soát, hoàn thiện thể chế, chính sách nhằm sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới cho phù hợp với tình hình thực tế. Bên cạnh đó, đẩy mạnh công tác quản lý thu trên cơ sở tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra thuế, chống thất thu thuế, góp phần cải thiện môi trường kinh doanh nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế.

Chi NSNN: Thực hiện chi NSNN tiết kiệm, chặt chẽ, hiệu quả gắn với thực hiện cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công an toàn, bền vững. Trong điều hành chi NSNN, thực hiện tiết kiệm triệt để các khoản chi thường xuyên, đảm bảo hợp lý, hiệu quả, tiết kiệm; Đẩy mạnh cải cách hành chính trong quản lý chi NSNN, quản lý chặt chẽ và hạn chế tối đa việc ứng trước dự toán NSNN và chi chuyển nguồn sang năm sau. Các địa phương chủ động sắp

xếp điều chỉnh nhiệm vụ chi NSNN phù hợp với khả năng thu ngân sách địa phương, nhất là các khoản chi đầu tư phát triển gắn với tiến độ một số nguồn thu tập trung cho đầu tư (thu tiền sử dụng đất, xổ số kiến thiết…). Tăng cường công tác kiểm soát thanh toán vốn đối với các dự án đầu tư từ nguồn NSNN và nguồn trái phiếu chính phủ (TPCP).

Trong năm 2018, thu cân đối NSNN đạt 1.422,7 nghìn tỷ đồng, vượt 103,5 nghìn tỷ đồng, tăng 7,8% so dự toán, tăng 64,3 nghìn tỷ đồng so số báo cáo Quốc hội, tỷ lệ động viên vào NSNN đạt 25,7% GDP, riêng thuế và phí là 21,1% GDP (mục tiêu giai đoạn 2016 - 2020 tương ứng là 23,5% GDP và 21% GDP). Trong đó, thu ngân sách trung ương ước đạt 104,3% so dự toán, thu ngân sách địa phương về tổng thể đạt 112,5% so dự toán, chủ yếu do vượt thu tiền sử dụng đất; tuy nhiên, do không bù trừ được giữa các địa phương, nên không kể tiền sử dụng đất và thu xổ số kiến thiết, vẫn còn một số địa phương giảm thu cân đối ngân sách địa phương.

So với dự toán, có 9/17 khoản thu, sắc thuế đạt khá, trong đó một số khoản thu đã hoàn thành dự toán như: Tiền sử dụng đất ước đạt 125,8%; tiền thuê đất ước đạt 137,3%; thu từ cấp quyền khai thác khoáng sản, tài nguyên nước ước đạt 129,3%; thu khác ước đạt 120,9%; thu từ xổ số ước đạt 99,9%. Có 4/17 khoản thu đạt thấp (dưới 88%), trong đó có một số khoản thu lớn đạt rất thấp như: Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ước đạt 82,5%; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ước đạt 75,6%; thuế bảo vệ môi trường (BVMT) ước đạt 86,5%...

So với năm 2017, có 14/17 khoản thu, sắc thuế có tăng trưởng như: Thu từ khu vực DNNN tăng 5,8%; khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tăng 13,1%; khu vực ngoài nhà nước tăng 19,3%; thuế thu nhập cá nhân tăng 21,5%; lệ phí trước bạ tăng 15%; phí, lệ phí tăng 2,5%; tiền thuê đất tăng 30,2%; tiền sử dụng đất tăng 9,3%...

Do có độ trễ trong thanh toán, giá dầu tháng 11 vẫn đạt mức 78 USD/thùng và bình quân từ đầu năm đạt khoảng 74,5 USD/thùng, tăng 24,5 USD/thùng so với giá xây dựng dự toán. Thu ngân sách từ dầu thô ước vượt dự toán.

Qua các năm, số thu NSNN giảm phụ thuộc vào các nguồn thu không mang tính bền vững như thu từ dầu thô, cũng như thu từ hoạt động xuất - nhập khẩu. Cụ thể, tỷ trọng thu từ thuế, phí tăng từ 89,5% năm 2017 lên 90,8% năm 2018.

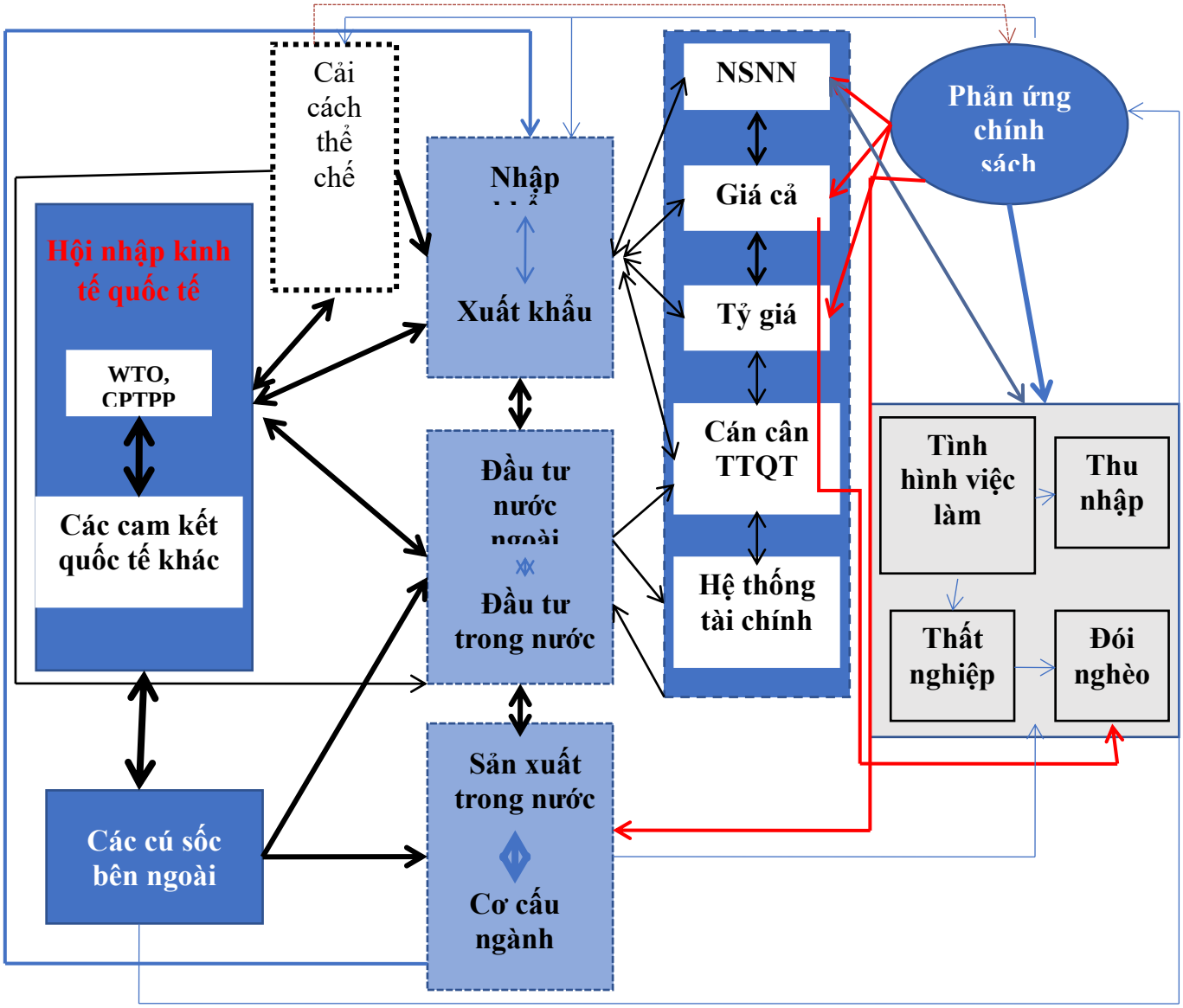
Chi NSNN năm 2018 đạt khoảng 1.562,4 nghìn tỷ đồng, tăng 2,57% so dự toán, tăng 6,8% so cùng kỳ năm 2017. Điểm sáng trong chi NSNN là tốc độ tăng chi ngày một giảm dần, năm 2012 là 13%; năm 2013 là 10,3%; giảm mạnh năm 2017 và chỉ tăng 6,8% năm 2018. Trong đó, chi đầu tư phát triển đạt khoảng 418,7 nghìn tỷ đồng, tăng 14,5%; chi thường xuyên đạt 1.104,8 nghìn tỷ đồng, tăng 20,5% theo đúng dự toán và tiến độ thực hiện của các đơn vị sử dụng ngân sách, thực hiện tăng lương tối thiểu cho các đối tượng hưởng lương từ NSNN (từ 1,3 triệu đồng lên 1,39 triệu đồng/tháng), tăng lương hưu và trợ cấp ưu đãi cho các đối tượng có công thêm khoảng 7% từ ngày 01/7/2018 theo nghị quyết của Quốc hội và Nghị định số 72/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2018 của Chính phủ; đáp ứng kịp thời các nhiệm vụ đảm bảo quốc phòng, an ninh, thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội.

Qua phân tích ở trên, chính sách tài khóa của Việt Nam giai đoạn từ năm 2007 đến nay đã đạt được những kết quả nhất định, tuy nhiên việc hoạch định và thực thi chính sách tài khóa cần được đổi mới trong thời gian tới nhằm giữ ổn định kinh tế vĩ mô, tạo ra tăng trưởng bền vững và hội nhập kinh tế quốc tế thành công.

2. Một số giải pháp nhằm đổi mới chính sách tài khóa trong bối cảnh hội nhập kinh tế của Việt Nam

Hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng của Việt Nam gắn liền với các hiệp định đa phương và song phương sẽ có tác động đến quá trình hoạch định và thực thi chính sách vĩ mô nói chung, cũng như chính sách tài khóa nói riêng.

Khung khổ phân tích tác động của việc hội nhập kinh tế quốc tế đối với nền kinh tế Việt Nam[12]



Với khung khổ chính sách tác động từ quá trình hội nhập như trên, đổi mới quá trình hoạch định và thực thi chính sách chính sách tài khóa để đáp ứng với tác động từ quá trình hội nhập kinh tế quốc tế trong thời gian tới là hết sức quan trọng. Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững có nêu ra mục tiêu: "*Đổi mới công tác quản lý tài chính - ngân sách nhà nước phù hợp với thông lệ và*

[12] Bộ kế hoạch và đầu tư (2010), Báo cáo tác động của Hội nhập kinh tế quốc tế đối với nền kinh tế sau ba năm Việt Nam gia nhập WTO, Hà Nội, tháng 5 năm 2010.

chuẩn mực quốc tế, hỗ trợ hiệu quả quá trình hội nhập kinh tế quốc tế; bảo đảm độc lập, tự chủ, chủ quyền đất nước"[13]. Với mục tiêu đó, giải pháp trong thời gian sắp tới là:

Thứ nhất, đó là chính sách tài khóa cùng với chính sách tiền tệ để đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, kiểm soát lạm phát phục vụ mục tiêu tăng trưởng bền vững.

Trong thời gian qua do nhu cầu chi ngân sách còn lớn vì vậy bội chi ngân sách còn cao; bội chi ngân sách bình quân giai đoạn 2011 - 2015 là 5,79% GDP. Trong giai đoạn 2016 - 2020, Chính phủ chủ trương cơ cấu lại ngân sách nhà nước (NSNN) và quản lý nợ công bền vững, theo đó tổng thu NSNN khoảng 23 - 24% GDP, bội chi ngân sách bình quân cả giai đoạn không quá 3,9% GDP, nợ công không quá 65% GDP và nợ Chính phủ không quá 54% GDP. Chính sách tài khóa chặt chẽ cùng với chính sách tiền tệ linh hoạt sẽ được phối hợp nhằm duy trì phát triển kinh tế tuy nhiên phải kiềm chế lạm phát ở mức dưới 4% để đảm bảo phát triển bền vững.

Thứ hai, Chính phủ cần phải thiết lập chính sách tài khóa theo hướng "ổn định tự động". Theo đó, chính sách được thiết kế mà tự nó điều chỉnh làm cho chính sách tài khóa mở rộng trong thời kỳ suy thoái và thu hẹp trong thời kỳ tăng trưởng cao thông qua một số chính sách như: chính sách thuế, chính sách bảo hiểm, an sinh xã hội… nhằm phù hợp và thích nghi với các chu kỳ và sự biến động kinh tế nhất là trong thời kỳ hội nhập sâu rộng như hiện nay. Cơ chế ổn định tự động sẽ giúp chính sách vận hành một cách tự động tạo ra hiệu ứng lan tỏa và dẫn dắt từ khu vực công mà không nhất thiết phải gia tăng quy mô chính phủ tạo áp lực chi tiêu ngân sách và tăng quy mô nợ.

Để công cụ ổn định tự động phát huy hiệu ứng, các chính sách có thể thực hiện bằng cách như: gia tăng tính lũy tiến của hệ thống thuế, cải cách các chương trình an sinh xã hội... Chính sách cải cách thuế thu nhập cần mở rộng cơ sở thuế, đồng thời hạ thuế suất để thu hút đầu tư, kích thích kinh tế và hạn chế gian lận. Các chương trình an sinh xã hội, ổn định thu nhập cần cải cách triệt để trên cơ sở phát triển hệ thống bảo hiểm an sinh.

Thứ ba, thay đổi tư duy và cách thức quản trị chính sách tài khóa. Tiếp tục nâng cao tính minh bạch và trách nhiệm giải trình trong xây dựng chính sách tài khóa nhằm củng cố sự tín nhiệm và giảm rủi ro, nắm bắt kịp thời những thay đổi trạng thái của nền kinh tế, đánh

[13] Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 2016 của Bộ Chính trị về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững (phần quan điểm chỉ đạo)

giá mức độ phù hợp của chính sách tài khóa trong khuôn khổ tài chính trung và hạn dựa trên cơ sở các công cụ đo lường chính sách khác nhau, không nên chỉ dựa vào những đo lường mang tính thống kê, thiếu tính chính xác.

Thứ tư, chính sách tài khóa phải gắn với việc huy động nguồn lực cho đầu tư phát triển, trong đó trọng tâm là đầu tư cơ sở hạ tầng có chất lượng, ứng phó với biến đổi khí hậu.

Trong giai đoạn 2011 - 2015, tổng chi đầu tư phát triển từ khu vực Nhà nước chiếm khoảng 41,2 % tổng chi đầu tư toàn xã hội. Tuy nhiên, trong giai đoạn 2016 - 2020, Chính phủ chủ trương khuyến khích khu vực tư nhân tham gia đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng; vì vậy, đầu tư từ khu vực Nhà nước giảm hơn so với giai đoạn 2011 - 2016, chiếm 33 - 34% tổng đầu tư toàn xã hội. Điều này thể hiện tầm quan trọng của khu vực tư nhân trong việc phát triển cơ sở hạ tầng.

Nhà nước tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách để thu hút vốn đầu tư, nhất là đầu tư theo hình thức đối tác công tư – PPP; theo đó, đánh giá các rủi ro và biện pháp phòng ngừa, chia sẻ rủi ro giữa Nhà nước và khu vực tư nhân là một trong những giải pháp quan trọng.

Thứ năm, chính sách tài khóa mà trong đó chính sách thuế có vai trò quan trọng trong việc tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, thúc đẩy hội nhập.

Trong giai đoạn 2016 - 2020, cơ cấu thu NSNN có sự thay đổi theo hướng giảm thu thuế xuất nhập khẩu theo các cam kết quốc tế; đồng thời, tăng thu thuế nội địa nhằm đảm bảo nguồn thu bền vững. Theo đó, tỷ lệ thu thuế xuất nhập khẩu bình quân trong tổng thu NSNN giảm từ 17,5% giai đoạn 2011 – 2015 xuống còn khoảng 12 – 13% giai đoạn 2016 – 2020, tỷ lệ thu thuế nội địa bình quân trong tổng thu NSNN tăng từ 68% giai đoạn 2011 – 2015 lên khoảng 84 - 85% giai đoạn 2016 – 2020.

Thuế TNDN có xu hướng giảm để thu hút đầu tư, tạo điều kiện để DN có thêm nguồn lực tài chính (nhất là DNNVV, thuế suất 15 - 17% thay vì áp thuế suất phổ thông 20%), trong khi đó thuế GTGT sẽ được nghiên cứu trình Quốc hội điều chỉnh một mức tăng phù hợp; đẩy mạnh thuế bảo vệ môi trường; nghiên cứu ban hành chính sách thuế tài sản phù hợp với điều kiện của Việt Nam; điều chỉnh chính sách thu theo hướng mở rộng cơ sở thuế, điều chỉnh phạm vi, đối tượng, rà soát, thu hẹp diện miễn, giảm thuế, điều tiết thu nhập hợp lý.

Bên cạnh đó, Việt Nam chủ động tăng cường công tác quản lý thuế, đặc biệt là quản lý đối tượng nộp thuế, trong khi đó thủ tục hành chính về thuế được cải thiện nhằm tạo điều kiện cho các DN đầu tư, kinh doanh, làm nghĩa vụ thuế đối với Nhà nước một cách công khai, minh bạch.

Thứ sáu, chính sách quản lý chi tiêu công chặt chẽ, có hiệu quả đảm bảo gắn với việc sắp xếp lại, tinh giản bộ máy hành chính.

Chính phủ chủ trương sắp xếp lại các đơn vị sự nghiệp công lập, tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công, trong đó có tự chủ về tài chính. Giá dịch vụ công được rà soát và hình thành trên cơ sở từng bước tính đủ chi phí đầu vào; thực hiện cơ chế Nhà nước đặt hàng, giao nhiệm vụ cung cấp các dịch vụ công, đồng thời hỗ trợ các dịch vụ công cơ bản như y tế, giáo dục phổ thông. Nhà nước khuyến khích khu vực tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công và ứng xử bình đẳng với đơn vị sự nghiệp công lập.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ chính trị (2016), Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18 tháng 11 năm 2016 về chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.
2. Bộ kế hoạch và đầu tư (2010), Báo cáo tác động của Hội nhập kinh tế quốc tế đối với nền kinh tế sau ba năm Việt Nam gia nhập WTO, Hà Nội, tháng 5 năm 2010
3. Lê Thị Mận, Mai Bình Dương (2017), " Chính sách tài khóa với tăng trưởng kinh tế Việt Nam", Thị trường tài chính tiền tệ, Số 1+2/2017.
4. Nguyễn Viết Lợi (2018), "Chính sách tài khóa năm 2017 và định hướng 2018", Tạp chí Tài chính (tháng 2/2018).
5. Tổng cục Thống kê, số liệu thống kê thu chi ngân sách từ 2007 - 2018;

TIẾP CẬN XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH: PHÁT TRIỂN DOANH NGHIỆP ĐỂ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

PGS.TS Hồ Sỹ Hùng

Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Tóm tắt:

Tăng trưởng kinh tế nhanh chóng, ổn định và bền vững là mục đích cơ bản của nhiều quốc gia. Đã có nhiều nghiên cứu, luận giải nhiều cách đi cũng như phương thức thực hiện, thể hiện qua những nội dung chính sách khác nhau. Tuy nhiên ở mỗi quốc gia, việc lựa chọn áp dụng chính sách cũng như phương thức thực hiện đều có những mức độ khác nhau và đem lại những kết quả cũng không giống nhau.

Từ lý thuyết kinh tế cũng như thực chứng qua nhiều thời kỳ ở nhiều quốc gia, cho thấy bằng chứng rõ ràng về một trong những con đường quan trọng tất yếu của nền kinh tế thị trường là muốn tăng trưởng kinh tế, thì phải phát triển doanh nghiệp. Từ đó, cho thấy cần làm rõ và khẳng định về cách tiếp cận xây dựng chính sách nhằm vào phát triển, tăng trường chính là xây dựng chính sách hỗ trợ, phát triển doanh nghiệp theo thị trường. Đây là mối quan hệ tự nhiên, gắn bó và biện chứng với nhau.

Theo cách cách tiếp cận này, chính sách khi được thiết kế, xây dựng phải thỏa mãn, đáp ứng được những nguyên tắc cơ bản như phải xuất phát từ thị trường và tôn trọng thị trường, phải có tính ổn định lâu dài mang tính chiến lược, linh hoạt và mềm dẻo theo sự thay đổi của thị trường, chính sách phải có mục đích và được quản lý theo kết quả…

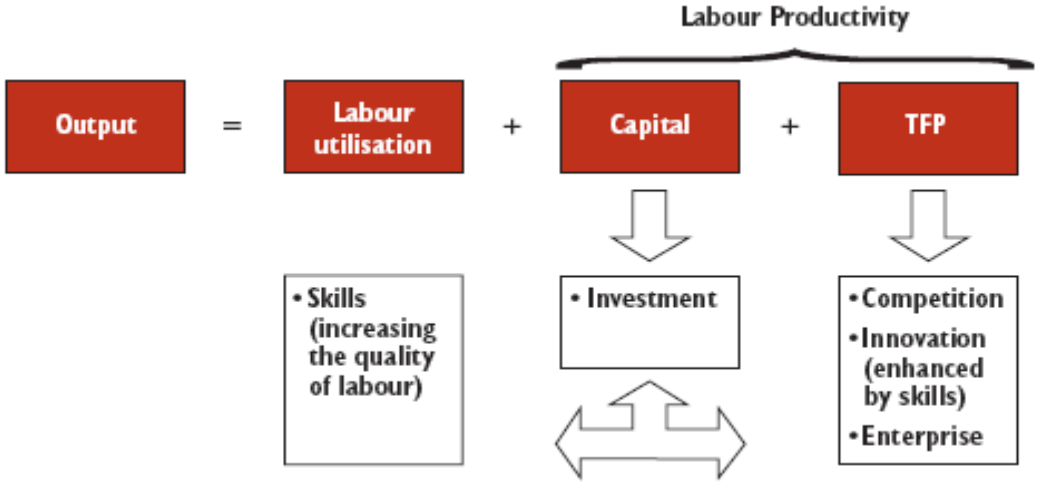
Từ những vấn đề nêu trên, bài nghiên cứu tập trung luận giải về mối quan hệ giữa phát triển doanh nghiệp và tăng trưởng kinh tế, từ đó đặt ra hàm ý về cách tiếp cận xây dựng chính sách nhằm mục đích tăng trưởng kinh tế, chính là cần xây dựng chính sách hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp theo cơ chế thị trường, thể hiện qua những nguyên tắc cơ bản cần tuân thủ.

Từ khóa: chính sách, phát triển doanh nghiệp, tăng trưởng.

1. Mối quan hệ giữa phát triển doanh nghiệp và tăng trưởng kinh tế.

Mỗi một quốc gia muốn thúc đẩy tăng trưởng kinh tế cần dựa vào các yếu tố quy mô lao động (bao nhiêu người được sử dụng) và năng suất lao động, đầu tư, công nghệ, vốn. Những nghiên cứu thực nghiệm cũng ủng hộ mạnh mẽ luận điểm trên, đặc biệt là những nghiên cứu gần đây về tăng trưởng kinh tế tại các nước thuộc nhóm OECD đã hệ thống hoá 5 nhân tố quyết định đến tăng trưởng kinh tế bao gồm: doanh nghiệp (enterprise), đầu tư (investment), kỹ năng (skills), cải tiến công nghệ (innovation) và cạnh tranh (competition). Hình 1 sơ đồ hoá mối quan hệ giữa các yếu tố này. Trong khuôn khổ bài nghiên cứu này, mối quan hệ giữa phát triển doanh nghiệp với tăng trưởng kinh tế sẽ được tập trung phân tích và làm rõ hơn trong phần dưới đây:

Hình 1. Tăng trưởng kinh tế và 5 yếu tố quyết định tăng trưởng kinh tế



TFP = Total factor productivity (how efficiently labour and capital are combined using technology, organisation, etc) – Năng suất tổng hợp

Như được chỉ ra trong hình 1, doanh nghiệp có vị trí đặc biệt quan trọng và là bộ phận căn bản dẫn đến tăng trưởng kinh tế thông qua thước đo sản lượng đầu ra là tổng sản phẩm trong nước. Năng suất lao động tổng hợp của nền kinh tế (TFP) được tạo ra nhờ vai trò doanh nghiệp như một chủ thể chính yếu nắm bắt các cơ hội kinh doanh kết hợp với cải tiến công nghệ và kỹ năng quản lý để tạo ra sự phát triển cho chính doanh nghiệp và cuối cùng là nền kinh tế.

Đã có khá nhiều nghiên cứu thực nghiệm về vai trò của phát triển doanh nghiệp đối

với tăng trưởng kinh tế và phần lớn đều cho rằng đây là mối quan hệ cộng hưởng tuyến tính. Các kết quả nghiên cứu chỉ ra rằng ở các nước có thu nhập cao, sự thịnh vượng của nền kinh tế gắn liền với tốc độ phát triển của doanh nghiệp. Về cơ bản, phát triển doanh nghiệp sẽ thúc đẩy tăng trưởng kinh tế theo các cách khác nhau:

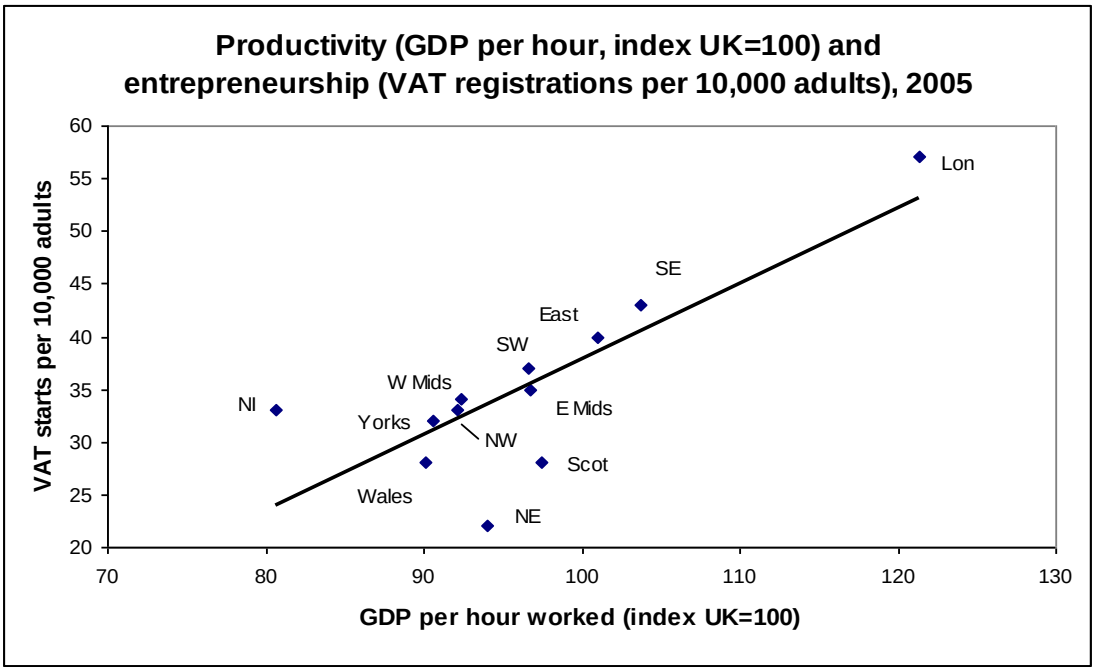
Một là, phát triển doanh nghiệp trực tiếp góp phần gia tăng năng suất lao động của nền kinh tế thông qua hiệu quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, từ đó quyết định tăng trưởng tổng sản phẩn quốc nội. Điều này được thể hiện ở những điểm sau:

- Hoạt động của doanh nghiệp góp phần xây dựng xây quan hệ sản xuất phù hợp và thúc đẩy lực lượng sản xuất phát triển. Khu vực doanh nghiệp phát triển làm cho các quan hệ sở hữu của nền kinh tế trở nên đa dạng hơn. Sự biến đổi của quan hệ sản xuất đã kéo theo sự biến đổi của quan hệ quản lý và phân phối làm cho quan hệ sản xuất trở nên linh hoạt, phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất vốn còn thấp và phát triển không đều giữa các vùng, các ngành trong nền kinh tế. Nhờ vậy đã khơi dậy và phát huy tiềm năng về vốn, đất đai, lao động, kinh nghiệm sản xuất của các tầng lớp nhân dân, các dân tộc vào quá trình gia tăng sản lượng hàng năm trong nền kinh tế.

- Phát triển doanh nghiệp là quá trình diễn ra không ngừng trong đó các doanh nghiệp có hiệu quả hoạt động tốt sẽ thay thế các doanh nghiệp kém hiệu quả trên thị trường. Trên thực tế, đó chính là việc gia nhập thị trường của các doanh nghiệp mới sẽ tạo áp lực phá sản đối với các doanh nghiệp yếu kém. Từ đó, năng suất lao động của nền kinh tế sẽ không ngừng được gia tăng. Lập luận này được kiểm định rất rõ trong nghiên cứu của chính phủ Anh về tầm quan trọng của doanh nghiệp mới như một động lực tăng trưởng kinh tế. Với kết quả nghiên cứu trong giai đoạn 1999-2002, 559.000 việc làm được tạo ra trong đó 25% được tạo ra bởi các doanh nghiệp mới. Dưới góc độ năng suất lao động, trong những năm gần đây doanh nghiệp mới có hiệu quả hoạt động tốt hơn các doanh nghiệp thành lập lâu năm, và trên thực tế đóng góp vào tăng trưởng GDP cao hơn. Nghiên cứu của chính phủ Anh cũng cho thấy khoảng 80% mức tăng năng suất lao động tổng hợp là do quá trình phát triển doanh nghiệp tạo ra trong đó 30% do các doanh nghiệp mới có hiệu quả hoạt động cao nhất và 50% do các doanh nghiệp đã tồn tại với hiệu quả hoạt động kém hơn. Hình 2 cho thấy mối tương quan tích cực giữa phát triển doanh nghiệp và tăng trưởng kinh tế thông qua chỉ tiêu năng

suất lao động của các vùng thuộc nước Anh.

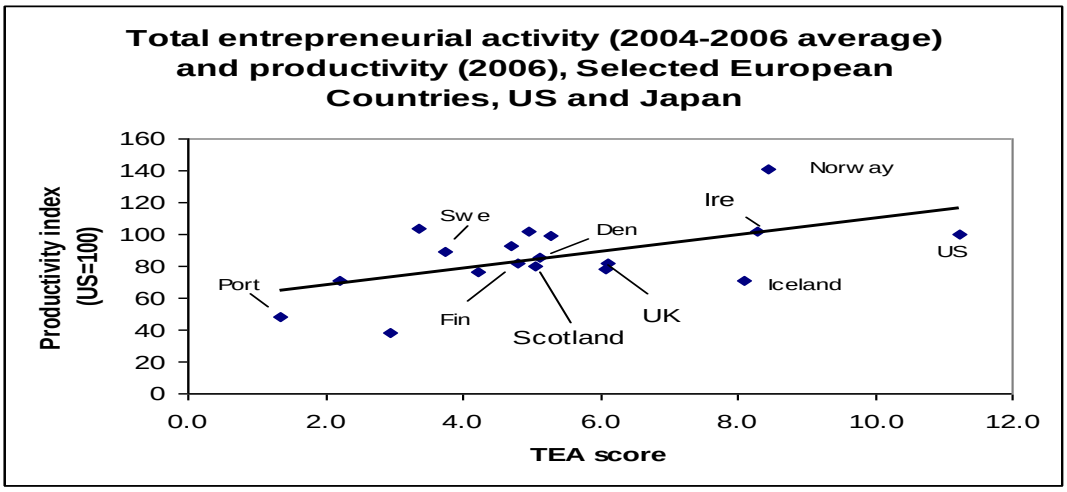
Hình 2 . Năng suất lao động (GDP/giờ) và hiệu quả hoạt động doanh nghiệp, 2005



Nguồn: Small and Medium Enterprise Statistics for the UK and Regions (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)

Nghiên cứu thực nghiệp ở một số nước châu Âu về mối quan hệ hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và tăng trưởng kinh tế cũng cho thấy mối quan hệ cùng chiều như trong hình 3. Mối quan hệ này khá chặt chẽ tại các nước như Anh, nhưng không hoàn toàn đúng cho tất cả các nước thuộc khu vực châu Âu. Điều này do khác biệt về môi trường kinh doanh cũng như các yếu tố vĩ mô ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động doanh nghiệp.

Hình 3. Năng suất lao động (GDP/giờ) và hiệu quả hoạt động doanh nghiệp tại các nước châu Âu, 2005



Nguồn: Small and Medium Enterprise Statistics for the UK and Regions (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)

Tựu trung lại, đối với tất cả các doanh nghiệp, các đơn vị sản xuất kinh doanh hoạt động trong nền kinh tế, với các cơ chế quản lý khác nhau thì có các nhiệm vụ mục tiêu hoạt động khác nhau. Ngay trong mỗi giai đoạn phát triển của doanh nghiệp cũng có các mục tiêu khác nhau. Nhưng có thể nói rằng trong nền kinh tế thị trường, mọi doanh nghiệp hoạt động sản xuất kinh doanh (DNNN, DN tư nhân, Công ty cổ phần, Công ty trách nhiệm hữu hạn...) đều có mục tiêu bao trùm lâu dài là tối đa hoá lợi nhuận thông qua hiệu quả hoạt động kinh doanh. Đó là một phạm trù kinh tế phản ánh trình độ lợi dụng các nguồn lực (lao động, máy móc, thiết bị, tiền vốn và các yếu tố khác) nhằm đạt được mục tiêu mà doanh nghiệp đã đề ra. Điều này trực tiếp tạo của cải vật chất cho nền kinh tế thông qua thước đo tổng sản phẩm quốc nội như các lý thuyết tăng trưởng kinh tế đã nêu ra.

Hai là, phát triển doanh nghiệp làm gia tăng mức cạnh tranh trên thị trường (competition) – yếu tố then chốt dẫn đến tăng cường hiệu suất lao động và từ đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Hoạt động của các doanh nghiệp sẽ tạo áp lực cạnh tranh đối với nền kinh tế trong quá trình doanh nghiệp hướng tới mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận. Mối đe doạ từ các doanh nghiệp mới, các doanh nghiệp tăng trưởng mạnh sẽ buộc các doanh nghiệp đang hoạt động phải không ngừng phát triển để nâng cao hiệu quả và năng suất lao động của doanh nghiệp nói riêng và nền kinh tế nói chung.

Trên thực tế, cạnh tranh là yếu tố luôn gắn liền với nền kinh tế thị trường, tuỳ từng cách hiểu và cách tiếp cận mà có nhiều quan điểm về cạnh tranh.

- Cạnh tranh là sự phấn đấu về chất lượng sản phẩm, dịch vụ của doanh nghiệp mình sao cho tốt hơn doanh nghiệp khác.

- Cạnh tranh là sự thôn tính lẫn nhau giữa các đối thủ cạnh tranh nhằm giành lấy thị trường và khách hàng về doanh nghiệp của mình.

- Cạnh tranh là sự ganh đua giữa các nhà kinh doanh trên thị trường nhằm giành được những ưu thế hơn cùng một loại sản phẩm dịch vụ hoặc cùng một loại khách hàng về phía mình so với các đối thủ cạnh tranh.

Dưới thời kỳ chủ nghĩa tư bản phát triển vượt bậc, Cac Mac đã quan niệm rằng "Cạnh tranh tư bản chủ nghĩa là sự ganh đua, đấu tranh gay gắt giữa các nhà tư bản nhằm giành giật những điều kiện thuận lợi trong sản xuất và tiêu thụ hàng hoá để thu được lợi nhuận siêu ngạch". Ngày nay, dưới sự hoạt động của cơ chế thị trường có sự quản lý vĩ mô của nhà nước, khái niệm cạnh tranh có thay đổi đi nhưng về bản chất nó không hề thay đổi: Cạnh tranh vẫn là sự đấu tranh gay gắt, sự ganh đua giữa các tổ chức, các doanh nghiệp nhằm giành giật những điều kiện thuận lợi trong sản xuất và kinh doanh để đạt được mục tiêu của tổ chức hay doanh nghiệp đó. Chính vì vậy, cạnh tranh là một điều kiện và là yếu tố kích thích sản xuất kinh doanh, là môi trường và động lực thúc đẩy sản xuất phát triển, tăng năng suất lao động và tạo đà cho sự phát triển của xã hội.

Như vậy, cạnh tranh là qui luật khách quan của nền sản xuất hàng hoá vận động theo cơ chế thị trường. Sản xuất hàng hoá càng phát triển, hàng hoá bán ra càng nhiều, số lượng người cung ứng càng đông thì cạnh tranh càng gay gắt. Kết quả cạnh tranh sẽ có một số doanh nghiệp bị thua cuộc và bị gạt ra khỏi thị trường trong khi một số doanh nghiệp khác tồn tại và phát triển hơn nữa. Cạnh tranh sẽ làm cho doanh nghiệp năng động hơn, nhạy bén hơn trong việc nghiên cứu, nâng cao chất lượng sản phẩm giá cả và các dịch vụ sau bán hàng nhằm tăng vị thế của mình trên thương trường, tạo uy tín với khách hàng và mang lại nguồn lợi nhuận cho doanh nghiệp, đó cũng chính là động lực gia tăng năng suất lao động cũng như tăng trưởng cho nền kinh tế.

Ba là, các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) với khả năng thích ứng nhanh thông qua ứng dụng công nghệ và tiến bộ khoa học vào sản suất, tạo ra sản phẩm và dịch vụ mới sẽ nhanh chóng thúc đẩy nền kinh tế không ngừng tăng trưởng (Innovation).

Rất nhiều bài nghiên cứu đều đã chỉ ra rằng doanh nghiệp quy mô nhỏ có xu hướng đổi mới nhiều hơn về mặt kinh tế so với các công ty lớn hơn, có thể ứng phó tốt hơn trước nhu cầu luôn thay đổi của người tiêu dùng và tạo nhiều cơ hội hơn cho phụ nữ, thúc đẩy hoạt động đem lại thu nhập ở những khu vực có tỷ lệ thất nghiệp cao nghèo đói. Các doanh nghiệp này dễ thích ứng và thích ứng nhanh hơn với các điều kiện kinh tế luôn thay đổi, có khả năng dễ dàng thiết lập các liên minh và quan hệ hợp tác mới, nhanh chóng đáp ứng những nhu cầu luôn thay đổi của khách hàng. Thêm nữa, chủ các doanh nghiệp này cũng liên hệ dễ dàng và chặt chẽ với người sử dụng sản phẩm và dịch vụ của họ, qua đó thúc đẩy hoàn thiện, đổi mới sáng tạo.

Điều đó cho thấy các doanh nghiệp nhỏ là chất xúc tác thúc đẩy sự phát triển của nền kinh tế, góp phần quan trọng vào tổng sản phẩm quốc dân và đóng góp cho xã hội nói chung lớn hơn nhiều so với những con số chi tiêu và lợi nhuận mà họ đạt được.

Như vậy có thể thấy, doanh nghiệp nhỏ chiếm đa số trong nền kinh tế các nước, nhưng ảnh hưởng của chúng còn lớn hơn quy mô tương đối lớn nêu trên. Do sự thịnh vượng của các nền kinh tế ngày càng phụ thuộc vào việc khai thác tri thức chứ không phải là nguyên liệu thô nên lợi ích từ sự đổi mới, sáng tạo, linh hoạt, chuyên môn hóa và tùy biến theo nhu cầu khách hàng trên quy mô lớn – cho dù là bán bánh sandwich hay lập phần mềm máy tính – lớn hơn bao giờ hết. Do đó, vai trò của doanh nghiệp nhỏ đối với tăng trưởng kinh tế là không thể phủ nhận.

2.Nguyên tắc tiếp cận xây dựng chính sách: hỗ trợ phát triển doanh nghiệp để tăng trưởng kinh tế

Nguyên tắc thị trường:

Doanh nghiệp hoạt động và phát triển trong môi trường thị trường. Nên chính sách và kế hoạch của các ngành, các cấp được xây dựng dựa theo và tương đồng với các nguyên tắc thị trường, không phải để thay thế thị trường mà bổ sung cho thị trường, khắc phục các khuyết tật của thị trường, hướng dẫn thị trường và đảm bảo sự vận hành của thị trường phù hợp với mục tiêu đặt ra của ngành, lĩnh vực và không phá vỡ mục tiêu chung của cả nước.

Nhất là các chính sách điều hành thực hiện kế hoạch phải được xây dựng và thực thi

trên cơ sở tôn trọng các quy luật của thị trường. Không can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Tranh thủ tối đa sự điều tiết bằng cách sử dụng các công cụ của thị trường. Mọi can thiệp mang tính bắt buộc đều phải trên cơ sở tuân thủ luật pháp hiện hành.

Nguyên tắc hiệu lực ổn định lâu dài:

Chính sách cần được đảm bảo tính hiệu lực ổn định lâu dài, làm cơ sở cho doanh nghiệp hoạt động một cách bền vững. Hiệu lực và ổn định lâu dài chính là tạo lòng tin cho doanh nghiệp yên tâm đầu tư và hoạt động phát triển theo mục tiêu dài hạn.

Muốn vậy, chính sách cần được thực hiện thống nhất và xuyên suốt ở các cấp, các ngành. Chính sách quốc gia phải được xây dựng đảm bảo mục tiêu phát triển chung của quốc gia. Các ngành, các cấp xây dựng chính sách của mình nhằm cụ thể hóa theo mục tiêu, đặc điểm và điều kiện phát triển tương ứng của cấp mình, không được phá vỡ khung tổng thể của hệ thống chính sách đồng bộ của cấp trên, phải phù hợp với mục tiêu và định hướng phát triển chung của cả nước.

Nhất là đối với chính sách theo mục tiêu phát triển, tăng trưởng, nguyên tắc này đòi hỏi phương thức tiếp cận xây dựng chính sách phải mang tính chiến lược lâu dài, giúp các nhà lập chính sách xây dựng được mối quan hệ logic từ những mục tiêu dài hạn, xa nhất (thường được gọi là tầm nhìn hay viễn cảnh) đến các nhiệm vụ lâu dài (hay gọi là sứ mệnh) trong từng thời kỳ nhất định. Đây sẽ là những định hướng lâu dài, làm cơ sở để xây dựng các mục tiêu ngắn hạn hơn mà các chính sách phát triển, tăng trưởng cho mục tiêu trung hạn cần thực hiện.

Theo đó, trong xây dựng chính sách nhằm mục tiêu tăng trưởng dựa trên thúc đẩy phát triển doanh nghiệp thì các ngành, các cấp phải tranh thủ được sự tham gia, đóng góp ý kiến của nhiều bên, đặc biệt từ cộng đồng doanh nghiệp, tạo đồng thuận chung; để thu hút được sự tham gia của các thành phần vào việc xây dựng và triển khai chính sách.

Nguyên tắc linh hoạt, mềm dẻo:

Chính sách nói chung, cũng như chính sách vĩ mô của các ngành, các cấp, địa phương phải xây dựng một cách linh hoạt, tương ứng với khả năng thay đổi linh hoạt của thị trường.

Cần đưa ra được nhiều kịch bản phát triển, tương ứng với các giả định về các điều kiện trong hiện tại và tương lai để có thể chủ động điều chỉnh theo tình hình thực tế.

Nguyên tắc quản lý dựa trên kết quả:

Việc tiếp cận xây dựng chính sách phải được thực hiện theo nguyên tắc quản lý dựa trên kết quả. Các mục tiêu, chỉ tiêu của chính sách phải được xây dựng theo kết quả đầu ra. Muốn vậy, nó phải được thiết lập trên cơ sở nguồn lực có khả năng huy động được.

Xây dựng chính sách dựa trên kết quả nhằm mục đích cải thiện hiệu quả của các hoạt động quản lý và trách nhiệm giải trình thông qua việc xác định các kết quả mong đợi thực tế, theo dõi tiến độ để đạt được những kết quả mong đợi này và áp dụng các bài học kinh nghiệm trong các quyết định quản lý và báo cáo kết quả thực hiện. Tiếp cận xây dựng chính sách dựa trên kết quả dựa vào bốn trụ cột chính sau đây:

- Xác định mục tiêu chiến lược với trọng tâm hành động;

- Cụ thể hóa các kết quả mong đợi đóng góp cho việc thực hiện mục tiêu chính và tổ chức triển khai bằng các chương trình, dự án phù hợp với quy định và nguồn lực thực có;

- Theo dõi và đánh giá thường xuyên việc thực hiện chính sách (chương trình, dự án) và áp dụng những bài học thu được trong việc điều chỉnh chính sách cho chu kỳ mới;

- Nâng cao trách nhiệm giải trình dựa vào các thông tin phản hồi thường xuyên để hoàn thiện chính sách.

Điểm quan trọng của tư duy kết quả chính là khái niệm chuỗi kết quả, mối quan hệ nhân quả giữa các thành phần theo thời gian.

Nguyên tắc bảo đảm tính khoa học và thực tiễn:

Nguyên tắc này đòi hỏi việc xây dựng chính sách, nhất là theo mục tiêu phát triển, tăng trưởng cụ thể phải sát với đặc điểm và điều kiện phát triển của cả nước, của từng ngành, từng địa phương.

Chính sách được xây dựng phải vận dụng những thế mạnh phù hợp với điều kiện của ngành, lĩnh vực, địa phương, không rập khuôn máy móc. Có phân tích lập luận về các lựa chọn, thứ tự ưu tiên, làm cơ sở phân bổ nguồn lực hợp lý để đảm bảo tính khả thi. Trên cơ sở

đó mới nâng cao tính khả thi cho các mục tiêu phát triển, tăng trưởng đặt ra của từng ngành, lĩnh vực, địa phương.

Chính sách theo mục tiêu phát triển, tăng trưởng được xây dựng theo các khả năng dự đoán, kịch bản có thể xảy ra, đảm bảo tính linh hoạt với mọi điều kiện để đạt được kết quả cao nhất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1.Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright: Nguồn gốc tăng trưởng kinh tế

2.Chương trình giảng dạy kinh tế Fullbright: Các lý thuyết tăng trưởng kinh tế

3.Unicef: Lập kế hoạch phát triển kinh tế xã hội, 2013

4.Annual Survey of Small Business: Scotland and UK reports (2005)

5.Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Small and Medium Enterprise Statistics for the UK and Region 2007

CHUYỂN DỊCH CƠ CẤU VÀ PHÁT TRIỂN KINH TẾ VĨ MÔ CỦA VIỆT NAM

GVCC, TS. Đào Đăng Kiên

Học viện Hành chính quốc gia

Tóm tắt:

Chuyển dịch cơ cấu kinh tế nói chung và chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo ngành nói riêng, là mục đích của chính sách công nghiệp hoá, hiện đại hoá, có nhiều ý kiến khách nhau về chuyển dịch cơ cấu kinh tế và mô hình phát triển kinh tế của Việt Nam.Có nhiều cách tiếp cận về chuyển dịch cơ cấu kinh tế để phát triển. Bài nghiên cứu này chủ yếu đề cập khái quát kết quả chuyển dịch cơ cấu kinh tế của một số thành phố ở nước ta và kinh nghiệm môt số nước trên thế giới khi xây dựng chính sách phát triển kinh tế vĩ mô

Từ khoá : Cơ cấu kinh tế, phát triển, kinh tế vĩ mô, Việt Nam

Giới thiệu

Có thể nhận thấy tăng tổng sản phẩm trong nước (GDP) phản ánh động thái tăng trưởng thì chuyển dịch cơ cấu kinh tế phản ánh chất lượng tăng trưởng. Về mặt lý thuyết, việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế của một quốc gia vừa là chỉ tiêu đánh giá chất lượng tăng trưởng kinh tế vừa phản ánh bản chất của quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Trong bối cảnh Việt Nam đẩy mạnh quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá và hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Sự thay đổi cơ cấu ngành kinh tế hoặc cơ cấu vùng, cơ cấu lao động, cơ cấu công nghệ, cơ cấu quy mô hay cơ cấu thành phần kinh tế…, về thực chất là điều chỉnh nhằm phát triển kinh tế vĩ mô. Đây là cơ sở đánh giá, so sánh thực trạng chuyển dịch cơ cấu kinh tế Việt Nam nói chung và các vùng, tỉnh, thành phố, để nâng cao hiệu quả phát triển kinh tế vĩ mô theo chiều sâu và phát triển bền vững

1. Khái quát nhận thức về chuyển dịch cơ cấu và kết quả phát triển kinh tế vĩ mô

1.1 Chuyển dịch cơ cấu kinh tế

Theo Từ điển bách khoa Việt Nam "Cơ cấu kinh tế là tổng thể các ngành, các lĩnh vực, bộ phận kinh tế có quan hệ hữu cơ tương đối ổn định hợp thành"[14]. Như vậy, cơ cấu kinh tế không chỉ thể hiện ở tương quan tỷ lệ mà còn là mối quan hệ tác động qua lại giữa các bộ phận hợp thành nền kinh tế. Cơ cấu kinh tế luôn thay đổi theo từng thời kỳ phát

[14] *Trung tâm biên soạn từ điển quốc gia (1995): Từ điển bách khoa Việt Nam, tập 1, Nhà Xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội.*

triển để phù hợp với môi trường và điều kiện phát triển thông qua quá trình *chuyển dịch cơ cấu kinh tế*. Chuyển dịch cơ cấu không chỉ xãy ra giữa các ngành, các khu vực mà còn bao gồm sự thay đổi trong nội bộ ngành, khu vực, thường là theo chiều hướng hiện đại hơn, ngày càng hoàn thiện hơn.

Để nhận thức rõ hơn quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế làm cơ sở hoạch định chính sách công nghiệp phù hợp, cần đo lượng thận trọng quá trình chuyển dịch này ở từng giai đoạn. Việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế chịu tác động của nhiều yếu tố trong nước và ngoài nước.

Có 2 khía cạnh cơ bản phản ánh quá trình chuyển dịch :

Thứ nhất, chuyển dịch cơ cấu kinh tế là một quá trình khách quan vận hành theo quy luật nội tại nghĩa là khi có đủ sự tích luỹ về lượng sẽ có sự thay đổi về chất trong cơ cấu. Đây là quá trình đào thải và sàng lọc để lựa chọn được các bộ phận phát triển phù hợp với bản chất của cơ cấu mà cụ thể là sự thay đổi tỷ trọng của các bộ phận, thứ tự, mối quan hệ giữa các bộ phận trong cơ cấu cũng như sự vận hành của chúng. Sự chuyển dịch cơ cấu thường gắn với sự thay đổi của lợi thế so sánh, lợi thế cạnh tranh, lợi thế theo quy mô và lợi thế sở hữu. *Thứ hai*, quá trình vận hành khách quan song lại được thực hiện bởi hàng loạt các chính sách tác động theo ý chí và nhận thức của các nhà hoạch định chính sách và bộ máy thực hiện. Theo khía cạnh này, việc chuyển dịch cơ cấu kinh tế là một quá trình chủ quan và về cơ bản phụ thuộc vào nhận thức của các nhà hoạch định về tính khách quan của cơ cấu vốn là một thực thể thống nhất hữu cơ. Việc phân kỳ chuyển dịch cơ cấu có ý nghĩa quan trọng trong việc hoạch định các chính sách để đạt mục tiêu. Sự tách rời càng lớn giữa yếu tố khách quan và chủ quan là nguyên nhân của tính bất cân xứng trong cơ cấu kinh tế và bộc lộ tính phi hiệu quả của các chính sách điều chỉnh. Việc kiểm định mức độ chuyển dịch cơ cấu kinh tế tạo căn cứ đánh giá mức độ phù hợp của chính sách áp dụng và đề xuất giải pháp điều chỉnh. Các chính sách cần hướng vào việc tạo dựng và phát triển các lợi thế tự tạo để thúc đẩy chuyển dịch.

Quan điểm V.I.Lênin về chuyển dịch cơ cấu kinh tế khẳng định công nghiệp hoá là quá trình xây dựng một nền đại công nghiệp có khả năng cải tạo nông nghiệp. Lênin đã đưa ra mô hình tái sản xuất mở rộng mang tính giả định quan trọng. Kết luận về phương pháp luận trong xây dựng cơ cấu kinh tế là khu vực sản xuất tư liệu sản xuất để sản xuất tư liệu sản xuất phải tăng nhanh nhất, tiếp đến là sản xuất tư liệu sản xuất để sản xuất tư liệu tiêu dùng. Nói cách khác, các ngành sản xuất các yếu tố đầu vào cần phát triển nhanh

nhất. Nếu một nền kinh tế vận hành theo đúng quy luật này thì mới có tái sản xuất mở rộng nghĩa là mới có tăng trưởng. Cũng theo quan điểm của V.I.Lênin, công nghiệp hoá là một quá trình cải biến toàn bộ xã hội. Đây là một quan điểm có tính khái quát hoá rất cao phản ánh mối quan hệ hữu cơ giữa hạ tầng cơ sở và thượng tầng kiến trúc. Tuy nhiên, các học giả phương Tây cho rằng nhận định như vậy là hợp lý song lại khó lượng hoá vì công nghiệp hoá trở thành một quá trình dường như không xác định được điểm kết thúc. Vấn đề là cần chia thành các thời kỳ để có chính sách phù hợp với từng giai đoạn và để nhận biết vào thời điểm kết thúc công nghiệp hoá.

Quan điểm của W.Rostow chỉ ra các giai đoạn công nghiệp hoá, song không dựa vào việc đánh giá sự chuyển dịch cơ cấu chủ yếu dựa vào quá trình thay đổi xã hội với tính ước lệ khá cao của 5 giai đoạn là xã hội truyền thống, tiền cất cánh, cất cánh, chín muồi và tiêu thụ hàng loạt. Về thực chất, đây là quá trình cải biến mang tính cách mạng công nghiệp tức có sự thay đổi về chất trong hệ thống tư liệu sản xuất. Cũng theo W.Rostow quá trình công nghiệp hoá, về mặt thời gian, được thực hiện trong vòng từ 15-20 năm. Thực tế, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế trong công nghiệp hoá khác nhau ở các nước do điều kiện đặc thù và chính sách thực hiện.

Các cách tiếp cận gần đây chỉ ra quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế chủ yếu thể hiện ở sự thay đổi quan hệ giữa vốn và lao động mà đặc biệt là việc tăng tỷ trọng vốn, công nghệ cao và giảm tỷ trọng lao động giản đơn với việc sử dụng hàm Cobb Douglas và năng suất tổng hợp các yếu tố (TFP) để phân tích. Trong cơ cấu xuất khẩu, tỷ trọng các mặt hàng chế biến, các mặt hàng có giá trị gia tăng cao ngày càng tăng và giảm các mặt hàng chế biến thô hoặc xuất khẩu tài nguyên.

Đây là, quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo chiều sâu và để có sự chuyển dịch đó, cần đầu tư nhiều hơn vào vốn và công nghệ cao, sản xuất nhiều hàng hoá có hàm lượng vốn và công nghệ hơn là hàng hoá sử dụng nhiều lao động giản đơn hoặc sử dụng nhiều tài nguyên thiên nhiên. Nếu không có sự chuyển dịch như vậy, mức độ cải thiện khả năng cạnh tranh của nền kinh tế rất hạn chế và nền kinh tế dễ bị tụt hậu trong dài hạn.

Điều này chứng tỏ xu thế tiến bộ, phù hợp với hướng chuyển dịch cơ cấu trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa và hội nhập kinh tế quốc tế của đất nước, nhằm góp phần nâng cao chất lượng tăng trưởng và củng cố tiềm lực kinh tế đất nước, phát triển kinh tế vĩ mô và an sinh xã hội.

1.2 Phát triển kinh tế vĩ mô và kết quả

Phát triển kinh tế vĩ mô là hoạt đông phát triển tổng thể các hoạt động của nền kinh tế, trong điều kiện xây dựng chính phủ kiến tạo, liêm chính, hành động, phục vụ nhân dân hiện nay ở nước ta đòi hỏi phát triển kinh tế vĩ mô gắn liền với các vấn đề xã hội, môi trường, kiềm chế lạm phát và đảm bảo an sinh xã hội

Tăng trưởng và phát triển kinh tế vĩ mô của mỗi quốc gia thường đi liền với chuyển dịch cơ cấu kinh tế, đặc biệt là cơ cấu ngành kinh tế (các cơ cấu kinh tế bao gồm : (Cơ cấu kinh tế, cơ cấu kinh tế vùng/lãnh thổ, cơ cấu thành phần kinh tế . . .). Trong những năm qua, cơ cấu kinh tế của nước ta chuyển dịch theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát huy lợi thế so sánh ngành và vùng lãnh thổ. Nhờ đó, sau hơn 30 năm đổi mới, kinh tế Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng. Từ một nền kinh tế nông nghiệp lạc hậu với 90% dân số làm nông nghiệp, Việt Nam đã xây dựng được cơ sở vật chất - kỹ thuật, hạ tầng kinh tế - xã hội từng bước đáp ứng cho sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa, tạo ra môi trường thu hút nguồn lực xã hội cho phát triển dài hạn và bền vững.

Trong những năm gần đây với tốc độ tăng cao liên tục và khá ổn định của GDP, chỉ số lạm phát và an sinh xã hội, cơ cấu ngành kinh tế đã có sự chuyển dịch, thay đổi đáng kể theo hướng tích cực. Tỷ trọng ngành nông nghiệp đã giảm nhanh, tỷ trọng công nghiệp trong GDP tăng nhanh, tỷ trọng dịch vụ có những biến động theo hướng tích cực và có những dấu hiệu khởi sắc khả quan hơn so với những năm trước. Đến nay, đóng góp vào tăng trưởng của 2 ngành Công nghiệp và Dịch vụ chiếm khoảng 90% tăng trưởng toàn ngành kinh tế, cao hơn giai đoạn 2006-2010. Năm 2018, ngành Dịch vụ đóng góp hơn 40% vào tăng trưởng theo ngành và cao hơn nhiều so với giai đoạn 2006-2010 với mức đóng góp 40%. Thực hiện các mục tiêu, chỉ tiêu chủ yếu trong Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 của Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH&ĐT) trình lên Chính phủ nêu rõ: Bình quân 3 năm 2016-2018, tăng trưởng GDP của cả nước đạt 6,57% - cao hơn tốc độ tăng bình quân 5,91%/năm của giai đoạn 2011-2015 và đạt mục tiêu tăng trưởng bình quân ở mức thấp của Kế hoạch 5 năm 2016-2020 (từ 6,5 - 7%/năm).

Đóng góp vào kết quả tăng trưởng GDP 2016-2018 là tăng trưởng của khu vực công nghiệp và xây dựng đạt 7,72%, dịch vụ đạt 7,26%; khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản chỉ đạt 2,52%. Theo dự kiến của Bộ KH&ĐT, tăng trưởng GDP bình quân giai đoạn 2019-2020 đạt 6,9%, trong đó, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản đạt 3,5%; công nghiệp và xây dựng đạt 7,89%; dịch vụ đạt 7,39%. Tính chung cả giai đoạn 2016-2020,

dự kiến tăng trưởng GDP bình quân đạt 6,71%, trong đó, khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản đạt 2,91%; công nghiệp và xây dựng đạt 7,79%; dịch vụ đạt 7,31%.

Song song với đà tăng trưởng GDP được duy trì, quy mô nền kinh tế ngày càng được mở rộng. Theo giá hiện hành, GDP năm 2016 đạt 4,5 triệu tỷ đồng (tương đương 205,3 tỷ USD); năm 2017 đạt 5 triệu tỷ đồng (223,7 tỷ USD); ước tính năm 2018 đạt trên 5,55 triệu tỷ đồng (khoảng 240,5 tỷ USD), gấp 1,33 lần quy mô GDP năm 2015, tuy nhiên vẫn thấp hơn nhiều so với quy mô dự kiến đạt 6,03 - 6,17 triệu tỷ đồng năm 2018 trong kế hoạch đề ra. GDP bình quân đầu người theo giá hiện hành cũng liên tục tăng, từ 2.109 USD/người năm 2015 lên 2.215 USD/người năm 2016 (tăng 106 USD). Năm 2017, GDP bình quân đầu người đạt 2.389 USD/người (tăng 174 USD so với năm trước) và ước tính đạt 2.540 USD/người năm 2018 (tăng 151 USD so với năm 2017). Tuy GDP bình quân đầu người năm 2018 ước tăng gấp 1,21 lần năm 2015 nhưng vẫn thấp xa so với mục tiêu đạt 3.200 - 3.500 USD vào năm 2020.

Đánh giá về chất lượng tăng trưởng kinh tế, lãnh đạo Bộ KH&ĐT nhấn mạnh: Tăng trưởng kinh tế đã và đang dần dịch chuyển sang chiều sâu. Điều này thể hiện rõ ở mức đóng góp của năng suất các nhân tố tổng hợp (TFP) trong tăng trưởng của nền kinh tế ngày một lớn. Tính chung cả giai đoạn 2011-2015, đóng góp của TFP vào tăng trưởng GDP là 33,58%; đóng góp của vốn là 51,2%; đóng góp của lao động là 15,22%. Trong 3 năm đầu của giai đoạn 2016-2020, đóng góp của TFP vào tăng trưởng GDP tăng lên đáng kể, đạt 42,18% - tăng khoảng 8,6% so với giai đoạn 2011-2015.

Cơ cấu kinh tế cũng tiếp tục chuyển dịch theo xu hướng giảm tỷ trọng ngành nông, lâm nghiệp và thủy sản, tăng tỷ trọng ngành công nghiệp, xây dựng và dịch vụ. Khu vực dịch vụ tăng từ 39,73% năm 2015 lên 41,26% năm 2017 và ước tính đạt 41,61% năm 2018. Thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm giảm từ 10,02% năm 2015 xuống 10% năm 2017 và còn 9,95% năm 2018. Nếu tính cả thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm (theo giá sản xuất), tỷ trọng khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản trong GDP giảm từ 17,4% năm 2015 xuống còn 15,7% năm 2017; các ngành công nghiệp, xây dựng và dịch vụ tăng từ 82,6% lên 84,3% (trong đó, khu vực công nghiệp từ 38% lên 38,1%; khu vực dịch vụ từ 44,6% lên 46,2%), tiến sát mục tiêu đến năm 2020, tỷ trọng công nghiệp, xây dựng và dịch vụ chiếm khoảng 85% GDP.15

[15]. Nguồn : Cổng TTĐT Bộ KH và ĐT

Điều này chứng tỏ xu thế tiến bộ, phù hợp với hướng chuyển dịch cơ cấu trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước nhằm góp phần nâng cao chất lượng tăng trưởng và phát triển kinh tế vĩ mô đất nước.

Tuy nhiên, Chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển kinh tế vĩ mô hiện nay ở nước ta, còn những hạn chế và thách thức chủ yếu như sau :

Thứ nhất, Chất lượng tăng trưởng kinh tế vĩ mô chưa bền vững còn chịu những khó khăn, thách thức chủ yếu : Tiến độ thực hiện 3 đột phá chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 nhìn chung còn chậm; Việc thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế còn nhiều hạn chế; Chuyển biến cơ cấu nội bộ ngành, lĩnh vực chưa rõ nét và bền vững; Chuyển dịch cơ cấu lao động chậm, không theo kịp chuyển dịch cơ cấu kinh tế…

Thứ hai, Vấn đề tăng năng suất lao động, các chỉ tiêu tăng trưởng, đẩy nhanh tiến độ giải ngân các dự án đầu tư công, sử dụng vốn tài sản Nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa và giải quyết các khó khăn, vướng mắc cho các công trình trọng điểm…đang là những vấn đề đặt ra cấp bách cần có giải pháp tháo gỡ

Thứ ba, Việc tổ chức thực hiện phân cấp và phối kết hợp trong quản lý vĩ mô nền kinh tế, giữa các bộ/ngành trung ương với chính quyền địa phương chưa nhịp nhành và hiệu quả, còn lung túng và đùn đẩy trách nhiệm

Thứ tư, Đảm bảo phát triển kinh tế vĩ mô với các vấn đề xã hội và môi trường chưa cân đối và nhất quan từ trung ương xuống địa phương, tình trạng trên trải thảm đỏ, dưới dải đinh vẫn xẩy ra, dẫn đến hậu quả chưa thu hút các nguồn lực trong và ngoài nước dể phát triển kinh tế

2. Một số gợi ý nâng cao hiệu lực, hiệu quả chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển kinh tế vĩ mô trong thời gian tới

Trong bối cảnh quốc tế và tình hình phát triển kinh tế - xã hội hiện nay ở nước ta có nhlều thuận lợi song cũng cố những thách thách đặt ra cho chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển kinh tế vĩ mô. Có thể nêu lên một số gợi ý như sau :

Thứ nhất, Đổi mơi va nâng cao chất lượng **c**ơ cấu ngành công nghiệp theo hướng thực chất, phát triển công nghiệp chế biến sâu, chế biến tinh nông, lâm, thủy sản, công nghiệp chế tạo; Tăng mạnh năng suất nội bộ ngành, tăng hàm lượng công nghệ và tỷ trọng giá trị nội địa trong sản phẩm; Tập trung vào một số ngành công nghiệp nền tảng, có lợi thế cạnh tranh và ý nghĩa chiến lược đối với tăng trưởng nhanh, bền vững gắn kết với bảo vệ môi trường; Chú trọng phát triển công nghiệp sản xuất linh kiện, cụm linh

kiện, thúc đẩy một số mặt hàng tham gia sâu, có hiệu quả vào mạng sản xuất và chuỗi giá trị, phân phối toàn cầu; Tạo điều kiện để doanh nghiệp đề xuất dự án đầu tư phục vụ mục tiêu cơ cấu lại nền kinh tế

Thứ hai, Đẩy mạnh cơ cấu lại các ngành dịch vụ, duy trì tốc độ tăng trưởng các ngành dịch vụ cao hơn tốc độ tăng trưởng GDP; Tập trung phát triển một số ngành dịch vụ có lợi thế, có hàm lượng tri thức và công nghệ cao, thực hiện chương trình phát triển du lịch quốc gia; Nâng cao tính chuyên nghiệp, chất lượng dịch vụ du lịch; Khuyến khích các doanh nghiệp đầu tư phát triển du lịch nhằm nâng cao tỷ trọng dịch vụ trong GDP

Thứ ba, Phối hợp, phát huy sức mạnh tổng hợp của các bộ, ngành trong phân cấp mạnh mẽ cho chính quyền địa phương, đồng thời nâng cao hiệu quả phối kết hợp quản lý nhà nước giữa bộ/ngành với chính quyền địa phương trong chuyển dịch cơ cấu kinh tế và phát triển kinh tế vĩ mô trong thời gian tới

Bốn là, Đổi mới và hoàn thiện chính sách và nâng cao năng lực thực thi pháp luật về môi trường; Khắc phục cơ bản tình trạng ô nhiễm môi trường, đặc biệt quan tâm đến các khu vực trọng điểm; giám sát và đối phó các vấn đề ô nhiễm xuyên biên giới, ứng phó hiệu quả với biến đổi khí hậu. Đảm bảo phát triển kinh tế với kìm chế lạm phát và ổn định kinh tế vĩ mô với an sinh xã hội

Năm là, Đẩy nhanh tiến độ xây dựng Chương trình Quốc gia về thực hiện các Hiệp định tự do thương mại thế hệ mới, trong đó đưa ra các yêu cầu, nhiệm vụ bắt buộc cho từng ngành kinh tế và chính quyền địa phương; Chuẩn bị sẵn sàng cho hội nhập kinh tế quốc tế và thúc đẩy cải cách kinh tế trong nước, đáp ứng yêu cầu chuyển dịch cơ cấu kinh tế, góp phần thức đẩy quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Phát triển kinh tế theo hướng bền vững hiện nay ở nước ta

Kết luận

Với quyết tâm cao của chính phủ trong điều hành kinh tế vĩ mô và đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá. Quá trình tăng trưởng kinh tế vĩ mô của Việt Nam nói chung và chuyển dịch cơ cấu kinh tế nói riêng đã có những thay đổi về chất đặc biệt là sự thay đổi cơ bản về cơ cấu. Để thúc đẩy tăng trưởng theo chiều sâu và ổn định cần chuyển dịch mạnh cơ cấu thông qua mở cửa nền kinh tế để đổi mới công nghệ, quản lý và đào tạo đội ngũ cán bộ chất lượng cao. Những thay đổi gần đây cho thấy cơ cấu kinh tế Việt Nam đã chuyển dịch đúng hướng: giảm khu vực nông nghiệp, tăng khu vực công nghiệp và dịch vụ, tăng tỷ trọng các mặt hàng

chế biến tinh và chế biến sâu, giảm các mặt hàng xuất khẩu thô, chú trọng nhập khẩu công nghệ hiện đại, tinh xảo và cải tiến chất lượng sản phẩm. Việc giảm tỷ trọng khu vực nông nghiệp và đẩy mạnh công nghiệp hoá nông nghiệp, nông thôn và nông dân cũng đồng nghĩa với việc giảm yếu tố gây mất ổn định trong cơ cấu. Điều kiện tiên quyết để chuyển dịch mạnh cơ cấu là tạo được tốc độ tăng trưởng cao, thực chất là phát triển kinh tế vĩ mô, nhằm tạo đà huy động ban đầu các nguồn lực vào các ngành, trong đó ngành dịch vụ phải tăng nhanh nhất, tiếp đến là ngành công nghiệp và sau đó mới đến nông nghiệp. Khi tăng trưởng và phát triển là một quá trình tích luỹ về lượng thì khi sự tích luỹ đạt đến một ngưỡng nhất định sẽ tạo sự chuyển biến về chất nghĩa là có sự chuyển dịch trong cơ cấu của nền kinh tế. Trong điều kiện hội nhập sâu rộng kinh tế quốc tế, chính sách điều chỉnh cơ cấu kinh tế hoàn thiện theo hướng phát triển các ngành có lợi thế so sánh và lợi thế cạnh tranh. Cần nâng cao vai trò Chính phủ và phát triển các loại thị trường đặc biệt là thị trường yếu tố để điều tiết và phân bổ kịp thời nguồn lực vào các ngành thông qua áp lực thị trường toàn cầu và việc điều tiết của Chính phủ trong kinh tế vĩ mô. Để phát triển mạnh các ngành, cần tạo dựng và phát triển hệ thống doanh nghiệp và Tập đoàn kinh doanh mạnh. Đồng thời, cần tăng mối liên kết giữa các ngành/địa phương và doanh nghiệp để chúng bổ sung và "cộng hưởng" lẫn nhau.

Việc quy hoạch phát triển ngành hay vùng cần thực hiện phù hợp, thậm chí đón đầu xu hướng chung về kinh tế vĩ mô. Quy hoạch phát triển các ngành cần được luật hoá để bảo đảm tính nghiêm minh. Chính sách đầu tư nên hướng vào phát triển ngành có lợi thế và triển vọng, chú trọng thu hút công nghệ nguồn và đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao để phát triển theo hướng bền vững./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Báo Lao động thủ đô : (2018), *Nền kinh tế Việt Nam còn nhiều khó khăn, thách thức*. Ngày 28/09/2018
2. Cổng TTĐT - Báo Doanh nghiệp (2019), *Thủ tướng Chính phủ nêu 5 động lực kinh tế Việt Nam tại WEF*. Ngày 17/06/2019
3. Cổng TTĐT Bộ KH và Đat Tư : *Tổng quan tình hình kinh tế Việt nam ba năm 2016 – 2018*
4. Trung tâm biên soạn từ điển quốc gia (1995): *Từ điển bách khoa Việt Nam*, tập 1, Nhà Xuất bản chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Trần Bình Trọng (2016). Giáo trình, *Lịch sử các học thuyết kinh tế*. NXB Đại học kinh tế quốc dân, H

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH AN SINH XÃ HỘI TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA Ở VIỆT NAM

Nguyễn Trọng Đàm
Nguyên Thứ trưởng Lao động, Thương binh và Xã hội
Bùi Thị Thùy Nhi
Giảng viên Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam là một kiểu mô hình kinh tế mới, có cơ sở khoa học, thể hiện tính độc lập và sáng tạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam là một kiểu tổ chức kinh tế vừa tuân theo những quy luật của kinh tế thị trường vừa dựa trên cơ sở và được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của CNXH. Mục tiêu chủ yếu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta là không chỉ dừng ở tốc độ tăng trưởng kinh tế mà không ngừng nâng cao đời sống nhân dân, thực hiện tốt các vấn đề an sinh xã hội; tăng trưởng kinh tế phải gắn với tiến bộ, công bằng xã hội; công bằng không chỉ dừng ở phân phối lợi ích công bằng mà phải là công bằng về cơ hội phát triển - bảo đảm cho mọi thành viên trong cộng đồng đều có cơ hội như nhau để phát triển, đều được thụ hưởng lợi ích chính đáng, công bằng từ những kết quả lao động và cống hiến xã hội của mình, đồng thời có trách nhiệm đóng góp vào sự phát triển thịnh vượng chung của dân tộc... Đây chính là tính nhân văn, ưu việt riêng có của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN Việt Nam.

Như vậy, một trong những biện pháp để vừa thực hiện hóa mục tiêu, vừa đảm bảo thành công của mô hình kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta đó là hoạch định và thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội. Đảng ta luôn khẳng định: "tăng trưởng kinh tế phải tiến hành song song với tiến bộ và công bằng xã hội trong quá trình phát triển, đáp ứng nhu cầu sống của con người và vì mục tiêu phát triển con người. Mục đích cuối cùng của tăng trưởng kinh tế là cải thiện điều kiện và nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Thực hiện các chính sách an sinh xã hội, do vậy, là nhằm bảo đảm phân phối những thành quả tăng trưởng kinh tế theo hướng bảo đảm công bằng xã hội và hài hòa lợi ích giữa các chủ thể, nhóm xã hội và tạo sự đồng thuận xã hội"[16].

[16] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

Bài nghiên cứu tập trung phân tích về thực trạng chính sách an sinh xã hội ở nước ta trong thời gian qua, đồng thời chỉ ra một số bất cập còn tồn tại trong quá trình hoạch định và thực hiện chính sách, trên cơ sở đó, đề xuất một số phương hướng nhằm khắc phục hạn chế để nâng cao hiệu quả của chính sách, đảm bảo chính sách an sinh xã hội thực sự là một công cụ hữu hiệu, một đặc trưng quan trọng của mô hình kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam.

Từ khóa: *an sinh xã hội, chính sách xã hội, công bằng và phúc lợi xã hội*

1. Quan điểm, chủ trương của Đảng ta về an sinh xã hội

An sinh xã hội là hệ thống các chính sách và chương trình do Nhà nước và các lực lượng xã hội thực hiện nhằm bảo đảm cho mọi người dân ít nhất có được mức tối thiểu về thu nhập, có cơ hội tiếp cận ở mức tối thiểu về các dịch vụ xã hội cơ bản, thiết yếu, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch, thông tin,... thông qua việc nâng cao năng lực tự an sinh của người dân và sự trợ giúp của Nhà nước. Xây dựng hệ thống an sinh xã hội đa dạng, toàn diện, từng bước mở rộng diện bao phủ, có tính chia sẻ giữa Nhà nước, xã hội và người dân, giữa các nhóm dân cư trong một thế hệ và giữa các thế hệ đang là đích đến của các quốc gia trên thế giới.

Chính sách an sinh xã hội tập trung vào 4 nội dung chính như sau:

Một là, tăng cường cơ hội có việc làm, bảo đảm thu nhập tối thiểu và giảm nghèo bền vững cho người lao động yếu thế thông qua hỗ trợ cá nhân và hộ gia đình phát triển sản xuất, hỗ trợ tín dụng, giải quyết việc làm và kết nối thông tin thị trường lao động.

Hai là, mở rộng cơ hội cho người lao động tham gia hệ thống chính sách bảo hiểm xã hội, bảo hiểm thất nghiệp để chủ động đối phó khi thu nhập bị suy giảm hoặc bị mất do các rủi ro, ốm đau, tai nạn lao động, tuổi già.

Ba là, hỗ trợ thường xuyên đối với người có hoàn cảnh đặc thù và hỗ trợ đột xuất cho người dân khi gặp các rủi ro không lường trước hoặc vượt quá khả năng kiểm soát (mất mùa, thiên tai, động đất, chiến tranh, đói nghèo,...) thông qua các khoản tiền mặt và hiện vật do ngân sách nhà nước bảo đảm.

Bốn là, tăng cường tiếp cận của người dân đến hệ thống dịch vụ xã hội cơ bản, như giáo dục, y tế, nhà ở, nước sạch và vệ sinh môi trường, thông tin.

Ở Việt Nam, ngay từ khi thành lập nước Việt Nam Dân chủ Cộng hòa, Đảng và Nhà nước ta đặt quyết tâm phát triển hệ thống an sinh xã hội bảo đảm thực hiện ngày càng tốt hơn các quyền cơ bản của người dân, phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã

hội của đất nước và tiếp cận dần với chuẩn mức quốc tế. Từ nhiều năm qua, đặc biệt là từ khi thực hiện đường lối đổi mới (năm 1986) đến nay, Đảng và Nhà nước ta luôn quan tâm xây dựng và tổ chức thực hiện các chính sách an sinh xã hội, coi đây vừa là mục tiêu, vừa là động lực để ổn định chính trị - xã hội, phát triển bền vững. An sinh xã hội được xác định là một bộ phận quan trọng của chính sách xã hội, nằm trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Bảo đảm an sinh xã hội là điều kiện để bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường, phản ánh bản chất tốt đẹp của chế độ ta. Tiếp tục phát triển quan điểm, chủ trương đó của Đảng, trong *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội* (năm 1991 và bổ sung, phát triển năm 2011) và nghị quyết của các kỳ đại hội, đặc biệt Nghị Quyết số 15-NQ/TW, ngày 1-6-2012, của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI, về "Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012 - 2020" đã đặt ra yêu cầu: *Chính sách xã hội phải được đặt ngang tầm với chính sách kinh tế và thực hiện đồng bộ với phát triển kinh tế*, phù hợp với trình độ phát triển và khả năng nguồn lực trong từng thời kỳ...; đồng thời thực hiện có trọng tâm, trọng điểm, bảo đảm mức sống tối thiểu và hỗ trợ kịp thời người có hoàn cảnh khó khăn; coi bảo đảm an sinh xã hội là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng của Đảng, Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội, phấn đấu đến năm 2020 cơ bản hình thành hệ thống an sinh xã hội bao phủ toàn dân với các yêu cầu: bảo đảm người dân có việc làm, thu nhập tối thiểu; tham gia bảo hiểm xã hội; bảo đảm hỗ trợ những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người cao tuổi thu nhập thấp, người khuyết tật nặng, người nghèo,…); bảo đảm cho người dân tiếp cận được các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức tối thiểu (y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, thông tin), góp phần từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng và hạnh phúc của nhân dân[17].

2. Một số thành tựu quan trọng trong chính sách an sinh xã hội ở nước ta thời gian qua

Trong hơn 30 năm qua từ sau đổi mới, cùng với những thành tựu đổi mới kinh tế, phát triển mạnh mẽ kinh tế thị trường định hướng XHCN, tăng cường tiềm lực kinh tế quốc gia, Việt Nam đã có những nỗ lực to lớn, đầu tư nguồn lực và đổi mới cơ chế, chính sách để thực hiện an sinh xã hội, chăm lo cải thiện không ngừng cuộc sống của người dân. Cụ thể:

[17] Nghị quyết 15 – NQ/TW về Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020.

Thứ nhất, bảo đảm an sinh xã hội gắn với tiến bộ và phát triển xã hội, với thành tựu phát triển kinh tế trong bối cảnh kinh tế thị trường.

Trong thời gian qua, mặc dù có nhiều biến động về kinh tế trong nước và quốc tế, nguồn lực của đất nước còn hạn hẹp, nhưng Đảng và Nhà nước ta vẫn luôn coi trọng công tác bảo đảm an sinh xã hội, đặt nhiệm vụ phát triển dân sinh trong mối tương quan hài hòa và gắn kết chặt chẽ với phát triển kinh tế, giữa đầu tư phát triển kinh tế với đầu tư bảo đảm phúc lợi xã hội và an sinh xã hội. Quan tâm đầu tư cho vùng núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số, các huyện nghèo, xã, thôn, bản đặc biệt khó khăn, xã bãi ngang ven biển, hải đảo, theo đó nhiều chính sách về an sinh xã hội được ban hành.

Các chương trình xóa đói, giảm nghèo của Việt Nam ở tầm quốc gia đã thu được những kết quả rất tốt đẹp, đã được dư luận quốc tế thừa nhận và đánh giá cao, nhất là xóa đói, giảm nghèo cho nông dân ở miền núi, vùng đồng bào dân tộc thiểu số. Về việc giải quyết các vấn đề xã hội và thực hiện các chính sách an sinh xã hội cho các cộng đồng dân cư, Việt Nam là một trong những quốc gia đã hoàn thành sớm các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ, nhận được những đánh giá tích cực của cộng đồng quốc tế. Dù còn có những hạn chế và bất cập so với yêu cầu phát triển nhanh và bền vững nhưng kết quả, thành tích mà Việt Nam đạt được về phát triển giáo dục, chăm lo sức khỏe cộng đồng, thực hiện bảo hiểm y tế cho người dân, khám, chữa bệnh cho người nghèo, chăm sóc các bà mẹ và trẻ em, cũng như những nỗ lực giải quyết việc làm, cải thiện mức sống và điều kiện sống cho dân cư, cứu trợ xã hội và thực hiện phúc lợi xã hội, quan tâm tới các đối tượng yếu thế... là những minh chứng về những tiến bộ đáng kể thực hiện an sinh xã hội.

Thứ hai, hệ thống pháp luật từng bước được hoàn thiện để bảo đảm quyền an sinh xã hội cho mọi người dân.

Điều 34 của Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên khẳng định quyền an sinh xã hội cơ bản cho người dân "*Công dân có quyền được bảo đảm an sinh xã hội*"; Điều 59 của Hiến pháp nhấn mạnh: "*Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội*". Bộ Luật Lao động sửa đổi (năm 2012) tiếp tục phát triển thị trường lao động, tăng cường điều kiện hoạt động của các đối tác tham gia thị trường lao động bao gồm cả Nhà nước, doanh nghiệp, các tổ chức môi giới trung gian và người lao động; tăng cường hỗ trợ của Nhà nước đối với người lao động yếu thế trên thị trường thông qua các chính sách hỗ trợ tạo việc làm. Luật Việc làm lần đầu tiên được ban hành năm 2013 đã hướng đến khu vực kinh tế phi chính thức; tiếp tục mở rộng cơ

hội cho người lao động tham gia bảo hiểm thất nghiệp, theo đó qui định mọi lao động làm việc trong các doanh nghiệp có hợp đồng lao động từ 3 tháng trở lên đều bắt buộc tham gia bảo hiểm thất nghiệp. Luật Bảo hiểm y tế sửa đổi (năm 2013) chuyển từ bao phủ toàn dân sang bảo hiểm y tế bắt buộc đối với toàn bộ dân cư; mở rộng sự tham gia của người dân vào bảo hiểm y tế, hoàn thiện chế độ đóng, chế độ hưởng và điều kiện hưởng bảo hiểm y tế; mở rộng đối tượng được Nhà nước bảo hộ một phần và toàn phần để tham gia bảo hiểm y tế. Luật Bảo hiểm xã hội sửa đổi (năm 2014) mở rộng diện tham gia bảo hiểm xã hội bắt buộc đối với người lao động làm việc có hợp đồng từ 1 tháng trở lên; tăng cường chế tài đối với việc trốn đóng bảo hiểm xã hội; hoàn thiện chế độ bảo hiểm xã hội tự nguyện theo hướng linh hoạt và phù hợp với điều kiện về việc làm và thu nhập của lao động trong khu vực phi chính thức; đề xuất giải pháp khuyến khích người lao động khu vực phi chính thức tham gia bảo hiểm xã hội; hiện đại hóa công tác quản lý đối tượng tham gia bảo hiểm xã hội.

Thứ ba, đầu tư của Nhà nước cho an sinh xã hội ngày càng tăng.

Những năm gần đây, chi ngân sách cho an sinh xã hội tăng đều đặn hàng năm, mặc dù trong bối cảnh thâm hụt ngân sách nghiêm trọng và nợ công tăng cao. Nếu như năm 2012 tổng chi cho an sinh xã hội bằng 5,88% GDP thì đến năm 2017 con số này tăng lên khoảng trên 6,6% GDP. Mặc dù trong điều kiện nền kinh tế còn nhiều khó khăn, nhưng Đảng và Nhà nước không giảm đi bất cứ một chính sách, khoản chi nào dành cho an sinh xã hội mà ngược lại, còn tăng lên; thực hiện hiệu quả các chính sách xã hội từ nhiều nguồn lực trong đó các nguồn lực chính là nguồn lực nhà nước, nguồn lực từ bên ngoài như nguồn ODA, các chương trình viện trợ không hoàn lại của nước ngoài, nguồn lực xã hội từ các doanh nghiệp, tổ chức và nguồn lực từ trong nhân dân.

Thứ tư, Việt Nam đã đạt và vượt thời gian hoàn thành nhiều mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ của Liên hợp quốc.

Đến cuối năm 2017, tỷ lệ nghèo theo chuẩn Quốc gia còn dưới 6%; đời sống của người dân, nhất là người nghèo, đồng bào dân tộc thiểu số và các đối tượng yếu thế được cải thiện và nâng cao. Đa số người dân có việc làm, tỷ lệ thất nghiệp thấp, dưới 2%; tỷ lệ người lao động tham gia bảo hiểm xã hội đạt trên 20%, tham gia bảo hiểm thất nghiệp đạt 17%. Đa số người lao động đã tiếp cận được y tế cơ sở, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế trên 71,6%; khoảng 3% người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn được hỗ trợ tiền mặt hằng tháng và các hình thức khác; cơ bản hoàn thành phổ cập giáo dục mầm non cho trẻ 5 tuổi,

cấp tiểu học và trung học cơ sở; tình trạng nhà ở, nước sạch và thông tin đã được cải thiện đáng kể[18].

3. Những hạn chế và nguyên nhân của những tồn tại trong hệ thống chính sách an sinh xã hội ở nước ta hiện nay

Mặc dù, nước ta đã đạt được nhiều thành tựu như đã đề cập ở trên, song kết quả vẫn còn những hạn chế, tồn tại trong việc thực hiện các chính sách an sinh xã hội.

- Hệ thống chính sách an sinh xã hội hiện hành còn phân tán, manh mún, thiếu sự gắn kết, chưa khuyến khích người dân tích cực tham gia... Hiệu quả chính sách còn hạn chế. Các chương trình dạy nghề cho lao động nông thôn chưa gắn với nhu cầu thị trường lao động và nhu cầu sản xuất; chất lượng lao động chưa cao, tỷ lệ lao động có bằng cấp, chứng chỉ mới đạt gần 20% (năm 2016)[19]. Giảm nghèo chưa bền vững, nguy cơ tái nghèo cao; tỷ lệ nghèo ở nhiều vùng dân tộc thiểu số, vùng sâu, vùng xa vẫn còn trên 50%, cá biệt có nơi còn trên 70%; chênh lệch giàu - nghèo về thu nhập và tiếp cận các dịch vụ xã hội giữa các vùng, nhóm dân cư có xu hướng gia tăng, nhất là giữa khu vực miền núi phía Bắc và Tây Nguyên với các vùng còn lại; giữa người dân tộc thiểu số với người Kinh/Hoa.

- Đa số lao động phi chính thức chưa tham gia bảo hiểm xã hội tự nguyện và bảo hiểm thất nghiệp. Đến hết năm 2017, cả nước có gần 4,4 triệu người từ 55 tuổi trở lên hưởng an sinh tuổi già, gồm 2,2 triệu người hưởng chế độ hưu trí, 1,6 triệu người già trên 80 tuổi và 670 nghìn người cao tuổi thuộc hộ nghèo được hưởng trợ cấp tuổi già[20]. Tỷ lệ người hưởng trợ cấp tiền mặt hằng tháng khoảng 3% dân số, nhưng đời sống của họ còn khó khăn do mức trợ cấp thấp; công tác trợ giúp đột xuất có phạm vi hẹp, huy động nguồn lực xã hội khó khăn, điều phối còn bất cập. Chênh lệch về thụ hưởng giáo dục giữa các vùng, miền, giữa các nhóm dân tộc có xu hướng gia tăng.

- Mục tiêu bảo hiểm y tế toàn dân còn nhiều thách thức, vẫn còn gần 30% dân số chưa tham gia bảo hiểm y tế; tỷ lệ trẻ em suy dinh dưỡng giảm chậm; chất lượng chăm sóc y tế ở nông thôn, vùng sâu vùng xa còn thấp. Triển khai chính sách hỗ trợ nhà ở cho hộ nghèo còn chậm; vấn đề nhà ở cho các nhóm dân cư (lao động di cư, học sinh, sinh viên; dân tộc thiểu số) còn bất cập. Tỷ lệ người dân được sử dụng nước sạch theo quy chuẩn quốc gia còn thấp, việc lồng ghép với các chương trình chưa thực hiện tốt. Bố trí

[18] Báo cáo quốc gia: Kết quả 15 năm thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ của Việt Nam
[19] Niên giám Thống kê Việt Nam, 2016.
[20] Báo cáo tổng kết công tác an sinh xã hội hàng năm của Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội.

ngân sách cho các chương trình thông tin cho vùng sâu, vùng xa còn khó khăn; chất lượng các công trình hạ tầng kỹ thuật thông tin còn thấp,...

Nguyên nhân của những thách thức trên, theo các chuyên gia và nhiều nhà quản lý, là do:

- Quan điểm về hoạch định chính sách an sinh xã hội ở nước ta còn lạc hậu khi coi ngân sách chi cho an sinh xã hội là những khoản chi phí. Trong khi ở các nước phát triển, chính sách an sinh xã hội được xem như chính sách đầu tư phát triển. Ở các nước phát triển, chi tiêu cho hệ thống an sinh xã hội thực chất là đầu tư cho những đối tượng yếm thế trong xã hội: trẻ em, người già, người khuyết tật, người nghèo… và họ cho rằng những khoản đầu tư ở hiện tại sẽ mang lại lợi ích lớn lao trong tương lai khi những đối tượng yếm thế có đủ năng lực, đủ sức khỏe để lao động và nuôi sống bản thân, quay trở lại phục vụ và đóng góp cho xã hội, giảm bớt được gánh nặng cho Nhà nước và xã hội. Chính vì ở các nước phát triển coi chính sách an sinh xã hội là hoạt động đầu tư, do đó luôn có cơ chế bỏ vốn và giám sát đầu tư một cách hiệu quả. Trong khi đó, ở nước ta, do vẫn xuất phát từ quan điểm chi cho an sinh xã hội là các khoản chi phí, là những khoản chi tiêu mất đi, và vì thế khi hoạch định chính sách thiếu quan tâm đến kết quả thu được trong tương lai, đồng thời, một bộ phận làm chính sách luôn có khuynh hướng cắt giảm hoặc giữ nguyên các khoản chi này trong ngân sách.

- Nhận thức về vai trò của hệ thống an sinh xã hội ở không ít cấp ủy, chính quyền, cán bộ, đảng viên, tổ chức, doanh nghiệp và người dân chưa đúng và chưa đầy đủ, còn coi an sinh xã hội là trách nhiệm riêng của Nhà nước, tư tưởng trông chờ vào Nhà nước, vào Trung ương còn nặng nề.

- Năng lực xây dựng chính sách an sinh xã hội còn hạn chế. Công tác tuyên truyền, phổ biến chính sách, luật pháp, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện chính sách an sinh xã hội chưa được quan tâm đúng mức. Quản lý nhà nước về an sinh xã hội chưa tốt do quá nhiều chính sách, lại được ban hành ở nhiều giai đoạn khác nhau, áp dụng cho nhiều nhóm đối tượng khác nhau nên chồng chéo, thiếu tính hệ thống, gây khó khăn cho việc quản lý chính sách an sinh xã hội và đối tượng thụ hưởng các chính sách đó.

- Việc tổ chức thực hiện chính sách an sinh xã hội ở các cấp, nhất là cấp cơ sở còn yếu. Nguồn lực cho thực hiện chính còn hạn hẹp, mức hỗ trợ từ ngân sách nhà nước còn thấp, phân tán, chưa đúng đối tượng; thiếu sự phối hợp, lồng ghép trong việc thực hiện

các chính sách; chưa huy động hết sự tham gia từ cộng đồng, thiếu chính sách khuyến khích người dân tự an sinh, người nghèo tự vươn lên thoát nghèo.

4. Định hướng hoàn thiện hệ thống chính sách an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta

Một là, đổi mới nhận thức về vai trò của hệ thống an sinh xã hội trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

Cần thay đổi một cách đột phá về tư tưởng, coi các chính sách xã hội là chính sách đầu tư phát triển, đó là những khoản đầu tư ở hiện tại nhằm thu về những lợi ích kết quả trong tương lai, chứ không phải là các khoản chi phí. Từ thay đổi quan điểm đó, ứng xử với chính sách an sinh xã hội như một chính sách đầu tư, nghĩa là khi xây dựng chính sách cần tính toán các chỉ tiêu hiệu quả giống như các đự án đầu tư, vận dụng phương pháp phân tích chi phí – lợi ích để lựa chọn phương án đầu tư và cần thiết phải có cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả về mặt kinh tế của chính sách sau một thời gian thực hiện.

Hai là, tiếp tục bảo đảm mục tiêu, định hướng an sinh xã hội đến năm 2020.

Bảo đảm an sinh xã hội là nhiệm vụ thường xuyên, quan trọng, là trách nhiệm của Đảng, Nhà nước, của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội. Trong đó, Nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong việc tổ chức thực hiện chính sách an sinh xã hội, đồng thời phát huy vai trò và trách nhiệm của cá nhân, hộ gia đình, người lao động, doanh nghiệp và cộng đồng trong việc bảo đảm an sinh xã hội theo tinh thần xã hội hóa, tạo điều kiện để người dân nâng cao khả năng tự bảo đảm các điều kiện sống của họ.

Bảo đảm an sinh xã hội cho người dân là một chủ trương đúng đắn và xuyên suốt của Đảng trong lãnh đạo đất nước. Phát triển an sinh xã hội là chính sách cơ bản để giảm nghèo, bảo đảm đời sống của nhân dân, góp phần quan trọng tạo động lực cho tăng trưởng kinh tế, thực hiện công bằng, tạo sự đồng thuận xã hội, giữ vững ổn định chính trị, bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, củng cố và tăng cường quốc phòng, an ninh.

Do vậy, đến năm 2020 chúng ta cần cơ bản hình thành hệ thống an sinh xã hội bao phủ toàn dân, bảo đảm cho người dân tiếp cận đến các chính sách việc làm, giảm nghèo, tham gia bảo hiểm xã hội, hỗ trợ những người có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn (trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt, người cao tuổi thu thập thấp, người khuyết tật nặng, người nghèo...), tăng cường các dịch vụ xã hội cơ bản ở mức tối thiểu (y tế, giáo dục, nhà ở, nước sạch, thông tin), từng bước nâng cao thu nhập, bảo đảm cuộc sống an toàn, bình đẳng của nhân dân.

Ba là, hoàn thiện hệ thống lý luận về an sinh xã hội phù hợp bối cảnh của nước vừa bước vào ngưỡng thu nhập trung bình, hội nhập kinh tế quốc tế, gắn chính sách an sinh xã hội với chính sách phát triển kinh tế phù hợp với mục tiêu phát triển kinh tế. Phát huy vai trò lãnh đạo của các cấp ủy đảng, huy động sức mạnh của cả hệ thống chính trị tham gia, tạo nên nguồn lực to lớn của toàn xã hội vì mục tiêu bảo đảm an sinh cho người dân, đồng thời có cơ chế phát huy sự tham gia của xã hội và người dân trong việc thực hiện.

Bốn là, hoàn thiện thị trường lao động, phát triển việc làm, bảo đảm an sinh xã hội bền vững. Hiện đại hóa thị trường lao động, kết nối cung cầu lao động; phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa để tạo việc làm và chuyển dịch cơ cấu việc làm; tăng cường đối thoại lao động, bảo đảm tiêu chuẩn lao động; tăng cường đào tạo và phát triển kỹ năng cho người lao động; tập trung phát triển các chương trình về "An toàn và vệ sinh lao động", "việc làm đàng hoàng",...

Năm là, tiếp tục hoàn thiện cơ sở pháp lý, các chính sách và giải pháp bảo đảm an sinh xã hội. Cụ thể là:

- Đẩy mạnh việc xây dựng và hoàn thiện hệ thống luật về an sinh xã hội, trong đó cần nghiên cứu xây dựng và ban hành Luật Tiền lương tối thiểu, Luật Cứu trợ xã hội, Luật Ưu đãi xã hội; nghiên cứu sửa đổi Bộ luật Lao động, Luật Bảo hiểm xã hội, Luật Người tàn tật, Luật Người cao tuổi...; nghiên cứu ban hành các văn bản pháp luật về an sinh xã hội cộng đồng, nhằm bảo đảm cơ sở pháp lý đầy đủ cho việc thực hiện đồng bộ, nghiêm túc, hiệu quả các quy định, chính sách, chế độ an sinh xã hội.

- Rà soát, điều chỉnh, bổ sung các chính sách hiện hành về an sinh xã hội, kể cả bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, trợ giúp xã hội, ưu đãi xã hội, hệ thống hỗ trợ tích cực...

- Phối hợp đồng bộ chính sách an sinh xã hội với các chính sách kinh tế - xã hội khác, như chính sách việc làm, chính sách tiền lương và thu nhập, thực hiện các chương trình hỗ trợ tích cực, các chương trình mục tiêu xóa đói, giảm nghèo bền vững..., tăng cường khả năng tiếp cận các dịch vụ xã hội cơ bản cho các đối tượng và vùng đặc thù.

Sáu là, tăng cường huy động các nguồn lực cho chính sách an sinh xã hội. Tăng chi ngân sách nhà nước về an sinh xã hội đạt mức trung bình khu vực Đông Nam Á (7% GDP) kết hợp với huy động đóng góp của người dân, doanh nghiệp và xã hội cho an sinh xã hội. Khuyến khích, tạo môi trường thuận lợi để phát triển đa dạng các mô hình an sinh xã hội, các hoạt động từ thiện, tình nguyện dựa vào sự tham gia của cộng đồng (các đoàn

thể địa phương, các nhóm sở thích, nghiệp đoàn, gia đình, dòng họ, cá nhân...) trong việc cung cấp các dịch vụ an sinh xã hội, thực hiện các hoạt động nhân đạo, giúp đỡ, chia sẻ rủi ro đối với những nhóm yếu thế, những đối tượng đặc thù. Tăng cường hợp tác quốc tế, tranh thủ nguồn lực, kinh nghiệm của các nước trong xây dựng và thực hiện các chính sách an sinh xã hội./.

Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Hiến pháp nước Cộng hòa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam 2013.
3. Nghị quyết 15 – NQ/TW về Một số vấn đề về chính sách xã hội giai đoạn 2012-2020.
4. Báo cáo tổng kết hoạt động hàng năm của Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội.
5. Niên giám thống kê qua các năm của Tổng cục Thống kê.
6. Báo cáo An sinh xã hội thế giới 2017-2019, Tổ chức Lao động Quốc tế ILO.
7. Điểm lại cập nhật tình hình phát triển kinh tế Việt Nam, Ngân hàng Thế giới (6/2018).

CẢI CÁCH NĂNG LỰC CẠNH TRANH, HỖ TRỢ KHU VỰC KINH TẾ TƯ NHÂN PHÁT TRIỂN

TS. ĐẶNG THỊ HÀ
Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt: *Mặc dù có nhiều đóng góp cho sự phát triển chung, song khu vực kinh tế tư nhân vẫn chưa thực sự phát triển đúng với tiềm năng của mình. Câu hỏi đặt ra là do đâu? Có rất nhiều cách lý giải, song với khuôn khổ bài viết chỉ nêu lên một số trăn trở về chính sách hỗ trợ của Nhà nước nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh, tạo động lực cho khu vực kinh tế tư nhân tận dụng cơ hội, vượt qua thách thức để phát triển và ngày càng có nhiều đóng góp cho sự phát triển của đất nước.*

1. Khái quát về khu vực kinh tế tư nhân

Trong nghị quyết Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương 6, khóa VI của Đảng Cộng sản Việt Nam (năm 1989), và trong Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ VIII (năm 1996), Đảng ta xác định cơ cấu kinh tế nước ta bao gồm: Khu vực kinh tế nhà nước; Kinh tế hợp tác xã; Kinh tế cá thể, tiểu chủ; Kinh tế tư bản tư nhân và Kinh tế tư bản nhà nước. Khái niệm "thành phần kinh tế tư nhân" được sử dụng trong Văn kiện này, và chỉ có kinh tế nhà nước được gọi là "khu vực kinh tế" các hình thức tổ chức kinh tế còn lại trong đó có kinh tế tư nhân không được gọi là "khu vực kinh tế". Cho đến Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (năm 2001), Đảng ta xác định nền kinh tế Việt Nam có 6 thành phần, bao gồm: Kinh tế nhà nước; Kinh tế tập thể; Kinh tế cá thể, tiểu chủ; Kinh tế tư bản tư nhân; Kinh tế tư bản nhà nước; Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Sự xác định này của Đảng hoàn toàn phù hợp với thực tiễn hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng và là xu thế thời đại. Trên cơ sở đó, Đảng ta cũng đã chia nền kinh tế Việt Nam thành 6 thành phần kinh tế, đó là: Khu vực kinh tế nhà nước; Khu vực kinh tế tập thể; Khu vực kinh tế tư nhân; Khu vực kinh tế cá thể; Khu vực kinh tế hỗn hợp; Khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Có thể nói, thuật ngữ "thành phần kinh tế" và "khu vực kinh tế" được hiểu một cách đồng nhất, cho nên, khu vực kinh tế tư nhân được xem là một khu vực kinh tế độc lập với các khu vực kinh tế khác. Tại Đại hội X, Đảng ta xác định lại cơ cấu kinh tế Việt Nam có 5 thành phần kinh tế: Kinh tế nhà nước; Kinh tế tập thể; Kinh tế tư nhân; Kinh tế tư bản nhà nước; Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Đến Đại hội XI, Đảng ta xác

định lại cơ cấu thành phần kinh tế Việt Nam bao gồm bốn thành phần: Kinh tế nhà nước; Kinh tế tập thể; Kinh tế tư nhân và Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Văn kiện đại hội XI, khái niệm "khu vực kinh tế tư nhân" và "thành phần kinh tế tư nhân"cũng đã được sử dụng khi Đảng ta nói về kinh tế tư nhân.

2. Thực trạng phát triển và đóng góp vào phát triển chung của khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam

Cùng với sự phát triển của nền kinh tế nước ta, khu vực kinh tế tư nhân ngày càng phát triển cả về số lượng cũng như quy mô vốn; lao động; lĩnh vực và địa bàn…

Thứ nhất, về số lượng, được sự hỗ trợ, tạo điều kiện của Chính phủ, khu vực kinh tế tư nhân có sự gia tăng đáng kể: Số hộ kinh doanh cá thể năm 1992, có 1.498.611 hộ hoạt động kinh doanh, thì năm 1996 đã tăng lên 2.016.259 hộ, bình quân mỗi năm tăng 7,68%/năm. Đến cuối năm 2003, cả nước có khoảng 2,7 triệu hộ kinh doanh, 130.000 trang trại và 10 triệu hộ nông dân sản xuất hàng hóa, và nhiều hộ đã chuyển lên thành lập công ty sau khi đã tích lũy được trong một thời gian dài, hơn nữa Nhà nước đã tạo nhiều điều kiện thuận lợi trong thành lập doanh nghiệp. Ngay số lượng các doanh nghiệp cũng tăng dần qua các năm, thể hiện như sau:

Năm	1991	1992	1995	1999	2000-2004	2016	2017
Số doanh nghiệp	414	5.189	15.276	28.700	93.208	110.000	126.800

Qua bảng số liệu, cho thấy, năm 1991 cả nước có khoảng 414 doanh nghiệp, đến năm 1992 đã có 5189 doanh nghiệp, năm 1995 con số này là 15276 và năm 1999 là 28700. Từ ngày Luật Doanh nghiệp có hiệu lực (ngày 1/1/2000), đã có sự chuyển biến mạnh mẽ, số lượng các doanh nghiệp hoạt động tính từ năm 2000 đến tháng 5 năm 2004 đã có khoảng 93208, tăng hơn hai lần giai đoạn 1991-1999. Tính đến cuối năm 2017, đã có hơn 1 triệu doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân được đăng ký. Riêng trong năm 2016, đã có 110.000 doanh nghiệp được đăng ký, con số này đã tăng lên 126.800 vào năm 2017. Tỷ lệ doanh nghiệp trên 1000 người dân đã tăng lên là 10 doanh nghiệp vào năm 2017.

Thứ hai, quy mô vốn, Luật Doanh nghiệp không chỉ tạo nhiều điều kiện trong việc đăng ký thành lập mới, mà hơn nữa do đã giảm nhiều về thủ tục hành chính, thời gian; Được đối xử bình đẳng trong tiếp cận các nguồn vốn…Vì vậy, số lượng doanh không những gia tăng, mà số lượng vốn đăng ký kinh doanh cũng tăng lên đáng ghi nhận, đơn cử như giai đoạn 1991-1999, vốn đăng ký bình quân trên một doan nghiệp gần 0,57 tỷ đồng, năm 2000 là 0,96 tỷ đồng, năm 2001 là 1,3 tỷ đồng, năm 2002 là 1,8 tỷ đồng, thì đến tháng 7 năm 2003 là 2,12 tỷ đồng. Có thể thấy, số lượng vốn đăng ký kinh doanh không ngừng tăng lên qua các năm, số lượng vốn đăng ký mới và mở rộng quy mô tăng: Năm 2000 số vốn đăng ký mới và bổ sung là 1,3 tỷ đồng, năm 2001 là 2,3 tỷ, năm 2003 là 3,6 tỷ.Đóng góp của khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước vào tổng vốn của khu vực doanh nghiệp tăng từ 9,25% năm 2000 lên 49,77% năm 2015. Nếu tính cả khu vực tư nhân nước ngoài là các doanh nghiệp FDI, con số này sẽ lần lượt là 32,9% vào năm 2000 và 68,6% vào năm 2015. Tổng vốn của các doanh nghiệp tư nhân trong nước tăng từ 98,3 nghìn tỷ đồng năm 2000 lên 11.020,9 nghìn tỷ năm 2015. Nói cách khác, khoảng 546 tỷ đô la đã được các doanh nghiệp Việt Nam huy động và đưa vào nền kinh tế chỉ trong vòng 15 năm, trung bình 36,4 tỷ USD mỗi năm.Con số này đã vượt số vốn FDI hàng năm đăng ký và thực hiện và nguồn vốn ODA được giải ngân tại Việt Nam trong cùng giai đoạn. Các doanh nghiệp tư nhân đã và đang đóng góp lớn cho những nỗ lực chung của việc huy động vốn và nguồn lực đang ngày một khan hiếm.

Thứ ba, về số lượng lao động làm việc trong khu vực kinh tế tư nhân, liên tục tăng qua các năm, so với tổng lao động toàn xã hội, lực lượng lao động trong khu vực này chiếm 11%. Ở khu vực kinh tế tư nhân, số lao động trong công nghiệp chiếm tỷ trọng cao nhất (45,6%); Lao động trong ngành thương mại, dịch vụ chiếm 37,37%; Lao động trong các ngành khác chiếm 16,94%

Các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân trong nước đã tạo ra gần 6 triệu việc làm trong năm 2010, và con số này đã tăng lên tới 7,7 triệu người vào năm 2015. Với một xu thế tương tự, số việc làm được tạo ra bởi các doanh nghiệp FDI tăng từ 2,1 triệu vào năm 2010 lên đến 3,77 triệu vào năm 2015. Việc làm tạo ra bởi các hộ kinh doanh cũng tăng từ 7,4 triệu lên 7,89 triệu vào năm 2015. Tổng cộng, 19,47 triệu người có công ăn việc làm từ khu vực kinh tế tư nhân.

Thứ tư, về lĩnh vực và địa bàn, khu vưc kinh tế tư nhân phần đông là các doanh ngiệp hoạt động trong hầu hết các ngành nghề mà pháp luật cho phép, không chỉ hoạt

động trong lĩnh vực nông nghiệp, mà còn trong các ngành công nghiệp, dịch vụ cao cấp như công nghiệp sản xuất tư liệu sản xuất, chế biến, công nghệ thông tin, tài chính ngân hàng, bảo hiểm, tư vấn…

Thứ năm, đóng góp vào ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp đóng góp khoảng 39 tỷ USD vào ngân sách nhà nước vào năm 2016, chiếm 79,8% tổng thu ngân sách. Tỷ trọng đóng góp của các doanh nghiệp tư nhân trong nước trong tổng thu Ngân sách Nhà nước đã tăng từ 11,9% năm 2010 lên 14,3% năm 2016, tức là từ khoảng 3 tỷ USD đến 7 tỷ USD mỗi năm. Nếu tính cả khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tỷ trọng đóng góp của toàn bộ khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước và nước ngoài đối với ngân sách Nhà nước đã tăng từ 22,9% năm 2010 lên 29,1% năm 2016. Trong bảng xếp hạng do Bộ Tài chính công bố về 1.000 doanh nghiệp mức nộp thuế thu nhập doanh nghiệp lớn nhất cho ngân sách Nhà nước năm 2017, các doanh nghiệp tư nhân trong nước chiếm 45,8% về số doanh nghiệp và 34,1% về số thuế đã nộp, và doanh nghiệp tư nhân nước ngoài (doanh nghiệp FDI) chiếm 40,4% về số doanh nghiệp và 36,7% về số thuế thu nhập doanh nghiệp đã nộp. Các doanh nghiệp nhà nước chiếm 11,7% về số doanh nghiệp và chiếm 27,7% số thuế thu nhập doanh nghiệp đã nộp.

3. Vấn đề còn tồn tại và hàm ý chính sách nâng cao năng lực cạnh tranh để khu vực kinh tế tư nhân phát triển

Trong quá trình hoạt động, còn rất nhiều vấn đề khiến doanh nghiệp tư nhân còn gặp khó khăn, đơn cử một số vấn đề mà DNTN gặp phải như:

Thứ nhất, về môi trường kinh doanh, mặc dù có nhiều đóng góp vào sự phát triển như đã nêu ở trên, song trên thực tế có sự khác biệt đang ngày càng gia tăng giữa số lượng doanh nghiệp đã đăng ký kinh doanh và số lượng những doanh nghiệp đang thực sự hoạt động. Như vậy có thể thấy rằng môi trường kinh doanh đối với hầu hết các doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam gặp nhiều khó khăn và đối diện với các thách thức. Hay có thể hiểu, môi trường kinh doanh chưa thực sự tạo điều kiện cho doanh nghiệp tư nhân phát triển. Theo Tổng cục Thống kê, chỉ có 427.000 doanh nghiệp tư nhân đang thực sự hoạt động trong năm 2015 (chiếm 49,5% tổng số doanh nghiệp đã đăng ký tính đến năm 2015). Điều đáng lo ngại là khoảng cách này có xu hướng ngày một nới rộng hơn trong những năm gần đây (không tính năm 2017). Trong giai đoạn 2010-2016, số lượng doanh nghiệp thực sự đi vào hoạt động chỉ tăng lên từ 22.000-40.000 doanh nghiệp mỗi năm. Nhưng trong năm 2017, có thêm tới 134.000 doanh nghiệp thực sự hoạt động trong năm.

Điều này đã giúp đưa tỷ lệ doanh nghiệp hoạt động trên tổng số doanh nghiệp đăng ký lên 54% vào năm 2017. Khu vực hộ kinh doanh là một trụ cột quan trọng của khu vực kinh tế tư nhân ở Việt Nam, với tỷ trọng đóng góp cho GDP lớn gấp 3 lần so với mức đóng góp của các doanh nghiệp đăng ký chính thức. Các hộ kinh doanh có lịch sử phát triển lâu đời hơn so với các doanh nghiệp đăng ký chính thức và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Hộ kinh doanh là một nét đặc thù của nền kinh tế Việt Nam và là các nỗ lực kinh tế tư nhân được chấp nhận trong thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung. Trước năm 1986, hộ kinh doanh tồn tại dưới hình thức các đơn vị sản xuất hàng hóa quy mô nhỏ bao gồm các hộ và cá nhân sản xuất thủ công, nông dân, các nhà cung cấp dịch vụ nhỏ được phép kinh doanh với sự cho phép của chính quyền, mặc dù với quy mô nhỏ. Theo Tổng cục Thống kê, tính đến năm 1975 các cơ sở sản xuất tư nhân quy mô nhỏ này chỉ chiếm 8,3% GDP. Năm 1986, các hộ kinh doanh phi nông nghiệp quy mô nhỏ chiếm 23,2% tổng số lao động và tạo ra 15,3% tổng sản lượng công nghiệp. Do đó nếu không liên kết lại khu vực tư khó cạnh tranh với các khu vực kinh tế khác cho phát triển.

Thứ hai, việc tiếp cận các nguồn vốn trên thị trường của DN khu vực tư nhân còn nhiều khó khăn. Theo Cục Phát triển Doanh nghiệp, năm 2017, chỉ có 40% trong tổng số DN đang hoạt động có khả năng tiếp cận vốn vay từ ngân hàng. Nhiều DN khó đáp ứng quy định cho vay của các tổ chức tín dụng do chưa minh bạch, rõ ràng về tình hình tài chính của mình. Như vậy khu vực tư nhân vẫn còn phần lớn chưa có thể gia tăng vốn hoạt động kinh doanh vì chưa thể tiếp cận được các nguồn vốn trên thị trường, điều này làm giảm khả năng cạnh tranh của họ trên thương trường.

Thứ ba, các yếu tố khách quan từ thể chế, chính sách còn tồn tại cũng cản trở sự phát triển của kinh tế tư nhân: (1) Thủ tục hành chính còn phức tạp; Liên thông giải quyết thủ tục cho DN còn bất cập; Còn tồn tại những điểm không thống nhất giữa Luật Đầu tư, Luật Đất đai, Luật Đấu thầu… hoặc chưa phù hợp với thực tiễn, làm chậm quá trình đầu tư phát triển của kinh tế tư nhân; (2) Tồn tại nhiều rào cản trong điều kiện đầu tư kinh doanh. Theo thống kê sơ bộ của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (tháng 06/2017), có hơn 3.500 điều kiện kinh doanh tương ứng với 243 ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện. Nhiều ngành nghề, điều kiện đầu tư kinh doanh không đáp ứng tiêu chí về sự cần thiết quy định tại Điều 7 Luật Đầu tư. Các điều kiện đầu tư kinh doanh được quy định chung chung, không rõ ràng. Điều này tạo ra những điểm nghẽn trong việc gia nhập thị trường, hạn chế cạnh tranh và tác động bất lợi đến DNNVV; (3) Thị trường,

cơ hội đầu tư chưa có cơ chế để khai thác triệt để. Tỷ lệ các gói thầu chào hàng cạnh tranh và đấu thầu rộng rãi áp dụng đấu thầu qua mạng chỉ chiếm lần lượt 5,7% và 4,4% trong khi quy định tối thiểu là 20% và 10%. Ngoài ra, một số ngành nghề vẫn do DNNN nắm giữ và việc quản lý chất lượng hàng hóa từ nước ngoài chưa hiệu quả dẫn tới sức ép cả trong và ngoài nước về cơ hội kinh doanh cho DN khu vực tư nhân, dẫn tới môi trường cạnh tranh thiếu lành mạnh.

Từ năm 1999, khung khổ pháp lý cho khu vực tư nhân ở Việt Nam đã liên tục được cải thiện. Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư được sửa đổi vào năm 2004 thông qua thống nhất các luật khác nhau áp dụng chung cho các nhà đầu tư và doanh nghiệp trong nước, DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (doanh nghiệp FDI). Nhiều ý kiến không chỉ của các nhà quản lý mà ngay cả các nhà quản trị doanh nghiệp về một khuôn khổ pháp lý chung áp dụng cho tất cả các nhà đầu tư, không phân biệt hình thức sở hữu, đã được hiện thực hóa vào năm 2005. Đây được xem là một phần trong quá trình chuẩn bị của Việt Nam cho việc gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) vào năm 2007 lực của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Trong vài thập kỷ qua, sự đổi mới trong tư duy của Đảng, thể hiện trong nhiều văn bản nghị quyết và chiến lược, đóng một vai trò quan trọng trong sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Năm 2014, Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư được tiếp tục sửa đổi với với một số nội dung cải cách mới. Vào năm 2017, Nghị quyết hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII đã được ban hành, tái khẳng định yêu cầu phát triển kinh tế tư nhân trở thành động chính sách và tư duy của Đảng đã được thực hiện thông qua các chính sách, luật, quy định và biện pháp khác nhau của Chính phủ nhằm phát triển khu vực tư nhân nói chung và các doanh nghiệp tư nhân nói riêng ở Việt Nam. Nghị quyết Hội nghị lần thứ 5 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XIIvề hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa đã khẳng định: “Kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể cùng với kinh tế tư nhân là nòng cốt để phát triển một nền kinh tế độc lập, tự chủ”. Vai trò của kinh tế tư nhân được nâng lên, là nòng cốt của nền kinh tế, bên cạnh kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể, thay vì chỉ là một trong những động lực của nền kinh tế như trước đây. Về phát triển bền vững khu vực tư nhân nhấn mạnh yêu cầu tập trung vào chất lượng phát triển và hiệu quả hoạt động của khu vực tư nhân. Nghị quyết này đề ra mục tiêu 1 triệu các doanh nghiệp trong khu vực tư nhân đang hoạt động vào năm 2020, và 2 triệu vào năm 2030. Nghị quyết cũng hướng tới mục tiêu khu vực kinh tế tư nhân sẽ đóng góp

50% cho GDP vào năm 2020, 55% vào năm 2025 và 60-65% vào năm 2030. Nghị quyết cũng khuyến khích việc chính thức hóa các hộ kinh doanh, chuyển đổi thành mô hình doanh nghiệp đăng ký chính thức, và khuyến khích sự hình thành các tập đoàn kinh tế tư nhân đa sở hữu và tư nhân góp vốn vào các tập đoàn kinh tế nhà nước, có đủ khả năng tham gia mạng sản xuất và chuỗi giá trị trong khu vực cũng như vươn ra toàn cầu.

Có thể nói cải thiện năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp và khu vực tư nhân là một trong những nội dung quan trọng không chỉ để khu vực tư phát triển bình đẳng với các khu vực kinh tế khác, mà còn giúp để tăng cường năng lực quốc gia của Việt Nam. Những nền tảng về năng lực cạnh tranh của Việt Nam được phân tích và thể hiện rõ nét trong báo cáo Năng lực Cạnh tranh Việt Nam.

Nhìn chung cần có một chính sách khẳng định rõ ràng về việc các doanh nghiệp tư nhân trong nước sẽ là trụ cột của nền kinh tế quốc dân và của năng lực cạnh tranh quốc gia. Thực tế cho thấy các doanh nghiệp tư nhân trong nước thuộc khu vực được đăng ký chính thức mặc dù có sự phát triển cả về quy mô cũng như lĩnh vực hoạt động, song mới chỉ đóng góp khoảng 8,2% GDP. Phần lớn của mức đóng góp 38,64% vào GDP từ khu vực kinh tế tư nhân là từ các hộ kinh doanh hiện đang được xem là thuộc khu vực không chính thức. Trong khu vực doanh nghiệp, cần có các biện pháp đặc biệt về chính sách nhằm thúc đẩy quá trình tái phân bổ nguồn lực giữa những khu vực doanh nghiệp có khả năng sử dụng nguồn lực (như vốn, lao động và đất đai) hiệu quả hơn. Các chính sách về phát triển kinh tế tư nhân, khu vực doanh nghiệp được đăng ký chính thức cần được hưởng các chính sách nhằm thúc đẩy quá trình tái phân bổ nguồn lực. Ở khu vực kinh tế tư nhân với những đóng góp đáng kể của họ cần được chính thức hóa hộ kinh doanh, chính thức hóa hoạt động kinh doanh không chính thức để yên tâm phát triển, nâng cao năng lực kinh doanh của mình và góp phần xứng đáng vào nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia.

Tài liệu tham khảo

- *Diễn đàn Kinh tế tư nhân Việt Nam, Hà Nội 2019*
- *Kinh tế tư nhân Việt Nam, Năng suất và Thịnh vượng, Hà Nội 2018*
- *Phát triển kinh tế tư nhân trong nên kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, TS. Trương Công Đắc-Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 2017*
- *Phát triển kinh tế tư nhân ở Việt Nam và một số vấn đề đặt ra, TS.Võ Văn Lợi-Học viện Chính trị Khu vực 3*
- *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII, Văn phòng Trung ương Đảng, Hà Nội 2016*

PHÂN CẤP NHIỆM VỤ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG: NHÌN TỪ GÓC ĐỘ CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ

TS. Nguyễn Xuân Thu

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt: *Phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước (QLNN) về ngành, lĩnh vực giữa các cấp chính quyền nhằm đảm bảo QLNN có hiệu quả, hiệu lực là một trong những nhiệm vụ quan trọng của các Bộ, cơ quan ngang bộ. Theo đó, phân cấp nhiệm vụ QLNN về ngành và lĩnh vực có mối quan hệ mật thiết với quá trình thiết kế, xây dựng tổ chức bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương. Bài viết này sẽ trình bày các nội dung liên quan đến lý thuyết phân cấp và các vấn đề trong phân cấp QLNN về cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn hiện nay, nhằm làm rõ các nguyên tắc trong hoạch định và tổ chức thực thi chính sách phân cấp nhiệm vụ QLNN về ngành, lĩnh vực ở Việt Nam hiện nay.*

1. Lý thuyết phân cấp

1.1. Khái niệm và các hình thức phân cấp

Phân cấp là quá trình chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm từ chính quyền trung ương cho các chính quyền địa phương hay cho khu vực kinh tế tư nhân. Nhìn chung, phân cấp thường đề cập đến việc nên trao cho CQĐP những nhiệm vụ và quyền hạn nào. Mặc dù có thể có các hình thức phân cấp khác nhau, nhưng chúng đều có đặc điểm chung là đều bắt đầu với sự định vị lại vai trò của nhà nước, để trên cơ sở đó tiến hành phân định quyền hạn và trách nhiệm giữa các cấp chính quyền, giữa nhà nước với thị trường, và giữa khu vực nhà nước với khu vực tư nhân và khu vực dân sự. Theo đó, các lĩnh vực phân cấp bao gồm:

Phân cấp chính trị: giúp tạo ra môi trường thuận lợi cho người dân và các thể chế dân cử được tham gia và có tiếng nói trong quá trình hoạch định chính sách ở địa phương. Thông qua phân cấp chính trị, chính quyền địa phương và các đại biểu dân cử sẽ có trách nhiệm giải trình cao hơn trước người dân địa phương.

Phân cấp hành chính: là việc chuyển giao quyền hạn và trách nhiệm trong việc thực hiện các nhiệm vụ công từ CQTW cho CQĐP. Thông qua quá trình này, công tác kế hoạch, quy hoạch, quản lý, điều hành, thậm chí cả tài trợ cho cơ sở hạ tầng và cung cấp

dịch vụ công sẽ được chuyển giao từ cấp trung ương xuống các cơ quan hành chính địa phương.

Phân cấp ngân sách: là quá trình chuyển giao nguồn thu nhiệm vụ chi từ CQTW cho CQĐP.

Phân cấp thị trường: là hình thức phân cấp trong đó nhà nước chuyển giao một số chức năng, ví dụ như chức năng cung ứng dịch vụ công, từ khu vực công sang khu vực tư. Hình thức này lại có thể được phân thành hai nhóm, bao gồm: (i) "tư nhân hoá" - chuyển giao việc cung ứng một số sản phẩm và dịch vụ từ nhà nước sang các chủ thể ngoài nhà nước; và (ii) giải quy chế - giảm các rào cản hành chính, tạo điều kiện cho các chủ thể ngoài nhà nước tham gia vào thị trường [6].

1.2. Phân cấp nhiệm vụ QLNN về ngành và lĩnh vực

Theo Luật Tổ chức Chính quyền địa phương (CQĐP) năm 2015, *phân cấp nhiệm vụ QLNN giữa các cấp chính quyền là việc chính quyền trung ương, cơ quan QLNN cấp trên chuyển giao cho CQĐP hay cơ quan QLNN cấp dưới một hoặc một số nhiệm vụ thực hiện một cách liên tục, thường xuyên trong phạm vi thẩm quyền của mình*. Theo đó, phân cấp trong nhiệm vụ QLNN về ngành và lĩnh vực được coi là quá trình phân cấp mang tính tổng hợp, bao gồm cả phân cấp hành chính, phân cấp ngân sách theo các phân loại nêu trên.

Về nguyên tắc, phân cấp nhiệm vụ QLNN về ngành, lĩnh vực được thực hiện dựa trên nguyên tắc: cấp chính quyền nào làm tốt nhất thì giao nhiệm vụ cho cấp đó thực hiện. Nói cách khác, nên giao nhiệm vụ cho một cấp chính quyền khi lợi ích xã hội ròng (Lợi ích xã hội ròng = Tổng lợi ích xã hội – tổng chi phí xã hội) của cả hệ thống đạt được từ việc phân cấp là lớn nhất. Lý thuyết phân cấp với Richard Musgrave (1959), người được coi là tạo lập nên một trong ba nhánh lý thuyết về khu vực công, đã cho rằng chính phủ có ba chức năng cơ bản gồm: ổn định kinh tế vĩ mô, tái phân phối thu nhập, phân bổ hiệu quả các nguồn lực. Theo đó, Oates (1972) đã phát triển tiếp và đưa ra quan điểm phân cấp là nên giao một nhiệm vụ hay chức năng cho một cấp chính quyền khi nó là nơi thực thi tốt nhất. Dựa trên quan điểm chuẩn tắc về hiệu quả và công bằng, lý thuyết phân cấp của Musgrave – Oates đã phân định các chức năng của chính phủ cho các cấp chính quyền như sau:

Ổn định kinh tế vĩ mô là việc duy trì mức độ công ăn việc làm cao, ổn định giá cả và nên được giao cho trung ương. Quan điểm phân định chức năng này cho CQTƯ

được dựa trên nhiều lý do: đầu tiên, CQĐP khó có thể tác động đến ổn định kinh tế vĩ mô vì khi CQĐP thực hiện chính sách sẽ gặp phải hiện tượng "rò rỉ" ra ngoài phạm vi của địa phương. Giả sử chính phủ sử dụng chính sách gia tăng chi để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế thì tác động của chính sách này ở cấp địa phương sẽ không đạt kết quả cao như ở cấp quốc gia vì số nhân chi tiêu của CQĐP sẽ thấp hơn so với trường hợp của CQTƯ do các cư dân địa phương không chỉ sử dụng hàng hóa do chính địa phương sản xuất mà còn nhập khẩu từ các địa phương khác – trong khi chi tiêu của CQTƯ không phải đối mặt với hiện tượng này. Lý do thứ hai là CQĐP thường bị giới hạn về nguồn lực khi thực hiện chính sách ổn định kinh tế vĩ mô. Các CQĐP sẽ gặp khó khăn trong việc vay nợ để thực hiện chính sách, trừ khi họ được hỗ trợ bởi CQTƯ. Tuy nhiên, nếu CQTƯ phải hỗ trợ cho các địa phương vay nợ thì kết quả là ổn định kinh tế vĩ mô của quốc gia vẫn sẽ bị đe dọa.

Công bằng là chức năng của chính phủ liên quan đến việc thay đổi phân phối thu nhập, tài sản hoặc các chỉ số phúc lợi xã hội khác nhằm làm cho xã hội công bằng hơn. Theo tiêu chuẩn về công bằng, lý thuyết của Musgrave – Oates cho rằng CQTƯ nên được giao đảm nhận chức năng này xuất phát từ các nguyên nhân: (i) do phạm vi ảnh hưởng của mình nên CQTƯ có thể giúp dễ dàng tái phân phối thu nhập hơn so với trường hợp CQĐP thực hiện; (ii) Sự bóp méo phân bổ nguồn lực theo phạm vi địa lý khi CQĐP thực hiện tái phân phối thông qua việc đánh thuế có thể làm suy yếu tác dụng của chính sách này. Thậm chí ngay cả trường hợp CQĐP giúp cải thiện trình trạng bất bình đẳng trong phạm vi địa phương thì sự bất bình đẳng có thể vẫn tồn tại giữa các địa phương khác nhau. Điều này nhấn mạnh rằng, chức năng này cần được thực hiện bởi chính sách chung của quốc gia. Trong phạm vi thực hiện chức năng tái phân phối thu nhập, CQĐP cũng có thể tham gia thực hiện thông quan sự uỷ quyền của CQTW.

Phân bổ hiệu quả các nguồn lực. Đối với chức năng này, Oates (1992) lập luận rằng các chính sách của các CQĐP nên được phép thực thi khác nhau để phản ánh sở thích của cư dân địa phương. Phân cấp nhiệm vụ cho CQĐP sẽ làm gia tăng hiệu quả phân bổ các nguồn lực do CQĐP luôn có thông tin tốt hơn về nhu cầu của cư dân so với CQTƯ để thiết kế các chương trình phù hợp. Mặt khác, giao nhiệm vụ này cho CQĐP sẽ thúc đẩy CQĐP có trách nhiệm hơn đối với dân cư [2].

Việc phân định trách nhiệm trong QLNN giữa các cấp chính quyền theo lý thuyết của Musgrave – Oates là khá dễ hiểu: CQTƯ nên được giao trách nhiệm phân phối

thu nhập và ổn định kinh tế vĩ, trong khi chức năng phân bổ nguồn lực hiệu quả nên được giao cho các cấp chính quyền địa phương.

2. Phân cấp QLNN về cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực nông nghiệp

Dịch vụ công trong nông nghiệp liên quan đến quá trình sản xuất ngành nông nghiệp từ đầu vào như phân bón, giống cây trồng vật nuôi,...., đến các sản phẩm đầu ra như sản phẩm lương thực, thực phẩm,... được tiêu dùng trong nước và xuất khẩu. Dịch vụ công trong lĩnh vực nông nghiệp và phát triển nông thôn bao gồm các loại hình sau đây: (i) dịch vụ hành chính công; (ii) dịch vụ sự nghiệp công; (iii) dịch vụ công ích. Mỗi loại hình dịch vụ công này được cung cấp theo các phương thức khác nhau và vì vậy có mức độ phân cấp cũng khác nhau. Có thể khái quát một số đặc điểm phân cấp QLNN về cung ứng dịch vụ công trong lĩnh vực nông nghiệp ở Việt Nam hiện nay như sau:

Thứ nhất, phân cấp nhiệm vụ QLNN về cung ứng dịch vụ hành chính công có mức độ tập trung cao. Nhiệm vụ QLNN của từng cấp chính quyền có thể được phản ánh thông qua phân cấp nhiệm vụ thực hiện thủ tục hành chính (TTHC) vì TTHC là các dịch vụ hành chính công phục vụ cho nhiệm vụ QLNN của mỗi cấp chính quyền. Sau nhiều lần cải cách, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn đã cắt giảm các TTHC và tính đến tháng 10/2018, số lượng TTHC được giao cho từng cấp chính quyền được mô tả cụ thể trong bảng 1 dưới đây.

Bảng 1. Số lượng TTHC thực hiện theo lĩnh vực và tại các cấp quản lý

Lĩnh vực thực hiện	Số TTHC phân chia theo cấp quản lý					Tổng
	Cấp trung ương	Cấp tỉnh	Cấp huyện	Cấp xã	Cơ quan khác	
Lĩnh vực Bảo vệ thực vật	30	10	0	1	0	41
Lĩnh vực Thú y	52	18	0	0	0	70
Lĩnh vực Chăn nuôi	20	2	0	0	0	22
Lĩnh vực QLCL NLS và TS	22	7	0	0	0	29
Lĩnh vực Trồng trọt	32	4	0	1	0	37
Lĩnh vực Thuỷ sản	28	22	0	0	0	50
Lĩnh vực Thuỷ lợi	11	16	1	1	0	29
Lĩnh vực Lâm nghiệp	40	49	22	5	3	119
Các lĩnh vực khác	54	8	5	1	0	68
Tổng số	**289**	**136**	**28**	**9**	**3**	**465**

Nguồn: Tính theo công bố trên website Cổng dịch vụ công trực tuyến của Bộ Nông nghiệp và PTNT tháng 10/2018

CQTW đảm nhiệm phần lớn nhiệm vụ cung cấp dịch vụ hành chính công, chiếm tới 62,8% số lượng TTHC. Xét theo các nhóm lĩnh vực, chỉ trừ hai lĩnh vực thủy lợi và lâm nghiệp, mức độ phân cấp cho CQĐP là cao, lần lượt là 47,1% và 71,4% tổng số TTHC thuộc 2 lĩnh vực đã nêu. Chính vì vậy, để đảm nhận nhiệm vụ trên toàn quốc với số lượng lớn, một số đơn vị của Bộ NN&PTNT như Cục quản lý chất lượng nông lâm sản và thủy sản phải tổ chức các trung tâm vùng để thực hiện các TTHC. Mô hình tổ chức này được hiểu là hình thức tản quyền trong phân cấp hành chính. Tại các cấp CQĐP, phân cấp cho cấp huyện và xã trong thực hiện các TTHC cũng rất thấp. Trừ lĩnh vực lâm nghiệp, còn lại hầu hết các TTHC đều được thực hiện tại cấp tỉnh.

Việc phân chia các thủ tục hành chính cho các cấp chính quyền địa phương được thực hiện dựa trên nguyên tắc gắn TTHC được phân cấp với thẩm quyền QLNN của từng cấp. Thông thường, cấp xã thực hiện các TTHC liên quan đến hoạt động QLNN về nông, lâm sản trên địa bàn của xã; cấp huyện thực hiện các TTHC liên quan đến các sản phẩm nông, lâm sản tiêu thụ trong phạm vi địa bàn của tỉnh và các TTHC liên quan đến hoạt động QLNN khác trên địa bàn huyện; cấp tỉnh thực hiện các TTHC liên quan đến các sản phẩm nông, lâm sản tiêu thụ trong phạm vi địa bàn ngoài tỉnh và các TTHC liên quan đến hoạt động QLNN khác theo thẩm quyền quản lý của tỉnh. Với cách phân chia đó, không có sự TTHC nào được đồng thời giao cho 2 cấp hành chính. Đồng thời việc phân chia như vậy có thể giúp đạt được hiệu quả phân bổ trong cung cấp dịch vụ công, khi mà chi phí thực hiện TTHC phù hợp với lợi ích mà nó đem lại trong phạm vi địa phương. Tuy nhiên, chính điều này lại có thể tạo ra các tiêu chuẩn khác nhau về hàng hóa, dịch vụ khi có phạm vi thị trường tiêu thụ khác nhau. Nói cách khác, hàng hóa, dịch vụ có tiêu chuẩn cao hơn khi phạm vi lưu hành và tiêu thụ rộng hơn nếu coi rằng việc cấp phép của cấp tỉnh sẽ ngặt nghèo, chặt chẽ hơn cấp huyện và cấp huyện sẽ chặt chẽ hơn cấp xã. Đây là điểm bất hợp lý nếu coi việc đảm bảo an toàn thực phẩm là phúc lợi công cộng mà mọi người cần được nhận ngang bằng nhau tương tự như đối với dịch vụ giáo dục phổ thông, hay y tế.

Ngoài ra, do nguồn lực ngân sách tài trợ cho việc cung cấp các TTHC ở từng cấp đến từ NSNN của cấp đó, nên dường như mức độ hiện đại hóa cung cấp TTHC là tốt nhất ở cấp trung ương và giảm dần từ tỉnh đến huyện và xã. Cụ thể:

- Bộ NN&PTNT cung cấp dịch vụ hành chính công thông qua hệ thống dịch vụ công trực truyến của Bộ; đã triển khai được 18/458DVCTT mức độ 3 và 4, đạt 3,9%, bao gồm: 5 DVCTT thuộc lĩnh vực thuốc BVTV, 5 DVCTT thuộc lĩnh vực chăn nuôi thủy, hải sản, 3 DVCTT thuộc lĩnh vực thức ăn chăn nuôi, 5 DVCTT thuộc lĩnh vực giống cây trồn [7]. Bên cạnh đó, Bộ còn kết nối cung cấp các dịch vụ hành chính công qua Công thông tin một cửa quốc gia. Năm 2016, Bộ đã cơ bản hoàn thành kết nối và chính thức đưa vào sử dụng, hoạt động hiệu quả 9/9 thủ tục hành chính thí điểm. Năm 2017, Bộ triển khai giai đoạn II và hiện đã kết nối 13 TTHC liên quan đến hàng hóa XNK như: Cấp Giấy chứng nhận kiểm dịch thực vật nhập khẩu, quá cảnh và vận chuyển nội địa; Cấp giấy chứng nhận kiểm dịch sản phẩm động vật xuất khẩu; Cấp chứng thư cho lô hàng thủy sản xuất khẩu sản xuất tại cơ sở trong Danh sách ưu tiên...Các TTHC được thực hiện theo phương thức này có thể xếp vào nhóm dịch vụ công trực tuyến mức độ 4. Trong năm 2017, Bộ đã tiếp nhận, xử lý giải quyết hồ sơ cấp phép điện tử qua Cổng một cửa quốc gia tổng số 158.857 hồ sơ; đã xử lý, giải quyết và cấp phép/Giấy chứng nhận điện tử 149.720 đang tiếp tục xử lý 9.137 hồ sơ.

- Trong khi đó, các địa phương cũng đã cố gắng nâng cấp, thực hiện cung cấp dịch vụ công trực tuyến qua các năm, nhưng số lượng địa phương thực hiện dịch vụ hành chính công trực tuyến ở mức độ 3,4 còn hạn chế (Bảng 2)

Bảng 2: Tổng hợp mức độ cung cấp dịch vụ công trực tuyến ở một số địa phương

Tỉnh	Lĩnh vực	Mức độ cung cấp dịch vụ theo năm			
		2014	2015	2016	2017
Lâm Đồng	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1 cửa	1, 2	2, 3	2, 3, 4
Bình Định	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1 cửa	1 cửa	1, 2	1, 2
Đồng Tháp	Dịch vụ Hành chính công (BVTV,	1 cửa	1 cửa	1, 2	1, 2,

	QLCL)				3
Bình Dương	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2, 3
Hà Tĩnh	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1 cửa	1, 2	1, 2	2, 3
Thanh Hóa	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2
Nam Định	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1 cửa	1, 2	2, 3	2,3
Quảng Ninh	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1,2	2, 3	2, 3	2, 3
Vĩnh Phúc	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1, 2	1, 2	1, 2	1, 2
Hà Giang	Dịch vụ Hành chính công (BVTV, QLCL)	1 cửa	1 cửa	1, 2	1,2

Nguồn: Báo cáo phân tích, đánh giá chất lượng cung cấp dịch vụ công trong ngành nông nghiệp, 2018 [1]

Thứ hai, có sự phân cấp mạnh đối với cung cấp dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích theo hướng thị trường nhưng chưa có sự phân cấp rõ ràng về nhiệm vụ QLNN đối với cung ứng dịch vụ sự nghiệp công và dịch vụ công ích. Có sự phân cấp mạnh trong việc cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công cho CQĐP, tuy nhiên, cần chú ý đến mô hình tổ chức của các đơn vị thực hiện cung ứng để tăng tính hiệu quả, đặc biệt là với các đơn vị thuộc cấp huyện như trong trường hợp cung cấp dịch vụ khuyến nông (xem hộp 4). Phân cấp cung cấp dịch vụ sự nghiệp công theo hướng thị trường trong lĩnh vực nông nghiệp - xã hội hóa cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, có thể được hiểu ở khía cạnh: giải quy chế - thu hút các thành phần kinh tế ngoài nhà nước đầu tư, tham gia vào hoạt động cung cấp dịch vụ. Việc phân cấp (hay xã hội hóa) đã đạt được nhiều kết quả tích cực, ví dụ như trong dịch vụ chuyển giao công nghệ, nhiều doanh nghiệp đã chủ động đầu tư thành lập các trung tâm nghiên cứu khoa học và công nghệ, liên kết với các viện, trường của bộ trong công tác chuyển giao công nghệ. Các ví dụ khác nữa là xã hội hóa dịch vụ khuyến nông, hay đẩy mạnh xã hội hóa công tác kiểm tra chuyên ngành: Bộ NN&PTNT đã thực hiện chủ trương xã hội hóa công tác khảo nghiệm, kiểm nghiệm các

mặt hàng phải kiểm tra chuyên ngành, về cơ bản, hiện nay không có tình trạng độc quyền. Bộ đã công nhận, chỉ định 63 tổ chức đủ điều kiện thực hiện kiểm tra chuyên ngành.

Phân cấp trong cung ứng dịch vụ khuyến nông

Mạng lưới khuyến nông hiện nay được chia thành 4 cấp: Trung ương, tỉnh, huyện, xã. Ở cấp trung ương là Trung tâm Khuyến nông Quốc gia. Tại 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đã có Trung tâm khuyến nông hoặc Trung tâm Khuyến nông - Khuyến ngư, là đầu mối thực hiện nhiệm vụ khuyến nông, khuyến ngư của địa phương. Ở cấp huyện, hiện có 644 Trạm khuyến nông (hoặc Trạm khuyến nông - khuyến ngư) cấp huyện, trong đó có 49% số Trạm do Trung tâm khuyến nông tỉnh quản lý; 46% trực thuộc UBND huyện và 5% số Trạm trực thuộc Phòng Nông nghiệp huyện. Ở cấp cơ sở, 80% cấp xã có khuyến nông viên với tổng số 8.780 người và có khoảng 30% số thôn, bản có cộng tác viên khuyến nông với tổng số 21.476 người. Theo đánh giá, cần thống nhất mô hình trạm khuyến nông cấp huyện để tăng tính hiệu quả hoạt động.

Cung ứng dịch vụ khuyến nông có mức độ xã hội hóa cao với nhiều thành phần kinh tế tham gia và đóng góp nguồn lực cho hoạt động khuyến nông: các đơn vị khuyến nông nhà nước; các hợp tác xã nông nghiệp, dịch vụ tổng hợp tham gia hoạt động khuyến nông (Tính đến năm 2017, cả nước có 11.756 hợp tác xã hoạt động trong lĩnh vực nông nghiệp tập trung nhiều ở Đồng bằng sông Cửu Long, chiếm 41,5%, xem website liên minh các hợp tác xã) và là một trong những lực lượng nòng cốt tham gia hoạt động khuyến nông; bên cạnh đó còn có các thành phần kinh tế khác tham gia hoạt động khuyến nông như: các tổ chức khuyến nông tự nguyện, khối nghiên cứu đào tạo, các tổ chức quốc tế, các hiệp hội, đoàn thể tham gia khuyến nông.

Báo cáo phân tích, đánh giá chất lượng cung cấp dịch vụ công trong ngành nông nghiệp, 2018 [1]

Mặc dù có sự phân cấp mạnh về cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo hướng thị trường, tuy nhiên, việc giao nhiệm vụ thực hiện QLNN đối với các dịch vụ này là chưa rõ, chủ yếu vẫn là thông qua việc thực hiện các TTHC như cấp phép, cấp giấy chứng nhận, thanh, kiểm tra,…. Tuy nhiên, trên thực tế vẫn còn xảy ra tình trạng chất lượng

dịch vụ không đảm bảo, gây ảnh hưởng lớn đến sản xuất nông lâm thuỷ sản ở nhiều địa phương.

Thứ ba, mức độ phân cấp tài chính cung cấp cho dịch vụ sự nghiệp công lĩnh vực nông nghiệp là khá cao và có thể dẫn đến mất công bằng chiều ngang giữa các địa phương trong phân bổ nguồn lực công.

Phân cấp ngân sách có thể được hiểu là phân cấp nhiệm vụ chi cho sự nghiệp công giữa các cấp chính quyền địa phương và phân cấp quản lý đối với các đơn vị sử dụng NSNN cung ứng dịch vụ công. Xét khía cạnh thứ hai của phân cấp ngân sách, các đơn vị sự nghiệp công trong lĩnh vực nông nghiệp đã thực hiện cơ chế khoán kinh phí hoạt động đã thu được những kết quả tích cực do mở rộng hơn quyền tự chủ cho đơn vị. Hiện nay, đã ban hành danh mục sự nghiệp công sử dụng NSNN thuộc lĩnh vực nông nghiệp; chuyển đổi nhiều khoản phí sang cơ chế giá theo quy định của pháp luật. Bộ NN&PTNT đã chủ động ban hành bộ định mức kinh tế kỹ thuật để phục vụ công tác định giá dịch vụ. Tuy nhiên, trong một số trường hợp do nguồn thu sự nghiệp còn hạn chế nên cơ chế tự chủ chưa đem lại hiệu quả cao.

Do phân cấp mạnh nên việc phân bổ vốn từ trung ương cho các địa phương được thực hiện theo các hình thức dự án độc lập, dẫn đến đầu tư không đồng đều giữa các đia phương. Ví dụ như trường hợp khuyến nông: Từ năm 2011 đến nay, kinh phí khuyến nông trung ương được đầu tư về các địa phương thông qua các dự án khuyến nông độc lập nên có sự khác biệt nhiều giữa các địa phương về nguồn vốn đầu tư từ kinh phí khuyến nông trung ương. Về mức đầu tư, trong giai đoạn 2011-2015: Chỉ có 8 tỉnh thành phố có mức đầu tư trên 10 tỷ đồng/nămgồm; 25 tỉnh thành phố có mức đầu tư từ 5 đến 10 tỷ đồng/năm; 30 tỉnh, thành phố có mức đầu tư thấp dưới 5 tỷ đồng/năm, trong đó có một số tỉnh rất thấp, mức đầu tư dới 1 tỷ như Cao Bằng, Bắc cạn, Ninh Thuận, Thái Nguyên, Hà Tĩnh, Bạc Liêu [4]. Đồng thời, với cơ chế phân bổ chi thường xuyên NSNN cho các hoạt động sự nghiệp trong lĩnh vực nông nghiệp theo đầu dân và diện tích, chưa tính đến đặc điểm riêng của các địa phương như hiện nay cũng có thể gây mất công bằng ngang và không đáp ứng tốt ưu tiên cho các thế mạnh của từng địa phương.

Thứ tư, thiếu một cơ chế kiểm soát quá trình phân cấp. Về lý thuyết, khi thực hiện phân cấp càng nhiều thì càng cần có một hệ thống kiểm soát tốt, đảm bảo yêu cầu QLNN đối với lĩnh vực phân cấp, trước tiên là chất lượng dịch vụ mà nhà nước đã phân

cấp cho thị trường. Tuy nhiên, hiện nay ngành nông nghiệp đã có một số tiêu chuẩn đối với chất lượng hàng hóa trong lĩnh vực nông nghiệp, nhưng vẫn thiếu một hệ thống các tiêu chuẩn chất lượng dịch vụ sự nghiệp công, và do đó khó đảm bảo chất lượng dịch vụ khi đẩy mạnh phân cấp cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cho thị trường.

3. Kết luận và một số khuyến nghị liên quan đến công tác hoạch định chính sách phân cấp nhiệm vụ QLNN của các cơ quan Bộ

Theo nghị định 163/2016/NĐ-CP quy định về chức năng nhiệm vụ quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ và cơ quan ngang bộ, các bộ phải trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định việc phân cấp nhiệm vụ quản lý nhà nước về ngành, lĩnh vực cho chính quyền địa phương. Vì vậy, dưới góc độ chính sách, các Bộ cần phải hoạch định chính sách phân cấp nhiệm vụ QLNN về ngành, lĩnh vực của mình làm cơ sở trình Chính phủ, Thủ tướng ra quyết định. Việc hoạch định chính sách phân cấp nhiệm vụ QLNN cần được được thực hiện dựa trên các cơ sở:

- Tổ chức bộ máy QLNN
- Quy trình giải quyết công việc
- Mối quan hệ thực hiện công việc giữa các cấp và mối quan hệ phối hợp đối với những công việc có tính liên ngành
- Lợi ích ròng cao nhất.

Đảm bảo nguyên tắc phân cấp phân bổ nguồn lực hiệu quả và công bằng trong phân giao nhiệm vụ QLNN về ngành và lĩnh vực cho các cấp chính quyền. Ví dụ, trong trường hợp cung ứng dịch vụ hành chính công, việc tập trung hóa cung cấp dịch vu có thể đem lại tính kinh tế nhờ quy mô. Theo đó, cùng với tiến trình cắt giảm, đơn giản hóa TTHC, có thể xem xét tập trung các dịch vụ hành chính công có thể cung cấp trực tuyến ở mức độ 3,4 vào một hệ thống trực tuyến, thay vì phân cấp và từng địa phương phải trang bị hệ thống hạ tầng như hiện nay. Trong phân cấp cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, cần chú ý đảm bảo phân bổ nguồn lực công bằng giữa các địa phương. Về nguyên tắc, nhà nước sẽ phải can thiệp vì cơ chế thị trường không giúp cải thiện được điều này. Do đó, cần có cơ chế phân bổ ngân sách cho các hoạt động cung ứng dịch vụ công đảm bảo sự phát triển hài hòa giữa các khu vực và giữa các địa phương.

Cần làm rõ nhiệm vụ QLNN về ngành, lĩnh vực theo từng cấp, tránh tình trạng mập mờ, không rõ ràng trong việc phân giao nhiệm vụ. Việc phân giao nhiệm vụ QLNN giữa Trung ương và địa phương do Chính phủ, thủ tướng quyết định; trên cơ sở đó,

HĐND cấp tỉnh sẽ quyết định phân cấp nhiệm vụ QLNN ở địa phương. Điều quan trọng là các CQĐP cần thể chế hoá nhiệm vụ QLNN về ngành và lĩnh vực một cách rõ ràng và minh bạch.

Quá trình phân cấp đòi hỏi cần được kiểm soát nhằm đảm bảo hạn chế các tác động không mong muốn của phân cấp như gia tăng tham nhũng, nảy sinh các khuyết tật thị trường, gia tăng chi phí cung cấp dịch vụ. Vì vậy, cần có cơ chế đánh giá chính sách phân cấp nhiệm vụ QLNN thường xuyên, định kỳ nhằm xác định các vấn đề bất cập để điều chỉnh, xử lý.

4. Tài liệu tham khảo

1. Dự án VNSAT, *Dự thảo báo cáo phân tích, đánh giá chất lượng cung cấp dịch vụ công trong ngành nông nghiệp, 2018*
2. Oates, Wallace (1999), "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature, XXXVII*.
3. Tiebout, C. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.
4. Trung tâm khuyến nông QG (2016), *Báo cáo tổng kết khuyến nông giai đoạn 2011- 2015*
5. Nguyễn Xuân Thu (2016), Tác động của phân cấp ngân sách nhà nước đến quản trị nhà nước của chính quyền địa phương Việt Nam, *Tạp chí Kinh tế &Phát triển*
6. Vũ Thành Tự Anh, *Phân cấp quản lý kinh tế ở Việt Nam: nhìn từ góc độ thể chế*, Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright
7. Website dịch vụ công trực tuyến Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn

CHÍNH SÁCH XÃ HỘI HÓA DỊCH VỤ SỰ NGHIỆP CÔNG

PGS.TS. Lê Chi Mai

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Chuyển sang nền kinh tế thị trường, một trong những chính sách kinh tế quan trọng là xã hội hóa dịch vụ công nhằm huy động sự tham gia của khu vực tư vào những hoạt động trước đây chỉ thuộc về khu vực công. Trong đó, dịch vụ sự nghiệp công là một bộ phận lớn nhất có khả năng huy động khu vực tư tham gia. Chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công đã và đang được triển khai ngày càng rộng và mạnh mẽ theo tinh thần Nghị quyết 19 BCH TƯ lần thứ 6 khóa XII. Hiện tại, các bộ ngành đều quản lý một số lượng khá lớn các đơn vị sự nghiệp công lập. Việc đẩy mạnh xã hội hóa các đơn vị sự nghiệp công lập đòi hỏi lãnh đạo bộ cần nhận thức rõ ràng về chính sách này và đưa ra các giải pháp cụ thể để đề xuất và triển khai chính sách một cách hiệu quả tại bộ ngành mình. Bài viết này tập trung giới thiệu về cơ sở kinh tế, mục tiêu, nguyên tắc và nội dung của chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công, đồng thời nêu lên các hướng cơ bản nhằm đẩy mạnh chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công tại các bộ ngành trong giai đoạn tới.

1. Khái quát về dịch vụ sự nghiệp công

Trên thế giới, người ta thường sử dụng khái niệm dịch vụ công (public servives) để chỉ các hoạt động phục vụ của nhà nước đối với các nhu cầu thiết yếu của xã hội, hay nói rộng hơn dịch vụ công là tất cả những gì Chính phủ phải làm để thực hiện các chức năng vốn có của mình đối với xã hội. Các dịch vụ công mà Chính phủ phải làm bao gồm hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước, cũng như hoạt động của các tổ chức công khác ngoài bộ máy hành chính nhà nước như giáo dục, y tế, vệ sinh môi trường… Việc phân loại dịch vụ công trên thế giới có thể gắn với từng ngành nghề; hoặc chia thành dịch vụ cốt lõi do nhà nước cung cấp, dịch vụ do nhà nước và thị trường cùng cung cấp, hay dịch vụ chỉ do thị trường đảm nhận [1]; cũng có cách phân loại dịch vụ công thành dịch vụ công mang tính thiết chế, dịch vụ công mang tính xã hội và dịch vụ công mang tính kinh tế kỹ thuật [2].

Ở Việt Nam, dịch vụ công được nghiên cứu và phân định ra thành ba loại cơ bản: dịch vụ hành chính công, dịch vụ công ích và dịch vụ sự nghiệp công.

Khái niệm dịch vụ sự nghiệp công là một khái niệm đặc thù ở Việt Nam để chỉ các hoạt động phục vụ các nhu cầu cơ bản để phát triển con người về thể chất và tinh thần như: giáo dục, đào tạo, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, thông tin truyền thông và báo chí, khoa học và công nghệ,... Khái niệm này mới xuất hiện từ cuối những năm 90 ở nước ta khi giới học thuật nghiên cứu về dịch vụ công. Có thể thấy, khái niệm dịch vụ sự nghiệp công xuất phát từ khái niệm đơn vị sự nghiệp (một từ có gốc Hán Việt) để chỉ hoạt động của các đơn vị này khi thực hiện các chức năng nhiệm vụ của mình.

Cùng với sự phát triển của xã hội lên những nấc cao hơn, khi những nhu cầu về vật chất cơ bản cho đời sống không còn là vấn đề khó khăn nữa, thì việc nâng cao chất lượng sống trở thành cái đích mà người ta hướng tới. Trong đó, nhu cầu của con người về đảm bảo sức khỏe, tuổi thọ và đặc biệt nhu cầu về tinh thần, trí tuệ ngày càng có ý nghĩa lớn hơn. Đó là điều kiện để dịch vụ sự nghiệp công phát triển mạnh mẽ ở hầu khắp các quốc gia trên thế giới nhằm phục vụ các nhu cầu hết sức đa dạng và ngày càng cao của người dân.

Dịch vụ sự nghiệp công có những tính chất đặc thù:

Một là, đây là những dịch vụ đáp ứng những nhu cầu cơ bản nhằm phát triển con người, đảm bảo những điều kiện về thể lực, trí lực giúp con người phát triển toàn diện.

Hai là, những dịch vụ này do các tổ chức chuyên ngành và những người có trình độ chuyên môn cao cung cấp. Ví dụ như giáo dục đào tạo thì do trường học với các giáo viên có trình độ chuyên môn đặc thù cung cấp, còn dịch vụ y tế thì do bệnh viện với đội ngũ bác sỹ, y tá có nghiệp vụ chuyên sâu cung cấp…

Xét dưới góc độ kinh tế học công cộng, dịch vụ sự nghiệp công (cũng như các dịch vụ công khác) là loại dịch vụ mà nếu để thị trường cung ứng sẽ tạo ra sự thất bại hay kém hiệu quả. Cụ thể hơn, dịch vụ sự nghiệp thường là những dịch vụ có tác động ngoại ứng, chẳng hạn khi giáo dục nâng cao trình độ nhận thức của người học thì sẽ tác động tích cực lan tỏa đến những người xung quanh, nhưng nếu giáo dục không đúng đắn thì có thể gây tác hại lâu dài không chỉ đối với người học mà cả những người sống bên cạnh; sức khỏe của những bệnh nhân được cải thiện cũng sẽ giúp cho những người xung quanh

có được những tác động tích cực. Y tế đồng thời lại là loại dịch vụ có thể chịu tác động của tình trạng thông tin không đối xứng, khi bác sỹ có được những thông tin đầy đủ về sức khỏe của người bệnh và có thể yêu cầu người bệnh khám chữa quá mức (chẳng hạn làm nhiều xét nghiệm không cần thiết) để thu tiền. Ngoài ra, việc để cho tư nhân cung cấp các dịch vụ thiết yếu này cũng có thể dẫn đến chỗ chỉ có những người có tiền mới được đi học hoặc được khám bệnh, trong khi đây là những nhu cầu và quyền lợi cơ bản của con người. Những vấn đề nêu trên là những khiếm khuyết cơ bản của thị trường mà Nhà nước cần phải can thiệp để bảo đảm tính hiệu quả, công bằng và ổn định xã hội. Nói cách khác, Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm việc cung ứng các dịch vụ công này cho xã hội một cách thường xuyên, bảo đảm về chất lượng, số lượng và bảo đảm khả năng tiếp cận của mọi người đến các dịch vụ này.

2. Chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công

Việc nhận thức đúng đắn về dịch vụ công và vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công cho phép chúng ta tiến hành những cải cách quan trọng trong lĩnh vực này.

Trước đây, chúng ta thường phân định khá rạch ròi giữa khu vực nhà nước và khu vực tư nhân, tuyệt đối hóa vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước. Các dịch vụ công thiết yếu hầu hết đều do Nhà nước trực tiếp cung ứng và mặc nhiên được coi là thuộc về trách nhiệm của Nhà nước. Khi tất yếu phải chuyển đổi từ cơ chế bao cấp sang cơ chế thị trường, chúng ta buộc phải nhìn nhận lại vai trò của thị trường trong nền kinh tế. Thị trường không những có thể bảo đảm cung cấp các hàng hóa cá nhân, mà còn có khả năng tham gia vào việc cung ứng nhiều loại dịch vụ công mà trước đây do Nhà nước đảm nhận.

Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cung ứng các dịch vụ công, song điều đó không có nghĩa là chính phủ phải cung cấp toàn bộ các dịch vụ công. Việc lựa chọn xem chính phủ nên làm gì và không nên làm gì là một vấn đề có ý nghĩa quyết định. Sự can thiệp không đúng của chính phủ có thể gây ra nhiều vấn đề hơn là giải quyết thất bại của thị trường. Khi chính phủ không có đủ năng lực và nguồn lực, cách tốt nhất để mang lại lợi ích cho xã hội là cho phép khu vực tư có cơ hội cung cấp các hàng hoá và dịch vụ công. Thậm chí kể cả khi chính phủ có năng lực và nguồn lực để cung ứng một loại dịch vụ công nào đó, cũng vẫn nên phát triển một môi trường cạnh tranh giữa khu vực công và khu vực tư để cải thiện chất lượng dịch vụ và do đó mang lại lợi ích chung cho xã hội.

Cạnh tranh trên thị trường đơn giản là cho phép tư nhân được tiếp cận đến việc cung cấp dịch vụ công. Cuộc cạnh tranh để nhận được các hợp đồng cung ứng dịch vụ từ chính phủ hoặc được cung ứng những loại dịch vụ vốn thuộc sự độc quyền của Chính phủ sẽ thu hút nhiều nhà cung ứng cùng tham gia. Lợi ích từ sự cạnh tranh này là giảm chi phí, tăng nỗ lực, chất lượng dịch vụ cao hơn và các thông tin được công khai rộng rãi hơn - thậm chí cả khi các nhà cung ứng nhà nước vẫn chiếm ưu thế trên thị trường.

Khái niệm xã hội hoá là một thuật ngữ có tính đặc thù, được chính thức sử dụng từ Văn kiện đại hội VII của Đảng, để chỉ quá trình chuyển giao các dịch vụ công vốn đang do Nhà nước nắm giữ và thực hiện sang các khu vực khác, với những nguồn lực và hình thức khác ngoài nhà nước.

Có thể hiểu xã hội hoá là quá trình huy động sự tham gia dưới các hình thức khác nhau của các chủ thể và cộng đồng xã hội nhằm nâng cao chất lượng, số lượng và mở rộng cách thức cung ứng dịch vụ công, đồng thời đổi mới vai trò của nhà nước trong việc quản lý, hỗ trợ cung ứng dịch vụ nhằm bảo đảm công bằng trong thụ hưởng dịch vụ công.

Chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công là hệ thống các quan điểm, định hướng và giải pháp được thể chế hóa về việc huy động sự tham gia của các chủ thể và cộng đồng xã hội trong cung ứng dịch vụ dưới sự quản lý và chịu trách nhiệm của Nhà nước nhằm bảo đảm nhằm nâng cao chất lượng, số lượng và mở rộng cách thức cung ứng dịch vụ công.

Như vậy, nội hàm của chính sách xã hội hoá dịch vụ sự nghiệp công bao gồm:

- Chuyển giao cho xã hội và thị trường tham gia cung ứng một số loại dịch vụ công vốn do Nhà nước đảm nhận.

- Huy động kinh phí đóng góp của dân vào việc cung ứng các dịch vụ công của nhà nước thông qua các hình thức các chủ thể ngoài nhà nước bỏ vốn để sản xuất và cung ứng dịch vụ công, liên doanh liên kết giữa nhà nước và các chủ thể ngoài nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công, hay nhà nước thu phí của người sử dụng dịch vụ để trang trải một phần chi phí cung ứng dịch vụ công của nhà nước.

- Động viên, tổ chức sự tham gia rộng rãi của các cá nhân và tổ chức ngoài nhà nước nhằm đa dạng hoá các hoạt động cung ứng dịch vụ công trên cơ sở phát huy tính

sáng tạo và khả năng tham gia của các chủ thể này, chẳng hạn phát triển thể thao quần chúng, mở rộng các hoạt động nghiên cứu khoa học, công nghệ trong xã hội, mở rộng mạng lưới giáo dục, y tế tư nhân…

Cơ sở kinh tế của chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công

Bên cạnh các đặc trưng của dịch vụ sự nghiệp công đã nêu (như tác động ngoại ứng, thông tin không đối xứng và sự thiếu công bằng), có thể thấy dịch vụ sự nghiệp công là những loại hàng hóa có tính cá nhân [3]. Là hàng hóa cá nhân vì những dịch vụ này khi được cung cấp cho một người nào đó thì nó sẽ ảnh hưởng đến việc người khác tiêu dùng dịch vụ đó. Chẳng hạn, việc chăm sóc y tế tại bệnh viện vào mỗi thời điểm chỉ có thể phục vụ cho một số bệnh nhân nhất định. Và do đó, việc người này sử dụng dịch vụ sẽ loại trừ người khác cùng sử dụng dịch vụ tại không gian và thời gian đó. Tuy nhiên, đây lại là những dịch vụ gắn với chăm sóc sức khỏe – lợi ích thiết yếu, cơ bản trong đời sống con người, nên nhà nước có trách nhiệm cung cấp cho người dân. Vì vậy, đây là những hàng hóa, dịch vụ cần được cung cấp công cộng thông qua sự can thiệp của nhà nước. Nói cách khác đây là những dịch vụ cần được cung ứng công cộng do tính chất phục vụ các nhu cầu cơ bản, thiết yếu của con người, là những dịch vụ công do nhà nước chịu trách nhiệm bảo đảm cho xã hội.

Song do tính chất cá nhân của các loại dịch vụ này nên đây là những dịch vụ mà khu vực tư hoàn toàn có thể tham gia vào việc cung ứng. Cơ sở kinh tế cho sự cung ứng này là ở chỗ: tính chất hàng hóa cá nhân cho phép xác định được phần sử dụng của mỗi người và tính toán được kinh phí bỏ ra cho mỗi đơn vị dịch vụ được sử dụng. Cho nên các dịch vụ sự nghiệp công mặc dù là những dịch vụ mà Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm cho xã hội, song nhà nước có thể cho khu vực tư tham gia cung ứng và giữ vai trò là người quản lý, giám sát và điều hành quá trình cung ứng nhằm đáp ứng các mục tiêu mà Nhà nước đề ra.

Các mục tiêu và nguyên tắc của chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công:

Chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công hướng tới các mục tiêu sau:

- Phát huy tiềm năng trí tuệ và vật chất trong nhân dân, huy động toàn xã hội chăm lo các hoạt động sự nghiệp công, đáp ứng nhu cầu ngày càng cao của xã hội về các dịch vụ công.

- Chuyển các cơ sở công lập đang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ cung ứng dịch vụ công,

- Thúc đẩy cạnh tranh trong cung cấp dịch vụ giữa các cơ sở công lập và ngoài công lập, góp phần nâng cao hiệu quả và chất lượng dịch vụ.

- Bảo đảm quyền lợi và cơ hội tiếp cận bình đẳng của người nghèo và các đối tượng chính sách đến các dịch vụ công.

- Tập trung nguồn lực ngân sách nhà nước (NSNN) cho các mục tiêu ưu tiên, các chương trình quốc gia phát triển các lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công.

Chính sách xã hội hoá dịch vụ công phải bảo đảm các nguyên tắc sau đây:

Thứ nhất, các dịch vụ công nào mà các thành phần kinh tế ngoài nhà nước không muốn tham gia, nhưng đây là những dịch vụ công thiết yếu đối với xã hội thì nhà nước vẫn phải tiến hành cung cấp. Dịch vụ công là những dịch vụ cơ bản, thiết yếu đối với đời sống xã hội mà Nhà nước có trách nhiệm bảo đảm việc cung ứng. Vì vậy, nếu tư nhân không muốn tham gia vì không có lợi nhuận hoặc các điều kiện cần thiết khác thì Nhà nước phải có trách nhiệm cung ứng những dịch vụ thiết yếu này cho xã hội.

Thứ hai, các dịch vụ công nào mà các thành phần kinh tế khác có khả năng và muốn tham gia thì Nhà nước khuyến khích họ tham gia cung ứng cho xã hội. Việc khuyến khích các thành phần kinh tế khác tham gia sẽ làm gia tăng số lượng và bảo đảm sự cạnh tranh về chất lượng nhằm đáp ứng tốt nhất nhu cầu của xã hội về dịch vụ công.

Thứ ba, Nhà nước vẫn chịu trách nhiệm về số lượng và chất lượng các dịch vụ công thiết yếu đã chuyển giao cho các cơ sở ngoài nhà nước. Dù đã giao cho tư nhân, nhưng đây vẫn là những dịch vụ công, có nghĩa là Nhà nước vẫn có trách nhiệm can thiệp vào việc cung ứng hay bảo đảm sự cung ứng ổn định, thường xuyên và có chất lượng cho xã hội. Vì vậy, nếu có những vấn đề xảy ra khi tư nhân cung ứng, chẳng hạn đội giá lên quá cao làm hạn chế tiêu dùng của người dân, hay không bảo đảm cung ứng cho những vùng xa xôi, khó khăn, chất lượng dịch vụ công không tốt… thì Nhà nước phải đứng ra can thiệp nhằm khắc phục những bất cập này.

Thứ tư, bảo đảm quyền lợi và cơ hội tiếp cận bình đẳng của người nghèo và các đối tượng chính sách đến các dịch vụ công; ưu đãi các đối tượng này trên cơ sở đổi mới chế độ miễn, giảm phí theo hướng công khai, hợp lý và cấp trực tiếp tới đối tượng thụ hưởng.

Thứ năm, Nhà nước tạo môi trường phát triển, môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng theo luật pháp, tăng cường hoạt động thanh tra, kiểm tra việc thực hiện luật pháp để thúc đẩy các cơ sở công lập và ngoài công lập phát triển cả về quy mô và chất lượng.

3. Một số định hướng hoàn thiện chính sách xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công trong giai đoạn hiện nay

Quá trình xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công đặt ra nhiều vấn đề bất cập, chẳng hạn như tình trạng thương mại hóa dịch vụ, lạm dụng dịch vụ để thu tiền của người sử dụng dịch vụ, tình trạng người nghèo không đủ khả năng tiếp cận đến những dịch vụ công thiết yếu… Trong bài viết này, tôi muốn đề cấp đến hai nội dung chính sách cần hoàn thiện để thúc đẩy quá trình xã hội hóa trong thời gian tới, đó là: (i) chuyển từ phí dịch vụ sang giá dịch vụ và (ii) yêu cầu thu hẹp khu vực sự nghiệp công.

3.1. Áp dụng giá dịch vụ công

Dịch vụ công có thể được Nhà nước cung ứng miễn phí cho mọi người dân, hoặc có thể thu phí, lệ phí từ người sử dụng dịch vụ. Nhà nước có thể trả tiền toàn bộ cho dịch vụ công (dịch vụ quốc phòng, giữ gìn an ninh, hệ thống đèn công cộng…) hoặc trả một phần cho dịch vụ công (giao thông công cộng, y tế, giáo dục…). Kinh phí để nhà nước trả cho các dịch vụ này là từ tiền đóng thuế của người dân. Việc nhà nước trả tiền nhằm tạo ra sự hưởng thụ công bằng của người dân về các dịch vụ công. Tuy nhiên, việc nhà nước thu tiền cũng có những rủi ro như hiện tượng dịch vụ bằng vàng, khách hàng không có quyền lựa chọn; hành vi tham nhũng, lãng phí, thái độ cửa quyền, sách nhiễu, phiền hà, tệ ăn hối lộ… Xu hướng chung là chính phủ mở rộng việc thu tiền từ người sử dụng đối với những dịch vụ nào có thể thu được.

Tiền thu về một loại dịch vụ thường được gọi là phí sử dụng dịch vụ (học phí, viện phí…). Phí là khoản tiền trả trực tiếp từ người sử dụng cho việc sử dụng một dịch vụ công nào đó nhằm bù đắp lại toàn bộ hoặc một phần chi phí cho việc sản xuất và cung ứng dịch vụ công đó. Phí sử dụng bảo đảm rằng dịch vụ được trả tiền trực tiếp từ những người sử dụng dịch vụ đó. Nhà nước sử dụng kinh phí thu được từ phí để bù đắp lại chi phí cho cung ứng dịch vụ công.

Trên thực tế, kể từ khi Nhà nước tiến hành xã hội hóa dịch vụ công từ nhưng năm 90, việc huy động sự đóng góp kinh phí của người dân để trang trải một phần chi phí cho

dịch vụ đã được thực hiện ở hầu hết các đơn vị công lập cung ứng dịch vụ công (đối với các dịch vụ là hàng hóa công cộng không thuần túy hoặc hàng hóa có tính cá nhân được cung ứng công cộng). Tuy nhiên, khoản tiền thu cho những dịch vụ này phải tuân thủ mức thu do nhà nước quy định cụ thể và ổn định trong một thời gian dài. Trong khi đó, do chi phí để tạo ra dịch vụ không ngừng tăng lên dưới tác động của nhiều yếu tố, đặc biệt là chỉ số lạm phát khá cao trong nhiều năm, nên mức thu chỉ bù đắp được một phần nhỏ chi phí cung ứng dịch vụ.

Thực hiện cơ chế tự chủ tài chính [4], trong những năm qua khoản thu từ phí dịch vụ ngày càng chiếm tỷ trọng lớn trong tổng nguồn thu của nhiều đơn vị sự nghiệp công lập (ĐVSNCL), góp phần đáng kể trong việc giảm nguồn kinh phí NSNN phân bổ cho các đơn vị này. Phí thu từ các hoạt động dịch vụ do ĐVSNCL thực hiện được để lại một phần hoặc toàn bộ số tiền thu được để trang trải chi phí hoạt động cung cấp dịch vụ, phần còn lại nộp NSNN.

Tuy nhiên cho đến nay, quan niệm về phí dịch vụ cũng có sự thay đổi, thể hiện trong Luật phí và lệ phí năm 2015, theo đó "Phí là khoản thu mà tổ chức cá nhân phải trả nhằm *cơ bản* bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước, ĐVSNCL và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong danh mục phí" [5]. Điều đáng lưu ý là trong danh mục phí chỉ bao gồm một số loại dịch vụ công, còn khoản thu đối với các dịch vụ công ngoài danh mục này sẽ được quan niệm là giá dịch vụ. Có thể thấy, việc tính giá dịch vụ sẽ chỉ áp dụng đối với các dịch vụ công ích và dịch vụ sự nghiệp, còn dịch vụ hành chính vẫn áp dụng thu phí và lệ phí.

Giá dịch vụ là số tiền phải trả của người sử dụng dịch vụ cho đơn vị cung ứng dịch vụ công. Giá dịch vụ phải bù đắp chi phí mà tổ chức cung ứng dịch vụ công đã bỏ ra trong quá trình cung ứng dịch vụ. Các chi phí này là toàn bộ chi phí thực tế, hợp lý tương ứng với chất lượng dịch vụ, bao gồm cả các nghĩa vụ tài chính theo quy định của pháp luật. Đồng thời, giá này phải đảm bảo một mức tích lũy nhất định để các tổ chức có thể tiếp tục đầu tư, nâng cao chất lượng dịch vụ, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của xã hội [6]. Theo cơ chế thị trường, giá dịch vụ còn bao gồm giá trị vô hình của thương hiệu, chẳng hạn giá dịch vụ tại các trường Đại học danh tiếng sẽ cao hơn so với giá dịch vụ tại trường khác.

Việc áp dụng giá dịch vụ trong cung ứng dịch vụ công là tất yếu xuất phát từ những lý do sau:

Thứ nhất, nhu cầu đối với các dịch vụ công ngày càng gia tăng nhanh chóng. Kinh tế phát triển và thu nhập bình quân đầu người tăng lên đáng kể làm cho nhu cầu của người dân về các dịch vụ công nhằm bảo đảm cuộc sống đầy đủ và có chất lượng cao hơn gia tăng mạnh mẽ. Trong khi đó, năng lực cung ứng dịch vụ công cũng như khả năng chi trả của Nhà nước cho dịch vụ công không tăng theo kịp nhu cầu của xã hội. Điều đó tất yếu dẫn đến việc Nhà nước phải thu tiền sử dụng dịch vụ của người dân thay vì sử dụng nguồn lực NSNN để bao cấp cho các hoạt động này.

Thứ hai, quá trình xã hội hóa dịch vụ công làm xuất hiện rất nhiều cơ sở cung ứng dịch vụ công trong khu vực tư, đây là thách thức lớn với các đơn vị cung ứng dịch vụ công công lập. Các cơ sở tư nhân này kinh doanh dịch vụ theo giá thị trường, họ không ngừng nâng cao chất lượng dịch vụ để thu hút khách hàng. Điều đó tạo ra một sự cạnh tranh không cân sức giữa các cơ sở cung ứng dịch vụ công của Nhà nước với các cơ sở ngoài nhà nước về khả năng chăm sóc khách hàng và cung ứng dịch vụ theo nhu cầu của khách hàng. Với phí dịch vụ công thấp và phần hỗ trợ hạn chế từ NSNN, các cơ sở cung ứng dịch vụ công công lập không đủ điều kiện để nâng cao chất lượng dịch vụ và trả công tương xứng cho những người làm việc tại các cơ sở này.

Thứ ba, thu nhập của phần lớn người dân đã tăng lên đáng kể trong vòng 30 năm qua, tạo cơ sở để họ có thể chi trả cho các dịch vụ thiết yếu mà họ sử dụng. Trên thực tế, việc Nhà nước chi trả cho các dịch vụ không có nghĩa là Nhà nước cho không người dân các dịch vụ này, mà Nhà nước lấy kinh phí từ NSNN – tức là tiền đóng thuế của người dân – để trả cho những dịch vụ này và cấp phát cho người dân. Nói cách khác, xét trên bình diện vĩ mô, tiền chi trả cho các dịch vụ này cũng là tiền của người dân. Chỉ khác ở chỗ người dân trực tiếp chi trả cho dịch vụ hay gián tiếp chi trả thông qua đóng thuế cho Nhà nước.

Thứ tư, việc người sử dụng tự chi trả cho những dịch vụ mà mình sử dụng sẽ khiến họ phải cân nhắc trong việc sử dụng dịch vụ, tránh tình trạng lãng phí và lạm dụng dịch vụ như khi được Nhà nước chi trả cho các dịch vụ này.

Thứ năm, đối với các cơ sở cung ứng dịch vụ, việc thu tiền của người sử dụng dịch vụ sẽ tạo ra nguồn thu trực tiếp phụ thuộc vào số lượng và chất lượng dịch vụ được cung

ứng. Điều đó không những khuyến khích các cơ sở này tìm mọi cách nâng cao khả năng cạnh tranh của mình trên thị trường, gia tăng số lượng và chất lượng dịch vụ, cải thiện thái độ phục vụ; mà còn tạo điều kiện cho các cơ sở này có nguồn lực vật chất để thực hiện các cải cách nói trên, đặc biệt là gia tăng đầu tư cơ sở vật chất hiện đại và chi trả thu nhập tương xứng cho đội ngũ nhân lực chất lượng cao tạo ra các dịch vụ này.

Đối với các ĐVSNCL, việc chuyển từ phí dịch vụ sang áp dụng giá dịch vụ là một nội dung cải cách quan trọng trong tiến trình hoàn thiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo Nghị định 16 [7]. Dịch vụ sự nghiệp công không sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước là dịch vụ có điều kiện xã hội hóa cao, Nhà nước không bao cấp, giá dịch vụ sự nghiệp công được xác định theo cơ chế thị trường.Theo Nghị định 16, ĐVSNCL tự bảo đảm toàn bộ chi đầu tư và chi thường xuyên được phép xác định giá dịch vụ theo cơ chế thị trường. ĐVSNCL được quyết định các khoản thu, mức thu bảo đảm bù đắp chi phí hợp lý, có tích lũy theo quy định của pháp luật đối với từng lĩnh vực. Giá dịch vụ công do đơn vị tự xác định, song giá đó phải được thị trường chấp nhận hay nói cách khác giá dịch vụ cần phù hợp với mức sẵn sàng chi trả của người tiêu dùng dịch vụ.

Dịch vụ sự nghiệp công sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước là dịch vụ sự nghiệp công mà Nhà nước bảo đảm toàn bộ chi phí hoặc dịch vụ sự nghiệp công chưa tính đủ chi phí trong giá, phí, được ngân sách nhà nước hỗ trợ. Theo Nghị định 16, đây là các ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyên, đơn vị bảo đảm một phần chi thường xuyên hoặc do NSNN cấp toàn bộ chi thường xuyên. Đối với các đơn vị này, lộ trình tính giá dịch vụ sự nghiệp công như sau: đến năm 2016 - tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp (chưa tính chi phí quản lý và chi phí khấu hao tài sản cố định); đến năm 2018 - tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp và chi phí quản lý (chưa tính chi phí khấu hao tài sản cố định); đến năm 2020 - tính đủ chi phí tiền lương, chi phí trực tiếp, chi phí quản lý và chi phí khấu hao tài sản cố định. Trong phạm vi khung giá dịch vụ sự nghiệp công do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định, ĐVSNCL quyết định mức giá cụ thể cho từng loại dịch vụ; trường hợp cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định cụ thể giá dịch vụ sự nghiệp công, đơn vị thu theo mức giá quy định.

Việc áp dụng giá dịch vụ công sẽ tạo ra những thay đổi đáng kể trong quá trình cải cách cung ứng dịch vụ công, khuyến khích các ĐVSNCL có điều kiện chuyển đổi cơ chế hoạt động theo hướng doanh nghiệp, tự bù đắp chi phí, nâng cao chất lượng dịch vụ và có

tích lũy để mở rộng hoạt động. Cơ chế giá dịch vụ cũng làm tăng khả năng cạnh tranh của các đơn vị cung ứng dịch vụ công công lập với các tổ chức cung ứng dịch vụ công thuộc khu vực tư. Áp dụng giá dịch vụ cũng là một giải pháp để giảm chi tiêu từ NSNN cho các đơn vị này, phần kinh phí ngân sách đó sẽ được dùng để tăng cường năng lực quản lý nhà nước, cải thiện điều kiện cung ứng dịch vụ, đồng thời hỗ trợ cho những người nghèo và các đối tượng chính sách trong thụ hưởng các dịch vụ công thiết yếu. Đương nhiên, áp dụng giá dịch vụ công cũng sẽ có các tác động đa chiều đến các bên liên quan, vì vậy cần phân tích đầy đủ các khía cạnh, từ đó có những bước đi phù hợp để không gây ra những biến động tiêu cực, đặc biệt không làm giảm khả năng tiếp cận của người dân đến các dịch vụ công.

3.2. Thu hẹp khu vực sự nghiệp công công lập

Những năm qua, sự phát triển nhanh chóng nhu cầu xã hội về dịch vụ sự nghiệp công đã làm số lượng các ĐVSNCL gia tăng đáng kể. Hiện nay, cả nước có 57.995 ĐVSNCL với tổng biên chế khoảng 2,45 triệu viên chức, trong đó ngành y tế và giáo dục chiếm gần 70% tổng số biên chế [8].

Cùng với quá trình thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm về tài chính, các DVSN được chia ra thành 4 loại:

- ĐVSNCL có thể tự trang trải toàn bộ chi đầu tư và chi thường xuyên là 123 đơn vị (chiếm 0,21% số ĐVSNCL). Đây là loại ĐVSNCL được tự quyết định mức giá dịch vụ theo cơ chế thị trường.

- ĐVSNCL tự bảo đảm chi thường xuyênlà 1.954 đơn vị, chiếm 3,37% tổng số ĐVSNCL.

- ĐVSNCL bảo đảm một phần chi thường xuyên là 12.968 đơn vị, chiếm 22,36% tổng số ĐVSNCL.

- ĐVSNCL do NSNN bảo đảm toàn bộ chi phí hoạt độnglà 42.146 đơn vị, chiếm 72,67% tổng số ĐVSNCL.

Ba loại ĐVSNCL sau là những đơn vị vẫn do NSNN cấp toàn bộ hay một phần kinh phí, các đơn vị này phải hạch toán đầy đủ chi phí tạo thành giá dich vụ, song mức phí dịch vụ vẫn do cơ quan có thẩm quyền quyết định.

Điều đáng lưu ý là số lượng biên chế tại các ĐVSNCL tăng lên nhanh chóng. Số viên chức năm 2014 là 2.312.690 người, trong đó biên chế sự nghiệp do cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cho đơn vị sự nghiệp công lập tăng từ 1.490.544 người năm 2007 lên 2.073.434 người năm 2014 (tăng 582.890 người, tỷ lệ 39,11%); biên chế sự nghiệp do các đơn vị sự nghiệp tự chủ hoàn toàn tự quyết định là 239.256 người. Đến 2017, số lượng viên chức đã tăng lên 2,45 triệu và chi lương cho viên chức trong các ĐVSNCL chiếm tới gần 40% tổng quỹ lương của NSNN.

Điều đáng lưu ý là năng suất lao động tại nhiều đơn vị sự nghiệp còn rất thấp. Báo cáo đánh giá chi tiêu công do Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới công bố năm 2017 cho thấy [9], trong lĩnh vực sự nghiệp công, hiệu suất sử dụng nguồn nhân lực trong một số ngành, nhất là giáo dục và y tế chưa cao. Thời lượng đứng lớp bình quân của giáo viên các cấp phổ thông ở Việt Nam thuộc hàng thấp nhất trong khối ASEAN (riêng tiểu học thấp hơn mức bình quân của ASEAN là 25%). Số lần thăm khám bệnh nhân trung bình của một bác sỹ ở Việt Nam mỗi năm cũng ít hơn so với các quốc gia khác. Hiệu suất thăm khám ở các tuyến dưới thấp do chất lượng dịch vụ y tế ở các tuyến này hạn chế, dẫn đến tình trạng không khai thác hết công suất ở tuyến cơ sở, trong khi quá tải ở tuyến trung ương và tuyến tỉnh.

Thực trạng trên cho thấy, việc giảm bớt số lượng biên chế ở ĐVSNCL và nâng cao năng suất làm việc trong khu vực này là rất cần thiết. Điều này sẽ dẫn đến giảm gánh nặng chi trả từ NSNN cho số người hưởng lương từ NSNN và tương ứng là đòi hỏi nâng cao chất lượng và hiệu quả công việc của đội ngũ này. Để giải quyết vấn đề trên song không ảnh hưởng đến việc cung ứng dịch vụ sự nghiệp công cho xã hội, cần rà soát lại các ĐVSNCL và thực hiện cải cách theo hướng sau:

Đối với ĐVSN tự chủ toàn bộ chi thường xuyên và chi đầu tư: chuyển các đơn vị có khả năng tự chủ về chi thường xuyên và chi đầu tư sang hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp, được nhà nước giao vốn và tự hạch toán kinh doanh. Nhà nước không tiếp tục chi tiền từ NSNN. Doanh thu từ giá dịch vụ không hạch toán vào thu NSNN. Khoản thu của đơn vị được sử dụng để trang trải chi phí hoạt động và đóng góp cho Nhà nước thông qua nộp thuế như các cơ sở tư nhân.

Đối với các đơn vị sử dụng NSNN, phí thu từ các hoạt động dịch vụ do ĐVSNCL thực hiện được để lại một phần hoặc toàn bộ số tiền phí thu được để trang trải chi phí

hoạt động cung cấp dịch vụ, việc thu phí theo tỷ lệ xác định do cơ quan có thẩm quyền quy định; phần còn lại (nếu có) nộp NSNN. Như vậy, Nhà nước vẫn phải cấp một phần kinh phí cho các đơn vị này hoạt động.

Hướng tới nhà nước sẽ chỉ đặt hàng, đấu thầu đối với các dịch vụ của các ĐVSNCL mà Nhà nước thấy cần thiết chi trả từ NSNN [10]. Nhà nước sử dụng kinh phí từ NSNN để đặt hàng, đấu thầu việc sản xuất và cung ứng những dịch vụ công nằm trong danh mục dịch vụ công mà Nhà nước xác định. Phần kinh phí đặt hàng, đấu thầu này là phần kinh phí hỗ trợ để ĐVSNCL tạo ra và cung ứng các dịch vụ công cho xã hội. Nhà nước có thể hỗ trợ một phần hoặc toàn bộ chi phí về dịch vụ, tùy theo loại hình dịch vụ công, Kinh phí đặt hàng = Mức giá quy định + Lợi nhuận cho phép – Kinh phí do cơ sở bỏ ra để tạo ra dịch vụ.

Tại các đơn vị được đặt hàng, đấu thầu theo cơ chế nhà nước mua dịch vụ của đơn vị (bảo đảm yêu cầu về số lượng và chất lượng), các dịch vụ công sẽ được cung cấp theo mức giá mà nhà nước quy định. Nhà nước sẽ ban hành danh mục các dịch vụ sự nghiệp công do Nhà nước chi trả một phần hoặc toàn bộ chi phí. Như vậy, chỉ những dịch vụ nào nhà nước đặt hàng, đấu thầu thì ĐVSNCL mới được cấp kinh phí từ NSNN để bảo đảm cung cấp các dịch vụ này.

Việc Nhà nước đặt hàng hay đấu thầu sẽ không chỉ căn cứ vào loại dịch vụ, mà còn khống chế cả về số lượng dịch vụ và yêu cầu bảo đảm về chất lượng dịch vụ. Như vậy, các đơn vị hưởng kinh phí đặt hàng từ NSNN sẽ phải quản lý theo kết quả đầu ra, cụ thể là việc cấp kinh phí sẽ gắn với đầu ra về số lượng và chất lượng dịch vụ.

Các đơn vị nào không cung cấp loại dịch vụ trong danh mục nhà nước đặt hàng, hoặc cung cấp ngoài số lượng do nhà nước đặt hàng thì đơn vị phải hoàn toàn tự chịu trách nhiệm kinh phí để sản xuất cũng như khả năng tiêu thụ các dịch vụ này nhằm trang trải chi phí bỏ ra.

Điều đó sẽ dẫn đến chỗ, các đơn vị không được đặt hàng từ NSNN sẽ phải chuyển sang hoạt động giống như các đơn vị tư nhân trên thị trường, phải nỗ lực để có thể có khách hàng và doanh thu để tồn tại. Như vậy, nếu các đơn vị này làm ăn tốt và đứng vững được trên cơ sở tự hạch toán kinh doanh và có lãi thì có thể tiếp tục tồn tại và phát triển. Trong trường hợp đơn vị không thể tự chủ được tài chính cho hoạt động của mình thì đơn vị đó không thể tiếp tục tồn tại. Về nguyên tắc, các đơn vị sự nghiệp không còn

hưởng kinh phí từ NSNN sẽ không còn là các ĐVSNCL. Bằng cách đó, quá trình xã hội hóa sẽ tất yếu phải đẩy mạnh, Nhà nước sẽ giảm đến mức hợp lý số lượng ĐVSNCL được chi trả từ NSNN. Cùng với việc giảm số lượng ĐVSNCL và số viên chức trong các đơn vị này, sẽ có sự gia tăng các đơn vị cung cấp dịch vụ sự nghiệp công ngoài công lập. Quá trình này thúc đẩy sự cạnh tranh để nâng cao hiệu quả trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công, bảo đảm đáp ứng tốt hơn nhu cầu của xã hội trên cơ sở mở rộng sự tham gia của khu vực tư và thu hẹp phạm vi khu vực dịch vụ sự nghiệp công công lập.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Ngân hàng Thế giới: Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi – Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1887, NXB Chính trị Quốc gia 1998.

[2]Phạm Thị Hông Điệp: Quản lý nhà nước đối với dịch vụ công 0 kinh nghiệm thế giới và hàm ý cho Việt Nam, Tạp chí Kinh tế và Kinh doanh, Đại học Quốc gia Hà Nội, số 29, 2013.

[3]Đại học kinh tế quốc dân: Kinh tế công cộng, NXB THống kê, 1997, tr.94.

[4] Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 của Chính phủ về việc Quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập

[5] Luật phí và lệ phí, năm 2015

[6] Luật giá, năm 2012

[7] Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/ 2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập

[8] Thời báo Tài chính, số 1/12/2017, tr. 3

[9] Chính phủ Việt Nam và Ngân hàng Thế giới: Báo cáo đánh giá chi tiêu công, 2017, T1, tr.120.

[10] Nghị định 32/2019/NĐ-CP của Chính phủ về việc quy định giao nhiệm vụ, đặt hàng hoặc đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công sử dụng ngân sách Nhà nước từ nguồn vốn kinh phí chi thường xuyên.

PHÁT TRIỂN THỊ TRƯỜNG DỊCH VỤ CÔNG CỦA VIỆT NAM- THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

TS. ĐOÀN NGỌC XUÂN

Vụ trưởng Vụ Xã hội, Ban Kinh tế Trung ương

Tóm tắt

Nói về dịch vụ công cộng thiết yếu, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều quan tâm bởi nó tác động đến đời sống hàng ngày của mọi người dân. Phát triển dịch vụ công vừa đảm bảo yêu cầu về phúc lợi xã hội, đồng thời là thị trường tiêu thụ các sản phẩm hàng hóa phục vụ cho các loại dịch vụ này. Theo các số liệu thống kê kinh tế của một số quốc gia, các loại dịch vụ công (y tế, giáo dục, lao động, khoa học công nghệ, văn hóa, thể thao, du lịch, giải trí…) chiếm khoảng 35-40% GDP [1]. Khi gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới, Việt Nam đã cam kết mở cửa thị trường 11 loại hàng hóa dịch vụ, bao gồm hầu hết các loại dịch vụ sự nghiệp công. Thành quả mang lại là chúng ta đã đạt được nhiều thành tựu về phát triển về kinh tế, an sinh và phúc lợi xã hội được bảo đảm, được thế giới ghi nhận là một trong số ít các nước đi đầu. Tuy nhiên, để phát triển thị trường dịch vụ công vấn đề chuyển đổi tư duy phục vụ sang dịch vụ hàng hóa đối với các dịch vụ công vẫn còn nhiều nút thắt cần được tháo gỡ.

Nhìn lại hơn 30 năm qua, Đảng ta luôn nhất quán từ chủ trương, quan điểm phát triển dịch vụ sự nghiệp công cho đến dịch vụ công theo cơ chế thị trường, cũng như huy động xã hội tham gia dưới hình thức xã hội hóa dịch vụ công với nội dung xuyên suốt là mở rộng sự tham gia của các chủ thể cung cấp dịch vụ trên thị trường. Chủ trương của Đảng về xã hội hóa dịch vụ công là nhất quán, kế thừa phát triển và tập trung chủ yếu về đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm, bảo đảm vai trò nòng cốt của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công thông qua việc huy động mọi nguồn lực và trực tiếp cung cấp dịch vụ công cơ bản; thu hút sự tham gia rộng rãi của mọi tầng lớp nhân dân phát triển các loại hình dịch vụ công, kể cả các nguồn lực ngoài Nhà nước; đổi mới căn bản cơ chế quản lý và phương thức cung ứng các dịch vụ công, tạo lập môi trường minh bạch, bình đẳng, hướng tới cung ứng dịch vụ công theo cơ chế thị trường, coi đây là khâu đột phá của tiến trình xã hội hóa dịch vụ công. Hệ thống cung ứng dịch vụ sự nghiệp công đã hình thành ở hầu hết các địa bàn,

lĩnh vực; mạng lưới cơ sở giáo dục, y tế, văn hóa, thể thao trải rộng đến tận khu vực nông thôn, vùng sâu, vùng xa, địa bàn khó khăn, biên giới, hải đảo trong cả nước; các đơn vị sự nghiệp công lập giữ vai trò chủ đạo, vị trí then chốt trong cung ứng dịch vụ sự nghiệp công và thực hiện chính sách an sinh xã hội; cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công lập đã đạt được kết quả bước đầu, nhiều lĩnh vực dịch vụ công đã có sự tham gia mạnh mẽ của thị trường, góp phần cung ứng ngày càng nhiều, đa dạng, phong phú loại hình dịch vụ; thị trường dịch vụ công đã có sự tham gia của các cơ sở công lập và ngoài công lập[2]. Tuy nhiên, tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế và còn không ít khó khăn, thách thức; đặc biệt là việc sử dụng lực lượng biên chế cho lĩnh vực này chiếm tỷ lệ cao trong lực lượng biên chế công chức, viên chức; sử dụng ngân sách cho phát triển dịch vụ công chiếm tỷ trọng lớn trong chi thường xuyên và chi phát triển của ngân sách nhà nước, làm cho tính bền vững của ngân sách chịu sự tác động từ chi tiêu cho các lĩnh vực này[2]; các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập phát triển mạnh ở các địa bàn thành phố lớn, như Hà Nội, Thành phố Hồ Chí Minh; ngành có lợi thế và nhu cầu xã hội, như giáo dục, y tế, giải trí, truyền thông,... song vai trò quản lý nhà nước về giá và kiểm soát chất lượng dịch vụ đang còn nhiều bất cập [2] Nguyên nhân chủ yếu do việc thể chế hóa các chủ trương của Đảng thành chính sách, pháp luật của Nhà nước về lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công còn chậm, chưa đầy đủ, thiếu biện pháp đồng bộ và phù hợp với tình hình thực tiễn phát triển thị trường; nhiều cấp ủy đảng, lãnh đạo và người đứng đầu cơ quan, tổ chức, đơn vị nhận thức chưa đầy đủ, thiếu quyết tâm chính trị, thiếu quyết liệt và đồng bộ trong chỉ đạo, tổ chức thực hiện đổi mới, sắp xếp lại, quản lý biên chế các đơn vị sự nghiệp công lập; chưa chủ động chuyển các đơn vị sự nghiệp công lập sang hoạt động theo cơ chế tự chủ; chưa chú trọng thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với các đơn vị cung cấp dịch vụ công ngoài công lập; tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào Nhà nước trong thụ hưởng dịch vụ sự nghiệp công còn phổ biến; việc chuyển đổi từ phí sang giá và lộ trình điều chỉnh giá dịch vụ sự nghiệp công chưa kịp thời…

Để thực hiện đầy đủ, toàn diện quan điểm chỉ đạo của Đảng về phát triển dịch vụ sự nghiệp công theo hướng bảo đảm vai trò chủ đạo của Nhà nước trong chăm lo, bảo đảm cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu, nâng cao khả năng tiếp cận và chất lượng dịch vụ sự nghiệp công cho mọi tầng lớp nhân dân trên cơ sở giữ vững, phát huy tốt hơn nữa vai trò chủ đạo, vị trí then chốt, bản chất tốt đẹp, ưu việt, hoạt động

không vì mục tiêu lợi nhuận của các đơn vị sự nghiệp công lập cần thực hiện đồng bộ các giải pháp:

Một là, *tăng cường hơn nữa sự lãnh đạo của Đảng, phát huy vai trò của Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội trong việc thay đổi tư duy dịch vụ sự nghiệp công.*

Trong điều kiện chuyển đổi tư duy kinh tế từ phục vụ sang tư duy dịch vụ gắn với phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; phát triển thị trường dịch vụ công gắn với thực hiện an sinh xã hội, theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước cần nâng cao hơn nữa vai trò lãnh đạo của Đảng trong việc thể chế, cũng như kiểm tra, giám sát các cấp ủy đảng trong việc thực hiện vai trò, nhiệm vụ được giao, đặc biệt vai trò cấp ủy đảng tại các tổ chức, đơn vị sự nghiệp trong việc lãnh đạo, thực hiện nhiệm vụ quản lý, cung cấp dịch vụ công; vai trò của cấp ủy địa phương trong việc phát triển, giám sát các loại dịch vụ công trên địa bàn. Đồng thời, cần phát huy vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội; phát huy vai trò các cấp ủy và tổ chức đảng, thường xuyên quan tâm lãnh đạo tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập; ban hành quy định về vai trò và chức năng lãnh đạo của cấp ủy, tổ chức đảng trong đơn vị sự nghiệp công lập; phát huy vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể chính trị - xã hội trong giám sát, phản biện xã hội đối với tổ chức và hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập.

Nhằm thực hiện đầy đủ, toàn diện quan điểm chỉ đạo của Đảng về phát triển dịch vụ sự nghiệp công theo hướng đảm bảo vai trò chủ đạo của Nhà nước chăm lo, bảo đảm cung cấp dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu, nâng cao khả năng tiếp cận và chất lượng dịch vụ sự nghiệp công cho mọi tầng lớp nhân dân trên cơ sở giữ vững, phát huy tốt hơn nữa vai trò chủ đạo, vị trí then chốt, bản chất tốt đẹp, ưu việt, hoạt động không vì mục tiêu lợi nhuận của các đơn vị sự nghiệp công lập. Quá trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần chú trọng hệ thống pháp luật về dịch vụ công, đảm bảo sự phát triển công bằng, minh bạch, không phân biệt đối xử giữa đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập. Thực hiện chủ trương nhất quán của Đảng nhằm đẩy mạnh xã hội hoá, nhất là trong các ngành, lĩnh vực và địa bàn mà khu vực ngoài công lập làm được và làm tốt; huy động và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho đầu tư phát triển lành mạnh thị trường dịch vụ sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; thực hiện công khai, minh bạch, không thương mại hoá...Theo

chứng tôi, cần tiếp tục hoàn thiện đồng bộ, kịp thời hơn nữa các giải pháp về phát triển thị trường dịch vụ công

Hai là, hoàn thiện thể chế thị trường dịch vụ công theo hướng huy động mọi nguồn lực không phân biệt công lập hay ngoài công lập.

- *Về quy hoạch phát triển:* Cần rà soát, hoàn thiện quy hoạch mạng lưới các đơn vị sự nghiệp công lập gắn với quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước và từng địa phương; chuyển từ quy hoạch theo đơn vị hành chính sang quy hoạch theo ngành, lĩnh vực, nhu cầu của xã hội và thị trường làm cơ sở cho phát triển các tổ chức đầu tư, cung cấp dịch vụ công.

- *Về định mức kinh tế - kỹ thuật:* Đây là nền tảng cho việc bảo đảm chất lượng dịch vụ công. Theo đó, cần ban hành định mức kinh tế - kỹ thuật đối với từng loại hình dịch vụ sự nghiệp công; tiêu chí phân loại các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công, kể cả công và ngoài công lập; tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ và chất lượng dịch vụ của đơn vị theo ngành, lĩnh vực; hệ thống tiêu chuẩn chức danh những người làm việc trong đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công; thẩm quyền, trách nhiệm của người đứng đầu trong quản lý, điều hành đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công, cơ chế giám sát, kiểm tra trách nhiệm của người đứng đầu.

- *Về danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước:* Đối với các dịch vụ thiết yếu thì Nhà nước bảo đảm kinh phí; đối với các dịch vụ cơ bản thì Nhà nước hỗ trợ kinh phí để thực hiện; đối với các dịch vụ mang tính đặc thù của một số ngành, lĩnh vực thì thực hiện theo cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu để tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập cùng tham gia; đối với các dịch vụ khác thì đẩy mạnh thực hiện theo cơ chế xã hội hóa, huy động sự tham gia cung ứng của các thành phần kinh tế.

- *Về giá, phí dịch vụ:* Cơ chế giá, phí dịch vụ phải phù hợp mới có thể huy động có hiệu quả mọi nguồn lực xã hội đầu tư cho lĩnh vực dịch vụ sự nghiệp công thuộc ngành, lĩnh vực quản lý, kể cả hình thức hợp tác công - tư, liên doanh, liên kết… Nhà nước chỉ quy định khung giá, phí dịch vụ, từng bước tính đủ các chi phí đối với các loại dịch vụ cơ bản, thiết yếu, đồng thời cần gắn với chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách làm cơ sở cho các cơ sở cung cấp dịch vụ ban hành mức giá dịch vụ của mình đảm bảo nguyên tắc bảo đảm bù đắp chi phí và có tích lũy, trong khung giá do Nhà nước ban hành.

- *Về quyền cung cấp dịch vụ:* Phân định rõ hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị do Nhà nước giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp công lập; quyền của đơn vị cung cấp dịch vụ sự nghiệp ngoài công lập trong việc nhận đơn đặt hàng từ nhà nước trong việc cung cấp dịch vụ công. Các danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước theo nguyên tắc: Đối với các dịch vụ thiết yếu thì Nhà nước bảo đảm kinh phí; đối với các dịch vụ cơ bản thì Nhà nước hỗ trợ kinh phí để thực hiện; đối với các dịch vụ mang tính đặc thù của một số ngành, lĩnh vực thì thực hiện theo cơ chế đặt hàng hoặc đấu thầu để tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập cùng tham gia; đối với các dịch vụ khác thì đẩy mạnh thực hiện theo cơ chế xã hội hóa, huy động sự tham gia cung ứng của các thành phần kinh tế.

- *Về cơ chế phân bổ nguồn lực:* Đổi mới cơ chế phân bổ nguồn lực, quản lý, cấp phát ngân sách nhà nước. Ngân sách nhà nước bảo đảm đầu tư cho các dịch vụ công cơ bản, thiết yếu (giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông; y tế dự phòng, y tế cơ sở, khám, chữa các bệnh phong, lao, tâm thần; nghiên cứu khoa học cơ bản; văn hóa, nghệ thuật dân gian truyền thống, đào tạo huấn luyện vận động viên, huấn luyện viên thể thao quốc gia; bảo trợ xã hội và chăm sóc người có công,...) và đối với các đơn vị sự nghiệp công lập ở các địa bàn vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc ít người.

- *Về cơ chế thuế, đất đai:* Rà soát các quy định về thuế, đất đai nhằm khuyến khích tự chủ tài chính, đầu tư của mọi thành phần kinh tế. Đổi mới chính sách theo hướng công khai minh bạch ưu đãi, điều kiện ưu đãi gắn với mô hình tổ chức, hoạt động, cơ chế giá, phí và kiểm soát chất lượng dịch vụ công.

Ba là, chuyển đổi cơ bản, toàn diện mô hình tổ chức, hoạt động của đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng hiệu lực, hiệu quả đáp ứng yêu cầu phát triển của thị trường dịch vụ công.

- *Về tổ chức lại các đơn vị sự nghiệp công lập*

+ Hoàn thiện các quy định của pháp luật về tiêu chí phân loại, điều kiện thành lập, sáp nhập, hợp nhất, giải thể các đơn vị sự nghiệp công lập theo từng ngành, lĩnh vực. Xác định quyền và nghĩa vụ của đơn vị sự nghiệp công do Nhà nước thành lập.

+ Khuyến khích thành lập tổ chức đơn vị sự nghiệp hoặc doanh nghiệp bên trong đơn vị sự nghiệp nhưng phải bảo đảm hiệu quả hoạt động, hạch toán rõ ràng, minh bạch theo tỷ lệ góp vốn, lợi nhuận mang lại tính chung vào nguồn thu của đơn vị sự nghiệp.

+ Đẩy mạnh xã hội hóa, chuyển các đơn vị sự nghiệp kinh tế và sự nghiệp khác đủ điều kiện thành công ty cổ phần; quy định rõ quyền và trách nhiệm tự chủ; xác định giá trị đơn vị sự nghiệp làm căn cứ pháp lý giao nhiệm vụ bảo toàn vốn, đầu tư, phát triển đơn vị sự nghiệp đối với người đại diện chủ sở hữu nhà nước.

- *Về sắp xếp lại và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực*

+ Có cơ chế, chính sách đủ mạnh để tạo điều kiện thuận lợi, khuyến khích việc tinh giản biên chế, bổ sung vào diện tinh giản biên chế một số đối tượng hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Khuyến khích tạo thêm nhiều việc làm trong việc phát triển và nâng cao chất lượng dịch vụ; gắn sắp xếp, tinh gọn biên chế chuyển sang lao động phục vụ kết tinh trong mỗi loại dịch vụ.

+ Đổi mới cơ chế xác định và giao biên chế theo hướng quản lý, giám sát chặt chẽ biên chế của các đơn vị sự nghiệp công lập do ngân sách nhà nước bảo đảm toàn bộ hoặc một phần chi thường xuyên. Gắn biên chế được giao với sản phẩm dịch vụ và kết quả hoạt động để xác định cơ chế phân phối thu nhập cho cán bộ, viên chức.

- *Về nâng cao năng lực quản trị của đơn vị sự nghiệp công lập*

- Đổi mới phương thức quản lý, nâng cao năng lực quản trị đơn vị, bảo đảm chặt chẽ, hiệu quả, góp phần nâng cao chất lượng hoạt động cung ứng các dịch vụ sự nghiệp công, đáp ứng yêu cầu của xã hội, gắn chất lượng, kết quả và hiệu quả quản trị với đánh giá năng lực của người đại diện của Nhà nước tại đơn vị sự nghiệp.

+ Rà soát, hoàn thiện cơ cấu tổ chức bộ máy bên trong từng đơn vị theo hướng tinh gọn, giảm mạnh đầu mối. Hiệu quả đơn vị bên trong là tổng hòa hiệu quả toàn bộ hoạt động của đơn vị sự nghiệp; nghiên cứu sớm sửa đổi quy định tự chịu trách nhiệm đối với đơn vị sự nghiệp bên trong đơn vị sự nghiệp chưa tự chủ toàn bộ kinh phí hoạt động theo hướng kết quả hoạt động tính chung nguồn thu chung của đơn vị sự nghiệp, tránh tình trạng đơn vị sự nghiệp sử dụng lợi thế để phát triển dịch vụ, khó khăn thuộc về nhà nước.

+ Nâng cao chất lượng quản trị tài chính, tài sản công của đơn vị theo hướng xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm cung cấp dịch vụ. Áp dụng mô hình quản trị đối với các đơn vị sự nghiệp tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư như mô hình quản trị doanh nghiệp. Trong đó, mấu chốt là xác định giá trị đơn vị sự nghiệp (gồm: tài sản và giá trị thương hiệu) làm căn cứ giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu trước Nhà nước. Các đơn vị được Nhà nước giao vốn, tài sản để thực hiện cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, từng bước tính đủ chi phí đầu vào (kể cả khấu hao) để xác

định giá dịch vụ; các đơn vị đã bảo đảm chi đầu tư và chi thường xuyên được quyền quyết định số lượng người làm việc, tiền lương theo kết quả hoạt động, được Nhà nước hỗ trợ về thuế, phí để tăng cường năng lực tài chính và khả năng tự cân đối.

+ Thực hiện kiểm định, đánh giá và xếp hạng các đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công gồm cả đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập.

Bốn là, tạo điều kiện phát triển đơn vị sự nghiệp cung cấp dịch vụ công ngoài công lập bảo đảm chất lượng đáp ứng yêu cầu phát triển thị trường dịch vụ công.

Đẩy mạnh cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường, thúc đẩy xã hội hóa dịch vụ sự nghiệp công theo hướng rà soát, sửa đổi, bổ sung các cơ chế, chính sách tạo điều kiện đẩy mạnh cung ứng dịch vụ sự nghiệp công theo cơ chế thị trường và thúc đẩy xã hội hóa trong việc cung cấp các dịch vụ sự nghiệp công:

- Hoàn thiện chính sách pháp luật theo hướng tạo mọi điều kiện phát triển các dịch vụ công khác không sử dụng kinh phí ngân sách nhà nước, xác định giá theo cơ chế thị trường, đơn vị được quyết định các khoản thu, mức thu bảo đảm bù đắp chi phí hợp lý, có tích lũy để thu hút nhà đầu tư thuộc các thành phần kinh tế ngoài công lập tham gia cung cấp dịch vụ sự nghiệp công;

- Ban hành chính sách khuyến khích ưu đãi về đất đai, thuế, phí, tín dụng,… tạo điều kiện hỗ trợ cho các đơn vị ngoài công lập, nhà đầu tư tham gia đầu tư, nâng cao chất lượng dịch vụ sự nghiệp công;

- Có chính sách đối xử bình đẳng giữa các đơn vị sự nghiệp công lập và ngoài công lập trong việc cung cấp dịch vụ công; các đơn vị sự nghiệp ngoài công lập được tham gia đấu thầu cung cấp dịch vụ sự nghiệp công của Nhà nước;

- Đẩy mạnh việc thực hiện cơ chế tự chủ, xã hội hóa, trước hết là các cơ sở giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp và các cơ sở y tế, tổ chức khoa học và công nghệ ở các địa bàn có khả năng xã hội hóa cao để mở rộng quy mô, nâng cao chất lượng đào tạo, đáp ứng nhu cầu của xã hội, nhất là đối với các thành phố, đô thị lớn có dân số tăng nhanh do nhập cư.

- Cần đổi mới cơ chế, chính sách nhằm tạo điều kiện thuận lợi để thành lập doanh nghiệp đa sở hữu trong các viện nghiên cứu, trường đại học nhằm thực hiện hoạt động ứng dụng, triển khai, thương mại hóa các kết quả nghiên cứu và cung ứng dịch vụ sự nghiệp công; gắn kết giữa cơ sở giáo dục nghề nghiệp với doanh nghiệp theo hướng

khuyến khích các doanh nghiệp phát triển các cơ sở giáo dục nghề nghiệp để đào tạo đáp ứng nhu cầu của doanh nghiệp và thị trường lao động.

Năm là, phát huy vai trò của Nhà nước trong hỗ trợ và phát triển thị trường dịch vụ công.

- Ngân sách nhà nước chuyển từ hỗ trợ trực tiếp thông qua cấp ngân sách cho các đơn vị sự nghiệp công lập sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu... Đây là nội dung cốt lõi trong chính sách không phân biệt đối xử, tạo sự bình đẳng trong tiếp cận thị trường đối với tất cả các cơ sở cung cấp dịch vụ công, gồm cả công lập và ngoài công lập.

- Chuyển đổi cơ bản cơ chế giao ngân sách gắn kết quả đầu ra, chuyển từ giao dự toán cho các đơn vị sự nghiệp công lập sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng người nghèo, đối tượng chính sách khi sử dụng dịch vụ sự nghiệp công cơ bản, thiết yếu.

- Ban hành chính sách nhằm tạo điều kiện, cơ chế kết hợp công - tư về nhân lực và thương hiệu trong các lĩnh vực dịch vụ công; xây dựng cơ chế hợp tác đầu tư giữa đơn vị cung cấp dịch vụ công và tư, giữa các đơn vị cung cấp dịch vụ công cùng loại hình hoạt động với nhau. Công khai, minh bạch các hoạt động liên doanh, liên kết, hợp tác công - tư, nhất là ở các đơn vị thuộc lĩnh vực do Nhà nước cấp phép hoạt động; bảo toàn và phát triển vốn, tài sản nhà nước.

- Về giá, phí dịch vụ công: Nhà nước tập trung vào vai trò tạo ra luật chơi và sân chơi cho khu vực sự nghiệp công. Trao quyền thực hiện cho các đơn vị dự toán triển khai hoạt động trong sân chơi và luật chơi đã xác định. Trong một môi trường cạnh tranh, chất lượng sản phẩm dịch vụ và chất lượng phục vụ sẽ được cải thiện, lợi ích tối ưu của xã hội được bảo đảm, lợi ích của người tiêu dùng được bảo vệ tương xứng với mức giá, mức chi phí mà họ chi trả.

- Tăng cường phối hợp giữa cơ quan quản lý nhà nước chuyên ngành với cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư, tài chính các cấp trong quản lý ngân sách nhà nước chi cho lĩnh vực sự nghiệp, nâng cao hiệu quả sử dụng ngân sách nhà nước, tránh chồng chéo, lãng phí. Quy định rõ quyền hạn gắn với trách nhiệm người đứng đầu các bộ, ngành, địa phương, cơ quan, đơn vị, đặc biệt là người đứng đầu đơn vị sự nghiệp, kể cả công lập và ngoài công lập. Tăng cường công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình của các đơn vị cung ứng dịch vụ sự nghiệp công.

- Đẩy mạnh công tác kiểm tra, giám sát, kiên quyết xử lý nghiêm các trường hợp vi phạm, cố tình né tránh hoặc không thực hiện nhiệm vụ được giao.

- Hình thành các tổ chức kiểm định, đánh giá độc lập về chất lượng dịch vụ sự nghiệp công theo ngành, lĩnh vực.

- Xây dựng hệ thống thông tin dữ liệu về tài chính và tài sản công của đơn vị sự nghiệp công lập trong toàn quốc.

Sáu là, Nhà nước cần ban hành hệ thống chỉ tiêu thống kê và cơ sở dữ liệu về các ngành kinh tế trong lĩnh vực dịch vụ công

Để có được số liệu thống kê kinh tế trong quản trị quốc gia cần có văn bản quy phạm pháp luật phân ngành kinh tế, quy định phương pháp thống kê, tính toán và trách nhiệm các cơ quan, tổ chức trong việc cung cấp thông tin, số liệu, Nhà nước cần ban hành hệ thống chỉ tiêu thống kê ngành và cơ sở dữ liệu đối với từng ngành dịch vụ công trong hệ thống chỉ tiêu thống kê kinh tế quốc dân, trong đó có các chỉ tiêu cơ bản chung, như: mã ngành kinh tế, đóng góp trong GDP, lao động, ngân sách cấp, đầu tư xã hội… và các chỉ tiêu cụ thể của từng ngành dịch vụ công. Có được thông tin về đóng góp phát triển các ngành xã hội vào phát triển kinh tế quốc dân có ý nghĩa to lớn trong việc tiếp tục hoàn thiện đường lối, chủ trương của Đảng và thể chế của Nhà nước trong phát triển KT- XH [3]

Tài liệu tham khảo:

1. Báo cáo giám sát 5 năm tình hình thực hiện Thông báo kết luận số 37-TB/TW ngày 26/5/2011 của Bộ Chính trị về "Đổi mới cơ chế hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập, đẩy mạnh xã hội hóa một số loại hình dịch vụ sự nghiệp công".

2. Báo cáo tình hình thực hiện Nghị quyết 18, Nghị quyết 19 gắn Kết luận 64 của Bộ Y tế, Bộ Thông tin và Truyền thông.

3. Nghị quyết số 19-NQ/TW ngày 25/10/2017 Hội nghị Trung ương 6 khóa XII về "Đổi mới hệ thống tổ chức và quản lý, nâng cao chất lượng và hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập".

VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ XANH Ở VIỆT NAM

TS. Hoàng Thị Bích Loan
Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt

Từ những thập niên cuối của thế kỷ XX, thế giới đã có những đổi thay nhanh chóng và đứng trước hàng loạt vấn đề mang tính toàn cầu cần phải giải quyết như: sự phát triển bùng nổ của khoa học - công nghệ, lực lượng sản xuất phát triển nhanh chưa từng thấy. Mạng Internet đã kết nối quá trình sản xuất, sinh hoạt và tư duy của con người... từ đó làm xuất hiện nền kinh tế tri thức, hoạt động chủ yếu của nền kinh tế ấy là sử dụng và sản xuất tri thức đã làm thay đổi sự tương tác giữa con người và con người trong sản xuất, phân phối, tiêu dùng và trong mọi quan hệ xã hội khác, kể cả quan hệ giữa nhà nước và công dân, giữa các chủ thể lãnh đạo, quản lý và đối tượng lãnh đạo, quản lý. Trước những thay đổi đó, vai trò của nhà nước cũng thay đổi mạnh mẽ, xuất hiện sự đánh giá lại và xác định lại vai trò của nhà nước trong phát triển. Nhà nước từ chỗ đơn thuần chỉ được coi là công cụ thống trị giai cấp, bộ máy cai trị, đã chuyển sang làm chức năng của cơ quan công quyền, quản lý xã hội, bộ máy phục vụ, cung cấp dịch vụ công... Nhà nước ấy được gọi là nhà nước kiến tạo phát triển. Một trong những vai trò của nhà nước đó là xây dựng nền kinh tế gắn với phát triển bền vững và kinh tế xanh chính là một hướng đi mới trong phát triển bền vững. Nhà nước thực hiện vai trò kiến tạo trong phát triển kinh tế xanh thông qua hoàn thiện thể chế, hoạch định chính sách... Trên cơ sở phân tích sự cần thiết của việc phát triển kinh tế xanh, tìm hiểu kinh nghiệm của một số nước trên thế giới, bài viết đề xuất một số hàm ý chính sách nhằm thực hiện vai trò kiến tạo phát triển kinh tế xanh ở Việt Nam.

1. Phát triển kinh tế xanh – đòi hỏi cần thiết trong đổi mới mô hình tăng trưởng và xu thế hội nhập.

Thúc đẩy kinh tế xanh, tăng trưởng xanh ở Việt Nam không chỉ là yêu cầu trong quá trình hội nhập hiện nay, mà quan trọng hơn là xuất phát từ yêu cầu nội tại của nền kinh tế nước ta, với những yếu kém, bất cập, đòi hỏi phải chuyển đổi mô hình tăng trưởng. Đó là chất lượng tăng trưởng kinh tế còn thấp, phát triển chưa bền vững, sức cạnh tranh của nền kinh tế yếu, hiệu quả thấp; sự gắn kết giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ và công bằng xã hội chưa thật chặt chẽ và bền vững; tăng trưởng kinh tế phụ thuộc nhiều vào vốn đầu tư và khai thác tài nguyên, phát sinh nhiều chất thải gây ô nhiễm môi trường; tình hình an ninh lương thực, an sinh xã hội, dịch bệnh diễn biến phức tạp... Quản lý, khai thác, sử dụng tài nguyên thiên nhiên còn lãng phí, chưa hiệu quả và bền vững. Một số loại tài nguyên bị khai thác quá mức dẫn tới suy thoái, cạn kiệt; ô nhiễm môi

trường gia tăng, có nơi rất nghiêm trọng; việc khắc phục hậu quả về môi trường còn chậm và chưa hiệu quả; nguy cơ mất cân bằng sinh thái đang diễn ra trên diện rộng, ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển kinh tế - xã hội, sức khỏe và đời sống nhân dân.

Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI), đã phân tích, chỉ ra những hạn chế, yếu kém trong chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu, đã có những kết luận quan trọng, trong đó trọng tâm nhấn mạnh sự cấp thiết phải đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Về tổng thể, quá trình tái cấu trúc nền kinh tế gồm ba nội dung trọng tâm là: tái cơ cấu ngành kinh tế; đổi mới công nghệ; đổi mới thể chế quản trị phát triển. Việc giải quyết đồng thời ba nhiệm vụ này chính là việc thay đổi mô hình tăng trưởng kinh tế, với nội dung cốt lõi là thay đổi cơ chế phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế nhằm tạo nền tảng để phát triển. Kinh tế xanh trong đó tăng trưởng xanh là mô hình phát triển mới được nhiều nước trên thế giới theo đuổi nhằm không những giảm phát thải khí nhà kính, giảm nhẹ tác động tiêu cực của biến đổi khí hậu, mà còn nâng cao chất lượng tăng trưởng, theo đổi cơ cấu sản xuất và tiêu dùng theo hướng bền vững và cải thiện đời sống con người. Ban đầu, tăng trưởng xanh từ chỗ là ý tưởng lồng ghép các vấn đề môi trường vào nền kinh tế nhưng ngày nay nó đã vượt ra khỏi quan niệm hạn hẹp đó và trở thành nội dung của phát triển bền vững; là phương thức phát triển kinh tế theo hướng nhanh, hiệu quả và bền vững, đồng thời góp phần giảm nhẹ và phòng chống tác động của biến đổi khí hậu. Tăng trưởng xanh dựa trên việc tăng cường đầu tư vào bảo tồn, phát triển và sử dụng hiệu quả các nguồn vốn tự nhiên, giảm phát thải khí nhà kính, cải thiện nâng cao chất lượng môi trường, qua đó kích thích tăng trưởng kinh tế.

Trong giai đoạn hiện nay, tăng trưởng xanh ở nước ta không những cần mà còn phải là một khuôn khổ không thể tách rời của quá trình tái cấu trúc nền kinh tế nói chung và tái cấu trúc ngành sản xuất nói riêng trước yêu cầu đổi mới và phát triển bền vững đất nước. Thực tế cho thấy, chúng ta không thể tiến hành tái cấu trúc nền kinh tế, sau đó lại tái cấu trúc nền kinh tế theo mô hình tăng trưởng xanh như là những bước đi riêng biệt, độc lập. Trước bối cảnh hiện nay, buộc hai quá trình này phải được lồng ghép làm một để đạt được mục tiêu tái cấu trúc nền kinh tế nhằm tăng trưởng và phát triển bền vững, hòa nhập với kinh tế khu vực và thế giới.

Để thực hiện được mục tiêu trên, Chính phủ đã phê duyệt Chiến lược quốc gia về Tăng trưởng xanh (theo Quyết định 1393/QĐ-TTg ngày 25/9/2012) và Kế hoạch hành động quốc gia về tăng trưởng trong giai đoạn 2014-2020 và tầm nhìn 2050 (theo Quyết định 403/QĐ-TTg ngày 20/3/1014). Theo đó, thông qua thực hiện tăng trưởng xanh, Việt Nam thay đổi mô hình tăng trưởng kinh tế đạt mức sử dụng các bon thấp, giảm phát thải nhà kính và tầm nhìn đến năm 2050 do Chính phủ ban hành xác định các nhiệm vụ chủ yếu:

- Xanh hóa sản xuất: Tái cấu trúc nền kinh tế theo hướng chuyển từ phát triển theo chiều rộng sang phát triển theo chiều sâu, giảm sử dụng tài nguyên thiên nhiên, tăng cường các ngành công nghiệp sinh thái và dịch vụ môi trường, đổi mới công nghệ, sử dụng công nghệ tiên tiến, thân thiện với môi trường. Các nhiệm vụ cụ thể bao gồm: i). Xanh hóa sản xuất thông qua sắp xếp lại cơ cấu, đặc biệt là hạn chế phát triển những ngành kinh tế phát sinh chất thải lớn, gây ô nhiễm, suy thoái môi trường. ii). Sử dụng tiết kiệm và hiệu quả tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên nước, tài nguyên đất và tài nguyên khoáng sản. iii). Phát triển kết cấu hạ tầng bền vững. iv). Đổi mới công nghệ, áp dụng, phổ biến công nghệ sản xuất sạch hơn.

- Giảm cường độ phát thải khí nhà kính trên đơn vị tăng trưởng tổng sản phẩm quốc nội và tăng tỷ lệ sử dụng năng lượng tái tạo, giảm phát thải khí nhà kính. Các nhiệm vụ cụ thể bao gồm: i). Cải thiện hiệu suất và hiệu quả sử dụng năng lượng, giảm mức tiêu hao năng lượng trong hoạt động sản xuất, vận tải, thương mại. ii). Chuyển đổi nhiên liệu trong các ngành công nghiệp và giao thông vận tải. iii). Đẩy mạnh khai thác có hiệu quả các nguồn năng lượng mới và năng lượng tái tạo nhằm từng bước gia tăng tỷ trọng của các nguồn năng lượng sạch trong sản xuất và tiêu thụ năng lượng của quốc gia, giảm dần sự phụ thuộc vào nguồn năng lượng hóa thạch, tăng cường an ninh năng lượng, bảo vệ môi trường và phát triển bền vững. iv). Giảm phát thải khí nhà kính thông qua phát triển nông nghiệp hữu cơ bền vững, hạn chế sử dụng thuốc trừ sâu, các loại phân bón độc hại với môi trường, nâng cao tính cạnh tranh của sản xuất nông nghiệp.

- Xanh hóa lối sống và tiêu dùng bền vững: Xanh hóa sản xuất không thể tách rời xanh hóa lối sống và phương thức tiêu dùng bền vững của xã hội. Các nhiệm vụ cụ thể bao gồm: i). Thực thi chính sách đô thị hóa theo quy hoạch bền vững, phát triển hài hòa, nâng cao chất lượng sống cho người dân. Quy hoạch phát triển đô thị và quản lý quy hoạch cần đạt được các tiêu chí về hiệu quả sinh thái và bảo đảm xã hội. ii). Xây dựng

nông thôn mới với lối sống hài hòa với môi trường, thực hiện các nội dung của Chương trình Mục tiêu quốc gia về xây dựng nông thôn mới, kết hợp tăng trưởng kinh tế với bảo vệ môi trường, phát triển giáo dục, y tế, văn hóa và công bằng xã hội nhằm đảm bảo phát triển nông thôn bền vững. iii). Thúc đẩy tiêu dùng bền vững và xây dựng lối sống xanh, thay đổi mô hình và hành vi tiêu dùng theo hướng bền vững của cả tiêu dùng cá nhân, tiêu dùng nhà nước và xã hội.

2. Kinh nghiệm của một số quốc gia và khu vực trên thế giới trong phát triển kinh tế xanh

Kinh nghiệm của Hàn Quốc: đẩy mạnh tiêu dùng xanh

Hàn Quốc là quốc gia châu Á đi đầu về phát triển xanh và coi tăng trưởng xanh là một phần trong chiến lược quốc gia. Chiến lược xanh cuat Hàn Quốc bao gồm 3 yếu tố: công nghiệp, năng lượng và đầu tư, Chiến lược này nhằm duy trì quy mô hoạt động sản xuất kinh tế nhằm tối ưu hóa nguồn tài nguyên thiên nhiên, hạn chế tối đa ảnh hưởng môi trường lên các nguồn năng lượng và tài nguyên, đồng thời chuyển đổi đầu tư sang các hoạt động môi trường và tăng trưởng kinh tế. Để hiện thực hóa chiến lược, Chính phủ Hàn Quốc dsax ban hành gói kích cầu "Hiệp định tăng trưởng xanh mới" và "Kế hoạch Nghiên cứu và phát triển toàn diện về công nghệ xanh". Kế hoạch này tập trung vào các lĩnh vực như tái sử dụng rác, chế tạo và sử dụng pin năng lượng mặt trời, dự đoán biến đổi khí khậu, lưu trữ carbon… Trong giai đoạn từ 2010 – 2011, Chính phủ Hàn Quốc đã tập trung đẩy mạnh phát triển ngành năng lượng gió, năng lượng mặt trời, hỗ trợ các doanh nghiệp trong ngành công nghiệp xanh và ban hành Luật Hạn chế khí thải, phát triển quản lý năng lượng; xây dựng hệ thống "thẻ thanh toán xanh" để kích thích tiêu thụ hàng hóa xanh [4]. Theo đó, người tiêu dùng có thể sử dụng các sản phẩm thân thiện với môi trường và tiết kiệm chi tiêu thông qua điểm thưởng, điểm thưởng có thể quy đổi ra tiền mặt, hoặc trừ vào các hóa đơn thanh toán và nếu người dân tiết kiệm được thì họ sẽ được giảm giá khi mua các sản phẩm xanh.

Kinh nghiệm của Trung Quốc: triển khai công nghệ cao – công nghệ nano

Xu hướng phát triển xanh tại Trung Quốc bắt đầu bằng kế hoạch 5 năm từ năm 2011. Trong đó, Bắc Kinh phấn đấu đến 2020 đạt 15% lượng điện sản xuất từ năng lượng tái tạo, giảm 45% lượng carbon khí thải. Để thực hiện được mục tiêu này, Chính phủ Trung Quốc đã đóng cửa hơn 2.000 doanh nghiệp gây ô nhiễm môi trường. Nhờ việc triển khai thực hiện một cách quyết liệt để thực hiện các mục tiêu đã đặt ra, khối lượng

đầu tư của nhà nước trong lĩnh vực bảo toàn năng lượng, năng lượng tái tạo và công nghệ thích ứng vượt qua chỉ tiêu của Mỹ và EU, các doanh nghiệp sản xuất của Trung Quốc đã chiếm 40% lượng pin mặt trời thế giới. Bên cạnh đó, Chính phủ Trung Quốc chú trọng phát triển cả lĩnh vực công nghệ nano. Năm 2016, Trung tâm sáng kiến toàn cầu Blodal được thành lập giúp Bắc Kinh trở thành nước dẫn đầu thế giới trong lĩnh vực công nghệ xanh thế kỷ XXI [4].

Kinh nghiệm của Mỹ: nâng cao kĩ thuật sản xuất xanh

Để thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế xanh, Chính phủ Hoa Kỳ đã lựa chọn việc phát triển năng lượng thay thế. Theo đó, nền kinh tế lớn nhất thế giới đặt mục tiêu đến năm 20130, 65% năng lượng tiêu thụ và 35% nhiệt lượng là năng lượng từ lắp đặt tấm pin mặt trời. Trong chiến lược tiết kiệm năng lượng, Mỹ đặt mục tiêu đến năm 2025, nguồn năng lượng tái tạo chiếm 25% lượng phát điện và nhu cầu điện sẽ giảm 15% đến năm 2030 [4]. Chính Phủ Mỹ cũng thành lập cơ quan chuyên ngành nhằm huy động và giải ngân đầu tư cho các chương trình xanh. Đồng thời, họ đã triển khai Đạo luật Chống biến đổi khí hậu với mục tiêu giảm khí thải nhà kính và cho phép các công ty xả khi thấp hơn hạn ngạch có thể bán phần hạn mức cho doanh nghiệp khác.

Kinh nghiệm của Đan Mạch: quốc gia đi đầu trong phát triển xanh

Đan Mạch là quốc gia Bắc Âu có mục tiêu tham vọng trở thành "quốc gia xanh" nhất tại châu Âu và thế giới. Theo chiến lược năng lượng đến năm 2035, Đan Mạch sẽ hoàn toàn từ bỏ sử dụng nguyên liệu hóa thạch trong ngành công nghiệp năng lượng. Tất cả năng lượng điện và năng lượng nhiệt sẽ được cung cấp bởi các nguồn nhiên liệu tái tạo. Mặc dù là một quốc gia xuất khẩu dàu mỏ và khí đốt nhưng Đan Mạch lại hướng tới phát triển xanh và để thực hiện được mục tiêu này, họ đã chính thức thong qua mức thuế đặc biệt với việc xử lý chất thải xây dựng. Đồng thời, Chính phủ đã quyết định chi tiêu công cho các sản phẩm hàng hóa do nhà nước điều chỉnh nhằm giảm thiểu lượng rác sinh hoạt và việc sản xuất quá nhiều bao bì hàng hóa. Trong lĩnh vực năng lượng, có tới 20% tổng tiêu thụ là năng lượng gió. Các nhà máy sản xuất cối xay gió đạt được thành công đột phá về mặt công nghệ nên chi phí sản xuất năng lượng gió tương đương với sản xuất ở nhà máy nhiệt điện. Đân Mạch là quốc gia đầu tiên trên thế giới đạt 1/3 diện năng tiêu thụ từ turbin gió. Đối với ngành xây dựng, Đan Mạch quyết tâm xây dựng những tòa nhà có lượng carbon đioxin vô hại đối với môi trường [4].

Chuyển đổi sang nền kinh tế xanh đòi hỏi sự can thiệp mạnh mẽ của nhà nước trong việc điều chỉnh thị trường. Để đánh giá về hiệu quả bảo vệ môi trường thế giới, cần xem xét các yếu tố: sản xuất và dự trữ năng lượng; cơ sở hạ tầng năng lượng; hiệu quả sử dụng năng lượng; vận tải; nước và nước thải, vật liệu xây dựng, sản xuất nông nghiệp, công nghiệp; tái chế rác thải. Nhằm phát triển công nghệ xanh, Việt Nam cần học hỏi kinh nghiệm từ Hàn Quốc, Trung Quốc, Mỹ, Đan Mạch… trong mở rộng và phát triển kinh tế xanh.

3. Vai trò của nhà nước trong phát triển kinh tế xanh ở nước ta hiện nay

Chuyển đổi sang nền kinh tế xanh, tăng trưởng xanh là một quá trình và chịu sự tác động của nhiều yếu tố trong đó vai trò của Nhà nước là vô cùng quan trọng với tư cách người tạo lập thể chế, định hướng chuyển đổi sang nền kinh tế xanh; với tư cách là nhà đầu tư, tập trung nỗ lực đầu tư để dẫn dắt doanh nghiệp và người dân hướng tới nền kinh tế xanh, tiêu dùng xanh, đầu tư cho nghiên cứu khoa học, chuyển giao công nghệ xanh.

Để chuyển đổi thành công sang nền kinh tế xanh, vai trò quan trọng thuộc về Nhà nước. Cụ thể:

Một là, Nhà nước cần thiết lập những khuôn khổ pháp lý phù hợp nhằm định hướng phát triển kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh. Thông qua việc ban hành thể chế, cơ chế, chính sách phù hợp sẽ đóng vai trò tạo môi trường khuyến khích xanh hóa nền kinh tế. Khuôn khổ pháp lý được thiết kế phù hợp có thể xác định quyền và tạo động lực định hướng hoạt động kinh tế xanh, cũng như loại bỏ rào cản đối với các khoản đầu tư xanh và điều tiết những hành vi thiếu bền vững có hại tới môi trường, bằng cách tạo ra các tiêu chuẩn tối thiểu hoặc ngăn cấm hoàn toàn một số hoạt động. Hơn nữa, khuôn khổ pháp lý đầy đủ giúp giảm thiểu nguy cơ rủi ro trong kinh doanh, cũng như tăng độ tin cậy của nhà đầu tư vào thị trường. Hoạt động của doanh nghiệp sẽ thuận lợi hơn khi những tiêu chuẩn (nhất là những tiêu chuẩn liên quan đến bảo vệ môi trường) rõ ràng và được thực thi hiệu quả, vì khi đó, các doanh nghiệp sẽ có chung một mặt bằng cạnh tranh, tránh được tình trạng cạnh tranh không lành mạnh từ những doanh nghiệp không tuân thủ. Cùng với việc hoàn thiện thể chế, cần ban hành hệ thống các văn bản quy phạm kinh tế - kỹ thuật theo hướng thân thiện với môi trường cho từng ngành, từng lĩnh vực của nền kinh tế. Xây dựng hệ thống cơ sở dữ liệu thống nhất về tài nguyên, môi trường và biến đổi khí hậu theo những tiêu chuẩn quốc tế, đồng thời có cơ chế phù hợp để khai thác,

chia sẻ thông tin, sử dụng có hiệu quả cơ sở dữ liệu. Đây là những định hướng cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, người dân.

Hai là, đầu tư và chi tiêu của Nhà nước trong những lĩnh vực kích thích xanh hóa nền kinh tế. Đó là các khoản đầu tư để thúc đẩy phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo, các nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới thay thế các nguồn tài nguyên truyền thống. Đầu tư cho việc chuyển đổi cơ cấu sử dụng năng lượng của nền kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo trong tổng yêu cầu sử dụng năng lượng của quốc gia. Khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển năng lượng mới, năng lượng tái tạo. Phát triển sản xuất các loại nguyên liệu, nhiên liệu, vật liệu mới để thay thế các loại tài nguyên truyền thống. Những khoản trợ cấp xanh như biện pháp hỗ trợ giá, ưu đãi thuế, trợ cấp trực tiếp và hỗ trợ vay vốn có thể là đòn bẩy mạnh mẽ để chuyển đổi sang nền kinh tế xanh. Bên cạnh những khoản trợ cấp xanh, cần hạn chế chi tiêu và trợ cấp trong những lĩnh vực làm cạn kiệt nguồn vốn tự nhiên. Nhiều quốc gia đã phải trả một chi phí đáng kể về kinh tế và môi trường vì các khoản trợ cấp không hợp lý. Bởi lẽ, nếu cố ý giảm giá hàng hóa thông qua trợ cấp sẽ khuyến khích sự tiêu dùng không hiệu quả, lãng phí, quá nhu cầu, từ đó dẫn đến khan hiếm các nguồn tài nguyên hữu hạn có giá trị hoặc làm suy thoái các tài nguyên tái tạo và suy thoái hệ sinh thái sớm hơn dự tính.

Ba là, Nhà nước cần có có biện pháp để tận dụng sự hỗ trợ về tài chính cũng như kỹ thuật, công nghệ, kinh nghiệm quản lý từ cộng đồng quốc tế cho các khu vực kinh tế xanh. Chú trọng khai thác các chương trình, dự án hỗ trợ của các tổ chức quốc tế của Liên hợp quốc và nguồn vốn ODA của các nước phát triển cho lĩnh vực này [3]. Tiếp tục mở rộng, phát triển các ý tưởng và tham gia tích cực vào hoạt động của các tổ chức, phong trào quốc tế về bảo vệ môi trường, ứng phó biến đổi khí hậu, xây dựng nền kinh tế xanh. Bên cạnh đó, nhà nước đẩy mạnh hợp tác quốc tế trong phát triển kinh tế xanh thông qua việc ký kết các thỏa thuận, công ước quốc tế về biến đổi khí hậu.

Bốn là, để đạt được mục tiêu tái cấu trúc nền kinh tế theo hướng tăng trưởng xanh, cần có cách tiếp cận tổng hợp về mục tiêu phát triển sản xuất và tiêu dùng bền vững, phát triển các lĩnh vực kinh doanh và thị trường xanh…tất cả các lĩnh vực này đều rất cần đến vai trò của nhà nước, trong đó việc sắp xếp lại cơ cấu ngành, đặc biệt hạn chế phát triển những ngành kinh tế phát sinh chất thải lớn, gây ô nhiễm môi trường, suy thoái môi trường [3]. Theo đó, cơ quan chức năng sẽ rà soát quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế -

xã hội các vùng trọng điểm, quy hoạch các ngành kinh tế, đặc biệt là những ngành tác động đến môi trường như: năng lượng, khai thác mỏ, xây dựng, giao thông vận tải, du lịch phải sớm xây dựng và thực hiện chương trình hành động nhằm đảm bảo phát triển bền vững.

Phát triển sản xuất và tiêu dùng thân thiện với môi trường là cơ sở để các quốc gia, đặc biệt là các nước đang phát triển, theo đuổi mô hình tăng trưởng mới. Một mô hình dành sự ưu tiên phân bổ nguồn lực nhiều hơn cho các ngành thân thiện với môi trường trong cơ cấu kinh tế, tạo ra các nguồn lực mới cho sự phát triển.

Phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong quá trình phát triển đất nước trong thời gian tới ở nước ta, trên cơ sở kết hợp hài hòa ba trụ cột của sự phát triển, gồm phát triển bền vững về kinh tế, phát triển bền vững về xã hội và bảo vệ tài nguyên và môi trường. Tăng trưởng xanh để hướng tới nền kinh tế xanh là một nội dung của phát triển bền vững, là phương thức phát triển kinh tế theo hướng nhanh, hiệu quả và bền vững, đồng thời góp phần giảm thiểu và phòng chống tác động của biến đổi khí hậu. Trong quá trình đổi mới để chuyển đổi hướng tới nền kinh tế xanh thì vai trò kiến tạo của nhà nước là vô cùng quan trọng như đã được phân tích trên đây.

Tài liệu tham khảo

1. Chính phủ Việt Nam (2012), *Chiến lược Phát triển bền vững Việt Nam giai đoạn 2011 – 2020,* Quyết định số 432/QĐ-Tgg ngày 12 tháng 4 năm 2012.
2. Chính phủ Việt Nam (2012), *Chiến lược quốc gia về tăng trưởng xanh*, Quyết định 1393/QĐ-Tgg ngày 25 tháng 9 năm 2012.
3. Vũ Tuấn Anh (2015), *Tiến tới nền kinh tế xanh ở Việt Nam – Xanh hóa sản xuất*, Nhà xuất bản Khoa học Xã hội.
4. Website http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/nhan-dinh-du-bao/xu-huong-phat-trien-kinh-te-xanh-cua-mot-so-nuoc-thoi-ky-hau-khung-hoang-56617.html. Truy cập ngày 5/6/2019.

VAI TRÒ CỦA CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO TRONG HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG VÙNG TÂY NGUYÊN

Th.S Thái Thị Minh Phụng
Khoa Nhà nước và Pháp luật – Trường Chính trị tỉnh Đắk

TÓM TẮT

Trong những năm gần đây, ở Việt Nam, thuật ngữ "Chính phủ kiến tạo" được quan tâm một cách mạnh mẽ và dần trở thành mục tiêu, phương thức cốt lõi của các nhà quản lý công với mong muốn xây dựng, vận hành và quản lý hiệu quả nền hành chính nhà nước. Vùng Tây Nguyên được xác định là địa bàn chiến lược về kinh tế, chính trị ở khu vực miền trung và tây nguyên với tiềm năng phát triển kinh tế - xã hội, an ninh quốc phòng nhưng trên thực tế kinh tế vùng nơi đây đang chứa đựng nhiều yếu tố chưa bền vững, đời sống người dân có sự thay đổi đáng kể song chưa ổn định, những tồn tại, bất cập trong phương thức quản lý công hiện nay đã ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình phát triển bền vững, thịnh vượng của vùng. Bài viết tập trung nghiên cứu, phân tích để làm rõ vai trò Chính phủ kiến tạo phát triển đến hoạch định chính sách phát triển kinh tế bền vững tại vùng Tây Nguyên qua các phương diện chủ yếu như thể chế; phương thức quản lý công; tổ chức bộ máy; đội ngũ nhân sự; nguồn lực…

Từ khóa: Chính phủ kiến tạo, kinh tế, phát triển bền vững, vùng Tây nguyên

1. ĐẶT VẤN ĐỀ:

Phân vùng kinh tế và phát triển bền vững kinh tế vùng là vấn đề đặt ra hết sức quan trong trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đại hội XI của Đảng đã đề ra đường lối và Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011- 2020 ở nước ta, theo đó xác định "Phải phát triển bền vững về kinh tế, giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh kinh tế. Đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, coi chất lượng, năng suất, hiệu quả, sức cạnh tranh là ưu tiên hàng đầu, chú trọng phát triển theo chiều sâu, phát triển kinh tế tri thức. Tăng trưởng kinh tế phải kết hợp hài hoà với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, không ngừng nâng cao chất lượng cuộc sống của nhân dân. Phát triển kinh tế-xã hội phải luôn coi trọng bảo vệ và cải thiện môi trường, chủ động ứng phó với biến đổi khí hậu. Nước ta có điều kiện phát triển nhanh và yêu cầu phát triển nhanh cũng đang đặt ra hết sức cấp thiết. Phát triển bền vững là cơ sở để phát triển nhanh, phát triển nhanh để tạo nguồn lực cho phát triển bền vững. Phát triển nhanh và bền vững phải luôn gắn chặt với nhau trong quy hoạch, kế hoạch và chính sách phát triển kinh tế-xã hội". [9]

Vùng Tây Nguyên là một trong 8 vùng lãnh thổ kinh tế của Việt Nam, diện tích tự nhiên trên 5,5 triệu ha bao gồm các tỉnh Kon Tum, Gia Lai, Đắk Lắk, Đắk Nông và Lâm Đồng. Phát triển bền vững kinh tế vùng thể hiện phát triển có hiệu quả các nguồn lực hiện có của mỗi vùng, tăng quy mô GDP, tạo ra sự chuyển dịch mạnh mẽ cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Vai trò của Chính phủ kiến tạo trong giai đoạn công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước hiện nay là đẩy mạnh phát triển kinh tế bền vững dựa trên cơ sở thúc đẩy phát triển bền vững kinh tế vùng, trong đó phải tập trung đổi mới một số vấn đề trọng tâm như: chính phủ phải biết lựa chọn các vùng kinh tế hội tụ các yếu tố phát triển nhanh, bứt phá đi lên; xây dựng được một hệ thống các công cụ khuyến khích phát triển kinh tế bền vững vùng như: hỗ trợ đầu tư, cho vay không trả lãi hay lãi xuất ưu đãi, các khoản hỗ trợ về lãi, bảo lãnh, giảm giá đối với bất động sản, chính sách thuế…; chính phủ kiến tạo cần phải đổi mới trong hoạt động đầu tư, không chỉ đầu tư vào kết cấu hạ tầng "cứng" như cơ sở hạ tầng mà quan trọng hơn là kết cấu hạ tầng "mềm", đó là đầu tư giáo dục, nâng cao dân trí…; Chính phủ phải quan tâm nhiều hơn trong vấn đề tạo sự cân bằng khu vực trong phát triển kinh tế bền vững vùng; tránh sự tập trung quá mức vào một trung tâm.

2. NHẬN THỨC VỀ CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO

Thuật ngữ "Chính phủ kiến tạo" là một chủ đề tâm điểm thu hút sự quan tâm của giới nghiên cứu khoa học và của xã hội ở Việt Nam hiện nay. Trong Văn kiện Đại hội XII của Đảng không nói trực tiếp về xây dựng Chính phủ kiến tạo, song đã xác định: Nhà nước đóng vai trò định hướng, xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, minh bạch và lành mạnh; Hoàn thiện Nhà nước pháp quyền XHCN. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý và định hướng phát triển của Nhà nước…Xây dựng nền hành chính hiện đại, chuyên nghiệp, năng động, trách nhiệm, lấy phục vụ nhân dân và lợi ích quốc gia làm mục tiêu cao nhất. Trong phát biểu kết luận tại Hội nghị Trung ương 5 khóa XII, Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng đã chỉ rõ: "đổi mới vai trò, chức năng, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nền kinh tế và năng lực kiến tạo sự phát triển của Nhà nước".

Đặc biệt, Chính phủ Việt Nam nhiệm kỳ 2016-2020, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc cho rằng: "Chính phủ kiến tạo chủ động thiết kế chính sách và pháp luật để đất nước ta phát triển, không để rơi vào thế bị động. Nhà nước không làm thay thị trường, cái gì làm tốt thì để nhân dân và xã hội làm.

Chính phủ kiến thiết được môi trường kinh doanh thuận lợi, không chỉ là trong nhóm đầu của ASEAN như hiện nay chúng ta đứng thứ tư mà còn phải vươn lên nhóm các nước phát triển của OECD.

Chính phủ kiến tạo phải nâng cao chất lượng an sinh xã hội để phục vụ người dân tốt nhất, trước hết là trong các lĩnh vực y tế, giáo dục, thể thao, văn hóa.

Chính phủ kiến tạo là chính phủ hành động nói đi đôi với làm, đề cao trách nhiệm cá nhân, kỷ luật, kỷ cương và đặc biệt phải thay ngay những cán bộ không đáp ứng được yêu cầu" [1]

Về thực chất, những quan điểm, tư tưởng trên đã thể hiện những ý tưởng cơ bản về xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển ở Việt Nam hiện nay.

3. VAI TRÒ CHÍNH PHỦ KIẾN TẠO TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ BỀN VỮNG VÙNG TÂY NGUYÊN - VIỆT NAM

3.1. Khái quát tình hình phát triển kinh tế vùng Tây Nguyên.

Vùng Tây Nguyên có vị trí chiến lược quan trọng trong phát triển kinh phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh của cả nước. Trong những năm qua, nhất là từ khi thực hiện đổi mới, Đảng và Nhà nước ta đã ban hành và triển khai nhiều chủ trương, chính sách chung và riêng nhằm phát triển kinh tế vùng Tây Nguyên, cụ thể như: chính sách xóa đói giảm nghèo, chính sách chuyển đổi cơ cấu kinh tế, chính sách đầu tư cơ sở hạ tầng, chính sách giải quyết đất ở, đất sản xuất và nước sinh hoạt, chính sách, hỗ trợ trực tiếp; chính sách thuế, chính sách định canh định cư…Các chính sách trên đã được triển khai qua nhiều giai đoạn, Tây Nguyên đã khẳng định được thương hiệu, giữ vị trí dẫn đầu về một số sản phẩm có giá trị xuất khẩu lớn như: Cà phê, hạt tiêu, hạt điều. Giai đoạn 2011-2015, tổng vốn đầu tư phát triển của vùng đạt gần 266 nghìn tỷ đồng, bình quân hằng năm tăng 11,33%, tỷ trọng vốn đầu tư tư nhân tăng từ 53,4% lên 69,28%. Đến nay có 140 dự án đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), với tổng vốn đầu tư 772,5 triệu USD. Giai đoạn 2016-2020, dự kiến nguồn vốn đầu tư toàn xã hội vào khu vực Tây Nguyên là hơn 230 nghìn tỷ đồng. Tính đến 31-12-2016, tổng nguồn vốn huy động trên địa bàn đạt khoảng 120,6 nghìn tỷ đồng, dư nợ tín dụng đạt 222,1 nghìn tỷ đồng, tỷ lệ nợ xấu 1%. Tính chung từ năm 2011 đến nay, mặc dù đạt mức tăng trưởng khá, nhưng nguồn vốn huy động tại chỗ chỉ đáp ứng được hơn 50% tổng nhu cầu vốn tín dụng trên địa bàn (số còn thiếu được các tổ chức tín dụng điều chuyển từ nơi khác đến). Dư nợ tín dụng luôn đạt tốc độ tăng trưởng cao hơn tốc độ tăng trưởng chung của cả nước [2]

Kinh tế vùng Tây Nguyên tiếp tục chuyển dịch theo hướng tích cực, giảm dần tỷ trọng khu vực nông, lâm nghiệp và thủy sản, tăng khu vực công nghiệp-xây dựng, du lịch và dịch vụ. Trên lĩnh vực nông nghiệp đã tạo bước đột phá lớn, các tỉnh trong vùng đẩy mạnh ứng dụng công nghệ cao, tạo ra sản phẩm có giá trị kinh tế. Có thể nói, phát triển kinh tế vùng Tây Nguyên trong tiến trình đổi mới, đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước và hội nhập quốc tế hiện nay, bên cạnh những thách thức chung của cả

nước như sản xuất nhỏ lẻ, kinh tế thị trường kém phát triển, kết quả đạt được chưa tương xứng với tiềm năng vốn có, vùng Tây Nguyên đang phải đối mặt với một số mâu thuẫn, thách thức để có thể phát triển kinh tế bền vững như: tài nguyên cạn kiệt, nhất là tài nguyên rừng, tài nguyên nước, đất đai bị xói mòn và bạc màu, …Đứng trước yêu cầu đó, đòi hỏi Chính phủ kiến tạo phải xây dựng các chính sách kinh tế thực sự có hiệu quả nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế bền vững ở khu vực này.

3.2. Vai trò của Chính phủ kiến tạo trong phát triển kinh tế bền vững vùng Tây Nguyên.

Tây Nguyên vẫn như một cô gái đẹp không những ngủ quên mà còn chưa chuyển mình kịp đất nước và thời đại, đó là đánh giá của Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc về tiềm năng của Tây Nguyên tại Hội nghị Xúc tiến đầu tư vùng Tây Nguyên lần thứ 4-2017. Hội nghị đã mở ra những cơ hội phát triển bền vững hơn cho vùng Tây Nguyên, dựa trên thế mạnh và những đặc trưng độc đáo của vùng.

Vai trò Chính phủ kiến tạo phát triển trong phát triển kinh tế bền vững vùng Tây Nguyên được thể hiện qua các phương diện sau:

- Một là, Chính phủ kiến tạo khuyến khích, tạo động lực thúc đẩy và đặt ra yêu cầu sự hình thành bộ máy và đội ngũ nhân sự liêm chính, hành động, phục vụ sự phát triển vùng Tây nguyên.

Chính phủ cần khuyến khích, tạo động lực và đặt ra yêu cầu với chính quyền địa phương các tỉnh vùng Tây nguyên về quyết tâm chính trị, sự chuyển biến toàn diện trong bộ máy hành chính nhà nước và đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức về hiệu lực hiệu quả thực thi công vụ. Các yêu cầu được thể hiện ở các mặt sau:

+ Chính phủ kiến tạo phát triển đặt ra yêu cầu chính quyền địa phương các tỉnh vùng Tây nguyên phải không ngừng hoàn thiện thể chế, các quy định cụ thể hóa thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mang tính hiện đại, hội nhập và phát triển bền vững. Hiến pháp năm 2013, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015 và sắp tới là Luật Tổ chức Đơn vị Hành chính - Kinh tế đặc biệt,… tạo ra quy định có tác động tích cực đến phát triển vùng nói chung, trong đó có vùng Tây nguyên nói riêng. Do vậy, chính quyền địa phương các tỉnh vùng Tây Nguyên sẽ vừa có động lực, căn cứ pháp lý và sự chủ động, sáng tạo cho việc xây dựng, củng cố, hoàn thiện hệ thống thể chế theo thẩm quyền hiện có và có nhiều sáng kiến luật mới mẻ, phù hợp, tạo sức bật cho sự phát triển mới của vùng.

+ Chính phủ kiến tạo đặt ra yêu cầu với chính quyền địa phương các tỉnh khu vực Tây Nguyên những mục tiêu và yêu cầu quan trọng về xây dựng tổ chức bộ máy tinh gọn, đội ngũ nhân sự hành chính nhà nước hoạt động theo hướng tập tụy phục vụ, hiệu

lực, hiệu quả, chuyên nghiệp, hiện đại gắn với trách nhiệm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế bền vững vùng muốn vậy Chính phủ phải có phương thức tác động giúp địa phương thu hút được nguồn nhân lực hành chính có chất lượng cao, có mong muốn cống hiến và phục vụ tại địa phương, một vùng miền núi có sức hấp dẫn không cao so với nhiều vùng khác. Đối với nguồn nhân lực, Chính phủ đặt ra chất lượng giáo dục cơ bản ở Tây Nguyên, giáo dục tiểu học, trung học, trung học cơ sở, dạy nghề, phải bằng hoặc cao hơn mức trung bình của giáo dục Việt Nam. Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã từng khẳng định: "Tây Nguyên đã là nóc nhà của Đông Dương thì không thể và không nên là vùng trũng về giáo dục" [3]. Các tỉnh phải quan tâm đến dân trí của người dân địa phương, phá bỏ tập tục lạc hậu, xây dựng tập tục tốt. Đây chính là vấn đề quan trọng của phát triển bền vững.

Hai là, Chính phủ kiến tạo tập trung xây dựng chính sách phát triển kinh tế bền vững với tầm nhìn dài hạn vùng Tây Nguyên.

Tây Nguyên phải hình thành những vùng chuyên canh lớn và phát triển nông nghiệp hữu cơ, với quy mô lớn. Cần đi vào chế biến sâu và mở rộng chuỗi giá trị sản phẩm trên cơ sở chính sách khuyến khích và hỗ trợ của Chính phủ. Để tạo ra bản sắc riêng của mình, đối với vùng Tây Nguyên, chuyển dịch cơ cấu kinh tế hướng mạnh sang phát triển công nghiệp nhẹ, công nghiệp chế biến các sản phẩm tại chỗ như chế biến cà phê, cao su, hạt điều , tiêu, bông, chế biến các sản phẩm từ rừng, đặc biệt là gỗ; công nghiệp năng lượng (thủy điện), công nghiệp vật liệu xây dựng. Tây Nguyên cần hạn chế xuất sản phẩm thô ra khỏi vùng, vì làm như vậy giá rất rẻ, kết cấu hạ tầng chậm phát triển và thiếu cơ hội phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao. Các tỉnh Tây Nguyên trong vấn đề bảo vệ rừng và khẳng định quyết tâm mạnh mẽ hơn nữa của Chính phủ, bảo vệ rừng là bảo vệ an ninh khu vực và cả nước. Tây Nguyên phải tiếp tục trồng rừng, không phá rừng nghèo để trồng cây công nghiệp, mà tập trung tái canh nâng cao năng suất thông qua thâm canh các loại cây công nghiệp. Bài toán công nghiệp Tây Nguyên chính là công nghiệp hóa hiện đại hóa nông nghiệp, mở rộng chuỗi sản xuất, nâng cao giá trị, chế biến xuất khẩu sâu. Đồng thời cần phát triển năng lượng tái tạo ở vùng đất không thể trồng được cây gì. Tây Nguyên cũng là vùng phát triển du lịch lý tưởng đặc biệt là du lịch sinh thái nếu kết cấu hạ tầng tốt, đi lại thuận lợi. Chú trọng khai thác hợp lý các tài nguyên khoáng sản trong lòng đất để phát triển công nghiệp nặng. Chính phủ kiến tạo phải tập trung phát triển kinh tế bên vững khu vực này theo hướng phát triển cơ cấu theo ngành, theo lãnh thổ hình thành một cách đa dạng hướng vào thế mạnh của vùng với sự tham gia của nhiều thành phần kinh tế. Chuyển dịch cơ cấu kinh tế với bước đi thích hợp là nhiệm vụ cấp bách của các tỉnh Tây Nguyên để rút khoảng cách về sự phát triển so với bình quân chung của cả nước. Ba yếu tố then chốt này là: chính sách đất đai; tổ chức sản xuất

(giống, phân bón, chủ động tưới tiêu); chế biến tiêu thụ sản phẩm, đặc biệt là thị trường nước ngoài. Người dân có thể giàu lên nhờ cà phê, cao su, tiêu... song cũng có thể nghèo đi vì nó nếu các yếu tố trên không được giải quyết. Theo đó, Chính phủ kiến tạo phát triển phải định hướng cụ thể:

Ba là, Chính phủ kiến tạo định hướng xây dựng mô hình tăng trưởng xanh ở vùng Tây nguyên.

Hiện nay nhiều quốc gia đã và đang áp dụng những chính sách, biện pháp nhằm giảm thiểu rủi ro về khí hậu và hạn chế suy thoái môi trường và tăng trưởng xanh trở thành trọng tâm trong chính sách phát triển kinh tế. Đây được coi chiến lược tăng trưởng có hiệu quả nhất trong việc đảm bảo cho phát triển kinh tế bền vững. Những thách thức mà thế giới đang phải đối mặt hiện nay chính là việc tạo cơ sở bền vững cho sự phục hồi kinh tế, đẩy mạnh tăng trưởng, tạo việc làm, giải quyết vấn đề biến đổi khí hậu thông qua những nỗ lực toàn cầu, bảo đảm cung cấp năng lượng và giảm phụ thuộc vào nguồn nhiên liệu hóa thạch.

Nhận thức vấn đề trên, tăng trưởng xanh được nhấn mạnh trong nhiều văn kiện quan trọng của đất nước và đang được hiện thực hóa khi Chính phủ kiến tạo ở Việt Nam giao cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng Chiến lược phát triển xanh Quốc gia. Chiến lược này là quá trình tái cơ cấu nền kinh tế tiến tới việc sử dụng hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, giảm phát thải khí nhà kính thông qua nghiên cứu và áp dụng công nghệ hiện đại; phát triển hệ thống cơ sở hạ tầng để nâng cao hiệu quả nền kinh tế, ứng phó với biến đổi khí hậu, góp phần xóa đói giảm nghèo và tạo động lực thúc đẩy tăng trưởng kinh tế một cách bền vững.

Định hướng của Chính phủ kiến tạo về tăng trưởng xanh cơ sở quan trọng đồng thời là đòi hỏi trách nhiệm của mỗi bộ, ngành và địa phương phải xây dựng và thực hiện chiến lược phát triển kinh tế phải phù hợp với chiến lược tăng trưởng xanh của quốc gia. Tây nguyên cũng là vùng kinh tế nằm trong đòi hỏi chung đó. Để đáp ứng yêu cầu mang tính cấp bách và khách quan này, chính quyền các tỉnh khu vực Tây nguyên cần đặt ra các mục tiêu cụ thể được triển khai với các chỉ số định lượng như: tiết kiệm năng lượng; phát triển năng lượng tái tạo; trồng rừng; sản xuất sạch hơn; phát triển cơ sở hạ tầng theo hướng giảm lượng phát thải khí nhà kính , phát triển nông nghiệp hữu cơ bền vững.

Bốn là, Chính phủ kiến tạo tác động góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của kinh tế vùng Tây nguyên

Để cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh, Chính phủ kiến tạo phải yêu cầu các địa phương vùng Tây nguyên xây dựng các chương trình, kế hoạch thực hiện về nâng cao năng lực cạnh tranh cấp tỉnh. Các sở, ngành chức năng tổ

chức rà soát, thống kê các thủ tục hành chính, dịch vụ công phục vụ doanh nghiệp và người dân; rà soát các chỉ số thành phần, lĩnh vực yếu kém và trung bình trong báo cáo chỉ số PCI, đề xuất và triển khai các giải pháp nâng cao năng lực cạnh tranh cấp tỉnh. Điều quan trọng là phải thực hiện công khai, dân chủ, chủ động hướng dẫn các doanh nghiệp và đề xuất với các tỉnh về biện pháp tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp và người dân, để các tổ chức và cá nhân tích cực đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh. Chính phủ cũng cần thường xuyên đánh giá chất lượng công vụ của chính quyền địa phương các tỉnh vùng Tây nguyên.

Bên cạnh đó, Chính phủ kiến tạo có định hướng xúc tiến đầu tư vào vùng Tây nguyên một cách có trọng tâm, trọng điểm đối với các ngành và lĩnh vực theo chốt, xúc tiến đầu tư thận trọng và có hệ thống tránh tình trạng hoạt động xúc tiến đầu tư rời rạc, thiếu sự phối hợp hoặc liên kết đầu tư giữa các địa phương, thậm chí ảnh hưởng đến quá trình phát triển kinh tế bền vững.

Năm là, Chính phủ kiến tạo trong vai trò dự báo phát triển kinh tế bền vững vùng Tây nguyên.

Với xu hướng hội nhập kinh tế ngày càng sâu rộng, mỗi sự biến động về kinh tế của một quốc gia như nợ công, khủng hoảng tài chính, lạm phát tăng cao … đều có thể tác động với một mức độ nào đó đến nền kinh tế của các nước còn lại trên thế giới. Do vậy, công tác phân tích và dự báo, nhất là trong dự báo kinh tế vĩ mô đóng một vai trò quan trọng trong công tác điều hành của Chính phủ. Tại Việt Nam, trong nỗ lực xây dựng Chính phủ kiến tạo phát triển, việc phân tích và dự báo diễn biến kinh tế thế giới và mức độ tác động đến kinh tế của Việt Nam là một yêu cầu cấp thiết đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách nhằm xây dựng các chính sách ứng phó kịp thời trước những biến động của kinh tế toàn cầu.

Với một nền kinh tế ngày càng hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới như nước ta thì mỗi sự chuyển dịch, biến động của nền kinh tế thế giới đều tác động nhanh tới kinh tế trong nước. Nhất là trong bối cảnh kinh tế thế giới hiện nay đang tiếp tục biến động khó lường thì công tác dự báo kinh tế càng cần đòi hỏi phải được nâng cao về chất lượng để phục vụ hiệu quả công tác điều hành của Chính phủ cũng như định hướng hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp và hành vi ứng xử của cộng đồng. Đối với Tây Nguyên, công tác dự báo của Chính phủ cũng đã được thể hiện qua Quyết định số 1194/QĐ-TTg ngày 22/7/2014 về phê duyệt quy hoạch xây dựng vùng Tây nguyên đến năm 2030. Đây là cơ sở quan trọng cho định hướng phát triển kinh tế bền vững vùng Tây nguyên trong thời gian tới.

Sáu là, Chính phủ kiến tạo tăng cường chỉ đạo chính quyền địa phương vùng Tây nguyên làm tốt công tác giữ vững ổn định chính trị làm nền tảng cho việc thực hiện các chính sách phát triển kinh tế bền vững ở khu vực này.

Trong quá trình đổi mới, trách nhiệm của Chính phủ kiến tạo là duy trì một đời sống chính trị - xã hội ổn định – đây là một trong những điều kiện tiền đề không thể thiếu để đảm bảo sự thành công của phát triển nhanh và bền vững. Chính phủ quan tâm xây dựng và nâng cao chất lượng của hệ thống chính trị, đặc biệt là hệ thống chính trị cơ sở, trong đó phải chăm lo củng cố vai trò ban tự quản các buôn làng để có đủ năng lực lãnh đạo, quản lý, điều hành các mặt đời sống xã hội; xây dựng khối đoàn kết các dân tộc và đủ sức đề kháng chống mọi âm mưu, thủ đoạn của bọn phản động, bảo đảm ổn định chính trị và kinh tế - xã hội phát triển. Bên cạnh đó, cần quan tâm chỉ đạo các địa phương xây dựng kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng cán bộ người dân tộc thiểu số tại chỗ. Vai trò của Chính phủ kiến tạo, hành động quyết liệt có tác động cực kỳ lớn trong công tác chỉ đạo chính quyền địa phương đẩy mạnh an ninh vùng biên giới, xây dựng lực lượng biên phòng vững mạnh phối hợp với chính quyền địa phương làm tốt công tác xây dựng và bảo vệ biên giới. Chính phủ kiến tạo phải thúc đẩy việc giao lưu kinh tế, thương mại, văn hóa giữa hai bên giữ vững ổn định chính trị vùng biên giới góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế vùng biên giới nói riêng và cả vùng Tây nguyên nói chung.

KẾT LUẬN

Phát triển kinh tế vùng bền vững là một trong những yêu cầu khách quan trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước trong giai đoạn hiện nay. Muốn thực hiện được mục tiêu phát triển bền vững đất nước trên mọi mặt lĩnh vực đời sống xã hội, sự cần thiết về xây dựng một Chính phủ mới – Chính phủ kiến tạo và hành động là một vấn đề được đặt ra. Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ XII của Đảng ta tiếp tục có những chỉ dẫn kịp thời, cần thiết về củng cố, hoàn thiện và đổi mới phương thức quản lý công theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa, xã hội. Trên cơ sở nhận thức cơ bản về Chính phủ kiến tạo phát triển theo quan điểm của giới nghiên cứu nước ta đến thực tiễn phát triển kinh tế Tây nguyên. Tác giả phân tích vai trò của chính phủ kiến tạo trong phát triển kinh tế bền vững tại khu vực này trong thời gian tới.

Vai trò tác động của Chính phủ kiến tạo đến phát triển kinh tế bền vững Tây nguyên được thể hiện cụ thể trên nhiều phương diện định hướng xây dựng bộ máy hành chính địa phương hoạt động hiệu lực, hiệu quả, đội ngũ cán bộ công chức có tâm huyết, trình độ; đồng thời có chính sách tổng thể chuyển dịch cơ cấu kinh tế vùng bền vững,

thúc đẩy năng lực cạnh của vùng Tây Nguyên, định hướng phát triển kinh tế theo mô hình tăng trưởng xanh, bền vững, sử dụng hợp lý, có hiệu quả, tiết kiệm các nguồn tài nguyên; tích cực chỉ đạo giữ vững an ninh chính trị vùng nhằm tạo thế phát triển ổn định và bền vững tại vùng chiến lược này.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hà Chính, 2017. Điểm khác biệt của 'Chính phủ kiến tạo'. http://thutuong.chinhphu.vn/Home/Diem khác biet cua chinh phu kientao/201711/27340.vgp)
2. Bình Định, 2018. Kinh tế vùng Tây Nguyên phát triển tích cực. http://Www.Qdnd.Vn/Kinh-Te/Cac-Van-De/Kinh-Te-Vung-Tay-Nguyen-Phat-Trien-Tich-Cuc-532485).
3. Bùi Minh Đạo (2011). Thực trạng phát triển Tây nguyên và một số vấn đề phát triển bền vững. Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
4. GS.TS. Phan Huy Đường, (2016). Quản lý công. Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.
5. TS. Hoàng Văn Phong, TS. Nguyễn Văn Phú (2006). Các giải pháp tổng thể phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ môi trường vùng Tây Nguyên trong tình hình mới. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Hà Nội.
6. PGS.TS. Bùi Tất Thắng (2010). Phát triển nhanh và bền vững nền kinh tế Việt Nam (thời kỳ 2011- 2020). Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội.
7. TS. Nguyễn Xuân Thu – TS. Nguyễn Văn Phú (2006). Phát triển kinh tế vùng trong quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Nxb Chính trị quốc gia. Hà Nội.
8. TS. Bạch Hồng Việt (2012), Một số vấn đề cơ bản của kinh tế Tây nguyên trong phát triển bền vững. Nxb Khoa học xã hội. Hà Nội.
9. Xây dựng Đảng, 2011. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020. http://www.xaydungdang.org.vn/home/vankientulieu/2011/3511/chien-luoc-phat-trien-kinh-te-xa-hoi-20112020.aspx
10. PGS.TS. Nguyễn Trọng Xuân (2015). Phát triển kinh tế vùng của Việt Nam. Nxb. Khoa học xã hội. Hà Nội.

PHỐI HỢP CÁC CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ VỚI CHÍNH SÁCH QUẢN LÝ NỢ CÔNG TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

TS Hoàng ngọc Âu

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

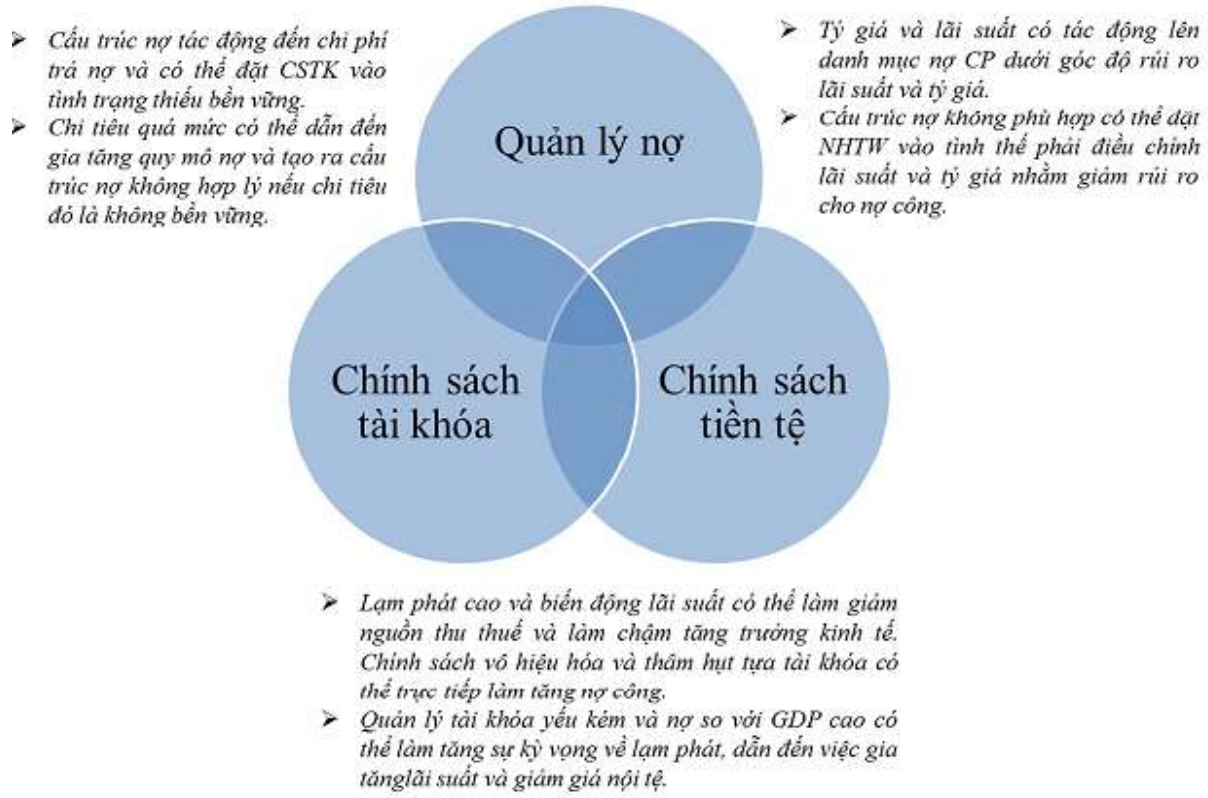
Chính sách quản lý nợ công cần có sự độc lập nhất định để phát huy tính hiệu quả, vừa phải được đặt trong bối cảnh chung của các mục tiêu và các chính sách kinh tế vĩ mô, bao gồm chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa, chính sách cơ cấu và các chính sách khác thuộc khu vực tài chính.

Các kinh nghiệm cho thấy khi năng lực điều hành các chính sách kinh tế vĩ mô yếu kém sẽ khiến cho chính sách quản lý nợ trở nên không hiệu quả. Ví dụ, một chính sách tài khóa lỏng lẻo có thể khiến cho cán cân ngân sách bị thâm hụt và chính phủ sẽ phải đi vay bù đắp. Trong trường hợp này, dù chính sách quản lý nợ dù có tốt đến đâu thì việc gánh nặng nợ công gia tăng là điều chắc chắn. Tương tự, một chính sách tiền tệ thắt chặt sẽ cũng làm tăng chi phí nợ của khu vực công. Tóm lại, việc điều hành các chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ hay tỷ giá không tốt đều có thể khiến cho quản lý nợ công kém hiệu quả[21].

Để có được sự phối hợp tốt giữa chính sách quản lý nợ công với các chính sách kinh tế vĩ mô khác, yêu cầu đặt ra là cơ quan quản lý nợ công và cơ quan thực thi chính sách tài khóa (Bộ Tài chính), cơ quan thực thi chính sách tiền tệ (Ngân hàng Nhà nước), và một số cơ quan liên quan cần phải chia sẻ thông tin, quan điểm và sự hiểu biết của nhau về các mục tiêu của quản lý nợ, mục tiêu chính sách tiền tệ, chính sách tài khóa... nhằm tạo ra các mối liên kết và tương trợ lẫn nhau qua đó giúp phát huy hiệu quả của từng chính sách. Chẳng hạn, Ngân hàng Nhà nước nên thông báo cho cơ quan quản lý nợ và Bộ Tài chính biết được các tác động đến quy mô nợ công khi chính sách tiền tệ được thực thi hướng đến các mục tiêu của nó. Ngược lại, một khoản thâm hụt ngân sách của Bộ Tài chính và một nhu cầu vay nợ mới tiếp sau đó cũng có thể ảnh hưởng lên xu hướng đường cong lợi suất sẽ tác động đến định hướng mục tiêu của chính sách tiền tệ. Do đó, việc thông báo trước

[21] Đỗ Thiên Anh Tuấn (2014), *Các mô thức quản lý nợ công và vấn đề của Việt Nam*, Bài viết theo yêu cầu của UBTC - NS, Quốc hội.

cho Ngân hàng Nhà nước biết các kế hoạch tài khóa và nhu cầu vay nợ mới sẽ giúp cơ quan này điều chỉnh chính sách tiền tệ tốt hơn, chẳng hạn như cân đối lượng cung tiền cung cấp ra nền kinh tế hay định hướng lãi suất mục tiêu phù hợp. Nói chung, tất cả các chính sách thuộc các lĩnh vực, từ tài khóa, tiền tệ đến quản lý nợ công cần được tiến hành trong khuôn khổ của các chính sách kinh tế vĩ mô hiệu quả và chính sách quản lý nợ lành mạnh. Có thể mô tả các kết quả tương tác giữa các chính sách quản lý nợ với chính sách tài khóa và chính sách tiền trong quá trình điều phối hoạt động như sau:



Sơ đồ: Phối hợp quản lý nợ công với các chính sách vĩ mô

Nguồn: Togo (2007).

1. Phối hợp quản lý nợ công với các chính sách vĩ mô

Luật NHNN (1997, bổ sung và sửa đổi 2003, 2010), Luật NSNN (2002, bổ sung và sửa đổi 2015) và Luật Quản lý nợ công (2009, sửa đổi bổ sung 2017) đã đặt cơ sở pháp lý chính thức cho sự phối hợp giữa mục tiêu quản lý nợ công với chính sách tiền tệ và chính sách tài chính ở Việt Nam thông qua xây dựng mục tiêu chính sách, lập và thực hiện chính sách. Các thông tư liên bộ giữa Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước hàng năm, đặc biệt "Quy chế về phối hợp công tác và trao đổi thông tin" đã được ký kết vào ngày 29/2/2012 giữa hai cơ quan cũng đề cập tới cả cơ chế phối hợp trong điều hành chính sách thường xuyên. Tính tất yếu của sự phối hợp giữa quản lý nợ công với hai chính sách

quan trọng đã được thống nhất và văn bản hóa bởi các nhà làm chính sách, với năm nội dung chính gồm: (i) Phối hợp xây dựng và điều hành chính sách tài khóa, chính sách tiền tệ; quản lý ngân quỹ của Chính phủ và phát triển hệ thống thanh toán; quản lý nợ quốc gia và vốn ODA; (ii) Phối hợp trong việc phát triển các thị trường tài chính an toàn, bền vững; (iii) Phối hợp trong việc thực hiện công tác quản lý, giám sát liên quan đến thu thuế, hải quan qua hệ thống ngân hàng; (iv) Phối hợp trong lĩnh vực hợp tác quốc tế thông qua việc chia sẻ thông tin; (v) Phối hợp trong nghiên cứu khoa học, đào tạo, bồi dưỡng kiến thức nghiệp vụ đảm bảo phù hợp với nhu cầu của hai cơ quan (Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước). Giai đoạn 2011-2015, Việt Nam đã xây dựng được các mục tiêu phối hợp tương đối đồng bộ và đúng hướng, phù hợp với bối cảnh kinh tế - xã hội từng thời kỳ: sử dụng chính sách tài khóa thắt chặt và chính sách tiền tệ thắt chặt để chống lạm phát (2010-2011); sử dụng chính sách tài khóa mở rộng và chính sách tiền tệ mở rộng nhằm kích thích nền kinh tế, ngăn chặn đà suy giảm kinh tế (2012-2015); sử dụng linh hoạt chính sách tài khóa và tiền tệ nhằm thúc đẩy nền kinh tế phát triển ổn định, nhanh và bền vững (2016 -2019)[22].

Trong kiểm soát lạm phát, Bộ Tài chính với tư cách là Tổ trưởng tổ giúp việc của Ban Chỉ đạo điều hành giá, đã cùng nhiều bộ ngành tham gia Ban Chỉ đạo theo dõi sát diễn biến giá cả, đưa ra liều lượng, thời điểm điều chỉnh giá các mặt hàng nhà nước quản lý, đặt mục tiêu cho Ngân hàng Nhà nước điều hành lạm phát cơ bản. Năm 2018, Ngân hàng Nhà nước duy trì lạm phát cơ bản ở mức bình quân 1,46%, có ý nghĩa quan trọng trong tạo dư địa để Bộ Tài chính cùng với các bộ ngành đề xuất Chính phủ điều chỉnh giá các mặt hàng nhà nước quản lý. Mặt khác, trong hỗ trợ tăng trưởng kinh tế, Ngân hàng Nhà nước đã kiểm soát tăng tín dụng năm 2018 ở mức 14%, thấp hơn các năm trước nhưng phù hợp với khuyến cáo của các tổ chức quốc tế. Bên cạnh đó, Ngân hàng Nhà nước cũng trực tiếp điều hành thanh khoản của hệ thống để tạo điều kiện cho các tổ chức tín dụng tham gia mua trái phiếu Chính phủ. Năm 2018, khối lượng phát hành tái phiếu chính phủ đạt gần 170.000 tỷ đồng, trong đó các tổ chức tín dụng chiếm trên 30%. Năm 2018 cũng là năm Ngân hàng Nhà nước chịu nhiều áp lực trong điều hành lãi suất. Tuy nhiên, Ngân hàng Nhà nước đã điều hành duy trì ổn định lãi suất, tạo điều kiện phát hành tái phiếu chính phủ với mặt bằng lãi suất thấp hơn năm 2017. Bản thân các tổ chức tín

[22] Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế,* Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

dụng đã cân đối nguồn vốn và sử dụng vốn để đảm bảo tỷ lệ vốn ngắn hạn cho vay trung dài hạn, trong đó có việc mua trái phiếu chính phủ. Kết quả là, trong số phát hành trái phiếu chính phủ của Bộ Tài chính năm 2018 có gần 90% là kỳ hạn 10 - 30 năm[23].

Hai cơ quan (Bộ tài chính và Ngân hàng Nhà nước) cũng đã phối hợp chặt chẽ trong ổn định phân khúc thị trường, thường xuyên trao đổi, phối hợp chặt chẽ để điều hành trước các biến động trên thị trường chứng khoán, thị trường tiền tệ, ngoại hối... cùng chia sẻ, trao đổi thông tin, phối hợp để thống nhất các thông điệp truyền thông, tạo lòng tin cho nhà đầu tư trong và ngoài nước. Bộ Tài chính có vai trò quan trọng, là đơn vị đầu mối phối hợp với các bộ ngành để làm việc với các cơ quan xếp hạng tín nhiệm quốc tế, nâng xếp hạng tín nhiệm của Việt Nam. Cũng trong năm, hai bên đã phối hợp chặt chẽ để điều hành trước các tình huống. Đơn cử như khi cổ phần hoá Sabeco, thu về lượng ngoại tệ rất lớn tới khoảng 4 - 5 tỷ USD, tạo một áp lực trong việc điều hành của Ngân hàng Nhà nước khi mua vào lượng ngoại tệ lớn này. Trước bối cảnh đó, Ngân hàng Nhà nước đã linh hoạt phối hợp cùng Bộ Tài chính chỉ đạo các đơn vị chức năng điều chuyển tiền gửi Kho bạc Nhà nước tại tổ chức tín dụng sang Ngân hàng Nhà nước, để từ đó hai bên điều hành, vừa đạt mục tiêu chính sách của hai Bộ, Ngành nhưng vừa kiểm soát chặt chẽ được lượng tiền, kiểm soát lạm phát. Đây là những ví dụ điển hình phản ánh được sự phối hợp chặt chẽ, đáng khen ngợi của 2 cơ quan (Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước); cũng như việc phối hợp sử dụng linh hoạt giữa chính sách tài chính và chính sách tiền tệ quốc gia trong thời gian qua. Qua đó, đã góp phần không nhỏ giúp Chính phủ nâng cao hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý nợ công, điều hành ngân sách, ổn định kinh tế vĩ mô nói chung và đã thúc đẩy kinh tế có sự tăng trưởng vượt bậc[24].

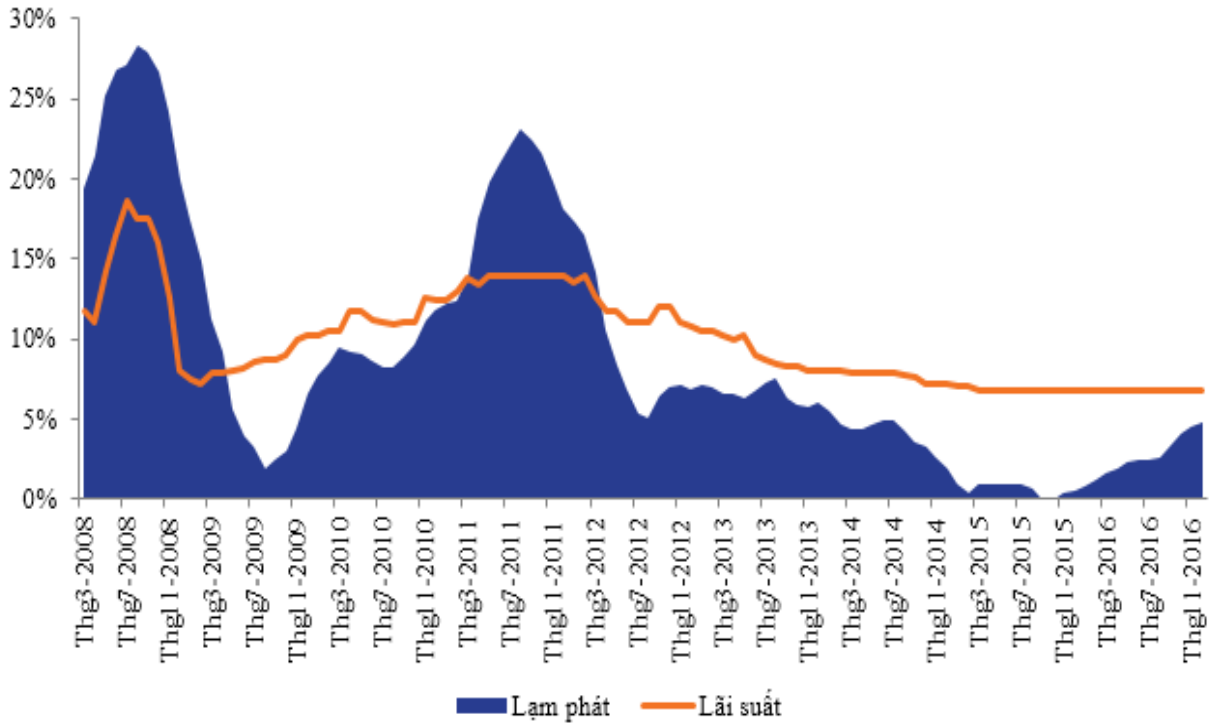
- Tác động của chính sách quản lý nợ công đối với thực hiện chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ

Sự gia tăng nhanh chóng về quy mô và tốc độ của nợ công trong thời gian qua đã gây áp lực lớn lên việc điều hành chính sách tiền tệ, cụ thể là giảm tính độc lập trong điều hành chính sách lãi suất và tỷ giá. Đặc biệt, chính sách lãi suất bị ảnh hưởng lớn vì sự điều chỉnh tăng tỷ trọng nợ công trong nước từ 39%/tổng nợ công năm 2011 lên trên 60% /tổng nợ công 2018. Để đảm bảo huy động đủ số nợ vay trong nước của

[23] Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

[24] Nguyễn Thị Hồng (2019), *Phối hợp chặt chẽ, linh hoạt chính sách tài khóa và tiền tệ*, truy cập ngày 11/06/2019 từ www.tapchitaichinh.vn

Chính phủ với chi phí vừa phải, Ngân hàng Nhà nước đã phải hỗ trợ bằng việc áp dụng mặt bằng chính sách lãi suất thấp liên tục trong các năm 2013 - 2015 (Biểu đồ số 01). Điều này đồng nghĩa với việc ở mức độ nào đó, Ngân hàng Nhà nước đã phải hy sinh sự độc lập trong theo đuổi mục tiêu của chính sách tiền tệ. Việc nợ công tăng nhanh và luôn ở mức cao như hiện nay cũng đã bó hẹp không gian chính sách tỷ giá, do lo ngại sẽ tác động lớn đến quy mô nợ công, vì Ngân hàng Nhà nước hiện nay đang theo đuổi chính sách tỷ giá thả nổi có quản lý. Về mặt nguyên tắc, tỷ giá được xác lập bởi quan hệ cung cầu trên thị trường ngoại tệ, nhưng để duy trì dự trữ ngoại hối nhằm đảm bảo khả năng trả nợ nước ngoài khi có sự biến động về tỷ giá, khi đó Ngân hàng Nhà nước sẽ không thể độc lập trong việc điều hành chính sách tỷ giá.

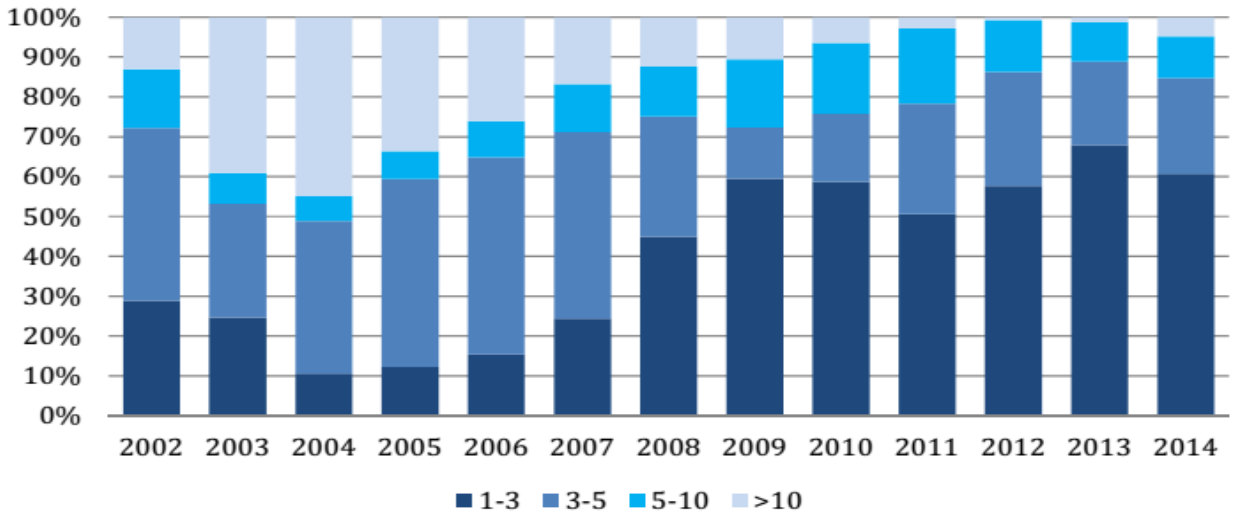


Biểu đồ số 01: Diễn biến lãi suất trung bình trên 12 tháng và lạm phát, 2008 - 2016

Nguồn: Tổng cục Thống kê (2016)

Sự gia tăng quy mô cũng như tốc độ nợ công đã làm gia tăng gánh nặng cho ngân sách nhà nước và tác động mạnh mẽ lên việc điều hành chính sách tài khóa. Trong giai đoạn 2011 - 2018, ngân sách nhà nước mỗi năm phải bỏ ra khoảng 14 - 16% tổng thu ngân sách nhà nước để chi trả nợ (nợ gốc và lãi vay). Điều này gây áp lực cho chính sách tài khóa là phải gia tăng nguồn thu để đáp ứng nhu cầu chi tiêu ngày càng lớn, từ đó ảnh hưởng lớn đến tính bền vững của ngân sách nhà nước.

Bên cạnh đó, cấu trúc và kỳ hạn thanh toán cũng có những tác động không nhỏ đối việc thực thi hai chính sách này. Với cơ cấu nợ nước ngoài, mặc dù tỷ trọng trên tổng nợ công đang giảm dần, nhưng vẫn gia tăng nhanh chóng về mặt quy mô mà chủ yếu là các ngoại tệ mạnh, đã tạo sức ép lớn lên chính sách tỷ giá trong thời gian qua, điều này chắc chắn sẽ làm bóp méo chính sách tỷ giá của Ngân hàng Nhà nước. Đối với các khoản nợ trong nước, chủ yếu là trái phiếu chính phủ với các kỳ hạn ngắn (Biểu đồ số 02), lãi suất cao khiến chi phí vay nợ trở nên đắt đỏ, cùng với đó là kế hoạch sử dụng vốn NSNN chậm nên có khi vốn vay về chưa kịp phân bổ đã phải đáo hạn. Những điều này đã làm gánh nặng NSNN tăng theo, từ đó thúc đẩy CSTK phải gia tăng nguồn thu để tài trợ hoặc là buộc cắt giảm chi tiêu (điều này là hết sức khó khăn)[25].



Biểu đồ số 02: Cơ cấu TPCP bằng nội tệ chưa đáo hạn

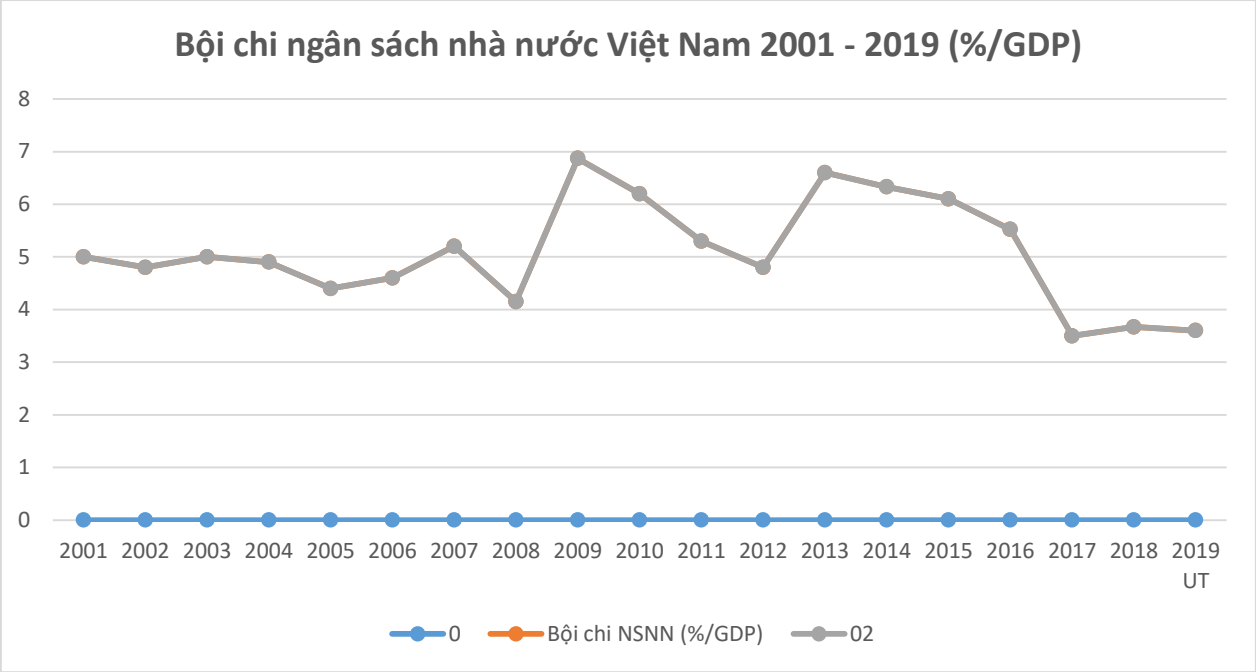
Nguồn: ADB Bonds (2015)

- Tác động của chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ đối với quản lý nợ công

Thực tiễn những năm gần đây cho thấy trong khi quy mô thu ngân sách nhà nước có xu hướng giảm thì quy mô chi ngân sách nhà nước vẫn ở mức cao. Hệ lụy là Việt Nam đã phải chấp nhận bội chi ngân sách nhà nước cao hơn so với mục tiêu đề ra. Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 được QH Khóa 13 thông qua đã đặt yêu cầu giảm dần mức bội chi NSNN xuống dưới 4,5% GDP vào năm 2015 (tính cả nguồn trái phiếu chính phủ). Tuy nhiên, đến nay mục tiêu này là không thực hiện được. Để giảm được bội chi ngân sách nhà nước trong bối cảnh mức độ động viên từ thuế, phí đang có xu hướng giảm thì yêu cầu đặt ra

[25] Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

là phải có các nguồn thu khác thay thế hoặc là phải cắt giảm quy mô chi ngân sách nhà nước, song việc giảm chi ngân sách nhà nước luôn là vấn đề nhạy cảm và rất khó khăn. Tỷ lệ bội chi ngân sách/GDP từ năm 2012 đến nay lại có xu hướng tăng trở lại. Mức bội chi năm 2013 đã lên đến 6,6% GDP, năm 2014 ở mức 5,69% GDP và năm 2015 là 5,3% GDP (Biểu đồ số 0 3). Điều đó đã buộc Chính phủ gia tăng vay nợ và kết quả là quy mô nợ công tăng nhanh chóng trong giai đoạn này. Tại kỳ họp thứ 11, Quốc hội khóa 13 đã thông qua Nghị quyết số 142/2016/QH13 về Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020. Trong đó, khẳng định để bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô, phấn đấu tăng trưởng kinh tế cao hơn 5 năm trước. Đẩy mạnh thực hiện các đột phá chiến lược, cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao năng suất, hiệu quả và sức cạnh tranh, song bội chi ngân sách nhà nước phải giảm xuống dưới 4%/GDP vào năm 2020. Thực tiễn, bội chi ngân sách nhà nước trong thời gian qua giảm dần và đã đạt mục tiêu đặt ra, năm 2016 bội chi 5,52%/GDP; năm 2017 giảm còn 3,5%/GDP; năm 2018 là 3,67%/GDP[26].



Biểu đồ số 03: Bội chi ngân sách ở Việt Nam (% GDP danh nghĩa)

Nguồn: Tác giả (2019)

Bên cạnh đó, tác động của chính sách tiền tệ lên quản lý nợ công thường thông qua chính sách lãi suất và chính sách tỷ giá làm gia tăng chi phí và rủi ro nợ công. Sau một loạt biện pháp kiểm soát lạm phát có hiệu quả đến năm 2017 và 2018 lạm phát đã ở mức lần lượt là 3,53% và 3,54%. Đây là cơ sở tốt cho CP gia tăng phát hành TPCP với kỳ hạn dài và lãi suất thấp, song nó cũng làm gia tăng gánh nặng nợ công bằng VND. Trong cơ

[26] Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

cấu nợ công, nợ nước ngoài của Việt Nam chủ yếu vẫn là từ nguồn ODA với kỳ hạn dài và lãi suất cố định nên các rủi ro về lãi suất ít ảnh hưởng. Các khoản nợ này chủ yếu gặp rủi ro về tỷ giá, như năm 2014, 2015 khi NHNN điều chỉnh tỷ giá VND/USD giảm 1% đã làm gia tăng nợ công thêm 10 - 15 ngàn tỷ đồng hay hay các năm 2017 giảm 1,2% và đặc biệt là 1,6% cũng đã làm nợ công gia tang do rủi ro tỉ giá hơn 20 ngàn tỷ đồng (xấp xỉ 1 tỉ USD). Do đó, sự bất ổn về tỷ giá sẽ tạo áp lực rất lớn làm tăng gánh nặng nợ công, chi phí dịch vụ nợ và rủi ro về tỷ giá[27].

Trong thời gian tới, khi Việt Nam giảm dần các khoản vay ưu đãi, thay vào đó là các khoản vay thương mại, thì sẽ rất nhạy cảm với rủi ro lãi suất và rủi ro tỷ giá. Vì vậy, việc điều hành chiến sách tiền tệ giai đoạn này và các năm tiếp theo phải hết sức thận trọng để giảm thiểu các tác động tiêu cực đến quy mô nợ, chi phí nợ và các rủi ro liên quan đến nợ công.

2. Một số đề xuất tăng cường sự phối hợp trong thời gian tới

Chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa là hai bộ phận trọng yếu trong điều tiết vĩ mô nền kinh tế, kiểm soát lạm phát và đặc biệt là trong quản lý nợ công. Hai chính sách này trên thực tế được hoạch định và thực thi khá riêng biệt bởi hai cơ quan khác nhau của Chính phủ, nhưng lại cùng một mục tiêu vĩ mô là thúc đẩy tăng trưởng kinh tế ổn định, bền vững, kiểm soát chặt chẽ nợ công. Vì vậy, hoạt động của hai chính sách này có mối quan hệ đan xen và ảnh hưởng lẫn nhau. Để tăng cường hiệu quả của hai chính sách này cần phải có sự kết hợp nhịp nhàng và đồng bộ:

- Chính phủ cần đưa ra một kế hoạch tổng thể chính sách về tài chính - tiền tệ cho năm 2020, trong đó các vấn đề về cân đối bội chi ngân sách, cân đối đầu tư công cần được tính toán, nghiên cứu trong mối quan hệ chặt chẽ tới các chỉ tiêu quan trọng của chính sách tiền tệ: tổng phương tiện thanh toán và tăng tưởng tín dụng. Tránh hiện tượng trong khi chính sách tiền tệ đang tìm cách thắt chặt để kiểm soát lạm phát thì chính sách tài khóa lại nới lỏng cho đầu tư công như thời gian vừa qua.

- Việc phát hành trái phiếu chính phủ với khối lượng lớn trong những năm qua cho chi tiêu công đã dẫn tới hiện tượng khan hiếm vốn cho khu vực sản xuất, các doanh nghiệp vẫn thiếu vốn và lãi suất cho vay vẫn ở mức cao cho dù chính sách tiền tệ đã kiểm soát tốt các chỉ tiêu tổng phương tiện thanh toán và tăng trưởng tín dụng. Do vậy, để ưu tiên vốn cho khu vực sản xuất kinh doanh, thúc đẩy tăng trưởng, Chính phủ cần nghiên

[27] Hoàng Ngọc Âu (2018), *Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế*, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội

cứu cân đối lượng phát hành trái phiếu chính phủ cho đầu tư công trong năm 2019 và các năm tiếp theo.

- Lãi suất phát hành trái phiếu cần được nghiên cứu, tính toán với mặt bằng lãi suất huy động chung của hệ thống ngân hàng thương mại, hạn chế các ngân hàng thương mại sử dụng vốn huy động để mua trái phiếu chính phủ và cần tăng cường phối hợp giữa chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa trong việc xác định lãi suất đảm bảo ổn định lãi suất thị trường.

- Từng bước giảm bội chi ngân sách theo hướng Chính phủ chỉ đầu tư các công trình cơ sở hạ tầng trọng điểm liên quan đến quốc kế dân sinh, khuyến khích khu vực kinh tế tư nhân tham gia đầu tư các công trình xây dựng cơ sở hạ tầng thông qua hình thức đối tác công tư (PPP).

- Nguyên nhân căn bản của lạm phát ở Việt Nam trong thời gian qua là mô hình tăng trưởng dựa vào đầu tư nhưng lại kém hiệu quả và thực hiện chính sách tài khóa mở rộng, và vì vậy, để kiểm soát lạm phát ở Việt Nam trong thời gian tới, Chính phủ cần kiên định với mục tiêu ưu tiên ổn định vĩ mô thay vì thúc đẩy tốc độ tăng trưởng GDP, thậm chí không nên đặt mục tiêu tăng trưởng cao hơn (khoảng 7 - 7,5%) để kiểm soát lạm phát ở mức 3 - 4% năm 2019 và duy trì tỷ lệ lạm phát ở mức dưới 3,5% những năm tiếp theo. Làm được như vậy nền kinh tế sẽ duy trì tốc độ tăng trưởng vững chắc và lâu dài.

- Cần phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa chính sách tiền tệ và chính sách tài khóa ngay từ khâu xây dựng và hoạch định chính sách, trước mắt năm 2019, cả hai chính sách này phải nên được thắt chặt để giảm tổng cầu và ngăn chặn lạm phát, chính sách tài khóa cần được xây dựng theo hướng giảm dần thâm hụt tài chính tổng thể và thâm hụt ngân sách nên được duy trì ở mức dưới 4%/năm./.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hoàng Ngọc Âu (2018), Quản lý nợ công ở Việt Nam trong hội nhập quốc tế, Luận án Tiến sĩ Kinh tế, Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, Hà Nội.
2. Nguyễn Thị Hồng (2019), Phối hợp chặt chẽ, linh hoạt chính sách tài khóa và tiền tệ, truy cập ngày 11/06/2019 từ www.tapchitaichinh.vn.
3. Đỗ Thiên Anh Tuấn (2014), Các mô thức quản lý nợ công và vấn đề của Việt Nam, Bài viết theo yêu cầu của UBTC - NS, Quốc hội.

TĂNG CƯỜNG NĂNG LỰC VÀ TRÁCH NHIỆM CỦA CÁC CƠ QUAN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC TRONG PHỐI HỢP THỰC THI CHÍNH SÁCH KINH TẾ VĨ MÔ

NCS - Th.S Vũ Thị Bích Ngọc

Quản lý nhà nước về kinh tế là một dạng quản lý xã hội của Nhà nước. Nó đặc biệt quan trọng đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, vì thế cũng rất phức tạp. Nhà nước quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân trên tất cả các ngành kinh tế, các lãnh thổ kinh tế, các thành phần kinh tế và các chủ thể kinh tế hoạt động trong toàn bộ nền kinh tế bằng việc sử dụng bộ máy quản lý hành chính nhà nước và hệ thống các công cụ cần thiết để thực hiện chức năng quản lý của mình. Điều 94, Hiến pháp 2013 quy định: "Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước". Cùng với Chính phủ, các Bộ, ngành và cơ quan quản lý nhà nước chịu trách nhiệm phối hợp để điều hành thực thi các chính sách. Để nền kinh tế quốc gia phát triển ổn định, đòi hỏi sự điều hành linh hoạt, sự giám sát hiệu quả bằng các công cụ quản lý phù hợp. Tăng cường năng lực và trách nhiệm của các cơ quan quản lý nhà nước trong việc giám sát thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô hiện nay đang đặt ra ngày một cấp bách, nhằm đáp ứng yêu cầu ngày càng cao của việc quản lý nhà nước thông suốt, hiệu lực, hiệu quả, là vấn đề hệ trọng của bất cứ quốc gia nào.

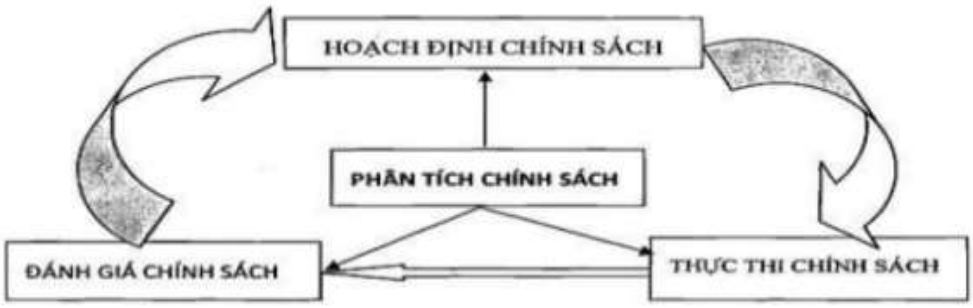
Từ khóa: *chính sách kinh tế vĩ mô; macroceconomic policy; năng lực và trách nhiệm của cơ quan quản lý nhà nước; giám sát thực thi chính sách; nền kinh tế thị trường; quản lý nhà nước; phối hợp thực thi công tác quản lý nhà nước; ...*

Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã từng nhấn mạnh: "Trong phát triển kinh tế thị trường, ổn định kinh tế vĩ mô có ý nghĩa và vai trò quan trọng trên nhiều phương diện, đặc biệt là mối quan hệ gắn kết chặt chẽ với tăng trưởng kinh tế. Có ổn định kinh tế vĩ mô, nhất là kiểm soát lạm phát, ổn định giá trị đồng tiền mới tạo điều kiện thuận lợi để duy trì trật tự và thúc đẩy đầu tư, sản xuất kinh doanh, tiêu dùng, qua đó thúc đẩy tăng trưởng kinh tế" (trích dẫn từ Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc, 2018, *Giữ vững ổn định*

kinh tế vĩ mô, tạo môi trường thuận lợi cho sản xuất kinh doanh, thúc đẩy phát triển nhanh và bền vững). Vì vậy, các chính sách kinh tế vĩ mô được Chính phủ hoạch định và thực hiện để điều hành nền kinh tế. Công cụ này đòi hỏi sự điều hành linh hoạt của Chính phủ cùng các Bộ, ngành và và sự phối hợp đồng bộ các cơ quan quản lý nhà nước (QLNN) trong việc thực thi các chính sách đó.

Chính sách kinh tế vĩ mô (*macroceconomic policy*) là chính sách của Chính phủ được hoạch định và thực hiện nhằm đạt được các mục tiêu kinh tế vĩ mô như ổn định sản lượng ở gần mức tiềm năng, tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, lạm phát thấp, thất nghiệp ở mức tự nhiên và cán cân thanh toán cân bằng.

Các chính sách kinh tế vĩ mô bao gồm: chính sách tài chính, chính sách tiền tệ, chính sách thương mại, chính sách hối đoái, chính sách giá cả và thu nhập, trong đó hai chính sách đầu được sử dụng nhiều nhất. (theo Từ điển kinh tế học)



Quy trình triển khai thực thi chính sách bắt đầu từ giai đoạn xây dựng và ban hành văn bản chỉ đạo thực thi chính sách; tổ chức thực hiện chính sách; đánh giá tổng kết thực hiện chương trình thực thi chính sách. Có thể thấy giai đoạn tổ chức thực hiện chính sách nói chung và các chính sách kinh tế nói riêng là một trong những giai đoạn quan trọng của chu trình đó, dù cho chất lượng, hiệu quả của chính sách phụ thuộc vào nhiều yếu tố với sự tham gia của nhiều cơ quan quyền lực, hành pháp, nhưng trong quá trình thực thi chính sách, cần đề cao trách nhiệm và năng lực của các đơn vị QLNN trong việc phối hợp thực thi các chính sách. Theo Wayne Hayes (2001) sự thành công của một chính sách có thể xảy ra theo bốn khả năng sau: chính sách tốt, thực hiện tốt dẫn đến chính sách thành công; chính sách tốt, nhưng thực hiện tồi dẫn đến thất bại; chính sách tồi, nhưng thực hiện tốt dẫn đến khả năng thành công; chính sách tồi, thực hiện tồi dẫn đến thất bại

kép. Xét trong bối cảnh nền kinh tế nước ta giai đoạn hiện nay, đang đặt ra những vấn đề nổi bật trong việc thực thi chính sách kinh tế vĩ mô cần được quan tâm giải quyết.

Vấn đề đặt ra:

Cho tới nay, điều đáng ghi nhận của QLNN đối với nền kinh tế nước ta được thể hiện thông qua các chỉ số kinh tế với những sự khởi sắc trên cả ba khu vực sản xuất, cung - cầu cùng song hành phát triển; tăng trưởng kinh tế năm 2018 đạt 7,08% so với năm 2017 - mức tăng cao nhất 11 năm qua. Chất lượng tăng trưởng và môi trường đầu tư kinh doanh được cải thiện, doanh nghiệp thành lập mới tăng mạnh. Nền tảng kinh tế vĩ mô được củng cố và từng bước được tăng cường (theo báo cáo tổng quan Việt nam 2018). Kết quả đó đã phần nào phản ánh công tác phối hợp thực hiện các chính sách kinh tế vĩ mô của các cơ quan QLNN. Tuy vẫn còn nhiều góc nhìn đa chiều về vai trò, trách nhiệm cũng như năng lực của các cơ quan QLNN, cũng như sự phối hợp giữa các đơn vị trong triển khai các chính sách vĩ mô của Chính phủ, vì thế trong nội dung bài viết này, tác giả nêu ra những quan điểm về thực trạng thực thi chính sách kinh tế vĩ mô nhằm gợi mở các góc nhìn mới trong công tác phối hợp thực hiện các chính sách.

1. ***Trách nhiệm của cơ quan QLNN trong phối hợp thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô***

Trong bối cảnh kinh tế có nhiều đổi mới, những động thái chính sách của Chính phủ về điều hành kinh tế vĩ mô cũng cần nhanh và linh hoạt hơn. Với quan điểm nhấn mạnh ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô, tạo môi trường ổn định và thuận lợi cho đầu tư phát triển, đẩy mạnh cải cách thể chế, tháo gỡ khó khăn, cải thiện môi trường kinh doanh, đổi mới và sáng tạo… việc tổ chức thực thi chính sách đưa vào cuộc sống là trách nhiệm và nghĩa vụ của các Bộ, ngành, cơ quan QLNN các cấp. Trước những yêu cầu mới của thời cuộc, sự hoàn thiện ngày càng cao của nền kinh tế thị trường và những thách thức của hội nhập kinh tế quốc tế, trách nhiệm triển khai và thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô là một hoạt động diễn ra thường xuyên, lâu dài, cần sự tham gia của các chủ thể Nhà nước, thị trường và xã hội. Các cơ quan QLNN ngoài chức năng quản lý hành chính còn thực hiện chức năng phục vụ phát triển kinh tế xã hội đặc biệt trong triển khai thực thi các chính sách kinh tế vào đời sống.

Việc tổ chức thực thi chính sách kinh tế vĩ mô ở Việt Nam tuy đã đạt được những kết quả tích cực nhưng vẫn còn không ít những hạn chế, bất cập đòi hỏi phải tập trung khắc phục. Yêu cầu về sự kịp thời, đồng bộ, chủ động, linh hoạt trong triển khai thực thi

chính sách và phù hợp với điều kiện tự nhiên, kinh tế - xã hội hiện nay không hoàn toàn chính xác với mọi chính sách đã được triển khai. Trách nhiệm QLNN trong thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô được đặt ra trong bối cảnh xã hội có nhiều biến động lớn đặt ra trong điều hành kinh tế vĩ mô. Hàng năm, các giải pháp chính sách kinh tế kịp thời được đưa vào cuộc sống nhằm ổn định nền kinh tế theo chiến lược phát triển kinh tế xã hội của Chính phủ. Những chính sách quan trọng về tài khóa, tiền tệ, đầu tư, các chính sách thương mại, ngoại thương, tỷ giá,… rất quan trọng không chỉ cần sự phối hợp của từng chính sách, mà cần sự phối hợp trong công tác quản lý, thực thi. Vì thế trách nhiệm và sự gắn kết giữa các cơ quan QLNN sẽ tạo thêm dư địa thực thi chính sách có hiệu quả hơn, nhằm tăng cường khả năng chống chịu của nền kinh tế.

Năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1317/QĐ-TTg phê duyệt Đề án cải cách cơ chế phối hợp trong quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô. Đề án đưa ra là nhằm bảo đảm quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô chủ động, linh hoạt, ứng phó kịp thời, hiệu quả với các biến động kinh tế - xã hội trong và ngoài nước; từng bước tạo lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định, thuận lợi, có khả năng dự báo trước trong trung và dài hạn để góp phần tăng cường thu hút đầu tư, thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh và tạo nền tảng cho tăng trưởng bền vững; góp phần tăng cường hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước; khẳng định và nâng cao vai trò quản lý vĩ mô của Nhà nước trong nền kinh tế; thúc đẩy và nâng cao hiệu quả cải cách thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Quy chế số 9078/BKHĐT-NHNN-BTC-BCT năm 2014, về việc phối hợp trong quản lý và điều hành kinh tế vĩ mô, yêu cầu các bộ, ngành phối hợp chủ động, triển khai, thực hiện, giám sát và đánh giá các chính sách: tài khóa, tín dụng, đầu tư và phát triển, thương mại và giá cả giữa Bộ Kế hoạch và đầu tư, Ngân hàng nhà nước Việt nam, Bộ tài chính và Bộ công thương ban hành.

Tuy nhiên, không phải tất cả các chính sách đều được thực hiện một cách suôn sẻ với sự phối hợp giữa các bên liên quan. Rất nhiều bất cập ngay từ khâu phân công, phối hợp thực hiện chính sách cho thấy sự chưa hợp lý, còn biểu hiện cục bộ, không đề cao trách nhiệm, tinh thần phối hợp giữa các cơ quan hữu quan trong tổ chức thực hiện chính sách. Thực tế thực thi chính sách cho thấy, hầu hết các cơ quan thực thi chính sách tìm cách thu hút lợi thế tối đa, ít chú trọng đến lợi ích chung; hoặc còn tồn tại bất cập trong phân công, phối hợp thực thi chính sách giữa các cơ quan. Điều này còn nhiều chồng chéo, không rõ ràng, thống nhất trong các văn bản hướng dẫn thực thi chính sách, có

nhiều trường hợp mỗi Bộ có một văn bản hướng dẫn riêng, dẫn tới hiệu lực, hiệu quả thấp.

Giống như khâu hoạch định chính sách, bước thực thi chính sách cũng chịu tác động của nhiều thể chế và nhóm lợi ích khác nhau. Các nhóm lợi ích cũng có động cơ đưa việc thực thi chính sách theo những hướng có lợi cho họ. Sự phối hợp giữa các đơn vị QLNN cũng là một giải pháp nhằm giảm thiểu sự tác động của nhóm lợi ích này; và cũng rất cần thiết có một cơ chế phối hợp ngoài việc gắn trách nhiệm của các cơ quan thực thi chính sách với quyền hạn quản lý thì phải có cơ chế kiểm soát lẫn nhau.

2. *Về năng lực của cơ quan quản lý nhà nước trong phối hợp thực thi các chính sách kinh tế vĩ mô*

Phản ứng chính sách để đối phó với những bất ổn kinh tế và điều chỉnh các vấn đề phát sinh luôn phải được đi kèm với các giải pháp đồng bộ nhằm kiểm soát tình hình và giữ vững sự ổn định kinh tế trong thời gian ngắn nhất. Để có được những quyết sách đúng đắn và hợp lý đòi hỏi các cơ quan QLNN, đặc biệt là người đứng đầu phải có tầm nhìn chiến lược để từng chủ trương, chính sách đạt được mục tiêu góp phần cải tạo hiện trạng xã hội và đưa xã hội tiếp tục phát triển. Thực tế, còn rất nhiều cơ quan, đơn vị chưa thể hiện được năng lực, đặc biệt là tầm nhìn của người đứng đầu.

Chính sách là nơi hiện thực hóa tầm nhìn xa kết hợp với việc quản lý thực tế để đạt hiệu quả tốt nhất. Nhiều tình trạng cơ quan QLNN chưa nắm rõ các mục tiêu hoạt động, đặc biệt các hoạt động liên quan tới các chính sách mới đưa vào thực hiện. Những yêu cầu đặt ra hiện nay trong việc thực thi các chính sách vĩ mô cần phải được thực hiện bởi những đội ngũ cán bộ có năng lực và phẩm chất. Thực tế cho thấy, công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục về nội dung và yêu cầu của chính sách ở nhiều thời điểm, khu vực chưa đầy đủ, rõ ràng và kịp thời. Còn nhiều chồng chéo, không rõ ràng, thống nhất trong các văn bản hướng dẫn thực thi chính sách vĩ mô, đặc biệt các chính sách tài chính, đầu tư. Tình trạng luật, pháp lệnh đã ban hành nhưng phải chờ nghị định và thông tư hướng dẫn diễn ra khá phổ biến, cản trở việc áp dụng, thực thi chính sách. Năng lực của tổ chức trong công tác quản lý kinh tế nói chung và việc thực thi các chính sách nói riêng được hợp thành từ năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, lãnh đạo. Để công tác tham mưu, đề xuất chủ trương ở tầm chiến lược được tốt rất cần những cán bộ thích ứng với kinh tế thị trường, đủ phẩm chất và năng lực đáp ứng yêu cầu quản lý kinh tế trong thời

đại mới, đồng thời phải thấu hiểu các chủ trương, chính sách của Nhà nước, các chương trình mục tiêu cụ thể để áp dụng vào thực tế.

Công tác đào tạo bồi dưỡng, phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý, nâng cao năng lực cán bộ đã được nhấn mạnh từ rất lâu. Nhưng yêu cầu này đòi hỏi không chỉ đề cao trách nhiệm chung của cơ quan QLNN, mà phải gắn trách nhiệm của cán bộ, lãnh đạo vào những công vụ cụ thể, có như vậy mới phát huy được quyền hạn, trách nhiệm và hiệu quả quản lý. Các tương tác chính sách giữa các cơ quan chịu trách nhiệm giám sát tài chính chuyên ngành là quan trọng nhưng sự điều phối chính sách giữa cơ quan giám sát tài chính với cơ quan quản lý kinh tế cũng hết sức quan trọng và ngày càng dành được sự quan tâm của các chính phủ. Các nhà quản lý chính sách kinh tế vĩ mô là những người nắm giữ các công cụ có thể tác động đến các biến số thực của nền kinh tế như sản lượng, công ăn việc làm, và thu nhập nhưng đồng thời các công cụ chính sách này cũng tác động đến khu vực tiền tệ và tài chính của nền kinh tế (trích dẫn theo chương trình giảng dậy kinh tế Fulbright)

Bên cạnh đó, việc đánh giá hiệu lực của chính sách cần dựa trên các thông tin đầy đủ và công tác dự báo ngắn hạn phù hợp. Những phản ứng chính sách chậm hoặc biện pháp không đồng bộ sẽ khiến bất ổn kinh tế khó được giải quyết. Ví dụ các chính sách tháo gỡ vướng mắc các hoạt động đầu tư vào Việt Nam; đẩy nhanh tiến độ giải ngân nguồn vốn từ ngân sách, trái phiếu chính phủ, ODA, FDI; chính sách cải thiện hệ thống phân phối, chú trọng vào các mặt hàng thiết yếu: lương thực, thực phẩm, thuốc chữa bệnh, xăng, dầu, phân bón, xi măng, sắt thép…; cải cách thủ tục xuất nhập khẩu, thủ tục thông quan, hoàn thuế; …. Nếu để những tác động bất ổn của một chính sách vĩ mô cụ thể sẽ dẫn tới ảnh hưởng và lan truyền nhanh chóng cho toàn bộ nền kinh tế, khu vực tài chính hoặc lĩnh vực kinh doanh, đầu tư. Việc giám sát và phối hợp trong thực thi, giám sát triển khai chính sách vì thế cần phải được thực hiện một cách toàn diện.

Quá trình thực thi chính sách kinh tế vĩ mô thường nhiều phức tạp, không đơn giản để thực hiện, vì thế rất dễ bộc lộ những hạn chế, bất cập; chủ yếu là không bảo đảm tính kịp thời, đồng bộ, thiếu nhất quán trong tổ chức thực hiện. Ngoài những nguyên nhân đó, còn do chất lượng các văn bản còn thấp, chưa có nhiều phương án hoặc kịch bản để lựa chọn, dẫn đến việc khó đánh giá tính khả thi của các chính sách đối với sự phát triển kinh tế, xã hội. Việc nhận biết những vấn đề và khuyết điểm trong thực thi chính sách để điều chỉnh và hoàn thiện như đã trình bày ở trên là yêu cầu cấp thiết đặt ra giai

đoạn hiện nay, trong bối cảnh nền kinh tế thị trường ngày càng phát triển mạnh mẽ, nhằm giảm thiểu những tác động tiêu cực từ kinh tế thị trường, đưa các chính sách kinh tế vĩ mô ngày một hiệu quả và hiệu lực hơn, đóng góp vào tăng trưởng và phát triển kinh tế trong giai đoạn hội nhập kinh tế quốc tế./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

(1) Chương trình kinh tế Fulbright, *Chính sách kinh tế vĩ mô.*

(2) Lê Thị Thu, *Nâng cao hiệu quả thực thi chính sách công của cơ quan hành pháp.*

(3) Ngân hàng thế giới, Bộ Kế hoạch và đầu tư (2016), *Báo cáo tổng quan: Việt Nam 2035, hướng tới thịnh vượng, sáng tạo, công bằng và dân chủ.*

(4) Nguyễn Văn Ngọc, *Từ điển Kinh tế học, Đại học Kinh tế Quốc dân.*

(5) Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc (2018), *Giữ vững ổn định kinh tế vĩ mô, tạo môi trường thuận lợi cho sản xuất kinh doanh, thúc đẩy phát triển nhanh và bền vững.*

(6) The World Bank (2016), *Vai trò của Nhà nước trong Phát triển Kinh tế Việt Nam – Chương trình nghị sự đề xuất nhằm xây dựng một nhà nước kiến tạo để thúc đẩy một nền kinh tế cạnh tranh và hiệu quả hơn.*

(7) Trần Văn Long, *Một số vấn đề về giám sát hành chính.*

(8) Trần Thanh Cương, *Nâng cao chất lượng cán bộ quản lý kinh tế vĩ mô, một số yêu cầu đặt ra.*

(9) OECD (2016), *Quản trị nhà nước cho tăng trưởng bao trùm.*

THỰC TRẠNG CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA VỚI TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN HIỆN NAY

Ths. Nguyễn Thị Thu Hương
Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Sự thành công trong quá trình phát triển kinh tế của mỗi quốc gia là biết lựa chọn và tận dụng tối đa các chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô. Chính sách tài khóa trong những năm qua được nhận định là "điểm tựa" tốt cho tăng trưởng kinh tế. Tuy nhiên, vấn đề cơ cấu lại ngân sách nhà nước cũng đã trở thành yêu cầu cấp bách để đảm bảo bền vững tài khóa trong dài hạn, củng cố niềm tin của thị trường và hỗ trợ hiệu quả hơn cho tăng trưởng kinh tế. Bài viết này phân tích thực trạng chính sách tài khóa với tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam, chỉ ra những thuận lợi và những kết quả tích cực, những hạn chế và thách thức nhất định; từ đó đề xuất một số giải pháp nhằm củng cố tài khóa, để đảm bảo sự bền vững tài khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế

1. Đặt vấn đề

Trong chính sách kinh tế vĩ mô thì chính sách tài khóa là một công cụ Chính phủ sử dụng để huy động, phân phối và sử dụng hiệu quả các nguồn lực tài chính nhằm thực hiện các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia. Trong giai đoạn khủng hoảng và suy thoái, chính sách tài khóa của Việt Nam được thực hiện theo hướng mở rộng. Trong bối cảnh nền kinh tế trong nước đang phục hồi và lấy lại đà tăng trưởng, kể từ năm 2012 đến nay, tốc độ tăng trưởng đã đạt 6.81% vào năm 2017 cao nhất trong mười năm trở lại đây, mục tiêu của chính sách vĩ mô cũng có những sự thay đổi là tập trung vào ổn định kinh tế vĩ mô và hỗ trợ doanh nghiệp. Cụ thể, đối với chính sách tài khóa, Chính phủ đang thực hiện điều hành theo hướng thực hiện nghiêm túc các khoản mục thu, tiết kiệm chi và giảm bội chi ngân sách nhà nước, hỗ trợ tăng trưởng hợp lý.

2. Thực trạng chính sách tài khóa với tăng trưởng kinh tế ở Việt Nam

2.1.Thực trạng thu ngân sách nhà nước

Hiện nay, thu ngân sách nhà nước (NSNN) của Việt Nam đến từ bốn nguồn chính là: (i) Thu nội địa, (ii) Thu từ dầu thô, (iii) Thu cân đối hoạt động xuất nhập khẩu

và (iv) Thu viện trợ. Trong những năm qua, tăng trưởng kinh tế được duy trì ở mức cao với tốc độ bình quân hàng năm trên 6%, đã giúp nâng cao số thu NSNN. Tuy nhiên, trong giai đoạn từ năm 2011 đến 2015, tốc độ tăng thu (sau khi loại trừ yếu tố tăng giá) đã chậm hơn tốc độ tăng trưởng kinh tế. Theo đó, tỷ lệ thu từ NSNN so GDP đã giảm từ 26,4% trong giai đoạn 2006-2010 xuống 23,4% trong giai đoạn 2011-2015, nguyên nhân chủ yếu là do giảm thu từ dầu thô (từ 4,8% xuống 3%), từ hoạt động xuất nhập khẩu (5,5% xuống 4,2%) và các khoản thu về đất (2,5% xuống còn 1,7%). Trong cơ cấu thu NSNN, tỷ trọng thu nội địa đã tăng cao hơn từ 58,9% (giai đoạn 2006-2010) lên khoảng 68% (giai đoạn 2011-2015), do nền kinh tế tiếp tục tăng trưởng dương và duy trì tỷ lệ lạm phát ở mức hợp lý để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế. Mức tăng trên phần nào đã giúp bù đắp cho số giảm thu về xuất nhập khẩu và thu từ dầu thô. Bên cạnh đó, để nâng cao năng lực cạnh tranh, thu hút đầu tư và tháo gỡ khó khăn cho các doanh nghiệp trong bối cảnh kinh tế suy giảm, Việt Nam đã thực hiện một số chính sách ưu đãi thuế, bao gồm (i) cắt giảm thuế suất thuế TNDN; (ii) nâng mức giảm trừ gia cảnh cho người nộp thuế TNCN; (iii) miễn hoặc giảm thuế đất nông nghiệp; và (iv) gia hạn nộp thuế GTGT, TNDN và tiền sử dụng đất v.v.

So sánh số liệu dự toán thu NSNN hàng năm cho thấy, dự toán thu NSNN năm 2017 đã đạt được khá cao so với thực trạng nền kinh tế (dự toán thu NSNN 2017 tăng gần 20% so với dự toán thu NSNN năm 2016. Vì vậy, việc hoàn thành dự toán thu NSNN 2017 (dù chỉ tăng hơn 5% so với dự toán) cũng là thành công lớn. Hơn nữa, trong bối cảnh lạm phát năm 2017 được duy trì ở mức thấp thì việc hoàn thành dự toán thu NSNN 2017 là kết quả đáng khích lệ vì lạm phát luôn là yếu tố có ảnh hưởng mạnh đến tăng thu NSNN.

Đến ngày 31/12/2018, thu cân đối NSNN ước đạt khoảng 1.422,7 nghìn tỷ đồng, vượt 103,5 nghìn tỷ đồng, tăng 7,8% so dự toán, tăng 64,3 nghìn tỷ đồng so số báo cáo Quốc hội, tỷ lệ động viên vào NSNN đạt 25,7% GDP, riêng thuế và phí là 21,1% GDP (mục tiêu giai đoạn 2016 - 2020 tương ứng là 23,5% GDP và 21% GDP). Trong đó, thu ngân sách trung ương ước đạt 104,3% so dự toán, thu ngân sách địa phương về tổng thể đạt 112,5% so dự toán, chủ yếu do vượt thu tiền sử dụng đất; tuy nhiên, do không bù trừ được giữa các địa phương, nên không kể tiền sử dụng đất và thu xổ số kiến thiết, vẫn còn một số địa phương giảm thu cân đối ngân sách địa phương. So với dự toán, có 9/17

khoản thu, sắc thuế đạt khá, trong đó một số khoản thu đã hoàn thành dự toán như: Tiền sử dụng đất ước đạt 125,8%; tiền thuê đất ước đạt 137,3%; thu từ cấp quyền khai thác khoáng sản, tài nguyên nước ước đạt 129,3%; thu khác ước đạt 120,9%; thu từ xổ số ước đạt 99,9%. Có 4/17 khoản thu đạt thấp (dưới 88%), trong đó có một số khoản thu lớn đạt rất thấp như: Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ước đạt 82,5%; doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài ước đạt 75,6%; thuế bảo vệ môi trường (BVMT) ước đạt 86,5%...So với năm 2017, có 14/17 khoản thu, sắc thuế có tăng trưởng như: Thu từ khu vực DNNN tăng 5,8%; khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tăng 13,1%; khu vực ngoài nhà nước tăng 19,3%; thuế thu nhập cá nhân tăng 21,5%; lệ phí trước bạ tăng 15%; phí, lệ phí tăng 2,5%; tiền thuê đất tăng 30,2%; tiền sử dụng đất tăng 9,3%...

Qua các năm, số thu NSNN giảm phụ thuộc vào các nguồn thu không mang tính bền vững như thu từ dầu thô, cũng như thu từ hoạt động xuất - nhập khẩu. Cụ thể, tỷ trọng thu từ thuế, phí tăng từ 89,5% năm 2017 lên 90,8% năm 2018.

2.2. Thực trạng chi ngân sách nhà nước

Quy mô chi NSNN tăng khá cao (năm 2016 tăng trên 70% so với năm 2010) nhưng cũng chỉ mới đáp ứng nhu cầu chi tối thiểu của nhiều ngành, lĩnh vực. Cân đối NSNN ngày càng khó khăn hơn do nợ công sắp đến giới hạn cho phép; nhu cầu chi đầu tư phát triển (ĐTPT) vẫn còn rất lớn.

Chi NSNN năm 2018 đạt khoảng 1.562,4 nghìn tỷ đồng, tăng 2,57% so dự toán, tăng 6,8% so cùng kỳ năm 2017. Điểm sáng trong chi NSNN là tốc độ tăng chi ngày một giảm dần, năm 2012 là 13%; năm 2013 là 10,3%; giảm mạnh năm 2017 và chỉ tăng 6,8% năm 2018. Trong đó, chi đầu tư phát triển đạt khoảng 418,7 nghìn tỷ đồng, tăng 14,5%; chi thường xuyên đạt 1.104,8 nghìn tỷ đồng, tăng 20,5% theo đúng dự toán và tiến độ thực hiện của các đơn vị sử dụng ngân sách, thực hiện tăng lương tối thiểu cho các đối tượng hưởng lương từ NSNN (từ 1,3 triệu đồng lên 1,39 triệu đồng/tháng), tăng lương hưu và trợ cấp ưu đãi cho các đối tượng có công thêm khoảng 7% từ ngày 01/7/2018 theo nghị quyết của Quốc hội và Nghị định số 72/2018/NĐ-CP ngày 15/5/2018 của Chính phủ; đáp ứng kịp thời các nhiệm vụ đảm bảo quốc phòng, an ninh, thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội.

2.3. Thâm hụt ngân sách nhà nước và nợ công

Do bội chi ngân sách kéo dài, nợ công tiếp tục tăng lên trong năm 2016, tiến sát đến hạn mức quy định là 65% GDP. Bội chi NSNN thực hiện năm 2017 ước khoảng 174,3 nghìn tỷ đồng, bằng 3,48% GDP, thấp hơn dự toán là 3,5% GDP. Bội chi ngân sách bình quân trong giai đoạn 2011 - 2016 là 5,8% so với 2,2% GDP giai đoạn 2006 - 2010. Dữ liệu sơ bộ cho thấy ngân sách vẫn gặp áp lực năm 2016 với mức bội chi ước bằng khoảng 6,5% GDP. Bất cân đối ngân sách tăng lên chủ yếu do suy giảm cơ cấu về tỷ lệ thu ngân sách trên GDP, giảm từ 27% GDP năm 2011 xuống khoảng 23% GDP năm 2016. Trong khi đó, tỷ lệ chi ngân sách trên GDP được duy trì tương đối ổn định, bình quân bằng khoảng 29% GDP trong 05 năm qua. Theo các báo cáo của Chính phủ, tổng nợ công của Việt Nam (gồm nợ Chính phủ, nợ được khu vực công bảo lãnh và nợ của chính quyền địa phương) đã lên đến 63,7% GDP trong năm 2016 - cao hơn khoảng 15 điểm phần trăm so với 2010.Nợ công vẫn trong giới hạn cho phép (đến nay, nợ công dự kiến khoảng 62,6% GDP, nợ Chính phủ ước khoảng 51,8% GDP và nợ nước ngoài của quốc gia ước khoảng 45,2% GDP), nhưng đang tiệm cận tới giới hạn với tốc độ tăng nhanh trong thời gian qua (từ 2006 - 2010 tăng thêm 15% GDP và từ năm 2011 - 2015 tăng thêm khoảng 7% GDP. Năm 2018, bội chi NSNN khoảng 3,6% GDP, thấp hơn dự toán Quốc hội quyết định (3,7% GDP). Tổng mức vay của NSNN (bao gồm vay để bù đắp bội chi và vay để trả nợ gốc) ước thực hiện thấp hơn dự toán Quốc hội (do giảm vay của ngân sách địa phương), góp phần tích cực giảm nợ công. Công tác quản lý nợ công có tiến bộ, thời hạn khoản vay được kéo dài, lãi suất theo xu hướng hạ thấp, hạn chế tác động của các rủi ro.

3. Kết luận và hàm ý của chính sách

Bên cạnh những thuận lợi và những kết quả tích cực đạt được về tài chính - ngân sách trong giai đoạn hiện nay vẫn còn những hạn chế và thách thức nhất định. So sánh với quốc tế, tỷ lệ thu và chi so với GDP của Việt Nam đang ở mức trên trung bình so với các quốc gia trong khu vực và các quốc gia có thu nhập tương đương. Tuy nhiên, vấn đề đáng lo ngại là tỷ lệ huy động thu trên GDP đang có xu hướng giảm dần, trong khi áp lực tăng chi tiêu công cả về đầu tư và thường xuyên vẫn cao và các chỉ số an toàn nợ đã gần sát các giới hạn an toàn theo luật định. Những vấn đề này có ảnh hưởng không nhỏ đến tăng trưởng kinh tế và đảm bảo bền vững tài khóa trong dài hạn. Do vậy, cần có một lộ trình củng cố tài khóa để đảm bảo sự bền vững tài khóa song không hoặc ít ảnh hưởng tới

tăng trưởng kinh tế. Chính phủ đã có cam kết mạnh mẽ về giảm bội chi và duy trì nợ công trong phạm vi giới hạn cho phép, qua đó giúp hạn chế tăng nợ và tái tạo được các lớp đệm chính sách nhằm chống đỡ các "cú sốc" có thể xảy ra, cũng như các nghĩa vụ nợ dự phòng có thể phát sinh. Các phương án củng cố tình hình tài khóa cũng đang được cân nhắc trên cơ sở phối hợp các biện pháp nhằm đẩy mạnh huy động thu, hạn chế tăng chi, tái cơ cấu và nâng cao hiệu suất chi tiêu, tăng cường hiệu quả quản lý, sử dụng và khai thác tài sản công, quản lý nợ công và rủi ro tài khóa.

Tình hình kinh tế thế giới mặc dù vẫn duy trì tăng trưởng khá, tuy nhiên vẫn còn tiềm ẩn những rủi ro, thách thức như các yếu tố bất định từ những điều chỉnh chính sách của Hoa Kỳ; các vấn đề địa chính trị tiếp tục diễn biến phức tạp, khó lường, nổi lên là căng thẳng giữa Hoa Kỳ và các nước châu Âu với Nga; chiến tranh thương mại Hoa Kỳ - Trung Quốc; xu hướng gia tăng chủ nghĩa dân túy, bảo hộ thương mại; rủi ro tài chính, tiền tệ còn dấu hiệu hiện hữu, nhất là ở thị trường chứng khoán toàn cầu cũng là những yếu tố không thuận tác động đến kinh tế trong nước và kết quả thu NSNN.

3.1. Về thu ngân sách

Nguồn thu ngân sách chưa thật bền vững do số thu từ dầu thô có xu hướng tăng do giá dầu tăng trong khi đó thu từ sản xuất kinh doanh đạt thấp so với dự toán. Nguyên nhân do năng suất, chất lượng hiệu quả của nền kinh tế chưa cao, một số ngành có đóng góp lớn cho số thu NSNN tăng trưởng chưa đạt theo dự kiến, thậm chí giảm so cùng kỳ như: nhóm ngành khai khoáng giảm 2,6% so với cùng kỳ, trong đó khai thác dầu thô và khí thiên nhiên giảm 6,3%; ngành sản xuất thuốc lá chỉ tăng 5,9%; sản xuất bia chỉ tăng 6,6%; sản xuất sữa chỉ tăng 0,7%; sản xuất điện thoại di động giảm 3%... Hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp được duy trì ổn định, nhưng chưa có sự tăng trưởng cao như kỳ vọng khi xây dựng dự toán, một số ngành có đóng góp lớn cho ngân sách đạt thấp dẫn đến số nộp ngân sách không đạt như dự kiến.

Cơ cấu lại chi NSNN chưa thực sự hiệu quả khi tỷ trọng chi thường xuyên chưa có dấu hiệu giảm xuống (tỷ trọng chi thường xuyên tháng năm 2018 là 70,7%, tăng nhẹ so 2017 là 62,7%; năm 2016 là 68,1%). Việc tăng cường hiệu quả nguồn lực công trong cung cấp dịch vụ công còn hạn chế khi lộ trình thực hiện cơ chế tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập còn chậm, chưa thực sự thu hút nguồn lực ngoài NSNN vào phát triển dịch vụ công, Chi cho đơn vị sự nghiệp công lập đang chiếm tới 44% tổng chi thường xuyên từ

ngân sách. Đến nay, cả nước còn 60,5% đơn vị sự nghiệp công lập do ngân sách đảm bảo toàn bộ chi phí hoạt động.

Công tác giải ngân vốn đầu tư xây dựng cơ bản nguồn NSNN năm 2018 vẫn chậm chuyển biến, Đến ngày 31/12/2018, vốn giải ngân nguồn vốn NSNN đạt khoảng 67,6% dự toán (cùng kỳ năm 2017 đạt 70,7% dự toán), trong đó vốn ngoài nước đạt 39,6%, vốn trái phiếu chính phủ đạt 40,4% dự toán.

Để giải quyết những thách thức đặt ra và thực hiện tốt mục tiêu NSNN năm 2019, trong thời gian tới, cần thực hiện một số giải pháp sau:

Chủ động theo dõi diễn biến kinh tế, tài chính, ngân sách để có những dự báo và phản ứng chính sách tài khóa kịp thời; phối hợp đồng bộ giữa chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ nhằm hỗ trợ doanh nghiệp sản xuất kinh doanh phát triển; ổn định kinh tế vĩ mô. Tổ chức thực hiện tốt các luật về thuế, Luật NSNN và Luật Đầu tư công, Luật quản lý nợ công…; tập trung thực hiện có hiệu quả các nghị quyết, kết luận của Quốc hội, Chính phủ về cơ cấu lại nền kinh tế, cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công…

Chính sách pháp luật về thuế, đặc biệt là các sắc thuế lớn như thuế TNDN, GTGT, TTĐB… cần tiếp tục được nghiên cứu sửa đổi, bổ sung theo hướng cơ cấu lại nguồn thu, đảm bảo bền vững trong thu NSNN. Cụ thể sau:

(i) Mở rộng cơ sở thu thuế GTGT: Việt Nam cần cân nhắc từng bước thu hẹp danh mục không thuộc diện chịu thuế GTGT, chuyển các mặt hàng chịu thuế 5% sang 10%, tiến tới áp dụng thuế suất thuế GTGT duy nhất.

(ii) Mở rộng cơ sở thu thuế TNDN và rà soát các hình thức ưu đãi thuế: Việc rà soát và điều chỉnh hợp lý các quy định ưu đãi thuế là cần thiết nhằm phát huy đúng hiệu quả của các chính sách ưu đãi, tránh ưu đãi không phù hợp, dàn trải, gây lãng phí nguồn lực, đồng thời đảm bảo công khai, minh bạch và tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng hơn giữa các doanh nghiệp mà không làm ảnh hưởng môi trường kinh doanh chung của Việt Nam.

(iii) Tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt: Ở Việt Nam, thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt còn tương đối thấp đối với một số mặt hàng không khuyến khích tiêu dùng (ví dụ như thuốc lá, rượu, bia). Từng bước mở rộng phạm vi áp dụng và tăng thuế suất thuế tiêu thụ đặc biệt đối với một số mặt hàng lựa chọn sẽ đem lại tác động tích cực đối với ngân

sách về huy động thu, đồng thời thay đổi thói quen của người tiêu dùng theo hướng giảm tiêu dùng các mặt hàng không có lợi cho sức khỏe và môi trường.

(iv) Mở rộng cơ sở thu thuế TNCN phù hợp với thông lệ quốc tế: Trong thời gian tới, chính sách thuế TNCN cần được điều chỉnh theo hướng mở rộng cơ sở thu thuế, điều chỉnh số lượng thuế suất phù hợp với thu nhập chịu thuế và đối tượng nộp thuế để nâng cao tính tuân thủ pháp luật, khuyến khích tổ chức hoạt động theo hình thức doanh nghiệp, tăng cường tính minh bạch và tạo thuận lợi cho công tác quản lý thuế.

3.2. Về chi ngân sách

Kiểm soát chặt chẽ chi tiêu, giảm dần bội chi.

(i) Cơ cấu lại các khoản chi ngân sách, cơ cấu lại nguồn vốn và vốn đầu tư, tăng tỷ lệ chi NSNN theo tốc độ tăng trưởng kinh tế và hiệu quả quản lý kinh tế. Ưu tiên tăng chi NSNN cho các mục tiêu chiến lược, mục tiêu xã hội trọng điểm, cho xây dựng cơ sở hạ tầng, cho phát triển nguồn lực, hỗ trợ sản xuất, kinh doanh những mặt hàng và lĩnh vực trọng điểm. Có chính sách đầu tư thích đáng và cơ chế tài chính phù hợp của các vùng kinh tế trọng điểm, làm động lực phát triển của cả nền kinh tế, từ đó tạo điều kiện đầu tư tốt hơn cho các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa và các địa phương nghèo, chậm phát triển.

(ii) Chính sách chi NSNN cần tuân thủ các nguyên tắc, tiêu chí và định mức phân bổ vốn NSNN cho chi thường xuyên, chi ĐTPT đảm bảo hiệu quả, công bằng, tiết kiệm, hạn chế lãng phí và chống thất thoát; Nâng cao hiệu quả chi ngân sách, từng bước thực hiện bố trí chi theo kết quả đầu ra, theo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ công việc. Tiết kiệm chi thường xuyên trên cơ sở quản lý chặt chẽ biên chế, tinh gọn bộ máy, tăng định mức chi sự nghiệp kinh tế, chi duy tu, bảo dưỡng...

(iii) Quy mô chi NSNN so với GDP cần được tính toán lại cho phù hợp. Cơ cấu chi ĐTPT khoảng 25-26% tổng chi; chi thường xuyên dưới 64%, ưu tiên bảo đảm chi trả nợ, chi dự trữ quốc gia, thực hiện cải cách tiền lương và chi an sinh xã hội.

(iv) Bội chi NSNN cần tính toán lại theo quy định của Luật NSNN năm 2015, bảo đảm thấp hơn 4% GDP, nhưng từ năm 2021 là 3% GDP tính theo tiêu chí mới (bao gồm cả TPCP và không bao gồm trả nợ gốc); phấn đấu bội chi NSNN giảm dần mỗi năm

khoảng 0,2% - 0,3% GDP; hướng tới cân bằng thu - chi NSNN; kiểm soát chặt chẽ bội chi và nợ của chính quyền địa phương.

Về phía các bộ, ngành, địa phương cần tiếp tục rà soát các vướng mắc trong cơ chế chính sách để tạo thuận lợi trong giải ngân các nguồn vốn đầu tư và hoàn thiện các thủ tục để thanh toán vốn. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, kiểm toán, giám sát việc chấp hành kỷ luật, kỷ cương trong quản lý đầu tư công.

Cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập cần được đẩy mạnh hoàn thiện, thực hiện cơ chế quản lý như doanh nghiệp đối với đơn vị sự nghiệp công lập có đủ điều kiện; cổ phần hóa các đơn vị sự nghiệp công có đủ điều kiện, trừ các bệnh viện, trường học; giải thể đơn vị sự nghiệp công lập hoạt động kém hiệu quả. Tiếp tục đẩy mạnh việc thực hiện chính sách "xã hội hóa" đầu tư trong một số lĩnh vực như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao để một mặt tăng thêm nguồn vốn đầu tư, mặt khác làm tăng tính cạnh tranh trong cung cấp sản phẩm dịch vụ thông qua việc khuyến khích các thành phần kinh tế tham gia phát triển, cung cấp dịch vụ công.

3.3. Về nợ công

Vốn vay cần được quản lý, sử dụng hiệu quả, chỉ vay trong khả năng trả nợ; kiểm soát chặt khoản vay của chính quyền địa phương, doanh nghiệp nhà nước; thực hiện đồng bộ các giải pháp quản lý nợ công, nhất là quản lý sử dụng có hiệu quả vốn vay, quản lý tốt nợ trung hạn và quỹ tích lũy trả nợ, quản lý và xử lý kịp thời rủi ro, tiếp tục cơ cấu lại các khoản vay; tăng cường quản lý các khoản vay mới, khoản vay có bảo lãnh của Chính phủ theo hướng siết chặt điều kiện cấp bảo lãnh, không mở rộng diện.

Thực hiện nghiêm việc vay bù đắp bội chi chỉ dành cho ĐTPT, không vay cho tiêu dùng thường xuyên. Nghiên cứu các kịch bản để có thể xử lý các tình huống xảy ra, đi đôi với việc kiểm soát chặt chẽ mức bội chi hàng năm và trần nợ công; duy trì mức trần nợ công không quá 65% GDP (sau năm 2020 không quá 62% GDP), nợ Chính phủ không quá 55% GDP, nợ nước ngoài không quá 50% GDP. Cơ cấu lại nợ công theo hướng kéo dài kỳ hạn, giảm áp lực trả nợ ngắn hạn và chi phí vay vốn, bảo đảm khả năng trả nợ và an ninh tài chính quốc gia.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lê Thị Mận, Mai Bình Dương (2017), "*Chính sách tài khóa với tăng trưởng kinh tế Việt Nam"*, Thị trường tài chính tiền tệ, Số 1+2/2017.

2. Nguyễn Viết Lợi (2018), "*Chính sách tài khóa năm 2017 và định hướng 2018*", Tạp chí Tài chính (tháng 2/2018).

3. Nguyễn Như Thăng, (2017), "*Chính sách tài khóa thúc đẩy tăng trưởng kinh tế năm 2017*", Tạp chí Quản lý ngân quỹ quốc gia số 175 (tháng 1/2017).

4. Barker, Buckle and Clair (2008), "*Roles of Fiscal Policy inNew Zealand"*,New ZealandTreasury Working Paper 08/02.

5. Bassetto, M., 2008. *Fiscal Theory of the Price Level,* The New Palgrave Dictionary of Economics.

MỘT SỐ VẤN ĐỀ ĐẶT RA NHẰM HOÀN THIỆN KHUNG PHÁP LÝ VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI ĐẦU TƯ CÔNG HIỆN NAY Ở VIỆT NAM

PGS, TS Trần Văn Giao

- Học viện hành chính quốc gia

Tóm tắt:

Hiện nay, vấn đề quản lý nhà nước đối với đầu tư công ở Việt nam đã đạt được một số kết quả nhất định. Để khắc phục những hạn chế, tồn tại về luật đầu tư công 2014 cần tiếp tục hoàn thiện hoàn thiện khung pháp lý về quản lý nhà nước đối với đầu tư công ở Việt nam là vô cùng cấp thiết và quan trọng.

Trên thế giới, khái niệm đầu tư công được xuất hiện rất sớm, nó gắn liền với khái niệm chi tiêu công của Chính phủ. Còn ở nước ta, các khái niệm này mới được xuất hiện trong những năm gần đây. Để nhận diện rõ bản chất và mục đích và phương thức quản lý đầu tư công, cần thiết phải làm rõ đầu tư công là gì? Nội dung quản lý Nhà nước về đầu tư công hiện nay ở Việt Nam cần bao quát những vấn đề gì? Trên cơ sở đó tiến tới xây dựng, ban hành Luật đầu tư công và hoàn thiện các quy định pháp lý về quản lý Nhà nước đối với đầu tư công trong giai đoạn tới ở Việt Nam.

1.1. Tổng quan về đầu tư công, quản lý Nhà nước về đầu tư công

1.1.1. Khái niệm và phân loại đầu tư công

1.1.1.1. Khái niệm đầu tư công

a. Một số quan niệm trên thế giới về đầu tư công

Chi tiêu chính phủ được các nhà kinh tế chia thành ba loại chính, gồm:

(1) Mua sắm chính phủ đối với hàng hóa và dịch vụ phục vụ cho những nhu cầu tiêu dùng trực tiếp của chính phủ;

2) Hoạt động chi tiêu mua hàng hóa và dịch vụ với mục đích tạo ra lợi ích trong tương lai, ví dụ như đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng hoặc đầu tư nghiên cứu phát triển, **được gọi chung là đầu tư công.**

(3) Hoạt động chi tiêu chính phủ không thực hiện thông qua việc mua hàng hóa, dịch vụ, thay vào đó là việc chi tiền của chính phúc lợi xã hội, được gọi chung là chi trả Chính phủ.

Theo kinh nghiệm của các nước OECD, đầu tư công tập trung vào các lĩnh vực chủ yếu sau:

- Úc: xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu (đường bộ, đường sắt, nhà ở, hệ thống giáo dục) …

- Áo: Cơ sở hạ tầng; hỗ trợ các chương trình đầu tư bằng các biện pháp về thuế; các chương trình việc làm mang tính vùng miền

- Canada: Đầu tư vào đường, cầu và giao thông công cộng, hệ thống nước sạch và chăm sóc y tế; đầu tư và nâng cấp nhà xã hội, hỗ trợ người mua nhà…

- Pháp: Chủ yếu đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực bưu chính, năng lượng và đường sắt; đầu tư cho quốc phòng, các lĩnh vực đầu tư trọng yếu.

b. Khái niệm đầu tư công ở Việt Nam

Hiện nay, ở Việt Nam chưa có văn bản chính thức nào quy định về khái niệm đầu tư công. Trên cơ sở các hoạt động thực tiễn về đầu tư công, có thể đưa ra một số khái niệm đầu tư công có nội hàm như sau:

- Quan niệm thứ nhất: coi đầu tư công là đầu tư của Nhà nước vào khu vực công. Đầu tư công là đầu tư vì mục tiêu của chính sách công hoặc phục vụ những lợi ích công cộng. Theo quan điểm này đầu tư công thỏa mãn 2 yếu tố:

- Chủ thể đầu tư: Nhà nước;

- Mục đích đầu tư: Vì lợi ích công cộng.

Quan điểm này chủ yếu nghiêng về yếu tố mục tiêu của đầu tư. Nếu một dự án được đầu tư bởi Nhà nước, bằng nguồn vốn của Nhà nước nhưng không vì mục đích công cộng thì không được coi là đầu tư công .

Quan niệm thứ hai: Đầu tư công là quá trình Nhà nước sử dụng nguồn vốn ngân sách nhà nước đầu tư vào phát triển kinh tế - xã hội. Quan điểm này lại khẳng định, đầu tư công phải thỏa mãn 3 yếu tố:

- Chủ thể đầu tư: Nhà nước;

- Nguồn vốn đầu tư: Từ ngân sách nhà nước;

- Mục đích đầu tư: Để phát triển kinh tế - xã hội.

Như vậy, mục đích và phạm vi của đầu tư công theo quan điểm này không chỉ đầu tư vì lợi ích công cộng mà có thể vì mục tiêu tìm kiếm lợi nhuận Nhà nước hoặc vì những lợi ích quốc gia khác như tạo việc làm, chuyển dịch cơ cấu kinh tế ... Đồng thời, quan niệm này xác định nguồn vốn để đầu tư công là ngân sách nhà nước.

Quan niệm thứ ba: đầu tư công là việc sử dụng vốn Nhà nước để đầu tư vào các chương trình, dự án phục vụ phát triển kinh tế - xã hội không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, hay nói cách khác là không vì mục tiêu kinh doanh.

Như vậy có thể nhận xét: Hiện nay ở Việt Nam, nhận thức về khái niệm đầu tư công được đồng nghĩa với khái niệm đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước, đầu tư công và đầu tư của nhà nước chỉ dựa trên một căn cứ duy nhất là sở hữu vốn (vốn thuộc sở hữu Nhà nước) chứ không căn cứ vào cơ sở khoa học về đầu tư công hiện nay của các nước phát triển trên thế giới. Đây chính là hạn chế cơ bản của nhận thức này, đặc biệt nó ảnh hưởng rất lớn đến việc hoàn thiện khung pháp lý quản lý Nhà nước về đầu tư công hiện nay ở Việt Nam.

c. Phân loại về đầu tư công

Việc phân loại về đầu tư công phải dựa trên các tiêu chí. Tùy thuộc vào các tiêu chí khác nhau có thể có các cách phân loại khác nhau.

1. Xét theo nguồn vốn, phân đầu tư công thành 04 loại:

- Đầu tư công sử dụng vốn ngân sách nhà nước

- Đầu tư công sử dụng vốn có nguồn gốc ngân sách

- Đầu tư công sử dụng nguồn vốn ODA

- Đầu tư công sử dụng vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước

- Đầu tư công sử dụng vốn vay có bảo lãnh của Chính phủ, chính quyền địa phương.

2. Xét theo tính chất của dự án, đầu tư công phân thành 02 loại:

- Đầu tư công theo dự án có xây dựng công trình

- Đầu tư công theo dự án không có xây dựng công trình

3. Xét theo phạm vi, mục tiêu đầu tư, đầu tư công bao gồm 02 loại:

- Là các hoạt động đầu tư vì mục tiêu lợi nhuận (kinh doanh)

- Đầu tư công vào các hoạt động không có khả năng hoàn vốn trực tiếp, vì mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội hơn là mục tiêu lợi nhuận…

1.1.2. Nội dung quản lý Nhà nước về đầu tư công

1.1.2.1.Khái niệm:

Quản lý Nhà nước về đầu tư công là sự tác động có chủ đích của các cơ quan chức năng trong bộ máy nhà nước nhằm xây dựng thể chế, tổ chức bộ máy điều hành, kiểm

tra, giám sát đối với việc đầu tư công nhằm đảm bảo đáp ứng ở mức cao nhất yêu cầu phát triển kinh tế xã hội và nhu cầu của nhân dân.

1.1.2.2. Các mục tiêu cơ bản của Quản lý Nhà nước về đầu tư công

Quản lý Nhà nước về đầu tư công phải nhằm đạt được các mục tiêu sau:

1. Xây dựng quy hoạch tổng thể về đầu tư công

2. Tổ chức bộ máy quản lý đầu tư công

3. Tổ chức quản lý, đánh giá việc thực hiện các dự án, công trình đầu tư công

4. Nghiên cứu việc cơ chế, chính sách nhằm huy động tối đa các nguồn lực xã hội trong đầu tư công

5. Kiểm tra,kiểm soát việc thực hiện các dự án, công trình đầu tư công

1.1.2.3. Nội dung quản lý Nhà nước về đầu tư công

Trên cở sở khái niệm, mục tiêu của Quản lý Nhà nước về đầu tư công, nội dung quản lý Nhà nước về đầu tư công bao gồm những vấn đề cơ bản sau:

- Xây dựng các văn bản về Quản lý Nhà nước về chính sách chế độ quản lý các mặt hoạt động về đầu tư công nhằm bảo đảm việc về đầu tư công phù hợp với tình hình thực tiễn của đát nước trong từng giai đoạn;

- Tổ chức tốt bộ máy quản lý các cơ quan Nhà nước và tư nhân có tham gia đầu tư công nhằm đáp ứng những yêu cầu của xã hội và nhân dân;

- Tăng cường công tác quản lý và kiểm tra giám sát các hoạt động của các cơ quan Nhà nước và tư nhân có tham gia đầu tư công nhằm phát hiện những sai sót và tồn tại để có thể chấn chỉnh và bổ sung sửa đổi các văn bản về Quản lý Nhà nước về chính sách chế độ quản lý các mặt hoạt động về đầu tư công;

- Đảm bảo hiệu quả kinh tế xã hội trong các hoạt động của các cơ quan Nhà nước và tư nhân có tham gia về đầu tư công, trong đó phải bảo đảm triệt để tiết kiệm các khoản chi tiêu công trong các cơ quan Nhà nước tham gia về đầu tư công nhằm tiết kiệm các khoản chi từ ngân sách Nhà nước.

- Cuối cùng việc Quản lý Nhà nước về đầu tư công phải bảo đảm thực hiện tốt nhất sự công bằng xã hội nhằm xây dựng một xã hội ngày càng tươi đẹp.

1.2. Thực trạng đầu tư công, khung pháp lý quản lý Nhà nước về đầu tư công giai đoạn sau khi có Luật đầu tư công năm 2014

1.2.1. Thực trạng đầu tư công

Theo số liệu của Bộ kế hoạch và đầu tư, cho đến ngày 26/5/2018 đã có:

- 26 Bộ, ngành báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 – 2020 và những khó khăn trong việc thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn;

- 27 tỉnh, thành phố báo cáo tình hình thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn giai đoạn 2016 – 2020 và những khó khăn trong việc thực hiện kế hoạch đầu tư công trung hạn;

Danh sách Bộ, ngành và địa phương đã báo cáo như sau:

DANH SÁCH CÁC BỘ, NGÀNH, ĐỊA PHƯƠNG BÁO CÁO THỰC HIỆN LUẬT ĐẦU TƯ CÔNG THEO LUẬT SỐ 49/2014/QH 13 VỀ ĐẦU TƯ CÔNG NGÀY 18/6/2014

CÁC BỘ NGÀNH	CÁC TỈNH
1. Bộ Công an	1. An Giang
2. Bộ Công thương	2. Bắc Kạn
3. Bộ Giáo dục và đào tạo	3. Bạc Liêu
4. Bộ Giao thông vận tải	4. Bình Dương
5. Bộ Khoa học và công nghệ	5. Cà Mau
6. Bộ Ngoại giao	6. Cần Thơ
7. Bộ NN & PTNT	7. Đà Nẵng
8. Bộ Quốc phòng	8. Điện Biên
9. Bộ Tài chính	9. Đồng Nai
10. Bộ Xây dựng	10. Hà Giang
11. Bộ Y tế	11. Hà Tĩnh
12. Đài truyền hình VN	12. Hải Phòng
13. Tập đoàn điện lực VN	13. Huế
14. Hội cự chiến binhVN	14. Hưng Yên
15. Hội Nhà báo VN	15. Kon Tum
16. Hội Nhà văn VN	16. Lai Châu
17. Hội Nông dân VN	17. Lào Cai
18. Học viện CTQG HCM	18. Nam Định
19. Kiểm toán nhà nước	19. Ninh Bình

20. Ngân hàng chính sách xã hội	20. Quảng Bình
21. Ngân hàng nông nghiệp VN	21. Quảng Nam
22. Tòa án nhân tối cao	22. Quảng Ngãi
23. Thanh tra Chính phủ	23. Quảng Ninh
24. Thông tấn xã VN	24. Quảng Trị
25. Uỷ ban dân tộc	25. Thái Bình
26. Viện hàn lâm Khoa học công nghệ	26. Tiền Giang
Cộng	27. Vĩnh Phúc

Trong công văn các Bộ, ngành và địa phương đã cáo cáo Chính phủ và Bộ kế hoạc & đầu tư đã làm rõ 2 vấn đề sau:

1. Tình hình thực hiện kế hoạch đầu công trung hạn giai đoạn 2016 – 2020

2. Những khó khăn của các Bộ, ngành và địa phương về thực hiện luật đầu tư công 2014 số: 49/2014/QH13- ngày 18 tháng 06 năm 2014 và những kiến nghị với Chính phủ và Bộ kế hoạc & đầu tư để tháo gỡ như:

+Đề xuất một số nội dung cần sửa đổi về mặt thể chế và giải pháp đẩy nhanh tiến độ giải ngân;

+Đề nghị sớm hoàn thiện khung pháp lý về đầu tư công, ban hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công, sửa đổi, sửa đổi các Nghị định của Chính phủ hướng dẫn thi hành Luật đầu tư công để thống nhất triển khai thực hiện…

1.2.2. Thực trạng khung pháp lý quản lý Nhà nước về đầu tư công

1.2.2.1. Khung pháp lý trong quản lý Nhà nước về đầu tư công ở các nước OECD

Để có thể thực hiện quản lý Nhà nước về đầu tư công, tất cả các quốc gia đêu rất chú ý xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý trong quản lý Nhà nước về đầu tư công. Theo kinh nghiệm của các nước OECD, việc xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý trong quản lý Nhà nước về đầu tư công vào các vấn đề sau:

- Úc: xây dựng Luật về đầu tư công và các chính sách hỗ trợ tài chính cho các dự án đầu tư công do Tư nhân đảm nhận, quỹ hưu trí, hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ; các dự án đào tạo.

- Áo: xây dựng Luật ngân sách Nhà nước trong đó có những điều khoản quy định chi tiết về đầu tư công và quản lý đầu tư công cho việc xây dựng các cơ sở hạ tầng; hỗ trợ các chương trình đầu tư bằng các biện pháp về thuế…

- Pháp: trong Luật về đầu tư công, Pháp rất chú trọng đến đầu tư vào doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực bưu chính, năng lượng và đường sắt đầu tư cho quốc phòng, các lĩnh vực đầu tư trọng yếu….

Tóm lại, *hầu hết các nước OECD đều tập trung xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý trong quản lý Nhà nước về đầu tư công vào các lĩnh vực*

1.2.2.2. Khung pháp lý trong quản lý Nhà nước về đầu tư công ở Việt Nam

a. Thực trạng khung pháp lý giai đoạn trước Luật đầu tư công năm 2014

Vì chưa có các quy định pháp lý về hoàn chỉnh trong lĩnh vực đầu tư công nên việc rà soát các quy định các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động đầu tư công hiện hành được phân chia theo thẩm quyền ban hành văn bản như:

1. Các văn bản do Quốc hội ban hành:

2. Các văn bản do Chính phủ ban hành:

Những tồn tại và hạn chế

1. Các quy định pháp luật thiếu ổn định, không nhất quán về chính sách

2. Nhiều vấn đề của đầu tư công còn bị bỏ ngỏ, chưa có hoặc chưa đủ các quy định pháp luật điều chỉnh

3. Các quy định pháp luật còn thiếu rõ ràng, chưa minh bạch

4. Các quy định pháp luật còn chồng chéo, mâu thuẫn

5. Các quy định pháp luật thiếu tính khả thi

6. Các quy định pháp luật chưa hợp lý

Một số nguyên nhân

1. Chưa nhận thức đầy đủ về đầu tư công do vậy chậm đổi mới thể chế, chính sách và tổ chức quản lý, đặc biệt là quản lý Nhà nước về đầu tư công.

2. Chưa có các quy định pháp lý về hoàn chỉnh trong lĩnh vực đầu tư công, đặc biệt là chưa xây đựng và ban hành Luật đầu tư công.

3. Trong nhiều năm gần đây nền kinh tế Việt Nam bị ảnh hưởng của khủng hoảng Tài chính thế giới, thiên tai diễn ra nhiều nơi.

b. Thực trạng khung pháp lý giai đoạn sau khi có Luật đầu tư công năm 2014

1. Đánh giá sơ bộ kết quả 3 năm thực hiện Luật Đầu tư công và các văn bản hướng dẫn kèm theo:

- Thành tựu:

+ Việc Quốc hội thông qua Luật số 49/2014/QH13 về đầu tư công khẳng định chủ trương, đường lối đúng đắn của Đảng và Nhà nước đối với công tác quản lý nhà nước về đầu tư công;

+ Luật Đầu tư công đã quán triệt và thể chế hóa các chủ trương, đường lối, chính sách của Đảng về cơ cấu lại nền kinh tế nói chung và cơ cấu lại đầu tư mà trọng tâm là cơ cấu lại đầu tư công.

+ Triển khai Luật Đầu tư công và các nghị định hướng dẫn thi hành đã ngăn ngừa được sự tùy tiện, chủ quan, duy ý chí trong việc quyết định chủ trương đầu tư; đã phân cấp mạnh mẽ cho các bộ, ngành trung ương và địa phương trong quyết định chủ trương đầu tư, quyết định đầu tư dự án, đi đôi các chế tài nâng cao trách nhiệm của người ra quyết định chủ trương đầu tư;

- Một số hạn chế và nguyên nhân:

Tuy nhiên, Luật Đầu tư công là một luật mới, ban hành lần đầu tiên trong lĩnh vực đầu tư công, có liên quan trực tiếp đến quyền lợi, lợi ích, quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của tất cả các bộ, ngành và địa phương. Do vậy, khó tránh khỏi những khó khăn do phải thực hiện những quy định mới, những vướng mắc về cách hiểu, cách làm cũng như còn một số nội dung cần phải nhìn nhận và hoàn thiện sau một thời gian triển khai thực hiện. (Trước khi ban hành Luật Đầu tư công, tổng số dự án đầu tư công của cả nước giai đoạn 2011-2015 là 29 nghìn dự án. Sau khi thực hiện Luật Đầu tư công, số dự án của giai đoạn 2016-2020 giảm xuống còn 11 nghìn dự án – nguồn BÁO CÁO Tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Đầu tư công (BC/BKHĐT tháng 12 năm 2017.

Nguyên nhân của những khó khăn, vướng mắc là do:

Qua công tác tổng hợp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư xin báo cáo Chính phủ 03 nhóm vấn đề vướng mắc chủ yếu như sau:

a) Nhóm vấn đề liên quan đến đối tượng dự án:

b) Nhóm vấn đề liên quan đến trình tự, thủ tục:

c) Nhóm vấn đề còn chưa thống nhất giữa các luật liên quan đến đầu tư công:

- Một số giải pháp nhằm hoàn thiện các khung pháp lý về quản lý Nhà nước về đầu tư công (trong thời gian chưa có Luật số 28/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch**)**

Để hạn chế những tồn tại của luật đầu từ công giai đoạn trước, Bộ kế hoạch và đầu tư đã có tờ trình Chính phủ đề nghị xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công (dự án Luật) 2014 (Số: 49/2014/QH13- ngày 18 tháng 06 năm 2014 đến cuối tháng 6 năm 2018 .

1. Sự cần thiết xây dựng luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư công (Luật số 28/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch)

2. Những thành tựu đã đạt được, hạn chế và nguyên nhân:

- Những thành tựu đã đạt được

Trên cơ sở luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư công,

qua thực tiễn triển khai thực hiện Luật Đầu tư công thời gian qua cho thấy: Quy định tại Luật cơ bản phù hợp với thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, quản lý đầu tư công nên đã phát huy được những tác động tích cực …

- Một số hạn chế và nguyên nhân:

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư công cũng đã bộc lộ một số tồn tại, hạn chế cần thiết phải sửa đổi, bổ sung để đảm bảo phù hợp với thực tế, tháo gỡ khó khăn cho bộ, ngành và địa phương.

1.3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện các khung pháp lý về quản lý Nhà nước về đầu tư công trong giai đoạn tới (*trước khi có luật* số 28/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch) *số 15/VBHN-VPQH ngày 29 tháng 6 năm 2018)*

1. Về mục đích, quan điểm:

Để hoàn thiện các khung pháp lý về quản lý Nhà nước về đầu tư công trong giai đoạn tới, việc xây dựng luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật đầu tư công ***(****Luật số 28/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch)* cần phải hoàn thiện những vấn đề sau:

- Xác địch rõ mục đích quan điểm xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công việc xây dựng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Đầu tư công

- Xác địch rõ phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng luật

2. Mục tiêu, nội dung của chính sách, giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản luật (Luật *số 15/VBHN-VPQH ngày 29 tháng 6 năm 2018* sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch)

Để bảo đảm mục tiêu, nội dung của chính sách, giải pháp thực hiện chính sách trong đề nghị xây dựng văn bản luật, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề nghi Quốc hội xem xét các vấn đề sau:

Nhóm vấn đề 1: Đảm bảo tính thống nhất giữa Luật Đầu tư công và các luật chuyên ngành có liên quan

1. Thống nhất giữa kế hoạch đầu tư công trung hạn theo Luật Đầu tư công và kế hoạch tài chính 05 năm theo Luật Ngân sách nhà nước và nâng cao chất lượng chuẩn bị dự án đưa vào kế hoạch đầu tư công trung hạn và hàng năm

2. Về thẩm quyền quyết định đầu tư dự án đầu tư công

3. Vấn đề thống nhất giữa Luật Đầu tư công và các luật chuyên ngành liên quan đến đất đai- môi trường

Nhóm vấn đề 2: Nâng cao hiệu quả công tác lập, thẩm định và quyết định chủ chương đầu tư, quyết định đầu tư, theo dõi- giám sát trong hoạt động đầu tư công

1. Quy định nội dung chuẩn bị Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi đối với dự án nhóm A và dự án quan trọng quốc gia trong Luật Đầu tư công

2. Về lập, thẩm định và tổng hợp kế hoạch đầu tư công trung hạn và hằng năm

3. Xây dựng hệ thống theo dõi- đánh giá, sổ tay hướng dẫn về thẩm định hiệu quả kinh tế - xã hội của dự án và CSDL về quản lý đầu tư công

4. Về thủ tục thẩm định "nguồn vốn và khả năng cân đối vốn" đối với các chương trình dự án đầu tư công và kế hoạch đầu tư công trung hạn

5. Về điều kiện được bố trí vốn kế hoạch đầu tư công trung hạn

Nhóm vấn đề 3: Giải quyết những vướng mắc phát sinh liên quan đến tiêu chí phân loại, thẩm quyền ra quyết định, các điều chỉnh đối với chương trình- dự án đầu tư công được các bộ, ban ngành và địa phương phản ánh.

1. Về xây dựng quy trình kế hoạch phù hợp với nguồn vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn từ nguồn thu để lại cho đầu tư nhưng chưa đưa vào cân đối ngân sách nhà nước

2. Về phân loại dự án đầu tư có cấu phần xây dựng

3. Về tiêu chí phân loại dự án nhóm A

4. Về thẩm quyền phê duyệt chủ trương đầu tư đối với các dự án đầu tư có sử dụng vốn ngân sách cấp tỉnh do cấp huyện, cấp xã quản lý.

5. Về nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng nhân dân các cấp

6. Về việc điều chỉnh dự án

7. Về việc điều chỉnh kế hoạch đầu tư công

8. Về việc kéo dài thời gian thực hiện và giải ngân vốn kế hoạch đầu tư công hằng năm

Các giải pháp để thực hiện dự án Luật số 28/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch**) và hướng tới ban hành luật đầu tư công mới**

Để triển khai tốt dự án Luật này cần phải:

1. Có sự chỉ đạo của các cấp ủy Đảng từ Trung ương xuống cơ sở, các cấp chính quyền; sự phối kết hợp chặt chẽ của các cơ quan, đoàn thể.

2**.** Đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến, hướng dẫn, giải thích quy định của Luật nhằm nâng cao ý thức của tổ chức, cá nhân; tăng sự đồng thuận, ủng hộ của nhân dân.

3. Cần có sự phối hợp chặt chẽ với các Bộ, ngành có liên quan để quy định các văn bản hướng dẫn trong quá trình thực hiện.

4. Cần có sự chuẩn bị và dự kiến nguồn lực, điều kiện đảm bảo cho việc thi hành dự án luật như:

a. Dự kiến nguồn lực

b. Điều kiện bảo đảm cho việc thi hành Luật

KẾT LUẬN:

Cần hoàn thiện khung pháp lý, trong đó đặc biệt quan trọng là sớm xây dựng và ban hành Luật đầu tư công và các chính sách nhất quán về đầu tư công để đạt những yêu cầu sau:

- Thống nhất nhận thức chung về đầu tư công, cung cấp các bằng chứng khoa học cho các nhà hoạch định chính sách, xây dựng pháp luật về đầu tư công. Trên cơ sở đó, từng bước xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật, chính sách trong lĩnh vực đầu tư công, cần làm rõ phạm vi, mục tiêu, nguồn vốn của đầu tư công.

- Giải quyết được các bất cập các vướng mắc về pháp luật, chính sách về đầu tư công để đảm bảo thống nhất và đồng bộ trong hệ thống pháp luật và chính sách về đầu tư công.

- Khung pháp lý phải đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước về đầu tư công nhằm tăng cường quản lý, giám sát, chống thất thoát và lãng phí trong đầu tư công, nâng cao chất lượng, hiệu quả của đầu tư công và nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Định hướng hoàn thiện các quy định pháp luật về đầu tư công theo hướng xây dựng và pháp điển hóa hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật thống nhất cả về hình thức và nội dung chính sách, nâng cao giá trị pháp lý cũng như hiệu lực, hiệu quả của các quy định pháp luật về đầu tư công./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2014), *Báo cáo tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Đầu tư công số 49/2014/QH13*, tháng 06 năm 2014

2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2017), *Báo cáo tổng kết, đánh giá tình hình thực hiện Luật Đầu tư công*, tháng 12 năm 2017.

3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Công văn số 2857/BKHĐT- TH ngày 4 tháng 5 năm 2018 về việc báo cáo khó khăn vướng mắc trong quá trình thực thi pháp luật về đầu tư công*;

4. Quốc hội (2014), *Luật đầu tư công số: 49/2014/QH13*, ngày 18 tháng 06 năm 2014.

5. Quốc hội (2018), *Luật số 28/2018/QH14 ngày 15 tháng 6 năm 2018 (Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của 11 Luật có liên quan đến quy hoạch) số 15/VBHN-VPQH ngày 29 tháng 6 năm 2018)*

6. Thủ tướng Chính phủ (2018), *Công văn số 552/TTg–KTTH ngày 24/04/2018 của Thủ tướng Chính phủ.*

7. Trần Văn Giao (2018), Một số vấn đề đặt ra về hoàn thiện khung pháp lý quản lý nhà nước đối với đầu tư công hiện nay ở Việt *Nam, Tạp chí kinh tế & phát triển, số 12/2018.*

ĐẦU TƯ CỦA TƯ NHÂN CHO LĨNH VỰC Y TẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XÃ HỘI CHỦ NGHĨA

PGS.TS Phạm Lê Tuấn

Nguyên Thứ trưởng Bộ Y tế

Sức khỏe là vốn quý nhất của mỗi con người và của toàn xã hội. Bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân là vấn đề luôn được Đảng, Quốc hội, Chính phủ quan tâm. Từ năm 1986, đất nước bước vào công cuộc Đổi mới, sự nghiệp bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân có điều kiện thuận lợi để phát triển nhưng cũng đứng trước nhiều mâu thuẫn và thách thức mới phải giải quyết. Đó là nhu cầu khám chữa bệnh và chăm sóc sức khỏe của nhân dân ngày càng tăng trong khi khả năng đáp ứng của y tế công lập còn hạn chế. Thu hút nguồn lực xã hội từ khu vực tư nhân là giải pháp tốt thúc đẩy ngành y tế phát triển, không những huy động được nguồn lực tài chính mà còn tận dụng kinh nghiệm, trình độ, mô hình quản lý, cung ứng dịch vụ của khu vực tư nhân để nhà nước và tư nhân cùng phối hợp để cung ứng các dịch vụ y tế và chăm sóc sức khỏe có chất lượng, đáp ứng nhu cầu và mong muốn của mọi người dân từ trung ương đến tuyến cơ sở.

Thực trạng đầu tư của tư nhân trong lĩnh vực y tế trong thời gian qua như thế nào? Lợi ích và tính tất yếu của đầu tư tư nhân như thế nào? Những khó khăn, vướng mắc gặp phải là gì? Cần có giải pháp gì để giải quyết những hạn chế, vướng mắc xảy ra? Bài viết này đề cập đến các vấn đề đó.

Từ khóa: xã hội hóa, y tế tư nhân, chăm sóc sức khỏe, kinh tế thị trường

1. Tổng quan các chính sách xã hội hóa và huy động đầu tư của tư nhân trong lĩnh vực y tế

Những năm đầu Đổi mới (từ 1980 đến 1995), Đảng đã chủ trương "*Phát triển các hoạt động y tế bằng khả năng của Nhà nước và của nhân dân*", "Phát triển bảo hiểm khám chữa bệnh, tăng ngân sách cho hoạt động khám chữa bệnh",[28] "đa dạng hoá các hình thức tổ chức chăm sóc sức khoẻ, trong đó y tế nhà nước là chủ đạo".[29] Các chủ trương này không chỉ tác động tích cực đến việc khôi phục và củng cố y tế cơ sở; tạo

[28] Văn kiện Đại hội lần thứ VII của Đảng (1992). NXB Chính trị quốc gia. HN, 1993.

[29] Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII)về "Những vấn đề cấp bách của sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân".Ngày 14/1/1993.

nguồn tài chính để duy trì và phát triển y tế trong những năm khó khăn, mà còn mở đầu cho những thay đổi lớn về cơ chế quản lý nói chung và cơ chế tài chính y tế diễn ra liên tục cho đến nay.

Năm 1996, Đại hội VIII của Đảng khẳng định: "Các vấn đề chính sách xã hội đều giải quyết theo tinh thần xã hội hoá. Nhà nước giữ vai trò nòng cốt đồng thời động viên mọi người dân, các doanh nghiệp, các tổ chức trong xã hội, các cá nhân và tổ chức nước ngoài cùng tham gia giải quyết những vấn đề xã hội". Bản chất của "xã hội hoá" là huy động các tiềm năng về nhân lực, vật lực, tài lực của toàn xã hội, trên cơ sở *đổi mới cơ chế quản lý, đa dạng hoá các hình thức hoạt động và các nguồn đầu tư, đổi mới vai trò và trách nhiệm của Nhà nước, xây dựng cộng đồng trách nhiệm của các tổ chức đảng, nhà nước, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức kinh tế, xã hội và nghề nghiệp*. Các chính sách xã hội hóa đã từng bước được điều chỉnh qua các văn bản chỉ đạo của Chính phủ từ 1997 đến nay (Nghị quyết 90/CP, ngày 21-8-1997, Nghị định 73/1999/NĐ-CP; Nghị quyết 05/2005/NQ-CP, ngày 18-4-2005, Nghị định 69/2008/NĐ-CP ngày 30/5/2008, Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006; Nghi định 85/2012/NĐ-CP ngày 15/10/2012), có ý nghĩa chiến lược, nhằm khắc phục những hạn chế của cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp, khai thác mọi tiềm năng của xã hội để phát triển, nhờ đó lĩnh vực y tế và chăm sóc sức khỏe đã có những bước phát triển mạnh mẽ.

2. Kinh tế thị trường và mối liên hệ với xã hội hóa trong lĩnh vực y tế

Trong kinh tế, chuyển đổi sang cơ chế thị trường là một yêu cầu khách quan, không thể tránh khỏi. Song cơ chế thị trường trong đó lợi nhuận được đặt lên hàng đầu đã ảnh hưởng không nhỏ đến sự vận hành nền y tế mà tính nhân đạo, công bằng lại là mục tiêu hàng đầu. Mặt khác, việc áp dụng cơ chế thị trường trong vận hành các hoạt động y tế đang được đặt ra như một câu hỏi lớn cần được giải đáp cả về lý luận và thực tiễn, mà không có một mô hình mẫu từ trước.

Sự phát triển kinh tế thị trường, công nghiệp hóa, đô thị hóa và hội nhập quốc tế, bên cạnh các mặt tích cực, cũng đang đặt ra những thách thức lớn về bảo đảm công bằng trong khám, chữa bệnh. Người có thu nhập cao đòi hỏi phải được thu hưởng "dịch vụ" y tế với chất lượng phục vụ cao hơn. Tình trạng chạy theo lợi nhuận và xu thế "thương mại hoá" các dịch vụ nói chung cũng sẽ làm cho nền y tế và cán bộ y tế bị chao đảo mạnh mẽ

trong định hướng giá trị giữa đồng tiền và "tính thanh cao" của nghề nghiệp và làm cho giá các dịch vụ y tế bị đẩy lên cao.

Chi phí cho chăm sóc sức khoẻ ngày càng lớn, trong khi về cơ bản nước ta vẫn còn là một nước nghèo, đầu tư cho công tác chăm sóc sức khoẻ còn thấp. Tạo ra nguồn tài chính để đáp ứng yêu cầu chăm sóc sức khỏe nhân dân trong điều kiện chi phí y tế đang có xu hướng gia tăng là một thách thức lớn đối với mỗi gia đình nói riêng và nền kinh tế quốc dân nói chung. Sự gia tăng chi phí y tế, một mặt, do tính đa dạng của chăm sóc sức khoẻ cho mọi đối tượng trong xã hội nói chung, mặt khác, là do sự đổi mới thường xuyên của các công nghệ, trang thiết bị y tế, xét nghiệm hiện đại, và sự xuất hiện các biệt dược nói riêng.

Kinh tế thị trường với các quy luật kinh tế chủ yếu của nó là quy luật cung cầu, quy luật giá trị, quy luật lợi ích, quy luật cạnh tranh cũng là môi trường hết sức quan trọng để phát triển ngành y tế.

- *Quy luật cung cầu:* do hoạt động trong nền kinh tế thị trường, ngành y tế cũng phải chịu tác động của quy luật cung cầu.

+ *Về cung:* Trong điều kiện nước ta hiện nay, khả năng cung cấp các dịch vụ y tế của hệ thống y tế còn rất thấp, chưa thể đáp ứng được yêu cầu ngày càng tăng của người dân. Ví dụ, theo khuyến cáo của WHO, số giường bệnh bình quân/1 vạn dân khoảng 39, nhưng hiện nay nước ta mới đạt 23,6 giường/1 vạn dân, dẫn đến quá tải, nằm ghép, chất lượng phục vụ chưa đáp ứng. Một thời gian dài, chúng ta duy trì hệ thống y tế nhà nước, chỉ có nhà nước đầu tư xây dựng các cơ sở y tế, trong khi ngân sách có hạn, dẫn đến khả năng cung rất hạn chế. Hiện nay, nhà nước đã có các chính sách khuyến khích các cơ sở y tế công lập tự chủ trong hoạt động dịch vụ nhằm phát huy tính chủ động, sáng tạo, sử dụng có hiệu quả nguồn nhân lực, cơ sở vật chất để mở rộng các hoạt động dịch vụ, tăng cung để đáp ứng nhu cầu ngày càng cao và đa dạng của người dân. Nhưng trên thực tế, nhiều bệnh viện công vẫn còn hoạt động mang tính "bao cấp", chưa có sự thông thoáng trong suy nghĩ, điều hành, chưa mạnh dạn trong việc huy động các nguồn vốn ngoài ngân sách để đầu tư mở rộng cơ sở, mua sắm trang thiết bị, tăng quy mô phục vụ. Về phát triển các cơ sở y tế ngoài công lập, mặc dù pháp luật đã quy định, Chính phủ đã ban hành

nhiều cơ chế chính sách[30] để khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư vào khu vực khám, chữa bệnh. Nhưng thực tế, việc thực hiện vẫn còn có nhiều khó khăn, vướng mắc, như: Đầu tư cho y tế cần vốn lớn, thời gian thu hồi vốn chậm, nhưng chính sách cụ thể như tín dụng đầu tư ưu đãi, hỗ trợ lãi suất sau đầu tư chưa phù hợp, lãi suất vay còn quá cao. Nhà nước đã có quy định giao đất có thu tiền sử dụng đất nhưng được miễn tiền sử dụng đất; và thuê đất nhưng được miễn thu tiền thuê đất trong thời hạn được giao đất, thuê đất, tuy nhiên việc bố trí "đất sạch" để các cơ sở y tế ngoài công lập đầu tư vẫn còn rất khó khăn. Mặt khác, chưa có sự bình đẳng, liên thông giữa các cơ sở công lập-ngoài công lập về chuyên môn nghiệp vụ, chuyển bệnh nhân, thanh toán cho người bệnh có thẻ BHYT. Các vấn đề về (i) phân hạng bệnh viện, (ii) thanh toán Bảo hiểm y tế, (iii) cơ chế hỗ trợ từ ngân sách nhà nước khi cơ sở y tế ngoài công lập khám, chữa bệnh cho các đối tượng do ngân sách nhà nước phải bảo đảm ... đang là các vấn đề bức xúc, cần phải giải quyết thì mới có thể khuyến khích khu vực ngoài công lập phát triển. Một vấn đề khó khăn nữa về tâm lý hiện nay là phải là "người nhà nước", nên các cơ sở y tế công lập chưa thu hút, đào tạo được nguồn nhân lực chất lượng cao, dẫn đến khối lượng dịch vụ cung cấp cho xã hội thấp.

+ *Về cầu:* Nhu cầu được chăm sóc, bảo vệ sức khoẻ của người dân ngày càng tăng, đặc biệt là các dịch vụ khám, chữa bệnh, vì dân số tăng, với tốc độ tăng tự nhiên khoảng 1,05%/năm (mỗi năm nước ta tăng thêm khoảng trên 1 triệu người), dẫn đến nhu cầu về y tế, trong đó có khám, chữa bệnh, ngày càng tăng. Cơ cấu dân số thay đổi, cùng với sự phát triển kinh tế xã hội, tuổi thọ ngày càng cao, cơ cấu dân số thay đổi, số người cao tuổi có xu hướng tăng, các đối tượng này có nhu cầu khám, chữa bệnh lớn hơn, dẫn đến nhu cầu dịch vụ chăm sóc sức khoẻ tăng. Số liệu tại Mỹ cho thấy chỉ có 14% dân số trên 65 tuổi nhưng đã sử dụng hết 43% tổng chi cho y tế, ở Nhật Bản là 17% dân số trên 65 tuổi đã sử dụng gần 40% chi phí y tế, từ sau 2010 là 50% ... Cơ cấu bệnh tật cũng thay đổi, trước đây chủ yếu là những bệnh nhiễm trùng, chi phí thấp, với việc thực hiện tốt chương trình tiêm chủng mở rộng, các bệnh nhiễm trùng có xu hướng giảm nhưng lại xuất hiện nhiều bệnh mới, bệnh của các nước phát triển như ung thư, đái tháo đường, tim mạch. Kỹ thuật y tế ngày càng phát triển, Việt Nam lại thừa hưởng được các thành quả tiến bộ của nền y học thế giới, rất nhiều loại trang thiết bị hiện đại đã được sử dụng, đặc biệt là các

[30] Luật doanh nghiệp; Pháp lệnh hành nghề y dược tư nhân, Luật khám bệnh, chữa bệnh, Nghị định 53/2006/NĐ-CP, Nghị định 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ về chính sách khuyến khích các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập, trong đó có các cơ sở y tế.

thiết bị chẩn đoán, xét nghiệm, các loại thuốc đặc trị. Người dân được khám, phát hiện ra bệnh tật nên có nhu cầu điều trị cao, các dịch vụ dự phòng như tiêm, uống vắc xin phòng bệnh cũng phát triển. Trình độ dân trí ngày càng cao, giao thông thuận lợi, phương tiện thông tin truyền thông về sức khoẻ ngày càng nhiều, người dân có điều kiện tiếp cận các dịch vụ y tế hơn nên xuất hiện nhiều nhu cầu khám và điều trị so với thời gian trước đây.

Như vậy, trong giai đoạn này, ngành y tế có một mâu thuẫn lớn là cung thấp hơn cầu, dẫn đến tình trạng quá tải của các bệnh viện, chất lượng khám chữa bệnh bị giảm sút, hiệu quả hoạt động của hệ thống y tế chưa cao. Tuy nhiên, xét theo quan điểm của cơ chế thị trường, cầu cao hơn cung sẽ kích thích cung phát triển nếu có lợi, do đó cần phải có các chính sách để khuyến khích tăng cung nhằm đáp ứng nhu cầu chăm sóc sức khoẻ của người dân. Trong khi ngân sách nhà nước có hạn thì chúng ta phải có những giải pháp để khuyến khích y tế ngoài công lập phát triển, phải có cơ chế chính sách để liên thông – hợp tác giữa hai hệ thống "công lập" và "ngoài công lập" nhằm đáp ứng nhu cầu khám, chữa bệnh cho nhân dân.

- *Quy luật giá trị* có ý nghĩa hết sức quan trọng: giá cả phải phù hợp với giá trị. Hiện nay giá dịch vụ y tế đang mới chỉ tính 4/7 yếu tố chi phí, dẫn đến không hấp dẫn và chưa có cơ chế thích hợp để tăng cung các dịch vụ y tế.

Tuy nhiên các dịch vụ y tế chỉ phù hợp với quy luật giá trị đối với cung, giá cao cung tăng và ngược lại. Còn đối với cầu thì hầu như không tác động, hoặc tác động với mức thấp do nếu mức viện phí cao, người bệnh vẫn phải sử dụng các dịch vụ, đặc biệt là các dịch vụ khám, chữa bệnh vì liên quan đến sức khoẻ, đến cuộc sống của họ, đến tinh thần tương trợ của người Việt Nam. Hiện nay, cơ quan Bảo hiểm xã hội cũng chỉ thanh toán cho bệnh viện theo mức giá 4/7 yếu tố chi phí đối với người bệnh BHYT, mức thanh toán thấp dẫn đến bệnh viện không mặn mà với BHYT, do giá cả chưa phù hợp với giá trị, với chi phí mà bệnh viện đã bỏ ra, trong khi người dân vẫn trả giá cao thông qua phí ngầm.

Giá cả phù hợp giá trị thì chất lượng sẽ cao, nhưng hiện nay, giá dịch vụ y tế mới chỉ tính và thu một phần các chi phí trực tiếp như thuốc, máu, dịch truyền, vật tư hoá chất. Để chi phí cho một dịch vụ y tế, nhà nước bao cấp một phần thông qua ngân sách cấp cho bệnh viện, người bệnh (cơ quan BHXH đối với người có thẻ BHYT) chi trả một phần cho bệnh viện. Dẫn đến chất lượng của các dịch vụ y tế không cao do bệnh viện vẫn

có thể dựa vào ngân sách để hoạt động, chưa thực sự coi người bệnh – cơ quan bảo hiểm xã hội là "khách hàng" của mình.

Quy luật giá trị cho thấy giá cả do thị trường quyết định, nhưng liệu quy luật này có thế áp dụng đối với các dịch vụ y tế hay không? Thực tế đối với các dịch vụ y tế, nhà nước đang là người định giá, trong khi các bệnh viện đang có xu hướng gia tăng việc cung cấp các dịch vụ có mức thu cao và có lợi, như các dịch vụ chẩn đoán hình ảnh, xét nghiệm; hạn chế cung cấp các dịch vụ có giá thấp, không có lợi.

Do đó, để phù hợp với nền KTTT, bắt buộc chúng ta phải thực hiện "tính đúng, tính đủ" giá dịch vụ y tế, để "giá cả phù hợp với giá trị", đồng thời phải minh bạch và kiểm soát tốt giá dịch vụ y tế, điều chỉnh giá "linh hoạt" để phù hợp với từng giai đoạn và mục tiêu quản lý của nhà nước.

- *Quy luật lợi ích:* Hoạt động y tế mà cụ thể là hoạt động khám, chữa bệnh nằm trong mối liên hệ giữa bệnh viện – người bệnh đối với người nộp viện phí; giữa bệnh viện – người bệnh – cơ quan bảo hiểm xã hội đối với người bệnh có thẻ bảo hiểm y tế. Theo quan điểm cung ứng và sử dụng dịch vụ y tế thì người bệnh – cơ quan bảo hiểm y tế là người sử dụng và mua dịch vụ y tế của bệnh viện; bệnh viện là nơi cung ứng dịch vụ y tế. Do vậy để nâng cao chất lượng dịch vụ thì cơ sở y tế phải thực sự coi người bệnh/cơ quan bảo hiểm y tế là khách hàng. Mặt khác, quan điểm hoạt động y tế hiện nay là hoạt động có lợi nhuận hay không lợi nhuận vẫn chưa rõ ràng, cần phân biệt y tế tư vì lợi nhuận, hoạt động vì mục tiêu lợi nhuận, và hoạt động y tế của các tổ chức tư nhân không vì lợi nhuận như các tổ chức từ thiện trong và ngoài nước, các tổ chức hỗ trợ nhau tại cộng đồng. Nên để khuyến khích các thành phần kinh tế đầu tư cho y tế thì cần phải làm rõ quan điểm này và cũng nên coi đây là hoạt động có lợi nhuận, nhất là đối với khu vực y tế tư nhân thành lập và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

- *Quy luật cạnh tranh:* Cạnh tranh là môi trường và động lực thúc đẩy sản xuất phát triển, thúc đẩy tăng năng suất lao động và tăng hiệu quả của sản xuất. Đối dịch vụ y tế dự phòng, là những loại dịch vụ cung cấp chung cho toàn xã hội, tính cạnh tranh không cao; đối với dịch vụ khám, chữa bệnh cũng có đặc thù là đơn lẻ, không sản xuất hàng loạt như các hàng hoá và loại dịch vụ khác, người cung cấp dịch vụ đồng thời chỉ định việc sử dụng dịch vụ do vậy tính cạnh tranh cũng chưa cao, là loại sản phẩm không thể dùng thử nên việc cạnh tranh chủ yếu là ở chất lượng dịch vụ và thương hiệu... Để bảo đảm hiệu

suất cao của cả hệ thống y tế và yêu cầu chăm sóc liên tục, cạnh tranh nhất thiết phải phải đi đôi với phối hợp, lồng ghép của các cơ sở và các tuyến y tế, cả công lập và ngoài công lập. Cơ chế nào để thực hiện được nguyên lý này vẫn đang là vấn đề cần được giải đáp.

- *Vai trò của nhà nước trong cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa:* Trong nền kinh tế thị trường, vai trò của Nhà nước không giảm mà còn phải ngày càng tăng lên đối với một số lĩnh vực, nhất là lĩnh vực liên quan đến an sinh xã hội như giáo dục và y tế. Đối với ngành y tế, nhà nước phải: (i) xây dựng hệ thống pháp luật và các cơ chế điều tiết cung và cầu trong y tế, tăng cường cung cấp các dịch vụ y tế dự phòng, xác định các dịch vụ, đối tượng khám, chữa bệnh mà nhà nước phải đảm bảo, còn lại để thị trường quyết định trên cơ sở định hướng mục tiêu phát triển của ngành y tế và các cơ chế kiểm soát; (ii) tác động đến phân bổ các nguồn lực để khuyến khích cung, cầu; (iii) quy hoạch và tổ chức thu hút các nguồn đầu tư về kết cấu hạ tầng mà ở đây là các cơ sở y tế; (iv) Điều tiết và định hướng sử dụng dịch vụ thông qua giá dịch vụ y tế. Đối với những dịch vụ nhà nước không khuyến khích tiêu dùng có thể điều tiết bằng giá cả, sử dụng giá dịch vụ y tế một cách linh hoạt, sử dụng việc trợ cấp ngân sách để điều chỉnh cung, cầu nhằm mục tiêu cân bằng cung - cầu trong phạm vi cả nước cũng như các vùng, các tuyến y tế.

3. Thực trạng sự tham gia của khu vực tư nhân trong lĩnh vực y tế

3.1 Phát triển các cơ sở y tế ngoài công lập:

Cơ sở pháp lý cho phép thành lập các cơ sở y tế ngoài công lập và hành nghề y dược tư nhân được quy định trong Luật Bảo vệ sức khoẻ nhân dân (1989); Pháp lệnh về hành nghề y, dược tư nhân (1993) và Pháp lệnh về hành nghề y, dược tư nhân (2003), sau này là Luật khám bệnh, chữa bệnh (2009). *Các loại hình y dược tư nhân hoạt động theo pháp luật là bộ phận cấu thành của hệ thống y tế*,[31] vì vậy khu vực tư nhân đã được quy hoạch và quản lý chung trong cả hệ thống y tế. Theo Quy hoạch phát triển mạng lưới khám chữa bệnh[32], đến năm 2020, số giường bệnh tư nhân sẽ chiếm khoảng 20% tổng số giường bệnh (khoảng 5 giường bệnh tư nhân/10.000 dân).

[31] Nghị quyết 46-NQ/TW, ngày 23-2-2005, của Bộ Chính trị "Về công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khoẻ nhân dân trong tình hình mới".

[32] Quyết định số 30/2008/QĐ-TTg Phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng lưới khám, chữa bệnh đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020.

Những năm gần đây y tế tư nhân ở Việt Nam phát triển nhanh. Theo báo cáo của các Sở Y tế, trên toàn quốc đã cấp chứng chỉ hành nghề (CCHN) cho 363.407 người hành nghề, trong đó có 77.968 người hành nghề tư nhân và cấp giấy phép hoạt động (GPHĐ) cho 49.984 cơ sở khám bệnh, chữa bệnh (KBCB) bao gồm 37.600 cơ sở tư nhân (trong đó có 250 bệnh viện tư nhân với 16.596 giường bệnh)[33].

Hiện nay hệ thống y tế tư nhân đã và đang song hành cùng hệ thống y tế công lập góp phần chăm sóc và bảo vệ sức khỏe của nhân dân trong tình hình mới. Một số bệnh viện tư nhân đã đầu tư trang thiết bị hiện đại, thực hiện nhiều kỹ thuật cao như phẫu thuật tim hở, can thiệp mạch vành, phẫu thuật nội soi, mổ đục thủy tinh thể bằng phương pháp phaco, điều trị rối loạn tật khúc xạ bằng phương pháp Lasik, thụ tinh trong ống nghiệm. Các cơ sở KBCB tư nhân đã góp phần quan trọng trong việc giảm tải cho các cơ sở y tế công lập, tạo điều kiện thuận lợi trong việc cung cấp dịch vụ y tế cho người dân.

Tuy nhiên, bên cạnh các đóng góp tích cực của hệ thống y tế tư nhân, hiện nay qua báo cáo của các Sở Y tế và báo cáo thanh tra, kiểm tra của Bộ Y tế cho thấy các cơ sở khám bệnh, chữa bệnh tư nhân đặc biệt là các phòng khám tư nhân vẫn còn một số tồn tại, sai phạm như: hành nghề khi chưa có chứng chỉ hành nghề, hành nghề vượt quá phạm vi hoạt động chuyên môn cho phép, sử dụng thuốc chưa đúng quy định,…

3.2 Huy động các nguồn lực tư nhân để đầu tư phát triển các cơ sở y tế công lập theo hình thức liên doanh, liên kết:

Từ năm 2015, Bộ Y tế đã ban hành Thông tư số 15/2007/TT-BYT hướng dẫn thực hiện quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về việc sử dụng tài sản để liên doanh, liên kết, hoặc góp vốn liên doanh để mua sắm trang thiết bị phục vụ hoạt động dịch vụ của các cơ sở y tế công lập. Hiện nay, việc thực hiện tuân thủ theo Luật Quản lý, sử dụng tài sản công ngày 21/6/2017; Nghị định 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 quy định chi tiết một số điều của Luật quản lý, sử dụng tài sản công; Thông tư 144/2017/TT-BTC ngày 29/12/2017 của Bộ Tài chính hướng dẫn một số nội dung của Nghị định số 151/2017/NĐ-CP; trong đó đã quy định thẩm quyền quyết định và hướng dẫn cụ thể các trường hợp được thuê tài sản, sử dụng tài sản công vào mục đích liên doanh, liên kết.

[33] Cục quản lý khám chữa bệnh- Bộ Y tế. Báo cáo tổng kết công tác năm 2018.

Trong thời gian qua, hoạt động liên doanh, liên kết dưới hình thức xã hội hóa tại nhiều bệnh viện công đã mang lại kết quả tích cực, đáp ứng việc đổi mới trang bị kỹ thuật y tế trong hoàn cảnh kinh phí Nhà nước chưa cung cấp đủ. Đối với các bệnh viện công, việc xã hội hóa, liên doanh, liên kết đã đạt được một số kết quả tích cực như phát triển kỹ thuật; trang bị được nhiều loại thiết bị hiện đại, như hệ thống PET.CT, CT-Scanner các loại (có cả loại 256, 128 lớp cắt), hệ thống cộng hưởng từ (MRI), máy gia tốc tuyến tính, các thiết bị tán sỏi ngoài cơ thể, mổ Phaco, siêu âm màu, máy xét nghiệm các loại... Người dân, trong đó có cả người nghèo, cận nghèo, trẻ em, đối tượng chính sách xã hội cũng được hưởng lợi vì được sử dụng các dịch vụ này, kể cả dịch vụ kỹ thuật cao, chi phí lớn và được BHYT thanh toán. Nhận thức của các đơn vị trong việc huy động vốn để có trang thiết bị phục vụ chuyên môn được thay đổi, không chỉ trông chờ vào nguồn ngân sách nhà nước. Nhu cầu khám, chữa bệnh đa dạng của các tầng lớp nhân dân, nhất là các đối tượng có khả năng chi trả, từng bước đáp ứng, hạn chế người bệnh phải đi khám, chữa bệnh ở nước ngoài. Một số bệnh viện có một số phòng được trang bị đầy đủ tiện nghi, đáp ứng nhu cầu điều trị cho một số đối tượng có thẻ bảo hiểm y tế tư nhân.

Tuy nhiên, có nhiều vấn đề cần được xem xét, đánh giá nhằm hạn chế các mặt tiêu cực như lạm dụng dịch vụ, làm tăng chi phí cho người bệnh và gây lãng phí xã hội. Việc tiếp cận vốn vay phi lợi nhuận từ vốn kích cầu và các tổ chức cho vay phi lợi nhuận khác để bổ sung cho sự thiếu hụt về tài chính còn rất hạn chế.

3.3. Huy động sự tham gia của tư nhân đầu tư trong y tế thông qua hình thức đối tác công tư (PPP):

Tăng cường thu hút các dự án đầu tư theo hình thức hợp tác công-tư (PPP) theo Nghị định số 15/2015/NĐ-CP ngày 14/2/2015 nay là Nghị định số 63/2018/NĐ-CP ngày 4/5/2018 của Chính phủ về đầu tư theo hình thức PPP. Bộ Y tế đang xây dựng Thông tư hướng dẫn về thực hiện PPP trong ngành y tế; đồng thời nghiên cứu, xây dựng các mô hình đầu tư theo hình thức PPP trong lĩnh vực y tế phù hợp với điều kiện Việt Nam.

Hiện Bộ Y tế đã có chủ trương cho một số đơn vị triển khai dự án đầu tư theo hình thức hợp tác công tư như: Dự án Trung tâm Chẩn đoán và Điều trị Kỹ thuật Cao BV Chợ Rẫy, Dự án xây dựng ký túc xá ĐH Y Dược Hải Phòng, Dự án xây dựng ký túc xá ĐH Y Dược TP Hồ Chí Minh, đầu tư theo hình thức BT để xây dựng trụ sở mới của ĐH Y tế Công cộng; đầu tư theo hình thức hợp tác kinh doanh (BCC) giữa BV Chợ Rẫy với Đại

học Phúc lợi Nhật Bản để triển khai hoạt động kiểm tra sức khỏe theo mô hình tiên tiến của Nhật Bản…. Tại các địa phương, một số cơ sở y tế công hợp tác với các nhà đầu tư để đầu tư xây dựng cơ sở khám chữa bệnh, cơ sở y tế công và nhà đầu tư cùng quản lý như BV Đa khoa Đồng Nai; BV Đa khoa tỉnh Tiền Giang, BV Đa khoa Hữu nghị Nghệ An...

Ngoài ra, thực hiện Nghị quyết 93/NQ-CP ngày 15/12/2014 của Chính phủ, Bộ Y tế đã ký thỏa thuận tín dụng với 4 ngân hàng thương mại (BIDV, Viettinbank, VIB, Vietcombank) để các nhà đầu tư trong lĩnh vực y tế vay vốn với lãi suất ưu đãi hơn lãi suất vay thông thường.

Bên cạnh phối hợp công tư để phát triển các bệnh viện, cơ sở y tế tuyến trên, khu vực tư nhân còn tham gia đầu tư cho y tế cơ sở theo hình thức PPP, tiêu biểu là một số dự án thực hiện tại Tp. Hồ Chí Minh, tỉnh Quảng Nam. Mục tiêu của các dự án này là trên cơ sở trạm y tế sẵn có, nhà đầu tư cải tạo, cơ sở vật chất, dầu tư trang thiết bị và nhân lực để xây dựng mô hình chăm sóc sức khỏe hiện đại kiểu mẫu, lấy bệnh nhân làm trung tâm với những dịch vụ chất lượng, phát huy mô hình bác sỹ gia đình, tăng cường hoạt động theo dõi tầm soát sức khỏe và phòng bệnh với việc áp dụng các công nghệ tiên tiến, trang thiết bị hiện đại, đẩy mạnh công tác khám chữa bệnh ban đầu, trở thành tuyến kế cận giảm tải cho các tuyến trên. Bước đầu, đã thu hút được lượng người dân đến khám chữa bệnh, thực hiện các dịch vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu. Đây là mô hình có nhiều triển vọng và hứa hẹn thu hút thêm nhiều nhà đầu tư tư nhân tham gia.

Mặc dù có nhiều tiến bộ, thực hiện chủ trương thu hút tư nhân đầu tư vào lĩnh vực y tế theo hình thức PPP còn gặp nhiều khó khăn, bất cập như: thiếu quy định pháp lý cụ thể, nguồn nhân lực y tế đang còn thiếu và yếu, các quy định về tự chủ chưa hoàn thiện... Đặc biệt là về nhân lực làm công tác PPP, hiện còn thiếu chuyên gia, cán bộ có kinh nghiệm làm công tác PPP. Cơ chế giá dịch vụ y tế, chi trả bảo hiểm y tế còn hạn chế, tỷ lệ tham gia bảo hiểm y tế còn thấp, người dân vào khu vực do tư nhân đầu tư thường phải trả phần chênh lệch nên lượng người sử dụng dịch vụ tại các cơ sở này cũng hạn chế. Các mô hình hợp tác công tư mới chủ yếu tập trung trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, đầu tư bệnh viện trong khi các mô hình hợp tác trong cung ứng dịch vụ, chăm sóc sức khỏe ban đầu và y tế cơ sở còn chưa nhiều.

4. Kết luận và khuyến nghị

4.1. Kết luận:

- Huy động sự tham gia của tư nhân trong lĩnh vực y tế là yêu cầu tất yếu khách quan của quá trình phát triển ngành y tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Đầu tư của tư nhân trong lĩnh vực y tế hiện nay được thực hiện dưới 3 hình thức (i) phát triển cơ sở hành nghề y tế tư nhân độc lập, (i) xã hội hóa theo hình thức liên doanh, liên kết; (iii) đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP).

- Thực tiễn cho thấy, khu vực tư nhân đã góp phần rất tích cực để phát triển hệ thống y tế. Các cơ sở y tế tư nhân hoạt động đã tạo điều kiện cho người dân không phải đi xa, khỏi phải chờ đợi lâu, tiết kiệm được thời gian và người bệnh được quyền lựa chọn nơi mình tin tưởng, được đón tiếp niềm nở, ân cần hơn. Do sự phát triển của YTTN đã bước đầu tác động đến các cơ sở y tế công, tạo sự cạnh tranh lành mạnh về chất lượng phục vụ, thái độ chăm sóc và phục vụ người bệnh.

- Thông qua việc thực hiện xã hội hoá, đầu tư theo hình thức PPP, các bệnh viện, cơ sở y tế có thêm hạ tầng, cơ sở vật chất, trang thiết bị y tế hiện đại, phát triển được các kỹ thuật mới, đặc biệt là một số bệnh viện mới được đầu tư xây dựng đồng bộ, hiện đại, đội ngũ cán bộ y tế được nâng cao trình độ chuyên môn. Các bệnh viện đã cung ứng nhiều dịch vụ y tế kỹ thuật cao và người bệnh đang được hưởng lợi từ các dịch vụ y tế này mang lại. Nhiều kỹ thuật y tế trước đây chỉ có thể thực hiện ở nước ngoài với chi phí rất cao, thì nay, Việt Nam đã có thể thực hiện được với chi phí hợp lý mà nhiều bệnh nhân có điều kiện có thể chi trả được: ghép gan, phẫu thuật tạo hình, thụ tinh trong ống nghiệm,...

4.2. Một số khuyến nghị:

- Thống nhất quan niệm và và cách ứng xử đối với y tế tư nhân. Xóa bỏ tư tưởng phân biệt đối xử giữa công và tư. Phải coi các cơ sở tư là một bộ phận của hệ thống y tế.

- Nghiên cứu quy hoạch phát triển các lĩnh vực mà Nhà nước bắt buộc phải đầu tư và vận hành; các lĩnh vực và địa bàn Nhà nước có thể để tư nhân đảm nhiệm đầu tư và cung cấp dịch vụ công.

- Tăng cường quản lý nhà nước về y tế tư nhân: Thiết lập, duy trì hệ thống chuyển tuyến và báo cáo của hệ thống tư nhân và hệ thống nhà nước; Tăng cường nhân lực bộ máy quản lý hành nghề y tế tư nhân.

- Hoàn thiện cơ chế hỗ trợ xã hội hóa trong lĩnh vực y tế đặc biệt là trong việc hỗ trợ về đất đai, huy động vốn, chính sách thuế

- Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý về chính sách tự chủ, liên doanh, liên kết, hình thức hợp tác đối tác công tư (PPP) để tư nhân tham gia đầu tư mạnh mẽ hơn trong lĩnh vực y tế.

Tài liệu tham khảo

1. Văn kiện Đại hội lần thứ VII của Đảng (1992). NXB Chính trị quốc gia. HN, 1993.
2. Nghị quyết Hội nghị lần thứ tư Ban chấp hành Trung ương Đảng (khóa VII)về "Những vấn đề cấp bách của sự nghiệp chăm sóc và bảo vệ sức khoẻ nhân dân".Ngày 14/1/1993.
3. Nghị quyết 46-NQ/TW, ngày 23-2-2005, của Bộ Chính trị "Về công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khoẻ nhân dân trong tình hình mới".
4. Quyết định số 30/2008/QĐ-TTg Phê duyệt Quy hoạch phát triển mạng lưới khám, chữa bệnh đến năm 2010 và tầm nhìn đến năm 2020.
5. Cục quản lý khám chữa bệnh- Bộ Y tế. Báo cáo tổng kết công tác năm 2018.
6. Luật doanh nghiệp; Pháp lệnh hành nghề y dược tư nhân, Luật khám bệnh, chữa bệnh, Nghị định 53/2006/NĐ-CP, Nghị định 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ về chính sách khuyến khích các cơ sở cung ứng dịch vụ ngoài công lập, trong đó có các cơ sở y tế.

HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH THÚC ĐẨY XÃ HỘI HÓA GIÁO DỤC ĐẠI HỌC Ở VIỆT NAM

TS. Phạm Thị Thanh Vân

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt

Xã hội hóa là một chủ trương lớn mang tính chiến lược của Đảng và Nhà nước trong quản lý xã hội. Sau hơn 20 năm thực hiện Nghị quyết số 90/CP ngày 21 tháng 8 năm 1997 của Thủ tướng Chính phủ về phương hướng và chủ trương xã hội hóa các hoạt động giáo dục, y tế, văn hóa, công tác xã hội hóa giáo dục trong đó có xã hội hóa giáo dục đại học đã đạt được những kết quả quan trọng, bước đầu đã khai thác được tiềm năng và nguồn lực của xã hội đầu tư cho giáo dục đại học, góp phần nâng cao chất lượng nguồn nhân lực phục vụ sự nghiệp công nghiệp hóa - hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện xã hội hóa giáo dục đại học đã bộc lộ những hạn chế bất cập, biểu hiện rõ nét nhất đó là tốc độ xã hội hóa còn chậm, chưa tương xứng với tiềm năng và kết quả đạt được còn rất thấp so với chỉ tiêu đề ra. Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên, trong đó có nguyên nhân do một số chính sách, giải pháp tài chính đã lạc hậu, thiếu đồng bộ đang là rào cản cho tiến trình thực hiện xã hội hóa giáo dục đại học. Do đó, bài viết tập trung phân tích việc thực hiện chính sách tài chính đối với việc thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học ở Việt Nam nhằm đánh giá thực trạng để từ đó đưa ra các hàm ý chính sách, giải pháp tài chính góp phần thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học ở Việt Nam trong thời gian tới.

1. Xã hội hóa giáo dục đại học và các chính sách tài chính đối với việc thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học

Xã hội hóa giáo dục đại học về căn bản là các biện pháp thu hút sự đóng góp các nguồn lực xã hội vào hệ thống giáo dục đại học, một bậc học cao nhất trong hệ thống giáo dục quốc dân. Việc đẩy mạnh phát triển hệ thống giáo dục đại học nhằm đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao cho xã hội có ý nghĩa quyết định sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Vì vậy, chăm lo phát triển giáo dục đại học là trách nhiệm của toàn xã hội, từng địa phương, từng doanh nghiệp có trách nhiệm chăm lo giáo dục đại học đảm bảo nguồn nhân lực cho địa phương mình, cho doanh nghiệp mình. Huy động mọi nguồn lực của xã hội để phát triển giáo dục đại học là một nội dung quan trọng của

xã hội hóa. Theo tinh thần đó, những lĩnh vực nào nhân dân làm được thì nhà nước tạo điều kiện để nhân dân tham gia. Khuyến khích các cá nhân, tổ chức đầu tư xây dựng các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập thuộc các thành phần kinh tế. Đa dạng hoá các hình thức sở hữu, các loại hình cơ sở giáo dục đại học bao gồm: công lập, tư thục, đầu tư nước ngoài và cổ phần hoá. Nhà nước tạo sân chơi bình đẳng để mọi thành phần kinh tế có cơ hội đóng góp phát triển giáo dục đại học. Khuyến khích liên doanh, liên kết đào tạo với nước ngoài, khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vào đào tạo nghề thuộc cá lĩnh vực đòi hỏi kỹ thuật, công nghệ cao, những ngành nghề đòi hỏi đầu tư lớn và các nghề phục vụ công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Xã hội hoá phải có bước đi thích hợp với từng vùng, miền và phải đảm bảo tính hệ thống (phân luồng, liên thông) trong đào tạo. Ngân sách nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong sự nghiệp phát triển giáo dục đại học. Xã hội hóa giáo dục đại học yêu cầu phải có phần đóng góp của người học cao hơn do đây là đào tạo trình độ bậc cao tạo cho người học cơ hội nghề nghiệp ổn định và chắc chắn.

Các chính sách tài chính đối với việc thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học bao gồm: Chính sách chi ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học, chính sách học phí, cơ chế quản lý tài chính đối với các trường đại học, chính sách ưu đãi về thuế, chính sách tín dụng ưu đãi học sinh – sinh viên, chính sách ưu đãi tín dụng đầu tư…

2. Thực trạng việc thực hiện các chính sách tài chính đối với việc thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học

Thực tế trong thời gian qua, việc thực hiện các chính sách tài chính đối với việc thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học còn nhiều bất cập. Định mức phân bổ ngân sách cho giáo dục và đào tạo chưa gắn chặt với các tiêu chí đảm bảo chất lượng đào tạo (giáo viên, điều kiện về cơ sở vật chất…), chưa làm rõ trách nhiệm chia sẻ chi phí đào tạo giữa Nhà nước và người học ở giáo dục nghề nghiệp và giáo dục đại học, về cơ bản vẫn mang nặng tính bao cấp và bình quân. Phân bổ ngân sách nhà nước chưa gắn với cơ cấu ngành nghề, nhu cầu đào tạo và chưa tạo ra sự công bằng xã hội. Cơ chế tự chủ tài chính hiện hành chỉ khuyến khích các trường mở rộng qui mô, tăng nguồn thu tài chính mà chưa gắn với việc nâng cao chất lượng đào tạo, nghiên cứu khoa học. Chính sách ưu đãi thuế chậm đi vào thực tiễn, hầu hết các cơ sở giáo dục đại học ngoài công lập đều khó tiếp cận được chính sách ưu đãi về thuế. Các cơ sở giáo dục đại học công lập ít tiếp cận nguồn vốn tín dụng. Việc vay tín dụng với lãi suất của các ngân hành thương mại là không hiệu quả đối với

các đơn vị sự nghiệp công. Các nguồn tín dụng nhà nước hiện nay đều khó tiếp cận, do vậy nguồn vốn chủ yếu để tăng cường cơ sở vật chất, tiếp cận với các công nghệ cao hiện nay chủ yếu vẫn chỉ trông chờ vào nguồn kinh phí do ngân sách nhà nước cấp.

3. Một số giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách tài chính thúc đẩy xã hội hóa giáo dục đại học ở Việt Nam

- Thứ nhất, hoàn thiện cơ chế phân bổ chi ngân sách nhà nước cho giáo dục đại học

Ở Việt Nam hiện nay, việc lựa chọn mô hình phân bổ ngân sách "dựa trên đầu vào" trong nhiều năm qua đã không khuyến khích tính hiệu quả. Đó là một trong những biểu hiện bất cập của cơ chế quản lý ngân sách nhà nước đối với giáo dục đại học. Vì vậy, cơ chế phân bổ ngân sách nhà nước cho các trường đại học về lâu dài cần phải được cải tiến về căn bản, trước mắt cần có thay đổi cho phù hợp thực tiễn và có tính khả thi. Có thể lựa chọn các cách thức phân bổ ngân sách nhà nước như sau:

a) Phân bổ Ngân sách nhà nước theo khả năng xã hội hóa của ngành nghề đào tạo

Nội dung của giải pháp này là vẫn trên cơ sở phương pháp phân bổ theo đầu vào như hiện nay, trong điều kiện chưa tổ chức kiểm định xếp hạng các trường đại học, nhà nước cơ cấu lại ngân sách nhà nước cấp cho các trường đại học theo hướng không phân bổ ngân sách nhà nước bình quân như hiện nay. Cơ chế cấp ngân sách cần được điều chỉnh theo hướng ưu tiên cho những ngành nghề ít có khả năng xã hội hóa nhưng nhà nước sử dụng nhiều.

b) Phân bổ Ngân sách nhà nước dựa trên đầu ra

Việc phân bổ ngân sách nhà nước theo phương pháp này như sau:

(1) Kiểm định các trường đại học và xếp hạng theo các tiêu chí (công tác kiểm định và công bố xếp hạng trường đại học được làm hàng năm):

- Vị trí, vai trò trong hệ thống giáo dục đại học;
- Quy mô, ngành nghề và các trình độ đào tạo;
- Cơ cấu các hoạt động đào tạo và khoa học công nghệ;
- Chất lượng đào tạo và nghiên cứu khoa học;
- Kết quả kiểm định chất lượng giáo dục đại học.

(2) Căn cứ kết quả kiểm định, phân tầng các trường thành 3 loại như qui định tại khoản 4 điều 9 Luật Giáo dục đại học:

- Loại 1 là những trường định hướng nghiên cứu, các trường này được ngân sách hỗ trợ lớn về kinh phí để cung cấp nhân lực có trình độ cao cho quốc gia.

- Loại 2 là những trường định hướng ứng dụng, có tỷ trọng giảng dạy cao hơn nghiên cứu nhằm cung cấp nguồn nhân lực chất lượng cao cho các khu vực, vùng miền.

- Loại 3 là những trường định hướng thực hành với trọng tâm là giảng dạy để phục vụ nhu cầu nghề nghiệp của địa phương.

(3) Xác định hệ số phân bổ Ngân sách nhà nước:

- Trên cơ sở phân tầng, xếp hạng các trường đại học cần tính toán đưa ra hệ số phân bổ ngân sách chi tiết tương ứng với từng tầng và hạng trường (K1).

- Trên cơ sở khảo sát, đánh giá về khả năng xã hội hóa các nhóm ngành đào tạo cần tính toán đưa ra hệ số phân bổ ngân sách chi tiết đối với từng nhóm ngành (K2) thể hiện mức độ ưu tiên.

- Căn cứ vào mức độ khó khăn của khu vực nơi các trường đại học đầu tư và hoạt động cần tính toán đưa ra hệ số phân bổ ngân sách chi tiết đối với từng khu vực (K3) theo thứ tự ưu tên.

Dựa vào hệ số phân bổ ngân sách chi tiết như trên, xác định hệ số phân bổ Ngân sách nhà nước cho các trường đại học như sau:

Hệ số phân bổ Ngân sách nhà nước = K1 x K2 x K3

Căn cứ vào khả năng bố trí ngân sách nhà nước, Nhà nước xác định mức chuẩn ngân sách nhà nước chi cho một sinh viên trên cơ sở số liệu điều tra sinh viên tốt nghiệp có việc làm.

Mức phân bổ ngân sách nhà nước = Mức chuẩn chi ngân sách nhà nước /sinh viên x Hệ số phân bổ

c) Áp dụng phương thức nhà nước đặt hàng đào tạo đối với các ngành khoa học cơ bản

Từ thực trạng cơ chế tài chính giáo dục đại học nói chung và của các ngành khoa học cơ bản nói riêng, cùng với những khó khăn, bất cập mà các ngành đào tạo khoa học cơ bản phải đối mặt cho thấy đổi mới phân bổ và cấp ngân sách nhà nước cho các chương trình đào tạo ngành khoa học cơ bản theo định hướng nhà nước "đặt hàng" đào tạo là cần thiết và phù hợp với điều kiện của ngành.

- Thứ hai, đề xuất đối với cơ chế quản lý tài chính đại học công lập

Nghị định 16/2015/NĐ-CP ban hành Quy định cơ chế tự chủ đơn vị sự nghiệp công lập thay thế cho Nghị định 43/2006/NĐ-CP và có hiệu lực từ ngày 06/04/2015, tại điểm 2 điều 9 quy định: "Dịch vụ sự nghiệp công thuộc danh mục thu phí thực hiện theo quy định pháp luật về phí, lệ phí. Đơn vị sự nghiệp công được thu phí theo mức thu do cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định".

Về cơ chế thu học phí cho giai đoạn tiếp theo, phải được thiết kế trên nguyên tắc mức thu đảm bảo cho cơ sở giáo dục đại học đủ trang trải chi phí đào tạo, nâng cao chất lượng đào tạo, bao hàm cả việc thực hiện trách nhiệm đối với xã hội và đối với người học nhưng cũng phải phù hợp với thu nhập của xã hội, đồng thời giảm dần nguồn kinh phí cấp từ ngân sách nhà nước trong kinh phí đào tạo, bổ sung nguồn thu học phí và nguồn thu tự tạo của trường, trên quan điểm đổi mới cơ chế cấp Ngân sách nhà nước, kết hợp thực hiện chủ trương xã hội hóa. Chi phí đào tạo bao gồm 2 nguồn cơ bản: Ngân sách nhà nước và học phí. Việc xây dựng phương án chi phí đào tạo theo nhu cầu thực tế dựa trên hai quan điểm: (1) Một là, chi phí đào tạo phải đáp ứng nhu cầu cơ bản cho hoạt động đào tạo nhằm đảm bảo được chuẩn đầu ra trên cơ sở tính đúng, tính vừa đủ. Ở đây không tính yếu tố lợi nhuận và đầu tư. (2) Hai là, tính toán chi phí đào tạo phải xét đến khả năng nguồn lực tài chính của Ngân sách nhà nước, khả năng đóng góp của người học. Tập trung ngân sách nhà nước cấp cho đầu tư phát triển, hỗ trợ cho sinh viên vay tín dụng ưu đãi để trang trải chi phí học tập, sinh hoạt. Tăng dần sự đóng góp của người học để đảm bảo chi phí đào tạo theo nhu cầu thực tế.

- Thứ ba, đề xuất đổi mới cơ chế quản lý tài chính đại học ngoài công lập

Để mô hình đại học tư thục không vì lợi nhuận phát triển và được nhân rộng, thu hút nguồn lực xã hội thì nhà nước cần có các nghiên cứu cụ thể hóa bằng văn bản pháp lý các nội dung:

+ Về mặt pháp lý vấn đề đại diện hoặc sở hữu tài sản chung cần được nghiên cứu, minh bạch rõ ràng các vấn đề này bằng văn bản pháp lý là điều kiện để các trường có thể thu hút được nguồn lực từ hiến tặng, tài trợ của các cựu sinh viên, doanh nghiệp, nhà tài trợ tâm huyết với giáo dục.

+ Nguyên tắc cử đại diện nhà nước như thế nào cho phù hợp với công tác quản trị đại học. Vấn đề này cần thiết phải có các văn bản hướng dẫn.

+ Cần nâng cao mức chia lợi tức hàng năm cho các thành viên góp vốn theo tỷ lệ % vốn góp và không quá 150% lãi suất trái phiếu Chính phủ trong từng thời kỳ.

- Thứ tư, đề xuất về chính sách tín dụng sinh viên

Trong bối cảnh phải nâng mức học phí đào tạo đại học để đảm bảo chất lượng giáo dục, việc hỗ trợ các sinh viên có hoàn cảnh khó khăn và tăng cường nguồn lực cho các gia đình có con em theo học đại học, Chính phủ cần thiết phải thực hiện các điều chỉnh sau:

+ Nâng mức cho vay phù hợp với điều kiện giá cả thị trường

+ Bổ sung đối tượng cho vay đối với gia đình có từ hai học sinh – sinh viên trở lên đang theo học tại các trường, cơ sở đào tạo.

+ Tiếp tục gia hạn nợ thêm đối với những học sinh, sinh viên chưa tìm được việc làm, chưa có khả năng trả nợ trong khi gia đình vẫn thuộc diện hộ nghèo, hộ khó khăn.

+ Về tạo nguồn vốn hỗ trợ ngân hàng chính sách xã hội trong cho vay học sinh, sinh viên: Đề xuất Nhà nước xem xét thành lập Quỹ hỗ trợ đào tạo từ doanh nghiệp sử dụng lao động với tư cách là sử dụng sản phẩm của giáo dục. Bởi lẽ, hiện nay các doanh nghiệp đang sử dụng "miễn phí" nguồn lao động đã qua đào tạo từ hệ thống giáo dục. Do đó doanh nghiệp cần phải có sự chia sẻ với nhà nước và người học thông qua nghĩa vụ trích nộp cho Quỹ hỗ trợ đào tạo. Mức trích nộp được xác định bằng tỷ lệ phần trăm trên quỹ tiền lương của doanh nghiệp và quỹ này nên giao cho ngân hàng Chính sách xã hội quản lý và cho vay đối với đối tượng thuộc diện được vay vốn chương trình tín dụng sinh viên.

- Thứ năm, đề xuất chính sách ưu đãi tín dụng đầu tư

Chính phủ ban hành Nghị định số 69/2008/NĐ-CP nhằm khuyến khích các cơ sở thực hiện xã hội hóa giáo dục (ưu đãi về đất đai, thuế, tín dụng), tuy nhiên đến nay đại đa số các trường đại học ngoài công lập khó tiếp cận được các ưu đãi bởi không thỏa mãn các điều kiện được quy định tại Quyết định 693/QĐ - TTg**.** Qua khảo sát phần lớn các trường đại học đánh giá ưu đãi về tín dụng ở mức thấp. Trong số các trường đại học ngoài công lập đi vay, phần lớn các trường vay vốn tín dụng thương mại bằng hình thức đảm bảo bằng tài sản, rất ít các trường tiếp cận được vốn vay ưu đãi. Khả năng để các trường đại học ngoài công lập hiện nay tiếp cận tín dụng ưu đãi theo quy định hiện hành là rất khó khăn. Tuy nhiên để khuyến khích và tạo động lực cho các trường đại học phát triển và nhằm giải quyết nhu cầu vốn đầu tư thiếu hụt hiện nay, Chính phủ cần thực hiện ra gói "Tín dụng hỗ trợ đầu tư cho các trường Đại học".

Quá trình xã hội hóa giáo dục đại học đang được tiến hành ở Việt Nam theo một qui luật tất yếu khách quan. Với những thách thức và khó khăn do bối cảnh lịch sử tạo ra, nhưng với sự lãnh đạo của Đảng và Nhà nước, quá trình xã hội hóa giáo dục đại học nước ta đã đạt được những kết quả đáng khích lệ. Thực hiện một số giải pháp cơ bản trên đây sẽ góp phần tích cực trong việc giúp các trường đại học huy động được các nguồn lực tài chính trong xã hội nhằm phát triển hệ thống giáo dục đại học nước ta trong giai đoạn hội nhập hiện nay.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện Nghiên cứu Phát triển Giáo dục (1998), *Giáo dục Việt Nam bước vào thế kỷ XXI-bối cảnh, xu hướng và động lực phát triển*, NXB Giáo dục, HN.
2. Phạm Minh Hạc (2000), *Tổng kết 10 năm (1990-2000) Xóa mù chữ và Phổ cập Giáo dục Tiểu học*, NXB Chính trị Quốc gia, HN.
3. *Nghị quyết số 90/CP ngày 21/8/1997 của Chính phủ: Về phương hướng và chủ trương xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế và văn hoá.*
4. *Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP của Chính phủ: Về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao.*
5. Thủ tướng chính phủ, (2007), *Quyết định số 157/2007/QĐ- TTg ngày 27 tháng 9 năm 2007 về tín dụng đối với HSSV.*
6. *Nghị định số 69/2008/NĐ-CP của Chính phủ: Về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường.*
7. Bùi Tiến Hanh (2007), *Hoàn thiện cơ chế quản lý tài chính nhằm thúc đẩy xã hội hóa giáo dục ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính.
8. Vũ Thị Thanh Thủy (2012*), Quản lý tài chính tại các trường đại học công lập Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học kinh tế quốc dân.
9. Mai Hữu Thỉnh (2012), *Dịch vụ sự nghiệp công trong nền kinh tế thị trường ở Việt nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

CHÍNH SÁCH TÀI CHÍNH Y YẾ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XHCN

TS. Phạm Thị Thanh Hương

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Hệ thống y tế được đổi mới theo hướng công bằng, hiệu quả và phát triển, để cho mọi người dân được bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khoẻ với chất lượng ngày càng cao. Sự đổi mới được tiến hành đồng bộ bắt đầu từ hệ thống cơ chế chính sách của ngành. Trong đó, chính sách tài chính y tế hiện đã và đang được đặc biệt quan tâm để hoàn thiện nhằm phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội hiện nay đặc biệt dưới tác động mạnh mẽ của các quy luật kinh tế cơ bản của nền thị trường định hướng XHCN. Các chính sách tài chính y tế cụ thể như: chính sách chi NSNN cho y tế, chính sách BHYT, chính sách giá dịch vụ y tế, chính sách xã hội hóa trong y tế, cơ chế tự chủ trong các cơ quan, ĐVSN ngành y tế... đã có những thay đổi phù hợp tạo động lực mạnh mẽ cho sự phát triển của ngành y tế thời gian qua.

1. Chính sách chi NSNN cho y tế

Chi NSNN cho y tế xác định là khoản chi cho y tế từ Ngân sách Nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước về y tế. Tỷ trọng nguồn chi từ NSNN cho y tế từ 2008 đến nay đã tăng cao hơn tốc độ tăng chi bình quân chung của NSNN và đạt khoảng 7- 8% tổng chi ngân sách. Chính phủ đã từng bước ưu tiên chi đầu tư phát triển từ nguồn ngân sách, ODA, trái phiếu Chính phủ, đến này đã đầu tư hơn 56.000 tỷ đồng từ trái phiếu Chính phủ và gần 400 triệu USD từ nguồn ODA để xây dựng mới, cải tạo, nâng cấp 766 bệnh viện, từ tuyến huyện đến trung ương, 114 phòng khám đa khoa khu vực, hơn 2.000 trạm y tế [1] . NSNN theo hướng chuyển dần từ cấp cho các bệnh viện sang hỗ trợ trực tiếp cho người bệnh thông qua BHYT.

Bên cạnh những ưu điểm của chi ngân sách cho y tế cũng còn nhiều vướng mắc trong quá trình sử dụng cũng như những tồn tại cần giải quyết. Do yêu cầu cao về khám chữa bệnh, NSNN trong những năm qua tập trung nhiều hơn cho xây dựng bệnh viện; chưa đầu tư thỏa đáng cho phát triển y tế dự phòng, CSSK ban đầu và y tế ở vùng khó

khăn. Quản lý nguồn chi NSNN cho đầu tư phát triển còn nhiều bất cập. Không ít dự án xây dựng bệnh viện, cơ sở y tế, mua sắm trang thiết bị y tế, thiết bị xử lý chất thải y tế không đảm bảo chất lượng, gây thất thoát, lãng phí.

2. Chính sách bảo hiểm y tế

BHYT tạo nguồn thu quan trong cho hoạt động và phát triển sự nghiệp y tế. Thực tế đã có chuyển biến căn bản về nhận thức và thực hiện BHYT, tham gia BHYT đã trở thành nghĩa vụ bắt buộc được luật hoá gắn với lộ trình thực hiện BHYT toàn dân. Chính phủ ban hành lộ trình thực hiện BHYT toàn dân đến năm 2020, những năm gần đây chính phủ đã dành 10-17 nghìn tỷ đồng/năm để hỗ trợ người nghèo, cận nghèo, trẻ em dưới 6 tuổi, người cao tuổi, các đối tượng khó khăn mua bảo hiểm y tế. Tỷ lệ bao phủ BHYT tăng từ 5,4% năm 1993 lên 81,7 năm 2016 với số thu đạt khoảng 72.000 tỷ đồng [2].

Tuy nhiên chính sách BHYT hiện nay cũng còn một số vướng mắc. Việc thông tuyến BHYT tạo điều kiện cho người dân được lựa chọn nơi khám, chữa bệnh, nhưng cũng làm tăng vượt tuyến và quá tải không cần thiết nếu không có giải pháp kiểm soát về giá và mức đồng chi trả khi vượt cấp chăm sóc hoặc hạng bệnh viện, đặc biệt khi thông tuyến tỉnh vào năm 2021. Mệnh giá BHYT thấp trong khi 70% chi cho khám, chữa bệnh là chi cho thuốc, xét nghiệm, chẩn đoán hình ảnh mà giá thuốc, vật tư, trang thiết bị y tế lại phải theo mặt bằng quốc tế. Các loại hình BHYT còn chưa đa dạng, như có các mức đóng, mức hưởng khác nhau để chi trả những dịch vụ mà BHYT cơ bản không chi trả nên chưa khuyến khích các đối tượng có thu nhập cao tham gia để tạo nguồn tài chính cho quỹ. Bên cạnh đó, còn chưa bao phủ các dịch vụ chăm sóc sức khỏe ban đầu, y tế dự phòng, chi thuốc ở tuyến y tế cơ sở còn thấp. Chưa có chế tài đủ mạnh để tránh lạm dụng, việc triển khai các quy định chưa nghiêm nên nhiều chủ lao động không mua BHYT cho người lao động.

3. Chính sách giá dịch vụ y tế

Thực hiện chủ trương đổi mới cơ chế quản lý và lộ trình điều chỉnh giá dịch vụ công, các dịch vụ y tế đã được chuyển từ “thu một phần viện phí” sang cơ chế “giá dịch vụ” [3] thực hiện theo quy định của pháp luật về giá: Giá dịch vụ y tế từng bước được tính đúng, tính đủ, chuyển dần theo cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế. Đây là bước đổi mới cơ bản nhất, quan trọng trong các chính sách tài chính y tế, khắc phục tình trạng “bao cấp qua giá”, là điều kiện cơ bản để các cơ sở y tế hoạt động trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Việc điều chỉnh giá dịch vụ y tế theo lộ trình thận

trọng, có phân chia tiến độ điều chỉnh giữa các đơn vị, địa phương phù hợp với điều kiện kinh tế xã hội, tỷ lệ tham gia BHYT và thu nhập của người dân, đã góp phần thực hiện mục tiêu kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô; tạo điều kiện cho y tế tư nhân phát triển bình đẳng với y tế công lập...

Tuy nhiên, việc thực hiện tính đúng, tính đủ giá dịch vụ y tế còn chậm, đến nay mới tính một phần tiền lương và chi phí trực tiếp, chưa tính chi phí quản lý và khấu hao. Cơ cấu của giá dịch vụ y tế chưa hợp lý, bình quân chi tiền thuốc, hóa chất, vật tư chiếm tới 70-80% nên mặc dù đã có tiền lương nhưng chi phí tiền lương trong giá dịch vụ còn rất thấp, mức độ cung ứng dịch vụ của các cơ sở y tế rất khác nhau nên nhiều đơn vị vẫn chưa bảo đảm cân đối được tiền lương từ nguồn thu…

4. Chính sách xã hội hóa trong y tế

Bản chất của "xã hội hoá" là huy động các tiềm năng về nhân lực, vật lực, tài lực của toàn xã hội, trên cơ sở đổi mới cơ chế quản lý, đa dạng hoá các hình thức hoạt động và các nguồn đầu tư, đổi mới vai trò và trách nhiệm của Nhà nước, xây dựng cộng đồng trách nhiệm của các tổ chức đảng, nhà nước, các đoàn thể nhân dân, các tổ chức kinh tế, xã hội và nghề nghiệp[4]. Thực hiện chủ trương xã hội hóa, nhiều đơn vị đã huy động vốn của người lao động, vay vốn của các tổ chức tín dụng, liên doanh, liên kết trang thiết bị, hợp tác đầu tư, đầu tư theo hình thức đối tác công tư (PPP), góp phần phát triển kỹ thuật, đầu tư các khu vực khám, chữa bệnh theo yêu cầu, chất lượng cao để đáp ứng nhu cầu đa dạng của nhân dân trong thụ hưởng các dịch vụ y tế. Việc thực hiện xã hội hóa, liên doanh, liên kết đầu tư đã làm thay đổi nhận thức của nhiều đơn vị, không trông chờ, ỷ lại vào NSNN mà chủ động huy động các nguồn ngoài ngân sách để đầu tư cơ sở, trang thiết bị để phát triển kỹ thuật, nâng cao chất lượng chẩn đoán, điều trị, từng bước đáp ứng nhu cầu khám, chữa bệnh ngày càng đa dạng của các tầng lớp nhân dân, nhất là các đối tượng có khả năng chi trả, hạn chế người bệnh ra nước ngoài. Đồng thời giúp cho người có thẻ BHYT được hưởng lợi vì các trang thiết bị xã hội hoá được dùng chung cho toàn bộ bệnh viện.

Bên cạnh những kết quả đạt được, việc thực hiện chính sách, pháp luật về xã hội hóa, huy động các thành phần kinh tế tham gia đầu tư phát triển y tế còn chưa tương xứng với tiềm năng nên việc thực hiện ba đột phá chiến lược còn hạn chế (hiện mới đạt 1,7 giường bệnh tư nhân/10.000 dân, trong khi chỉ tiêu đến năm 2020 là 05 giường/10.000 dân). Việc thực hiện chính sách xã hội hóa trong các bệnh viện công lập, bên cạnh mặt tích cực còn khiếm khuyết, thiếu minh bạch, gián tiếp phát sinh tiêu cực,

còn tình trạng lạm dụng kỹ thuật cao, lạm dụng xét nghiệm, thu phí không tương xứng với dịch vụ... làm tăng chi phí trong khám, chữa bệnh của người dân.

5. Cơ chế tự chủ trong các ĐVSN y tế công lập

Cơ chế tự chủ được hiểu "Chuyển các cơ sở công lập đang hoạt động theo cơ chế sự nghiệp mang nặng tính hành chính bao cấp sang cơ chế tự chủ cung ứng dịch vụ công ích không bao cấp tràn lan và không nhằm lợi nhuận" [5]. Đổi mới cơ chế hoạt động và giao quyền tự chủ cho các cơ sở y tế công lập được tăng cường. 100% đơn vị sự nghiệp y tế công lập đã được giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính. Số đơn vị tự bảo đảm được chi thường xuyên ngày càng tăng, đến nay cả nước có 18 bệnh viện tuyến cuối, 36 bệnh viện tuyến tỉnh và 24 bệnh viện tuyến huyện đã tự đảm bảo chi thường xuyên. Mức độ tự chủ tài chính của các đơn vị tự bảo đảm một phần chi thường xuyên cũng tăng cao (tỷ lệ đơn vị đã tự chủ được 80-95% chi thường xuyên cao, nếu có cơ chế giá hợp lý sẽ tự chủ được chi thường xuyên), số đơn vị do ngân sách phải bảo đảm toàn bộ chi thường xuyên đã giảm rõ rệt, làm giảm số lượng lớn người hưởng lương từ ngân sách nhà nước. Việc giao quyền tự chủ đã phát huy được tính năng động, sáng tạo của các đơn vị và đội ngũ viên chức y tế, triển khai các hoạt động dịch vụ đáp ứng nhu cầu xã hội, quản lý chặt chẽ nguồn thu để tăng nguồn thu; sử dụng có hiệu quả các nguồn tài chính.

Tuy nhiện thực tế đổi mới cơ chế hoạt động, quản lý trong các cơ sở y tế công lập còn lúng túng. Quyền tự chủ ở một số bệnh viện chưa gắn liền với trách nhiệm giải trình, nhất là giải trình về thu chi và chất lượng dịch vụ. Quy định về phân tuyến kỹ thuật, giá dịch vụ y tế, danh mục thuốc... còn bất cập, chưa khuyến khích phát triển y tế cơ sở và giải quyết căn cơ quá tải ở tuyến trên, một số "khuynh hướng biến bệnh viện công thành bệnh viện tư dưới mọi hình thức", mà Bộ Chính trị đã yêu cầu phải đề phòng và khắc phục [6].

6. Định hướng phát triển chính sách tài chính y tế trong điều kiện phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN

Với chính sách chi NSNN: Nhà nước ưu tiên bố trí tăng chi ngân sách, bảo đảm tốc độ tăng chi cho y tế cao hơn tốc độ tăng chi ngân sách nhà nước. Đảm bảo chi cho y tế dự phòng chiếm tối thiểu 30% tổng chi ngân sách nhà nước cho y tế. Đầu tư có trọng điểm, ưu tiên đầu tư cho hoạt động y tế dự phòng, CSSK ban đầu tại y tế cơ sở. Đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng của ngành y tế. Nguồn kinh phí nhà nước tập trung cho người

nghèo, một số nhóm đối tượng chính sách xã hội, những địa phương khó khăn. Chú trọng nâng cao hiệu quả trong phân bổ và sử dụng NSNN cho y tế. Thay đổi cơ bản phương thức hỗ trợ từ NSNN trong cung cấp dịch vụ sự nghiệp công, từng bước chuyển từ việc giao dự toán ngân sách cho các đơn vị cung cấp dịch vụ sự nghiệp công lập như hiện nay sang thực hiện phương thức đặt hàng, mua hàng dựa trên cơ sở hệ thống định mức kinh tế - kỹ thuật và tiêu chí, tiêu chuẩn chất lượng của từng loại hình dịch vụ.

Với chính sách BHYT: Thực hiện việc cấp nguồn tài chính trực tiếp đến với người thụ hưởng dựa trên các cơ quan trung gian như bảo hiểm đảm bảo tăng tính cạnh tranh cho các cơ sở cung cấp dịch vụ y tế. Thực hiện đồng bộ các giải pháp nhằm đảm bảo quyền lợi của người dân khi thông tuyến khám chữa bệnh bảo hiểm y tế đồng thời bảo đảm khả năng chi trả của quỹ BHYT. Thực hiện đồng bộ các giải pháp nâng tỷ lệ bao phủ BHYT lên trên 95% vào năm 2030. Điều chỉnh mệnh giá BHYT phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế và thu nhập của người dân đồng thời đáp ứng yêu cầu nâng cao chất lượng dịch vụ, giảm chi tiền trực tiếp từ người dân khi khám, chữa bệnh. Nâng mức hỗ trợ BHYT cho người nghèo, người cận nghèo, đối tượng chính sách xã hội và các đối tượng ưu tiên khác. Ban hành "Gói dịch vụ y tế cơ bản do BHYT chi trả" (Gói an sinh xã hội) và "Gói dịch vụ y tế cơ bản do NSNN chi trả" (Gói phúc lợi). Phát triển BHYT Nhà nước và BHYT thương mại gồm nhiều mệnh giá tương ứng với các gói dịch vụ y tế khác nhau.

Với chính sách giá DVYT: Tiếp tục đổi mới cơ chế giá dịch vụ đảm bảo tính đúng, tính đủ chi phí phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa gắn với lộ trình BHYT toàn dân. Có quy định và cơ chế giá nhằm thúc đẩy các cơ sở tuyến dưới nâng cao năng lực chuyên môn để thực hiện được các kỹ thuật ngày càng cao, đồng thời thúc đẩy các cơ sở y tế tuyến trên tập trung vào cung ứng các dịch vụ mà tuyến dưới chưa đủ năng lực thực hiện. Chi phí cho các dịch vụ y tế ở mức cơ bản do ngân sách và bảo hiểm y tế chi trả; chi phí vượt mức cơ bản do người sử dụng dịch vụ chi trả. Các cơ sở khám, chữa bệnh tại vùng khó khăn; cơ sở khám, chữa bệnh lao, phong, tâm thần, một số bệnh xã hội mà thu không bảo đảm chi hoạt động thì được ngân sách bảo đảm phần thiếu hụt. Thực hiện phương thức nhà nước giao nhiệm vụ, đặt hàng và thực hiện cơ chế giá gắn với chất lượng dịch vụ. Đổi mới phương thức chi trả dịch vụ y tế còn có một nội dung quan trọng là chuyển từ "chi trả theo dịch vụ" (fee-for-service) chứa đựng nhiều yếu tố tiêu cực như lạm dụng dịch vụ, hiện đang áp dụng phổ biến ở nước ta, sang các phương

thức chi trả tốt hơn, như "khoán định suất" và "theo trường hợp bệnh".

Với chính sách xã hội hóa: Đẩy mạnh xã hội hóa, huy động các nguồn lực phát triển hệ thống y tế. Đa dạng hoá các hình thức hợp tác công - tư, bảo đảm minh bạch, công khai, bình đẳng, không phân biệt công - tư trong cung cấp dịch vụ y tế. Khuyến khích các tổ chức y tế công tư đầu tư phát triển cơ sở y tế tập trung vào phân khúc dịch vụ cao cấp [7], đáp ứng nhu cầu khám chữa bệnh theo yêu cầu. Các cơ sở y tế, cơ sở chăm sóc người cao tuổi hoạt động không vì lợi nhuận được miễn, giảm thuế. Hoàn thiện thể chế để khuyến khích các cơ sở y tế liên doanh liên kết, hợp tác đầu tư theo hình thức đối tác công - tư để mở rộng cơ sở, mua sắm trang thiết bị để phát triển và nâng cao chất lượng dịch vụ y tế, đáp ứng nhu cầu đa dạng của các tầng lớp nhân dân; tiếp tục cho phép các cơ sở y tế công lập hợp tác đầu tư, liên doanh, liên kết với tư nhân nhưng phải hạch toán đầy đủ, công khai, minh bạch.

Với cơ chế hoạt động của ĐVSN y tế: Quan điểm đổi mới của Đảng và Nhà nước đối với các đơn vị sự nghiệp y tế công lập hiện nay "Đổi mới mạnh mẽ công tác quản lý và tổ chức hoạt động của các đơn vị sự nghiệp y tế công lập. Đẩy mạnh thực hiện quyền tự chủ về nhiệm vụ chuyên môn, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính gắn với trách nhiệm giải trình, công khai, minh bạch. Áp dụng mô hình quản trị đối với các đơn vị sự nghiệp y tế công lập trong bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư như quản trị doanh nghiệp. Có chính sách ưu đãi về đất, tín dụng… để khuyến khích các cơ sở y tế đầu tư mở rộng, nâng cấp, hiện đại hoá, đáp ứng yêu cầu khám, chữa bệnh của nhân dân, kể cả của người có thu nhập cao, người nước ngoài" [8]. Thực hiện các mô hình quản trị mới phù hợp với đặc thù của từng cơ sở y tế như [9]: "Đầu tư công, sử dụng tư", "Đầu tư tư, sử dụng công", "Chi phí công, cung ứng tư, kiểm soát công", "Lãnh đạo công, quản trị tư".

Dịch vụ y tế là dịch vụ đặc biệt, vừa có dịch vụ cơ bản, bảo đảm an sinh xã hội, vừa có dịch vụ đáp ứng yêu cầu của thị trường. Nền kinh tế thị trường với các quy luật đặc trưng vừa mang lại rất nhiều thuận lợi nhưng cũng khiến việc cung cấp loại hình dịch vụ y tế này gặp nhiều khó khăn và thách thức. Chính sách tài chính y tế cũng có những định hướng đổi mới phát triển thích ứng với những đặc thù của dịch vụ y tế và xu thế phát triển của kinh tế thị trường theo thời gian.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đề án tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới
2. Bộ Y tế, Báo cáo tổng kết: Giải quyết các vấn đề xã hội trong tình hình mới
3. Nghị định 16/2015/NĐ-CP ngày 14/2/ 2015 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập
4. Nghị quyết 05/2005/NQ-CP, ngày 18-4-2005,"Về đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động giáo dục, y tế, văn hoá và thể dục thể thao"; Nghị định só 69/2008/NĐ-CP, ngày 30/5/2008, về chính sách khuyến khích xã hội hóa đối với các hoạt động trong lĩnh vực giáo dục, dạy nghề, y tế, văn hóa, thể thao, môi trường
5. Nghị quyết số 05/2005/NQ-CP, ngày 18/4/2005, của Chính phủ
6. Kết luận 42-KL/TW, ngày 1/4/2009, của Bộ Chính trị về đổi mới cơ chế hoạt động, cơ chế tài chính đối với các đơn vị sự nghiệp y tế công lập
7. Đề án thu hút người nước ngoài làm việc ở Việt Nam, người nước ngoài và người Việt Nam có thu nhập cao khám chữa bệnh ở Việt Nam
8. Nghị quyết số 20/NQ-TW ngày 25/10/2017 của Ban chấp hành TW Đảng
9. Đề án tăng cường công tác bảo vệ, chăm sóc và nâng cao sức khỏe nhân dân trong tình hình mới

GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI THỊ TRƯỜNG BẤT ĐỘNG SẢN TRONG ĐIỀU KIỆN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM

TS. Dìu Đức Hà
TS. Lương Minh Việt
Học viện Hành chính Quốc gia

Thị trường bất động sản Việt Nam tuy mới hình thành nhưng đã phát triển khá nhanh, có đóng góp đáng kể vào sự phát triển của nền kinh tế. Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả đạt được thì hoạt động của TTBĐS cũng đã bộc lộ nhiều yếu kém: Thị trường bất động sản phát triển thiếu ổn định, việc đầu tư phát triển các sản phẩm bất động sản không theo quy hoạch và kế hoạch… Có nhiều nguyên nhân dẫn đến tình trạng trên nhưng chủ yếu là do công tác QLNN đối với thị trường bất động sản còn nhiều hạn chế. Do đó, cần tìm ra các giải pháp góp phần hoàn thiện QLNN đối với TTBĐS nhằm giúp TTBĐS vừa phát triển lành mạnh, vừa bảo đảm tuân thủ các quy luật của thị trường.

1. Một số khái niệm chung

1.1. Thị trường bất động sản

Tùy theo cách tiếp cận khác nhau, có những cách nhìn nhận khác nhau về thị trường bất động sản. Có quan điểm cho rằng: "*TTBĐS là tổng thể các giao dịch về BĐS dựa trên các quan hệ hàng hóa, tiền tệ diễn ra trong một không gian và thời gian nhất định*" [18,tr.12].

Có quan điểm lại cho rằng: "*TTBĐS là tổng hòa các mối quan hệ trong quá trình tạo lập, kinh doanh, giao dịch BĐS diễn ra tại một khu vực địa lý nhất định, hay đơn giản hơn, TTBĐS là thị trường bao gồm các giao dịch về BĐS được thực hiện thông qua quan hệ hang hóa tiền tệ*" [17,tr.16].

Có quan điểm khác lại cho rằng: "*TTBĐS là nơi hình thành các quyết định về việc ai tiếp cận BĐS và BĐS đó được sử dụng như thế nào, vì mục đích gì*" [17,tr.15].

Tuy các nghiên cứu đưa ra các định nghĩa khác nhau về TTBĐS, song các quan niệm cùng có một điểm chung khái quát về TTBĐS là tổng hoà các quan hệ giao dịch và BĐS được thực hiện thông qua các quan hệ hàng hoá tiền tệ, tức là quan hệ giao dịch giữa người mua và người bán, giữa cung và cầu và thực hiện các quan hệ chuyển dịch về giá trị BĐS.

BĐS bao gồm nhiều loại khác nhau, song mọi BĐS đều gắn liền không tách dời yếu tố đất đai. Do vậy, các đặc trưng của hàng hoá và thị trường đất đai luôn là yếu tố trọng tâm và chi phối toàn bộ TTBĐS.

Do vậy, TTBĐS được hiểu một cách khái quát như sau: *TTBĐS là tất cả các giao dịch về BĐS dựa trên các quan hệ hàng hóa, tiền tệ diễn ra trong một không gian và thời gian nhất định.* Trong cách diễn đạt thông thường, khái niệm TTBĐS thường được nhắc đến *là nơi diễn ra các quan hệ giao dịch về BĐS, tại đó những người mua và người bán tác động qua lại lẫn nhau để xác định giá cả và số lượng hàng hoá và dịch vụ BĐS được giao dịch.* Trong cách diễn đạt này, khái niệm "*nơi*" không phải đơn thuần là chỉ địa điểm mà nó bao hàm các yếu tố không gian và thời gian khi các quan hệ giao dịch về BĐS diễn ra.

1.2. Quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản

Quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản là sự tác động bằng pháp quyền của Nhà nước lên thị trường bất động sản, hay là việc Nhà nước sử dụng các phương pháp, công cụ, giải pháp quản lý theo những nguyên tắc nhất định để điều chỉnh các quan hệ đất đai, quan hệ cung cầu bất động sản trên thị trường. Chủ thể quản lý ở đây chính là nhà nước, các cơ quan nhà nước tạo ra các tác động quản lý lên thị trường bất động sản. Đối tượng chịu sự quản lý chính là thị trường bất động sản, những người mua và bán bất động sản, thực hiện hoạt động theo các quy định, pháp luật của cơ quan nhà nước nhằm hướng đến sự ổn định của nền kinh tế. Thị trường bất động sản mang tính đặc thù và ảnh hưởng đến các thị trường khác trong nền kinh tế, nên mục tiêu hướng đến của quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản của cơ quan nhà nước là bảo đảm sự phát triển ổn định và lành mạnh của thị trường, tạo vốn cũng như bảo đảm sự ổn định chung của cả nền kinh tế.

Bên cạnh đó, bất động sản còn là một trong những nguồn lực đóng góp cho sự tăng trưởng kinh tế của mỗi quốc gia. Trong khi bất động sản mang tính hữu hạn, những người mong muốn có được bất động sản là vô hạn, nên nhà nước can thiệp vào thị trường bất động sản cũng nhằm mục đích phát huy tối đa lợi ích mà bất động sản mang lại, đóng góp vào tăng trưởng kinh tế đất nước. Hoạt động quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản là một quá trình tác động của cơ quan nhà nước lên thị trường bất động sản và trong mối liên hệ với môi trường quản lý nhất định. Môi trường quản lý ở đây bao gồm môi trường tự nhiên, môi trường chính trị, môi trường văn hóa, kinh tế, xã hội.

QLNN đối với TTBĐS là phạm trù rộng lớn, bao gồm nhiều nội dung như: Ban hành và thực thi pháp luật có liên quan đến TTBĐS; Xây dựng và thực thi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển TTBĐS; Ban hành và thực thi chính sách có liên quan đến TTBĐS; Tổ chức bộ máy QLNN đối với TTBĐS; Kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong hoạt động của TTBĐS.

2. Thực trạng quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản ở Việt Nam

2.1. Ban hành và thực thi pháp luật có liên quan đến thị trường bất động sản Việt Nam

Trong những năm qua, Việt Nam đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật để quản lý thị trường bất động sản, tạo nên một khuôn khổ pháp lý cho hoạt động của thị trường. Các kết quả đạt được về quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản thể hiện ở hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ngày càng hoàn thiện và đầy đủ.

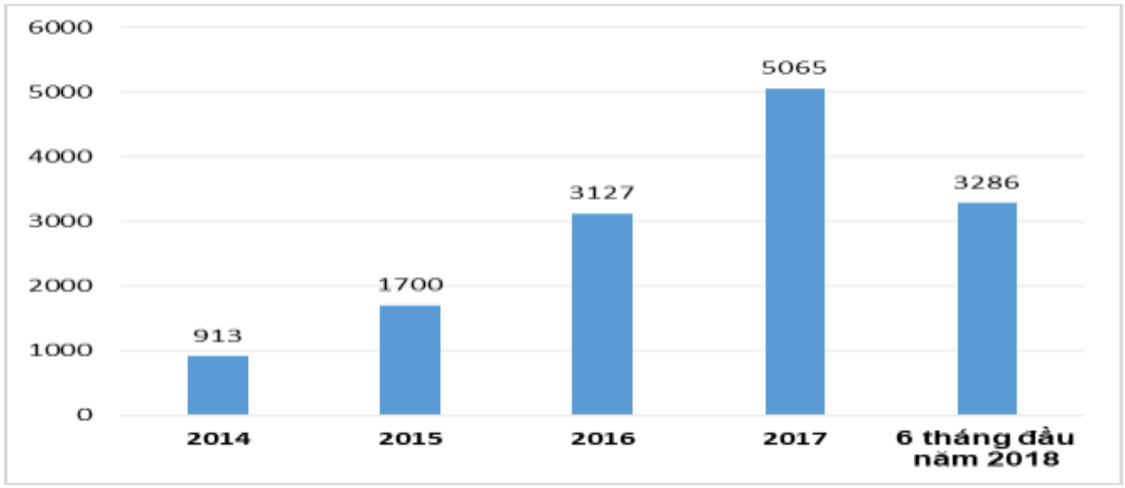
2.1.1. Khung khổ pháp lý về thành lập doanh nghiệp và hoạt động của doanh nghiệp trên thị trường bất động sản

a) Về điều kiện thành lập doanh nghiệp đầu tư kinh doanh bất động sản:

Nghị định số 153/2007/NĐ-CP của Chính phủ quy định về điều kiện thành lập doanh nghiệp đầu tư kinh doanh bất động sản đã được quy định tương đối thông thoáng, số doanh nghiệp kinh doanh BĐS thành lập mới tang qua các năm.

Biểu đồ 1: Số doanh nghiệp kinh doanh BĐS thành lập mới giai đoạn 2014- 2018

Đơn vị tính: Doanh nghiệp



Nguồn: Tổng hợp của tác giả 2018

b) Về hình thức huy động vốn để đầu tư xây dựng nhà ở:

Theo quy định hiện hành, chủ đầu tư dự án phát triển khu nhà ở, dự án khu đô thị

mới (chủ đầu tư cấp I) có nhu cầu huy động vốn để đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật đối với phần diện tích xây dựng nhà ở và đầu tư xây dựng nhà ở trong khu nhà ở, khu đô thị thì được huy động vốn dưới năm hình thức: *Một là,* ký hợp đồng vay vốn của các tổ chức tín dụng, các quỹ đầu tư hoặc phát hành trái phiếu để huy động vốn cho đầu tư xây dựng nhà ở. *Hai là,* ký hợp đồng góp vốn hoặc hợp đồng hợp tác đầu tư với chủ đầu tư cấp II nhằm mục đích chuyển nhượng quyền sử dụng đất có hạ tầng kỹ thuật cho chủ đầu tư cấp II. *Ba là,* ký hợp đồng, văn bản góp vốn hoặc hợp đồng, văn bản hợp tác đầu tư với tổ chức, cá nhân để đầu tư xây dựng nhà ở và bên tham gia góp vốn hoặc bên tham gia hợp tác đầu tư chỉ được phân chia lợi nhuận (bằng tiền hoặc cổ phiếu) hoặc được phân chia sản phẩm là nhà ở trên cơ sở tỷ lệ vốn góp theo thỏa thuận. *Bốn là,* ký hợp đồng hợp tác kinh doanh với doanh nghiệp có chức năng kinh doanh bất động sản để đầu tư xây dựng nhà ở và bên tham gia hợp tác kinh doanh chỉ được phân chia lợi nhuận (bằng tiền hoặc cổ phiếu) hoặc được phân chia sản phẩm là nhà ở. *Năm là*, huy động vốn từ tiền mua nhà ứng trước của các đối tượng được quyền sở hữu nhà ở tại Việt Nam theo quy định của Luật nhà ở năm 2014, thông qua hình thức ký hợp đồng mua bán nhà ở hình thành trong tương lai.

c) Quy định đối với các trung gian trên thị trường bất động sản:

Theo Điều 8, Luật Kinh doanh bất động sản năm 2014, tổ chức, cá nhân khi kinh doanh dịch vụ môi giới bất động sản phải có ít nhất hai người có chứng chỉ môi giới bất động sản (tăng thêm 1 người so với Luật Kinh doanh bất động sản 2006). Đối với tổ chức kinh doanh dịch vụ định giá bất động sản phải có ít nhất hai người có chứng chỉ định giá bất động sản. Tổ chức kinh doanh dịch vụ sàn giao dịch bất động sản phải thành lập doanh nghiệp, phải có ít nhất hai người có chứng chỉ môi giới bất động sản, người quản lý điều hành sàn giao dịch bất động sản phải có chứng chỉ hành nghề môi giới bất động sản; nếu có dịch vụ định giá bất động sản thì phải có ít nhất hai người có chứng chỉ định giá bất động sản. Cá nhân kinh doanh dịch vụ môi giới bất động sản độc lập phải đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật và có chứng chỉ môi giới bất động sản. Trước khi sàn giao dịch bất động sản hoạt động, doanh nghiệp phải gửi hồ sơ về Sở Xây dựng địa phương để quản lý, hồ sơ thực hiện theo Khoản 6 Điều 2 Thông tư 28/2016/TT-BXD.

d) Quy định về nhà đầu tư nước ngoài trên thị trường bất động sản Việt Nam:

Hoạt động đầu tư kinh doanh bất động sản nói chung và hoạt động đầu tư kinh doanh bất động sản của các nhà đầu tư nước ngoài được pháp luật Việt Nam khuyến

khích và bảo hộ. Nhà đầu tư nước ngoài muốn tham gia hoạt động kinh doanh dịch vụ bất động sản phải đáp ứng điều kiện có chứng chỉ hành nghề và có giấy phép đăng ký kinh doanh dịch vụ bất động sản. Nhà đầu tư nước ngoài được phép hoạt động đầu tư trong kinh doanh nhà, công trình xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua. Tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh bất động sản được đầu tư tạo lập nhà, công trình xây dựng để kinh doanh theo các hình thức đầu tư xây dựng mới nhà, công trình xây dựng; đầu tư cải tạo sửa chữa nhà, công trình xây dựng có sẵn. Tổ chức, cá nhân đầu tư xây dựng khu đô thị mới, khu nhà ở, hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp phải có dự án đầu tư. Việc lựa chọn chủ đầu tư dự án khu đô thị mới, dự án khu nhà ở, dự án hạ tầng kỹ thuật khu công nghiệp phải được thực hiện theo quy định của pháp luật về xây dựng và pháp luật về đấu thầu. Chủ đầu tư dự án phải có năng lực tài chính để thực hiện dự án.

2.1.2. Quy định về giao dịch trên thị trường bất động sản

Phạm vi hoạt động kinh doanh bất động sản của tổ chức, cá nhân:

Luật kinh doanh bất động sản năm 2014 quy định ba nhóm đối tượng có hoạt động kinh doanh bất động sản và phạm vi hoạt động kinh doanh của mỗi đối tượng như sau:

Tổ chức, cá nhân trong nước được mua nhà, công trình xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua; Đối với đất được Nhà nước giao thì được đầu tư xây dựng nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua; chuyển nhượng quyền sử dụng đất dưới hình thức phân lô, bán nền theo quy định của pháp luật về đất đai; đầu tư xây dựng hạ tầng kỹ thuật nghĩa trang, nghĩa địa để chuyển nhượng quyền sử dụng đất gắn với hạ tầng kỹ thuật đó; Đối với đất được Nhà nước cho thuê thì được đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê; đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng không phải là nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua; Đối với đất được Nhà nước công nhận quyền sử dụng đất thì được đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua; ...

Đối với người Việt Nam định cư ở nước ngoài được thuê nhà, công trình xây dựng để cho thuê lại; đối với đất được Nhà nước cho thuê thì được đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê; đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng không phải là nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua; Đối với đất thuê của tổ chức, hộ gia đình, cá nhân thì được đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng để cho thuê theo đúng mục đích sử dụng đất; Nhận chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản của chủ đầu tư để xây dựng nhà, công trình xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua; Đối với đất được Nhà nước giao thì được công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh

tế thì được đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng để kinh doanh theo đúng mục đích sử dụng đất.

Đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được thuê nhà, công trình xây dựng để cho thuê lại; Đối với đất được Nhà nước cho thuê thì được đầu tư xây dựng nhà ở để cho thuê; đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng không phải là nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua; Nhận chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần dự án bất động sản của chủ đầu tư để xây dựng nhà, công trình xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua; Đối với đất được Nhà nước giao thì được đầu tư xây dựng nhà ở để bán, cho thuê, cho thuê mua; Đối với đất thuê trong khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế thì được đầu tư xây dựng nhà, công trình xây dựng để kinh doanh theo đúng mục đích sử dụng đất.

Tổ chức, cá nhân nước ngoài, người Việt Nam định cư ở nước ngoài được đầu tư tạo lập nhà, công trình xây dựng để bán, cho thuê, cho thuê mua; đầu tư cải tạo đất và đầu tư các công trình hạ tầng trên đất thuê để cho thuê đất đã có hạ tầng và kinh doanh dịch vụ bất động sản.

Từ ngày 01/07/2015, theo quy định tại Luật Kinh doanh bất động sản 2014 thì việc quy định giao dịch bất động sản phải qua sàn giao dịch bất động sản hiện nay là không còn bắt buộc, do vậy các doanh nghiệp được toàn quyền quyết định việc giao dịch qua sàn hay không qua sàn.

2.1.3. Đăng ký bất động sản

Việc đăng ký bất động sản được quy định cụ thể trong từng lĩnh vực như đất đai, xây dựng, nông nghiệp, thủy sản, v.v… Cùng với việc ban hành các văn bản pháp luật và triển khai hoạt động tuyên truyền, phổ biến quy định pháp luật về đăng ký bất động sản, các cơ quan quản lý trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình đã ban hành và hướng dẫn việc sử dụng thống nhất các loại biểu mẫu, giấy tờ phục vụ cho công tác đăng ký bất động sản và đẩy mạnh việc ứng dụng tin học và lĩnh vực này.

Nhà nước đã thống nhất cấp một loại "Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất" thay cho các loại Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở và quyền sử dụng đất ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu nhà ở, Giấy chứng nhận quyền sở hữu công trình xây dựng đã cấp tách biệt đối với quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất trước đây.

Về kết quả đăng ký cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, đến tháng 9 năm

2018, tỷ lệ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất (sổ đỏ) trên cả nước đã đạt trên 96,9% tổng diện tích các loại đất cần cấp.

Bảng 1. Tỷ lệ cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất

TT	Loại đất	Tỷ lệ đạt (%)
1	Đất SX nông nghiệp	92,9
2	Đất lâm nghiệp	98,2
3	Đất nuôi trồng thủy sản	86,1
4	Đất ở nông thôn	96,1
5	Đất ở đô thị	98,3
6	Đất chuyên dùng	86,9
7	Đất cơ sở tôn giáo	83,6

Nguồn: Tổng cục Quản lý đất đai - Bộ Tài nguyên và Môi trường 2018

2.2. Xây dựng và thực thi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển thị trường bất động sản

Quy hoạch và kế hoạch là một trong những công cụ chủ yếu phục vụ công tác quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản. Quy hoạch sử dụng đất được thực hiện trên cơ sở nghiên cứu, tính toán, phân bổ đất đai về số lượng phạm vi, địa bàn cho nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh, vv… Tuy nhiên, những hạn chế trong công tác quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đang gây nhiều bức xúc. Hiện cả nước chưa có hệ thống quy hoạch đầy đủ, hoàn chỉnh và thống nhất. Một số quy hoạch chưa tạo được sự thống nhất và đồng bộ giữa quy hoạch kiến trúc đô thị trong không gian và thời gian cụ thể. Tình trạng "quy hoạch treo", "quy hoạch đi sau đầu tư, xây dựng", gây nhiều khó khăn cho phát triển thị trường bất động sản. Quy hoạch chưa có tầm nhìn chiến lược phục vụ sự phát triển của thị trường bất động sản.

2.3. Ban hành và thực thi chính sách có liên quan đến thị trường bất động sản

Nhà nước ban hành nhiều chính sách để điều tiết thị trường, trong đó sử dụng các công cụ như: thuế, tín dụng hoặc các quy định hành chính mang tính bắt buộc.

2.3.1. Ban hành và thực thi chính sách thuế

Để điều tiết lợi ích trong các quan hệ giao dịch trên thị trường bất động sản, Nhà nước ta đã ban hành một hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về thuế đối với bất động sản. Các loại thuế liên quan đến bất động sản mà Nhà nước tiến hành thu là thuế nhà đất, thuế chuyển quyền sử dụng đất và thuế thu nhập cá nhân.

- Về thuế nhà đất:

Hiện nay, Nhà nước đã ban hành Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp có hiệu lực từ 01/01/2012 để thay thế các văn bản trước đó. Nhà nước thu thuế đất, là loại thuế đánh vào việc sử dụng đất để ở và đất xây dựng công trình với mục đích động viên một phần thu nhập của người sử dụng đất nhằm tăng nguồn thu cho ngân sách nhà nước, đồng thời khuyến khích sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả quỹ đất ở, đất xây dựng công trình, hạn chế việc chuyển quỹ đất sản xuất nông nghiệp sang xây dựng nhà.

- Về thuế chuyển quyền sử dụng đất

Thuế chuyển quyền sử dụng đất được ban hành năm 1994, được sửa đổi, bổ sung năm 1999. Các văn bản cụ thể hóa và bổ sung Luật này là Nghị định số 19/2000/NĐ-CP ngày 08-6-2000 quy định chi tiết thi hành Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất; Nghị định số 38/2000/NĐ-CP ngày 23-8-2000 về thu tiền sử dụng đất… Mục đích của việc đánh thuế đối với việc chuyển quyền sử dụng đất là điều tiết một phần thu nhập của tổ chức, hộ gia định, cá nhân có quyền sử dụng đất chuyển nhượng nộp vào ngân sách nhà nước. Năm 2007, Quốc hội đã ban hành Luật thuế thu nhập cá nhân chấm dứt sự hiện hành của Luật thuế chuyển quyền sử dụng đất trước đây.

- Thuế thu nhập cá nhân

Theo thông tư số 111/2013/TT-BTC của Bộ Tài chính, hướng dẫn thực hiện Luật Thuế thu nhập cá nhân, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập cá nhân và Nghị định số 65/2013/NĐ-CP của Chính phủ quy định chi tiết một số điều của Luật Thuế thu nhập cá nhân và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật thuế thu nhập cá nhân; Thông tư số 92/2015/TT-BTC hướng dẫn thực hiện thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập cá nhân đối với cá nhân cư trú có hoạt động kinh doanh; hướng dẫn thực hiện một số nội dung sửa đổi, bổ sung về thuế thu nhập cá nhân quy định tại Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế 71/2014/QH13 và Nghị định 12/2015/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của các Luật về thuế và sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định về thuế do Bộ trưởng Bộ Tài chính ban hành, thì mức thuế suất thuế thu nhập cá nhân từ hoạt động chuyển nhượng bất động sản là 2%.

Bên cạnh đó, tiền thuế thu nhập cá nhân từ hoạt động chuyển nhượng mua bán bất động sản hai bên có thể thỏa thuận trong hợp đồng chuyển nhượng là bên nào có nghĩa vụ kê khai và nộp thuế để thực hiện theo đúng quy định của pháp luật.

2.3.2. Ban hành và thực thi chính sách tín dụng

Để khuyến khích doanh nghiệp cung ứng nhà ở cho người có thu nhập thấp, Nhà nước đã có chính sách cho vay vốn theo chế độ ưu đãi. Giai đoạn 2013-2016, Nhà nước thực hiện hỗ trợ cho vay đối với nhà ở xã hội thông qua gói tín dụng ưu đãi lãi suất 30.000 tỷ đồng; Nghị quyết 01/NQ-CP ngày 01/01/2018 của Chính phủ có liên quan trực tiếp đến thị trường bất động sản, với phương châm hành động "Kỷ cương, liêm chính, hành động, sáng tạo, hiệu quả". Trong đó, Nghị quyết 01 yêu cầu kiểm soát chặt chẽ tín dụng đối với lĩnh vực tiềm ẩn rủi ro (trong đó, có lĩnh vực bất động sản); chấn chỉnh những bất cập trong các dự án đối tác công tư, nhất là các dự án BOT; …

Tuy vậy, việc sử dụng tín dụng như một công cụ điều tiết thị trường trong thời gian qua thiên về đối phó nên bị động và chạy theo giá thị trường. thực tế là khi thị trường bùng nổ quá mức, có hiện tượng đầu cơ thì biện pháp thắt chặt tín dụng được áp dụng. Tuy vậy, các biện pháp được áp dụng động loạt trên diện rộng không phân biệt giữa hoạt động đầu cơ và nhu cầu thực. Hơn nữa việc giám sát và quản lý hoạt động cho vay của các ngân hàng thương mại chưa được thực thi nghiêm túc.

2.3.3. Ban hành và thực thi chính sách giá

Thời gian qua, Nhà nước ta đã sử dụng chính sách giá bất động sản để điều tiết, giúp thị trường bất động sản phát triển ổn định, bền vững, không để xảy ra tình trạng đầu cơ, tăng giá bất hợp lý. Chính phủ quy định bảng giá, khung giá từng loại đất, vị trí khu đất… làm cơ sở cho các hoạt động liên quan đến TTBĐS.

Tuy nhiên, thời gian qua có sự chênh lệch rất lớn giữa giá đất do Nhà nước ban hành và giá đất thị trường. Đây cũng là khởi nguồn của những tranh cãi, những sự vụ, những quy định chồng chéo nhau. Đặc biệt, việc tính tiền sử dụng đất (SDĐ) theo giá thị trường như Nghị định 120 đang gặp nhiều vướng mắc, nguyên nhân cũng từ việc "linh hoạt" áp dụng "chính sách 2 giá".

2.3.4. Ban hành và thực thi các chính sách khác

Trước đây, việc thực hiện thông qua sàn giao dịch Bất động sản đối với cá nhân, tổ chức Kinh doanh bất động sản bán, cho thuê, cho thuê mua bất động sản là bắt buộc, nếu vi phạm, doanh nghiệp có thể bị phạt đến 60 triệu đồng *(*Điều 35 Nghị định số 121/2013/NĐ-CP *do Chính phủ ban hành ngày 10/10/2013 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực xây dựng và kinh doanh Bất động sản)*. Tuy nhiên, từ ngày 01/07/2015, theo quy định tại Luật Kinh doanh bất động sản 2014 thì việc quy định giao dịch bất động sản phải

qua sàn giao dịch bất động sản hiện nay là không còn bắt buộc, do vậy các doanh nghiệp được toàn quyền quyết định việc giao dịch qua sàn hay không qua sàn.

2.4. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản

Ở Việt Nam, trách nhiệm quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản được quy định trong Luật Kinh doanh bất động sản số 66/2014/QH13, được thể hiện ở sơ đồ 1.

Thời gian qua, bộ máy quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản được hình thành từ Trung ương tới địa phương, bước đầu đã củng cố và nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với thị trường bất động sản. Các cơ quan tham mưu ở Trung ương và địa phương đã kịp thời đề xuất các giải pháp để điều tiết thị trường bất động sản phát triển ổn định và lành mạnh mỗi khi thị trường có biến động bất thường. Tuy nhiên, công tác QLNN đối với TTBĐS ở một số khâu, một số bước còn yếu kém, hầu như là buông lỏng làm cho TTBĐS phi chính quy phát triển mang tính *bùng nổ* còn thị trường chính thức thì chậm hình thành, hoạt động không ổn định, thủ tục rườm rà, tốn kém. Cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế tham gia TTBĐS còn có nhiều bất cập, khó triển khai và nếu có thì triển khai rất chậm. Còn tồn tại rất nhiều sự bất bình đẳng trong đầu tư, kinh doanh BĐS giữa các thành phần kinh tế đặc biệt là với doanh nghiệp dân doanh. Nhà nước cần triệt để loại bỏ cơ chế bao cấp trong sử dụng, kinh doanh nhà ở, đất ở với mọi thành phần kinh tế ngoại trừ một số dự án phục vụ người nghèo, thu nhập thấp và đối tượng chính sách. Ngoài ra, chưa có một cơ quan quản lý nhà nước đối với TTBĐS chuyên trách, đầy đủ và hiệu quả nhưng lại có quá nhiều cơ quan điều chỉnh trực tiếp hoặc gián tiếp tham gia quản lý TTBĐS, mỗi cơ quan *quản* một *mảng* (thường mang tính chuyên môn) nhưng không có một cơ quan nào chịu trách nhiệm chính.

2.5. Kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong hoạt động của thị trường bất động sản

Thời gian qua, các cơ quan QLNN đối với TTBĐS đã thực hiện kiểm tra, gia, sát trên nhiều lĩnh vực hoạt động để đảm bảo thị trường BĐS hoạt động lành mạnh, ổn định. Theo Nghị định số 139/2017/NĐ-CP ngày 27-11-2017 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng, khai thác, kinh doanh chế biến khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kĩ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở thì cùng với việc tăng thẩm quyền xử phạt của thanh tra xây dựng và Ủy ban nhân dân các

cấp tối đa tới 1 tỷ đồng/ hành vi vi phạm, nhiều chế tài nghiêm khắc cũng được áp dụng.

Hoạt động kiểm tra, giám sát được tiến hành, quy định mức xử phạt cũng khá nghiêm khắc và có tác dụng răn đe, nhưng do lực lượng làm công tác kiểm tra, giám sát còn mỏng, do vậy, khó phát hiện và xử lý hết các vi phạm.

2.6. Đánh giá chung thực trạng quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản ở Việt Nam

2.6.1. Những kết quả đạt được

- Hệ thống thể chế quản lý thị trường bất động sản từng bước được hoàn thiện.

- Công tác quản lý nhà nước về thị trường bất động sản từng bước được tăng cường.

- Thị trường bất động sản phát triển đã góp phần rất quan trọng đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu nhà ở của người dân, cũng như tạo lập hệ thống hạ tầng kỹ thuật, hạ tầng xã hội phục vụ phát triển nền kinh tế đất nước.

- Sự phát triển của thị trường bất động sản còn thúc đẩy các loại thị trường khác phát triển, như thị trường xây dựng, vật liệu xây dựng, trang trí nội ngoại thất, thị trường vốn...,

- Cơ cấu các chủ thể tham gia thị trường bất động sản từng bước được hoàn thiện, góp phần cho thị trường phát triển lành mạnh, bền vững.

2.6.2. Những hạn chế và nguyên nhân

** Những hạn chế*

- Việc đầu tư phát triển các sản phẩm bất động sản không theo quy hoạch và kế hoạch, chưa tuân thủ các quy luật của thị trường, tình trạng đầu tư tự phát, theo phong trào vẫn còn khá phổ biến.

- Công tác QLNN đối với TTBĐS ở một số khâu, một số bước còn yếu kém, hầu như là buông lỏng làm cho TTBĐS phi chính quy phát triển mang tính *bùng nổ* còn thị trường chính thức thì chậm hình thành, hoạt động không ổn định, thủ tục rườm rà, tốn kém.

- Giá cả hàng hóa bất động sản không ổn định, không phản ánh đúng giá trị thực của bất động sản, không phù hợp với điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và của từng địa phương.

- Các tổ chức, cá nhân làm dịch vụ môi giới kinh doanh BĐS hoạt động phần nhiều là tự phát, không đăng ký kinh doanh, không được đào tạo nghiệp vụ chuyên môn

đã và đang hoạt động *bát nháo* tạo ra nhiều hiệu ứng *ảo* làm lũng đoạn và bất ổn thị trường.

- Các quy định về thông tin TTBĐS không đầy đủ, thiếu minh bạch và khó tiếp cận làm thiệt hại cho người dân và cho ngay cả người quản lý.

** Nguyên nhân của những hạn chế*

- Các văn bản quản lý của nhà nước đối với TTBĐS còn chồng chéo, bất cập nên cán bộ thực hiện ỷ lại, không tháo gỡ để triển khai gây khó dễ cho dân và cho công tác QLNN đối với TTBĐS.

- Công tác quản lý phát triển đô thị còn bất cập, mới chỉ theo quy hoạch (thậm chí có trường hợp chưa tuân thủ đúng quy hoạch) mà chưa có kế hoạch, không cân đối các nguồn lực thực hiện theo từng giai đoạn.

- Vẫn còn duy trì chế độ bao cấp về đất đai, nhà ở, chưa tận dụng và phát huy hết được giá trị kinh tế của đất đai, quản lý yếu kém, buông lỏng gây thất thoát, lãng phí lớn về đất đai, BĐS thuộc sở hữu nhà nước.

- Chính sách tài chính, tín dụng bất động sản chưa hoàn thiện và còn bất hợp lý. Hệ thống các định chế tài chính bất động sản chưa được hoàn thiện, thiếu nguồn vốn trung và dài hạn cho thị trường bất động sản.

- Năng lực các chủ thể tham gia thị trường bất động sản, kể cả về năng lực chuyên môn cũng như năng lực tài chính của nhiều doanh nghiệp còn nhiều hạn chế, hoạt động thiếu chuyên nghiệp.

3. Giải pháp hoàn thiện quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản ở Việt Nam

3.1. Ban hành và thực thi pháp luật có liên quan đến thị trường bất động sản

- Hoàn thiện khung pháp lý về thị trường bất động sản

Tiến hành rà soát, sửa đổi bổ sung các quy định mâu thuẫn, chồng chéo giữa luật nhà ở, luật kinh doanh bất động sản, luật xây dựng, luật đất đai, vv… hiện hành, bảo đảm tính thống nhất, khắc phục những quy định chồng chéo, mâu thuẫn hoặc còn bất cập làm hạn chế hiệu quả của thị trường bất động sản, đảm bảo tính đồng bộ của hệ thống pháp luật kinh doanh bất động sản.

Hoàn thiện quy chế về tổ chức và hoạt động của tổ chức môi giới bất động sản, tổ chức tư vấn bất động sản, tổ chức định giá bất động sản, tổ chức quản lý sàn giao dịch bất động sản, tổ chức quản lý bất động sản.

Nghiên cứu điều chỉnh, bổ sung một số loại thuế và lệ phí về nhà đất theo hướng khuyến khích sử dụng có hiệu quả bất động sản, đồng thời phát triển mạnh các giao dịch chính thức trên thị trường bất động sản.

- Đa dạng hóa các nguồn tài chính cung cấp cho thị trường bất động sản

Cần có những định chế để khai thông kênh dẫn giữa hai thị trường BĐS và thị trường vốn. Quy định cụ thể và hướng dẫn doanh nghiệp sử dụng các công cụ huy động vốn khác như phát hành chứng khoán công trình; phát triển hình thức ngân hàng đầu tư, ngân hàng phát triển chuyên đầu tư trên thị trường bất động sản và giải pháp "chứng khoán hóa nợ" bất động sản khi các điều kiện hình thành nên bất động sản đó đủ tiêu chuẩn.

Khuyến khích sự hình thành và phát triển các định chế tài chính trong lĩnh vực cho vay, thế chấp, bảo lãnh, ủy nhiệm tài sản, chế định giá và bảo hiểm tài sản là bất động sản. Các dịch vụ này phải được thực hiện nhanh chóng và đồng bộ nhằm bảo đảm quyền lợi cho các nhà đầu tư kinh doanh bất động sản.

Tiếp tục mở cửa cho phép các nhà đầu tư nước ngoài tham gia đầu tư kinh doanh dịch vụ bất động sản, hoàn thiện các cơ chế tài chính, tìm các nguồn vốn hỗ trợ cho các nhà đầu tư được vay với lãi suất ưu đãi và dài hạn, hoàn thiện các quỹ hỗ trợ đầu tư, cải cách các thủ tục cho vay, hỗ trợ các dự án đầu tư trong lĩnh vực phát triển thị trường bất động sản. Tìm kiếm nguồn vốn ODA từ nước ngoài và các tổ chức tín dụng quốc tế để bổ sung nguồn vốn vay cho lĩnh vực đầu tư phát triển bất động sản.

- Cải tiến trình tự, thủ tục đầu tư, phê duyệt dự án để rút ngắn thời gian đầu tư

+ Đẩy mạnh công tác cải cách các thủ tục hành chính liên quan đến đất đai;

+ Bãi bỏ quy định về đăng ký và cấp giấy chứng nhận đầu tư đối với dự án đầu tư trong nước.

+ Đổi mới công tác lập, thẩm định và phê duyện dự án phát triển nhà theo hướng phân cấp, loại bỏ các quy định bất hợp lý để rút ngắn thời gian thực hiện các dự án, khuyến khích chủ đầu tư xây dựng đa dạng các loại căn hộ có diện tích phù hợp với những đối tượng có thu nhập thấp và trung bình.

+ Rà soát, sửa đổi, bổ sung các quy định về thủ tục hành chính trong đầu tư kinh doanh bất động sản theo hướng công khai, minh bạch, giản tiện cho nhà đầu tư và rút ngắn thời gian thực hiện.

- Đẩy nhanh tiến độ giải phóng mặt bằng tạo quỹ đất

+ Nhà nước cần công khai, minh bạch mọi chính sách liên quan đến giải phóng mặt bằng.

+ Điều chỉnh, bổ sung chính sách giải phóng mặt bằng để tháo gỡ khó khăn, đẩy nhanh tiến độ đầu tư các dự án nhằm giảm chi phí đầu tư hoặc không phát sinh thêm chi phí do dự án bị kéo dài.

+ Bồi thường hỗ trợ cho người có đất, tài sản trên đất hợp pháp bị thu hồi theo nguyên tắc là người đang sử dụng đất nào thì khi Nhà nước thu hồi, được bồi thường theo loại đất có cùng mục đích sử dụng, nếu không có đất để bồi thường thì được bồi thường bằng giá trị quyền sử dụng đất tại thời điểm có quyết định thu hồi.

3.2. Xây dựng và thực thi chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển thị trường bất động sản

- Chú trọng đến công tác quy hoạch

+ Nhà nước cần rà soát quy hoạch và cho phép chuyển mục đích các diện tích đất do các tổ chức sử dụng không đúng mục đích, không hiệu quả để đưa vào phát triển thị trường bất động sản.

+ Cần đẩy nhanh việc lập, thẩm định và phê duyệt quy hoạch chi tiết trên cơ sở quy hoạch chung đô thị đã được cơ quan có thẩm quyền phê duyệt; xác định và công bố quỹ đất được phép xây dựng nhà ở theo quy hoạch để làm cơ sở tổ chức triển khai các dự án phát triển nhà ở và tạo điều kiện cho các hộ gia đình, cá nhân xây dựng, cải tạo nhà ở theo quy hoạch.

- Phát triển nhà ở xã hội

+ Xây dựng và hoàn thiện các chỉ tiêu sử dụng đất phù hợp trong quy hoạch đô thị, quy chuẩn, tiêu chuẩn thiết kế nhà ở xã hội, nhà ở thu nhập thấp;

+ Khuyến khích doanh nghiệp phát triển nhà ở cho thuê, nhà ở bán trả dần thông qua chính sách tạo điều kiện để người thu nhập thấp, hộ gia đình chính sách xã hội gặp khó khăn có điều kiện cải thiện chỗ ở, trên nguyên tắc xóa bao cấp, thực thi chính sách hỗ trợ cho các hộ gia đình, cá nhân phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội, khả năng của ngân sách nhà nước và của từng địa phương.

3.3. Xây dựng các chính sách quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản

**** Chính sách thuế***

- Cần nghiên cứu sửa đổi, bổ sung chính sách về thuế nhà ở nhằm khuyến khích sử

dụng có hiệu quả nhà ở và hạn chế đầu cơ.

- Ưu đãi thuế đối với các dự án phát triển nhà ở cho các đối tượng chính sách xã hội, nhà ở cho người có thu nhập thấp, nhà ở cho thuê.

**** Chính sách tài chính - tín dụng***

+ Cần bổ sung, hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm khai thác và huy động tối đa các nguồn lực tài chính trong và ngoài nước, vốn ODA cho phát triển nhà ở, đặc biệt là các nguồn tài chính trung và dài hạn theo hướng hình thành các quỹ đầu tư nhà ở và bất động sản, phát hành công trái, trái phiếu và các hình thức huy động vốn hợp pháp khác theo quy định của pháp luật.

+ Cải cách chế độ tiền lương, bảo đảm có tiền nhà ở trong cơ cấu tiền lương với tỷ lệ hợp lý để người làm công hưởng lương, đặc biệt là người hưởng lương từ ngân sách nhà nước có khả năng tạo lập nhà ở; nghiên cứu quy định trách nhiệm của người sử dụng lao động cùng chăm lo nhà ở với người lao động, nhất là các doanh nghiệp sử dụng nhiều lao động.

+ Xây dựng đề án thành lập Quỹ tiết kiệm nhà ở để góp phần tăng thêm nguồn cung về tài chính cho chủ đầu tư dự án phát triển nhà ở xã hội và các đối tượng gặp khó khăn về nhà ở.

**** Chính sách giá bất động sản***

Để thống nhất một giá đất thì phải được nghiên cứu một cách khoa học, cần có thời gian, lộ trình để thực hiện, được chuẩn bị thật tốt, thật hoàn chỉnh trước khi đưa vào áp dụng. Nếu chọn giá nhà nước thì phải hoàn thiện dần theo hướng sát với giá thị trường. Cách này trước mắt người dân có thể có lợi hơn vì giá thấp nhưng điều hành có lợi cho dân là việc nên làm. Còn nếu chọn giá thị trường, thì người dân, doanh nghiệp có thể chấp nhận nếu có một chính sách khoa học và lộ trình thực hiện phù hợp với thị trường.

**** Chính sách phát triển thị trường nhà ở và quản lý sử dụng nhà ở***

+ Chú trọng thực hiện công tác dự báo nhu cầu, lập kế hoạch phát triển nhà ở; đưa các chỉ tiêu về phát triển nhà ở, trong đó có chỉ tiêu bắt buộc phát triển nhà ở xã hội vào hệ thống chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội 05 (năm) năm và hàng năm của toàn quốc và của từng địa phương; quy định cụ thể trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan để bảo đảm các kế hoạch phát triển nhà ở được thực hiện đạt mục tiêu đề ra;

+ Nghiên cứu cơ chế, chính sách và mô hình phát triển, quản lý nhà ở tái định cư

để phục vụ nhu cầu bồi thường, giải phóng mặt bằng, thu hồi đất đai theo quy định của pháp luật; Quy định cụ thể để đa dạng hóa cơ cấu diện tích căn hộ, bảo đảm cân đối tỷ lệ căn hộ có diện tích nhỏ, diện tích trung bình và diện tích lớn, tỷ lệ nhà ở giá thấp, giá trung bình và nhà ở cao cấp trong các dự án phát triển nhà ở.

+ Đa dạng hóa hình thức và thời hạn sở hữu nhà ở (sở hữu lâu dài, sở hữu có thời hạn) theo từng khu vực và từng thời kỳ nhằm đáp ứng nhu cầu của người dân và yêu cầu quản lý nhà nước; Hoàn thiện thể chế thị trường nhà ở, bảo đảm thị trường nhà ở phát triển lành mạnh, công khai và minh bạch; xây dựng và tin học hóa hệ thống thông tin về nhà ở;

**** Tăng cường cải cách thủ tục hành chính trong QLNN đối với TTBĐS***

Cần rà soát các thủ tục hành chính trong QLNN đối với TTBĐS ở các lĩnh vực như: lĩnh vực quy hoạch - kiến trúc, quản lý đất đai, quản lý xây dựng… để bảo đảm đơn giản, hiệu quả trong quá trình thực hiện xây dựng và quản lý nhà ở, tạo điều kiện để các hộ gia đình, cá nhân có quyền sử dụng đất hợp pháp dễ dàng xin phép và tự tổ chức xây dựng mới hoặc cải tạo nhà ở theo quy hoạch, cũng như để các chủ đầu tư đẩy nhanh tiến độ triển khai các dự án phát triển nhà ở, tăng nguồn cung cho thị trường.

3.4. Nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản

- Về đào tạo nguồn nhân lực: Thị trường bất động sản có những yêu cầu rất đa dạng về nguồn nhân lực như yêu cầu với nhà đầu tư, môi giới, tư vấn hay người hoạch định chính sách và các chủ thể tham gia thị trường nhà ở trong khi việc đào tạo những nội dung này ở nước ta còn bất cập. Vì vậy, trong chính sách đào tạo của mình Nhà nước nên chú ý đào tạo bổ sung nguồn nhân lực cho thị trường này; đối với cán bộ quản lý nhà nước xem xét thúc đẩy biện pháp cho đi đào tạo, học tập ở nước ngoài để nâng cao trình độ.

- Nghiên cứu hoàn thiện cơ cấu tổ chức, bộ máy về phát triển và quản lý nhà ở các cấp, đặc biệt là tại cơ quan trung ương và tại các thành phố trực thuộc Trung ương.

- Đẩy mạnh việc hoàn thiện bộ máy tổ chức quản lý đất đai theo hướng xác định rõ nhiệm vụ của cơ quan hành chính, tách riêng hoạt động dịch vụ công của văn phòng đăng ký quyền sử dụng đất và hoạt động cung cấp đất của Tổ chức phát triển quỹ đất. Nhà nước nên chú ý việc nâng cao trình độ và đạo đức của cán bộ quản lý, nhất là ổn định hệ thống cán bộ địa chính cấp xã, lập lại kỷ luật, kỷ cương trong quản lý đất đai,

nâng cao trách nhiệm của cán bộ quản lý; tạo cơ chế thực thi nghiêm pháp luật về đất đai, bất động sản ở mọi cấp, mọi ngành.

3.5. Tăng cường kiểm tra, giám sát và xử lý vi phạm trong hoạt động của thị trường bất động sản

- Tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát cộng đồng trong việc xây dựng và thực thi pháp luật về nhà ở.

- Tổ chức tốt công tác kiểm tra, giám sát việc thực thi pháp luật trên thị trường bất động sản. Kiểm tra thường xuyên việc sử dụng đất, bảo đảm việc sử dụng đất được thực hiện nghiêm túc trên cơ sở quy hoạch được phê duyệt. Kiểm tra toàn bộ quỹ đất đang sử dụng cho các mục đích qua đó đề ra biện pháp phát triển hoặc không phát triển một số loại đất, bảo đảm phát triển cân bằng, bền vững, nâng cao hiệu quả sử dụng đất; xây dựng quy chế quản lý chặt chẽ quá trình thực hiện quy hoạch để phát hiện mâu thuẫn, bất hợp lý, có phương án điều chỉnh kịp thời. Kiên quyết thu hồi đất của các cơ quan, đơn vị sử dụng đất không hiệu quả, sai mục đích, không sử dụng đất.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Châu An (2017). *Trung Quốc không đánh thuế bất động sản trong năm 2017*, truy cập từ http://cafeland.vn/tin-tuc/trung-quoc-khong-danh-thue-bat-dong-san-trong-nam-2017-65200.html
2. Châu An (2018). *Giá nhà Trung Quốc tăng mạnh nhất trong năm 2017*, truy cập từ https://cafeland.vn/tin-tuc/gia-nha-trung-quoc-tang-manh-nhat-trong-nam-2017-71854.html
3. Đinh Văn Ân và các đồng nghiệp (2009), *Chính sách phát triển thị trường bất động sản*. Đề tài cấp nhà nước KX-01-13/06-10.
4. Lê Văn Bình (2010), Giải pháp tài chính phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam, Luận án TSKT, Học viện Tài chính.
5. Nguyễn Đình Bồng (2005), *Nghiên cứu đổi mới hệ thống quản lý đất đai hình thành và phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam*, Đề tài cấp Nhà nước, Bộ Tài nguyên và Môi trường, Hà Nội.
6. Bộ Xây dựng (2008), *Công văn số 1320/BXD-QLN về việc tiếp tục thực hiện bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê theo Nghị định số 61/CP ngày 5-7-1994 của Chính phủ về mua bán và kinh doanh nhà ở.*
7. Bộ Xây dựng (2008), *Thông tư số 11/2008/TT-BXD về việc hướng dẫn một số nội*

dung của Quyết định số 17/2008/QĐ-TTg ngày 28-1-2008 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Bảng giá chuẩn cho thuê nhà ở thuộc sở hữu nhà nước chưa được cải tạo, xây dựng.

8. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2009), *Báo cáo quản lý nhà nước đối với thị trường nhà ở khu đô thị mới, căn hộ chung cư và văn phòng cho thuê*.
9. Bộ Tài chính (2000), *Cơ sở khoa học và giải pháp hình thành thị trường bất động sản ở Việt Nam,* Đề tài NCKH cấp bộ, Cục Công sản.
10. Thái Bá Cẩn (2013). *Chính sách phát triển thị trường bất động sản: Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam.*
11. Thái Bá Cẩn, Trần Nguyên Nam (2003), *Thị trường bất động sản - những vấn đề lý luận và thực tiễn ở Việt Nam,* Nxb Tài chính, Hà Nội.
12. Chính phủ (2004), *Quyết định số 76/2004/QĐ-TTg về Định hướng phát triển nhà ở đến 2020.*
13. Chính phủ (2006), *Nghị quyết số 23/2006/NQ-CP về một số giải pháp nhằm đẩy nhanh tiến độ bán nhà ở thuộc sở hữu nhà nước cho người đang thuê theo quy định tại Nghị định số 61/CP*.
14. Chính phủ (2017), *Nghị định số 139/2017/NĐ-CP về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động đầu tư xây dựng, khai thác, kinh doanh chế biến khoáng sản làm vật liệu xây dựng, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kĩ thuật; kinh doanh bất động sản, phát triển nhà ở, quản lý sử dụng nhà và công sở.*
15. D.H (2015). *Chính phủ Trung Quốc tiếp tục cứu thị trường nhà ở*, truy cập từ https://cafeland.vn/tin-tuc/chinh-phu-trung-quoc-tiep-tuc-cuu-thi-truong-nha-o-52069.html
16. Trịnh Đình Dũng (2018). Chiến lược phát triển thị trường bất động sản trong tiến trình hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, truy cập từ http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Quan-triet-thuc-hien-nghi-quyet-dai-hoi-dang-XI/2014/29525/Chien-luoc-phat-trien-thi-truong-bat-dong-san-trong-tien-trinh.aspx
17. Nguyễn Hồ Phi Hà (2012), Huy động nguồn lực tài chính nhằm phát triển thị trường bất động sản ở Việt Nam, Luận án TSKT, Học viện Tài chính.
18. Bùi Văn Huyền và Đinh Thị Nga (Đồng chủ biên), "Quản lý nhà nước đối với thị trường bất động sản ở Việt Nam", NXB Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, năm

2011.

19. Quang Minh (2014). *Kinh nghiệm của Nhật Bản giải quyết bong bóng bất động sản*, truy cập từ http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/nhan-dinh-du-bao/kinh-nghiem-cua-nhat-ban-giai-quyet-bong-bong-bat-dong-san-53000.html
20. Trà My (2017). *Trung Quốc kiểm soát thị trường bất động sản như thế nào?*, truy cập từ http://baoquocte.vn/trung-quoc-kiem-soat-thi-truong-bat-dong-san-nhu-the-nao-53151.html
21. Quốc hội nước CHXHCNVN (2010), *Luật thuế sử dụng đất phi nông nghiệp.*
22. Quốc hội nước CHXHCNVN (2007), *Luật thuế thu nhập cá nhân;* (2012, 2014) *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của luật thuế thu nhập cá nhân.*
23. Quốc hội nước CHXHCNVN (2013), *Luật Đất đai.*
24. Quốc hội nước CHXHCNVN (2014), *Luật Nhà ở.*
25. Quốc hội nước CHXHCNVN (2014), *Luật Kinh doanh Bất động sản.*
26. Trần Đình Tuấn (2006). Kinh nghiệm của Hàn Quốc trong quản lý thị trường bất động sản nhà ở, *Tạp chí Kinh tế Xây dựng*, số 1/2006.
27. Trung Sơn (2017). *Trung Quốc: Nỗ lực hạ nhiệt thị trường bất động sản*, truy cập từ http://tinmoidaily.com/bat-dong-san/trung-quoc:-no-luc-ha-nhiet-thi-truong-bat-dong-san-292.html
28. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2001), *Hình thành và phát triển thị trường bất động sản Việt Nam*, Đề án.
29. PV (2014). *Quản lý thị trường bất động sản: Kinh nghiệm từ Nhật Bản*, truy cập từ http://tapchitaichinh.vn/thi-truong-tai-chinh/quan-ly-thi-truong-bat-dong-san-kinh-nghiem-tu-nhat-ban-52365.html
30. World Bank (1995), The 1985 - 1994 Global Real Estate Cycle: Its Causes and Consequences, Policy Reseach Working Paper, The World Bank Financial Sector Development Department.

GIẢI PHÁP TÀI CHÍNH KHUYÊN KHÍCH DOANH NGHIỆP ĐẦU TƯ CHO HOẠT ĐỘNG KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

TS. Phạm Thu Thủy

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt: *Khoa học và công nghệ là động lực cho sự tăng trưởng và phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Phát triển khoa học, công nghệ là con đường tất yếu để đưa nước ta thoát nghèo bền vững, tiến tới gia nhập vào các nền kinh tế phát triển. Trong điều kiện cân đối ngân sách nhà nước khó khăn, việc huy động được nguồn lực từ doanh nghiệp đầu tư cho hoạt động khoa học và công nghệ là rất cần thiết. Bài viết này khái quát về các giải pháp tài chính để khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho khoa học và công nghệ, phân tích thực trạng thực hiện các giải pháp này ở Việt Nam, từ đó đưa ra các khuyến nghị để sử dụng các giải pháp này hiệu quả hơn*

1. Đặt vấn đề

Khoa học và công nghệ (KH&CN) là động lực cho sự tăng trưởng và phát triển bền vững của mỗi quốc gia. Những quốc gia nào quan tâm đầu tư, chi tiêu đúng đắn cho KH&CN cũng là những quốc gia có nền kinh tế - xã hội phát triển. Thực tế cho thấy, những nền kinh tế hàng đầu thế giới hiện nay cũng là những quốc gia có mức chi tiêu cho KH&CN lớn nhất thế giới như Mỹ, Hàn quốc, Ấn Độ, Nhật Bản…, đặc biệt là đầu tư cho hoạt động nghiên cứu và phát triển (hoạt động KH&CN quan trọng nhất).

Nguồn đầu tư cho KH&CN chủ yếu là từ nhà nước và doanh nghiệp. Trong đó khu vực doanh nghiệp có vị trí đặc biệt quan trọng. Vì đây là khu vực có luôn có nhu cầu ứng dụng thành tựu KH&CN và có khả năng đầu tư cho KH&CN, đặc biệt là hoạt động nghiên cứu phát triển. Các nước có nền KH&CN và kinh tế phát triển hàng đầu thế giới cũng là những nước mà đầu tư của doanh nghiệp vượt xa đầu tư của nhà nước cho KH&CN như Hàn Quốc, Nhật Bản, Trung Quốc, Mỹ [10] ….

Đầu tư cho KH&CN của Việt Nam hiện nay ở mức thấp so với nhu cầu và so với các nước trên thế giới. Tỷ lệ đầu tư cho KH&CN từ ngân sách nhà nước tính trên GDP của Việt Nam là 0,5%, không thấp so với thế giới. Nhưng mức đầu tư của ngoài nhà nước (đặc biệt là

doanh nghiệp) cho KHCN còn rất thấp, khoảng 0,3-0,4% GDP. Như vậy, tổng đầu tư của Việt Nam cho KHCN hằng năm vẫn dưới 1% GDP [6]. Trong khi đó, mức đầu tư của Trung Quốc năm 2016 là 2,07% GDP, của Hàn Quốc là 4,04% GDP. Với mục tiêu "Phấn đấu tăng tổng đầu tư xã hội cho khoa học và công nghệ đạt 1,5% GDP vào năm 2015 và trên 2% GDP vào năm 2020 và khoảng 3% GDP vào năm 2030" theo Nghị quyết 20/NQ-BCH TW khóa XI, trong điều kiện ngân sách nhà nước khó khăn thì cần phải tăng cường huy động nguồn vốn doanh nghiệp hơn nữa mới có thể đạt được mục tiêu đề ra.

Vấn đề là làm thế nào để khơi thông được nguồn vốn từ doanh nghiệp?

2. Các giải pháp tài chính khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho hoạt động KH&CN

Cũng như đối với một quyết định đầu tư bất kỳ nào, đầu tư cho NC&PT sẽ không được các công ty xúc tiến trừ khi đó là một cơ hội đem lại lợi nhuận. Sự bất lực thị trường thường khiến cho doanh nghiệp đầu tư dưới mức vào nghiên cứu. Do các hiệu ứng lan tỏa và các yếu tố ngoại lai khác, suất lợi tức tư nhân từ đầu tư cho NC&PT thấp hơn so với suất lợi tức xã hội. Bằng cách thay đổi các phí tổn tương đối của đầu tư nghiên cứu - thông qua các khoản trợ cấp, thuế, tín dụng, các chính phủ có thể tác động đến việc thực hiện nghiên cứu và phát triển để phục vụ tăng trưởng kinh tế.

Bản chất của các giải pháp tài chính thúc đẩy NC&PT doanh nghiệp đó là cung cấp các khoản trợ cấp, các hợp đồng, các ưu đãi thuế mục tiêu và các cơ chế khác nhằm mục đích khuyến khích các doanh nghiệp có tầm nhìn xa hơn các khoản lợi nhuận cá nhân của họ khi đánh giá xem có nên tham gia vào các hoạt động NC&PT hay không.

2.1 Tài trợ trực tiếp (trợ cấp)

Chính phủ lựa chọn các dự án, đề tài, chương trình của doanh nghiệp để cấp kinh phí. Có thể tài trợ toàn bộ hoặc một phần. Tài trợ này thường hướng đến những lĩnh vực, khu vực chính phủ ưu tiên.

Sự hỗ trợ trực tiếp của chính phủ cho nghiên cứu có lợi thế là nó cho phép chính phủ duy trì được sự kiểm soát đối với bản chất của NC&PT được thực hiện. Các trợ cấp chính phủ có thể đảm bảo rằng doanh nghiệp giúp giải quyết các nhiệm vụ công quan trọng, như quốc phòng, y tế hay phát triển năng lượng, hay trong các lĩnh vực vẫn tồn tại những khoảng cách đáng kể giữa thu nhập nhà nước và tư nhân từ NC&PT. Hơn nữa tài trợ chính phủ cho

NC&PT doanh nghiệp còn có một tác động tích cực đến NC&PT do doanh nghiệp đầu tư, đặc biệt là trong việc nâng cao năng lực của các công ty để tiếp thu nguồn tri thức được tạo ra bằng nghiên cứu công. Nhưng hiệu ứng này chỉ đạt được đến một mức ngưỡng nhất định của tài trợ NC&PT chính phủ (Guellec và van Pottelsberghe, 1999). Các biện pháp tài trợ thường được phân bổ dựa vào từng trường hợp, đòi hỏi nhiều sự vụ hành chính và có nhạy cảm với tham nhũng, hối lộ.

2.2 Chính sách ưu đãi thuế

Các khuyến khích thuế NC&PT thường được áp dụng theo một trong những dạng sau:

- Chế độ tính khấu hao nhanh đối với đầu tư (máy móc, thiết bị, nhà xưởng, các tài sản vô hình) được sử dụng cho các hoạt động NC&PT.
- Miễn thuế thu nhập doanh nghiệp: cho phép các doanh nghiệp khấu trừ hơn 100% các khoản chi tiêu NC&PT hợp lệ hiện hành ra khỏi thu nhập chịu thuế
- Miễn trừ đặc biệt thuế lương và/hoặc các khoản thuế xã hội đối với người thực hiện các hoạt động NC&PT.
- Tín dụng thuế cho phép các công ty khấu trừ trực tiếp một tỷ lệ cụ thể của chi tiêu NC&PT khỏi nghĩa vụ thuế phải nộp.

Các khuyến khích thuế có xu hướng thân thiện thị trường hơn do chúng không làm méo mó sự phân bổ kinh phí giữa các lĩnh vực nghiên cứu hay giữa các công ty khác nhau. Tuy nhiên, nhược điểm tiềm tàng về ưu đãi thuế NC&PT là: áp dụng một quy tắc duy nhất với các tình huống kinh doanh khác nhau gây khó khăn cho các công ty có thể cần hỗ trợ nhiều hơn, làm giảm nguồn thu của Chính phủ [8] [9] …

2.3 Chính sách tín dụng

Các chính sách ưu đãi về vốn tín dụng là cho vay với lãi suất thấp hơn lãi suất thị trường đối với cùng loại vay hoặc cấp bảo lãnh tín dụng. Khác với phần lớn các chính sách thuế, chính sách ưu đãi về vốn chỉ có tác dụng khi doanh nghiệp có dự án NC&PT dài hạn và tỏ ra có hiệu quả toàn diện. Vai trò của tín dụng trong hoạt động NC&PT chủ yếu phát huy tác dụng đối với hoạt động ứng dụng, chuyển giao, đổi mới công nghệ [8]. Quỹ phát triển khoa học và công nghệ, quỹ đổi mới công nghệ và các dạng quỹ, ngân hàng đầu tư phát triển của nhà nước thường là nguồn tín dụng cho vay với lãi suất thấp hoặc không lấy lãi đối

với các hoạt động nghiên cứu ứng dụng và chuyển giao để công nghệ. Đây là kênh rất tốt cho các doanh nghiệp vay vốn để thực hiện các hoạt động nghiên cứu, đổi mới công nghệ, chuyển giao công nghệ phục vụ sản xuất-kinh doanh

3. Thực trạng các giải pháp tài chính nhằm khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho khoa học và công nghệ ở Việt Nam

3.1 Tài trợ trực tiếp

Ngân sách nhà nước hỗ trợ qua hệ thống các Quỹ phát triển KH&CN, Quỹ Đổi mới công nghệ Quốc gia hoặc qua cơ quan quản lý nhà nước (với những địa phương chưa lập được quỹ phát triển KH&CN). Hệ thống quỹ này chủ yếu hoạt động nguồn ngân sách nhà nước cấp (vốn điều lệ và vốn hoạt động bổ sung hằng năm). Nhiệm vụ của các quỹ này là tài trợ và cấp tín dụng, bảo lãnh các nhiệm vụ, dự án nhằm đổi mới quy trình công nghệ, đổi mới sản, các nhiệm vụ khoa học và công nghệ do tổ chức, cá nhân đề xuất. Như vậy có thế thấy nhà nước đã quan tâm đến việc tài trợ trực tiếp cho hoạt động KH&CN của doanh nghiệp. Tuy nhiên, tài trợ cho doanh nghiệp ở doanh nghiệp ở Việt Nam là ít ỏi. Khoản tài trợ của Nafosted lại chủ yếu hướng đến khu vực công. Số lượng doanh nghiệp nhận được tài trợ rất ít. Công bố kết quả tài trợ của các quỹ cho thấy chủ yếu là tài trợ cho nghiên cứu cơ bản, nghiên cứu ứng dụng rất ít và trong số ít đó thì hầu hết là tổ chức KH&CN khu vực công. NATIF có chương trình tài trợ phong phú nhưng quỹ mới đi vào hoạt động, cho nên chưa giải ngân được nhiều.

3.2 Chính sách thuế

Thuế là một công cụ tài chính được sử dụng rất sớm để thúc đẩy doanh nghiệp đầu tư cho KH&CN ở Việt Nam. Những ưu đãi về thuế cho hoạt động KH&CN của doanh nghiệp rất đa dạng.

Thuế Thu nhập doanh nghiệp: Doanh nghiệp KH&CN có tỷ lệ doanh thu từ việc sản xuất, kinh doanh các sản phẩm hàng hóa hình thành từ kết quả KH&CN trên tổng doanh thu của doanh nghiệp trong năm thứ nhất đạt từ 30% trở lên, năm thứ hai đạt từ 50% trở lên và từ năm thứ ba trở đi đạt từ 70% trở lên thì được hưởng thuế suất ưu đãi H&CN được áp dụng mức thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp là 10% trong thời gian 15 năm kể từ năm đầu tiên doanh nghiệp KH&CN có doanh thu từ hoạt động KH&CN; Doanh nghiệp KH&CN được miễn thuế thu nhập doanh nghiệp trong thời gian 4 năm và giảm 50% số thuế

phải nộp trong 9 năm tiếp theo kể từ năm đầu tiên doanh nghiệp KH&CN có thu nhập chịu thuế. Hàng năm doanh nghiệp được trích lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ tối đa 10% thu nhập tính thuế hàng năm trước khi tính thuế thu nhập doanh nghiệp để lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp. Riêng doanh nghiệp nhà nước trích 3-10%.

Thuế xuất nhập khẩu: **Đ**ối tượng được miễn thuế gồm hàng hóa nhập khẩu để sử dụng trực tiếp cho nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ, phát triển hoạt động ươm tạo công nghệ, ươm tạo doanh nghiệp khoa học và công nghệ, đổi mới công nghệ được miễn thuế nhập khẩu theo quy định.

*Thuế Giá trị gia tăng***:** Các mặt hàng - dịch vụ không chịu thuế GTGT bao gồm: Máy móc, thiết bị, phụ tùng, vật tư nhập khẩu để sử dụng trực tiếp cho hoạt động nghiên cứu khoa học, phát triển công nghệ; Chuyển giao công nghệ theo quy định của Luật chuyển giao công nghệ; chuyển nhượng quyền sở hữu trí tuệ theo quy định của Luật sở hữu trí tuệ.

Luật chuyển giao công nghệ cũng quy định miễn thuế thu nhập cho tổ chức, cá nhân góp vốn bằng Bằng sáng chế, công nghệ, Miễn thuế nhập khẩu đối với hàng hóa nhập khẩu để sử dụng trực tiếp vào hoạt động nghiên cứu phát triển công nghệ, đổi mới công nghệ, bao gồm máy móc, thiết bị, phụ tùng, vật tư, phương tiện vận tải trong nước chưa sản xuất được, công nghệ trong nước chưa tạo ra được; tài liệu, sách báo khoa học….

Nhìn chung các quy định ưu đãi thuế tạo điều kiện rất nhiều cho doanh nghiệp trong đầu tư cho KH&CN. Tuy nhiên vẫn còn một số vướng mắc sau: miễn thuế xuất nhập khẩu bắt buộc phải qua khâu xét miễn thuế, có được hay không là do yếu tố chủ quan của cơ quan và đặc biệt là cá nhân người có thẩm quyền làm công việc xét duyệt, như vậy vô hình chung là luật đã tạo ra cơ chế xin cho. Ngay cả khi trở thành doanh nghiệp KH và CN thì cũng khó nhận được các ưu đãi theo quy định do khó đáp ứng điều kiện doanh thu trong thời hạn ngắn. Quy định cho phép doanh nghiệp trích thu nhập tính thuế lập quỹ KH&CN ít doanh nghiệp thành lập. Qua khảo sát thì phía doanh nghiệp vẫn cho rằng: Khi trích lập Quỹ Phát triển KH&CN doanh nghiệp chỉ được nhà nước hỗ trợ hơn 20% thuế thu nhập doanh nghiệp trong số 10% trích lập quỹ. Tuy nhiên, để được hỗ trợ hơn 20% đó doanh nghiệp phải thực hiện một số nội dung sau: Thành lập Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ; Thành lập Hội đồng khoa học và công nghệ; Xây dựng quy chế đề xuất, xác định nhiệm vụ, tổ chức thực hiện và đánh giá nghiệm thu các nhiệm vụ khoa học và công nghệ của doanh nghiệp; Xây

dựng quy chế chi tiêu, sử dụng Quỹ Phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp; Thẩm định đánh giá tính khả thi của đề tài từ khâu đầu đến khâu cuối. … Như vậy, với phương thức đầu tư cho khoa học và công nghệ của doanh nghiệp lâu nay là có bao nhiêu thì đầu tư bấy nhiêu sẽ dễ dàng hơn, doanh nghiệp không vất vả thực hiện các thủ tục phức tạp theo hướng dẫn, không phải nơm nớp lo sợ thủ tục, dự án có đạt hay không đạt và không có nguy cơ bị phạt lãi suất.

Cho tới nay, chưa có ưu đãi thuế thu nhập cá nhân cho thu nhập nhận được từ nghiên cứu khoa học.

3.3 Tín dụng

Các quỹ KH&CN cũng là những quỹ cung cấp tín dụng cho hoạt động KH&CN. Ngoài hoạt động cho vay, các quỹ này cũng cấp bảo lãnh cho doanh nghiệp vay vốn, hỗ trợ lãi suất. NAFOSTED, hệ thống quỹ KH&CN địa phương và NATIF là các quỹ hiện thực hiện hoạt động này ở Việt Nam. NAFOSTED cho vay, bảo lãnh vốn vay để thực hiện các nhiệm vụ khoa học và công nghệ cấp quốc gia và tương đương (có ý nghĩa tầm quốc gia hoặc liên ngành, vùng) do tổ chức, cá nhân đề xuất. ***NATIF:*** Quỹ *c*ho vay ưu đãi, hỗ trợ lãi suất vay vốn, bảo lãnh vốn vay đối với các nhiệm vụ, dự án: Chuyển giao công nghệ được khuyến khích quy định của Luật Chuyển giao công nghệ; Ươm tạo doanh nghiệp khoa học và công nghệ; Phát triển, mở rộng hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp khoa học và công nghệ;Chuyển giao công nghệ phục vụ phát triển nông nghiệp, nông thôn.

Tuy nhiên, Quỹ phát triển KH&CN quốc gia thành lập năm 2003 nhưng tận 2008 mới chính thức hoạt động. Quỹ đổi mới công nghệ công nghệ quốc gia mới thành lập 2015 và cũng chỉ mới bắt đầu thực hiện cho vay và bảo lãnh. Trong hoạt động của các quỹ, tài trợ vẫn chiếm tỷ trọng lớn so với tín dụng. Số lượng dự án của doanh nghiệp vay vốn hoặc nhận bảo lãnh rất ít. Tình trạng tương tự với các quỹ phát triển KH&CN địa phương. Đơn cử như Quỹ Phát triển khoa học công nghệ (KHCN) TPHCM trong ba năm (2008-2010) chỉ cho vay được hơn 50% vốn. Đối tượng cho vay hẹp, điều kiện cho vay khá kén chọn, lại phải trải qua các vòng thẩm định chuyên môn kỹ thuật và tài chính, vì thế nhiều doanh nghiệp không vay được vốn. Vì đầu tư vào KHCN là một ngành đầu tư mạo hiểm, có yếu tố rủi ro cao. Hồ sơ vay vốn còn được các chuyên gia tài chính thuộc ngân hàng ủy thác cho vay săm soi về hiệu quả kinh tế và khả năng thu hồi vốn. Các chuyên gia này đa phần không nắm bắt hết mức độ

phức tạp của công nghệ, họ chỉ quan tâm đến các chỉ số tài chính. Vấn đề là ở chỗ, dù rất khả thi về mặt công nghệ, nhưng các chuyên gia tài chính thường không chấp nhận yếu tố đầu tư mạo hiểm, nên nếu được chấp nhận cho vay, số tiền cũng sẽ không nhiều, không đủ để đầu tư trang thiết bị. Nữa là số tiền vay được cũng không nhiều, thời hạn ngắn, bảo đảm tiền vay cao. Ví dụ: AFOSTED cho vay không quá 10 tỷ/dự án và đòi hỏi đảm bảo tiền vay tương đương (100%) khoản vay, thời hạn ngắn (không quá 3 năm) nên doanh nghiệp không mấy mặn mà.

4. Một số khuyến nghị

Các công cụ tài chính đã và đang được sử dụng nhằm khuyến khích doanh nghiệp đầu tư cho KH&CN. Các quy định trong chính sách thuế, tài trợ, việc cho vay và bảo lãnh đã phát huy tác dụng khơi thông dòng vốn của doanh nghiệp. Tuy nhiên, để các công cụ này phát huy hiệu quả hơn nữa cần thiết phải thực hiện một số khuyến nghị sau:

- Bộ Kế hoạch Đầu tư, Bộ Tài chính… phải rà soát lại việc thực hiện các chính sách hiện hành về các ưu đãi, hỗ trợ dành cho doanh nghiệp KHCN để doanh nghiệp có thể được hưởng ưu đãi nhiều hơn. Đơn giản các thủ tục liên quan đến việc hưởng ưu đãi thuế, tín dụng để doanh nghiệp, giảm bớt những thủ tục mang tính xin cho.
- Các quỹ KH&CN xem xét đơn giản hơn nữa quy trình cho vay và bảo lãnh để doanh nghiệp có thể tiếp cận vốn. Cần phải chấp nhận yếu tố rủi ro mạo hiểm trong lĩnh vực đầu tư KH&CN khi đánh giá dự án xin vay. Xem xét tăng hạn mức, thời gian và khối lượng tiền vay.
- Các quỹ KH&CN của nhà nước cần định hướng tài trợ tới doanh nghiệp với các chương trình, hình thức đa dạng hơn. Khi doanh nghiệp hưởng lợi, nhận tài trợ từ các quỹ KH&CN, chắc chắn việc điều chuyển quỹ KH&CN của doanh nghiệp sang các quỹ KH&CN do nhà nước quản lý sẽ dễ dàng hơn.
- Xem xét áp dụng khấu trừ chi phí khi tính thu nhập tính thuế với mức ưu đãi như các nước trên thế giới đã áp dụng. Việc này sẽ làm doanh nghiệp hào hứng hơn với đầu tư cho KH&CN vì thủ tục thuận lợi, lợi ích nhìn thấy trực tiếp và không phát sinh các công việc phức tạp tốn kém như lập quỹ KH&CN

- Cho phép doanh nghiệp khấu hao nhanh với các tài sản hình thành từ đầu tư cho hoạt động KH&CN. Điều này cho phép doanh nghiệp mau thu hồi được vốn đầu tư để tái đầu tư mới.
- Xem xét miễn giảm thuế thu nhập cá nhân với thù lao của các nhà khoa học nhận được khi thực hiện các công trình nghiên cứu. Trong điều kiện hiện nay, cuộc sống của các nhà khoa học còn rất nhiều khó khăn và dễ có hiện tượng "chảy máu chất xám". Vì thế, ưu đãi thuế thu nhập cá nhân đối với họ cũng là một cách thức hỗ trợ KH&CN phát triển mà nhiều nước đã thực hiện. Tuy chính sách này tuy không có tác dụng trực tiếp đối với việc khuyến khích nghiên cứu khoa học và phát triển công nghệ của doanh nghiệp nhưng có hiệu quả nhất định trong việc khuyến khích các nhà nghiên cứu, sáng chế và mọi cá nhân tham gia nghiên cứu phát triển cho các doanh nghiệp.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật KH&CN số 29/2013/QH13 ngày 18/6/2013 của Quốc hội.
2. Luật Chuyển giao công nghệ số 80/2006/QH11 ngày 29/11/2006 của Quốc hội.
3. Luật Thuế thu nhập doanh nghiệp số 14/2008/QH12 ngày 03/6/2008 và các Văn bản hướng dẫn thi hành
4. Luật thuế xuất nhập khẩu 2016
5. Luật thuế giá trị gia tăng 2008 và các luật sửa đổi bổ sung
6. Bộ KH&CN, Báo cáo khoa học công nghệ 2015,2016
7. Trung tâm Thông tin KH&CN quốc gia, "Chính sách ưu đãi thuế thúc đẩy nghiên cứu và phát triển doanh nghiệp", Tổng luận số 9, 2012
8. Trung tâm Thông tin KH&CN quốc gia, "Chính sách ưu đãi thuế thúc đẩy nghiên cứu và phát triển doanh nghiệp", Tổng luận số 9, 2012
9. OECD, 2011, The International Experience with R&D Tax Incentives
10. OECD, Science, Techonology and Innovation Outlook 2014, 2016:
11. https://nafosted.gov.vn
12. https://natif.vn
13. http://www.vista.gov.vn/

HOÀN THIỆN TIÊU CHÍ XÁC ĐỊNH NHIỆM VỤ KHOA HỌC (NVKH) CỦA TỔ CHỨC KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ VIỆT NAM TRONG ĐIỀU KIỆN TỰ CHỦ.

Th.s Phạm Đăng Tỉnh

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt

Khoa học là hệ thống tri thức về mọi loại quy luật của vật chất và sự vận động của vật chất, những quy luật của tự nhiên, xã hội, tư duy. Để đạt được những kết quả của quá trình khám phá, nghiên cứu có hiệu quả với những phương pháp thích hợp thì khâu tuyển chọn những nhiệm vụ nghiên cứu (hay còn gọi là đánh giá đầu vào) phải được thẩm định thật chặt chẽ, phải dựa trên bản chất của khoa học. Do đó, nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải có tính khách quan, tính mới, có giá trị khoa học và thực tiễn đồng thời nhiệm vụ nghiên cứu này cũng phải được thể hiện một cách hệ thống và logic. Việc xác định hệ thống tiêu chí xác định nhiệm vụ khoa học được xây dựng mang tính thực tiễn bao gồm những tiêu chí bắt buộc và những tiêu chí ưu tiên có thể xem như công cụ hữu ích để tuyển chọn NVKH cấp cơ sở của đơn vị Khoa học và công nghệ trong điều kiện tự chủ.

1. Thực trạng về tự chủ của tổ chức khoa học công nghệ và tính cấp thiết hoàn thiện tiêu chí xác định nhiệm vụ khoa học của tổ chức khoa học và công nghệ trong điều kiện tự chủ.

Tự chủ, tự chịu trách nhiệm đã, đang là xu hướng phát triển của các tổ chức KH&CN trên thế giới, xu hướng này sẽ nhanh chóng được hiện thực hóa ở Việt Nam. Thực tế cho thấy, định hướng của Nhà nước từ lâu đã hướng các đơn vị sự nghiệp công lập theo hướng tự chủ, tự chịu trách nhiệm bằng việc cho ra đời hàng loạt các Nghị định liên quan đến tự chủ tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công lập. Bàn về vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm, các học giả trong nước và quốc tế đã bàn rất nhiều và bàn từ rất lâu, vấn đề này trên thế giới không còn là chuyện gì mới mẻ.

Đối với các nước có nền kinh tế thị trường, các tổ chức KH&CN của họ thông thường được chia ra thành 3 loại hình chính: tổ chức KH&CN thuộc Nhà nước, các tổ chức

KH&CN thuộc doanh nghiệp và các tổ chức KH&CN phi chính phủ. Và chỉ có những hướng KH&CN ưu tiên Nhà nước mới lập thành các Viện và cũng chỉ các Viện Nhà nước này mới được cấp 100% kinh phí hoạt động, cấp đủ và đúng hạn. Ngoài ra, Chính phủ các nước này còn có các biện pháp khác để cấp kinh phí như thông qua các quỹ cấp từng giai đoạn theo từng hướng ưu tiên. Còn các tổ chức KH&CN khác, dù là các tổ chức công cũng phải qua đấu thầu để nhận đề tài từ nguồn kinh phí Nhà nước, còn lại, các tổ chức có thể thông qua 3 nguồn cơ bản khác để kiếm nguồn thu cho mình là: từ công nghiệp (các doanh nghiệp), từ quỹ đầu tư mạo hiểm (venture capital), các nhà bảo trợ kinh doanh (bussiness angels).

Ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi, đang phát triển, một trong những biện pháp tái cấu trúc các viện nghiên cứu là chuyển các viện nghiên cứu công nghệ sang hoạt động theo cơ chế doanh nghiệp, hoặc viện tự trang trải kinh phí, viện thuộc các doanh nghiệp.

Ở Việt Nam, trước năm 2005, các tổ chức KH&CN hoạt động theo cơ chế bao cấp, theo nguyên tắc nhà nước cấp kinh phí duy trì hoạt động, tổ chức KH&CN thực hiện các nhiệm vụ, đề tài nhiệm vụ do nhà nước giao. Hiệu quả hoạt động của các tổ chức KH&CN không như kỳ vọng do động lực phát triển của các tổ chức KH&CN còn yếu. Các tổ chức KH&CN đã quen với cơ chế bao cấp, đồng thời nền tảng vốn, thiết bị yếu nên không tự tin vận động trong kinh tế thị trường. Thị trường công nghệ, các dịch vụ về hoạt động KH&CN có qui mô nhỏ và thiếu các cơ chế hỗ trợ như cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, quản lý nhân sự KH&CN chưa phù hợp, nạn vi phạm bản quyền. Ngoại trừ một số ít tổ chức cung cấp dịch vụ KH&CN lớn có uy tín, các tổ chức còn lại có qui mô nhỏ, nguồn thu không cao, trang thiết bị cũ và lạc hậu, chưa có kinh nghiệm quảng bá tiếp thị và văn hóa định hướng khách hàng nên dẫn đến khả năng cạnh tranh trên thị trường còn hạn chế, khó khăn trong phát triển bền vững.

Kể từ khi Luật Khoa học và Công nghệ số 29/2013/QH12 và Nghị định 54/2016/NĐ-CP quy định cơ chế tự chủ của đơn vị Khoa học và công nghệ công lập ra đời thì vấn đề tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức KH&CN đã có những thay đổi theo chiều hướng tích cực. Tuy nhiên thực tiễn sau gần 3 năm áp dụng, Nghị định này vẫn còn chưa thực sự phát huy hiệu quả. Tính hiệu quả này còn phụ thuộc vào nhiều vấn đề khác nhau của tổ chức

khoa học và công nghệ như chất lượng đội ngũ cán bộ khoa học, năng lực đánh giá, thẩm định các nhiệm vụ khoa học và công nghệ, năng lực tổ chức triển khai các nhiệm vụ khoa và công nghệ. Trong đó, việc thẩm định để xác định các nhiệm vụ khoa học rất quan trọng, là điều kiện tiên quyết để đảm bảo tính mới, tính sáng tạo trong hoạt động của các tổ chức khoa học và công nghệ. Đây là một vấn đề phức tạp trong thực tiễn xác định nhiệm vụ khoa học và công nghệ, đặc biệt là ở Việt Nam hiện nay. Khoa học và công nghệ Việt Nam nói chung chưa có những đóng góp xứng tầm vóc "động lực" thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội. Nhiều sản phẩm khoa học và công nghệ sau nghiên cứu không thực sự phát huy tác động trong thực tiễn do nhiều nguyên nhân khác nhau. Trong đó, việc chưa có hệ tiêu chí xác định nhiệm vụ khoa học và công nghệ một cách khoa học là một trong những nguyên nhân quan trọng dẫn tới những nghiên cứu trùng lặp, những nghiên cứu không xuất phát từ yêu cầu phát triển khoa học cũng như yêu cầu của thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội.

Với lí do đó để thúc đẩy sự phát triển của hoa học và công nghệ, làm cho nó thực sự trở thành "đòn bẩy" của sự phát triển, nhất là trong bối cảnh của nền kinh tế tri thức, thì việc hoàn thiện *tiêu chí xác định nhiệm vụ khoa học của tổ chức khoa học và công nghệ trong điều kiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm là rất cấp thiết.*

2. Những yêu cầu của tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học

Trên cơ sở những phân tích trên và xuất phát từ bản chất của hoạt động nghiên cứu khoa học là tính mới, tính khoa học, phản ánh và phục vụ yêu cầu thực tiễn phát triển. chúng tôi cho rằng các tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải xuất phát và cụ thể hóa bản chất của hoạt động nghiên cứu khoa học. Đó là những yêu cầu chung cho việc xây dựng các tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học. Như vậy, tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải đảm bảo được những yêu cầu cơ bản sau:

- *Tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải phản ánh được ý nghĩa khoa học và thực tiễn của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học.*

Với tính cách là một hình thái ý thức xã hội, khoa học luôn ra đời và phát triển trên cơ sở phản ánh hiện thực khách quan và phục vụ yêu cầu của hoạt động thực tiễn, thậm chí khoa học còn phản ánh vượt trước thực tiễn (dự báo) và là kim chỉ nam cho hoạt động thực tiễn. Ở

phương diện này, các nhiệm vụ khoa học phải mang tính khách quan, phù hợp với yêu cầu của thực tiễn phát triển kinh tế - xã hội.

Ngoài ra, khoa học và công nghệ như một thực thể có quá trình phát triển riêng của nó. Các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cũng có thể phục vụ sự phát triển này. Do đó, các tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học cũng phải phản ánh được ý nghĩa của nhiệm vụ đối với sự phát triển của khoa học và công nghệ.

- *Tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải phản ánh được tính mới của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học.*

Nghiên cứu khoa học là quá trình khám phá thế giới của những sự vật, hiện tượng mà khoa học chưa biết, cho nên quá trình nghiên cứu khoa học luôn là quá trình hướng tới những phát hiện mới hoặc sáng tạo mới. Tính mới là đặc điểm quan trọng nhất trong nghiên cứu khoa học vì trong nghiên cứu khoa học không có sự lặp lại như cũ những phát hiện hoặc sáng tạo mà các đồng nghiệp đi trước đã thực hiện. Như vậy, có thể thấy hoạt động nghiên cứu khoa học là một loại lao động trí óc mang tính sáng tạo, nó cho thấy năng lực và sự sáng tạo của người nghiên cứu, và đây cũng là điểm cơ bản nhất phân biệt nó với lao động sản xuất bình thường. Từ bản chất này, tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải có thể giúp các chuyên gia xác định, đánh giá được tính mới, tính không trùng lặp của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học.

- *Tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải phản ánh được tính khả thi của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học.*

Khi xác định các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học, các tổ chức, cá nhân thường hướng tới việc giao nhiệm vụ và tổ chức triển khai nghiên cứu. Do đó, các tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải xuất phát từ trình độ khoa học và công nghệ hiện tại cùng các vấn đề về năng lực đội ngũ khoa học và công nghệ, khả năng tài chính, v.v..

- *Tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải phản ánh được tính đặc thù của từng loại nhiệm vụ khoa học.* Tính đặc thù của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học trước hết thể hiện ở tính đặc thù của lĩnh vực như khoa học tự nhiên hay khoa học xã hội, v.v.. Mỗi lĩnh vực khoa học khác nhau có đặc thù khác nhau về tính chính xác, tính định lượng, độ trễ của việc ứng dụng trong thực tiễn, v.v.. Điều này đòi hỏi, mỗi lĩnh vực khoa học khác nhau cần phải có những tiêu chí cụ thể, đặc thù phù hợp. Tính đặc thù của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học còn

thể hiện ở tính đặc thù của nghiên cứu cơ bản hay nghiên cứu ứng dụng. Tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu cơ bản thường hướng tới tính sáng tạo: khả năng tạo ra những phát minh, sáng chế hoặc phát hiện mới. Trong khi đó, tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu ứng dụng thường hướng tới ý nghĩa thực tiễn, giải pháp mới mà nhiệm vụ có thể đề xuất được. Ngoài ra, tính đặc thù của nhiệm vụ nghiên cứu còn thể hiện ở tính dài hạn và ngắn hạn của nhiệm vụ nghiên cứu theo chuỗi logic: chương trình nghiên cứu, đề án nghiên cứu và đề tài nghiên cứu cụ thể. Trong chuỗi nhiệm vụ nghiên cứu này, tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu của các nghiên cứu ngắn hạn, cụ thể (đề tài nghiên cứu) thường hướng vào thực hiện mục tiêu của các nhiệm vụ nghiên cứu dài hạn (chương trình nghiên cứu).

Như vậy, về nguyên tắc, các tổ chức khoa học và công nghệ phải căn cứ vào lĩnh vực khoa học và công nghệ thế mạnh của mình, sứ mệnh, chiến lược của mình để xây dựng bộ tiêu chí đánh giá nhằm thẩm định, xác định những nhiệm vụ nghiên cứu riêng của mình.

3. Hệ tiêu chí xác định nhiệm vụ nghiên cứu khoa học của tổ chức khoa học và công nghệ công lập.

3.1. Nhóm tiêu chí bắt buộc thuộc bản chất của hoạt động NCKH

Đây là nhóm tiêu chí liên quan đến bản chất của hoạt động KH&CN nói chung và những đặc thù của khoa học xã hội và nhân văn nói riêng. Một nhiệm vụ nghiên cứu khoa học sẽ không được đánh giá để tuyển chọn nếu không thỏa mãn 1 trong nhóm tiêu chí này.

Tiêu chí số 1. Tính khách quan của nhiệm vụ nghiên cứu

Nhiệm vụ nghiên cứu khoa học phải dựa trên quan sát khách quan các sự kiện khoa học và hoặc sự kiện thực tiễn khách quan. Tính khách quan của nhiệm vụ nghiên cứu thường được gọi là tình huống có vấn đề (vấn đề cần nghiên cứu) và được thể hiện ở câu hỏi nghiên cứu.

Tính khách quan của nhiệm vụ nghiên cứu cũng có thể được thể hiện ở tính cấp thiết của nhiệm vụ nghiên cứu. Ngừng đánh giá tuyển chọn nếu nhiệm vụ nghiên cứu không mang tính khách quan.

Tiêu chí số 2. Tính có thể dẫn đến kết quả nghiên cứu mới của nhiệm vụ nghiên cứu khoa học

Bản chất của nghiên cứu khoa học là sáng tạo để đưa đến cái mới. Cái mới trong khoa học xã hội và nhân văn có thể là một phát hiện mới về khoa học, về phương pháp, về giải pháp, v.v..

Tính có thể dẫn đến kết quả nghiên cứu mới có thể thể hiện ở giả thuyết nghiên cứu mới, không trùng lặp. Những giả thuyết nghiên cứu mới, không trùng lặp với những giả thuyết nghiên cứu đã được tiến hành tất yếu có thể dẫn đến kết quả nghiên cứu mới.

Tuy nhiên, nhiệm vụ nghiên cứu không mới nhưng với cách tiếp cận, phương pháp và tư liệu mới cũng có thể dẫn đến kết quả mới.

Tính có thể dẫn đến kết quả nghiên cứu mới thường được thể hiện ở tổng quan tình hình nghiên cứu, giả thuyết nghiên cứu. Phiếu đề xuất nhiệm vụ nghiên cứu không những cần thể hiện phần tổng quan tình hình nghiên cứu một cách cô đọng mà còn cần phải làm rõ giả thuyết nghiên cứu.

Ngừng đánh giá, tuyển chọn nhiệm vụ nghiên cứu nếu nhiệm vụ không có khả năng dẫn đến kết quả mới.

Tiêu chí số 3. Ý nghĩa của nhiệm vụ nghiên cứu

Dựa vào Tiêu chí 1 và Tiêu chí 2 giúp đánh giá và tuyển chọn được những nhiệm vụ nghiên cứu khách quan và có thể dẫn đến kết quả nghiên cứu mới. Tuy nhiên, không phải kết quả nghiên cứu mới nào cũng có ý nghĩa khoa học và ý nghĩa thực tiễn. Việc đánh giá tuyển chọn nhiệm vụ nghiên cứu khoa học dựa trên tiêu chí này cũng mang nhiều yếu tố rủi ro, nhất là trong lĩnh vực khoa học xã hội và nhân văn khi phạm trù *ý nghĩa* hay phạm trù *giá trị* thường mang dấu ấn đậm nét của tính chủ quan của chủ thể đánh giá. Để hạn chế tính rủi ro này, trong phiếu đề xuất nhiệm vụ nghiên cứu khoa học, người đề xuất cần làm rõ và tường minh về tính cấp thiết cũng như ý nghĩa khoa học và ý nghĩa thực tiễn của nhiệm vụ hay đề tài nghiên cứu.

Ngừng đánh giá và tuyển chọn nếu nhiệm vụ nghiên cứu không có ý nghĩa, giá trị khoa học và hoặc thực tiễn.

Tiêu chí số 4. Tính khả thi của nhiệm vụ nghiên cứu

Về mặt đầu tư, các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học chỉ được tuyển chọn để đầu tư khi nó mang tính khả thi. Tính khả thi của nhiệm vụ nghiên cứu thể hiện ở năng lực tổ chức và nghiên cứu của người chủ trì và đội ngũ tham gia nghiên cứu, thể hiện ở thời gian, kinh phí nghiên cứu và các quy định của pháp luật.

Năng lực tổ chức và nghiên cứu của chủ trì và đội ngũ tham gia nghiên cứu thể hiện ở lý lịch khoa học, đặc biệt là những công trình nghiên cứu, công bố khoa học có liên quan đến nhiệm vụ nghiên cứu trong thời gian gần nhất.

Tính hợp lý của thời gian và kinh phí nghiên cứu thường một phần được biểu hiện ở năng lực người chủ trì và đội ngũ tham gia nghiên cứu, một phần biểu hiện ở nhiệm vụ nghiên cứu và tính hợp lý của kinh phí cho từng nhiệm vụ nghiên cứu.

Bất cứ quốc gia nào cũng có văn bản quy phạm pháp luật về hoạt động KH&CN. Những nhiệm vụ nghiên cứu khoa học không tuân thủ các quy phạm này đều là những nhiệm vụ không khả thi.

Ngừng đánh giá và tuyển chọn nếu nhiệm vụ không mang tính khả thi.

Tiêu chí số 5. Nhiệm vụ nghiên cứu chỉ được tuyển chọn khi có cam kết công bố 01 bài báo trên tạp chí khoa học và hoặc tạp chí chuyên ngành.

3.2. Nhóm tiêu chí ưu tiên

Nhóm tiêu chí ưu tiên là các tiêu chí lựa chon các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học đã thỏa mãn nhóm tiêu chí thuộc bản chất của hoạt động KH&CN. Không phải nhiệm vụ nghiên cứu khoa học nào đánh giá là khách quan, có thể dẫn đến kết quả nghiên cứu mới, có ý nghĩa khoa học và thực tiễn, có tính khả thi đều được tuyển chọn để đầu tư nghiên cứu. Bởi việc đầu tư cho nhiệm vụ nghiên cứu còn phụ thuộc vào những quy định và khả năng tài chính của các tổ chức KH&CN nói chung và các trường đại học nói riêng trong điều kiện tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Do đó, nhóm tiêu chí ưu tiên này sẽ mang đậm dấu ấn của từng tổ chức KH&CN và trường đại học cụ thể.

Các tiêu chí thuộc nhóm tiêu chí ưu tiên chỉ được xem xét và đưa vào quá trình xét chọn nhiệm vụ nghiên cứu khoa học khi và chỉ khi do điều kiện nhất định (sự hạn hẹp về kinh phí, v.v..), đơn vị chỉ có thể đầu tư và triển khai ít hơn số nhiệm vụ nghiên cứu khoa học đề xuất đã đáp ứng nhóm tiêu chí bắt buộc.

Tiêu chí số 6. Nhiệm vụ nghiên cứu phù hợp với Định hướng nghiên cứu khoa học của đơn vị. Việc xây dựng định hướng dài hạn trong nghiên cứu khoa học của các tổ chức KH&CN nhằm quy tụ mọi nguồn lực thực hiện những hướng, chương trình nghiên cứu dài hạn, liên ngành có ý nghĩa khoa học và thực tiễn cao. Việc xác định, tuyển chọn các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học hằng năm cần phải hướng đến những chương trình này nhằm từng bước thực hiện chương trình.

4. Một số khuyến nghị

Trên cơ sở Luật KH&CN, các văn bản pháp quy của Nhà nước, Bộ Khoa học và Công nghệ cần sớm ban hành văn bản tổng thể quy định, hướng dẫn đánh giá KH&CN từ việc đánh giá tuyển chọn nhiệm vụ KH&CN đến đánh giá thẩm định kết quả nghiên cứu KH&CN với bộ tiêu chí và quy trình cho từng loại đánh giá. Trên cơ sở phân loại khoa học, Bộ Khoa học và Công nghệ có thể ban hành quy định đánh giá (tiêu chí và quy trình) khoa học đối với từng lĩnh vực khoa học như Khoa học tự nhiên, Công nghệ và Khoa học xã hội và nhân văn nhằm tạo bộ tiêu chí đánh giá thống nhất toàn quốc và phù hợp với trình độ khoa học của quốc gia. Bộ tiêu chí đánh giá tuyển chọn nhiệm vụ nghiên cứu này trở thành bộ tiêu chí bắt buộc trong đánh giá xác định và tuyển chọn nghiệm vụ nghiên cứu của các tổ chức KH&CN.

Cơ quan quản lý KH&CN cần có hướng dẫn vận dụng bộ tiêu chí và quy trình đánh giá KH&CN chung với đặc thù lĩnh vực quản lý, định hướng phát triển KH&CN nhằm xây dựng và ban hành những tiêu chí ưu tiên để đánh giá và tuyển chọn các nhiệm vụ nghiên cứu khoa học theo định hướng nhằm phục vụ yêu cầu KH&CN cũng như yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội.

Trong những trường hợp đặc biệt, với tư cách là chủ đầu tư, cơ quan đặt hàng, bộ tiêu chí này cũng có thể trở thành những tiêu chí bắt buộc trong quá trình đánh giá xác định và tuyển chọn nhiệm vụ nghiên cứu.

Các cơ quan quản lý Nhà nước cần có chế tài bắt buộc các tổ chức KH&CN trực thuộc ban hành và công khai bộ tiêu chí và quy trình đánh giá KH&CN của họ trong đó có bộ tiêu chí đánh giá xác định, tuyển chọn nhiệm vụ nghiên cứu. Việc ban hành và công khai bộ tiêu chí này vừa tránh lãng phí thời gian và công sức đề xuất của các nhà khoa học vừa nhằm tạo sự bình đẳng trong học thuật, tránh vị bằng cấp, chức danh trong nghiên cứu.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Quốc hội nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam: *Luật Khoa học và Công nghệ của nước Cộng hóa Xã hội chủ nghĩa Việt Nam (Luật số 29/2013/QH13).*

2. Bộ Khoa học và Công nghệ: *Nghị định số 54/20116/CP ngày 14tháng 06 năm 2016 quy định cơ chế tự chủ của đơn vị Khoa học và công nghệ công lập*.

3. Vũ Cao Đàm (2005), *Phương pháp luận NCKH*, NXB. Khoa học và Kỹ thuật.

4. Phạm Thị Ly (2012), Tự chủ tài chính ở các trường Đại học công (http://lypham.net/joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=280&Itemid=2

5. www. most.gov.vn: Bộ Khoa học và Công nghệ;

6. www. tiasang.com.vn.

CHÍNH SÁCH HỖ TRỢ DOANH NGHIỆP NHỎ VÀ VỪA CỦA VIỆT NAM TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG HIỆN ĐẠI

Th.S Nguyễn Thị Tuyết Nhung

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt: Chính phủ thực hiện việc hoạch định và ban hành chính sách hỗ trợ DNNVV với nhiều biện pháp cụ thể để các DNNVV nâng cao khả năng cạnh canh trong nền kinh tế thị trường hiện đại trong đó mang tính chất hỗ trợ là chủ yếu: Hỗ trợ thủ tục khởi nghiệp sáng tạo, đào tạo phát triển nguồn nhân lực, tiếp cận tín dụng, mặt bằng, nghiên cứu đổi mới công nghệ, thông tin tư vấn pháp lý…Luật Hỗ trợ DNNVV có hiệu lực từ ngày 1/1/2018 được xem như vật mang chính sách bao quát hầu hết những vấn đề mà DNNVV gặp phải. Các cơ quan quản lý dưới chỉ thị của Thủ tướng đang khẩn trương triển khai các biện pháp để chính sách hỗ trợ DNNVV đi vào cuộc sống.

Từ khóa: Chính sách, doanh nghiệp nhỏ và vừa, kinh tế thị trường hiện đại, Luật Hỗ trợ DNNVV, hiệu lực

Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, *Chính phủ* thực hiện vai trò của mình thông qua các công cụ như các chính sách hỗ trợ, chính sách xúc tiến thương mại quốc gia, chính sách xúc tiến thương mại quốc tế, chính sách thuế, hay những quy định về tiêu chuẩn hàng hóa, những quy định chống độc quyền, chính sách kích cầu, …các doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV) chịu tác động bởi những chính sách và sự ảnh hưởng của Chính phủ như "một chất xúc tác và thách thức". Trong nền kinh tế thị trường hiện đại, thì các DNNVV cũng phải cạnh tranh với luật chơi chung, trong khi đó loại hình doanh nghiệp này có những điểm yếu của nó xuất phát từ quy mô, từ bản chất mang tính "địa phương".

Việt Nam thực hiện đường lối đổi mới từ năm 1986 (Đại hội VI của Đảng Cộng Sản Việt Nam tháng 12- 1986) và những công nhận đầu tiên về việc áp dụng mô hình kinh tế thị trường của Việt Nam. Nhiều doanh nghiệp Việt Nam được "khai sinh" khi hành lang thể chế cho các doanh nghiệp có cơ hội được ra thị trường đó là Luật Doanh nghiệp Tư nhân và Luật

Công ty năm 1990, số doanh nghiệp nhỏ và vừa được thành lập mỗi năm tăng rất nhanh. Để phù hợp hơn với thời cuộc và tạo điều kiện cho doanh nghiệp hơn nữa, Luật Doanh nghiệp được sửa đổi lần lượt năm 1999, 2005. Nhằm thay đổi tích cực môi trường kinh doanh, môi trường đầu tư tạo điều kiện cho doanh nghiệp phát triển, năm 2014 Luật Đầu tư, Luật Doanh nghiệp, Luật Đất đai, Luật Thương mại, Luật phá sản, Luật Sở hữu trí tuệ cùng được sửa đổi bổ sung tác động rất tích cực tới cộng đồng các doanh nghiệp và tạo sự chuyển biến đảm bảo sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp và chú trọng công tác trợ giúp phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa (DNNVV). Để tiếp tục đẩy mạnh thực hiện các chính sách hỗ trợ DNNVV, tại Kỳ họp thứ 3 Khóa XIV, Quốc hội đã thông qua Luật Hỗ trợ DNNVV (Luật số 04/2017/QH14), Luật có hiệu lực thi hành từ 01/01/2018, với hàng loạt chính sách hỗ trợ cơ bản dành cho các DNNVV.

Với sự tác động tích cực của việc thay đổi môi trường kinh doanh, môi trường đầu tư nên sự có sự gia tăng các DNNVV đăng ký thành lập mới, giai đoạn 2011-2016, cả nước có 504.073 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới. Năm 2017, số DN đăng ký thành lập mới đạt 126.859. Năm 2018, cả nước có 131.275 doanh nghiệp đăng ký thành lập mới với tổng vốn đăng ký là 1.478,1 nghìn tỷ đồng, tăng 3,5% về số doanh nghiệp và tăng 14,1% về số vốn đăng ký so với năm 2017; vốn đăng ký bình quân một doanh nghiệp thành lập mới đạt 11,3 tỷ đồng, tăng 10,2%. Nếu tính cả 2.408,8 nghìn tỷ đồng vốn đăng ký tăng thêm của các doanh nghiệp thay đổi tăng vốn thì tổng số vốn đăng ký bổ sung thêm vào nền kinh tế trong năm 2018 là 3.886,9 nghìn tỷ đồng. Bên cạnh đó, còn có 34.010 doanh nghiệp quay trở lại hoạt động, tăng 28,6% so với năm trước, nâng tổng số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới và doanh nghiệp quay trở lại hoạt động trong năm nay lên gần 165,3 nghìn doanh nghiệp. Tổng số lao động đăng ký của các doanh nghiệp thành lập mới năm 2018 là 1.107,1 nghìn người, giảm 4,7% so với năm trước.[2]

Thông qua từng thời kỳ thay đổi sự đối xử với DNNVV từ phía Nhà nước, có thể nhận thấy rằng chính sách hỗ trợ cho DNNVV là tập hợp những biện pháp ưu đãi đối với DNNVV để nhóm doanh nghiệp này thực hiện tốt vai trò chủ chốt trong nền kinh tế, nhóm này chiếm 98,1% [1] nên chính sách này có tác động lớn đến sự đổi thay tích cực cho nền kinh tế nếu như chính sách được thực hiện nghiêm túc, hiệu quả. Chính sách hỗ trợ cụ thể cho doanh nghiệp nhỏ và vừa:

1. Hỗ trợ thủ tục khởi nghiệp sáng tạo cho doanh nghiệp nhỏ và vừa

DNNVV khởi nghiệp sáng tạo quy định tại khoản 2 Điều 3 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa khi đáp ứng điều kiện hỗ trợ quy định tại khoản 1 Điều 17 Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa được lựa chọn tham gia Đề án theo một trong các phương thức:

(1) Được đầu tư, lựa chọn bởi các cơ quan, tổ chức bao gồm:

- Các khu làm việc chung

- Các tổ chức hỗ trợ khởi nghiệp sáng tạo, tổ chức cung cấp dịch vụ, cơ sở kỹ thuật, cơ sở ươm tạo, cơ sở thúc đẩy kinh doanh, đáp ứng các tiêu chí sau: Người đứng đầu có ít nhất 01 năm kinh nghiệm hoạt động tư vấn đầu tư, tài chính và hỗ trợ, phát triển doanh nghiệp; tổ chức có ít nhất 01 năm hoạt động, cung cấp dịch vụ cho ít nhất 10 doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo và đã đầu tư hoặc gọi vốn đầu tư được ít nhất 01 tỷ đồng cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo tại Việt Nam;

- Các Quỹ đầu tư khởi nghiệp sáng tạo

(2). Được nhận các giải thưởng cấp quốc gia, quốc tế về khởi nghiệp sáng tạo hoặc sản phẩm, dự án về đổi mới sáng tạo.

(3). Được cấp Giấy chứng nhận, văn bằng bảo hộ đối với sáng kiến, sáng chế.

(4). Được cấp Giấy chứng nhận doanh nghiệp khoa học công nghệ, Giấy chứng

(5). Được lựa chọn trực tiếp bởi Hội đồng.

Nội dung hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa khởi nghiệp sáng tạo bao gồm các Hỗ trợ tư vấn về sở hữu trí tuệ; khai thác và phát triển tài sản trí tuệ; Hỗ trợ thực hiện các thủ tục về tiêu chuẩn, quy chuẩn kỹ thuật, đo lường, chất lượng; thử nghiệm, hoàn thiện sản phẩm mới, mô hình kinh doanh mới; Hỗ trợ về ứng dụng, chuyển giao công nghệ; Hỗ trợ về đào tạo, thông tin, xúc tiến thương mại, thương mại hóa; Hỗ trợ sử dụng cơ sở kỹ thuật, cơ sở ươm tạo, khu làm việc chung.

2. *Hỗ trợ đào tạo phát triển nguồn nhân lực cho doanh nghiệp nhỏ và vừa*

Bộ KH&ĐT chủ trì, phối hợp với Bộ Tài chính ban hành Thông tư liên bộ hướng dẫn về xây dựng kế hoạch đào tạo, quản lý và sử dụng kinh phí hỗ trợ từ ngân sách Nhà nước để thực hiện kế hoạch trợ giúp đào tạo về quản trị DN cho các SMEs.

Các Bộ, ngành và UBND cấp tỉnh có trách nhiệm: xây dựng kế hoạch trợ giúp đào tạo nâng cao năng lực và đưa nguồn kinh phí thực hiện vào dự toán ngân sách hàng năm của

Bộ, ngành, địa phương; khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi cho Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam, các hiệp hội DN và các tổ chức cung cấp dịch vụ phát triển kinh doanh tham gia đào tạo cho SMEs.

Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội chủ trì, phối hợp với các cơ quan liên quan xây dựng, lồng ghép và phát triển các đề án: phát triển thị trường lao động ở Việt Nam đến năm 2020, đổi mới và phát triển dạy nghề giai đoạn 2008 - 2020, đào tạo nghề cho lao động nông thôn đến năm 2020 và Chiến lược phát triển dạy nghề giai đoạn 2011 - 2020; xây dựng về hoàn thiện hệ thống thông tin thị trường lao động tạo điều kiện cho các DN trong việc tuyển dụng.

Ngân sách nhà nước hỗ trợ tối thiểu 50% tổng chi phí tổ chức một khóa đào tạo khởi sự kinh doanh, quản trị kinh doanh.

Ngân sách nhà nước hỗ trợ 100% học phí đối với học viên của doanh nghiệp nhỏ và vừa có trụ sở tại địa bàn kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, học viên của doanh nghiệp nhỏ và vừa do phụ nữ làm chủ khi tham gia khóa đào tạo khởi sự kinh doanh, quản trị kinh doanh và quản trị kinh doanh chuyên sâu.

DNNVV khi cử lao động tham gia khóa đào tạo trình độ sơ cấp hoặc chương trình đào tạo dưới 03 tháng thì được miễn chi phí đào tạo. Các chi phí còn lại do doanh nghiệp nhỏ và vừa và người lao động thỏa thuận.

3. Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa tiếp cận tín dụng

Trong từng thời kỳ, Chính phủ quyết định chính sách hỗ trợ tổ chức tín dụng tăng dư nợ cho vay đối với DNNVV; khuyến khích tổ chức tín dụng cho vay đối với DNNVV dựa trên xếp hạng tín nhiệm doanh nghiệp và biện pháp phù hợp khác; khuyến khích thành lập tổ chức tư vấn độc lập để xếp hạng tín nhiệm DNNVV.

DNNVV được cơ quan, tổ chức, cá nhân hỗ trợ xây dựng phương án sản xuất, kinh doanh khả thi, tăng cường năng lực quản trị, kỹ năng quản lý, minh bạch hóa tài chính của doanh nghiệp để nâng cao khả năng tiếp cận tín dụng.

4. Hỗ trợ mặt bằng sản xuất cho doanh nghiệp nhỏ và vừa

Căn cứ vào điều kiện quỹ đất thực tế tại địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định bố trí quỹ đất để hình thành, phát triển cụm công

nghiệp; khu chế biến nông sản, lâm sản, thủy sản, hải sản tập trung cho DNNVV phù hợp với quy hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt.

Căn cứ vào điều kiện ngân sách địa phương, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định hỗ trợ giá thuê mặt bằng cho doanh nghiệp nhỏ và vừa tại các khu công nghiệp, khu công nghệ cao, cụm công nghiệp trên địa bàn. Thời gian hỗ trợ tối đa là 05 năm kể từ ngày ký hợp đồng thuê mặt bằng; Hỗ trợ giá thuê mặt bằng cho DNNVV.

e. Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa nghiên cứu đổi mới công nghệ

Nhà nước hỗ trợ DNNVV nghiên cứu, đổi mới công nghệ, tiếp nhận, cải tiến, hoàn thiện, làm chủ công nghệ thông qua các hoạt động nghiên cứu, đào tạo, tư vấn, tìm kiếm, giải mã, chuyển giao công nghệ; xác lập, khai thác, quản lý, bảo vệ và phát triển tài sản trí tuệ của doanh nghiệp.

f. Hỗ trợ các hộ kinh tế đăng ký thành lập doanh nghiệp

Các doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh các thể sẽ nhận được sự hỗ trợ ở những nội dụng sau:

- Tư vấn, hướng dẫn miễn phí về hồ sơ, thủ tục thành lập doanh nghiệp;

- Miễn lệ phí đăng ký doanh nghiệp và phí cung cấp thông tin doanh nghiệp lần đầu; miễn phí thẩm định, phí, lệ phí cấp phép kinh doanh lần đầu đối với ngành, nghề kinh doanh có điều kiện; miễn lệ phí môn bài trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu;

- Tư vấn, hướng dẫn miễn phí về các thủ tục hành chính thuế và chế độ kế toán trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu;

- Miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp có thời hạn theo quy định của pháp luật về thuế thu nhập doanh nghiệp;

- Miễn, giảm tiền sử dụng đất có thời hạn theo quy định của pháp luật về đất đai.

Doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh được miễn phí thẩm định, lệ phí cấp phép kinh doanh lần đầu đối với ngành nghề kinh doanh có điều kiện; Doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh được miễn lệ phí môn bài trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu.

Doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh được tư vấn hướng dẫn miễn phí về thủ tục hành chính thuế và chế độ kế toán trong thời hạn 03 năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp lần đầu.

g. Hỗ trợ thông tin tư vấn pháp lý cho doanh nghiệp nhỏ và vừa

Các doanh nghiệp nhỏ và vừa được hỗ trợ cung cấp và tư vấn thông tin sau:

- Thông tin về kế hoạch, chương trình, dự án, hoạt động hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa;

- Thông tin chỉ dẫn kinh doanh; thông tin về tín dụng, thị trường, sản phẩm, công nghệ, ươm tạo doanh nghiệp;

- Các thông tin khác theo nhu cầu của doanh nghiệp phù hợp với quy định của pháp luật.

Được miễn giảm chi phí tư vấn khi sử dụng dịch vụ tư vấn thuộc mạng lưới tư vấn viên do các Bộ, cơ quan ngang Bộ xây dựng.

Chính sách hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa bao quát được hết những vấn đề mà DNNVV gặp phải và Chính phủ xát xao thúc đẩy triển khai chính sách này. Cụ thể là thủ tướng đã ban hành Chỉ thị số 15/ CT-TTg ngày 15/6/2018 trong đó giao cho các Bộ, cơ quan ngang Bộ, UBND các tỉnh triển khai khẩn trương các giải pháp, các nhiệm vụ để sớm đưa Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa vào cuộc sống. Bộ Kế hoạch và đầu tư, chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; Khẩn trương hoàn thiện và trình Chính phủ ban hành Nghị định về tổ chức và hoạt động của Quỹ Phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa; Bộ Tài chính chủ trì, phối hợp với các Bộ, ngành liên quan và Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương: Nghiên cứu, báo cáo cơ quan có thẩm quyền việc sửa đổi, bổ sung Luật thuế thu nhập doanh nghiệp, trong đó quy định mức thuế suất thuế thu nhập doanh nghiệp và áp dụng có thời hạn đối với các doanh nghiệp nhỏ và vừa; quy định việc miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp có thời hạn cho các cơ sở ươm tạo, cơ sở kỹ thuật, khu làm việc chung; quy định việc miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp có thời hạn cho các doanh nghiệp, tổ chức đầu tư, kinh doanh chuỗi phân phối sản phẩm; quy định việc miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp có thời hạn cho các doanh nghiệp nhỏ và vừa chuyển đổi từ hộ kinh doanh; quy định việc miễn, giảm thuế thu nhập doanh nghiệp có thời hạn cho các nhà đầu tư cho doanh nghiệp nhỏ và

vừa khởi nghiệp sáng tạo; Bộ Công thương, Bộ Khoa học công nghệ … cũng được giao triển khai các hoạt động hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa trong phạm vi lĩnh vực mình quản lý.

Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa có hiệu lực từ 01/1/2018 và đã đi vào cuộc sống. Từ Trung ương đến địa phương, các bộ ngành đều chú trọng thực hiện đồng bộ việc hỗ trợ các DNNVV. UBND của nhiều tỉnh tập trung đẩy mạnh công tác tuyên truyền, tổ chức các buổi hội nghị để phổ biến tới người dân. Các sở, ban, ngành chức năng, UBND các huyện, thành phố, các tổ chức đoàn thể trên địa bàn tỉnh để có nhiều hình thức tư vấn, trợ giúp pháp lý cho công nhân lao động, đào tạo, trợ giúp nguồn nhân lực, hỗ trợ công tác tuyển dụng lao động cho các DNNVV.

Để tháo gỡ khó khăn về tài chính cho các DNNVV, Ngân hàng chi nhánh của nhiều tỉnh chỉ đạo các tổ chức tín dụng thực hiện các biện pháp như miễn, giảm lãi tiền vay, cơ cấu lại thời gian trả nợ đối với những doanh nghiệp gặp khó khăn, đẩy mạnh giải ngân vốn cho các doanh nghiệp.

Chính sách hỗ trợ DNNVV với mục tiêu để phát triển DNNVV, đồng thời giúp DNNVV nâng cao năng lực cạnh tranh trên thị trường. Chính sách này khi ban hành đã được xem là hiệu quả bởi nó thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu phát triển xã hội, được cộng đồng doanh nghiệp và người dân hưởng ứng và tạo động lực để các DNNVV tiếp tục việc sản xuất kinh doanh, các hộ kinh tế gia đình có động lực chuyển đổi mô hình kinh doanh. Phù hợp với bối cảnh kinh tế Việt Nam đang hội nhập sâu kinh tế quốc tế hiện nay, trong bối cảnh mà các DNNVV bắt buộc phải cạnh tranh với các đối thủ ngoài nước. Cho đến nay từ khi Luật Hỗ trợ DNNVV ban hành, các hộ kinh doanh, các doanh nghiệp và các địa phương đang dần làm quen với chính sách hỗ trợ này và thời gian tới đây chính sách sẽ có hiệu lực ở mức cao nhất.

[1] Tổng cục Thống kê, *Kết quả Tổng điều tra kinh tế năm 2017,* NXB Thống kê - 2018, tr 22

[2] Tác giả lấy thông tin con số doanh nghiệp thành lập qua các Thông cáo báo chí tình hình kinh tế - xã hội qua các năm 2011-2018 của Tổng cục Thống kê

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tổng cục Thống kê, *Kết quả Tổng điều tra kinh tế năm 2017,* NXB Thống kê - 2018;

2. Chính phủ, Nghị đính số 39/2018/NĐ-CP ban hành ngày 11/3/2018;

3. Thủ tướng, Chỉ thị số 15/CT-TTg về tổ chức triển khai thực hiện hiệu quả Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa, ngày 15/6/2018;

4. Quốc Hội 14, Luật Số 04/2017/QH14, *Luật Hỗ trợ doanh nghiệp nhỏ và vừa*, do Quốc Hội ban hành ngày 12/6/2017 có hiệu lực từ ngày 1/1/2018.

GIẢI PHÁP TÁI CƠ CẤU THU CHI NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC GÓP PHẦN ỔN ĐỊNH NỀN KINH TẾ VĨ MÔ

Trần Thị Phương Thảo

Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt:

Tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước là nhiệm vụ trọng tâm của Chính phủ trong thực hiện nhiệm vụ Tài chính – Ngân sách những năm qua. Bài viết: "Giải pháp tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước góp phần ổn định nền kinh tế vĩ mô" phân tích sự cần thiết phải tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước góp phần ổn định nền kinh tế vĩ mô, trình bày những định hướng của Nhà nước trong quá trình tái cơ cấu thu chi Ngân sách nhà nước, phân tích những con số đạt được trong quá trình thực hiện tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước qua các năm từ năm 2011 đến đầu năm 2019 để chỉ ra những thành tựu đạt được và hạn chế, từ đó đề xuất các giải pháp tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước góp phần ổn định nền kinh tế vĩ mô

1. Sự cần thiết phải tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước góp phần ổn định nền kinh tế vĩ mô

Thời gian qua, công tác tài chính - Ngân sách nhà nước (NSNN) đã có những đóng góp quan trọng đối với sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội, bên cạnh đó hệ thống pháp luật, chính sách về tài chính- ngân sách nhà nước tiếp tục được hoàn thiện, nhờ đó vừa động viên nguồn lực, vừa góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, lấy lại đà tăng trưởng kinh tế và giải quyết tốt hơn các chính sách an sinh xã hội, củng cố quốc phòng - an ninh, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội và đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế. Việc quản lý Ngân sách nhà nước có nhiều tiến bộ, từng bước cải cách thủ tục hành chính, hiện đại hóa quản lý thuế, hải quan, Kho bạc Nhà nước, công tác quản lý tài sản công có nhiều đổi mới. Những thành tựu đạt được này đều bắt nguồn từ giải pháp tái cơ cấu thu chi NSNN góp phần lành mạnh hóa nên tài chính quốc gia đã được nêu ra trong Nghị quyết số 07-NQ/TW ngày 18/11/2016: "Cơ cấu lại NSNN và quản lý nợ công theo hướng bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững,

góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; tăng cường huy động, quản lý, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực tài chính, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện tốt các nhiệm vụ phát triển văn hóa, con người, bảo đảm an sinh, tăng cường phúc lợi xã hội, bảo vệ môi trường, ứng phó với biến đổi khí hậu, bảo đảm quốc phòng, an ninh và hội nhập quốc tế, góp phần nâng cao vị thế và uy tín của nước ta trong khu vực và trên thế giới"[34].

Giải pháp tái cơ cấu thu chi Ngân sách nhà nước được Chính phủ đưa ra chính từ việc nhìn nhận những hạn chế trong thực hiện nhiệm vụ Tài chính - Ngân sách nhà nước 2011 - 2015[35] với nhiều vấn đề nổi lên cần rút kinh nghiệm trong tổ chức thực hiện kế hoạch tài chính 5 năm tiếp theo, đó là:

Thứ nhất, việc giảm tỷ lệ huy động thuế đã làm tăng bội chi Ngân sách nhà nước, theo Báo cáo của Chính phủ, tỷ lệ huy động từ thuế, phí giai đoạn 2011- 2015 khoảng 20-21% GDP đã giảm mạnh so với giai đoạn trước, kéo theo việc tăng bội chi Ngân sách nhà nước. Đồng thời, việc miễn, giảm thuế chưa thật sự mang lại tác động tích cực đến sản xuất kinh doanh trên diện rộng. Bên cạnh đó, việc sửa đổi một số luật thuế chưa bảo đảm tính đồng bộ, hợp lý; chưa dự liệu hết tác động của các chính sách đối với thu Ngân sách nhà nước. Một số luật thuế được sửa đổi, bổ sung nhiều lần cũng cho thấy sự không ổn định, nhất quán trong định hướng chiến lược, làm ảnh hưởng đến hoạt động sản xuất, kinh doanh của các nhà đầu tư, người dân và gây khó khăn cho công tác quản lý thu.

Ngoài ra, về cơ cấu thu Ngân sách nhà nước, báo cáo cũng chỉ ra rằng, xu thế tăng thu nội địa là cần thiết để giảm lệ thuộc vào các khoản thu không ổn định từ bên ngoài. Tuy nhiên, nếu loại trừ số thu tiền sử dụng đất, thu xổ số kiến thiết, thu từ bán tài sản của nhà nước, tăng sản lượng khai thác dầu thô thì số tăng thu từ nội lực nền kinh tế không lớn. Tỷ trọng số thu thuế thu nhập doanh nghiệp có xu hướng giảm mạnh, một mặt do chính sách miễn, giảm thuế; mặt khác cũng cho thấy chất lượng và hiệu quả sản xuất kinh doanh chưa cao.

---

[34] Bộ Chính trị. (2016). Nghị quyết số 07-NQ/TW về Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.

[35] Chính phủ. (2016). Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ Tài chính - Ngân sách nhà nước 5 năm 2011-2015.

Thứ hai, nhiều chính sách chi được ban hành nhưng chưa bố trí đủ nguồn lực, nhiều khoản chi vượt dự toán khá lớn, tình trạng chi không đúng chế độ, tiêu chuẩn, định mức, lãng phí còn nhiều. Tỷ lệ thực hiện các kết luận của Kiểm toán nhà nước còn thấp.

Về chi thường xuyên, trong giai đoạn 2011-2015, Ngân sách nhà nước đã thực hiện một phần lộ trình cải cách tiền lương, nhưng cơ bản chưa thực hiện được mục tiêu đã đề ra. Ngoài ra, còn nhiều chính sách an sinh xã hội đã ban hành nhưng thiếu nguồn đảm bảo. Chi sự nghiệp kinh tế còn bố trí ở mức thấp, đặc biệt là chi cho hoạt động khuyến công, khuyến nông, khuyến ngư và duy tu, bảo dưỡng kết cấu hạ tầng. Một số nhiệm vụ chi đã bố trí theo dự toán nhưng nhiều năm không thực hiện không đạt mức dự toán được giao (như chi giáo dục và đào tạo, chi khoa học và công nghệ). Chi bổ sung có mục tiêu từ Ngân sách Trung ương cho Ngân sách địa phương vẫn còn lớn, dàn trải, thiếu trọng tâm…

Những hạn chế trên đã đặt mục tiêu, định hướng cho Kế hoạch tài chính 5 năm 2016-2020, theo đó Chính phủ rà soát, bổ sung yêu cầu: "Cơ cấu lại thu, chi Ngân sách Nhà nước và nợ công nhằm sử dụng Ngân sách Nhà nước hiệu quả và bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô".

2. Những định hướng của Nhà nước trong quá trình tái cơ cấu thu chi Ngân sách nhà nước

Theo báo cáo của Chính phủ, phấn đấu tỷ lệ huy động vào Ngân sách Nhà nước trên GDP giai đoạn 2016-2020 bình quân khoảng 20-21%. Về cơ cấu thu: Chính phủ xây dựng quy mô thu Ngân sách Nhà nước tăng gấp 1,65 lần so với giai đoạn trước; tăng tỷ trọng thu nội địa trong tổng thu Ngân sách Nhà nước, phấn đấu tăng từ 67,8% giai đoạn trước lên mức khoảng 87-88% vào cuối giai đoạn. Việc điều chỉnh cơ cấu thu Ngân sách Nhà nước theo hướng tăng thu từ nội địa nền kinh tế, giảm thu từ dầu thô và xuất nhập khẩu là hợp lý, tạo sự ổn định, bền vững nguồn thu Ngân sách Nhà nước.

Về cơ cấu chi ngân sách: Chính phủ dự kiến điều chỉnh lại cơ cấu chi Ngân sách Nhà nước theo hướng: tăng dần tỷ trọng chi Đầu tư phát triển lên mức bình quân 25-26% cả giai đoạn, giảm tỷ trọng chi thường xuyên khoảng 67% xuống mức khoảng 60-62% trong giai đoạn 2016-2020. Chính phủ dự kiến bố trí tổng chi Đầu tư phát triển khoảng 2 triệu tỷ đồng, chiếm 25-26% tổng chi Ngân sách Nhà nước.

Về điều chỉnh tiền lương: mức chi điều chỉnh tiền lương cơ sở, lương hưu, trợ cấp ưu đãi người có công tăng khoảng 7-8%/năm đi đôi với việc tinh giản biên chế, sắp xếp lại bộ máy và đẩy mạnh cải cách đơn vị sự nghiệp công.

Về bội chi Ngân sách Nhà nước: Chính phủ xây dựng mức bội chi Ngân sách Nhà nước đến năm 2020 dưới 4% GDP tính theo quy định của Luật Ngân sách Nhà nước năm 2015. Đây là mức bội chi hợp lý, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia và nguồn lực để đầu tư phát triển.

Bên cạnh đó, báo cáo đưa ra thêm một số định hướng như: Triển khai đồng bộ, hiệu quả các biện pháp về quản lý Ngân sách Nhà nước; hoàn thiện hệ thống pháp luật về thuế; quản lý chặt chẽ chi Ngân sách Nhà nước; quản lý chặt chẽ bội chi; đa dạng hóa các kênh huy động vốn cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, đẩy mạnh tái cơ cấu nền kinh tế, chú trọng tái cơ cấu đầu tư công; tăng cường và nâng cao chất lượng công tác đổi mới, sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện pháp luật về thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và pháp luật về phòng chống, tham nhũng; tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, giám sát tình hình thực hiện Ngân sách Nhà nước[36].

3. Những thành tựu đạt được và hạn chế trong quá trình thực hiện tái cơ cấu thu chi Ngân sách nhà nước thời gian qua

Từ những định hướng được xây dựng trong Kế hoạch Tài chính – Ngân sách nhà nước 5 năm 2016 – 2020, những năm qua cơ cấu Ngân sách nhà nước đã có những đột phá quan trọng.

Trong giai đoạn 2011 - 2018, Việt Nam thực hiện chính sách tài khóa mở rộng thông qua việc liên tục điều chỉnh chính sách thuế và thu ngân sách theo hướng miễn, giảm, giãn thời hạn nộp thuế ở hầu hết các sắc thuế lớn như thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN), thuế thu nhập cá nhân (TNCN), thuế giá trị gia tăng (GTGT), thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thuế sử dụng đất nông nghiệp…) trên phạm vi rộng nhằm hỗ trợ doanh nghiệp và người dân, thúc đẩy sản xuất - kinh doanh, hỗ trợ tăng trưởng. Cụ thể, từ năm 2016 giảm mức thuế suất phổ thông thuế thu nhập doanh nghiệp (TNDN) xuống 20%; miễn, giảm thuế sử dụng đất

[36] Chính phủ.(2016). Báo cáo Kế hoạch Tài chính – Ngân sách nhà nước 5 năm giai đoạn 2016 - 2020

nông nghiệp; cắt giảm sâu thuế nhập khẩu theo cam kết hội nhập… Cùng với đó, hiện đại hóa công tác quản lý thu (mở rộng thực hiện hóa đơn điện tử, khai thuế qua mạng cho các doanh nghiệp, triển khai nộp thuế điện tử…), đơn giản hóa thủ tục, rút ngắn thời gian, vừa tạo thuận lợi tối đa cho người nộp thuế, vừa tập trung đầy đủ kịp thời nguồn thu vào NSNN.

Bên cạnh đó, việc quản lý thu NSNN cũng được tăng cường trên cơ sở đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính thuế, hải quan, kho bạc nhà nước; tăng cường thực hiện thanh tra, kiểm tra thuế, chống thất thu, ngăn chặn các hành vi buôn lậu, gian lận thương mại, sản xuất - kinh doanh hàng giả, chuyển giá, trốn thuế.

Năm 2016 - 2017, thu NSNN tăng khá, đạt lần lượt là 1.101.452 tỷ đồng và 1.288.665 tỷ đồng bằng 34,1% kế hoạch 5 năm, trong đó thu từ thuế, phí, lệ phí đạt 20% GDP. Cụ thể: Năm 2016, tỷ lệ động viên vào NSNN đạt khoảng 24,5% GDP, trong đó huy động từ thuế, phí, lệ phí ước đạt 20,4% GDP. Năm 2017, tỷ lệ động viên vào NSNN ước đạt 25,7% GDP, trong đó huy động từ thuế, phí, lệ phí ước đạt 20,2% GDP. Các khoản thu được cơ cấu lại, tập trung mở rộng các nguồn thu nội địa và đẩy mạnh công tác quản lý thu thuế. Nhờ đó, trong 2 năm 2016 - 2017, tổng thu NSNN thực hiện đều vượt khá so với dự toán Quốc hội quyết định. Năm 2018, dự kiến tổng thu cân đối ngân sách Nhà nước cả nước trên 1.420 nghìn tỷ đồng, đạt trên 107% so dự toán. Bộ trưởng Đinh Tiến Dũng cho biết đây là năm thứ 3 liên tiếp thu ngân sách Nhà nước vượt dự toán đề ra. Tính chung 3 năm 2016 – 2018, tỷ lệ huy động thu ngân sách Nhà nước đạt xấp xỉ 25% GDP; trong đó huy động thuế và phí đạt 21% GDP[37].

Ngoài ra, cơ cấu thu NSNN có sự dịch chuyển theo hướng bền vững hơn. Tỷ trọng thu nội địa (không kể dầu thô) tăng từ 67,7% trong giai đoạn 2011 - 2015 đến năm 2016 - 2017 đạt lần lượt là 80% và 82%. Tỷ trọng thu dầu thô giảm còn 3 - 4%. Năm 2019 dự toán thu ngân sách Nhà nước phấn đấu huy động trên 23% GDP; trong đó huy động thuế và phí khoảng 21% GDP. Tiếp tục cơ cấu lại chi ngân sách Nhà nước; trong đó chi đầu tư phát triển

[37] Quốc hội. (2017, 2018, 2019). Nghị quyết về Phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước năm 2015, 2016, 2017.

Quốc hội. (2016, 2017, 2018). Nghị quyết về Dự toán ngân sách nhà nước năm 2017, 2018, 2019.

chiếm 26,3% tổng chi ngân sách Nhà nước. Bội chi ngân sách Nhà nước tương đương 3,6% GDP. Dư nợ công đến hết năm 2019 dự kiến khoảng 6,3% GDP.

Tuy nhiên, cơ cấu thu NSNN còn dựa nhiều vào các khoản thu không tái tạo (thu từ vốn) như thu từ giao quyền sử dụng đất, thu từ tài nguyên, thu từ thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Quy mô thu từ các sắc thuế khác như thuế đối với bất động sản (thuế nhà, đất) còn rất khiêm tốn, dư địa được dự báo là tương đối lớn nếu có các chính sách phù hợp (như kinh nghiệm các nước đã chỉ ra). Việc áp dụng ưu đãi thuế còn dàn trải trong khi hiệu quả của các chính sách ưu đãi này chưa được đánh giá, phân tích một cách đầy đủ, toàn diện. Bên cạnh đó, tình trạng nợ đọng thuế, trốn thuế vẫn diễn ra phức tạp, ảnh hưởng không nhỏ đến tính bền vững của nguồn thu thuế. Hiện tượng chuyển giá trong khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài diễn ra phức tạp và ngày càng tinh vi.

Về chi Ngân sách nhà nước từ năm 2016 – 2018, tốc độ tăng chi có xu hướng giảm. Mặc dù tỷ trọng chi NSNN so với GDP vẫn ở mức cao (giai đoạn 2016 - 2017 đạt bình quân 29,7% GDP, giai đoạn 2011 - 2015 ở mức 29,2% GDP) nhưng tốc độ tăng chi NSNN có xu hướng giảm. Tốc độ tăng chi NSNN bình quân giảm xuống còn 14,8% trong giai đoạn 2011 - 2015 và còn khoảng 7% trong năm 2016 - 2017. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, tổng chi ngân sách Nhà nước 3 năm 2016 – 2018 đạt khoảng 54 - 55% Kế hoạch tài chính quốc gia 5 năm 2016 – 2020. Cơ cấu chi ngân sách Nhà nước chuyển dịch tích cực, tỷ trọng chi đầu tư phát triển đạt xấp xỉ 27%, tỷ trọng chi thường xuyên đạt khoảng 63% trong tổng chi ngân sách Nhà nước. Về bội chi NSNN năm 2018 là dưới 3,6%GDP (dự toán là 3,7% GDP). Theo báo cáo mới nhất của Bộ Tài chính, dự toán chi cân đối NSNN năm 2018 là 1.523,2 nghìn tỷ đồng, thực hiện 9 tháng đạt 64,9% dự toán; ước chi NSNN cả năm đạt 1.562,4 nghìn tỷ đồng, tăng 2,6% so dự toán[38].

Bội chi NSNN dự toán là 204 nghìn tỷ đồng, bằng 3,7% GDP. Trên cơ sở đánh giá thu, chi NSNN như trên, bội chi NSNN cả năm ước trong phạm vi dự toán là 204 nghìn tỷ đồng, bằng 3,7% GDP kế hoạch (bằng 3,67% GDP ước thực hiện).

[38] Quốc hội. (2016). Nghị quyết số 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020.

Đến ngày 31/12/2018, dư nợ công bằng khoảng 61,4% GDP, dư nợ Chính phủ bằng khoảng 52,1% GDP, dư nợ nước ngoài của quốc gia bằng khoảng 49,7% GDP, trong phạm vi cho phép. Bội chi NSNN năm 2019 là 222 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 3,6% GDP. Dự kiến đến hết năm 2019, nợ công bằng khoảng 61,3% GDP, nợ Chính phủ bằng khoảng 52,2% GDP, nợ nước ngoài quốc gia bằng khoảng 49,9% GDP.

Có thể thấy, quản lý nợ công có tiến bộ, bên cạnh đó thời hạn khoản vay tiếp tục được kéo dài, lãi suất theo xu hướng hạ thấp, hạn chế tác động của các rủi ro. Về chi ngân sách Nhà nước năm 2018, đã được thực hiện trong phạm vi dự toán giao, đúng chế độ quy định và được kiểm soát chặt chẽ, tiết kiệm, hiệu quả hơn. Đồng thời, đã đáp ứng kịp thời các nhu cầu đột xuất, cấp bách phát sinh cho khắc phục hậu quả thiên tai, dịch bệnh, đảm bảo an sinh xã hội và trật tự xã hội..., góp phần ổn định và cải thiện đời sống nhân dân, số người nghèo giảm trên 1,5% so với năm trước.

Bên cạnh đó, tốc độ tăng chi thường xuyên giảm qua các năm nhờ thực hiện cơ cấu lại các khoản chi NSNN và chính sách chi tiết kiệm, hiệu quả, chặt chẽ trong khi vẫn thực hiện tốt các chính sách an sinh xã hội và đảm bảo nguồn lực thực hiện điều chỉnh tăng lương cơ sở và phụ cấp cho các đối tượng chính sách. Ngoài ra, nguồn lực NSNN đã chủ động, kịp thời tập trung hỗ trợ kinh phí cho các địa phương khôi phục sản xuất sau thiên tai, hỗ trợ gạo để cứu trợ, cứu đói cho nhân dân và hỗ trợ học sinh vùng khó khăn.

Trong bối cảnh NSNN khó khăn và nguồn thu không bền vững, để thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, vấn đề quản lý và sử dụng nguồn lực công sao cho hiệu quả, tiết kiệm, kịp thời là thách thức lớn phải vượt qua. Năm 2017, chi NSNN đạt hơn 1.413 nghìn tỷ đồng, bằng 101,7% dự toán, tăng 9,3% so với thực hiện năm 2016.

Tỷ trọng chi đầu tư phát triển trong tổng chi NSNN ở mức 27,5% trong năm 2017, cao hơn mức mục tiêu 25 - 26% trong giai đoạn 2016 - 2020, đồng thời tỷ trọng chi thường xuyên cũng ở mức 64,6%, sát với mục tiêu 64% trong giai đoạn 2016 - 2020 (thấp hơn 2 - 3% so với bình quân giai đoạn 2011 - 2015).

Trong khi đó, tỷ lệ chi thường xuyên so với tổng chi ngân sách nhà nước vẫn luôn duy trì ở mức cao (hơn 60%) và chưa có chuyển biến theo chiều hướng tích cực trong những năm qua, dẫn đến thu ngân sách nhà nước, về cơ bản, chỉ mới đủ đáp ứng cho mục đích tiêu dùng và trả nợ. Với nhu cầu chi ngân sách rất lớn trong khi nguồn lực ngân sách có hạn;

công tác tích lũy ngân sách cho đầu tư phát triển trong các năm tới còn nhiều thách thức do cơ cấu chi ngân sách chưa hợp lý trong thời gian dài. Việc sử dụng ngân sách và vốn đầu tư công còn lãng phí, thất thoát, kém hiệu quả. Bên cạnh đó, cơ cấu chi NSNN còn chưa bền vững, chưa thực sự hiệu quả và chưa tạo được sự chuyển biến mạnh về chất lượng cung cấp dịch vụ.

4. Giải pháp tái cơ cấu thu chi ngân sách nhà nước góp phần ổn định nền kinh tế vĩ mô

Để tiếp tục củng cố nguồn thu ngân sách, xây dựng một cơ cấu thu NSNN bền vững, đồng thời thay đổi trong điều hành chi ngân sách sao cho tiết kiệm, hiệu quả, thời gian tới Việt Nam cần tập trung thực hiện các giải pháp chủ đạo sau:

Thứ nhất, hệ thống chính sách thuế phải được cải cách đồng bộ, đảm bảo tính cạnh tranh, hỗ trợ tăng trưởng với mức thuế suất hợp lý, cơ sở tính thuế rộng, phù hợp với xu hướng cải cách thuế trong khu vực và trên thế giới; đảm bảo tính minh bạch, công khai và trung lập. Các chính sách ưu đãi thuế được đơn giản hóa, đảm bảo việc thực hiện ưu đãi có chọn lọc và gắn với các định hướng phát triển ngành, lĩnh vực; đánh giá hiệu quả của chính sách ưu đãi thuế trước khi ban hành. Bộ Tài chính cũng thừa nhận dù ngân sách Nhà nước đạt kết quả rất cao nhưng nền tài chính quốc gia vẫn còn những thách thức tồn tại lớn đặc biệt là tình trạng thất thu, nợ đọng thuế, chuyển giá vẫn diễn ra khá nghiêm trọng đòi hỏi ngành tài chính cần đẩy mạnh phòng chống hơn nữa trong thời gian tới để đảm bảo nguồn thu ổn định và công bằng giữa các loại hình doanh nghiệp. Do đó định hướng chính sách tài chính – ngân sách Nhà nước của Việt Nam trong năm 2019 là tiếp tục thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, hiệu quả; tăng cường kỷ luật tài chính – ngân sách Nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; cơ cấu lại ngân sách Nhà nước và nợ công theo hướng an toàn, bền vững, tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển, gắn với đẩy mạnh sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, đổi mới khu vực sự nghiệp công.

Cơ cấu thu NSNN cần được điều chỉnh hợp lý hơn, bổ sung các nguồn thu tiềm năng như thuế tài sản, các khoản thu liên quan đến tài nguyên, tài sản nhà nước để có thêm nguồn lực cho tái cơ cấu nền kinh tế và thực hiện cơ cấu lại NSNN; có cơ chế để xử lý các vấn đề liên quan đến xói mòn cơ sở thuế.

Hiệu quả công tác quản lý thuế cần được nâng cao, chú trọng công tác xử lý các vấn đề liên quan đến chuyển giá, gian lận về thuế, nợ thuế; đồng thời đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực thuế trên cơ sở tiếp tục đẩy mạnh ứng dụng công nghệ thông tin theo hướng tích hợp và nền tảng quản lý dựa trên rủi ro.

Thứ hai, việc cơ cấu lại chi NSNN được thực hiện theo một lộ trình tổng thể, từng bước giảm dần quy mô chi thường xuyên và phục hồi chi đầu tư phát triển, đảm bảo ngân sách thường xuyên luôn có thặng dư; kiểm soát chặt chẽ các rủi ro về nợ công và các nghĩa vụ nợ dự phòng; nâng cao kỷ luật tài khóa.

Trong điều kiện nguồn lực NSNN giới hạn, quy mô mỗi khoản chi cần được điều chỉnh có ưu tiên trọng tâm, trọng điểm, phù hợp với nhiệm vụ của từng giai đoạn phát triển nhằm tránh việc phân bổ nguồn lực một cách dàn trải, lãng phí, nâng cao hiệu quả chi NSNN. Chi đầu tư phát triển với chi thường xuyên và chi trả nợ được thực hiện cơ cấu hợp lý và quản lý thống nhất, trong đó đảm bảo cơ cấu ưu tiên hợp lý cho đầu tư phát triển và đảm bảo được các nhiệm vụ chi thường xuyên, nhất là chi cải cách tiền lương và duy tu bảo dưỡng, nâng cao hiệu suất công tác của khu vực hành chính nhà nước và hiệu quả sử dụng công trình đầu tư.

Phân phối NSNN được gắn kết với các mục tiêu của chiến lược kinh tế - xã hội trong từng thời kỳ, trong khuôn khổ kế hoạch tài chính trung và dài hạn của quốc gia, cũng như của từng ngành, từng lĩnh vực. Cơ cấu chi NSNN được đổi mới, đảm bảo tập trung cho những mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước nhằm duy trì và phát triển hạ tầng kinh tế - xã hội, nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, cải cách tiền lương, an sinh xã hội, an ninh quốc phòng…

Giải pháp căn cơ để đạt được cân đối tài chính quốc gia trong trung và dài hạn là bên cạnh những nỗ lực thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh để tăng thu, vẫn phải kiên quyết cắt giảm bộ máy hành chính về mức hợp lý, từ đó giảm tỷ trọng chi thường xuyên xuống còn khoảng trên/dưới 50%, theo đúng tinh thần các Nghị quyết của Đảng và của Quốc hội. Do đó định hướng chính sách tài chính – ngân sách Nhà nước của Việt Nam trong năm 2019 là tiếp tục thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, hiệu quả; tăng cường kỷ luật tài chính – ngân sách Nhà nước, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí; cơ cấu lại ngân sách Nhà nước và nợ công theo hướng an toàn, bền vững, tăng tỷ trọng chi đầu tư phát triển, gắn với đẩy mạnh

sắp xếp tổ chức bộ máy, tinh giản biên chế, đổi mới khu vực sự nghiệp công. Đồng thời, phấn đấu tăng thu, tiết kiệm chi để giảm bội chi ngân sách. Duy trì các chỉ số nợ ở mức an toàn, bảo đảm sử dụng vốn vay có hiệu quả, trả nợ đầy đủ, đúng hạn, giữ uy tín trong các cam kết quốc tế.

Bên cạnh đó, tiếp tục thực hiện nhất quán việc quản lý giá theo nguyên tắc thị trường, thúc đẩy cạnh tranh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế; phát triển đồng bộ, vận hành thông suốt thị trường tài chính và dịch vụ tài chính; đẩy mạnh thực hiện việc giao quyền tự chủ về tổ chức, biên chế đối với các đơn vị sự nghiệp công lập; toàn ngành khẩn trương trình Chính phủ ban hành các nghị định về tự chủ cho các đơn vị sự nghiệp công lập theo lĩnh vực; danh mục dịch vụ sự nghiệp công, quy hoạch mạng lưới; định mức kinh tế kỹ thuật...; thực hiện lộ trình điều chỉnh giá gắn với việc nâng cao chất lượng dịch vụ, hỗ trợ các đối tượng chính sách và kiểm soát lạm phát. Đặc biệt, ngành nâng cao kỷ luật, kỷ cương quản lý tài chính-ngân sách, kể cả trong thu-chi ngân sách nhà nước, thường xuyên rà soát, sửa đổi, bổ sung, ban hành theo quy định của pháp luật các cơ chế, chính sách quản lý tài chính - ngân sách, định mức phân bổ, định mức chi tiêu không còn phù hợp; bãi bỏ các cơ chế, chính sách ban hành trái thẩm quyền hoặc trái quy định cấp trên[39].

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Chính trị. (2016). *Nghị quyết số 07-NQ/TW về Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để đảm bảo nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.*

2. Chính phủ. (2016). *Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ Tài chính - Ngân sách nhà nước 5 năm 2011-2015.*

3. Chính phủ. (2016). Báo cáo Kế hoạch Tài chính - Ngân sách nhà nước 5 năm giai đoạn 2016 - 2020

[39] Chính phủ. (2016, 2017, 2018). Nghị quyết về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2016, 2017, 2018, 2019.

4. Chính phủ. (2016). *Nghị quyết số 01/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2016.*

5. Chính phủ. (2017). *Nghị quyết số 01/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2017.*

6. Chính phủ. (2017). *Nghị quyết số 51/NQ-CP về Ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 07-NQ/TW của Bộ Chính trị về Chủ trương, giải pháp cơ cấu lại ngân sách nhà nước, quản lý nợ công để bảo đảm nền tài chính quốc gia an toàn, bền vững.*

7. Chính phủ. (2018). *Nghị quyết số 01/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2018.*

8. Chính phủ. (2018). *Nghị quyết số 10/NQ-CP của Chính phủ : Ban hành Chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết số 18-NQ/TW ngày 25 tháng 10 năm 2017 của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII một số vấn đề về tiếp tục đổi mới,..*

9. Chính phủ. (2019). *Nghị quyết số 01/NQ-CP về những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu chỉ đạo điều hành thực hiện kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và dự toán ngân sách nhà nước năm 2019.*

10. Quốc hội. (2015). *Luật Ngân sách nhà nước số 83/2015/QH13.*

11. Quốc hội. (2016). *Nghị quyết số 27/2016/QH14 về dự toán Ngân sách nhà nước 2017.*

12. Quốc hội. (2016). *Nghị quyết số 25/2016/QH14 về kế hoạch tài chính 5 năm quốc gia giai đoạn 2016-2020.*

13. Quốc hội. (2017). *Nghị quyết số 37/2017/QH14 về Phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước 2015.*

14. Quốc hội. (2017). *Nghị quyết số 49/2017/QH14 về dự toán Ngân sách nhà nước 2018.*

15. Quốc hội. (2018). *Nghị quyết số 58/2018/QH14 về Phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước 2016.*

16. Quốc hội. (2018). *Nghị quyết số 70/2018/QH14 về dự toán Ngân sách nhà nước 2019.*

17. Quốc hội. (2019). *Dự thảo Nghị quyết về dự toán Ngân sách nhà nước 2017.*

CUỘC CÁCH MẠNG CÔNG NGHỆ LẦN THỨ 4 VỚI MỤC TIÊU XÂY DỰNG CHÍNH PHỦ ĐIỆN TỬ

TS. Lương Minh Việt- Học viện Hành chính Quốc gia

ThS. Vũ Hoàng Mạnh Trung-Phân viện HVHCQG tại TP. Huế

Tóm tắt:

Chính phủ điện tử là việc ứng dụng những thành tựu công nghệ thông tin, truyền thông vào các hoạt động của chính phủ với mục đích nâng cao tính hiệu quả, minh bạch và sự tham gia của người dân vào các hoat động của chính quyền. Cách mạng công nghiệp lần thứ tư là sự kết hợp các công nghệ giúp xóa nhòa ranh giới giữa các lĩnh vực vật lý, số hóa và sinh học. Khi đánh giá về tác động của cuộc cách mạng công nghệ lần thứ tư đối với chính phủ, điều nổi bật đầu tiên là việc sử dụng các công nghệ số để quản lý tốt hơn [1, tr.119]

Từ khóa: cách mạng công nghiệp lần thứ 4, chính phủ điện tử

1. Chính phủ điện tử

1.1. Khái quát về chính phủ điện tử

Chính phủ điện tử là chính phủ ứng dụng CNTT-TT để đổi mới tổ chức, đổi mới quy tắc hoạt động, tăng cường năng lực của chính phủ, là Chính phủ hiện đại, đổi mới, vì dân, hoạt động hiệu lực, hiệu quả hơn, cung cấp dịch vụ tốt hơn trên cơ sở ứng dụng CNTT-TT [3].

Chính phủ điện tử là việc người dân và doanh nghiệp có thể truy cập thông tin và sử dụng dịch vụ Chính phủ 24/24 giờ, 7 ngày mỗi tuần. Chính phủ điện tử chủ yếu dựa vào các cơ quan Chính phủ sử dụng Internet và và công nghệ tiên tiến khác để nhận và cung cấp thông tin, dịch vụ dễ dàng hơn, nhanh hơn, hiệu quả hơn và rẻ hơn *[5]*

Theo ngân hàng thế giới (World Bank) "Chính phủ điện tử là việc các cơ quan Chính phủ sử dụng một cách có hệ thống CNTT-TT để thực hiện quan hệ với công dân, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội. Nhờ đó giao dịch của các cơ quan Chính phủ với công dân và các tổ chức sẽ được cải thiện, nâng cao chất lượng. Lợi ích thu được sẽ là giảm thiểu tham nhũng, tăng cường tính công khai, sự tiện lợi, góp phần vào sự tăng trưởng và giảm chi phí"

[4].

Mối liên hệ giữa "Chính phủ điện tử" và "Chính phủ số". Nguồn: [4]

1.2. Mục đích của việc xây dựng chính phủ điện tử

Mục tiêu cơ bản của CPĐT là cải tiến quy trình công tác trong cơ quan Chính phủ thông qua nền hành chính điện tử, cải thiện quan hệ với người dân thông qua công dân điện tử và tiến tới xây dựng một xã hội tri thức trên nền tảng CNTT.

Mục tiêu chung là tăng cường năng lực, nâng cao hiệu quả điều hành nhà nước của chính phủ, mang lại thuận lợi cho dân chúng, tăng cường sự công khai minh bạch, giảm chi tiêu chính phủ.

Mục tiêu cụ thể là:

- Nâng cao năng lực quản lý điều hành của Chính phủ và các cơ quan chính quyền các cấp (trao đổi văn bản điện tử, thu thập thông tin chính xác và kịp thời ra quyết định, giao ban điện tử …).

- Cung cấp cho người dân và doanh nghiệp các dịch vụ công tạo điều kiện cho người dân dễ dàng truy nhập ở khắp mọi nơi.

- Người dân có thể tham gia xây dựng chính sách, đóng góp vào quá trình xây dựng luật pháp, quá trình điều hành của Chính phủ một cách tích cực.

- Giảm được chi phí cho bộ máy Chính phủ.

- Thực hiện một chính phủ hiện đại, hiệu quả và minh bạch.

Chính phủ điện tử sẽ tạo ra phong cách lãnh đạo mới, phương thức mới, cung cấp

dịch vụ cho người dân và nâng cao được năng lực quản lý điều hành đất nước.

1.3. Lợi ích khi xây dựng thành công chính phủ điện tử

CPĐT là chính phủ đảm bảo được cung cấp đầy đủ thông tin cần thiết và đúng lúc cho việc ra quyết định. CPĐT lý tưởng là một chính phủ cung cấp đầy đủ thông tin, đúng thời điểm cho những người quyết định, đó là lợi thế lớn nhất của CNTT.

CPĐT sử dụng CNTT để tự động hoá các thủ tục hành chính của Chính phủ, áp dụng CNTT vào các quy trình quản lý, hoạt động của Chính phủ. Do đó, tốc độ xử lý các thủ tục hành chính nhanh hơn rất nhiều lần.

CPĐT cho phép công dân có thể truy cập tới các thủ tục hành chính là thông qua phương tiện điện tử, ví dụ như: Internet, điện thoại di động, truyền hình tương tác.

CPĐT giúp cho các doanh nghiệp làm việc với Chính phủ một cách dễ dàng bởi mọi thủ tục đều được hiểu, hướng dẫn và mỗi bước công việc đều được đảm bảo thực hiện tốt, tin cậy. Mọi thông tin kinh tế mà Chính phủ có, đều được cung cấp đầy đủ cho các doanh nghiệp để hoạt động hiệu quả hơn.

1.3.1. Đối với công chức

CNTT dùng trong CPĐT là một công cụ giúp họ hoạt động hiệu quả hơn, có khả năng dáp ứng nhu cầu của công chúng về thông tin truy cập và xử lý chúng.

Trong CPĐT, người dân và doanh nghiệp sẽ tương tác trực tiếp với người có thẩm quyền quyết định. CPĐT với các chương trình tự động đã được "mã hóa"sẽ nâng cao tốc độ xử lý văn bản, các số liệu cần tính toán nên năng suất lao động của cán bộ sẽ tăng lên nhiều lần so với cách làm thủ công trước đây.

1.3.2. Đối với người dân và doanh nghiệp

Giảm thiểu thời gian cho công dân, doanh nghiệp và người lao động khi truy nhập và sử dụng dịch vụ của chính phủ và do đó giảm thiểu chi phí của nhân dân. Khuyến khích sự tham gia của cộng đồng vào các hoạt động của chính phủ.

Chính phủ điện tử góp phần phát huy quyền làm chủ của nhân dân

CPĐT cung cấp đầy đủ thông tin cần thiết cho người dân. Thời đại ngày nay, nhu cầu tìm kiếm thông tin, xử lý thông tin để phục vụ cho nhu cầu cuộc sống của mỗi người là rất cao. CPĐT với sự cập nhật thường xuyên tin tức sẽ giúp người dân nhanh chóng tiếp cận khối lượng thông tin chuẩn xác một cách dễ dàng và thường xuyên.

CPĐT còn cung cấp dịch vụ công trực tuyến nên giúp người dân và doanh nghiệp giảm thiểu thời gian chờ đợi và chi phí đi lại. Khi có CPĐT, người dân và doanh nghiệp có thể thực hiện việc cần làm qua cổng thông tin điện tử ở bất cứ nơi đâu, bất cứ lúc nào mà không phải chờ đợi tại các trụ sở cơ quan nhà nước trong giờ hành chính như trước kia. Điều đó đã làm giảm chi phí, nâng cao chất lượng sống của người dân và "sức khỏe"của doanh nghiệp.

Trong chế độ dân chủ, nhân dân có quyền kiểm soát nhà nước nhưng muốn kiểm soát thì nhân dân phải có thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời. Với khối lượng thông tin do CPĐT mang lại, người dân có điều kiện thực hiện tốt hơn chức năng giám sát, kiểm tra của mình; đồng thời có thể tham gia phản biện, xây dựng chính sách, tố cáo các hành vi sai trái của đội ngũ cán bộ, công chức để Chính phủ hoạt động ngày càng tốt hơn. Tóm lại, CPĐT đã nâng cao vai trò làm chủ của người dân, đã đưa chính phủ tới gần dân và đưa dân tới gần chính phủ.

1.3.3. Đối với Chính phủ

Giảm "nạn giấy tờ" văn phòng - công sở, tiết kiệm thời gian, hợp lý hoá việc vận hành công việc, cho phép các cơ quan Chính phủ cung cấp các dịch vụ chất lượng cao hơn và giảm ngân sách chi tiêu của Chính phủ.

CPĐT cho phép thực hiện việc giao ban điện tử, họp trực tuyến, nên giảm được nạn giấy tờ. Với những tiện ích đó, chi phí hoạt động của Chính phủ sẽ được giảm đi đáng kể mà năng lực quản lý của Chính phủ lại được nâng lên.

1.3.4. Đối với nền hành chính

Chính phủ điện tử góp phần minh bạch hóa nền hành chính quốc gia.

Minh bạch, công khai là đặc tính của nền hành chính hiện đại nên cải cách hành chính phải hướng tới mục tiêu đó. CPĐT với việc cung cấp dịch vụ công cho người dân, cho doanh nghiệp theo hướng công khai, minh bạch sẽ hạn chế sự phiền hà, sách nhiễu, các việc làm tiêu cực của cán bộ, công chức trong quá trình thực thi chức năng, nhiệm vụ của mình. Sự minh bạch, công khai trong phương thức quản lý và phục vụ của CPĐT sẽ góp phần đẩy lùi căn bệnh tham nhũng, quan liêu, độc quyền, lười biếng của đội ngũ cán bộ, công chức. Bằng sự truy cập, kiểm tra các dữ liệu điện tử, người đứng đầu các cơ quan công quyền có thể biết chính xác chuyên viên nào làm việc tận tâm, nhanh gọn, chuyên viên nào "ngâm"văn bản, sách nhiễu người dân, doanh nghiệp, từ đó đưa ra các giải pháp phù hợp. Đơn giản như việc

chấm công, giám sát giờ giấc của đội ngũ công chức trước đây phải thực hiện một cách thủ công thì nay các thiết bị điện tử hiện đại kết nối mạng Internet sẽ chuyển dữ liệu về máy chủ để phục vụ cho công tác quản lý nhân sự. Đó là về mặt lý thuyết còn trên thực tế, khi Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đặt ra mục tiêu xây dựng một chính phủ "liêm chính"thì yêu cầu về tính minh bạch, công khai, trong sạch của nền hành chính càng được nâng cao. Phương tiện đặc hiệu để đạt mục tiêu đó chính là đẩy nhanh hoạt động của CPĐT.

1.3.5. Chính phủ điện tử tạo tiền đề cho việc tiếp cận cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư

Cuộc cách mạng công nghiệp 4.0 được phát triển trên nền tảng khoa học công nghệ nên để có thể tiếp cận xu thế của cuộc cách mạng công nghiệp 4.0, một giải pháp quan trọng là áp dụng khoa học công nghệ vào hoạt động hành chính, dịch vụ công của các cơ quan nhà nước. Trong thời đại cách mạng 4.0, yêu cầu đặt ra không chỉ là xây dựng CPĐT mà CPĐT ấy phải có công nghệ tiên tiến nhất, tức là đơn giản nhất, thuận tiện nhất, phổ biến nhất để người dân dễ dàng tiếp cận. Khái niệm "Chính phủ điện tử thế hệ mới"đã ra đời là vì thế.

Sự ra đời của CPĐT thực sự là một cuộc cách mạng trong tiến trình phát triển hành chính công. Nó tạo ra một phong cách lãnh đạo, điều hành hiện đại, hiệu quả và minh bạch, nâng cao mức độ hài lòng cho nhân dân và doanh nghiệp, khắc phục những điểm yếu cố hữu của hệ thống hành chính truyền thống như nạn quan liêu, cửa quyền, tham nhũng, bưng bít thông tin. Sự hoạt động của CPĐT sẽ chuyển nền hành chính cai trị sang nền hành chính phục vụ; chuyển từ quan hệ "xin - cho"sang quan hệ phục vụ, cung ứng dịch vụ hiện đại. Là phương tiện hữu hiệu để đạt được các mục tiêu mà công cuộc cải cách hành chính đặt ra, xây dựng chính phủ điện tử là bước đi tất yếu trong tiến trình cải cách hành chính ở Việt Nam.

1.4. Một số khó khăn khi xây dựng chính phủ điện tử

Bất cập từ các dự án CNTT;

Cơ sở hạ tầng CNTT-TT còn yếu kém;

Trình độ dân trí thấp;

Trình độ nhận thức và kỹ năng của cán bộ viên chức bị hạn chế;

Quy trình nghiệp vụ chưa ổn định (đang trong quá trình cải cách).

2. Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4

2.1. Vài nét sơ lược về cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4

Khái niệm Cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ Tư (CMCN4) hay là Industry 4.0 (tiếng Đức là Industrie 4.0) lần đầu tiên được đề cập trong bản Kế hoạch hành động chiến lược công nghệ cao được Chính phủ Đức thông qua vào năm 2012 [2]. Theo giáo sư Klaus Schwab, Chủ tịch Diễn đàn Kinh tế Thế giới, CMCN4 là một thuật ngữ bao gồm một loạt các công nghệ tự động hóa hiện đại, trao đổi dữ liệu và chế tạo. CMCN4 là sự kết hợp của công nghệ trong các lĩnh vực vật lý, công nghệ số và sinh học,tạo ra những khả năng hoàn toàn mới và có tác động sâu sắc tới các hệ thống chính trị, xã hội, kinh tế của thế giới. Khi đó, một thế giới chạy bằng robot và máy tính với trí tuệ nhân tạo có thể phát triển tới mức thay thế con người trong việc phán đoán và quản lý các hệ thống phức tạp.

Cuộc cách mạng công nghiệp (khoa học công nghệ) lần thứ Nhất bắt nguồn từ động cơ hơi nước cùng với sự bùng nổ của công nghiệp thế kỷ XIX lan rộng từ Anh đến châu Âu và Hoa Kỳ, là cuộc khoa học công nghệ sử dụng năng lượng nước và hơi nước để cơ giới hóa sản xuất.

Cuộc cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Hai, từ khoảng 30 năm cuối của Thế kỷ XIX đến khi chiến tranh thế giới lần thứ nhất nổ ra, diễn ra khi có sự phát triển của ngành điện, vận tải, hóa học, sản xuất thép. Cuộc khoa học công nghệ này sử dụng điện năng để tạo ra sản xuất đại trà.

Cuộc cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Ba xuất hiện vào cuối thế kỷ trước với sự ra đời và lan tỏa của công nghệ thông tin, sử dụng các thiết bị điện tử và công nghệ thông tin để tự động hóa sản xuất.

Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư bao gồm một loạt các công nghệ tự động hóa hiện đại, trao đổi dữ liệu và chế tạo. Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư là sự kết hợp của công nghệ trong các lĩnh vực vật lý, công nghệ số và sinh học, tạo ra những khả năng hoàn toàn mới và có tác động sâu sắc tới các hệ thống chính trị, chính phủ, kinh tế và xã hội của thế giới. Trong tương lai gần, một thế giới chạy bằng robot và máy tính với trí tuệ nhân tạo có thể phát triển tới mức thay thế con người trong việc phán đoán và quản lý các hệ thống phức tạp.

2.2. Đặc điểm Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư

Thứ nhất*, cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư được xây dựng trên nền tảng cuộc CMCN lần thứ Ba, là sự hợp nhất các công nghệ, làm mờ đi ranh giới giữa các*

các lĩnh vực vật lý, kỹ thuật số và sinh học. Cuộc Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư là điều kiện ra đời các nhà máy thông minh,ngôi nhà thông minh, khu phố thông minh, sản phẩm thông minh, trong đó các hệ thống vật lý không gian ảo sẽ giám sát các quá trình vật lý, tạo ra một bản coopy ảo của thế giới vật lý. Với sự phát triển của Internet, các hệ thống vật lý không gian ảo này tương tác với nhau và với con người thực, theo thời gian thực, phục vụ con người thông qua mạng Internet dịch vụ. Công nghệ hiện tại đã cho phép hàng tỷ người kết nối mạng mọi lúc, mọi nơi thông qua các thiết bị di động, cho phép xử lý, lưu trữ, và tiếp cận tri thức không giới hạn. Những khả năng này sẽ được nhân gấp bội lên bởi những công nghệ đột phá trong các lĩnh vực khác, đặc biệt bởi năng lực tính toán và sự sẵn có khối lượng lớn dữ liệu. Như vậy, cuộc cách mạng này đang làm thay đổi cách thức sản xuất, chế tạo, giao dịch thương mại…

***Thứ hai**, cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư, có thể mở ra kỷ nguyên mới của đầu tư, năng suất và mức sống gia tăng*. Sự áp dụng thành công trong lĩnh vực khoa học robot, Internet vạn vật, dữ liệu lớn điện thoại di động và công nghệ in 3D sẽ thúc đẩy năng suất lao động toàn cầu như những gì mà máy tính cá nhân và mạng Internet đã làm được vào cuối những năm 1990. Đối với các nhà đầu tư, Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư này sẽ mở ra cơ hội cho lợi nhuận khổng lồ, tương tự những gì các Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần trước mang lại.

***Thứ ba**, cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư không chỉ đơn thuần là sự kéo dài của Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Ba, mà có một sự khác biệt lớn về tốc độ phát triển, phạm vi và mức độ tác động của nó*. Tốc độ phát triển hiện nay như vũ bão, Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư đang phát triển với tốc độ ở cấp số nhân chứ không phải cấp số cộng. Hơn nữa, nó đang làm biến đổi cơ bản nền công nghiệp ở mọi quốc gia cả về bề rộng và chiều sâu trong toàn bộ các hệ thống sản xuất, quản lý và quản trị. Ai cũng có thể tham gia vào cuộc cách mạng này, không chỉ là tốc độ, mà còn là quy mô phát triển đáng ngạc nhiên.

***Thứ tư**, cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư, bên cạnh việc tìm ra những nguồn/dạng năng lượng mới, công nghệ sử dụng và khai thác nguồn/dạng năng lượng mới này, còn có các công nghệ nhắm tới việc sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực hiện có bằng các công nghệ nhúng, công nghệ phái sinh*. Dựa trên nền tảng là những thành công tỏa sáng

trong các lĩnh vực khoa học tự nhiên như toán học, vật lý, hóa học, khoa học xã hội và nhân văn, các lĩnh vực khoa học và công nghệ như công nghệ thông tin, công nghệ vật liệu, công nghệ sinh học, công nghệ nông nghiệp, y dược, nhân loại đã có nhiều phát kiến, kiến tạo và ứng dụng phục vụ một cách hiệu quả lợi ích của con người. Bản chất của cuộc Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư là khai thác tối ưu các yếu tố nguồn lực có giới hạn, trong một mối tương tác và hỗ trợ lẫn nhau, thúc đẩy cùng phát triển.

Thứ năm, *cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư dẫn tới những thay đổi trong khái niệm đổi mới công nghệ, trang thiết bị sản xuất*. Hiện nay, giá trị gia tăng của ngành sản xuất phụ thuộc chủ yếu vào việc gia công vật liệu thành sản phẩm, đưa vào đó phần mềm hoặc hệ thống điều khiển và trong tương lai, dựa vào thu thập nhu cầu của khách hàng qua hệ thống kết nối Internet, nhà sản xuất sẽ chỉ cập nhật phần mềm chứ không cần bán sản phẩm phần cứng khác. Mát khác nữa, không chỉ sản phẩm, mà cả thiết bị sử dụng trong sản xuất cũng chỉ cần cập nhật phần mềm để thêm tính năng mới mà không cần phải thay thế chi tiết hay bộ phận.

Thứ sáu, *cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư còn tăng cường sự đóng góp rõ rệt của KH&CN vào phát triển kinh tế.* Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư tạo ra các ngành nghề, các sản phẩm mới có giá trị gia tăng cao, có khả năng cạnh tranh và tiềm năng thị trường lớn. Việc hình thành và phát triển với tốc độ cao của các ngành nghề mới nhờ ứng dụng Cuộc Cách mạng khoa học công nghệ lần thứ Tư đã góp phần quan trọng vào việc chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế theo hướng tăng tỷ trọng các dịch vụ có giá trị gia tăng cao

3. Một vài hàm ý chính sách đối với Việt Nam để tận dụng cách mạng công nghệ lần thứ 4 với mục tiêu xây dựng chính phủ điện tử

3.1. Sử dụng các công nghệ số để quản lý tốt hơn

Kiến nghị đầu tiên đối với chính phủ để tận dụng các cơ hội cũng như vượt qua các thách thức để xây dựng một chính phủ điện tử "thành công" dưới tác động của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 đó là việc sử dụng các công nghệ số để quản lý tốt hơn. Việc áp dụng sáng tạo và sâu rộng công nghệ mạng, các trang web có thể giúp hệ thống hành chính công hiện đại hóa cấu trúc và chức năng nhằm nâng cao tổng thể hiệu quả hoạt động từ việc

củng cố các quy trình quản lý điện tử đến tăng cường minh bạch, trách nhiệm giải trình và gắn bó giữa chính phủ và người dân.

3.2. Quản trị linh hoạt

Sự thay đổi nhanh chóng do cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 mang lại đang đặt ra các thách thức chưa từng có với các nhà quản lý, hoạch định chính sách: Bộ máy quản lý hành chính, lập pháp, hành pháp liên tục bị chạy theo các sự kiện, không ứng phó kịp với tốc độ thay đổi công nghệ và các ảnh hưởng của nó. Trong điều kiện như vậy các nhà hoạch định chính sách làm thế nào để hỗ trợ công nghệ phát triển mà không bóp nghẹt đổi mới sáng tạo, đồng thời duy trì lợi ích của người tiêu dùng và người dân nói chung, quản trị linh hoạt chính là giải pháp.

Quản trị linh hoạt khác hẳn với việc đưa ra các Luật không rõ ràng hoặc phải thay đổi, điều chỉnh bởi các Luật và văn bản dưới luật hay yêu cầu các nhà hoạch định chính sách làm việc "vất vả" [1]. Trong bối cảnh của cuộc cách mạng công nghệ lần thứ 4, không nhất thiết phải hoạch định chính sách nhiều hơn, nhanh hơn nhưng cần tạo ra một hệ sinh thái quản lý có khuôn khổ mang tính "co dãn" hơn.

3.3. Nâng cao khả năng tự thích ứng của chính phủ

Khả năng thích ứng của chính phủ sẽ quyết định mức đánh giá "hài lòng" của người dân đối với Chính phủ, cuộc cách mạng công nghệ lần thứ 4 đang làm thế giới đang thay đổi từng ngày. Nếu chính phủ sẵn sàng thay đổi nhằm đạt tới độ minh bạch, hiệu quả sẽ được đánh giá tín nhiệm "cao" và ngược lại.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Klaus Schwab, *Cách mạng công nghiệp lần thứ 4,* Bộ Ngoại giao dịch và hiệu đính, Nhà xuất bản Thế giới, 2018.

2. http://www.dangcongsan.vn/khoa-giao/cach-mang-cong-nghiep-lan-thu-tu-can-tam-nhin-chien-luoc-va-hanh-dong-quyet-liet-492440.html, truy cập hồi 17 giờ 40 phút ngày 04.01.2019

3. http://www.pcworld.com.vn/articles/kinh-doanh/nha-nuoc/2016/04/1247917/khai-niem-ve-chinh-phu-dien-tu/, truy cập hồi 9h20ph ngày 11.2.2019

4. http://cchc.mard.gov.vn/Pages/moi-lien-he-giua-chinh-phu-dien-tu-va-chinh-phu-so--phan-1.aspx

5. http: //www.whitehouse.gov/

VẤN ĐỀ KINH TẾ BÁO CHÍ

ThS. Nguyễn Thị Thuý Vân

Tạp chí Quản lý nhà nước

Báo chí đang trong lộ trình triển khai Đề án Quy hoạch phát triển và quản lý báo chí toàn quốc đến năm 2025, việc tự chủ trong báo chí không còn là xu hướng mà đã trở thành kế hoạch cụ thể đặt ra khá nhiều thách thức cho mỗi tòa soạn.

1. Thực trạng kinh tế báo chí hiện nay

Việt Nam hiện có 860 cơ quan báo in, 64 Đài Phát thanh, Truyền hình với hàng trăm kênh truyền hình, phát thanh, hàng trăm báo điện tử, hàng nghìn trang tin điện tử…Theo nội dung của Đề án Quy hoạch phát triển và quản lý báo chí đến năm 2025, để giảm gánh nặng của Nhà nước và nâng cao chất lượng báo chí phải xác định các loại hình báo chí: Ngoài những tờ báo có chức năng nhiệm vụ đặc thù cần phải được Nhà nước tiếp tục cấp ngân sách để hoạt động, còn lại hầu hết các tòa soạn nên bước ra tự chủ về tài chính.

Báo chí hiện tồn tại ba hình thức: được ngân sách nhà nước bao cấp toàn bộ hoặc một phần; được cơ quan chủ quản bao cấp một phần, tự cân đối thu chi; tự chủ hoàn toàn về tài chính. Hiện có 300/860 cơ quan báo chí tự chủ về tài chính. Trong khi cơ quan báo Đảng phần lớn được hỗ trợ từ ngân sách nhà nước thì báo của các bộ, ngành và các tổ chức đoàn thể phần lớn tự hạch toán, tiếp tục gặp nhiều khó khăn.

Trong năm 2018, một số cơ quan báo chí có doanh thu cao trước đây tiếp tục sụt giảm doanh thu đáng kể. Trong khi đó, quảng cáo trên báo điện tử vẫn tăng trưởng chậm, phần lớn quảng cáo chỉ tập trung ở một số báo điện tử có số lượng người truy cập lớn. Đối với những cơ quan báo chí đã sớm tự chủ hoàn toàn về tài chính thì vẫn có thể trụ vững, có chăng họ sẽ điều chỉnh chiến lược phù hợp với bối cảnh mới. Tuy nhiên, đối với với 2 hình thức tòa soạn còn lại muốn làm gì cũng sẽ phải đối mặt với bài toán "lấy ngân sách ở đâu để đầu tư?".

Bước ra tự chủ đồng nghĩa với đơn vị báo chí cũng giống như doanh nghiệp, làm thế nào để có kinh phí vận hành bộ máy như: chi trả lương, thưởng, nhuận bút, văn phòng phẩm... Một điều khó hơn so với doanh nghiệp và cũng là khó nhất của báo chí bước ra tự chủ, đó chính là định hướng nội dung thông tin, bởi báo chí là công cụ tuyên truyền của Đảng và Nhà nước, là diễn đàn của nhân dân, vì thế không thể vì chuyện tăng doanh thu mà để bị cuốn vào cơn lốc "lá cải hóa", xa rời tôn chỉ mục đích. Thông tin thế nào để vừa trung

thực khách quan, đúng bản chất sự thật mà lại hấp dẫn, thu hút nhiều kiểu thị hiếu khác nhau của độc giả là một lời giải luôn đặt ra đối với mỗi tòa soạn, trước mỗi quyết định xuất bản một tin, bài.

Tại Hội nghị báo chí toàn quốc năm 2017, đã đề cập, thảo luận về vấn đề kinh tế báo chí, đưa vấn đề này vào chương trình công tác của năm 2018 với sự phối hợp của các nhà nghiên cứu về kinh tế báo chí, truyền thông cùng các ban, ngành liên quan. Sau một năm, nghiêm túc nhìn nhận, có thể thấy công việc chưa thực sự tiến triển. Trong khi mạng xã hội, nhất là các tập đoàn công nghệ thông tin - truyền thông đang ngày càng xâm lấn, nắm giữ thị trường; quảng cáo trực tuyến, quảng cáo số ngày càng là xu hướng chủ đạo, thì nhiều cơ quan báo chí nước ta không những tiếp tục khó khăn mà còn khó khăn hơn.

Báo chí là sản phẩm văn hóa, đồng thời, cũng là sản phẩm chính trị. Doanh thu từ độc giả không thể bằng bất kỳ nội dung nào và bằng mọi cách mà phải bằng các nội dung có chất lượng văn hóa theo nghĩa đầy đủ nhất. Do vậy, không thể chậm trễ hơn nữa, cơ quan quản lý và các lãnh đạo, quản lý cơ quan báo chí phải xác định việc chủ động đề xuất, chủ động xây dựng cơ chế, chính sách về kinh tế báo chí một cách khoa học, khả thi, phù hợp với xu hướng phát triển truyền thông hiện đại là một nhiệm vụ trọng tâm nhằm tháo gỡ, giải quyết căn bản bài toán kinh tế báo chí vốn đã đặt ra hàng chục năm qua.

Một số cách làm được các tòa soạn áp dụng tạo ra nguồn thu bằng việc xuất bản ấn phẩm, ký kết quảng cáo và tự tiến hành hạch toán chi tiêu. Vì thế, những câu chuyện như một tòa soạn nhận hỗ trợ kinh phí từ một tổ chức hay doanh nghiệp nhằm nâng cao chất lượng và hiệu quả thông tin một chuyên mục, cần được xem là bình thường và sẽ ngày càng trở nên phổ biến đúng với quy luật phát triển. Lúc này, báo chí là nguồn, kênh phản ánh chính về đối tượng thông tin, đồng hành, hỗ trợ báo chí sẽ có thêm đối tác hợp tác truyền thông. Mối quan hệ này dựa trên việc hai bên cùng hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả thông tin.

Hiện nay, các cơ quan chức năng của Bộ Thông tin và Truyền thông nhận được ngày càng nhiều đơn khiếu nại nội dung thông tin báo chí của các cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và công dân. Trong đó, nhiều đơn thư có tổ chức hoặc cá nhân đứng tên, phản ánh về việc báo chí thông tin sai sự thật, xúc phạm uy tín của cơ quan, tổ chức, danh dự, nhân phẩm của cá nhân. Có doanh nghiệp thì thiệt hại lớn về kinh tế, thương hiệu, có doanh nghiệp thì sạt

nghiệp, có người thì mất đi danh dự, gia đình. Một bài báo vô trách nhiệm thôi nhưng có thể đã ảnh hưởng đến số phận của một tổ chức, một con người cụ thể. Người làm nghề báo đang cầm trên tay một con dao sắc, nó có thể rất hữu ích, nhưng cũng có thể giết người. Khi gặp một trường hợp cụ thể bị phương hại bởi báo chí mới thấy đau lòng, thấy buồn, tim nhói đau, do đó cần phải thấy rõ được trách nhiệm của mình. Chính vì vậy, người làm quản lý, lãnh đạo các cơ quan báo chí phải thường xuyên quán triệt, nhắc nhở, xây dựng chuẩn mực phóng viên, xây dựng văn hoá người làm báo. Ai xứng đáng làm phóng viên thì hãy làm, mới cho làm, phải làm thường xuyên, hàng ngày, hàng tuần, hàng tháng.

Thực trạng hiện nay, có thể dễ nhận thấy việc tạo khủng hoảng, giật khủng hoảng và đánh khủng hoảng từ các trang PanPage, face book,… tất cả là vì lý do kinh tế. Đã xuất hiện sự lẫn lộn giữa hoạt động kinh tế với tác nghiệp báo chí, trục lợi từ ngòi bút; hay như tình trạng "sáng đăng, trưa gặp, chiều gỡ"; đã có tình trạng "đánh hội đồng" đối với các thương hiệu lớn, các tập đoàn lớn và cả đối với các địa phương, các bộ, ngành, các cán bộ, lãnh đạo, quản lý; có hiện tượng coi cơ quan báo chí như là một cơ quan quyền lực, còn phóng viên tự cho mình cái quyền được đại diện cho chân lý, cho lẽ phải, cho số đông làm xuất hiện xu hướng "suy đoán có tội" xử kiện ngay trên các trang báo; hoặc như xu hướng coi mạng xã hội là nguồn tin chính; thảm hoạ giật tít, quy chụp vô căn cứ, vô đạo đức,… Nhiều nhà báo lên Facebook viết khác hẳn với quan điểm của toà soạn. Có nhà báo rời cơ quan báo chí và lên Facebook viết theo "hợp đồng" với quan điểm hết sức cực đoan. Xuất hiện xu thế chạy theo, "đánh đu" với mạng xã hội, ngày càng bị ảnh hưởng tiêu cực từ mạng xã hội.

Với những hiện tượng sai phạm, lệch lạc nói trên, Bộ Thông tin và Truyền thông cần phải xử lý nghiêm những vi phạm này, công khai trên các phương tiện đại chúng. Cục Báo chí, Cục Phát thanh, truyền hình và thông tin điện tử cũng đã công khai đường dây nóng để tiếp nhận các phản ánh các hành vi sai phạm trong các cơ quan báo chí, của cá nhân các nhà báo từ tháng 9 năm 2018.

2. Đề xuất giải pháp

Việc đi tìm lời giải cho vấn đề tự chủ đã nảy sinh nhiều xu hướng phát triển của từng tòa soạn, tờ báo. Đó là cần nâng cao chất lượng thông tin, nâng cấp hình thức truyền tải nhằm thu hút đông đảo độc giả, từ đó phát triển phần giá trị gia tăng bù đắp lại nguồn thu xưa nay vẫn được bao cấp. Bởi lẽ, báo chí không giống hẳn một doanh nghiệp và một

nguyên tắc bất di bất dịch là tại Việt Nam không có báo chí tư nhân, vì thế cho dù thế nào thông tin đúng chủ trương, đường lối vẫn phải đặt lên hàng đầu rồi mới đến vấn đề tài chính.

Tuy nhiên, đã phát triển theo quy luật, chịu sự chi phối của thị trường, nghĩa là các cơ quan báo chí, mỗi nhà báo phải thừa nhận và chấp nhận tham gia quy luật đó. Nhìn ở góc độ tích cực khi cơ quan báo chí hoạt động hoàn toàn tự chủ, cũng đồng nghĩa với việc các tòa soạn đã giảm được gánh nặng cho ngân sách nhà nước, tự tạo ra cơ sở vật chất đáp ứng tốt hơn nhu cầu hoạt động đặc thù của công việc; các ấn phẩm của tòa soạn được độc giả ưa thích, thị trường đón nhận.

Vì lý do đó, các nhà báo hãy biến những áp lực tạm thời thành cơ hội, không ngừng nỗ lực cống hiến, giữ vững bản lĩnh chính trị nghề nghiệp, trau dồi đạo đức nhà báo để sáng tạo ra những tác phẩm nhân văn có giá trị thông tin tuyên truyền, phù hợp với nhu cầu thực sự của số đông độc giả. Đồng thời, tích cực tham gia phát huy các kỹ năng truyền thông, nhằm tạo ra những nguồn thu mới một cách hợp pháp, chính đáng, góp phần xây dựng tòa soạn với thương hiệu báo vững mạnh, góp phần vào công cuộc đổi mới phát triển của báo chí nước nhà.

Đồng thời, Nhà nước cần có chính sách thông thoáng hơn để giúp báo chí có thêm nguồn thu, tự nuôi sống mình. Cần có sự ưu tiên, hỗ trợ đối với những cơ quan báo chí làm nhiệm vụ chính trị, với quan điểm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của cơ quan báo chí, tinh gọn báo chí và không làm tăng gánh nặng ngân sách nhà nước.

Tại lễ Khai giảng lớp "Bồi dưỡng nâng cao kiến thức quản lý nhà nước về báo chí" ngày 13/11/2018, Bộ trưởng Bộ Thông tin và Truyền thông Nguyễn Mạnh Hùng đã trao đổi thẳng thắn với 130 lãnh đạo cơ quan báo chí trong cả nước và gợi ý một số hướng cho các cơ quan báo chí có thể làm được, làm tốt về câu chuyện kinh tế báo chí. Đó là, phải làm thế nào để tự bản thân anh em làm báo phải sống được bằng nghề. Không sống được bằng nghề thì khó làm tốt được. Hiện nay, cơ quan báo chí nhiều, thị trường quảng cáo đã nhỏ, lại đang bị mạng xã hội lấy mất đến gần 40%, nên báo chí rất khó khăn. Vậy tìm lời giải bằng cách nào?

Một là, hệ thống các cơ quan báo chí cần phải được quy hoạch lại để tinh hơn và hiện nay các cơ quan báo chí đang trong tiến trình đó. Về quy hoạch báo chí không phải để siết

báo chí mà làm cho báo chí phát triển lành mạnh, bền vững hơn, vì mục tiêu phụng sự Tổ quốc phát triển, tức là: làm cho người làm báo phải sống được với nghề và như thế mới có tinh thần để phụng sự Tổ quốc. Song, không nên và không thể làm một cách quá hành chính. Quy hoạch và phát triển báo chí có lộ trình.

Khi thực hiện quy hoạch và phát triển báo chí cần phải xem đến từng cơ quan báo chí, từng người làm báo. Định hướng đã có, từng cơ quan chủ quản, từng cơ quan báo chí phải tự mình làm, tự đổi mới sáng tạo để phát triển.

Để giữ định hướng, Đảng và Nhà nước cần tăng cường ngân sách đặt hàng báo chí, vừa là bảo đảm tính định hướng của Đảng và Nhà nước, vừa là để giúp các cơ quan báo chí có thu nhập ổn định một phần, ít nhất là khoảng 30% lương.

Hai là, các cơ quan chủ quản nếu có thể nên tạo điều kiện cho cơ quan báo chí có bất động sản cho thuê, giao cho quyền được khai thác hoặc nhiệm vụ làm kinh tế để có nguồn thu ổn định hoặc đối với các cơ quan báo chí nếu làm kinh tế tốt, có lãi thì cũng nên mua bất động sản để tích dần tài sản cố định, cho thuê sinh lời, điều này để tránh cho việc các nhà báo phải bươn trải thị trường nhiều dẫn đến việc họ bị cơ chế thị trường chi phối dẫn đến thực hiện các hành vi sai phạm, vi phạm đạo đức người làm báo.

Ngoài ra, báo chí nên có bộ phận làm thêm các dịch vụ cho doanh nghiệp, làm theo đơn đặt hàng của các cơ quan, doanh nghiệp như: tư vấn truyền thông, tổ chức sự kiện, đánh giá dư luận xã hội về doanh nghiệp, về sản phẩm của doanh nghiệp. Báo chí cũng phải có thu nhập ổn định để chuyên tâm làm nghề.

Ba là, đối với các cơ quan báo chí muốn sống tốt thì phải tạo được thương hiệu trong xã hội. Hội nhà báo các cấp và các cơ quan báo chí phải chung tay giữ gìn thương hiệu nhà báo, không để con sâu làm rầu nồi canh. Không có được thương hiệu của mình thì đồng nghĩa cơ quan báo chí đó sẽ tự đào thải ra khỏi dòng chảy, không sống được là hiển nhiên. Xây dựng thương hiệu đã khó, giữ được thương hiệu khó hơn ngàn lần.

Báo chí về cơ bản sau này sẽ phải tự chủ về tài chính. Vì vậy, mô hình quản trị doanh nghiệp là phù hợp để quản lý tài chính. Quản trị doanh nghiệp cả về lý thuyết và thực tiễn đã được nghiên cứu và phát triển rất bài bản. Các cơ quan báo chí nên có người làm quản lý, lãnh đạo có tri thức, đạo đức và kinh nghiệm về quản trị doanh nghiệp.

Bốn là, với hàng ngàn tờ báo, tạp chí, trang tin thì không một tờ báo nào có thể phủ hết cả thị trường. Mỗi tờ báo phải chọn một phân đoạn thị trường cho mình và khai thác sâu thị trường đó. Sự khác biệt của mỗi tờ báo sẽ là yếu tố quan trọng nhất để tồn tại, để có chỗ đứng trong lòng độc giả. Đi tìm sự khác biệt sẽ là công việc đầu tiên, quan trọng nhất của mỗi tờ báo. Và kinh tế báo chí cũng từ đó giúp cho các nhà báo có thể sống được với nghề và tự hào với nghề của mình.

Báo chí có thể nhanh hơn mạng xã hội không? Câu trả lời là không. Đây là những câu hỏi nhằm giúp các cơ quan báo chí có thể định vị được vị trí của mình trong dòng chảy thông tin hiện nay. Do đó, báo chí không nên chạy đua với mạng xã hội về việc đưa tin nhanh nhất mà cần đưa tin có kiểm chứng.

Mạng xã hội đang mất uy tín vì Fake News, đang và đã tạo ra một nhu cầu ngày một lớn hơn về tin chính xác, về tin có kiểm chứng. Và đây chính là mảnh đất của báo chí. Mạng xã hội không chỉ cạnh tranh với báo chí mà còn giúp xã hội nhìn rõ hơn giá trị của báo chí. Báo chí phải thấy rõ giá trị của mình để phát huy, thay vì bắt chước thì hãy giữ giá trị cốt lõi của mình.

Năm là, báo chí cần phải đáp ứng tốt yêu cầu về công nghệ, ứng dụng công nghệ thật tốt vào nghiệp vụ báo chí, công nghệ mới để làm báo được tốt hơn. Công nghệ mới cũng tạo ra những giá trị mới hơn cho báo và cho độc giả. Chẳng hạn như, công nghệ AI sẽ giúp chúng ta đọc hàng triệu bản tin mỗi ngày và tổng hợp theo chủ đề. Công nghệ AI cũng giúp chúng ta viết các tin chuẩn mực theo đơn đặt hàng. Và do vậy, chúng ta có nhiều thời gian hơn cho các bài viết giá trị.

Công nghệ Big Data giúp chúng ta phân tích hàng triệu trang tin trong quá khứ, tìm ra xu thế của hàng chục năm qua, để dự đoán tương lai. Công nghệ giúp chúng ta sửa ngữ pháp, chính tả để không gặp những lỗi thông thường. Công nghệ giúp Tổng Biên tập duyệt hàng trăm bài mỗi ngày, tránh được những tai nạn không đáng có. Tóm lại, công nghệ sẽ giải phóng chúng ta khỏi những việc lặp lại, cho chúng ta nhiều thời gian hơn để sáng tạo. Nhưng công nghệ cũng sẽ lấy mất công việc của những người trung bình, bắt buộc mỗi chúng ta phải đào tạo lại để thích ứng.

Sáu là, một bài báo là một tác phẩm do lao động của nhà báo, của cơ quan báo chí tạo ra, tốn nhiều chi phí. Bất kỳ ai dùng cũng phải trả bản quyền. Nếu không làm tốt việc này,

báo chí sẽ không sống được, sẽ không có các bài báo hay. Tình hình hiện nay là nhiều tin của báo chí được đưa lên mạng xã hội mà không trả bản quyền, nhưng lại thu đến 40% tổng thị trường quảng cáo. EU đã bắt đầu ra các quy định để các mạng xã hội lớn phải có cơ chế trả bản quyền nếu dùng tin của báo chí. Bộ Thông tin và Truyền thông, cụ thể là Cục Báo chí phải điều chỉnh các quy định hiện hành về bản quyền báo chí.

Bảy là, trong vấn đề quản lý và phát triển báo chí là để phát triển bền vững. Quản lý phải theo kịp sự phát triển. Với tinh thần tăng cường quản lý, kỷ cương để báo chí phát triển tốt hơn, đóng góp nhiều hơn cho sự phát triển của đất nước, cần đổi mới cách quản lý, theo kịp sự phát triển các quan điểm mới của Đảng, của Nhà nước về quản lý báo chí, theo kịp sự phát triển của xã hội, theo kịp sự phát triển của công nghệ. Cần chủ động là người đầu tiên đưa thông tin ra mạng. Phân biệt rõ tai nạn nghề nghiệp và sự chống phá Đảng và nhà nước để xử lý nghiêm khắc.

Bộ Thông tin và Truyền thông đang xây dựng Trung tâm Lưu chiểu quốc gia về truyền thông số, gồm báo chí, phát thanh, truyền hình, xuất bản, nhờ đó, chúng ta có thể phân tích, đánh giá, nhìn thấy xu thế, kể cả số liệu thống kê về bài viết tích cực, tiêu cực, từ đó nhìn thấy dòng chảy chính của báo chí đang là gì, tiêu cực hay tích cực. Cũng sẽ biết được phóng viên nào viết nhiều, viết ít, chủ đề, chất lượng, ảnh hưởng bài viết của họ ra sao. Như vậy, muốn quản lý được thì đầu tiên phải nhìn thấy được.

Bộ Thông tin truyền thông muốn làm tốt công tác quản lý rất cần có sự hợp tác chặt chẽ của các cơ quan báo chí để xây dựng Trung tâm quốc gia này, dữ liệu có được sẽ được chia sẻ với các cơ quan báo chí.

Báo chí đang đứng trước các thách thức lớn chưa từng có, nhưng thách thức nào cũng chính là cơ hội, cơ hội để đổi mới chính mình, cơ hội để tái sinh báo chí. Sự tái sinh ấy bắt đầu từ chính chúng ta.

Tài liệu tham khảo:

1. *Báo chí trước bài toán tự chủ*. Hoinhabaovietnam.vn. Cập nhật ngày 15/2/2019

2. *Tài liệu Lớp học Bồi dưỡng nâng cao kiến thức quản lý nhà nước về báo chí, tháng 12/2018.*

3. *Bài phát biểu của Bộ trưởng Bộ Thông tin và truyền thông Nguyễn Mạnh Hùng tại lớp Quản lý báo chí, tháng 12/2018.*

GIẢI PHÁP HỖ TRỢ NÔNG DÂN TRỒNG ĐIỀU Ở BÌNH PHƯỚC TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG THÔNG QUA ỨNG DỤNG CÔNG NGHỆ THÔNG TIN

ThS. Lê Ngọc Tân

UBND thành phố Đồng Xoài, tỉnh Bình Phước

Là tỉnh có diện tích và sản lượng điều lớn nhất cả nước, tỉnh Bình Phước được xem là thủ phủ ngành điều của Việt Nam. Tuy nhiên, trong những năm qua, diện tích trồng điều trên địa bàn tỉnh liên tục giảm do nhiều nguyên nhân, nhưng nguyên nhân chính là người nông dân chưa làm giàu được bằng cây điều với điệp khúc "được mùa, mất giá" và năm 2019 là cả "mất mùa, mất giá"? Bài viết này sẽ phân tích một nguyên nhân cơ bản và trình bày một số giải pháp trong ứng dụng công nghệ thông tin hỗ trợ người nông dân tiếp cận thị trường.

1. Bình Phước phù hợp nhất cho sự phát triển của cây điều

Cây điều bắt đầu trồng ở Việt Nam từ thế kỷ XVI, nhưng ngành điều của nước ta mới được hình thành từ những năm 1982, đây là sự khác biệt lớn khi đánh giá về ngành điều so với cao su, cà phê, chè, rau quả đã có cách đây hơn 100 năm.

Có thể nói, ngành điều Việt Nam đã trưởng thành và lớn mạnh nhanh chóng. Sau gần 40 năm tham gia vào thị trường điều thế giới, so với các mặt hàng nông - lâm - thuỷ sản khác thì hạt điều trở thành mặt hàng đem về giá trị kim ngạch xuất khẩu lớn, năm sau luôn cao hơn năm trước, cụ thể là: năm 2006 đạt 504 triệu USD, năm 2007 đạt 651 triệu USD. Năm 2008 đạt 914,34 triệu USD, năm 2009 đạt 740 triệu USD, năm 2010 đạt 1,123 tỷ USD, năm 2011 đạt 1,35 tỷ USD và năm 2012 đạt 1,45 tỷ USD. Trong vòng hơn 10 năm qua, Việt Nam đã trở thành quốc gia xuất khẩu điều nhân lớn nhất thế giới, vượt cả Ấn Độ và Brazil.

Bình phước là tỉnh miền núi phía Tây của vùng Đông Nam Bộ, với tổng diện tích đất tự nhiên là 6.871,54 km^2. Được phân chia thành 11 đơn vị hành chính cấp huyện và thị xã bao gồm huyện (H.) Bù Gia Mập, H. Phú Riềng, H. Bù Đăng, H. Đồng Phú, H. Hớn Quản, H. Lộc Ninh, H. Chơn Thành, H. Bù Đốp và thành phố Đồng Xoài, thị xã Bình Long và thị xã Phước Long.

Tỉnh Bình Phước có vị trí rất quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng của vùng Đông Nam Bộ, là một trong tám tỉnh của Vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, là cửa ngõ giao lưu kinh tế, văn hóa, xã hội với Tây Nguyên và Đồng bằng sông Cửu Long. Đặc biệt, tỉnh Bình Phước có đường biên giới với Campuchia dài 240 km^2, nên có vai trò quan trọng đối với an ninh quốc phòng và giao lưu kinh tế giữa hai nước.

Tuy là một tỉnh miền núi, nhưng Bình Phước có địa hình tương đối bằng phẳng so với các tỉnh miền núi khác trong cả nước, rất thuận lợi phát triển nông nghiệp. Dựa vào kết quả phân loại có thể chia đất Bình Phước làm 6 loại đất như sau: đất phù sa (có diện tích 665 ha), đất xám (với 93.889 ha), đất đen (666 ha), nhóm đất đỏ vàng (chiếm tỷ lệ lớn nhất với 79,34 %, với diện tích là 544.007 ha), nhóm đất xói mòn trơ sỏi đá (239 ha) và nhóm đất dốc tụ (24.082 ha)[40].

Bình Phước nằm trong khu vực có điều kiện tự nhiện thuận lợi cho phát triển nông nghiệp, với khí hậu nhiệt đới ôn hòa, địa hình miền núi nhưng ít dốc, tài nguyên đất có chất lượng cao. Những yếu tố trên có vai trò quan trọng đối với phát triển ngành nông – lâm nghiệp, tạo điều kiện phát triển mạnh các loại cây công nghiệp nhiệt đới lâu năm như cao su, điều, hồ tiêu, cà phê,… Bình Phước là tỉnh có diện tích và sản lượng điều lớn nhất cả nước, đây là nguồn nguyên liệu cho công nghiệp chế biến, đáp ứng cho nhu cầu tiêu dùng trong nước và xuất khẩu.

Là tỉnh với lượng nước cho phát triển nông nghiệp rất hạn chế vì vậy việc ưu tiên bố trí các cây công nghiệp không hoặc ít cần nước tưới là cần thiết. Trong đó, cây điều là cây có lợi thế lớn và phù hợp với điều kiện khai thác nguồn nước của tỉnh. Vì nó là loại cây trồng không cần tưới nước, yêu cầu đầu tư thâm canh thấp và có khả năng chịu nắng hạn cao.

Là một trong 8 tỉnh nằm trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam - Trung tâm kinh tế - khoa học kỹ thuật vào loại lớn nhất cả nước, vì vậy tỉnh Bình Phước sẽ có điều kiện thuận lợi phát triển sản xuất điều về: huy động vốn, nguồn lực khoa học kỹ thuật, thị trường tiêu thụ cho các sản phẩm từ cây điều. Hơn nữa, tỉnh có 240km^2 đường biên giới với Campuchia là điều kiện thuận lợi cho giao lưu kinh tế, phát triển thương mại giữa 2 nước.

So với các tỉnh khác trong vùng kinh tế trọng điểm phía Nam, Bình Phước là tỉnh có vị trí xa trung tâm kinh tế lớn như, thành phố Hồ Chí Minh, xa bến cảng, sân bay. Vì vậy cho

[40] Niên giám thống kê tỉnh Bình Phước năm 2011

đến năm 2020, sức hút về đầu tư từ bên ngoài cho phát triển công nghiệp chưa có khả năng tăng cao. Chính vì vậy, việc phát triển nông nghiệp theo hướng bền vững là vấn đề cần được đặt ra. Đây cũng là hướng đi đúng đắn trước ngưỡng cửa của quá trình hội nhập kinh tế quốc tế.

Tỷ lệ lao động nông thôn cao, là nguồn nhân lực dồi dào góp phần phát triển kinh tế nông nghiệp của tỉnh nói chung và lao động cho ngành điều nói riêng.

Với những điều kiện phù hợp trên, Bình Phước hiện chiếm gần 50% diện tích cả nước; tổng sản lượng đạt gần 150.000 tấn chiếm 50% sản lượng của cả nước. Chất lượng hạt điều tỉnh Bình Phước tốt hơn hẳn điều ở những tỉnh khác trong nước và điều Việt Nam cũng tốt hơn hẳn so với điều các nước, điều này đã được thừa nhận từ nhiều năm qua. Hạt điều Bình Phước trung bình 180 hạt/kg và thu được 3-3,2 lạng nhân/kg điều thô; các địa phương khác lên tới 250 hạt/kg, thu được khoảng 2,2-2,7 lạng nhân/kg điều thô. Điều nước ngoài nhập về hạt có loại lớn, có loại nhỏ nhưng khi phân loại hàng xấu chiếm tỷ lệ cao hơn hẳn so với điều trong nước.

2. Diện tích trồng điều của tỉnh Bình Phước giảm mạnh và không ổn định

Nếu như năm 2011, tổng diện tích trồng điều của Bình Phước là 148.020ha, thì đến năm 2015, diện tích điều chỉ còn 134.014ha, giảm hơn 14.000ha; năm 2018, sau nhiều chính sách phát triển cây điều và niên vụ 2016, 2017 giá hạt điều tăng cao, diện tích trồng điều được nâng lên 138.174ha[41]. Tuy nhiên, việc tăng diện tích cây điều cũng có nguyên nhân bắt nguồn từ việc giá mủ cao su 3 năm trở lại đây giảm mạnh chỉ bằng 50% so với cao điểm, giá hạt tiêu giảm gần 60% so với đỉnh điểm nên người nông dân có xu hướng dịch chuyển cơ cấu cây trồng.

Nguyên nhân giảm diện tích trồng điều trên địa bàn tỉnh Bình Phước được các cơ quan có liên quan chỉ ra là do trong giai đoạn 2009 đến 2012, giá mủ cao su và giá tiêu liên tục tăng nóng, mang lại giá trị cao cho nông dân. Trong khi đó, giá hạt điều liên tục giảm và không ổn định nên nhiều diện tích trồng điều đã bị nông dân chặt phá, chuyển đổi sang trồng cây cao su để mong nâng cao thu nhập của gia đình (tất cả diện tích trồng điều trên địa bàn tỉnh Bình Phước đều là tiểu điền, quy mô nhỏ do các gia đình quản lý; không có diện tích trồng lớn do các doanh nghiệp quản lý, điều hành). Một nguyên nhân nữa làm cho diện tích

[41] Niên giám thống kê tỉnh Bình Phước hàng năm.

trồng điều giảm trong giai đoạn 2011-2017 đó là do việc chuyển đổi các giống điều bản địa, các vườn điều đã hết niên hạn khai thác, cho sản lượng thấp sang trồng các loại cây khác mà không tái canh cây điều.

Về thu nhập, bình quân 01 héc ta trồng điều đang cho thu hoạch, bà con nông dân đang thu được sản lượng từ 800kg đến 3000kg, cá biệt có một số vườn cho sản lượng khoảng trên 4000kg, với mức giá bình quân từ 20.000 đồng đến 40.000 đồng/kg, do đó thu nhập bình quân 01 héc ta trung bình khoảng 50 triệu đồng. Như vậy, so với một số cây trồng khác, thu nhập bình quân 01 héc ta của người nông dân tương đối thấp, mặt khác sản lượng cây điều phụ thuộc rất nhiều vào thời tiết mà không chủ động được do đó đây cũng là nguyên nhân diện tích trồng điều không ổn định.

3. Thực trạng thu mua hạt điều của nông dân Bình Phước

Như đã nói ở trên, các vườn điều trên địa bàn tỉnh Bình Phước phân bố không đều, không tập trung mà nằm rải rác, xen lẫn với các khu vực trồng các loại cây công nghiệp khác, diện tích trồng mang tính chất nông hộ từ vài ngàn mét vuông đến vài chục héc ta, trong khi đó khoảng cách địa lý rộng lớn, do đó việc đầu tư máy móc phục vụ sản xuất theo quy cách công nghiệp; xây dựng kho lưu trữ hoặc nhà máy chế biến tại chỗ gặp nhiều khó khăn.

Việc thu mua hạt điều từ nông dân để đưa đến các nhà máy chế biến hiện nay đều thông qua hệ thống các đại lý, là các chân rết của các doanh nghiệp. Thông thường, để hạt điều từ vườn đến được với nhà máy chế biến thì cần phải thông qua 3 đến 4 cấp đại lý thu mua. Đầu tiên là những người đi thu gọm trực tiếp tại vườn nông dân, sau đó những người này sẽ đem đến các cơ thu mua nhỏ lẻ đặt tại các ấp; các đại lý này sau khi thu gom đủ số lượng sẽ có xe tải của các đại lý cấp 1 đến thu gom đưa về tổng đại lý cấp xã hoặc khu vực. Các đại lý cấp 1 này sẽ là nguồn cung cấp chính cho các nhà máy chế biến tập trung.

Qua khảo sát thực tế từ các đại lý cho thấy, giá thu mua được cung cấp hàng ngày bởi nhà máy chế biến và các đại lý theo cấp này tiếp tục cung cấp giá thu mua cho các đại lý cấp dưới và cuối cùng là người đi thu gom là người cung cấp giá thu mua cuối cùng cho nông dân. Khảo sát cũng cho thấy, chênh lệch giá thu mua từ nhà máy đến người nông dân nằm trong khoảng 25 đến 30%. Như vậy, về cơ bản, người chi phối giá thu mua là các doanh nghiệp và đại lý thu mua.

Hiện Bình Phước có gần 200 doanh nghiệp và hơn 400 hộ kinh doanh cá thể tham gia chế biến điều; có khoảng 31 doanh nghiệp tham gia xuất khẩu trực tiếp với tổng công suất đạt khoảng 81.000 tấn, trị giá hơn 807 triệu USD[42].

Tuy nhiên, sản lượng thu hoạch mấy năm vừa qua chỉ đáp ứng được 25% công suất chế biến nên hầu hết các doanh nghiệp trên địa bàn phải nhập thêm điều thô từ châu Phi về chế biến nên phụ thuộc rất lớn vào nguồn nguyên liệu từ nước ngoài. Đây cũng là một nguyên nhân khiến giá thu mua hạt điều không ổn định theo từng năm. Ngoài ra, cũng không thể không nhắc đến các chiêu trò trong kinh doanh của các doanh nghiệp lúc đẩy giá, lúc dìm giá thu mua đã ảnh hưởng rất lớn đến giá thu mua trực tiếp tại vườn.

Có thể nói, mặc dù hạt điều sản xuất tại Bình Phước có chất lượng tốt nhất thế giới, sản lượng lại không đáp ứng được nhu cầu nguyên liệu để sản xuất của các nhà máy trên địa bàn nhưng giá bán hạt điều tại vườn của người nông dân lại không phải do người nông dân quyết định. Điều này là hoàn toàn trái ngược với nguyên tắc thị trường trong kinh doanh khi mà cung không đủ cầu, chất lượng sản phẩm tốt nhưng người bán phụ thuộc giá bán vào người mua sản phẩm?

Việc người nông dân trồng điều Bình Phước nắm trong tay quyền quyết định nhưng lại không quyết định được giá bán hạt điều cho các cơ sở sản xuất có nhiều nguyên nhân, nhưng có một số nguyên nhân chính như sau:

Nguyên nhân thứ nhất, xuất phát từ cơ cấu mô hình sản xuất của ngành điều Bình Phước.

Đó là mặc dù có rất nhiều cơ sở chế biến, cơ sở sản xuất hạt điều nhân nhưng hầu hết các cơ sở sản xuất này (trừ một số doanh nghiệp lớn có uy tín chiếm tỷ lệ rất ít: 4/400 cơ sở) đều có quy mô nhỏ và rất nhỏ. Hầu hết không có kho chứa nguyên liệu sản xuất tại chỗ chuyên dụng, các cơ sở chủ yếu làm ăn theo mùa vụ (bắt đầu sản xuất khi vào mùa thu hoạch và đóng cửa khi hết vụ thu hoạch một thời gian ngắn); dây chuyền sản xuất chủ yếu là thủ công và lạc hậu nên nhiều cơ sở làm ăn mang tính "chụp giật", sử dụng nhiều chiêu trò để ép giá người nông dân; sử dụng một số mánh khoé để tăng lợi nhuận nhưng lại làm ảnh hưởng đến chất lượng sản phẩm như trộn điều xấu với điều tốt, sử dụng hoá chất để tăng khối lượng hạt điều thô…

[42] Tổng hợp từ các báo cáo tổng kết năm 2018 của các đơn vị trực thuộc UBND tỉnh Bình Phước.

Nguyên nhân thứ hai, đó là hệ thống thu mua điều thô quá nhiều cấp. Như đã nói ở trên, có ít nhất 03 cấp đại lý tham gia thu mua hạt điều thô từ nông dân trồng điều dẫn đến việc thiếu kiểm soát về giá thu mua. Mỗi doanh nghiệp cung cấp một giá, mỗi đại lý thu mua một giá và việc điều chỉnh giá nằm hoàn toàn ở doanh nghiệp và cả đại lý thu mua các cấp. Mặt khác, hầu hết các đại lý này đều sử dụng vốn của doanh nghiệp theo dạng tạm ứng để thu mua nên có mối quan hệ phụ thuộc lẫn nhau giữa các đầu mối này. Điều này dẫn đến việc "cát cứ" trong thu mua. Nghĩa là các doanh nghiệp có những thoả thuận ngầm với nhau về chia sẻ vùng nguyên liệu thu mua, đây là luật bất thành văn trong thực tế ngành điều Bình Phước.

Nguyên nhân thứ ba, mà tác giả cho rằng đây là nguyên nhân sâu xa và chủ yếu dẫn đến việc người trồng điều không nắm quyền nhưng không quyết định được giá bán hạt điều thô do mình sản xuất ra đó là việc thiếu thông tin và thói quen mua bán.

Một là, người nông dân trồng điều không có thông tin mà thông tin ở đây bao gồm thông tin về sản lượng dự kiến của vụ mùa dẫn đến tình trạng thông thường đầu mùa giá thu mua tăng cao nhưng càng về cuối vụ thu hoạch giá thu mau rớt thê thảm, nhiều vụ cuối mùa giảm tới gần 50% so với đầu mùa như vụ mùa năm 2018, giá đầu mùa lên đến 42 ngàn đồng/kg nhưng cuối vụ chỉ còn 23 đến 25 ngàn đồng/kg tuỳ loại. Ngoài ra, sản lượng ở đâu còn bao gồm cả số lượng điều thô được các doanh nghiệp ký hợp đồng nhập về Việt Nam để sản xuất, chế biến phục vụ xuất khẩu. Sản lượng tăng cũng dẫn tới việc nhiều doanh nghiệp dừng thu mua do không đủ kho chứa làm cho giá thu mua cũng giảm mạnh.

Hai là, việc thiếu thông tin và giá hạt điều thô từ phía nhà máy sản xuất mà người nông dân phụ thuộc hoàn toàn vào các đại lý thu mua cấp 2, cấp 3. Nông dân sau khi thu hoạch (do đặc điểm thu hoạch theo ngày nên khối lượng mỗi lần thu hoạch không nhiều) thường có xu hướng bán ngay trong ngày để nhận tiền mặt hoặc trừ nợ trước đó (sẽ được trình bày ở phần tiếp theo) do đó họ sẵn sàng chấp nhận giá mua do các đại lý đưa ra dù mức chênh lệch thường không nhiều (5 đến 10% so với ngày hôm trước). Nhưng nếu cộng dồn một khối lượng thu mua rất lớn từ nông dân thì đại lý sẽ là người được lợi rất lớn.

Nguyên nhân thứ tư, chính là thói quen canh tác cũ, cơ sở hạ tầng giao thông khó khăn.

Hầu hết các vườn trồng điều của nông dân Bình Phước đều cách xa khu dân cư, người trồng điều thường không ở vườn để chăm sóc, thu hoạch mà ở chỉ vào chỉ vào chăm sóc theo

chu kỳ. Do đó, hầu hết các hộ đều không có nhà kho lưu trữ tạm thời sau thu hoạch. Mặt khác, qua báo cáo của Hội Nông dân tỉnh cho thấy, hiện có tới 70 đến 80% diện tích trồng điều cuả tỉnh là các giống điều cũ, đã được trồng nhiều năm và chủ yếu là điều trồng trực tiếp từ hạt; diện tích trồng điều ghép, giống mới đang còn rất ít nên sản lượng nhìn chung chưa cao nhưng ngược lại các giống điều cũ của Bình Phước lại cho chất lượng hạt điều ngon và tốt hơn.

Và do các vườn điều nằm rải rác và ở những khu vực thuộc vùng sâu, vùng xa của tỉnh nên công tác thu gom, vận chuyển hạt điều thô sau thu hoạch gặp nhiều khó khăn, do đó nông dân đều có tâm lý chung là bán ngày cho những người đi thu gom tại vườn. Điều này cũng đã góp phần đẩy giá thu mua hạt điều thô của nông dân trồng điều tại các đại lý giảm sâu so với giá các nhà máy thu mua từ đại lý.

4. Đề xuất giải pháp ứng dụng công nghệ thông tin trong hỗ trợ nông dân trồng điều tiếp cận thông tin

Thương mại điện tử (E-Commerce) là hình thức kinh doanh trực tuyến sử dụng nền tảng công nghệ thông tin với sự hỗ trợ của Internet để thực hiện các giao dịch mua bán, trao đổi, thanh toán trực tuyến. Hiện trên thế giới có một số hình thức của thương mại điện tử như Business to Business (B2B), Business to Customer (B2C), Goverment 2 Business (G2B)... nhưng phổ biến nhất vẫn là hình thức B2C, tức là doanh nghiệp bán hàng hoá đến người tiêu dùng thông qua việc giới thiệu sản phẩm để người tiêu dùng lựa chọn và đặt mua hàng trên môi trường mạng và được giao sản phẩm đến nhà.

Nói đến thương mại điện tử hiện nay trên địa bàn tỉnh Bình Phước trong bối cảnh thế giới đã và đang bước vào cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 với những bước tiến và tốc độ thay đổi vô cùng nhanh chóng, có thể thấy rằng, hiện các doanh nghiệp, các nhà sản xuất và kể cả nông dân sản xuất cũng đang còn thấy rất mới mẻ, chưa thể tiếp cận. Đây cũng là vấn đề chính cần quan tâm trong quá trình xây dựng sàn giao dịch điện tử tập trung cho tỉnh (trong đó chú trọng vào lĩnh vực nông nghiệp).

Qua khảo sát cho thấy, hầu hết người dân sử dụng smartphone đều đã ít nhất một lần đặt mua hàng qua mạng thông qua các trang mạng xã hội như Zalo, Facebook; các sàn giao dịch điện tử như Lazada, Shopee... Đối với địa bàn tỉnh Bình Phước, rất ít các doanh nghiệp, nông dân nói chung, nông dân trồng điều nói riêng tiếp cận đến hoạt động thương mại điện

tử để quảng bá, bán các sản phẩm chủ đạo của tỉnh. Trong khi đó, các doanh nghiệp FDI thì hàng hoá sản xuất đều phục vụ xuất khẩu nên không sử dụng thương mại điện tử.

Bên cạnh đó, đối với tỉnh Bình Phước, việc xây dựng một sàn giao dịch điện tử cho các doanh nghiệp và người nông dân Bình Phước bán các sản phẩm như điều, tiêu, cao su, cà phê không phải đơn giản chỉ là xây dựng một sàn giao dịch tương tự như Lazada, Shopee, Tiki... vì có những đặc thù của ngành công nghiệp chế biến sản phẩm từ cây công nghiệp đó là khối lượng sản phẩm lớn, khó lưu trữ, khó vận chuyển nhỏ lẻ, ít doanh nghiệp có thể chế biến, sản xuất; nhà máy sản xuất phải đặt ở vùng nguyên liệu nhưng thị trường tiêu thụ lại ở xa...; thói quen sản xuất nhỏ lẻ, manh mún của người nông dân; việc áp dụng khoa học kỹ thuật vào sản xuất còn chế dẫn đến chất lượng sản phẩm không đồng đều gây khó khăn cho việc tiếp cận thị trường...

Do đó, tác giả đề xuất việc xây dựng một công cụ cho người nông dân trồng điều và các doanh nghiệp sản xuất, các đại lý thu mua dựa trên nền tảng công nghệ internet và mạng di động GSM riêng nhưng vẫn dựa trên nền tảng, cấu trúc của thương mại điện tử.

Hệ thống này cũng sẽ là công cụ hỗ trợ quản lý cho nhà nước thông qua việc sử dụng dữ liệu thu thập được để đề ra các chính sách quản lý vĩ mô đối với ngành cho phù hợp với thực tiễn.

Hệ thống phần mềm thương mại điện tử này sẽ bao gồm các nội dung lớn như sau:

1) Về người dùng:

- Hệ thống được thiết kế để hướng đến người dùng chính là nông dân trồng điều trên địa bàn tỉnh và có thể mở rộng.

- Người dùng thứ 2 là các đại lý thu mua nông sản nói chung, thu mua hạt điều thô nói riêng.

- Người dùng thứ 3 đó là các doanh nghiệp sản xuất điều, người quyết định đơn giá thu mua.

2) Về cách thức hoạt động:

Hệ thống sẽ sử dụng công cụ kỹ thuật để phân tích các số liệu có liên quan, ảnh hưởng đến giá thu mua hạt điều như sản lượng dự kiến trong vụ, số lượng điều nhập khẩu của các doanh nghiệp thông qua việc thu thập dữ liệu tự động và thủ công để từ đó đề xuất và cung cấp cho người trồng điều, doanh nghiệp về giá điều quốc tế thông qua phần mềm trực tuyến,

hiển thị trên điện thoại thông minh hoặc hệ thống sms nếu người sử dụng phần mềm đăng ký nhận sms hàng ngày.

Hệ thống hoạt động dựa trên nguyên tắc hiển thị trực quan thông tin về giá thu mua của các đại lý, các doanh nghiệp, các cơ sở sản xuất, chế biến điều…trên bản đồ số tích hợp trên hệ thống nền tảng bản đồ Google để từ đó cung cấp thông tin đến người trồng điều để họ có quyền lựa chọn nơi bán sản phẩm của mình. Có nghĩa là người trồng điều có khả năng so sánh giá thu mua của từng đại lý tại khu vực mình sản xuất để bán.

Đối với các đại lý thu mua, sau khi giá thu mua của các đại lý khác được công khai, nếu đại lý muốn thu mua được từ người nông dân thì họ phải tìm cách để nâng giá mua thông qua việc giảm một phần lợi nhuận trong chuỗi kinh doanh thu mua để cạnh tranh với các đại lý khác. Điều đó có nghĩa là người nông dân đã có một phần quyết định giá bán mặc dù giá bán của họ vẫn phụ thuộc rất nhiều vào giá thu mua của nhà máy.

Đối với các nhà máy sản xuất, thông qua phần mềm, họ sẽ được cung cấp dự kiến sản lượng thu hoạch trong ngày và dài hơi hơn là dự đoán cả mùa vụ để chủ động trong công tác sắp xếp kho lưu trữ, sắp xếp kế hoạch sản xuất cho phù hợp. Mặt khác, cũng như đại lý, nếu họ muốn thu mua được hạt điều thô có chất lượng, đủ sản lượng sản xuất thì họ cũng phải quyết định giá thu mua phù hợp từ đại lý.

Có thể nói, phần mềm sẽ giúp kết nối dữ liệu về diện tích, sản lượng (do người trồng điều cung cấp), giá thu mua giữa các doanh nghiệp, các đại lý, qua đó công khai hoá quá trình mua bán giữa các đối tượng trong chuỗi trồng, thu mua, chế biến hạt điều thô trên địa bàn và cũng là giúp người nông dân có thêm thông tin để quyết định giá bán sản phẩm của mình.

Để hỗ trợ cho người nông dân có thêm quyết định nơi mình muốn bán sản phẩm, phần mềm tích hợp thêm một module về kết nối, chia sẻ dữ liệu vận tải. Cụ thể, hệ thống sẽ kết nối những tài xế xe tải, xe gắn máy chuyên đi vận chuyển hạt điều từ các vườn thông qua hệ thống định vị toàn cầu. Đồng thời, phần mềm sẽ cho phép người trồng điều kết nối với những tài xế, thông báo cho các tài xế về sản lượng để hệ thống tính toán chu trình di chuyển của tài xế phù hợp với các địa điểm có sản phẩm. Như vậy, tài xế xe vận chuyển sẽ tiết kiệm được chi phí mỗi chuyến đi do chiều đi, chiều về, khối lượng vận tải đạt lớn nhất và như vậy thì giá thành vận chuyển cũng sẽ giảm cho người nông dân.

Ngoài ra, tác giả cũng đề xuất tỉnh Bình Phước cần có chính sách để các doanh nghiệp xây dựng các kho lưu trữ chuyên dụng tại các khu vực được khảo sát, tính toán phù hợp. Sau đó, nhà nước sẽ bỏ tiền thuê lại các kho này và cho nông dân thuê lại kho này nhằm giảm lượng cung trên thị trường khi vào chính vụ và người nông dân sẽ bán trực tiếp sản phẩm cho các nhà máy (do hạt điều thô sau thu hoạch đã được tập trung một chỗ nên công tác vận chuyển đến nhà máy rất dễ và kiểm soát được chất lượng sản phẩm đầu vào) qua đó cũng giảm được các khâu trung gian, gia tăng lợi ích cho người nông dân.

Việc nhà nước giao cho tư nhân xây dựng các kho lưu trữ sau đó thực hiện việc thuê lại theo thời hạn để cho nông dân thuê lưu trữ hạt điều là nhằm huy động các nguồn lực khác tham gia vào chuỗi sản xuất hạt điều, sản phẩm chủ lực của tỉnh, trong khi nguồn lực của nhà nước còn hạn chế nhưng vẫn đảm bảo được sự tham gia của các nhà đầu tư bên ngoài do có sự đảm bảo về đầu ra.

Để hỗ trợ nông dân trồng điều nhằm duy trì, phát triển một loại cây công nghiệp đặc hữu của tỉnh thì cần có nhiều giải pháp đồng bộ để giải quyết tất cả các bài toán trong quy trình của chuỗi sản xuất. Tuy nhiên, do thời lượng có hạn, tác giả chỉ xin phép trình bày một số khuyến nghị nhằm giúp người nông dân có thêm thông tin trong khi bán sản phẩm hạt điều thô sau thu hoạch nói trên./.

Tài liệu tham khảo:

1. Niên giám thống kê tỉnh Bình Phước năm 2011, 2018
2. Tổng hợp từ Báo cáo phát triển Kinh tế - xã hội tỉnh Bình Phước năm 2018, phương hướng, nhiệm vụ năm 2019.

PHẦN III

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH VĨ MÔ TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH CÔNG DỰA TRÊN BẰNG CHỨNG: KINH NGHIỆM CỦA MỸ VÀ HÀM Ý CHO VIỆT NAM

PGS.TS. Nguyễn Hoàng Hiển
Học viện Hành chính Quốc gia

Tóm tắt

Trong quy trình chính sách, hoạch định chính sách được coi như là bước khởi đầu và là bước đặc biệt quan trọng. Hiện nay ở Việt Nam chủ yếu vận dụng hoạch định chính sách dựa trên quan điểm, rất ít chính sách được hoạch định dựa trên bằng chứng. Trong nghiên cứu này, tác giả làm rõ sự cần thiết hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng, lợi ích của nó và nêu lên những kinh nghiệm của Mỹ, từ đó đề xuất những giải pháp để hoạch định chính sách công dựa trên bằng chứng ở Việt Nam.

Chính sách công do nhà nước ban hành để giải quyết một hoặc một số vấn đề liên quan lẫn nhau đang đặt ra trong đời sống kinh tế – xã hội theo những mục tiêu xác định. Trong quy trình chính sách, hoạch định chính sách được coi như là bước khởi đầu và là bước đặc biệt quan trọng. Hoạch định chính sách đúng đắn, khoa học sẽ xây dựng được chính sách tốt, là tiền đề để chính sách đó đi vào cuộc sống và mang lại hiệu quả cao. Ngược lại, hoạch định sai cho ra đời chính sách không phù hợp với thực tế, thiếu tính khả thi sẽ mang lại hậu quả không mong muốn trong quá trình quản lý. Những tổn hại này không chỉ tạm thời, cục bộ, mà nó ảnh hưởng lâu dài, liên quan tới nhiều lĩnh vực, ngành nghề khác nhau.

Thời gian qua, việc hoạch định chính sách công ở nước ta đã cho ra đời nhiều chính sách phù hợp với thực tế, thực thi đem lại hiệu quả mà biểu hiện cụ thể là đã góp phần vào phát triển kinh tế – xã hội của đất nước ta trong những năm qua. Một số chính sách công quan trọng đã xây dựng được luận chứng khoa học hơn, bám sát thực tiễn đất nước, địa phương và ngành. Nhờ đó, bước đầu đã tạo lập và hoàn thiện được một hệ thống chính sách công khá phù hợp, đáp ứng được yêu cầu ngày càng cao của quản lý hành chính nhà nước, phục vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, quy trình hoạch định chính sách công ở nước ta cũng còn bộc lộ một số tồn tại. Một trong những bất cập phổ biến nhất đó là lâu nay, các kiến nghị hoạch định chính

sách chủ yếu xuất phát từ các cơ quan nhà nước được giao nhiệm vụ quản lý nhà nước. Việc dự thảo chính sách thường là do các bộ, cơ quan ngang bộ, các cơ quan đặc biệt của Chính phủ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện. Điều đó cho thấy, chính sách công được ban hành dựa trên suy xét, phân tích tình hình thực tế và trên cơ sở những mong muốn quản lý của từng cơ quan nhà nước. Sự tham gia đề xuất ý tưởng hoạch định chính sách, hoặc đóng góp vào xây dựng các phương án, biện pháp chính sách của các đối tượng bị ảnh hưởng bởi chính sách là rất hạn chế. Rất ít các chính sách công được ban hành xuất phát từ ý tưởng của những đối tượng bị chính sách chi phối, ảnh hưởng và các biện pháp thực hiện chính sách do những nhà quản lý xây dựng nên. Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản làm cho một số chính sách tính khả thi thấp, hoặc khi thực thi không đem hiệu quả như nhà quản lý mong muốn.

1. Chính sách công dựa trên bằng chứng là gì?

Trong hoạch định chính sách công, việc lấy bằng chứng đưa vào chính sách không phải là ý tưởng mới. Tuy nhiên, thuật ngữ này đã trở nên phổ biến ở Anh từ năm 1997 bởi các nhà lãnh đạo thuộc phái Công Đảng khi ra tranh cử với lời hứa hiện đại hóa, cam kết thay thế động lực hoạt động chính trị theo ý thức hệ bằng việc ra quyết định hợp lý. Hiện nay, hoạch định chính sách công dựa trên bằng chứng ở Anh đã trở thành trọng tâm đối với các mạng lưới chính sách khác nhau, cho dù đó là cơ quan chính phủ, tổ chức nghiên cứu hay tổ chức cố vấn chuyên gia.

Tóm lại, *hoạch định chính sách công dựa trên bằng chứng là việc đưa ra những bằng chứng đã được kiểm nghiệm và chứng minh để làm căn cứ xác đáng giúp người hoạch định chính sách ban hành các quyết định, chính sách, chương trình và dự án một cách hợp lý hơn, chặt chẽ hơn và có hệ thống hơn* [7]. Bằng chứng trong trường hợp này thực chất là một tài liệu thuyết trình hoặc là một tập hợp các phương pháp truyền tải vào quá trình chính sách, chứ không hẳn là tác động trực tiếp lên mục đích cuối cùng của chính sách.

Theo quan điểm của Liên Hợp Quốc: "*Hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng liên quan đến một quá trình chính sách giúp các nhà hoạch định đưa ra quyết định sáng suốt hơn bằng cách đặt bằng chứng tốt nhất ở trung tâm của quá trình chính sách"* [14]. Trong quá trình đó, người làm chính sách sử dụng các bằng chứng khoa học, có thể tính toán, phân tích, chứng minh được một cách thuyết phục tính hiệu quả và tính khả thi trên

thực tế. Nói một cách đơn giản, trong quá trình làm chính sách, bằng chứng từ nghiên cứu được đặt lên hàng đầu, chứ không phải là những lập luận mơ hồ và cảm tính.

Mục tiêu của hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng là cải thiện độ tin cậy của các khuyến nghị về hiệu quả chính sách và các lựa chọn có thể thay thế. Trong hoạch định chính sách công dựa trên bằng chứng, chứng cứ có thể bao gồm những thông tin được thu thập một cách có hệ thống từ các nguồn khác nhau bằng các phương pháp khoa học và được xử lý thống kê chặt chẽ nhằm giúp cho người lập chính sách, người quản lý ra các quyết định đúng, trúng và phù hợp nhất. Cách tiếp cận này trái ngược với chính sách dựa vào ý kiến, dựa trên các quan điểm cá nhân hoặc các nhóm mà chưa được kiểm nghiệm, thường lấy cảm hứng từ những quan điểm tư tưởng, định kiến, suy luận, hoặc phỏng đoán. Thượng nghị sĩ Patty Murray và chủ tịch hạ nghị viện Mỹ Paul Ryan cho rằng nếu không có bằng chứng, chính phủ liên bang chỉ là một ủy thác không hiệu quả của người nộp thuế [6].

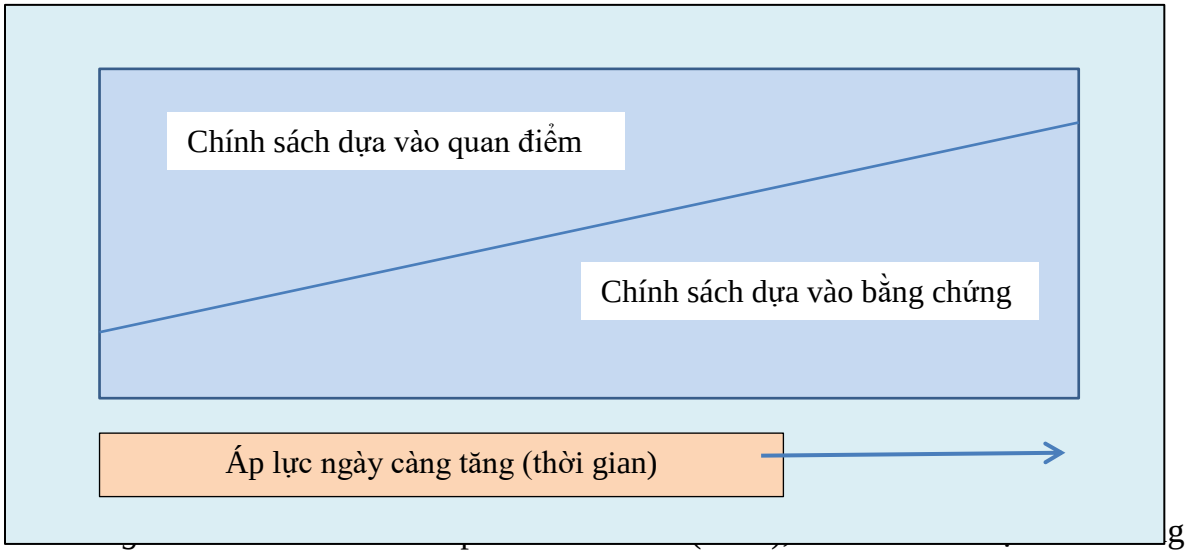
2. Phân biệt chính sách công dựa trên bằng chứng với chính sách công dựa trên quan điểm

Hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng có một số khác biệt so với việc hoạch định chính sách chỉ dựa vào những điều mà nhà hoạch định cho là tốt nhất, cũng như khác với việc làm chính sách đơn thuần dựa trên hệ tư tưởng hay niềm tin về mặt chính trị. Cách làm này thường được nhắc đến với tên gọi hoạch định chính sách dựa trên quan điểm.

Chính sách dựa trên bằng chứng nhằm mục tiêu sử dụng bằng chứng tốt nhất hiện có để giúp các nhà hoạch định đưa ra quyết định sáng suốt hơn. Bằng chứng có thể bao gồm những thông tin thu được từ các hệ thống giám sát và đánh giá tích hợp, từ kết quả nghiên cứu học thuật, từ kinh nghiệm trong quá khứ hay thực tiễn. Trong hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng, bằng chứng được sử dụng nhất thiết phải là bằng chứng khoa học tức là kết quả của nghiên cứu, khảo sát, dữ liệu thống kê định lượng và định tính, và các phân tích.

Trong khi đó, chính sách dựa trên ý kiến lại dựa trên các quan điểm chủ quan hoặc chưa được kiểm chứng của các cá nhân hay một nhóm người v.v. Trong hoạch định chính sách công dựa trên quan điểm, đôi khi bằng chứng cũng được sử dụng song quá trình lựa chọn thiếu khách quan, chọn lọc các bằng chứng nghiên cứu có lợi cho người ra quyết định chính sách.

Hình 1.1: **Sự chuyển đổi của chính sách dựa trên bằng chứng**



g chứng: Tầm quan trọng và những vấn đề mấu chốt.

Sơ đồ trên cho thấy sự chuyển đổi, tại đó các chính sách dựa vào quan điểm đang được thay thế bằng chính sách dựa vào bằng chứng. Theo đó, trong quá trình hoạch định chính sách, cách tiếp cận chặt chẽ và hợp lý hơn, mang tính hệ thống không phải là những nghiên cứu đơn lẻ, thẩm định có phê phán và sử dụng bằng chứng nghiên cứu có chất lượng cao để truyền tải vào quá trình hoạch định chính sách và thực tiễn có tính chuyên môn.

2.Kinh nghiệm của Mỹ hoạch định chính sách công dựa trên bằng chứng

Ngay từ khi nước Mỹ ra đời, chính phủ Mỹ đã chú trọng tầm quan trọng của việc thu thập dữ liệu, thông tin để phục vụ cho việc ban hành và thực thi chính sách công. Tổng thống Madison đã ban hành các chỉ thị về thu thập thông tin về dân số, nông nghiệp và công nghiệp. Đến giữa thế kỷ XIX Quốc hội Hoa Kỳ đã thành lập một số đơn vị thường trực làm công tác thống kê trong những lĩnh vực cụ thể như: quy mô dân số, giáo dục, việc làm, tổng sản phẩm trong nước.

Ngày nay, Mỹ đã ban hành một loạt các luật, quy định đối với việc sử dụng bằng chứng trong hoạch định chính sách công. Năm 1939, Tổng thống Franklin D. Roosevelt đã ban hành sắc lệnh chỉ đạo Cục Ngân sách lập kế hoạch và thúc đẩy phát triển, trong đó phối hợp giữa cục thống kê Liên bang và các dịch vụ thống kê khác. Sau đó, Quốc hội Mỹ đã ban hành đạo Luật Hồ sơ liên bang 1942 (Federal Records Act of 1942). Đạo luật này cho phép chính phủ thành lập trung tâm xây dựng hệ thống bằng chứng ở Mỹ. Tuy nhiên, việc thu thập các bằng chứng có thể ảnh hưởng tới quyền riêng tư của các cá nhân. Chính vì vậy, năm

1974 Quốc hội Hoa Kỳ đã ban hành Luật Bảo vệ quyền riêng tư 1974. Các nguyên tắc cơ bản của đạo luật này bao gồm: tính minh bạch, sự tham gia của cá nhân, cụ thể hóa mục đích, tối thiểu dữ liệu, giới hạn sử dụng, tính toàn vẹn, bảo mật, trách nhiệm giải trình và kiểm toán. Đạo luật cũng đặt ra yêu cầu chung liên quan đến thu thập, bảo quản, sử dụng, và phổ biến hồ sơ chính phủ về các cá nhân. Đạo luật quy định rõ ràng các yêu cầu cơ bản về tính minh bạch và giới hạn về thông tin, dữ liệu mà chính phủ có thể được tiết lộ.

Bộ Quốc phòng Hoa Kỳ ban hành quy định tất cả các chương trình chi tiêu ngân sách phải có đánh giá phân tích chi phí – lợi ích. Tương tự, trong những năm 1960 và 1970, Bộ Y tế, Giáo dục và Phúc lợi yêu cầu đánh giá tác động của các chương trình, chính sách tới xã hội.

Trong giai đoạn 1980-2000 việc sử dụng bằng chứng trong hoạch định chính sách trở thành thông dụng hơn trong chính phủ Mỹ. Đạo luật Giảm thủ tục giấy tờ 1980 (*The Paperwork Reduction Act of 1980*). Đạo luật này khuyến khích chia sẻ các hoạt động thống kê để nâng cao hiệu quả và chất lượng của bằng chứng. Trong phạm vi xây dựng hệ thống bằng chứng liên bang, 13 cơ quan thống kê chính thức (PSA) tại 11 bộ cung cấp hạ tầng quan trọng để hỗ trợ hoạt động thống kê của chính phủ và cung cấp quyền truy cập vào bộ dữ liệu thống kê phục vụ nghiên cứu. 13 cơ quan này, cùng với gần 100 đơn vị nhỏ hơn hợp lại thành Hệ thống thống kê liên bang. Theo Hiệp hội thống kê Hoa Kỳ, Cơ quan thống kê liên bang đóng một vai trò quan trọng trong hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng và lịch sử về tính tự chủ của các cơ quan này đảm bảo tính toàn vẹn trong công việc của họ. Năm 1993 Quốc hộ Mỹ còn ban hành Đạo luật kết quả và Hiệu quả của chính phủ (the Government Performance and Results Act of 1993). Bằng đạo luật này, Quốc hội yêu cầu tất cả các bộ phải đặt mục tiêu, đo lường kết quả và báo cáo tiến độ đối với tất cả các chương trình, chính sách.

Từ năm 2000 đến nay, Quốc hội và Chính phủ Mỹ đã ban hành thêm một số luật và nghị định nhằm tăng cầu về bằng chứng. Đạo luật Hiện đại hóa năm 2010 (The Modernization Act of 2010) nhắc lại sự quan tâm của Quốc hội trong việc sử dụng bằng chứng tốt hơn để cải tiến liên tục hoạt động của chính phủ. Đạo luật Nông nghiệp năm 2014 (The Agricultural Act of 2014) yêu cầu thử nghiệm các phương pháp tiếp cận sáng tạo để giúp đỡ người lao động tìm được việc làm. Đạo luật Tất cả học sinh thành công 2015 (Every

Student Succeeds Act in 2015) yêu cầu sử dụng bằng chứng trong các chương trình cấp học bổng. Nhiều luật khác và dự thảo luật thể hiện nhu cầu bằng chứng ngày càng tăng trong hoạch định chính sách và thực hiện chương trình của Chính phủ. Trong nhánh hành pháp, kêu gọi khích lệ bằng chứng ngày càng tốt hơn cũng xuất hiện. Vào 2013, một bản ghi nhớ cho các bộ phận liên bang đặc biệt khuyến khích sử dụng bằng chứng có sẵn, tạo ra bằng chứng mới để tăng kiến thức, và liên tục đổi mới để cải thiện chính phủ hiệu suất.

Năm 2016, Đạo luật về Chính sách công dựa trên bằng chứng số 114-140 (*Public law 114-140*) được ban hành. Theo đạo luật này, Ủy ban hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng của Hoa Kỳ được thành lập bao gồm 15 thành viên trong chính phủ liên bang, do Tổng thống và Hạ nghị viện bổ nhiệm bao gồm các cá nhân có chuyên môn về kinh tế, thống kê, đánh giá chương trình, bảo mật dữ liệu, bảo mật hoặc quản lý cơ sở dữ liệu và chịu trách nhiệm trước Quốc hội và Tổng thống Hoa Kỳ.

Ủy ban này có trách nhiệm tiến hành nghiên cứu toàn diện về kiểm kê dữ liệu, cơ sở hạ tầng dữ liệu, bảo mật cơ sở dữ liệu và thống kê văn bản liên quan đến hoạch định chính sách liên bang và các cơ quan chịu trách nhiệm duy trì dữ liệu đó nhằm những mục đích sau: (i) Cung cấp dữ liệu hành chính về các chương trình liên bang và chi tiêu thuế, dữ liệu khảo sát và chuỗi dữ liệu thống kê liên quan nhằm đánh giá chương trình, cải tiến liên tục, nghiên cứu liên quan đến chính sách và phân tích chi phí lợi ích; (ii) Đưa ra khuyến nghị về cách thức xây dựng cơ sở hạ tầng dữ liệu, bảo mật cơ sở dữ liệu và văn bản thống kê; (iii) Đưa ra khuyến nghị tốt nhất để kết hợp đo lường kết quả, thể chế hóa các thử nghiệm ngẫu nhiên có kiểm soát và phân tích tác động nghiêm ngặt đến thiết kế chương trình.

Khi thành lập ủy ban này, các nhà lập pháp cho rằng các kho dữ liệu ngày càng lớn của các cơ quan hành chính và các tổ chức khác, kết hợp với các phương pháp ngày càng tinh vi và phức tạp để phân tích dữ liệu đó, thể hiện cả một cơ hội to lớn và thách thức khó khăn. Các kho dữ liệu liên bang là nguồn quan trọng trong lĩnh vực hoạch định chính sách dựa trên bằng chứng.

Việc thành lập ủy ban này không chỉ thu hút sự quan tâm của giới nghiên cứu chính sách, các nhà quản lý chương trình mà còn tạo ra một bước quan trọng đối với Quốc hội khi nước này tìm cách hiện đại hóa và tăng cường năng lực lập pháp cơ bản để đối phó với những vấn đề phức tạp của chính quyền hiện đại.

Dựa trên những quy định pháp lý ở cấp liên bang, trong giai đoạn 2004 -2014 các tiểu bang ở Hoa Kỳ đã ban hành hơn 100 điều luật được thông qua tại 44 tiểu bang. Điều này đã tạo động lực cho các ban ngành áp dụng các chương trình đã được chứng minh là hiệu quả và thiết lập những tiêu chuẩn chung để so sánh các chương trình với nhau.

Lãnh đạo các tiểu bang cũng đang sử dụng phân tích chi phí-lợi ích để ra thông báo quyết định chính sách và chi tiêu của họ. Trong giai đoạn 2008-2011 số lượng các bang sử dụng phân tích chi phí lợi ích đã tăng 48% và cho đến năm 2014 đã có 29 tiểu bang sử dụng nghiên cứu chi phí lợi ích để thông báo về chính sách hoặc quyết định ngân sách. Từ năm 2011 đến 2014 đã có thêm 16 bang và 4 hạt của tiểu bang California áp dụng cách tiếp cận chi phí lợi ích mới để ra quyết định về chính sách hoặc ngân sách [6].

Hầu như tất cả các tiểu bang của Mỹ đều có Văn phòng đánh giá chương trình và kiểm toán hiệu quả, và chúng có thể cung cấp thông tin khách quan để giúp các nhà hoạch định chính sách đánh giá hiệu quả chương trình. Chính phủ cần huy động nguồn lực và dành ít nhất một phần trong đó để tiến hành đánh giá chương trình. Ví dụ, kiểm toán và các văn phòng nghiên cứu lập pháp có thể là những nguồn lực quan trọng trong việc thực hiện đánh giá độc lập các chương trình, nhưng công việc của họ lại tập trung vào việc đánh giá các vấn đề tuân thủ pháp luật và quản lý chứ không phải là kết quả. Các nhà lập pháp có thể làm việc với các văn phòng khi họ thiết lập chương trình nghiên cứu để xác định cơ hội dành một phần lớn nguồn lực của mình cho việc xác định xem các chương trình đang đạt được kết quả mong muốn hay không.

Chính phủ các tiểu bang thường xuyên tiến hành các chương trình quy mô nhỏ như là một cách để thử nghiệm các sáng kiến trước khi thực hiện đầy đủ chúng. Khi thiết kế các chương trình này, các chính phủ cần xác định các kết quả mong muốn giúp các nhà quản lý và đánh giá tập trung vào các mục tiêu cụ thể, và trước khi hỗ trợ tài chính được tái cấp cần có nghiên cứu về kết quả để xác định xem các chương trình thử nghiệm có hiệu quả hay không.Tại thành phố New York, Trung tâm Cơ hội Kinh tế đòi hỏi đánh giá nghiêm ngặt tất cả các chương trình thí điểm để xác định xem có hiệu quả trong việc đạt được ít nhất một trong ba mục tiêu chính: giảm nghèo, khuyến khích tiết kiệm, hoặc trao quyền cho người lao động có thu nhập thấp để thúc đẩy sự nghiệp của họ. Nhân viên giám sát của Trung tâm tiến

hành các hoạt động giám sát và đánh giá, phối hợp với các cơ quan thành phố và nghiên cứu. Trung tâm sử dụng các kết quả để giúp xác định việc mở rộng chương trình.

Các nhà hoạch định chính sách có thể sử dụng các phiên điều trần ngân sách và các cuộc họp của ủy ban như là cơ hội để thảo luận về những phát hiện chính từ đánh giá chương trình, kiểm toán, phân tích chi phí – lợi ích và nghiên cứu khác. Chính phủ có thể yêu cầu các văn phòng nghiên cứu cung cấp báo cáo có liên quan cho các ủy ban ngân sách và chính sách để xem xét

3. Hàm ý cho Việt Nam

Sử dụng bằng chứng vào hoạch định chính sách ở Mỹ đã mang lại những thành công không thể phủ nhận. Tuy nhiên, điều kiện về kinh tế chính trị - xã hội ở Việt Nam rất khác biệt, một số thể chế còn chưa phát triển để có thể vận dụng những kinh nghiệm trên. Như vậy,tăng cường sử dụng bằng chứng trong hoạch định chính sách ở Việt Nam chắc chắn sẽ gặp rất nhiều trở ngại. Để có thể vận dụng bằng chứng vào chính sách công, Việt Nam cần xây dựng một hệ thống quản lý nhà nước bắt buộc sử dụng bằng chứng trong hoạch định chính sách. Để làm được điều này, trước tiên cần phải nhận định rằng vấn đề chính sách trước tiên là vấn đề chính trị. Vì vậy, đây là vấn đề thỏa hiệp giữa các nhóm lợi ích khác nhau trong xã hội và cần có những quy tắc, luật chơi, luật pháp phù hợp, hay nói cách khác là cần những thể chế để kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu lực và hiệu quả một cách minh bạch. Ngoài ra, để việc hoạch định chính sách công hiệu quả, cần có những giải pháp sau:

Một là, cần có phương pháp luận phù hợp

Điều quan trọng là người làm chính sách cần lựa chọn phương pháp xem xét đúng đắn bản chất của vấn đề, lựa chọn các phương án khác nhau để ra quyết định chính sách. Ngay cả khi cách tiếp cận chính sách là rõ ràng, các công cụ được sử dụng khác nhau cũng có thể tạo ra sự khác biệt đáng kể. Do đó, ví dụ, các nhà kinh tế thường tiếp cận dựa trên thị trường như cung – cầu, chi phí – lợi ích… để giảm lượng khí thải carbon, nhưng kết quả sẽ có sự khác nhau khi sử dụng cơ chế thương mại và thuế hay một khoản thuế rõ ràng (hoặc kết hợp cả hai) có mang lại kết quả hay không.

Việc không có phương pháp luận phù hợp là một trong những nguyên nhân phổ biến nhất gây ra thất bại chính sách và ra đời những quy định không tốt. Một trong những minh chứng cho vấn đề này là chính sách về tỷ lệ nội địa hoá ngành ô tô ở Việt Nam. Với quy

định này, chính sách đã dọn đường ưu đãi cho doanh nghiệp ngoại, bởi những kỳ vọng có thể bắt tay, kéo doanh nghiệp của trong nước đi lên. Nhưng bằng chứng cho thấy doanh nghiệp nội địa còn quá yếu, chính sách lại phân biệt, không hỗ trợ, nhiều nơi, nhiều chỗ còn 'trên thảm, dưới đinh".

Trong những tình huống phương án chính sách mà chính phủ đưa ra hầu như là một lựa chọn duy nhất, bất kể phân tích kỹ lưỡng như thế nào, hiếm khi cung cấp đủ bằng chứng cho một quyết định chính sách đầy đủ thông tin. Thực tế, là nhiều chính sách công ở Việt Nam được thực hiện theo cách đó.

Các chính sách cần được xác định chi phí ước tính cho xã hội. Đây là một khung khổ mạnh mẽ cung cấp thông tin rõ ràng về chi phí và lợi ích, và yêu cầu nhà hoạch định chính sách xem xét đầy đủ các tác động tiềm tàng. Điều quan trọng là có thể đánh giá liệu lợi ích có vượt quá chi phí hay không. Ví dụ, một trong những vấn đề được thảo luận hiện nay ở Việt Nam là nên hay không cho mở dịch vụ casino. Như vậy cần định lượng được lợi ích của người tiêu dùng và xã hội đối với dịch vụ này.

Hai là, cần xây dựng kho dữ liệu thông tin tốt

Một sự thất bại đôi khi xảy ra ở các chính phủ Úc, và một số nước trên thế giới là đã không tạo ra các cơ sở dữ liệu cần thiết để đánh giá các chương trình chính sách của riêng họ. Đặc biệt, ở một số nước đã cho thấy sự thiếu nỗ lực để phát triển các dữ liệu cơ bản cần thiết cho so sánh trước và sau. Kinh nghiệm của mỹ cho thấy, kho dữ liệu tốt sẽ cung cấp bằng chứng tốt, kho dữ liệu thiếu hụt và kém chính xác đã khiến cho các đánh giá, bằng chứng định lượng không chuẩn xác và từ đó hiệu quả chính sách, chương trình dự kiến không khả thi.

Ba là, bằng chứng phải thực sự công khai để tạo thuận lợi cho quá trình giám sát

Nhiều chính sách mà quá trình phân tích thực sự xảy ra sau cánh cửa đóng kín. Nếu chưa được thử nghiệm, hoặc chưa được phản biện, không thể gọi nó là 'bằng chứng'. Và như vậy, đã bỏ qua vấn đề giáo dục cho cộng đồng về những vấn đề chính sách đang nảy sinh và cần được giải quyết, để từ đó người dân chủ động chấp nhận chính sách.

Tính minh bạch cũng có nghĩa là luôn để mở và công khai những dữ liệu, giả định và phương pháp luận, sao cho phân tích chính sách có thể được nhân rộng trên phạm vi rộng hơn. Các tác động của một đề xuất chính sách càng rộng thì sự tham vấn càng rộng. Không

chỉ với các chuyên gia, mà còn với những người có khả năng bị ảnh hưởng bởi chính sách, phản ứng và phản hồi của họ cung cấp thông tin chi tiết về các tác động có thể có và giúp tránh hậu quả không mong muốn. Phản hồi như vậy trong hoạch định chính sách tạo nên tính hữu ích của bằng chứng.

Tính minh bạch trong việc hoạch định chính sách cũng giúp chính phủ, có thể thấy cách cộng đồng phản ứng với các ý tưởng trước khi chúng được hình thành đầy đủ, cho phép nó dự đoán tốt hơn trong các qui trình hành động tiếp theo.

Bốn là, xây dựng bằng chứng cần có thời gian

Bên cạnh đó, tính minh bạch có thể có những nhược điểm. Đặc biệt, nó làm 'phức tạp hóa' và chậm quá trình ra quyết định — bởi vì tính minh bạch liên quan đến thời gian và công sức. Một khi đã được công khai và minh bạch, luôn phải đối mặt với những luồng ý kiến trái chiều, bên phản đối, còn bên ủng hộ khiến cho quá trình thống nhất quan điểm chính sách rất lâu và càng khó để hoàn thành.

Luôn tồn tại sự mâu thuẫn giữa bất kỳ nhu cầu và sự cần thiết phải có một chính sách tốt với nhu cầu ban hành chính sách kịp thời. Thực tế cho thấy rằng việc nghiên cứu chi tiết, liên quan đến thu thập dữ liệu và kiểm tra bằng chứng không thể được thực hiện và hoành thành chỉ qua một đêm. Trong rất nhiều trường hợp, các dữ liệu cần thiết sẽ không có sẵn 'trong kho' và có thể đòi hỏi phải có một cuộc khảo sát đặc biệt. Trong các trường hợp khác, dữ liệu cần thiết cho việc đánh giá chương trình chỉ có thể có được thông qua các nghiên cứu thử nghiệm hoặc các thử nghiệm với chính chương trình.

Năm là, cần xây dựng đội ngũ nghiên cứu chính sách

Khả năng năng lực của các nhà làm chính sách đóng vai trò quan trọng đối với thành công của chính sách. Nghiên cứu tốt không chỉ là phụ thuộc vào trình độ chuyên môn cao của người làm chính sách, mà quan trọng hơn là họ có dám mạnh mẽ chối bỏ những đề xuất về lợi ích vật chất để cung cấp một chính sách thực sự vì lợi ích công đồng. Để làm được điều này, các nhà nghiên cứu cần có tính độc lập.

Sáu là, cần tạo lập môi trường chính sách

Ngay cả bằng chứng tốt nhất cũng có giá trị nhỏ nếu nó bị bỏ qua hoặc không có sẵn khi cần thiết. Một phương pháp dựa trên bằng chứng đòi hỏi một quy trình hoạch định chính sách tiếp nhận bằng chứng; một quá trình bắt đầu bằng một câu hỏi chứ không phải là một

câu trả lời, và có các thể chế để hỗ trợ yêu cầu đó. Lý tưởng nhất là chúng ta cần các hệ thống mở ra bằng chứng ở từng giai đoạn của chu trình phát triển chính sách: ngay từ đầu khi một vấn đề hoặc vấn đề được xác định cho sự chú ý của chính sách đối với sự phát triển của phản ứng thích hợp nhất và đánh giá tiếp theo về hiệu quả của nó.

Ngoài ra, bất kỳ cơ quan nào nghiêm túc trong việc việc khuyến khích phương pháp dựa trên bằng chứng cũng cần phát triển một *'nền văn hóa nghiên cứu*'. Thiết lập các đơn vị đánh giá chuyên dụng, có được một số lượng tương đối các nhà nghiên cứu, tăng cường liên kết với các cơ quan nghiên cứu khác, tất cả đều không thể thiếu.

Ngoài ra, cũng cần xây dựng thể chế để củng cố việc sử dụng bằng chứng tốt hơn trong toàn bộ bộ máy quản lý nhà nước. Một số sáng kiến được phát triển từ các chương trình và tài liệu nước ngoài có thể mang tính hướng dẫn, bao gồm các câu lạc bộ đánh giá hoặc diễn đàn thúc đẩy, hỗ trợ đồng đẳng và tìm hiểu về những hoạt động - cả về phương pháp và tiếp cận chính sách.

Bảy là, nâng cao trách nhiệm giải trình

Trong hoạch định chính sách, trách nhiệm giải trình có thể hiểu trên 2 khía cạnh: một là, khả năng giải đáp và hai là, chịu trách nhiệm về hậu quả xảy ra. Khả năng giải đáp là việc yêu cầu cơ quan làm chính sách phải giải trình theo những vấn đề liên quan đến chính sách như căn cứ xây dựng chính sách, căn cứ cho kết quả dự kiến của chính sách, căn cứ cho mục tiêu của chính sách. Và trên cơ sở đó, cơ quan hoạch định chính sách phải chịu trách nhiệm về quyết sách đó, đồng thời giải trình kết quả thu được thông qua ý kiến phản hồi của người chịu sự tác động của chính sách và của mọi người dân. Trách nhiệm giải trình về cơ bản là đảm bảo cho người dân, nhà nước và các tổ chức ngoài nhà nước có cơ sở pháp lý và khả năng buộc các cơ quan, công chức nhà nước giải trình về những gì đã làm, chưa làm hoặc không làm trong quá trình hoạch định và thực thi chính sách.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

A. TIẾNG VIỆT

1. Nguyễn Hữu Hải (2014*). Chính sách công – Những vấn đề cơ bản,* NXB Chính trị Quốc gia.

2. Lê Chi Mai: "*Quá trình xây dựng chính sách công tại các nước đang phát triển".* Tải về từ: http://tcnn.vn, 2015.

3. Chính phủ (2011), Nghị quyết 30c/NQ-CP về Chương trình tổng thể cải cách hành chính Nhà nước giai đoạn 2011-2020.
4. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định số 225/QĐ-TTg phê duyệt kế hoạch cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2016-2020.
5. Thủ tướng Chính phủ (2016), Quyết định phê duyệt chiến lược tổng thể hội nhập quốc tế đến năm 2020, tầm nhìn đến năm 2030.

B. TIẾNG ANH

6. A report from the Pew-MacArthur Results First Initiative, Nov 2014
7. Davies, P. (2004). *Is Evidence-Based Government Possible?* Tải về từ: https://www.sandy-campbell.com
8. Justin Parkhurst: The politics of evidence: from evidence – based policy to the good governance of evidence.
9. Kit R. Van Stelle, Janae Goodrich, and Stephanie Kroll, "Treatment Alternatives and Diversion (TAD) Program: Participant Outcome Evaluation and Cost Benefit Report (2007-2013)" (July 2014),
10. New Mexico Legislative Finance Committee, "Evidence-Based Programs to Reduce Recidivism and Improve Public Safety in Adult Corrections" (July 2013).
11. Thang V. Nguyen1 | Hung V. Nguyen2 | Cuong Vu3 | Canh Q. Le: "Sense making of policy processes in the transition economy of Vietnam".
12. Segone, M. & Pron, N. (2008). *Bridging the gap: The role of monitoring and evaluation in Evidence-based policy making.* Tải về từ: https://www.unicef.org/
13. Sophie Sutcliffe, Julius Court, "Evidence – Based Policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries", Overseas Development Institute. November, 2005.
14. UNDP(2005). *How to guide MDG-based national development strategies*. Tải về từ http://mdg-guide.undp.org/.

NHÀ NƯỚC KIẾN TẠO THÚC ĐẨY PHÁT TRIỂN KINH TẾ TƯ NHÂN - KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GIẢI PHÁP CHO VIỆT NAM

PGS.TS. Phan Thế Công
Đại học Thương mại

Tóm lược:

Kinh tế Việt Nam chứng kiến sự tăng trưởng nhanh của kinh tế tư nhân, đóng góp vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế nhưng thực tế các doanh nghiệp tư nhân cũng gặp không ít các rào cản phát triển, cả trên góc độ vi mô và góc độ vĩ mô. Do đó, việc xây dựng nhà nước kiến tạo sẽ đóng vai trò then chốt trong gỡ bỏ các rào cản phát triển đối với doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam. Chính phủ kiến tạo phát triển là chính phủ tạo mọi điều kiện để sự phát triển có thể xảy ra. Chính phủ kiến tạo phát triển thì không làm thay cá nhân công dân hay doanh nghiệp, mà tạo khuôn khổ thể chế và mọi điều kiện cần thiết có thể để cá nhân, doanh nghiệp thuận lợi tham gia phát triển kinh tế, có thể thực hiện ước mơ khởi nghiệp của mình. Bài viết tập trung phân tích các vấn đề về nhà nước kiến tạo, vài trò của doanh nghiệp tư nhân và các rào cản cơ bản đối với phát triển của doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam. Trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp xây dựng Nhà nước kiến tạo nhằm gỡ bỏ các rào cản phát triển cho doanh nghiệp tư nhân ở Việt Nam.

Từ khóa: Chính phủ kiến tạo; Nhà nước kiến tạo; Dỡ bỏ rào cản; Doanh nghiệp tư nhân; Kinh tế tư nhân; Rào cản doanh nghiệp.

1. Đặt vấn đề

Trong thời gian gần đây, “Chính phủ kiến tạo, liêm chính, phục vụ” là một chủ đề thu hút được sự quan tâm của xã hội Việt Nam, cả ở phương diện nghiên cứu lý luận và thực tiễn với nhiều phương diện tiếp cận khác nhau. Việc làm sáng tỏ chủ đề này ở nước ta không chỉ giải quyết vấn đề lý luận mà quan trọng và thiết thực hơn là bổ sung những luận cứ khoa học góp phần bảo đảm hiện thực hóa được mục tiêu “dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện”. Ở Việt Nam, Chính phủ kiến tạo phát triển là khái niệm còn mới mẻ, đang có những cách tiếp cận khác nhau. Đặc biệt cụm từ “Nhà nước kiến tạo” "Chính phủ kiến tạo", "Chính phủ hành động", "Chính phủ phục vụ", "Chính phủ liêm chính" được đề cập đến

thường xuyên trên các diễn đàn chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội. Các nhà nghiên cứu, các chuyên gia kinh tế và các nhà lãnh đạo đã đưa ra một số quan niệm khác nhau về Chính phủ kiến tạo.

Theo ông Vũ Tiến Lộc (2017), "Nhà nước kiến tạo" chính là gạch nối của hai nhiệm kỳ Chính phủ, còn "Chính phủ kiến tạo" được nhắc lại dồn dập như là thông điệp quan trọng nhất của Chính phủ mới. "Nhà nước kiến tạo" và "Chính phủ kiến tạo" chỉ là cách nói khác tuy hai mà một. Chủ tịch VCCI cũng cho rằng "Nhà nước kiến tạo" không phải Việt Nam phát minh ra, mà là khái niệm phổ biến trên thế giới. Kiến tạo không phải là của riêng Chính phủ mà phải bao gồm cả ba nhánh lập pháp, hành pháp, tư pháp. Nguyễn Sỹ Dũng (2017) cho rằng "Chính phủ kiến tạo phát triển là chính phủ tạo mọi điều kiện để sự phát triển có thể xảy ra. Chính phủ kiến tạo phát triển thì không làm thay cá nhân công dân hay doanh nghiệp, mà tạo khuôn khổ thể chế và mọi điều kiện cần thiết có thể để cá nhân, doanh nghiệp thuận lợi tham gia phát triển kinh tế, có thể thực hiện ước mơ khởi nghiệp của mình.

Đinh Minh Tuấn và Phạm Thế Anh (2016), "nhà nước kiến tạo phát triển là cách thức vận hành của nhà nước trong mối tương quan với thị trường, xã hội (cơ chế quản trị công) nhằm đảm bảo vai trò kiến tạo phát triển của nhà nước trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội; nghĩa là nhà nước chủ động, tích cực tham gia, dẫn dắt, tạo lập, thúc đẩy, khuyến khích thị trường phá triển, qua đó thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội." Ngô Huy Đức và Nguyễn Thị Thanh Dung (2016) đã tổng hợp và chỉ ra nhà nước kiến tạo phát triển gồm: "Nhà nước kiến tạo phát triển" phải là một mô hình nhà nước pháp quyền, dân chủ; các cơ quan nhà nước hoạt động công khai, minh bạch và có trách nhiệm giải trình; đội ngũ công chức viên chức được tuyển chọn cạnh tranh, công bằng, đủ năng lực, tầm nhìn và tài năng để hoạch định chính sách phát triển, xây dựng các thể chế phát triển, phục vụ phát triển. Theo Nguyễn Kế Tuấn (2017), Nhà nước kiến tạo phát triển là Nhà nước không làm thay dân mà phải tập trung xây dựng khuôn khổ thể chế phù hợp và tạo điều kiện cần thiết để mọi người phát huy năng lực và sức sáng tạo vì lợi ích của chính mình và đóng góp cho xã hội.

Thực chất, "Nhà nước/Chính phủ kiến tạo là Chính phủ không quản lý theo kiểu ra lệnh, can thiệp, áp đặt mà quản lý theo kiểu chú trọng tới chức năng xây dựng và tổ chức thực hiện thể chế và chính sách, kiện toàn tổ chức bộ máy, phát triển nhân lực và sử dụng phương thức quản lý thích hợp để kiến tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho các thành

phần kinh tế, các tầng lớp nhân dân phát huy mọi tiềm năng phát triển. Đó là Chính phủ luôn đổi mới, hoàn thiện và tiến đến hiện đại, phục vụ người dân và doanh nghiệp phát triển ngày một tốt hơn".

Nói về kinh tế tư nhân (KTTN), theo Nguyễn Thị Liên Hương (2018), KTTN là khu vực kinh tế gắn liền với loại hình sở hữu tư nhân, bao gồm kinh tế cá thể, tiểu chủ và kinh tế tư bản tư nhân dựa trên sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất tồn tại dưới các hình thức DNTN, công ty TNHH, công ty cổ phần và các hộ kinh doanh cá thể. Ngô Thị Ngọc (2018) cho rằng khu vực KTTN hiểu theo nghĩa rộng là khu vực dân doanh bao gồm các doanh nghiệp của tư nhân trong nước, kể cả các hợp tác xã nông nghiệp, các doanh nghiệp phi nông nghiệp và các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài dưới hình thức liên doanh hoặc 100% vốn. Cách hiểu trên sẽ đánh giá tương đối chính xác tiềm năng của khu vực KTTN, tuy nhiên thường gặp khó khăn trong thống kê, khi không phân biệt được phần vốn góp của Nhà nước trong các liên doanh cũng như các công ty cổ phần mà Nhà nước góp vốn. Theo nghĩa hẹp, khu vực KTTN là khu vực kinh tế ngoài quốc doanh, nhưng không bao gồm khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (thực tế ở Việt Nam, số liệu thông kê thường theo cách phân loại này khi phân chia nền kinh tế thành 3 khu vực: kinh tế quốc doanh, kinh tế ngoài quốc doanh và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài). Tựu chung lại, KTTN là thành phần kinh tế dựa trên sở hữu tư nhân về tư liệu sản xuất, bao gồm kinh tế cá thể, tiểu chủ và kinh tế tư bản tư nhân hoạt động dước hình thức hộ kinh doanh các thể và các loại hình doanh nghiệp của tư nhân.

Nhận thức về vai trò của KTTN và doanh nghiệp trong khu vực KTTN đã có nhiều biến chuyển trong quan điểm chỉ đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Đại hội Đảng lần thứ XII (2016) xác định "kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế" và "tạo mọi điều kiện thuận lợi phát triển mạnh doanh nghiệp tư nhân để tạo động lực nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế". Như vậy, vai trò của khu vực kinh tế tư nhân từ chỗ được thừa nhận nhưng vị trí vẫn xếp sau khu vực nhà nước, thì nay khu vực này giữ vai trò động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì thế, xây dựng nhà nước kiến tạo, định hướng và hỗ trợ phát triển kinh tế tư nhân trong quá trình hội nhập và kỷ nguyên cách mạng công nghiệp lần thứ 4 là vấn đề thiết thực và cấp bách cho Việt Nam hiện nay.

2. Vai trò và các rào cản phát triển của kinh tế tư nhân ở Việt Nam

2.1. Vai trò và sự phát triển của kinh tế tư nhân ở Việt Nam

Cùng với sự thay đổi trong chủ trương đường lối và quan điểm chỉ đạo của Đảng, các chính sách pháp luật của Nhà nước cũng được điều chỉnh, bổ sung hoặc thay đổi theo. Các luật Doanh nghiệp, Luật đầu tư, Luật nhà ở, Luật kinh doanh bất động sản và các luật liên quan được sửa đổi bổ sung vào năm 2014 và có hiệu lực từ năm 2015 về cơ bản đã gỡ bỏ hết các rào cản phân biệt theo thành phần kinh tế (Trần Kim Chung, 2017). Trải những năm qua, đổi mới và cải cách, khu vực KTTN đã đang khẳng định vai trò "động lực" cho phát triển kinh tế xã hội tại Việt Nam. Sự phát triển kinh tế tư mới giúp Việt Nam vượt qua bẫy thu nhập trung bình (Nguyễn Ngọc Sơn, 2016) và thực hiện mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh" (Nguyễn Văn Thắng, 2016). Trong nghiên cứu của mình, Nguyễn Kế Tuấn (2018) đã chỉ ra một số đóng góp chính của KTTN như: Quy mô vốn đầu tư của KTTN ngày càng tăng và đến nay đã trở thành bộ phận chiếm tỷ trọng lớn nhất trong tổng vốn đầu tư xã hội; thành phần KTTN trong nước là lực lượng có đóng góp lớn nhất vào GDP (58% GDP); Các cơ sở sản xuất - kinh doanh thuộc KTTN, bao gồm các loại hình doanh nghiệp đăng ký hoạt động theo Luật Doanh nghiệp và các cơ sở cá thể phi nông nghiệp, tạo việc làm cho khoảng 85% lực lượng lao động của nền kinh tế; Đồng thời khu vực KTTN cũng là khu vực đóng góp nhiều nhất vào ngân sách nhà nước, vượt qua cả khu vực nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài.

Khu vực KTTN tồn tại khá lâu ở Việt Nam nhưng chỉ sau năm 1986, kinh tế tư nhân mới có đủ cơ sở pháp lý để tồn tại nhưng phải đến khi Luật Doanh nghiệp (1999) có hiệu lực thi hành thì kinh tế tư nhân mới có dấu hiệu khởi sắc. Chỉ tính riêng khu vực doanh nghiệp tư nhân thì từ đầu năm 2000 đến 2003 có 72600 doanh nghiệp đăng kí kinh doanh với số vốn đăng kí trên 9,5 tỷ USD, gấp 1,7 lần về doanh nghiệp và gấp hơn 4 lần về vốn đăng kí so với giai đoạn 1991-1999 (Hà Thị Minh Hiền, 2017). Theo báo cáo Thường niên doanh nghiệp Việt Nam (VCCI) thì năm 2016, với chủ trương phát triển kinh tế thị trường và kinh tế tư nhân, số doanh nghiệp thành lập mới đạt mức kỷ lục với 110,1 nghìn doanh nghiệp, tăng 16,2% so với năm 2015; Năm 2017, số doanh nghiệp đăng ký thành lập mới đã vươn tới con số 126.859 doanh nghiệp - cao nhất từ trước tới nay. Bên cạnh đó, có 26.448 doanh nghiệp quay trở lại hoạt động.

Tuy nhiên, trong quá trình phát triển, KTTN cũng còn nhiều yếu kém, bất cập. Tuy số lượng các cơ sở sản xuất - kinh doanh thuộc KTTN ngày càng nhiều và chiếm tỷ trọng áp đảo trong hệ thống các loại hình tổ chức kinh doanh, nhưng đại bộ phận các cơ sở này có quy mô nhỏ bé, các nguồn lực sản xuất - kinh doanh và năng lực quản trị còn thấp kém, trình độ trang bị công nghệ lạc hậu và năng lực đổi mới công nghệ còn chưa đảm bảo. Tình trạng doanh nghiệp tư nhân thành công dựa vào quan hệ không lành mạnh với giới hoạch định chính sách, khai thác lợi thế tài nguyên đất đai sẽ ảnh hưởng đến sự phát triển bền vững của nền kinh tế và chính doanh nghiệp… Hệ lụy tất yếu của tình trạng này là năng lực cạnh tranh của các cơ sở KTTN còn thấp kém. Điều đó làm hạn chế việc phát huy vai trò của KTTN trong công cuộc phát triển kinh tế - xã hội và trở thành một thách thức lớn với chính các chủ thể kinh tế này trong điều kiện hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng sâu rộng (Nguyễn Kế Tuấn, 2018; Trần Kim Chung và Tô Ngọc Phan, 2018).

Nguyễn Hồng Sơn (2017) trong nghiên cứu của mình còn chỉ ra rằng khu vực KTTN có số lượng doanh nghiệp lớn, đa dạng về loại hình, tốc độ tăng trưởng nhanh nhưng thiếu bền vững, tỉ lệ phá sản và ngưng hoạt động cao. Lĩnh vực kinh doanh đa dạng nhưng chủ yếu về kinh doanh dịch vụ, và có xu hướng tháo lui khỏi khu vực sản xuất công nghiệp. Nhìn chung khu vực KTTN, doanh nghiệp tư nhân đang ngày càng phát triển nhưng vẫn chưa phát huy được tiềm năng và vai trò động lực của mình bởi khu vực này chịu khá nhiều rào cản phát triển.

2.2. Một số rào cản hạn chế phát triển KTTN ở Việt Nam trong những năm qua

Hiện nay các doanh nghiệp tư nhân đang phải đối mặt với nhiều rào cản phát triển. Các nghiên cứu của Nguyễn Hồng Sơn (2017), Phạm Tiến Đạt (2017), Trần Kim Chung (2018) hay một nghiên cứu chuyên đề của Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (2017) và đặc biệt là Báo cáo năng lực cạnh tranh cấp tỉnh của VCCI và USAID chỉ ra các rào cản mà doanh nghiệp tư nhân Việt Nam vẫn đang phải đối mặt, đó là:

- Thứ nhất, rào cản về nhận thức, tư duy lý luận về KTTN và phát triển khu vực kinh tế này. Quan điểm về KTTN chưa thống nhất, chưa có định nghĩa rõ ràng về doanh nghiệp tư nhân gây khó khăn cho công tác thống kê, nghiên cứu đánh giá.
- Thứ hai, các yếu tố khách quan từ thể chế, chính sách còn tồn tại cũng cản trở sự phát triển của KTTN: (i) Thủ tục hành chính còn phức tạp; liên thông giải quyết thủ tục

cho doanh nghiệp còn bất cập hoặc chưa phù hợp với thực tiễn, làm chậm quá trình đầu tư phát triển của KTTN; (ii) Tồn tại nhiều rào cản điều kiện đầu tư kinh doanh... Điều này tạo ra rào cản gia nhập thị trường, hạn chế cạnh tranh và tác động bất lợi đến DNNVV; (iii) Thị trường, cơ hội đầu tư chưa có cơ chế để khai thác triệt để; (iv) Năng lực và phẩm chất của nhiều cán bộ hành chính còn yếu,… Những bất cập này khiến doanh nghiệp mất nhiều thời gian và chi phí không chính thức cho các thủ tục hành chính.

- Thứ ba, việc tiếp cận tín dụng của doanh nghiệp khu vực tư nhân còn nhiều khó khăn. Chỉ có 40% trong tổng số doanh nghiệp đang hoạt động có khả năng tiếp cận vốn vay từ ngân hàng (Cục Phát triển doanh nghiệp, 2017). Nhiều DNTN khó đáp ứng quy định cho vay của các tổ chức tín dụng do chưa minh bạch, rõ ràng về tình hình tài chính của mình.
- Thứ tư, doanh nghiệp đang gặp nhiều khó khăn trong tiếp cận đất đai, mở rộng mặt bằng kinh doanh cũng như độ rủi ro bị thu hồi đất cao.
- Thứ năm, chi phí kinh doanh cao làm giảm khả năng cạnh tranh, ví dụ như chi phí vận tải, chi phí nhân sự.
- Thứ sáu, môi trường kinh doanh không bình đẳng, doanh nghiệp tư nhân bị đối xử thiếu công bằng so với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp FDI ngay chính sân nhà.
- Thứ bảy, sự phát triển một số thị trường còn chậm, nhất là thị trường các yếu tố đầu vào (CIEM, 2017).

Bên cạnh những rào cản khách quan lớn kể trên, theo Phạm Tiến Đạt (2017), những thách thức nội tại của khu vực KTTN cũng là nguyên nhân khiến khu vực này chưa phát huy được tiềm năng của mình. Những khó khăn, rào cản đối với doanh nghiệp tư nhân Việt Nam còn được đưa ra thảo luận trong các hội thảo của chính các doanh nghiệp. Trong một báo cáo Diễn đàn doanh nghiệp Việt Nam (2014) có một chương chỉ ra những trở ngại mới phát sinh cho khối doanh nghiệp tư nhân trong nước khi gia nhập thị trường như: vấn đề tiếp cận đất đai (quyền sử dụng đất trong khu công nghiệp, do đó lại ảnh hưởng đến khả năng tiếp cận vốn ngân hàng liên quan đến các hợp đồng thế chấp đất đai); doanh nghiệp đối mặt với khả năng thiếu điện sản xuất và giá thành điện tăng và thị trường điện vẫn mang tính độc

quyền cao; chi phí nhân công đang tăng để cải thiện điều kiện sống của lao động ảnh hưởng đến năng lực cạnh tranh và một số vướng mắc về thể chế (ví dụ điều kiện miễn thuế đất) làm cản trở sự phát triển của các doanh nghiệp phụ trợ.

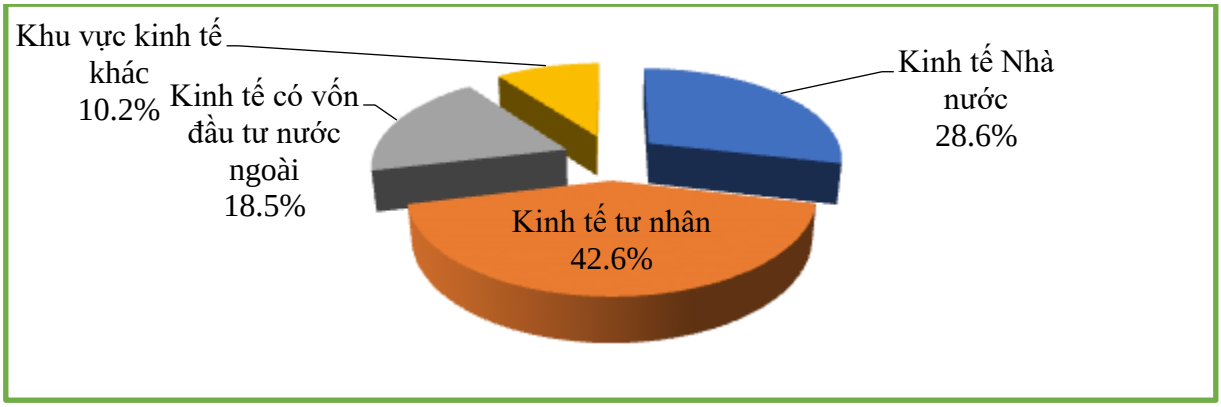
2.3. Hệ thống luật pháp hỗ trợ các doanh nghiệp tư nhân phát triển

Môi trường thể chế chính trị là một trong những nguyên tố vĩ mô tạo thành nên môi trường kinh doanh của doanh nghiệp. Thể chế chính sách thuận lợi góp phần quan trọng trong thành công của mỗi doanh nghiệp. Chính phủ kiến tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho doanh nghiệp là việc làm cần thiết. Vai trò và tiếng nói của doanh nghiệp, đặc biệt là doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân cần phải được nhìn nhận rõ nét và cụ thể trong xây dựng và phát triển chính phủ kiến tạo.

Theo Trần Nguyễn Tuyên (2018), Sau gần 5 năm thực hiện Luật Doanh nghiệp (năm 2005), cả nước có gần 108.300 doanh nghiệp mới đăng ký, đưa tổng số doanh nghiệp đăng ký lên khoảng 150.000, tăng gấp gần 2 lần so với 9 năm trước đây (1991 - 1999); tổng số vốn đăng ký đạt hơn 302.250 tỷ đồng (tương đương 18 tỷ USD, cao hơn số vốn đầu tư nước ngoài đăng ký trong cùng thời kỳ). Đặc biệt làn sóng khởi nghiệp mới đã hình thành sau thực thi Luật Doanh nghiệp mới (năm 2014), và Luật Đầu tư (năm 2014), đặc biệt trong năm 2016 và 2017 cùng với cam kết của Thủ tướng Chính phủ quyết tâm xây dựng Chính phủ liêm chính, kiến tạo phát triển và hành động quyết liệt đã tạo xung lực mới cho KTTN phát triển. Số lượng doanh nghiệp đăng ký thành lập mới tăng ở mức ấn tượng, riêng năm 2016 là hơn 110.000 doanh nghiệp. Trong năm 2017, số liệu thống kê cho thấy có 127.000 doanh nghiệp mới đăng ký thành lập.

Báo cáo của WB (2016) đánh giá Việt Nam là một trong những quốc gia đang thực hiện cuộc cải cách cho hoạt động các doanh nghiệp, vì đã có những cải cách trong đăng ký kinh doanh, có Luật Phá sản mới và Quốc hội đã thông qua Luật Doanh nghiệp thống nhất trên cơ sở Luật Doanh nghiệp nhà nước và Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư chung trên cơ sở thống nhất giữa Luật Khuyến khích đầu tư trong nước và Luật Đầu tư nước ngoài. Tính tổng thể, khu vực KTTN thu hút khoảng 85% lực lượng lao động của nền kinh tế, đóng góp khoảng 39 - 40% GDP của cả nước, trong đó theo thống kê phần lớn đóng góp này từ khu vực kinh tế cá thể (30%) và chỉ khoảng 9-10% GDP từ các doanh nghiệp tư nhân.

Hình 1: Đóng góp của các khu vực kinh tế vào tăng trưởng GDP năm 2017



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2018)

Thời báo kinh tế Việt Nam (2018)[43], Lần thứ ba liên tiếp trong vòng một năm, Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc ra Chỉ thị hỗ trợ, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp với các yêu cầu ngày càng cụ thể hơn, quyết liệt hơn và cũng là sự thể hiện rõ công việc này, nói như Thủ tướng, là "cuộc đua đường trường". Theo đó, Chỉ thị vừa được ban hành về tiếp tục đẩy mạnh triển khai, thực hiện hiệu quả Nghị quyết số 35 và Chị thị số 26 về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020, nêu lên hàng loạt các công việc phải thực thi ngay theo đúng tinh thần Chính phủ đồng hành cùng doanh nghiệp.

Hiện tại, theo Nghị quyết của Quốc hội tại kỳ họp vừa qua, Bộ Tài chính đang triển khai công tác chủ trì nghiên cứu, soạn thảo, tham vấn ý kiến rộng rãi của các cơ quan, ban ngành, cộng đồng doanh nghiệp, đồng thời, làm việc với các cơ quan của Chính phủ, các Ủy ban của Quốc hội để các Dự án sửa đổi, bổ sung các luật thuế được trình Quốc hội thông qua vào các kỳ họp tới, góp phần thúc đẩy kinh tế - xã hội phát triển, trong đó có hỗ trợ và thúc đẩy phát triển khu vực KTTN. Trên diễn dàn doanh nghiệp đã nêu trong thời gian qua Chính phủ "quyết liệt" gỡ khó cho doanh nghiệp tư nhân cụ thể như Bộ trưởng, Chủ nhiệm Văn phòng chính phủ Mai Tiến Dũng (2018) khẳng định, giảm chi phí đầu vào cho doanh nghiệp, cả chi phí chính thức và không chính thức. Trong đó có các giải pháp giảm chi phí đường bộ qua trạm BOT, giảm phí hạ tầng công cộng, khu vực cảng, giảm tỉ lệ lô hàng phải kiểm tra chuyên ngành khi thông quan từ 30-35% xuống còn 15% khi xuất nhập khẩu. Bộ công thương quyết định cắt giảm hơn 50% điều kiện kinh doanh của Bộ là bước đi cụ thể

[43] Cuộc đua đường trường vì doanh nghiệp, Thời báo Kinh tế Việt Nam số 58, ngày 8/3/2018.

của việc giảm chi phí cho doanh nghiệp. Việc cắt giảm thủ tục tạo thuận lợi rất lớn cho doanh nghiệp tiết kiệm chi phí, qua đó đầu tư vào sản xuất kinh doanh.

3. Kinh nghiệm xây dựng Nhà nước kiến tạo để phát triển kinh tế tư nhân ở của một số nước

Các mô hình Nhà nước kiến tạo được được thực hiện ở nhiều nước trên thế giới, các nghiên cứu về lịch sử của Nhà nước kiến tạo cũng đã phân tích và so sánh cách áp dụng của các nước trên thế giới. Việc phát triển mô hình tùy thuộc vào điều kiện về chính trị, kinh tế và văn hóa của từng quốc gia.

3.1. Kinh nghiệm của Nhật Bản

Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển được áp dụng ở Nhật Bản đã đạt được nhiều thành tựu lớn. Nhật Bản là trường hợp được nghiên cứu đầu tiên bởi Johnson (1982) và trong nghiên cứu khái niệm "Nhà nước kiến tạo phát triển" đã ra đời. Đây là mô hình có hiệu quả tại Nhật Bản và là động lực cho nhiều quốc gia thực hiện. Trong đó, vai trò của Nhà nước trong phát triển kinh tế được đánh giá cao qua chỉ tiêu về tốc độ tăng trưởng cao. Điều này là do Chính phủ Nhật Bản đã định hướng, xây dựng kế hoạch và điều hành nền kinh tế theo hướng hiện đại hóa công nghiệp. Chính phủ xây dựng thể chế kết hợp có hiệu quả cao giữa vai trò chủ đạo của nhà nước, vai trò điều tiết của thị trường và vai trò của xã hội. Nhật Bản cũng chú trọng phát triển các công ty trên nền tảng công ty gia đình, khuyến khích nâng cao liên kết chặt chẽ các doanh nghiệp lớn với các doanh nghiệp vừa và nhỏ và thúc đẩy quan hệ hiệu quả giữa doanh nghiệp và ngân hàng; tạo điều kiện thuận lợi giúp các công ty năng động, quản lý tốt, năng lực cạnh tranh cao.Tổ chức các nghiệp đoàn chặt chẽ để vừa bảo vệ được quyền lợi của các thành viên, vừa thực hiện được quan hệ tốt giữa chủ doanh nghiệp và người lao động. (Johnson, 1982, 1987).

Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển của Nhật Bản đã thực hiện trên cơ sở phát triển nền kinh tế thị trường với vai trò điều hành của Chính phủ theo hướng tạo điều kiện thuận lợi phát triển kinh tế. Mô hình thể hiện thông qua các điểm chính sau:

- Tập trung vai trò của Nhà nước trong việc lãnh đạo và điều hành nền kinh tế với việc xây dựng bộ máy hành chính tinh gọn, hoạt động hiệu quả và minh bạch.

- Coi trọng yếu tố con người trong quản lý cũng như người lao động trong các doanh nghiệp trên cơ sở thực hiện chế độ trọng dụng nhân tài và quan tâm đến yếu tố nhân văn trong quá trình phát triển.
- Thực hiện các chính sách khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân phát triển như tăng cường liên kết chặt chẽ giữa các doanh nghiệp và giữa doanh nghiệp với các tổ chức tài chính.
- Chính phủ đảm nhận đầu tư những ngành, lĩnh vực thiết yếu mà khu vực tư nhân không muốn hoặc không thể làm nhưng như: hạ tầng; văn hóa, giáo dục…

3.2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Hàn Quốc thực hiện dựa theo mô hình "Nhà nước kiến tạo phát triển" của Nhật Bản, tuy nhiên có những bước đi vượt xa hơn so với Nhật Bản. Chính phủ có vai trò thúc đẩy phát triển các doanh nghiệp trong nước bằng các chính sách hỗ trợ, đặc biệt là các tập đoàn, công ty lớn trong các ngành công nghiệp nặng; hỗ trợ các công ty dưới nhiều hình thức như vay ưu đãi, thuế ưu đãi,… tạo điều kiện cho các công ty phát triển mạnh và gia nhập thị trường thế giới, đưa các tập đoạn lớn như Samsung, Hyundai, Daewoo,... trở thành đầu tàu trong việc thúc đẩy tăng trưởng, đưa nền kinh tế Hàn Quốc cất cánh. Hàn Quốc xác định chất lượng của thế chế và hoạt động thị trường là hai yếu tố quan trọng, có mối quan hệ chặt chẽ với nhau thúc đẩy phát triển kinh tế của một quốc gia. Do đó, chính sách của Hàn Quốc thực hiện đồng bộ vai trò của Chính phủ và thị trường, thực hiện cải cách hành chính bằng cách lập ra Ủy ban cải cách hành chính theo hướng dân chủ và phát triển nền kinh tế thị trường. Tập trung cải cách trong 4 ngành: tài chính, doanh nghiệp, lao động, khu vực công, nhằm phát huy tính kỷ luật và hiệu quả của nguyên tắc thị trường và lực lượng thị trường. Cùng với việc cải cách, tinh gọn bộ máy quản lý và hoàn thiện cơ chế vận hành của Nhà nước, Hàn Quốc còn tập trung xây dựng và trọng dụng đội ngũ cán bộ lãnh đạo và chuyên gia hoạch định chính sách. Mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển của Hàn Quốc đã đạt được nhiều thành công thông qua kết quả phát triển kinh tế như hiện nay (Pirie, 2007).

Ở Seoul, chính quyền đã xây dựng: (i) Đội lắng nghe tích cực chịu trách nhiệm lắng nghe trực tiếp ý kiến của người dân, đảm bảo cung cấp tin tức từ chính quyền đến người dân và ngược lại. (ii) Trung tâm truyền thông xã hội giữ vai trò tổng hợp và điều phối thông tin phản hồi của người dân thông qua gần 50 tài khoản dịch vụ mạng xã hội khác nhau, trong đó

có Twitter, Facebook. (iii) Diễn đàn Cheong-chek (được ghép từ hai từ tiếng Hàn là "lắng nghe" - "chính sách") được tổ chức ở Tòa thị chính thành phố trung bình mỗi tuần một lần, thời lượng khoảng 100 phút, được phát thanh rộng rãi trên trang Live Soeul, Twitter, Facebook của chính quyền thành phố. (iv) Văn phòng Thị trưởng di động hoạt động với hai hình thức: Văn phòng Thị trưởng di động cho các quận trong thành phố Seoul và cho các vấn đề được lựa chọn. Chương trình sử dụng hệ thống truyền thông đa kênh như Diễn đàn Cheong-chek xuyên suốt quá trình hoạt động, được phát thanh trực tiếp thông qua website "Văn phòng Thị trưởng di động trực tuyến" và được cập nhật trên các trang Twitter và Facebook. Sau khi kết thúc chương trình, một ủy ban mới gồm lãnh đạo các đơn vị trực thuộc thành phố và đại diện người dân sẽ được thành lập để thực thi các quyết định đã được thông qua (Trần Minh Hoa, 2017).

3.3. Kinh nghiệm của Đài Loan

Đài Loan đã thực hiện mô hình Nhà nước kiến tạo tư bản từ những năm 1960 đến suốt những năm 1980. Với sự thay đổi về thể chế chính trị, chuyển từ chế độ độc tài sang chế độc dân chủ hóa đã giúp Đài Loan có nhiều bước tiến trong phát triển kinh tế. Đài Loan có thể tận dụng lợi thế lao động rẻ của mình để sản xuất nhiều lao động hàng hóa ở giai đoạn đầu của sự phát triển kinh tế, và dần dần chuyển sang vốn và các sản phẩm thâm dụng tri thức khi chi phí lao động tăng. Thế giới thị trường vẫn cạnh tranh cao nhưng mở, cung cấp nhiều cơ hội cho các nhà sản xuất Đài Loan để nắm bắt. Việc chỉ định các ngành chiến lược là tối quan trọng ở đây. Đài Loan xác định phát triển công nghiệp hướng tới xuất khẩu, đặc biệt là ngành công nghiệp thiết bị điện tử. Từ những năm 1980, ngành máy tính và công nghiệp vi điện tử đã được mở rộng nhanh chóng, thúc đẩy xuất khẩu của Đài Loan và tạo đà cho sự tăng trưởng liên tục. Với các điều kiện thuận lợi về quyền tự chủ của nhà nước, sự đồng thuận phát triển và chính sách công nghiệp phù hợp với thị trường thế giới, Đài Loan đã đăng ký một kỷ lục tăng trưởng ấn tượng. Tuy nhiên, ngoài ngành công nghiệp điện tử, Đài Loan xác định ngành mũi nhọn là công nghệ sinh học nhưng bị thất bại. (Wu, 2007). Mặc dù, thực hiện mô hình Nhà nước kiện tạo nhưng Đài Loan không thành công, một phần là vì khu vực KTTN ở Đài Loan còn nhỏ, không có các đại công ty tư nhân như ở Nhật Bản và Hàn Quốc. Tính chủ động dẫn dắt được thể hiện chủ yếu ở vai trò thúc đẩy R&D và các doanh nghiệp nhà nước. (Chang, 2010).

3.4. Kinh nghiệm của Singapore

Singapore là một quốc gia phát triển nhanh và mạnh nền kinh tế. Nguyên nhân chính là việc thực hiện mô hình Nhà nước kiến tạo dựa theo mô hình thành công của Nhật Bản với nhiều hướng đi mới. Singapore cũng định hướng một Nhà nước có vai trò quan trọng trong điều hành nền kinh tế với một bộ máy tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả với khuôn khổ pháp luật cứng rắn. Cũng giống như Nhật Bản, Singapore thực hiện các cuộc cải cách hành chính với quy mô lớn, hợp lý hóa cơ cấu tổ chức hướng tới cung cấp dịch vụ chất lượng cao. Điển hình như: ISO 9000 trong bộ máy hành chính, cải cách triệt để các thủ tục hành chính; xây dựng chính phủ điện tử và đang bước sang giai đoạn phát triển công dân điện tử; cân bằng việc hợp tác công-tư và tư nhân hóa; thực hiện kiểm soát tham nhũng chặt chẽ và đặt lên hàng đầu. Chính quyền can thiệp vào nền kinh tế Singapore tập trung ba lĩnh vực - thị trường lao động, thuế và tài chính ưu đãi và doanh nghiệp nhà nước. Mặc dù, Singapore là một nền kinh tế doanh nghiệp tư nhân mạnh mẽ, nhưng sự can thiệp của Chính phủ vào ba lĩnh vực chiến lược này cho phép một thước đo đáng kể về vai trò của chính phủ đối với toàn bộ nền kinh tế. Các doanh nghiệp nhà nước cũng được quản lý chặt chẽ theo các nguyên tắc thị trường. Singapore là mô hình NNKTPT có nét khác biệt với sự kết hợp hiệu quả thương mại và đầu tư tự do với khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn. Hơn nữa, Sigapore thực hiện chiến lược phát triển công nghiệp hóa "rút ngắn" dựa vào vốn và các nguồn lực nước ngoài thông qua quá trình hội nhập quốc tế, thu hút các nhà đầu tư nước ngoài hoặc liên doanh, trong đó Mỹ và Nhật Bản là hai nước đầu tư lớn nhất. Tuy nhiên, ở đây có sự sự kết hợp hiệu quả với những giá trị truyền thống với các yếu tố văn hóa phương Tây. (Huff, 1995)

Singapore đã xây dựng được một Chính phủ kiến tạo mạnh. Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc điều tiết nền kinh tế nhưng không can thiệp vào các hoạt động cụ thể; đề cao tinh thần trách nhiệm của cả Nhà nước và doanh nghiệp, hạn chế đến mức tối đa nạn quan liêu, tham nhũng và lũng đoạn của tư bản nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước cũng được quản lý chặt chẽ theo các nguyên tắc thị trường. Singapore là mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển có nét khác biệt với sự kết hợp hiệu quả thương mại và đầu tư tự do với khu vực doanh nghiệp nhà nước lớn. Doanh nghiệp tư nhân là một trong những thành phần quan trọng trong phát triển của một quốc gia. Trong mô hình Nhà nước kiến tạo phát triển của Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore đã thực hiện thành công cũng thể hiện các chính sách phát

triển của các doanh nghiệp tư nhân. Các Chính phủ đều quan tâm định hướng phát triển khu vực tư nhân trong mối quan hệ chặt chẽ với vai trò của Chính phủ và các doanh nghiệp nhà nước. Các chính sách hỗ trợ phát triển đối với doanh nghiệp tư nhân được các quốc gia thực hiện thông qua các chính sách về tài chính và nguồn nhân lực.

Theo Wang (2016), đối với các nước đang phát triển, một trong những trở ngại lớn nhất đối với phát triển của doanh nghiệp tư nhân chính là tiếp cận nguồn vốn. Hơn nữa, vấn đề này được quan tâm giải quyết ở các nước có nền kinh tế phát triển như Nhật Bản, Hàn Quốc, Singapore,… Do đó, đây cũng là bài học để các nước đang phát triển có thể vận dụng và phát triển mô hình Nhà nước kiến tạo nhằm tháo gỡ được rào cản phát triển cho các doanh nghiệp tư nhân. Các biện pháp cải cách cũng đã được giới thiệu để tăng cường môi trường kinh doanh, bao gồm cơ chế giải quyết tranh chấp, cải thiện luật cạnh tranh, luật mới về tài chính vi mô, tài nguyên khoáng sản và cam kết về tài sản di động, mở cửa thị trường gas và điện cho những người mới tham gia, điều tiết các biện pháp nhằm giảm thiểu rủi ro tập trung nhất định trong hệ thống ngân hàng và cải cách lập pháp trong lĩnh vực phi ngân hàng. Ngoài ra, một số sáng kiến có gần đây đã được giới thiệu để cải thiện khả năng tiếp cận tài chính; cải tiến lớn đối với cơ sở hạ tầng, sẽ cung cấp cải thiện điều kiện đầu tư của khu vực tư nhân trong các ngành công nghiệp liên quan đến thương mại. (European Bank for Restructional Development, 2017).

4. Bài học kinh nghiệm và giải pháp về Nhà nước kiến tạo đối với việc phát triển kinh tế tư nhân ở Việt Nam

Xây dựng Nhà nước kiến tạo, Chính phủ liêm chính, hành động và phục vụ là tạo ra thể chế quản trị hiệu quả, một Chính phủ mạnh, một nền công vụ chuyên nghiệp, gọn nhẹ, minh bạch, luôn sáng tạo và lấy sự công hiến, phục vụ lợi ích quốc gia, dân tộc làm chính, một Chính phủ thân thiện. Để phát triển tốt kinh tế tư nhân, những bài học kinh nghiệm của một số quốc gia trong xây dựng Nhà nước kiến tạo phát triển và giải pháp phát triển kinh tế tư nhân ở Việt Nam có thể được rút ra như sau:

Thứ nhất, Nhà nước phải tích cực tạo môi trường kinh doanh thuận lợi thúc đẩy phát triển các doanh nghiệp tư nhân. Kinh nghiệm mô hình Nhà nước kiến tạo ở một số quốc gia cho thấy, Chính phủ phải kết nối và huy động được mọi nguồn lực, sức mạnh của khu vực tư nhân đặc biệt là các doanh nghiệp tư nhân. Đánh giá các doanh nghiệp về các

tiêu chí năng lực cạnh tranh cấp tỉnh cho thấy việc cải thiện môi trường kinh doanh cho các doanh nghiệp vẫn còn nhiều vấn đề bất cập như: thủ tục hành chính đã được cải thiện tuy nhiên doanh nghiệp vẫn mất nhiều thời gian để thực hiện; tiếp cận đất đai; tính minh bạch trong việc tiếp cận các văn bản pháp lý,… Do đó, để khu vực tư nhân có thể phát triển được cần tiếp tục cải cách hành chính, tạo môi trường kinh doanh thuận lợi cho các doanh nghiệp phát triển. Đồng thời, hoàn thiện cơ chế, chính sách khuyến khích, tạo thuận lợi phát triển mạnh KTTN; hoàn thiện chính sách hỗ trợ phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa, doanh nghiệp khởi nghiệp. Xem xét, rà soát đồng bộ quy định pháp luật liên quan đến đầu tư kinh doanh, tránh chồng chéo, gây khó khăn cho nhà đầu tư.

Thứ hai, tăng cường vai trò quản lý của nhà nước trên cơ sở hỗ trợ thị trường phát triển, coi trọng vai trò của nền kinh tế thị trường. Việt Nam hiện nay đang hoàn thiện nền kinh tế thị trường. Một số quy định pháp luật, cơ chế, chính sách còn chồng chéo, mâu thuẫn, thiếu ổn định, nhất quán; còn có biểu hiện lợi ích cục bộ, chưa tạo được bước đột phá trong huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực phát triển. Nhà nước cần thực hiện vai trò của mình để hỗ trợ hoàn thiện nền kinh tế thị trường. Nhà nước phải coi trọng vai trò của thị trường, xây dựng thể chế phù hợp để tạo điều kiện thuận lợi cho các thành phần kinh tế, nhất là KTTN tự do kinh doanh và phát triển. Đồng thời, Nhà nước chủ động can thiệp vào thị trường để phát huy các mặt tích cực, hạn chế tác động của các khuyết tật của thị trường. Chính phủ coi trọng công cụ kế hoạch hóa gián tiếp trong điều tiết, quản lý phát triển nền kinh tế quốc dân và hoạt động của các doanh nghiệp theo cơ chế thị trường. Nhà nước cần coi trọng khu vực KTTN và cơ chế thị trường, coi đây là động lực chính cho sự phát triển nhanh của nền kinh tế. Để thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển, nền kinh tế thị trường phát triển đầy đủ, nguyên tắc pháp quyền phải được thực hiện đầy đủ; mọi chủ thể phải tuân thủ pháp luật; Nhà nước quản lý xã hội theo pháp luật; văn hóa pháp luật phải được giữ vững; pháp luật phải bảo đảm công lý, tiến bộ, theo đó, pháp luật không được cứng nhắc, bất biến mà phải có sự điều chỉnh, hoàn thiện tương thích với yêu cầu phát triển, năng lực của chủ thể pháp luật và các quan hệ kinh tế - xã hội.

Thứ ba, chú trọng phát triển các ngành, lĩnh vực then chốt. Chính phủ thúc đẩy phát triển các ngành công và nông nghiệp then chốt, thúc đẩy phát triển kinh tế. Hỗ trợ phát triển các công ty chủ lực, mũi nhọn. Chú trọng giải quyết các khó khăn, vướng mắc đối với ngành

công nghiệp phụ trợ nhằm thúc đẩy các ngành công nghiệp nũi nhọn. Khi trình độ phát triển của đất nước đã đạt tới mức cơ bản hoàn thành công nghiệp hóa, nền kinh tế thị trường phát triển ở trình độ cao, trình độ dân chủ xã hội được nâng cao, thì Nhà nước sẽ giảm sự can thiệp trực tiếp vào phát triển kinh tế, vào thị trường; chuyển đổi mạnh các chức năng sang hướng điều tiết gián tiếp và quản lý phát triển sáng tạo. Nhà nước hỗ trợ kết hợp và liên kết có hiệu quả các nguồn vốn, nguồn lực trong nước với thu hút vốn đầu tư nước ngoài. Mở cửa nền kinh tế, hội nhập quốc tế phải chú ý bảo đảm tính bền vững cho tăng trưởng kinh tế. Chính phủ tập trung đầu tư cho những ngành công nghiệp then chốt, hỗ trợ phát triển các công ty chủ lực, mũi nhọn; đầu tư phát triển hạ tầng, văn hóa, giáo dục,… Đồng thời, bảo đảm sự phù hợp giữa tăng trưởng kinh tế với công bằng xã hội nhằm tạo điều kiện và động lực cho sự phát triển bền vững.

Thứ tư, tiếp tục chủ động thực hiện cải cách hệ thống chính trị đảm bảo tinh gọn, hiệu quả, hiệu lực. Đặc điểm mô hình Nhà nước kiến tạo của Nhật Bản thể hiện Nhà nước tinh gọn, hiệu quả và hiệu lực nhằm thúc đẩy phát triển kinh tế. Hoàn thiện thể chế chính trị mà trọng tâm là đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của tổ chức bộ máy và cán bộ. Do đó, Việt Nam cần tiếp tục rà soát, chủ động xây dựng pháp luật và thúc đẩy xã hội phát triển, trong đó nhà nước phải khuyến khích sự tham gia sâu rộng của các bên chịu tác động vào quá trình soạn thảo văn bản pháp luật. Tiếp tục thực hiện công tác cải cách thủ tục hành chính, rà soát văn bản pháp luật tránh chồng chéo. Bộ máy quản lý Nhà nước tinh gọn theo hướng thực hiện công tác quản lý hiệu quả.

Thứ năm, đẩy nhanh và mạnh chính phủ điện tử để minh bạch hóa thị trường, Chính phủ điện tử (e-Government) là tên gọi của một chính phủ mà mọi hoạt động của nhà nước được "điện tử hóa", "mạng hóa". Chính phủ điện tử được các quốc gia như Singapore hay Hàn Quốc thực hiện hiệu quả trong những năm gần đây. Chính phủ điện tử sẽ không đơn thuần là máy tính, mạng Internet; mà là sự đổi mới toàn diện các quan hệ (đặc biệt là quan hệ giữa chính quyền và doanh nghiệp), các nguồn lực, các quy trình, phương thức hoạt động và bản thân nội dung các hoạt động của chính quyền trung ương và địa phương, và ngay cả các quan niệm về các hoạt động đó. Chính phủ điện tử sẽ ứng dụng công nghệ thông tin và truyền thông (ICT) để các cơ quan của Chính quyền từ trung ương và địa phương đổi mới, làm việc có hiệu lực, hiệu quả và minh bạch hơn; cung cấp thông tin, dịch vụ tốt hơn

cho doanh nghiệp và các tổ chức. Như vậy, chính phủ sẽ gần và thuận lợi hơn với các doanh nghiệp, bằng các kỹ thuật và công nghệ tiên tiến, hiện đại. Mọi quan hệ giữa chính phủ và doanh nghiệp bảo đảm tính minh bạch, công khai, thuận tiện, bảo đảm sự kiểm soát và giám sát lẫn nhau giữa doanh nghiệp với chính phủ; một chính phủ của dân, vì dân và vì sự phồn thịnh của đất nước trong một môi trường toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế.

Thứ sáu, chú trọng phát triển đào tạo nguồn nhân lực có trình độ cao. Kinh nghiệm các quốc gia khác cho thấy, đội ngũ cán bộ, công chức và quản lý doanh nghiệp có phẩm chất, năng lực và tính chuyên nghiệp cao. Chính sách trọng dụng nhân tài được quan tâm trong việc tuyển dụng, bố trí vào các vị trí quan trọng trong quản lý Nhà nước. Chính phủ cần coi trọng đào tạo nguồn nhân lực chất lượng cao, trong đó có đội ngũ cán bộ, công chức, chuyên gia khoa học - công nghệ, công nhân lành nghề, doanh nhân giỏi. Bên cạnh đó, Nhà nước ưu tiên thiết lập môi trường kinh tế vĩ mô ổn định; Nhà nước tập trung vào xây dựng các thể chế kinh tế hiệu quả, hạ tầng kinh tế - xã hội, thúc đẩy lan tỏa tri thức. Cùng với đó, hệ thống quyền tài sản phải được bảo hộ, trong đó quyền sở hữu tư nhân đối với tài sản hợp pháp phải được công nhận và bảo hộ đầy đủ.

Tóm lại, cải thiện môi trường, thủ tục hành chính, nâng cao sự hài lòng của các doanh nghiệp về dịch vụ công,… là những vấn đề của nhà nước kiến tạo giúp cho KTTN phát triển. Với vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy phát triển kinh tế, doanh nghiệp tư nhân đang từng bước phát triển trên cơ sở hỗ trợ của Chính phủ kiến tạo. Kinh nghiệm của các nước trên thế giới như Nhật Bản, Hàn Quốc, Sigapore,… có thể giúp Việt Nam có những bước đột phá trong việc xây dựng Chính phủ kiến tạo, Chính phủ liêm chính nhằm thúc đẩy phát triển KTTN.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII (2017), Nghị quyết số 10-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về phát triển KTTN trở thành một động lực quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, truy cập ngày 30.9.2018, từ https://thuvienphapluat.vn/tintuc/vn/thoi-su-phap-luat/chinh-sach-moi/16850/nghi-quyet-trung-uong-5-ve-phat-trien-kinh-te-tu-nhan.

2. Chang, H. J. (2010). How to'do'a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges, 82-96.
3. Chính phủ (2017, Nghị quyết số 98/NQ-CP ngày 3/10/2017 về Chương trình hành động thực hiện Nghị quyết số 10/NQ-TW của Ban Chấp hành Trung ương Đảng.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (1990-2016), Văn kiện các Đại hội lần thứ VI, X và XII. Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia.
5. Đinh Minh Tuấn và Phạm Thế Anh (2016), Từ nhà nước điều hành sang chính phủ kiến tạo phát triển, Nxb. Tri thức, Hà Nội
6. European Bank for Restructional Development. (2017). Egypt Private Sector Diagnostic
7. Hà Thị Minh Hiền, Nguyễn Thanh Toán (2017), Giải pháp thúc đẩy phát triển kinh tế tư nhân ở Việt Nam hiện nay, tạp chí Kinh tế Châu Á – Thái Bình Dương, 6/2017, trang 66-68.
8. Ngô Thị Ngọc (2018), KTTN – yếu tố nòng cốt cho tăng trưởng kinh tế Việt Nam?, Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Kinh tế Việt Nam năm 2017 và triển vọng năm 2018 với chủ đề tháo gỡ rào cản đối với sự phát triển doanh nghiệp, Hà nội, 2018.
9. Nguyễn Hồng Sơn (2017), Phát triển khu vực KTTN ở Việt Nam: những rào cản và giải pháp khắc phục, bài viết được thực hiện dựa một Đề án: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về đổi mới cơ chế, chính sách khuyến khích và tạo điều kiện phát triển KTTN, do Hội đồng Lý luận Trung ương đặt hàng và Nhóm nghiên cứu của trường ĐH Kinh tế - ĐH Quốc Gia Hà Nội thực hiện vào tháng 3/2017.
10. Nguyễn Kế Tuấn (2018), Phát huy vai trò động lực quan trọng của KTTN trong công cuộc phát triển kinh tế xã hội, Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Kinh tế Việt Nam năm 2017 và triển vọng năm 2018 với chủ đề tháo gỡ rào cản đối với sự phát triển doanh nghiệp, Hà nội, 2018.
11. Nguyễn Ngọc Sơn (2016), Động lực để Việt Nam vượt qua bẫy thu nhập trung bình, kỷ yếu hội thảo quốc gia: động lực phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2016-2020 và tầm nhìn đến năm 2035, Hà Nội, 2016.
12. Nguyễn Thị Liên Hương (2018), KTTN đối với tăng trưởng kinh tế giai đoạn 2015-2017, Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Kinh tế Việt Nam năm 2017 và triển vọng năm 2018 với chủ đề tháo gỡ rào cản đối với sự phát triển doanh nghiệp, Hà Nội.
13. Nguyễn Văn Thắng (2016), Khu vực KTTN – động lực quan trọng của quá trình thực hiện "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh", kỷ yếu hội thảo quốc gia:

động lực phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2016-2020 và tầm nhìn đến năm 2035, Hà Nội.

14. OECD (1995). Participatory Development and Good Governance. The Organization of Economic Cooperation and Development.
15. Trần Kim Chung (2017), Vai trò của khu vực KTTN trong mô hình phát triển kinh tế Việt Nam giai đoạn 2016 -2020 và tầm nhìn 2035, tạp chí Quản lý kinh tế số 80, trang 4-13.
16. Trần Kim Chung, Tô Ngọc Phan (2018), Vai trò động lực của KTTN trong phát triển kinh tế Việt Nam, truy cập tại http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-kinh-doanh/tai-chinh-doanh-nghiep/vai-tro-dong-luc-cua-kinh-te-tu-nhan-trong-phat-trien-kinh-te-viet-nam-134872.html ngày 30/9/2018.
17. UNDP (1997). Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development's Program.
18. Wang, Y. (2016). What are the biggest obstacles to growth of SMEs in developing countries? e An empirical evidence from an enterprise survey. Borsa Istanbul Review, 16(3), 167-176.
19. World Bank. (1992). Governance and development. World Bank.
20. World Bank. (1997). The state in a changing world. World Bank.
21. World Bank. (2000). Reforming Public Institutions and Strengthening Governance.

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ HOẠCH ĐỊNH CHÍNH SÁCH TÀI KHÓA TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG: BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

TS. Đinh Lâm Tấn, Phó Viện trưởng
PGS. TS. Nguyễn Thị Nguyệt
Viện Chiến lược phát triển, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Tóm tắt

Điều hành chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường đòi hỏi cả tính kỷ luật và sự linh hoạt, cùng phối hợp nhịp nhàng với chính sách tiền tệ. Kinh nghiệm điều hành chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường của Nhật Bản và Chi lê rút ra một số bài học có giá trị cho Việt Nam, một nước đang phát triển, quy mô nền kinh tế còn nhỏ nhưng mức độ hội nhập quốc tế lớn, dễ chịu tác động của khủng hoảng và biến động toàn cầu. Đó là nên duy trì thâm hụt tài khóa ở mức hợp lý và ổn định kinh tế vĩ mô. Thứ hai Việt Nam cần thiết lập và thực hiện nghiêm kỷ luật tài khóa. Cuối cùng cần có sự phối hợp hài hòa giữa chính sách tài khóa và tiền tệ.

Từ khóa: *Chính sách tài khóa, kinh nghiệm, kinh tế thị trường, nợ công, thâm hụt*

1. Giới thiệu

Kinh tế thị trường là nền kinh tế tuân theo các quy luật của thị trường. Việc định giá hàng hóa và phân bổ các nguồn lực của nền kinh tế, về cơ bản, được tiến hành theo quy luật cung - cầu. Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay có đặc trưng như sau:

- Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa mà nước ta xây dựng là nền kinh tế vận hành đầy đủ, đồng bộ theo các quy luật của kinh tế thị trường, đồng thời bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với từng giai đoạn phát triển của đất nước; là nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập quốc tế; có sự quản lý của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo, nhằm mục tiêu "dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh".

- Tính hiện đại và hội nhập quốc tế của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ

nghĩa ở nước ta thể hiện ở chỗ kế thừa có chọn lọc những thành tựu phát triển kinh tế thị trường của nhân loại, kinh nghiệm tổng kết từ thực tiễn hơn 30 năm đổi mới; có hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách và các yếu tố thị trường, các loại thị trường đầy đủ, đồng bộ, vận hành thông suốt, gắn kết chặt chẽ với các nền kinh tế trên thế giới; vai trò, chức năng của Nhà nước và thị trường được xác định và thực hiện phù hợp với thông lệ, nguyên tắc, chuẩn mực quốc tế phổ biến. Định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế được nhất quán xác lập và tăng cường thông qua sự lãnh đạo của Đảng và sự quản lý của Nhà nước, lấy con người làm trung tâm, vì mọi người và do con người; phát huy đầy đủ vai trò làm chủ của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội ngay trong từng bước và từng chính sách phát triển.

Nền kinh tế thị trường nào cũng tuân theo quy luật của thị trường hàm chứa những khuyết tật của nó, do đó không thể thiếu vai trò của nhà nước để giải quyết các vấn đề này. Một trong những công cụ mà các chính phủ sử dụng để khắc phục thất bại của thị trường là chính sách tài khóa. Chính sách tài khóa có một số vai trò cơ bản. *Thứ nhất*, chính sách tài khóa trên lý thuyết là một công cụ nhằm khắc phục thất bại của thị trường, phân bổ có hiệu quả các nguồn lực trong nền kinh tế thông qua thực thi chính sách chi tiêu của chính phủ và thu ngân sách. *Thứ hai,* chính sách tài khóa có chức năng như một công cụ phân phối và tái phân phối tổng sản phẩm quốc dân. *Thứ ba,* chính sách tài khóa hướng tới mục tiêu tăng trưởng và định hướng phát triển. *Thứ tư,* chính sách tài khóa có thể được áp dụng nhằm ổn định kinh tế vĩ mô.

Điều hành chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường vừa nhằm khắc phục thất bại của thị trường, vừa đạt được mục tiêu chính sách đòi hỏi cả tính kỷ luật và sự linh hoạt, cùng phối hợp nhịp nhàng với các chính sách khác, đặc biệt là chính sách tiền tệ. Do đó nghiên cứu này phân tích về trường hợp của Nhật Bản và Chi lê, là những quốc gia có một số điểm tương đồng với Việt Nam cùng sắc thái điển hình trong điều hành chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường phát triển, nhằm rút ra những bài học ý nghĩa cho Việt Nam tham khảo trong thời gian tới.

2. Chính sách tài khóa của một số nước trên thế giới trong nền kinh tế thị trường

2.1. Chính sách tài khóa của Nhật Bản

Nhật Bản cũng là một nước Châu Á, xong là nền kinh tế lớn thứ ba trên thế giới, và đặc biệt có một nền kinh tế thị trường phát triển, là trường hợp đáng để Việt Nam học hỏi. Tuy nhiên vì Nhật Bản có nền kinh tế thị trường phát triển và độ mở cao nên nhìn chung chịu ảnh hưởng rõ rệt từ các cuộc khủng hoảng từ bên ngoài. Kể từ năm 1997, khi khủng hoảng tài chính, nền kinh tế "bong bóng" vỡ, chính phủ Nhật Bản đã nỗ lực kéo nền kinh tế ra khỏi trạng thái đình đốn bằng việc tăng chi tiêu công và các gói kích thích kinh tế, gánh nặng nợ công bắt đầu từ thời điểm này [1]. Trong giai đoạn từ năm 2011 đến nay, ngoài việc tập trung khắc phục những ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu từ năm 2008, chính phủ Nhật Bản còn phải khắc phục hậu quả của thảm họa động đất và sóng thần xảy ra vào tháng 3-2011 khiến tình trạng nợ công của nước này càng trầm trọng hơn [2].

Trong bối cảnh đó, mục tiêu ổn định kinh tế, thúc đẩy tăng trưởng và giảm tỷ lệ nợ công ở Nhật Bản cùng một lúc đã không đạt được. Có một nghịch lý là, trong khi nợ công của Nhật Bản liên tục gia tăng thì lãi suất luôn duy trì ở mức thấp, chỉ xoay quanh biên độ -0,1% đến 0,1% (Bảng 1). Điều này phản ánh một thực trạng là nguồn tiết kiệm trong nước của Nhật Bản là rất lớn.

Bảng 1: Một số chỉ tiêu vĩ mô của Nhật Bản

Chỉ tiêu	2013	2014	2015	2016	2017
Tốc độ tăng trưởng GDP (%)	2	0.4	1.4	1	1.7
Tỷ lệ thất nghiệp (%)	4	3.6	3.4	3.1	2.8
Cân bằng ngân sách (% GDP)	-7.7	-5.7	-4.3	-5	-
Nợ công (% GDP)	232	236	231	236	-
Lạm phát (CPI)	0.4	2.8	0.8	-0.1	0.5
Lãi suất (%)	0.1	0.1	0.1	-0.1	-0.1

Nguồn: https://www.focus-economics.com/

Tình trạng nợ công cao của Nhật Bản một phần phải khắc phục thảm họa thiên tai, nhưng chủ yếu vẫn là do kết quả của việc chính phủ Nhật Bản liên tục tung ra các gói kích thích nhằm kéo nền kinh tế ra khỏi tình trạng trì trệ trong suốt hai thập kỷ qua. Nếu khủng hoảng tài chính - tiền tệ châu Á năm 1997 hay khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 đều có tính chất chu kỳ thì tăng chi tiêu công là giải pháp truyền thống của Nhật Bản để đối phó với các

cuộc khủng hoảng có tính chu kỳ này. Điểm tích cực hạn chế rủi ro cho trạng thái nợ công của Nhật Bản hiện nay là 95% tổng số nợ là do các nhà đầu tư trong nước nên giảm thiểu sự phụ thuộc vào thị trường và đầu tư quốc tế, và hệ số ICOR của Nhật Bản chỉ khoảng 3,0 nên khả năng trả nợ là khả quan. Thêm vào đó, Nhật Bản có lượng dự trữ ngoại hối lớn[44] và tỷ lệ tiết kiệm của hộ dân cư cao nên khả năng xảy ra khủng hoảng nợ công trong ngắn hạn nhìn chung là khá thấp.

Một nguyên nhân khác dẫn đến nợ công cao của Nhật Bản là chi phí an sinh và phúc lợi xã hội ở Nhật Bản khá cao, khoản chi lớn cho lương hưu và các dịch vụ chăm sóc y tế cho người già của đất nước với dân số trên 65 tuổi chiếm tỷ lệ ¼ [3]. Trong năm tài khóa 2013-2014, tổng chi phí an sinh xã hội của Nhật Bản chiếm tỷ lệ lớn nhất trong chi ngân sách chính phủ. Giải pháp của Nhật Bản nhằm bảo đảm hệ thống an sinh và phúc lợi xã hội là phát hành trái phiếu chính phủ, nhưng việc này sẽ làm nợ công của Nhật Bản càng tăng cao. Theo kế hoạch, Nhật Bản đã huy động 46% ngân sách thông qua phát hành công trái trong năm tài khóa 2013. Thực trạng này cho thấy, nợ công gia tăng càng khiến cho mục tiêu thúc đẩy tăng trưởng trở nên khó khăn hơn [4].

Công cụ tài khóa Nhật Ban sử dụng nhằm khắc phục vấn đề trên là tăng thuế tiêu dùng, tăng từ 5% lên 8% năm 2014[45], và cứ mỗi lần tăng thuế suất tiêu dùng khiến kinh tế Nhật rơi vào suy thoái, tốc độ tăng trưởng của Nhật Bản ở mức rất thấp trong giai đoạn, 0.4% năm 2014 (Bảng 1). Người dân càng thắt chặt hầu bao, quý IV/2015, tiêu dùng tư nhân, vốn chiếm tới 60% GDP Nhật Bản, đã giảm 0,8%, tình trạng giảm phát kéo dài trở nên trầm trọng hơn ở mức 0,8% năm 2015. Nhật Bản sử dụng tiếp tục sử dụng chính sách tài khóa nới lỏng năm 2016, khuyến khích sản xuất kinh doanh bằng giảm thuế suất thu nhập doanh nghiệp năm 2016 giảm từ trên 32% xuống 29,9%[46]. Tuy nhiên đến 2019, Nhật Bản phải đối mặt với thách thức của xuất khẩu suy giảm của Nhật Bản lại giảm do nhu cầu giảm đối với các linh kiện sử dụng trong điện thoại thông minh, hàng xuất khẩu kém hấp dẫn do đồng yên tăng mạnh, cùng

[44] Quý 1/2018, Trung Quốc, Nhật Bản và Thụy Sĩ là 3 quốc gia có nguồn dự trữ ngoại hối lớn nhất thế giới, lần lượt là 3.162 tỷ USD, 1.205 tỷ USD và 785,7 tỷ USD ((IMF).

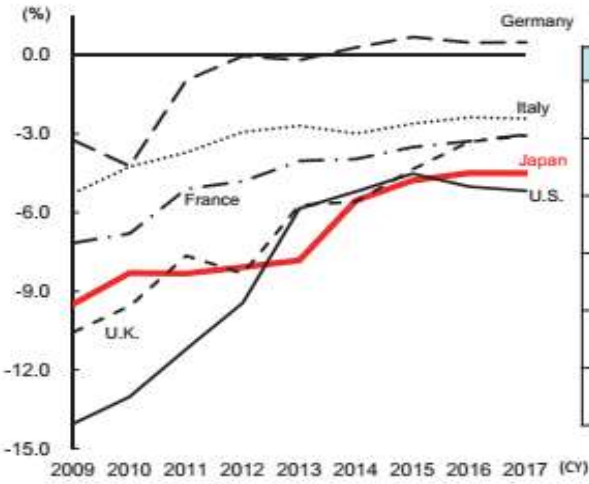
[45] 3% năm 1989-1996, 5% năm 1997-2013, dự kiến tăng 8% năm 2019

[46] Theo ước tính của Bộ Tài chính Nhật Bản, mức thuế thu nhập doanh nghiệp của nước này hiện đang ở mức cao thứ hai trong nhóm các nước G7, chỉ kém mức 40% của Mỹ, cao hơn nhiều so với mức 24,2% của nước láng giềng Hàn Quốc và 29,6% tại Đức là nền kinh tế lớn nhất châu Âu.

với nguy cơ giảm phát ngày càng trầm trọng do thuế tiêu dùng tăng cao.

Kết quả cho thấy, tăng chi tiêu chính phủ và thuế suất thấp đã không tạo ra tăng trưởng cao và ổn định, thâm hụt ngân sách cao đặc biệt so với các nước trong OECD (Hình 1), điều này có thể một phần do các công cụ tài khóa mở rộng kết hợp với công cụ chính sách tiền tệ nới lỏng chưa phù hợp. Kinh tế Nhật Bản gặp vấn đề lớn về giảm phát kéo dài, nên với nỗ lực kéo lạm phát tăng (mục tiêu là 2% vào năm 2020) đã sử dụng chính sách nới lỏng chính sách tiền tệ thông qua duy trì lãi suất thấp [5]. Lãi suất cơ bản của Nhật Bản chỉ xoay quanh mức -0,1% đến 0,1% và ổn định trong thời gian dài, hiện là lãi suất âm với khoản tiền gửi tại các định chế tài chính, và lãi suất 0% đối với trái phiếu chính phủ kỳ hạn 10 năm. Mục tiêu của chính sách lãi suất thấp là tạo nguồn vốn rẻ cho đầu tư và các hoạt động sản xuất kinh doanh và gia tăng nhu cầu tiêu dùng của người dân. Tuy nhiên, lãi suất thấp và giảm phát lại khiến người dân muốn nắm giữ tiền mặt hơn là đầu tư vào trái phiếu hay các công cụ đầu tư khác. Chính điều này đã làm chính sách nới lỏng tiền tệ không đạt được hiệu quả mong muốn.

Hình 1: Cán cân ngân sách của Nhật Bản so với các nước OECD



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Germany	-3.2	-4.2	-1.0	-0.0	-0.2	0.3	0.7	0.5	0.5
Italy	-5.3	-4.2	-3.7	-2.9	-2.7	-3.0	-2.6	-2.4	-2.4
France	-7.2	-6.8	-5.1	-4.8	-4.0	-4.0	-3.5	-3.3	-3.0
U.K.	-10.6	-9.6	-7.7	-8.3	-5.7	-5.6	-4.3	-3.3	-3.1
Japan	-9.5	-8.3	-8.3	-8.1	-7.8	-5.5	-4.8	-4.5	-4.5
U.S.	-14.1	-13.0	-11.2	-9.4	-5.9	-5.2	-4.5	-5.0	-5.2

Nguồn: OECD "Economic Outlook 100" (11/2016)

Bên cạnh đó, ngoài việc thúc đẩy tăng trưởng thông qua các gói kích thích, chính phủ Nhật Bản còn thông qua chính sách thuế, tuy nhiên việc tăng, giảm các thuế suất khác nhau nên được thực hiện hài hòa hơn. Cụ thể việc tăng thuế tiêu dùng là phù hợp (thuế tiêu dùng của Nhật Bản là 5%, thấp hơn nhiều so với mức 20% của các nước châu Â) đặc biệt trong bối cảnh thâm hụt và nợ công tăng cao, để tránh tình trạng suy thoái và giảm phát trầm trọng nên

được thực hiện từ từ có lộ trình hơn là tăng đột ngột với mức chênh lệch cao như thời gian qua.

Từ thực tế thực thi chính sách tài khóa của Nhật Bản như phân tích ở trên, chúng ta nhận thấy để tình trạng nợ công bớt trầm trọng và xa hơn nữa là đạt mục tiêu tăng trưởng kinh tế, Nhật Bản nên có một kế hoạch bình ổn tài khóa cả trong ngắn hạn và trung hạn tương ứng với các chu kỳ kinh tế với trọng tâm là làm giảm tỷ lệ nợ công. Nhật Bản có thể cắt giảm chi tiêu công tương tự như Canađa thông qua việc tinh giản hệ thống công quyền hay tăng tuổi nghỉ hưu, tuổi hưởng trợ cấp, giảm các khoản trợ cấp xã hội không cần thiết. Ngoài ra, có thể tăng nguồn thu cho ngân sách thông qua tăng thuế suất, cải thiện hiệu quả đầu tư công, tăng các chi phí bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội. Kết quả từ một cuộc điều tra chỉ ra rằng, có tới 70% người dân Nhật Bản sẵn sàng nộp nhiều thuế hơn để giúp nền kinh tế tăng trưởng trở lại.

Bài học rút ra từ chính sách tài khóa thiếu hiệu quả của Nhật Bản là khi nền kinh tế rơi vào tình trạng đình đốn, để có thể gia tăng tổng cầu của nền kinh tế, cần phải đặt ra những mục tiêu cụ thể cho từng giai đoạn. Việc thiết lập một cơ quan độc lập chuyên đánh giá hiệu quả của chính sách tài khóa mở rộng hay chính sách tài khóa thắt chặt trong điều hành kinh tế là rất cần thiết. Khi nợ công tăng lên liên tục, các giải pháp nhằm cắt giảm chi tiêu công và tăng nguồn thu cho ngân sách có thể là yếu tố then chốt để ổn định trạng thái nợ chính phủ trong dài hạn.

2.2. Trường hợp Chi lê

Chi lê cũng là một quốc gia có nền kinh tế thị trường phát triển, lại là trường hợp điển hình về thành công trong điều hành chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường, có nhiều kinh nghiệm để Việt Nam tham khảo. Nhờ sử dụng chính sách tài khóa thành công đã giúp Chi lê vượt qua khủng hoảng kinh tế mà nguyên do chủ yếu nước này đã thiết lập nguyên tắc quản lý công cụ tài khóa từ năm 2000 đặt tiêu chí ổn định và bền vững lên hàng đầu [6].

Quy tắc tài khóa của Chilê dựa trên ước tính về xu hướng sản lượng đầu ra của nền kinh tế do các chuyên gia trong lĩnh vực này thực hiện. Quy tắc này yêu cầu chính phủ phải xác định một mục tiêu cho trạng thái ngân sách, và ban đầu mục tiêu này được đưa ra là mức thặng dư 1% GDP, bắt đầu thực hiện từ năm 2001. Đến năm 2007, mục tiêu được giảm xuống mức thặng dư 0,5% GDP và vào năm 2009 là 0%. Quy tắc của Chilê có thể áp dụng hữu ích ở

nhiều nơi, đặc biệt là cho các nước có nền kinh tế dựa nhiều vào xuất khẩu [7].

Tại thời điểm 2000, nguyên tắc tài khóa của Chilê mang tính điển hình trên thế giới. Trong nền kinh tế thị trường theo quy luật cung cầu nhiều biến động khó lường, đặc biệt ảnh hưởng mạnh mẽ từ thị trường thế giới do Chi lê là quốc gia coi xuất khẩu là động lực tăng trưởng, thì một trong những điều kiện tiên quyết để chính phủ Chilê có thể chủ động thực hiện các chính sách tài khóa là do Chi lê chủ động được nguồn tài chính vì trên thực tế chính phủ Chilê là tổ chức cho vay chứ không phải đi vay. Với tác động tương hỗ, với quy tắc tài khóa thặng dư (sau này là không âm), Chilê duy trì được ngân sách bền vững, tổng tài sản của chính phủ Chilê vào khoảng 17,6% tính trên GDP, cao hơn nhiều so với tỷ lệ 9,3% nợ trong nước và nước ngoài tính trên GDP. Do đó khi tổng cầu của nền kinh tế bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu những năm 2008-2009, Chi lê thực hiện chính sách tài khóa chủ động mà không phải chịu rủi ro tài khóa đáng kể.

Có thể nói chính sách tài khóa của Chi lê tìm cách giảm thiểu sự phụ thuộc vào thị trường nhưng lại bằng cách dựa vào thị trường thông qua tín hiệu giá đồng nguyên liệu. Chính phủ Chilê đã thực thi các công cụ chính sách tài khóa hướng tập trung vào bảo đảm chi tiêu chính phủ không bị ảnh hưởng bởi các cú sốc về nguồn thu. Kỳ vọng về tăng trưởng GDP và giá đồng nguyên liệu sẽ được dùng để đưa ra các giới hạn cho chi tiêu của chính phủ. Nguồn thu ngân sách của Chilê biến động theo triển vọng tăng trưởng GDP và giá đồng nguyên liệu. Trong khi GDP có mức biến động vừa phải, giảm từ mức tăng trưởng bình quân 3,5% những năm của thập kỷ 1990 xuống mức bình quân 2,2% những năm của thập kỷ 2000, thì giá đồng nguyên liệu biến động khá mạnh, tăng 5,5 lần trong cùng thời kỳ.

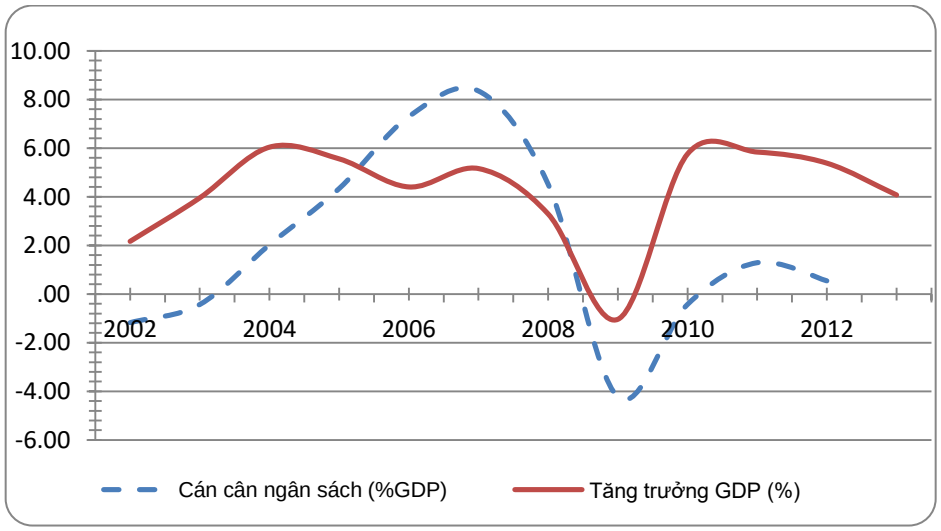
Có thể nói kinh tế Chi lê phát triển dựa trên mối quan hệ hài hòa giữa nhà nước và thị trường. Chính sách tài khóa của Chi lê được vận hành trên cơ sở thể chế đầy đủ và chặt chẽ- bàn tay của nhà nước. Ngoài nguyên tắc tài khóa, năm 2006 Chilê đã ban hành Luật trách nhiệm tài khóa và đến năm 2010 nước này thành lập một Ủy ban độc lập, chịu trách nhiệm đánh giá hiệu quả các khuôn khổ tài khóa, cơ quan này đã đề xuất các giải pháp cải cách vào năm 2011.

Nhà nước đã dựa vào thị trường để điều hành chính sách vĩ mô. Chính sách tài khóa của Chi lê phát huy được tác dụng của công cụ ổn định tự động thông qua chi tiêu. Nhờ đó chi tiêu chính phủ của Chilê ít nhạy cảm với các chu kỳ kinh tế, chẳng hạn như trợ cấp thất nghiệp hay

chi cho các chương trình tạo lập việc làm của chính phủ [8]. Trọng tâm trong các nguyên tắc tài khóa của Chilê là "cân bằng điều chỉnh theo chu kỳ" (CAB) được xác định bởi chênh lệch giữa chi tiêu chính phủ và nguồn thu ước tính, ban đầu được giới hạn ở mức 1% GDP. Chi lê duy trì CAB ở mức 1% GDP trong bảy năm liền sau khi thực hiện các nguyên tắc tài khóa. Do ảnh hưởng của khủng hoảng tài chính toàn cầu, CAB theo phương pháp tính toán mới đã giảm xuống còn 0,5% vào năm 2008 và 0% vào năm 2009. Còn nếu sử dụng các nguyên tắc tính toán trong bảy năm đầu thì CAB của năm 2008 sẽ là -0,6% và năm 2009 là -3%. Nhằm từng bước khắc phục mức âm lớn của CBA trong năm 2009 Năm 2010, chính quyền mới của Chilê áp dụng một khuôn khổ chính sách tài khóa trung hạn. Kết quả là đến năm 2010, CAB chỉ còn -2%; năm 2011 là -1,8%; năm 2014 là -1%.

Hình 2: Tốc độ tăng trưởng và cán cân ngân sách của Chilê giai đoạn 2002-2013

Đơn vị: % GDP



Nguồn: World Bank (2015).

Sự điều hành chính sách tài khoá của chính phủ Chilê thông qua nguyên tắc quản lý cấu trúc ngân sách 1% đã giúp xây dựng và duy trì một nền tài khoá lành mạnh. Trong những năm tăng trưởng cao (2003-2007), cán cân ngân sách của Chilê vẫn luôn đạt mức thặng dư, thậm chí đạt 8,4% GDP năm 2007 (Hình 1). Do tài khoá lành mạnh đã giúp chính phủ Chilê chủ động thực hiện các công cụ tài khóa ngược chiều chu kỳ kinh tế ngăn chặn suy giảm

tổng cầu. Năm 2009, sau khi xảy ra khủng hoảng tài chính toàn cầu, ngân sách của Chilê chỉ bị thâm hụt khoảng 4,2% GDP, đến năm 2011, cán cân ngân sách nhanh chóng phục hồi lại mức thặng dư, đạt 1,3% GDP. Chính sách tài khoá của Chilê đã đóng vai trò quan trọng trong việc ngăn cản tính cùng chiều chu kỳ kinh tế của tài khoá, góp phần ổn định chu kỳ kinh tế.

Bên cạnh đó, Chile điều hành chính sách tài khóa khá nhịp nhàng với chính sách tiền tệ. Khi tăng trưởng có dấu hiệu suy giảm, chính sách tiền tệ có phản ứng kịp thời nhằm tạo sự kích thích phù hợp đẩy nhịp tăng trưởng kịp tăng trở lại trong khi những phản ứng chính sách tài khóa đủ thời gian phát huy tác dụng. Tháng 5/2017 chính sách tiền tệ của Chi-lê đã có động thái nới lỏng với việc giảm lãi suất từ mức 2,75% xuống 2,5% nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế sau một số chỉ tiêu không tích cực trong quý 1 như xuất khẩu khoáng sản giảm. Động thái này đã được thực hiện trước đó, lãi suất của nước này đã được điều chỉnh giảm vào các ngày 13/4, 16/3 và 19/1/2017. Đồng thời, Chi lê giảm chi tiêu công (4,7% trong năm 2017 và 3,3% vào năm 2018) - có tác dụng thu hẹp thâm hụt ngân sách từ 2,8% GDP năm 2017 xuống còn 1,9% năm 2018. Cắt giảm chi tiêu công được tập trung vào chi tiêu thường xuyên (tăng 6,3% trong năm 2017 và 3,0% trong năm 2018), đanh cho chi tiêu vốn tăng trở lại từ 3,1% co lại trong năm 2017 đến 4,8% tăng trưởng tích cực trong năm 2018.

Nhìn chung, nền kinh tế thị trường ở Chi lê có độ mở cao, thuế nhập khẩu thấp, xuất khẩu được coi là động lực tăng trưởng chủ yếu, do đó dễ bị ảnh hưởng từ các cú sốc bên ngoài. Tuy nhiên nhờ vừa kiên trì với kỷ luật tài khóa, và phối hợp nhịp nhàng với chính sách tiền tệ, Chi lê đã duy trì được ổn định tài khóa, phát triển nhìn chung bền vững. Hiện nay chính sách tài khóa và tiền tệ định hướng thúc đẩy tăng trưởng kinh tế vừa phải, đảm bảo ổn định tài khóa và tiền tệ. Chính sách tài khóa sẽ tập trung vào gộp và tiết giảm các tài khoản chi tiêu công, kết quả là giảm thâm hụt ngân sách từ 1,9% trong 2018 đến 1,7% trong năm 2019. Trong khi đó các nhà hoạch định chính sách tiền tệ dự kiến sẽ áp dụng chủ trương ít mở rộng hơn nhằm đạt được tỷ lệ chính sách tiền tệ trung lập (4% đến 4,5%) vào năm 2020.

Tóm lại, Chilê đã rất thành công trong việc thực thi chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường cố hữu nhiều biến động. Chi lê đã tạo ra một nền tài khóa bền vững, giảm thiểu

những sai lệch về sử dụng chính sách tài khóa cùng chiều chu kỳ khi kinh tế chịu tác động của khủng hoảng, giúp ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy vậy, các nguyên tắc tài khóa của Chilê chưa có điều khoản linh hoạt, tức là các trường hợp ngoại lệ được phép thực thi các biện pháp tài khóa vượt ra ngoài những giới hạn cho phép trong khuôn khổ giới hạn của chỉ số CBA. Do đó, bất cứ quốc gia nào muốn áp dụng kinh nghiệm của Chilê vào nền tài khóa của nước mình cần có những điều chỉnh tương ứng và thiết lập các nguyên tắc cho phép vượt các giới hạn an toàn trong những hoàn cảnh cụ thể và có thể dự báo [9].

3. Bài học kinh nghiệm về điều hành chính sách tài khóa trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam

Đối với Việt Nam, một nước đang phát triển, quy mô nền kinh tế còn nhỏ nhưng mức độ hội nhập vào kinh tế khu vực và quốc tế trong 10 năm trở lại đây lại rất lớn. Do vậy, Việt Nam ít nhiều cũng chịu tác động của khủng hoảng và biến động toàn cầu. Các công cụ chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ đã được thực hiện, mang lại những hiệu quả tích cực và đang dần đưa nền kinh tế vào chu kỳ mới – chu kỳ tăng trưởng thấp hơn nhưng ổn định hơn trong trung hạn. Từ thực trạng thực thi chính sách tài khóa ở các nước trên, Việt Nam có thể rút ra những bài học kinh nghiệm quý báu trong quản lý và nâng cao hiệu quả của các công cụ chính sách tài khóa cho điều hành chính sách những năm tới đây.

Thứ nhất, Việt Nam nên theo đuổi một chính sách tài khóa thận trọng, tránh để thâm hụt ngân sách ở mức cao và duy trì tỷ lệ nợ công và nợ nước ngoài trên GDP ở mức an toàn, bảo đảm có thể trả nợ kể cả trong tình huống xấu nhất. Trong đó đặc biệt lưu ý là để chính sách tài khóa có hiệu lực cần có sự ổn định kinh tế vĩ mô [10]. Thâm hụt ngân sách ở Việt Nam hiện nay vẫn tương đối thấp, mặc dù vẫn còn nhiều tranh cãi về phương pháp tính, trong khi đó nợ công cũng chưa tới mức cao tuy có xu hướng tăng lên qua các năm. Do vậy, việc thường xuyên đánh giá hiệu quả trong chi tiêu chính phủ và các công cụ tài khóa khác nên phải thận trọng.

Thứ hai, cần thiết phải xây dựng các kỷ luật tài khóa, nguyên tắc tài khóa và công khai, minh bạch các thông tin về chính sách tài khóa, đặc biệt trong quản lý và sử dụng ngân sách. Bài học từ Chi Lê cho thấy, việc duy trì kỷ luật tài khóa là nền tảng cho tài khóa bền vững. Việt Nam đã có Luật ngân sách nhà nước 2015 với nhiều bước tiến so với Luật ngân sách nhà

nước 2002, tuy nhiên các khung khổ pháp lý vẫn còn nhiều hạn chế, chưa gắn trách nhiệm của người đứng đầu cơ quan sử dụng và quản lý ngân sách với hiệu quả của việc thực thi chính sách.

Thứ ba, trong bối cảnh khủng hoảng, chính sách tài khóa và chính sách tiền tệ phải được phối hợp hài hòa, nhằm bảo đảm mục tiêu kích thích sản xuất, tiêu dùng nhưng vẫn phải ổn định giá cả. Các công cụ tài khóa khi triển khai cần phải cân nhắc tới bảo đảm an sinh xã hội, giảm thiệt thòi cho những đối tượng có thu nhập thấp để tránh làm gia tăng bất bình đẳng, yếu tố tiên quyết của một nền kinh tế bền vững trong trung và dài hạn.

Tóm lại, Việt Nam có thể xem xét, học hỏi kinh nghiệm của một số quốc gia cụ thể. Minh bạch trong quản lý chính sách tài khóa là yếu tố hết sức quan trọng trong ổn định kinh tế vĩ mô. Sự kết hợp chính sách tài khóa với chính sách tiền tệ hài hòa, hợp lý sẽ giúp cho việc đối phó với khủng hoảng trở nên hiệu quả hơn. Ngoài ra, sự phối hợp nhịp nhàng và thống nhất giữa chính quyền trung ương và chính quyền địa phương trong việc xây dựng các mục tiêu chiến lược và cách thức thực thi các giải pháp càng làm cho hiệu quả đạt được cao hơn. Tuy vậy, việc thực hiện các chính sách như vậy cần thận trọng đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô cũng như ổn định an sinh xã hội.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

[1] Cazacu, R. (2009), *The Effectiveness of Fiscal Policy Lessons from Japan 1990-2007*, Mecpoc Scholar.

[2]. Đỗ Thị Ánh (2017), *Những thành tựu của nền kinh tế Nhật Bản sau 5 năm thực hiện Chính sách Abenomics*, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam, http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-quoc-te/nhung-thanh-tuu-cua-nen-kinh-te-nhat-ban-sau-5-nam-thuc-hien-chinh-sach-abenomics-137126.html.

[3] Nguyễn Thị Nguyệt và các cộng sự (2017), Chính sách tài khóa và chu kỳ kinh tế trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Nhà Xuất Bản Chính Trị Quốc Gia Sự Thật.

[4] Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2018), *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean.*

[5] Ministry of Finance Japanese (2017), *Public Finance Fact Sheet*, http://www.mof.go.jp/.

[6] Frankel, J. (2011), *A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile*.

[7] Schmidt-Hebbel, K. (2012), *Fiscal Policy for Commodity Exporting Countries: Chile's Experience*, Instituto De Economia.

[8] Trần Thị Vân Anh, Trần Thị Cẩm Tú (2017), Chính sách tài khóa của Nhật Bản và hàm ý cho Việt Nam., *Khoa học xã hội Việt Nam*, số 4 (113) – 2017.

[9] International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor*. Washington, April.

[10] Vũ Sỹ Cường (2016), *Chính sách tài khóa và tăng trưởng kinh tế: Tổng hợp từ nghiên cứu lý thuyết và thực nghiệm*, Học viện Tài chính - Bộ Tài chính.

XÂY DỰNG CHÍNH SÁCH VÀ CÁC GIẢI PHÁP PHÁT TRIỂN NGÀNH CÔNG NGHIỆP SÁNG TẠO Ở VIỆT NAM

PGS.TS. Phan Thế Công[47]
ThS. Vũ Thị Bích Ngọc[48]
ThS. Phạm Thế Ninh[49]

Tóm tắt:

Ngành công nghiệp sáng tạo (CNST) bao gồm hàng hóa và dịch vụ về công nghiệp văn hóa, sự đổi mới trong nghiên cứu và phát triển các sản phẩm trí tuệ, đang được nhiều quốc gia trên thế giới tập trung nghiên cứu để đưa vào sản xuất – kinh doanh. Nhiều quốc gia đã rất thành công trong pháp triển các ngành CNST này. CNST ở Việt Nam sẽ góp phần nâng cao nhận thức và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ quyền tác giả của các sản phẩm, lĩnh vực của ngành CNST nhằm đáp ứng những yêu cầu theo những thỏa thuận WTO về sở hữu trí tuệ. CNST là các ngành công nghiệp sản xuất, tái sản xuất, phổ biến, tiêu dùng các sản phẩm và các dịch vụ văn hóa bằng phương thức công nghiệp hóa, thương phẩm hóa, nhằm đáp ứng nhu cầu văn hóa đa dạng của xã hội, các hoạt động này được bảo vệ bởi bản quyền và sở hữu trí tuệ. Chính phủ hỗ trợ ngành CNST sẽ thúc đẩy một môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp trong ngành nhờ có sự phối hợp đồng đều giữa các cơ quan chức năng trong quản lý và hỗ trợ phát triển ngành.

Từ khóa: Nền kinh tế sáng tạo; Công nghiệp sáng tạo; Quyền sở hữu trí tuệ; Sáng tạo Việt nam; UNCTAD

1. Đặt vấn đề

Sáng tạo thường được coi là một nguồn lực chính trong nền kinh tế tri thức, dẫn tới những sáng tạo và thay đổi về công nghệ, đồng thời đem lại lợi thế cạnh tranh về kinh doanh và các nền kinh tế quốc gia. Không có định nghĩa đơn giản nào của "sự sáng tạo" có thể bao gồm tất cả các khía cạnh khác nhau của hiện tượng này. Thật vậy, trong lĩnh vực tâm lý học, sự sáng tạo cá nhân đã được nghiên cứu rộng rãi nhất, không có khẳng định nào về việc liệu sự sáng tạo là một thuộc tính của con người hay một quá trình mà ý tưởng ban đầu được tạo ra. Tuy nhiên, đặc điểm của sự sáng tạo trong các lĩnh vực khác nhau của đời sống con người ít nhất có thể trùng khớp.

- sáng tạo nghệ thuật liên quan đến trí tưởng tượng và khả năng tạo ra những ý tưởng ban đầu và phương pháp mới của việc giải thích thế giới, thể hiện trong văn bản, âm thanh và hình ảnh.

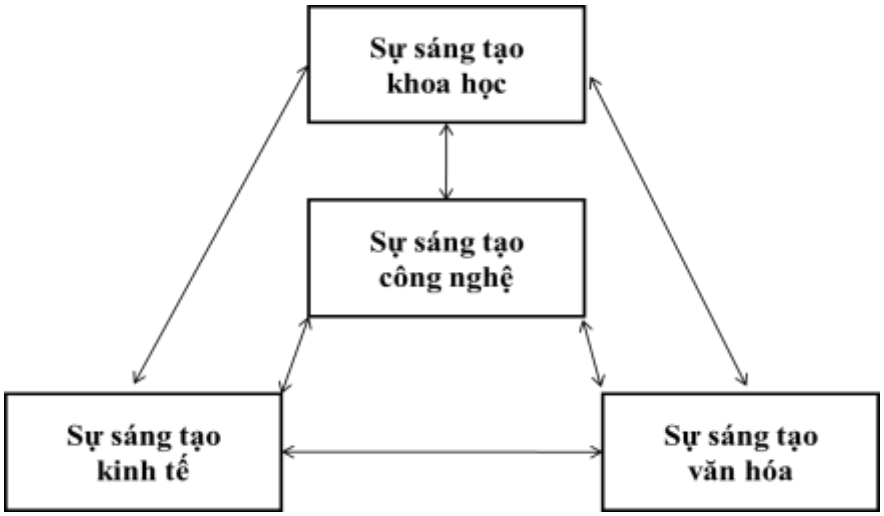
[47] Đại học Thương mại; email: congpt@tmu.edu.vn
[48] Học viện hành chính quốc gia
[49] Trường Cao đẳng Du lịch - Thương mại Nghệ An

- sáng tạo khoa học liên quan đến sự tò mò và sẵn sàng để thử nghiệm và tạo ra các kết nối mới trong việc giải quyết vấn đề.
- sáng tạo kinh tế là một quá trình năng động dẫn đến sự đổi mới trong công nghệ, hoạt động kinh doanh, tiếp thị… và được liên kết chặt chẽ để đạt được lợi thế cạnh tranh trong nền kinh tế.

Kinh tế sáng tạo bao trùm tất cả các lĩnh vực khác từ âm nhạc, văn học, nghệ thuật, phim ảnh và sân khấu, cho tới phát thanh/truyền hình, báo chí, quảng cáo, tạo mẫu, công nghệ thông tin, sản xuất công nghiệp... Vì vậy kinh tế sáng tạo không chỉ có được một tầm quan trọng đáng kể trong nền về kinh tế quốc dân, mà còn là một mẫu hình cho một ngành kinh tế hiện đại: cung cấp cơ hội việc làm tương đối tốt, đóng vai trò tiên phong trên con đường dẫn tới một nền kinh tế tri thức và là một nguồn chắc chắn cung cấp các ý tưởng độc đáo. Kinh tế sáng tạo dựa trên nền kiến thức và sáng tạo chính là những giá trị lớn của nền kinh tế hôm nay. Nhiều chuyên gia cũng cho rằng phát triển kinh tế sáng tạo sẽ là một giải pháp hợp lý đối với kinh tế toàn cầu hiện nay. Liên Hợp Quốc đã khẳng định kinh tế sáng tạo là lựa chọn phát triển khả thi đối với các nước đang phát triển trong bối cảnh xã hội biến đổi nhanh chóng.

Tất cả những điều trên liên quan đến sáng tạo công nghệ ở mức độ nhiều hay ít đều có mối quan hệ với nhau, thể hiện trong sơ đồ 1. Bất kể cách thức nào mà sáng tạo được giải thích, theo định nghĩa, nó là một yếu tố quan trọng trong việc xác định phạm vi của các ngành công nghiệp sáng tạo và nền kinh tế sáng tạo.

Sơ đồ 1. Sự sáng tạo trong nền kinh tế ngày nay



Nguồn: UNCTAD (2008)

Công nghiệp một bộ phận của nền kinh tế, là lĩnh vực sản xuất hàng hóa vật chất mà sản phẩm được "chế tạo, chế biến" cho nhu cầu tiêu dùng hoặc phục vụ hoạt động kinh doanh tiếp theo. Tuy nhiên, một nghĩa rất phổ thông khác của công nghiệp là "hoạt động kinh tế quy mô lớn, sản phẩm (có thể là phi vật thể) tạo ra trở thành hàng hóa". Những hoạt động kinh tế chuyên sâu khi đạt được một quy mô nhất định sẽ trở thành một ngành công

nghiệp, ngành kinh tế như: công nghiệp phần mềm máy tính, công nghiệp điện ảnh, công nghiệp giải trí, công nghiệp thời trang, công nghiệp báo chí,v.v. Đây chính là sản phẩm của công nghiệp sáng tạo (CNST). Theo định nghĩa và phân loại của UNCTAD (2008), các ngành CNST bao gồm: Di sản văn hóa, bao gồm các biểu hiện văn hóa truyền thống; Nghệ thuật thị giác và nghệ thuật biểu diễn; Các ngành công nghiệp nghe nhìn; Xuất bản và truyền thông in ấn; Truyền thông mới; Thiết kế; Các dịch vụ sáng tạo, bao gồm quảng cáo và kiến trúc. Khái niệm này vẫn đang tiếp tục phát triển, mở rộng phạm vi bao quát và lĩnh vực áp dụng. Tuy vậy, hiện nay đã xuất hiện nhiều quan điểm rõ ràng hơn cũng như những nhận thức chung về khái niệm này. Hy vọng rằng trong tương lai gần sắp tới chúng ta sẽ đưa ra được một hệ thống phân loại mới, không chỉ đơn thuần dựa trên sự thuận tiện hay các dữ liệu thống kê mà còn xuất phát từ sự hiểu biết sâu sắc hơn về những thông tin cần thiết để xây dựng nên những tiêu chí đánh giá hiệu quả.

CNST là được coi là một tập hợp các sản phẩm tri thức, có nội dung sáng tạo, có giá trị về văn hóa và kinh tế, và có các mục tiêu thị trường. Tập hợp này bao gồm chu kỳ sáng tạo, sản xuất, và phân phối hàng hóa và dịch vụ, trong đó sáng tạo và tài sản trí tuệ là các nguyên liệu đầu vào chủ đạo. Các mô hình nền kinh tế sáng tạo khác nhau có các cách xác định và phân loại các ngành CNST khác nhau. Đầu tư và phát triển các ngành công nghiệp sáng tạo sẽ đem lại nhiều mặt tích cực và hiệu quả cho việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế bền vững, làm tăng nhanh GDP và tạo nhiều công ăn việc làm cho người lao động. Bảng 1. dưới đây là nhóm các sản phẩm công nghiệp sáng tạo áp dụng hệ thống (HS - 1996, UNCTAD) và mô tả chi tiết các ngành và sản phẩm cần được tiến hành đầu tư và thu hút đầu tư.

Việt Nam đang được đánh giá là trung tâm cơ hội mới của thế giới bởi những ưu việt trong giao thoa của địa lý, văn hóa, ngôn ngữ. Nhưng chúng ta vẫn đang ngụp lặn ở đáy các bảng xếp hạng của thế giới ở hầu hết các chỉ số. Khi chúng ta dám cạnh tranh ở những phân khúc cao hơn chúng ta sẽ tạo ra những giá trị lớn hơn và có được vị thế cao hơn trên thế giới. Điều kiện để ngành CNST phát triển cần có sự bảo hộ hữu hiệu đối với quyền sở hữu trí tuệ. Do đó, việc phát triển ngành CNST sẽ góp phần nâng cao nhận thức và bảo vệ quyền sở hữu trí tuệ/quyền tác giả của các sản phẩm, lĩnh vực của ngành CNST nhằm đáp ứng những yêu cầu theo những thỏa thuận WTO về Sở hữu trí tuệ.

Chính phủ hỗ trợ ngành Công nghiệp sáng tạo sẽ thúc đẩy hình thành một môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp trong ngành nhờ có sự phối hợp đồng đều giữa các cơ quan chức năng trong quản lý và hỗ trợ phát triển ngành. Thông qua hỗ trợ phát triển ngành tạo được cơ sở dữ liệu ngành, tăng khả năng quản lý để theo kịp tốc độ phát triển của các doanh nghiệp trong ngành. Ngành CNST tạo ra giá trị gia tăng cho sản phẩm công nghiệp sáng tạo (Ví dụ như ngành thiết kế bao bì, kiểu dáng công nghiệp, quảng cáo truyền thông, các sản phẩm nghe nhìn,…), các sản phẩm này thường được tạo ra từ khu vực thành thị.

2. Cơ hội và thách thức đầu tư vào các ngành công nghiệp sáng tạo ở Việt Nam

2.1. Cơ hội

Việt Nam đang phải lựa chọn cho mình một hướng đi và một vị trí xứng đáng trong nền kinh tế sáng tạo toàn cầu. Thực tế cho thấy, Việt Nam có nhiều cơ hội để phát triển ngành công nghiệp sáng tạo trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế.

Thứ nhất là, Việt Nam đã và đang hội nhập sâu vào kinh tế thế giới. Việt Nam đã tham gia đàm phán, ký kết nhiều hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương với nhiều nước, tổ chức trong khu vực và thế giới. Với chất lượng và tốc độ hội nhập sâu và rộng như vậy, Việt Nam luôn có nhiều cơ hội, lợi ích và đã gặt hái được nhiều thành tựu trong phát triển kinh tế nhưng đi kèm với nó cũng là những thách thức cần Việt Nam phải đoàn kết, nỗ lực vượt qua. Đến nay, Việt Nam đã và đang khẳng định thế và lực của mình trong cộng đồng quốc tế, là một quốc gia yêu chuộng hoà bình, tích cực, có trách nhiệm trong hợp tác phát triển. Những thành công của Việt Nam đã và đang được cộng đồng quốc tế ghi nhận và đánh giá cao. Xu hướng hội nhập trong kinh tế là một tất yếu khách quan; tuy nhiên, trong bối cảnh một thế giới ngày nay với những yêu cầu trong thế và lực mới, đòi hỏi các quốc gia trong đó có Việt Nam, cần tích cực và chủ động hơn nữa trong những hành động của mình.

Thứ hai là, người Việt Nam rất thông minh và sáng tạo, những tố chất được thể hiện rất rõ trong lịch sử dân tộc, trong chiến tranh và trong thời gian hoà bình xây dựng đất nước, trong kinh doanh, trong học tập nghiên cứu khoa học với những thành tích đáng tự hào về toán học và cờ vua gần đây. Từ đầu những năm 90 của thế kỷ 20, Việt Nam đã bắt đầu nghiên cứu 4 lĩnh vực công nghệ cao trọng tâm là công nghệ thông tin, sinh học, vật liệu mới và tự động hóa. Khi đó, mục tiêu được đặt ra là phải tạo được năng lực công nghệ đủ mạnh để đảm bảo tính cạnh tranh cho các sản phẩm chủ lực, làm nòng cốt cho quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước. Tuy nhiên, nhìn lại trên cả 4 lĩnh vực trên, số doanh nghiệp Việt Nam được coi là thành công mới chỉ đếm trên đầu ngón tay. Bkis, vốn xuất thân từ Trung tâm an ninh mạng của Đại học Bách Khoa Hà Nội, đã phát hiện được lỗi phần mềm an ninh mạng của các hãng máy tính nổi tiếng như Toshiba, Google, tìm ra dấu vết của cuộc tấn công các hệ thống máy tính quan trọng của Chính phủ Mỹ và Hàn Quốc. Đến nay, phần mềm Bkav của Bkis cũng đã chiếm lĩnh được thị trường nội địa.

Thứ ba là, những ngành dịch vụ sáng tạo có thế mạnh của Việt Nam có thể kể đến: thiết kế, nghệ thuật, giáo dục, du lịch, biểu diễn, thời trang, mỹ thuật, thủ công, mỹ nghệ, văn hoá, ẩm thực,... Năm 2008 trở thành dấu mốc khởi đầu đối với ngành CNST của Việt Nam khi Hội Đồng Anh mang đến khái niệm CNST thông qua sự kiện "Thành phố Sáng tạo". Thế nhưng, sau 7 năm, CNST vẫn chỉ dừng lại là một khái niệm rất lạ lẫm với Việt Nam, từ giới chức quản lý đến tầng lớp trí thức, doanh nhân và các nhà sáng tạo chứ chưa nói đến người dân. Một số chuyên gia đã băn khoăn rằng, Việt Nam nổi tiếng khắp thế giới với đặc sản phở 24, chè, cà phê, gạo,... nhưng nếu nói tới nền tảng kinh tế sáng tạo, Việt Nam đã có gì? Một thời cách đây 2-3 năm, giới công nghệ điện tử rầm rộ quảng bá về những chiếc máy tính "made in Vietnam" như CMC, Sing PC, Mêkông Green, Vincaom, T&H, Robo, Elead, nhưng kết quả các doanh nghiệp này hoặc chết yểu, hoặc thị phần quá bé nhỏ để người tiêu dùng Việt Nam ngày nay nhớ tới. Có thể, chưa dám mơ rằng, một ngày nào đó, Việt Nam sẽ có những nhà sáng chế tài ba như Bill Gates hay Mark Zuckerberg khiến

thay đổi cả thế giới, nhưng chí ít, cũng cần có một thị trường giao dịch công nghệ phát triển sôi động để làm nền tảng bứt phá.

Một trong những nguồn cung ứng cho CNST, đó là từ các tổ chức nghiên cứu và triển khai trong nước. Nhưng ở Việt Nam, khoản đầu tư cho lĩnh vực này quá khiêm tốn, chiếm 0,1% - 0,2% GDP. Chính các tổ chức này cũng chưa tạo được công nghệ đột phá và nhiều kết quả nghiên cứu không áp dụng đại trà được vì chưa hoàn chỉnh. Số lượng sáng chế của doanh nghiệp Việt Nam đề nghị Tổ chức Trí tuệ thế giới cấp chỉ bằng 1/1000 Trung Quốc và 1/5000 của Nhật Bản. Công ty Naiscorp với năng lực làm chủ công nghệ lõi về tìm kiếm tiếng Việt, đến nay đã làm chủ được thị trường tìm kiếm tiếng Việt trên điện thoại di động, thay thế cho công cụ tìm kiếm của hãng Yahoo. Doanh nghiệp này cũng đang đặt mục tiêu chiếm đa phần thị trường tìm kiếm tiếng Việt trên máy tính để bàn, tuyên bố sẽ vượt mặt Google.

2.2. Thách thức

Nhìn chung do các ngành CNST ở Việt Nam chưa được định nghĩa rõ ràng nên chưa được chú trọng nghiên cứu và đầu tư. Việt Nam cũng chưa có được số liệu thống kê cụ thể về các ngành CNST và triển vọng phát triển các ngành này.

Ngày nay, các doanh nghiệp trong một nền kinh tế có thể phân chia thành 4 loại hình doanh nghiệp cơ bản: loại hình thứ nhất là các công ty phát triển dựa trên khai thác tài nguyên; loại hình thứ 2 là các công ty dựa trên việc làm ăn đầu cơ và chộp giật; loại hình thứ 3 là các công ty dựa lên nguồn lực lao động giá rẻ và loại hình thứ 4 là các công ty phát triển dựa trên sự sáng tạo. Ở thế kỷ 21, mọi quốc gia muốn bứt phá và thịnh vượng buộc phải hướng tới nền tảng dựa trên những doanh nghiệp sáng tạo. Trong đó, một thứ sáng tạo nhất thiết phải có cho kinh tế bền vững, đó là công nghệ cao và kinh tế tri thức. Những nội dung đó vẫn đang là chìa khóa chiến lược cho tăng trưởng kinh tế ở các quốc gia sở hữu sự sáng tạo như Mỹ, Nhật, Nga, EU,...

Việt Nam là nước đi sau, đã gần 30 năm đổi mới theo khẩu hiệu "đi tắt, đón đầu" nhưng đến nay, nền tảng công nghệ cao này hãy còn quá mong manh. Theo báo cáo Chính phủ các đề án phát triển công nghệ cao, Việt Nam đang tụt hậu rất xa so với các nước. Giữa Việt Nam và các quốc gia phát triển, đang tồn tại một khoảng cách chênh lệch rất lớn về năng lực công nghệ. Năng suất công nghiệp phần mềm của Việt Nam khoảng 10.000 USD/người/năm, ở Trung Quốc vào khoảng 14.000 - 18.000 USD và ở Mỹ, là 140.000 USD/người/năm, đủ thấy sự tụt hậu của Việt Nam sau các nước đến cỡ nào. Trong công nghiệp chế tạo, tỷ trọng nhóm sản phẩm công nghệ thấp chiếm 60%, công nghệ cao chỉ chiếm trên 20%. Đóng góp GDP của nhóm sản phẩm công nghệ cao chỉ bằng 5,73% GDP và của dịch vụ công nghệ cao ở Việt Nam chỉ bằng 2,12%. Đây là tỷ lệ rất thấp. Còn các ngành công nghiệp sáng tạo vẫn chỉ chiếm một tỷ lệ rất thấp trong GDP. Việt Nam đang được đánh giá là trung tâm cơ hội mới của thế giới bởi những ưu việt trong giao thoa của địa lý, văn hóa, ngôn ngữ. Nhưng chúng ta vẫn đang ngụp lặn ở đáy các bảng xếp hạng của thế giới ở hầu hết các chỉ số. Khi chúng ta dám cạnh tranh ở những phân khúc cao hơn, chúng ta sẽ tạo ra những giá trị lớn hơn và có được vị thế cao hơn trên thế giới. Sáng tạo chính là đẳng cấp

sản phẩm cao nhất mà chúng ta cần hướng đến cùng với định vị toàn cầu. Vấn đề của các cá nhân sáng tạo, các doanh nghiệp sáng tạo lúc này là cần giải phóng niềm tin, để tự tin vào chính mình để có thể mạnh mẽ đưa ra lựa chọn đi đến cùng theo con đường CNST, nhằm đạt được vị thế khác đi cho quốc gia, doanh nghiệp và từ mỗi cá nhân.

Cho đến nay, Việt Nam vẫn chưa có chính sách tổng thể, chiến lược quốc gia cho lĩnh vực đầy tiềm năng này. Chính vì chưa có một chính sách, chiến lược tổng thể nên dẫn đến tình trạng các thành phố lớn như thành phố Hồ Chí Minh, Bình Dương và Hà Nội đang tự "lần mò" nghiên cứu và tự làm CNST theo cách của mình. Một thành phố năng động như TP. HCM mà còn gặp nhiều khó khăn đến thế trong phát triển CNST trách gì các thành phố khác không làm nổi. Ngoài việc thiếu cơ chế chính sách đóng vai trò bà đỡ ra thì chính tính thiếu liên kết giữa các doanh nghiệp, nhà sáng tạo Việt Nam đang là một cản trở lớn cho việc hình thành và phát triển nền CNST Việt Nam.

Thực tế cho thấy, Việt Nam đang đứng trước ngã rẽ quan trọng: Tốc độ tăng trưởng GDP đã giảm trong bối cảnh quốc tế bớt sôi động hơn. Nguồn tăng trưởng trước đây đang suy giảm làm tăng nguy cơ rơi vào "bẫy thu nhập trung bình". Việt Nam sẽ phải dựa nhiều hơn vào việc tăng năng suất lao động thông qua đổi mới sáng tạo. Muốn vậy, Việt Nam cần cải thiện đáng kể năng lực đổi mới sáng tạo trong nước. Việt Nam đã mở rộng và đa dạng hoá cơ cấu ngành hàng xuất khẩu, nhưng quá trình chuyển đổi cơ cấu sang xuất khẩu các mặt hàng và dịch vụ "công nghệ cao", phức tạp hơn và có hàm lượng tri thức cao hơn vẫn còn diễn ra khá chậm chạp. Việc mắc kẹt trong các hoạt động tạo ít giá trị gia tăng đã hạn chế khả năng học hỏi công nghệ và nâng cao năng lực sáng tạo.

Thêm vào đó, ở Việt Nam, năng lực khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo hiện còn yếu và hệ thống đổi mới sáng tạo quốc gia còn non trẻ, manh mún. Công tác nghiên cứu và phát triển vẫn chỉ là hoạt động mang tính thêm thắt trong các doanh nghiệp và các cơ quan nhà nước. Mức độ cạnh tranh ngày càng tăng trên thế giới đòi hỏi phải sớm đầu tư vào việc phát triển năng lực công nghệ tiên tiến, kể cả hoạt động R&D. Việc nâng cao năng lực đổi mới sáng tạo trở nên cấp thiết để Việt Nam có thể nâng cao vị thế trong chuỗi giá trị toàn cầu.

3. Xây dựng chính sách và giải phát triển các ngành công nghiệp sáng tạo ở Việt Nam

3.1. Nhóm chính sách phát triển nhóm các ngành công nghiệp sáng tạo ở Việt Nam

Ngành CNST để phát triển cần có sự bảo hộ hữu hiệu đối với quyền sở hữu trí tuệ. Do đó, việc phát triển ngành CNST sẽ góp phần nâng cao nhận thức và bảo vệ quyền SHTT/ quyền tác giả của các sản phẩm, lĩnh vực của ngành CNST nhằm đáp ứng những yêu cầu theo những thỏa thuận WTO về Sở hữu trí tuệ. Chính phủ hỗ trợ ngành Công nghiệp sáng tạo sẽ thúc đẩy hình thành một môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp trong ngành nhờ có sự phối hợp đồng đều giữa các cơ quan chức năng trong quản lý và hỗ trợ phát triển ngành. Thông qua hỗ trợ phát triển ngành tạo được cơ sở dữ liệu ngành, tăng khả năng quản lý để theo kịp tốc độ phát triển của các doanh nghiệp trong ngành. Ngành công nghiệp sáng tạo (CNST) tạo ra giá trị gia tăng cho sản phẩm công nghiệp khác. Đề xuất

các chiến lược và chính sách để phát triển nhóm các ngành công nghiệp sáng tạo ở Việt Nam bao gồm:

(1) Xây dựng hệ sinh thái kinh tế trong đó tính sáng tạo được tôn vinh xứng đáng và các doanh nghiệp khởi nghiệp phát triển thuận lợi;

(2) Khuyến khích các hãng tài chính và doanh nghiệp nhỏ và vừa đóng vai trò chủ chốt trong nền kinh tế sáng tạo và thâm nhập vào thị trường toàn cầu;

(3) Tạo động lực tăng trưởng đối với ngành công nghiệp mới và thị trường của nó;

(4) Phát triển nguồn nhân lực có tài mang tính sáng tạo, có tầm nhìn và có đủ năng lực để trở thành một phần quan trọng của nền kinh tế sáng tạo;

(5) Phát triển năng lực KH&CN và đổi mới công nghệ thông tin và truyền thông, coi đó là cơ sở của nền kinh tế sáng tạo;

(6) Hình thành nền văn hóa kinh tế sáng tạo khuyến khích sự tham gia của cả chính phủ và người dân.

3.2. Các chính sách cho giai đoạn nuôi dưỡng các ngành công nghiệp sáng tạo

Giai đoạn nuỗi dưỡng tương ứng với các hoạt động giúp nâng cao giá và hiệu suất của các ứng dụng đến mức mà khả năng kinh doanh bền vững có thể được chứng minh. Cụ thể, giai đoạn này hàm ý phát triển một thị trường có tiềm năng tăng trưởng khối lượng. Cũng ở giai đoannày, vai trò của các nhà hoạch định chính sách là một nền tảng quan trọng. Các nhà hoạch định chính sách có thể thúc đẩy sự phát triển của các ngành công nghiệp sáng tạo ở giai đoạn này bởi đảm bảo / hỗ trợ sự có mặt của:

a) Các biện pháp hỗ trợ sáng tạo thông qua thúc đẩy giáo dục – đào tạo

- Các nhà hoạch định chính sách có thể ảnh hưởng đến sự sáng tạo thông qua các hoạt động giáo dục trên một phạm vi rộng bao gồm trẻ em đến người lớn. Họ có thể theo đuổi một số tùy chọn để làm như vậy.
- Thúc đẩy sự kết hợp của sự sáng tạo và đổi mới ở tất cả các cấp giáo dục và đào tạo;
- Hỗ trợ sự phát triển chuyên nghiệp của giáo viên là trung gian của sự sáng tạo và trong sự cách tân;
- Khuyến khích sự phát triển của một nền văn hóa học tập, nơi mạng lưới và quan hệ đối tác giữa các tổ chức giáo dục và các cơ quan liên quan được kết hợp với khu vực doanh nghiệp;
- Thúc đẩy sự phát triển, trao đổi và phổ biến các thực hành tốt về chính sách giáo dục dựa trên bằng chứng liên quan đến kỹ năng sáng tạo và sáng tạo;
- Phát triển môi trường có lợi cho sự sáng tạo và đổi mới bằng cách thúc đẩy hợp tác đa cấp, đối thoại liên văn hóa và sản xuất văn hóa;

- Thúc đẩy sự phát triển, trao đổi và phổ biến các thực hành tốt về chính sách giáo dục dựa trên bằng chứng liên quan đến kỹ năng sáng tạo và sáng tạo;
- Thúc đẩy sự sáng tạo và đổi mới ở tất cả các giai đoạn học tập suốt đời.

b) Nhóm giải pháp cho vấn đề bản quyền sở hữu trí tuệ

- Khái niệm về "quyền tác giả và các quyền liên quan" được định nghĩa trong luật pháp quốc gia. Tuy nhiên, thực thi quyền tác giả có thể là trong lĩnh vực ảnh hưởng của các nhà hoạch định chính sách khu vực. Thực thi không đầy đủ các biện pháp khuyến khích giới hạn bản quyền để phát triển các sản phẩm sáng tạo, đặc biệt là cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ.
- Ngoài việc thực thi pháp luật về bản quyền trên một cấp độ khu vực, các nhà hoạch định chính sách có thể cung cấp cho đầy đủ và cập nhập thông tin về luật bản quyền hỗ trợ doanh nghiệp, chương trình giáo dục và các hình thức không chính thức bảo vệ tài sản trí tuệ, cung cấp hỗ trợ tương ứng.

c) Các chính sách hỗ trợ quốc tế về ngành công nghiệp sáng tạo

- Nuôi dưỡng và phát triển các ngành công nghiệp sáng tạo đẳng cấp thế giới và xuất khẩu các công trình, sản phẩm và dịch vụ của họ rõ ràng là kéo theo những liên kết phát triển với các nước khác.
- Các doanh nghiệp Việt Nam nói riêng yêu cầu hỗ trợ tài chính để thiết lập liên lạc và có các hoạt động phát huy ở nước ngoài. Công nghiệp đối thoại với công nghiệp, nhiệm vụ trinh sát và thông tin thị trường và đại diện tập thể tại hội chợ quốc tế là một trong những công cụ chính sách cụ thể phát triển để hỗ trợ xuất khẩu.
- Các chương trình hợp tác vừa là cơ hội để học hỏi lẫn nhau và một mạng lưới quan hệ ở nước ngoài. Tạo điều kiện sáng tạo (ví dụ như trò chơi) giao lưu nghệ thuật và khác với các nước thứ ba cũng rất quan trọng nhằm kích thích sự đa dạng văn hóa và đổi mới.

3.3. Các chính sách khuyến nghị cho giai đoạn phát triển của ngành công nghiệp sáng tạo

a) Chương trình tài chính hỗ trợ tăng trưởng

- Một vấn đề cụ thể liên quan đến việc thực hiện các đề án tài chính hỗ trợ sự tăng trưởng đó là phải giải quyết ở cấp khu vực là làm thế nào để tạo ra một cơ cấu tổ chức để hỗ trợ và tài trợ cho các doanh nghiệp sáng tạo và sáng tạo - một khả năng là để thiết lập một nền tảng đặc biệt;
- Các quỹ có thể được tài trợ bằng việc thành lập một quỹ đầu tư lớn cho việc sử dụng các nền tảng và được thúc đẩy bởi sự tăng trưởng lũy kế của các phần không sử dụng hoặc cách khác mà có thể liên quan đến kinh phí hàng năm từ ngân sách thành phố.

Các ưu tiên tiếp theo đối với khu vực sau đó sẽ đảm bảo việc chuyển giaocác chính sách ưu tiên khu vực thành các thủ tục tài chính và hành chính của cơ sở;

- Ngoài những hỗ trợ tài chính truyền thống cho các tổ chức văn hóa và sáng tạo (bao gồm các chi phí vận hành hoặc tài trợ cho việc xây dựng các cơ sở văn hóa) đề án tài trợ khác nhau cho người sáng tạo và các công ty sáng tạo và để hỗ trợ các sự kiện chính và lễ hội trong khu vực trở thành có liên quan;
- Các đề án tài trợ cũng được thêm vào để có thể có thể hỗ trợ các khía cạnh sáng tạo trong quá trình cải tạo địa phương. Ngoài các mô hình tài chính trước đó, một khu vực có thể hỗ trợ các ngành công nghiệp sáng tạo thông qua việc cung cấp các lợi ích về thuế hoặc điều kiện thuê thấp hơn.

b) Các chính sách hỗ trợ thị trường lao động của ngành

- Trong các ngành công nghiệp sáng tạo, lao động sáng tạo một phần vẫn có thể cần các biện pháp thực hiện riêng thích hợp do những đặc thù nhất định của người lao động và các công ty trong lĩnh vực sáng tạo, như trái ngược với các biện pháp chính sách chung liên quan đến việc hỗ trợ thị trường lao động linh hoạt.
- Các nhà hoạch định chính sách có thể tác động đến sự linh hoạt của lao động đi đầu trong thị trường lao động trong thời gian hoạt động giáo dục. Thông qua các biện pháp này sinh viên có khả năng thâm nhập vào các ngành công nghiệp sáng tạo mà họ đã được giáo dục trong theo cách thức linh hoạt và nắm đầy đủ thông tin về các lựa chọn của họ trên thị trường lao động.
- Khác với các cơ sở giáo dục và đào tạo các nhà hoạch định chính sách có thể hỗ trợ sự nổi lên thông qua chính sách, biện pháp trong lĩnh vực giải thưởng và các cuộc thi, khởi động ngày cuối tuần, hỗ trợ doanh nghiệp và thuế và các chính sách bảo mật xã hội với việc tập trung chú trọng vào mục tiêu.

4. Kết luận

Các phân tích nghiên cứu hiện nay được xây dựng trên ý niệm về bản chất năng động của các ngành công nghiệp mới nổi. Hiện nay, Việt Nam vẫn là một nước có dân số trẻ, hiếu học, tiếp thu cái mới nhanh, có khả năng sáng tạo, có ý chí vượt khó. Trong bối cảnh toàn cầu hóa, Việt Nam đã và đang có đầy đủ nền tảng để phát triển kinh tế sáng tạo, lấy công nghiệp sáng tạo làm nòng cốt. Đặc thù các ngành trong kinh tế sáng tạo thường không phải khai thác tài nguyên thiên nhiên, cũng không cần đầu tư quá nhiều vào hạ tầng giao thông; trong khi đó hạ tầng viễn thông Việt Nam nay đã có nền tảng đầy đủ để có thể tạo hạ tầng cơ bản cho phát triển kinh tế sáng tạo. Trong xu thế toàn cầu hóa hiện nay, Việt Nam phải lựa chọn cho mình một hướng đi và một vị trí xứng đáng trong nền kinh tế sáng tạo toàn cầu. Những ngành dịch vụ sáng tạo có thế mạnh của Việt Nam cần được đầu tư bao gồm: thiết kế, nghệ thuật, giáo dục, du lịch, biểu diễn, thời trang, mỹ thuật, thủ công, mỹ nghệ, văn hoá, ẩm thực,... Sáng tạo chính là đẳng cấp sản phẩm cao nhất mà chúng ta cần hướng đến cùng

với định vị toàn cầu. Vấn đề của các cá nhân sáng tạo, các doanh nghiệp sáng tạo lúc này là cần giải phóng niềm tin, để tự tin vào chính mình. Để có thể mạnh mẽ đưa ra lựa chọn đi đến cùng theo con đường CNST, nhằm đạt được vị thế khác đi cho quốc gia, doanh nghiệp và mỗi cá nhân, đáp ứng đòi hỏi trong tương lai gần, Việt Nam cần đẩy mạnh đầu tư vào khoa học, công nghệ và đổi mới sáng tạo nhằm tăng cường, hợp lý hoá và điều chỉnh hệ thống đổi mới sáng tạo theo hướng tập trung hơn vào các doanh nghiệp.

Như vậy, xây dựng hệ thống các chính sách và đầu tư phát triển ngành công nghiệp sáng tạo bao gồm hàng hóa sáng tạo và dịch vụ sáng tạo (được mô tả ở bảng 1) sẽ góp phần đóng góp vào tăng trưởng GDP, tăng năng lực khoa học - công nghệ quốc gia, phát triển tư duy sáng tạo, tạo tiền đề phát triển kinh tế tri thức và tạo nhiều công ăn việc làm cho nền kinh tế.

Tài liệu tham khảo

1. Hoàng Hà (2013), *Công nghiệp sáng tạo: Việt Nam đang ở đâu trong chuỗi giá trị?*, truy cập ngày 30/8/20144, http://laodong.com.vn/kinh-doanh/cong-nghiep-sang-tao-viet-nam-dang-o-dau-trong-chuoi-gia-tri-190341.bld.
2. Nguyễn Anh Tiến (2011), *"Việt Nam có nền tảng tốt để xây dựng kinh tế sáng tạo";* truy cập ngày 29/10/2014, http://vef.vn/2011-03-14-viet-nam-co-nen-tang-tot-de-xay-dung-kinh-te-sang-tao.
3. Phan Tất Thứ (2013), *Đổi Mới và Sáng tạo Trong Kinh Doanh: Một Cách Tiếp Cận Thực Tiễn*, Hội thảo quốc tế "Kinh doanh trong công nghiệp sáng tạo"; Hà Nội.
4. Phan Thế Công (2015), Opportunities and Challenges for Investing in Creative Industries of Vietnam's Businesses. *Pan-Pacific Conference XXXIl, "Inovation in SOEs in the Digital Age"*. Hà Nội - Việt Nam. NXB PPBA. PP: 217-219.
5. Phan Thế Công (2016), Phát triển công nghiệp sáng tạo ở Trung Quốc và Bài học cho Việt Nam. *Tạp chí Kinh tế Châu Á - Thái Bình Dương.* Mã: ISSN 0868-3808. PP: 8-11.
6. The Daily Beast (2011), *"Thách thức sáng tạo trong thế kỷ 21",* truy cập ngày 29/10/2014, http://vef.vn/2011-02-02-thach-thuc-sang-tao-trong-the-ky-21.
7. Trần Trọng Thành (2013), *Làng Nghề, SME và Công Nghiệp Sáng Tạo*, Hội thảo quốc tế "Kinh doanh trong công nghiệp sáng tạo"; Hà Nội.
8. UNCTAD (2008), Creative Economy Report. The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed Policy Making. Geneva and New York: United Nations. Available at: http://www.unctad.org/creativeeconomy
9. UNCTAD (2010), Creative Economy Report 2010. Creative Economy: A Feasible Development Option. Geneva and New York: United Nations. Available at: http://www.unctad.org/creative-economy.
10. VEF.VN (2011), *Kinh tế sáng tạo - giải pháp cho Việt Nam bật lên?*, truy cập ngày 29/10/2014, http://vef.vn/2011-02-24-viet-nam-lam-gi-de-bat-len-bang-kinh-te-sang-tao-

KINH NGHIỆM XUẤT KHẨU LAO ĐỘNG CỦA PHILIPPINES VÀ HÀM Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM

TS. Vũ Thị Thu Hằng

Học viện Hành chính quốc gia

Tóm tắt: *Xuất khẩu lao động là một hoạt động kinh tế - xã hội đặc thù, thuộc lĩnh vực hợp tác kinh tế quốc tế của một quốc gia. Đây là hình thức giao dịch hàng hóa sức lao động tuân theo quy luật cung - cầu trên thị trường lao động quốc tế. Xuất khẩu lao động được Việt Nam thực hiện từ thập niên 1980 và trở thành một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước ta, ngày càng góp phần tích cực trong việc giải quyết việc làm, cải thiện đời sống cho người dân và tăng thu ngoại tệ cho đất nước, đóng góp vào sự phát triển và ổn định kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, so với các nước trong khu vực, Việt Nam phát triển hoạt động xuất khẩu lao động muộn hơn, do vậy việc nghiên cứu, tiếp thu kinh nghiệm quốc tế là rất cần thiết. Bài viết tập trung nghiên cứu về chính sách xuất khẩu lao động của Philippines, quốc gia xuất khẩu lao động lớn nhất trong khu vực Đông Nam Á, để làm cơ sở đưa ra một số đề xuất chính sách xuất khẩu lao động của Việt Nam trong thời gian tới.*

Kinh nghiệm xuất khẩu lao động của Philippines

Những năm 1970, Philippines đang ngập nợ nần thì cũng là thời kỳ bùng nổ nhu cầu lao động làm việc tại các nước Trung Đông khi giá dầu thế giới tăng. Khi đó, Philippines đã nổi tiếng vì xuất khẩu một lượng lớn người lao động ra nước ngoài, đặc biệt là công nhân xây dựng và nhân công giúp việc. Những năm trở lại đây, Philippines lại xuất khẩu lao động trình độ cao, tạo ra những người lao động chuyên nghiệp. Năm 2018, Philippines có 10% dân số, tức khoảng 10 triệu người, đang làm việc ở nước ngoài [5]. Sau nhiều năm, ngành nghề xuất khẩu lao động của Philippines trở nên đa dạng hơn bao giờ hết: ngoài thế mạnh là công nhân xây dựng, thủy thủ, y tá, đầu bếp… thì cũng phát triển nhiều ngành khác như giúp việc, công nhân nhà máy, ca sĩ hát trong các khách sạn, trung tâm giải trí, quản lý công ty...

Philippines coi xuất khẩu lao động là ngành kinh tế đối ngoại quan trọng. Mục tiêu của chính phủ Philippines rất rõ ràng và nhất quán: Đẩy mạnh xuất khẩu lao động nhưng chỉ là những công việc tạm thời và thông qua các kênh chính thức, trong đó không ưu tiên việc

định cư vĩnh viễn tại nước ngoài. Nước này coi xuất khẩu lao động là một hướng đi nhằm giải quyết những vấn đề về việc làm, xuất khẩu lao động phổ thông, tay nghề cao và trí thức thay vì di dân dài hạn.

Các chính sách liên quan đến lĩnh vực này của Philippines được chú trọng từ rất sớm. Chính sách tiếp cận thị trường lao động nước ngoài là một chiến lược định hướng việc làm của Philippines, các quốc gia Trung Đông là đối tác đặc biệt trong chiến lược này. Cục Quản lý Việc làm Ngoài nước thực hiện các chiến lược tìm kiếm thị trường xuất khẩu lao động với Trung tâm khu vực và các tuỳ viên lao động để thường xuyên cập nhật thông tin, quảng cáo và định hướng cho các công ty xuất khẩu lao động trong nước. Ở trong nước, Chính phủ thành lập các Quỹ lao động thông qua việc đăng ký qua Internet. Các quỹ không thu lệ phí của người lao động. Đồng thời, chính phủ tìm cách mở quyền truy cập chính thức vào thị trường lao động nước ngoài và cố gắng ngăn công dân của mình sử dụng các kênh không được kiểm soát để xuất khẩu lao động. Muốn rời khỏi đất nước đi làm việc, người Philippines phải được tuyển dụng bởi một nhà tuyển dụng được cấp phép, hoặc cơ quan chính phủ, hoặc phải có hợp đồng được Cơ quan Quản lý lao động Philippines (POEA) phê duyệt và đăng ký vào chương trình phúc lợi chính thức. POEA đồng thời là cơ quan bảo đảm quyền lợi của người lao động ở nước ngoài. Ngoài ra, Chính phủ thực hiện nghiêm lệnh cấm công dân ở quá hạn visa và thường xuyên cập nhật danh sách những công nhân bị cấm trong các hợp đồng lao động xuất khẩu tiếp theo trong tương lai, mục tiêu là xây dựng "thương hiệu" lao động Philippines ở nước ngoài.

Công tác cấp phép tuyển dụng lao động, đảm bảo quyền lợi của người lao động ở nước ngoài được làm bài bản. Mặc dù chính phủ Philippines đã giao hầu hết trách nhiệm tuyển dụng lao động cho khu vực tư nhân, nhưng vẫn giữ vai trò điều chỉnh, với mục đích là bảo vệ người lao động khỏi bị lạm dụng và không khuyến khích tuyển dụng lao động một cách bất hợp pháp. Để được cấp phép, một công ty tuyển dụng lao động xuất khẩu phải thuộc sở hữu của công dân Philippines, đáp ứng các yêu cầu về vốn và không được thu phí giao dịch việc làm của người lao động quá một tháng lương. Lãnh sự quán Philippines xác minh các điều khoản trong hợp đồng lao động của mỗi công nhân với chủ lao động nước ngoài. Nếu chủ lao động vi phạm các điều khoản của hợp đồng, nhà tuyển dụng tại Philippines phải chịu trách nhiệm thông qua quy trình xét xử sau khi người lao động trở về

nước. Với hệ thống này, Philippines đã hạn chế được các trường hợp đáng tiếc xảy ra như chủ không thanh toán đúng hợp đồng, ngược đãi, buôn bán người hoặc lao động trốn sau khi hết hợp đồng…

Ngoài mối quan hệ hợp đồng, chính phủ cũng rất có trách nhiệm bảo vệ công nhân của nước mình. Đơn cử, vào năm 2003, Philippines đã tạm thời đình chỉ việc đưa lao động sang Hồng Kông sau nhiều trường hợp người lao động bị lạm dụng. Sau đó, chính phủ Philippines đã nối lại việc xuất khẩu lao động nhưng vẫn tiếp tục hỗ trợ các vụ kiện của người lao động Philippines tại toà án của Hồng Kông [6]. Mới đây, năm 2018, Philippines căng thẳng với Kuwait và đã cấm người lao động nước mình đến Kuwait làm việc khi có thông tin một số người lao động Philippines đã bị chủ lao động người Kuwait lạm dụng cho đến chết. Năm 2018, Philippines có hơn 260.000 người lao động làm việc ở Kuwait và số người làm giúp việc gia đình chiếm hơn 65% trong số này. Đại sứ quán Philippines tại Kuwait đã thuê người thực hiện chiến dịch "giải cứu" người lao động của mình, và có 26 phụ nữ Philippines được cho là đang bị đe dọa tính mạng khi làm việc tại nhà chủ đã được cứu thoát [5].

Philippines thống nhất về chính sách ưu đãi từ Trung ương đến địa phương, cả trong và ngoài nước, đảm bảo phúc lợi cao cho lao động làm việc ở nước ngoài. Người lao động được đào tạo trước khi đi lao động, các kế hoạch hưu trí và bảo hiểm nhân thọ, bảo hiểm y tế, hỗ trợ học phí cho người lao động và gia đình họ, hỗ trợ vốn vay khẩn cấp… Nhiều dịch vụ hỗ trợ mà chính phủ cung cấp cũng nhằm thúc đẩy mối quan hệ của họ với quê hương. Chính phủ tài trợ cho các tour du lịch của các nghệ sĩ Philippines và thành lập các trường học ở các khu vực có lượng người Philippines tập trung cao. Các dịch vụ tư vấn tâm lý nhấn mạnh việc duy trì "giá trị Philippines" được cung cấp thông qua một mạng lưới các văn phòng ở nước ngoài. Gần đây, chính phủ đã quyết định cho phép người lao động ở nước ngoài bỏ phiếu trong các cuộc bầu cử quốc gia, với điều kiện họ sẽ về nước trong vòng 2 năm tiếp theo. Mặt khác, Chính phủ cũng khuyến khích người lao động chuyển tiền về nước thông qua tài khoản tiền gửi ngoại tệ dành cho lao động hồi hương. Số dư tài khoản sẽ không thuộc đối tượng điều chỉnh của các quy định ngoại hối hiện hành. Với các khoản đó, các ngân hàng và tổ chức tài chính đưa ra chương trình đầu tư hấp dẫn cho người lao động và gia đình của họ.

Chính sách đào tạo cũng góp phần đảm bảo người lao động sang nước ngoài tìm được việc làm. Chính phủ thành lập những cơ quan dạy nghề hoặc cấp phép cho nhiều chương trình đào tạo phù hợp với yêu cầu của nước ngoài. Bộ Lao động nước này đã đầu tư những chương trình đào tạo chuyên nghiệp vì mức thu nhập của người lao động có nghề gấp 2 đến 3 lần lao động phổ thông. Tại Philippines, hiện có tới hàng trăm cơ sở đào tạo điều dưỡng, mỗi năm đào tạo ra hàng chục nghìn y tá đủ điều kiện làm việc ở nước ngoài. Những người lao động có được chứng chỉ do Chính phủ cấp thường được đánh giá rất cao. Đa phần họ đều nói tiếng Anh tốt, kỷ luật, cởi mở và lễ phép. So với nhiều nước ở khu vực Đông Nam Á, đầu vào của họ không giỏi nhưng hơn hẳn về tính chuyên nghiệp. Philippines còn có những lớp học về đất nước, con người, phong tục tập quán, pháp luật ở những nước mà người lao động sẽ tới làm việc để tránh những xung đột lao động và văn hóa có thể xảy ra, đặc biệt là tránh những hậu quả nghiêm trọng làm ảnh hưởng tới hình ảnh đất nước cũng như quan hệ ngoại giao.

Đối với chính sách đảm bảo quyền lợi cho người lao động, chính phủ quy định các điều kiện tối thiểu mà bên sử dụng lao động Philippines ở nước ngoài phải bảo đảm như về tiền lương, tiền làm thêm, điều kiện ăn ở, khám chữa bệnh, tiền lương gửi về cho gia đình. Người lao động ở nước ngoài của Philippines cũng được hưởng chế độ bảo hiểm xã hội như trợ cấp ốm đau, thai sản, tai nạn người giống như người lao động ở trong nước, con cái được giảm học phí và bảo hiểm y tế, không phải xếp hàng khi xuất nhập cảnh… Mỗi năm, kỷ niệm Ngày Công nhân Xuất khẩu lao động, tổng thống trao giải thưởng "Baygong Bayani" (anh hùng thời hiện đại) cho 20 công nhân xuất khẩu lao động xuất sắc, đã thể hiện ý chí, sự nỗ lực và có hồ sơ theo dõi gửi tiền về nước.

Chính sách cho lao động hồi hương cũng đã được chính phủ Philippines chú trọng từ năm 1995. Philippines đưa ra các chương trình hỗ trợ sinh kế và phát triển nghề nghiệp, tư vấn hoặc đào tạo kinh doanh cho người lao động khi họ hồi hương, hay khi nhận thấy người lao động trở về nước mang một lượng lớn hàng hoá nước ngoài, chính phủ bắt đầu mở các cửa hàng miễn thuế có lợi cho họ. Các đặc quyền khác cũng dành cho họ bao gồm mua sắm miễn thuế trong một năm, cho vay vốn kinh doanh với mức lãi suất ưu đãi và nhận học bổng trợ cấp.

Một số gợi ý chính sách cho Việt Nam

Xuất khẩu lao động của nước ta đã đạt được những thành tựu đáng kể. Hiện nay Việt Nam có hơn 500.000 lao động đang làm việc trong 30 ngành công nghiệp khác nhau ở 40 quốc gia và vùng lãnh thổ, bình quân mỗi năm gửi về nước khoảng 2,5 tỷ USD. Theo số liệu thống kê của Cục Quản lý lao động ngoài nước, Bộ Lao động, Thương Binh và Xã hội, năm 2018 tổng số lao động đi làm việc ở nước ngoài đạt 142.860 người, ghi nhận kỷ lục là năm thứ 5 liên tiếp số lao động xuất khẩu vượt ngưỡng 100.000 lao động/năm. Trong đó, thị trường đứng đầu về lượng tiếp nhận là Nhật Bản: 68.737 lao động, Đài Loan (Trung Quốc): 60.369 lao động, Hàn Quốc: 6.538 lao động... [4].

Tuy nhiên, công tác xuất khẩu lao động vẫn còn nhiều tồn tại và hạn chế như: Số lượng và chất lượng lao động đi làm việc tại nước ngoài nhìn chung vẫn còn thấp so với yêu cầu về cả trình độ tay nghề, ngoại ngữ, sức khoẻ, và kỷ luật lao động. Nhiều trường hợp người lao động bỏ trốn ra ngoài sống bất hợp pháp, tình trạng lao động phải về nước trước hạn cũng xảy ra phổ biến, gây ảnh hưởng xấu đến uy tín và thị trường lao động của Việt Nam. Người đi xuất khẩu lao động thường phải qua khâu trung gian nên thông tin không chính xác, chi phí cao. Việt Nam đang thiếu các cơ sở pháp luật, điều kiện và phương tiện vật chất để bảo vệ quyền, lợi ích cho người lao động khi bị xâm hại ở nước ngoài…

Kinh nghiệm ở Philippines cho thấy, để phát triển xuất khẩu lao động cần một hệ thống quản lý hết sức thuận tiện nhưng cũng rất chặt chẽ, đảm bảo quyền lợi cho người đi xuất khẩu lao động cũng như chất lượng lao động khi đi làm việc ở nước ngoài. Kinh nghiệm về quản lý xuất khẩu lao động từ Philipines gợi ý một số bài học mà nước ta có thể nghiên cứu vận dụng:

- *Chính sách phát triển thị trường việc làm:* xây dựng chính sách phát triển thị trường, khai thác thị trường thông qua hoạt động chính thức của chính phủ và cơ quan ngoại giao, cung cấp thông tin về thị trường lao động nước ngoài. Hỗ trợ các tổ chức kinh tế tìm kiếm, mở rộng quan hệ đối tác, ký kết những hợp đồng cung ứng lao động chú trọng đến chất lượng; lựa chọn các công ty, doanh nghiệp cung ứng lao động có uy tín, có trách nhiệm và có những quy định chặt chẽ với các doanh nghiệp này để bảo đảm quyền lợi cho người lao động.

- *Chính sách khuyến khích xuất khẩu lao động:* Đối với các công ty cung ứng lao động

và người lao động, cần thực hiện hỗ trợ thông qua việc thành lập các quỹ hỗ trợ xuất khẩu lao động, chính sách hỗ trợ vốn vay đối với lao động trước và sau khi đi xuất khẩu lao động. Ngoài ra, hỗ trợ về tư vấn luật pháp, hỗ trợ về vật chất cho người lao động khi họ gặp khó khăn. Khuyến khích chuyển tiền về trong nước, không đánh thuế thu nhập cá nhân đối với người xuất khẩu lao động, hỗ trợ sau khi họ về nước để ổn định cuộc sống và việc làm… Bên cạnh đó, nên có những chính sách quan tâm đến đời sống, văn hoá, những giải thưởng khích lệ… khi người lao động ở nước ngoài và khi họ hồi hương như Philippines đã thực hiện đối với lao động xuất khẩu.

- *Chính sách đào tạo đối với người lao động xuất khẩu:* Hoàn thiện quy trình tuyển chọn, đào tạo lao động, ưu tiên tuyển nguồn nhân lực có trình độ tay nghề cao đáp ứng nhu cầu thị trường lao động ngoài nước. Đẩy mạnh xuất khẩu lao động đã qua đào tạo, cung cấp thông tin miễn phí; kết nối doanh nghiệp xuất khẩu lao động với các trường nghề, đào tạo về chuyên môn, ngoại ngữ, kỹ năng, thái độ, văn hóa cư xử, đặc trưng của quốc gia mà lao động đến làm việc...

- *Chính sách bảo vệ người lao động:* giải quyết khiếu nại, tố cáo của người lao động, tư vấn giúp đỡ người lao động trở về gặp khó khăn, nhất là lao động nữ, lao động về trước hạn do rủi ro. Các cơ quan chức năng cần thông tin rộng rãi danh sách các doanh nghiệp có chức năng hoạt động xuất khẩu lao động. Kiên quyết xử lý các vi phạm của cá nhân và doanh nghiệp nhằm hạn chế nạn cò mồi, lừa đảo, giảm chi phí cho người lao động. Phối hợp chặt chẽ với địa phương, giám sát kỹ các doanh nghiệp trong quá trình thu phí, công khai minh bạch, cần thiết sẽ tạm dừng và thu hồi giấy phép với những doanh nghiệp vi phạm pháp luật. Đồng thời, xử lý nghiêm những trường hợp lao động vi phạm hợp đồng, lao động bỏ trốn. Cơ quan chức năng nên tuyên truyền tới người lao động ở nước ngoài để giảm thiểu tình trạng lao động hết hạn hợp đồng không về nước, cũng như thiết lập "đường dây nóng" tiếp nhận phản ánh để bảo vệ kịp thời quyền lợi của người lao động.

Xuất khẩu lao động là chiến lược, quốc sách lâu dài của nước ta để giải quyết vấn đề việc làm và phát triển kinh tế. Học tập kinh nghiệm quốc tế, áp dụng các chính sách linh hoạt, thích ứng với từng hoàn cảnh điều kiện cụ thể để xuất khẩu lao động thật sự mang lại lợi ích lâu dài cho kinh tế xã hội và đời sống người dân.

Tài liệu tham khảo

1. Bộ Lao động - Thương Binh và Xã hội (2017), *Báo cáo Hội nghị tại Hội nghị nâng cao chất lượng hoạt động đưa người lao động đi làm việc ở nước ngoài theo hợp đồng, Hà Nội*

2. Tổ chức lao động quốc tế (ILO) (2016), *Báo cáo Cơ chế khiếu nại đối với người lao động Việt Nam đi làm việc ở nước ngoài: Tổng quan về luật pháp và thực tiễn,* 6/4/2016

3. Trần Minh Tuấn (2012*), Quản lý Xuất khẩu lao động ở một số nước và thực tiễn Việt Nam*, Tạp chí Phát triển kinh tế, (số 256), tr. 52-60

4. Dũng Hiếu, (2019), *Triển vọng từ xuất khẩu lao động* – Báo Nhân dân, www.nhandan.com.vn, 2/3/2019.

5. Tường Nguyễn, (2018), *Philippines bảo vệ người lao động, chấp nhận căng thẳng với Kuwait,* http://tuoitre.vn, 26/4/2018.

6. Kevin O'Neil, (2004), *Labor Export as Government Policy: The Case of the Philippines.*