

NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA NHẪM HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

Ngay từ khi quá trình Đổi mới được bắt đầu tại Việt Nam, lĩnh vực pháp luật về nền kinh tế thị trường (pháp luật về sở hữu, hợp đồng, doanh nghiệp, đầu tư, kinh doanh, giải quyết tranh chấp...) đã luôn được coi là lĩnh vực pháp luật đặc biệt cần được quan tâm xây dựng, hoàn thiện. Qua nhiều năm học hỏi mô hình pháp luật của các quốc gia, kết hợp với việc tổng kết thực tiễn đất nước để tìm ra mô hình pháp luật phù hợp, quá trình xây dựng pháp luật về nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa sau hơn 30 năm tiến hành công cuộc đổi mới đã cho thấy nhiều thành tựu rất quan trọng. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu rất đáng ghi nhận, các quy định pháp luật về nền kinh tế thị trường ở nước ta vẫn còn không ít hạn chế, bất cập. Bài viết xin đi sâu phân tích những hạn chế bất cập này và đưa ra một số kiến nghị nhằm xây dựng hệ thống pháp luật hoàn thiện hơn đáp ứng nhu cầu của nền kinh tế thị trường.

1. Những hạn chế, bất cập

Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách chưa hoàn chỉnh và đồng bộ với yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và yêu cầu đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế, thực hiện ba đột phá chiến lược. Quyền tự do kinh doanh chưa được tôn trọng đầy đủ; môi trường kinh doanh chưa thực sự bảo đảm cạnh tranh công bằng, lành mạnh; việc gia nhập, hoạt động và rút khỏi thị trường còn nhiều rào cản. Quản lý, điều hành giá cả một số hàng hóa, dịch vụ thiết yếu còn lúng túng, chưa thật sự tuân thủ theo nguyên tắc thị trường. Doanh nghiệp nhà nước chưa thể hiện được đầy đủ vai trò nòng cốt trên thực tế. Hầu hết doanh nghiệp ngoài nhà nước quy mô còn nhỏ, thiếu liên kết. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vẫn hoạt động chủ yếu trong các ngành sử dụng nhiều lao động, khai thác tài nguyên và còn hạn chế trong chuyển giao công nghệ. Trình độ phát triển của các loại thị trường còn thấp; trong đó thị trường lao động và thị trường dịch vụ công cơ cấu chưa đồng bộ và hiện đại; thị trường tài chính - tiền tệ và thị trường bất động sản còn tiềm ẩn nhiều rủi ro. Hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước chưa cao, kỷ luật, kỷ cương chưa nghiêm; Nhà nước vẫn có vai trò can thiệp trực tiếp, quá sâu vào nền kinh tế với tư cách là chủ đầu tư công và chủ sở hữu doanh nghiệp. Sự tham gia giám sát của các tổ

chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp và Nhân dân trong hoạt động quản trị quốc gia và quản lý nhà nước còn nhiều hạn chế. Hội nhập kinh tế quốc tế còn chưa phát huy tốt nhất các nguồn lực bên ngoài để phát triển. Các nỗ lực đổi mới kinh tế trong nước chưa thực sự đáp ứng yêu cầu các cam kết hội nhập. Nhiều bộ, ngành, địa phương, hiệp hội, doanh nghiệp chưa chủ động tận dụng cơ hội và khắc phục khó khăn, thách thức trong quá trình hội nhập. Cụ thể:

Thứ nhất, tư duy về sự quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế có sự đổi mới nhưng vẫn cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ hơn nữa. Điều này thể hiện ở việc hiện nay biểu hiện thiên lệch về vai trò, chức năng của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường vẫn khá rõ nét. Khu vực tư nhân hiện nay đang là động lực thực sự quan trọng góp phần thúc đẩy sự phát triển của đất nước, bên cạnh đó khu vực doanh nghiệp nhà nước đang thể hiện một bức tranh hoàn toàn trái ngược với năng suất, hiệu quả kinh doanh thấp, thậm chí rất thấp¹. Trong khi những công việc mà Nhà nước cần ưu tiên, đầu tư làm tốt là thiết lập hệ thống thể chế và tổ chức thực thi tốt thể chế phát huy mọi năng lực sản xuất, sáng tạo của người dân, doanh nghiệp, thúc đẩy hiện đại hóa xã hội vẫn còn nhiều bất cập như phần đầu của cuốn sách đã nêu, thì trong những năm vừa qua, nguồn lực, tâm sức của các cấp lãnh đạo phải dành quá nhiều vào việc chăm lo, giải quyết các vấn đề của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Đi tiếp cách làm này, chúng ta sẽ tiếp tục thu được hai kết quả không có lợi cho sự phát triển của đất nước đó là hệ thống thể chế với chất lượng thấp và khu vực doanh nghiệp nhà nước kém hiệu quả, cản trở sự phát triển của khu vực dân doanh².

Ngoài ra, một điểm cũng rất cần lưu ý là, các đánh giá quốc tế về chất lượng thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam trong những năm qua đều cho thấy đây là lĩnh vực cần tiếp tục được cải cách. Chẳng hạn, Báo cáo Chỉ số cạnh tranh toàn cầu năm 2014 - 2015 của Diễn đàn kinh tế thế giới (WEF) nhận định: tính bền vững về xã hội và môi trường ở Việt Nam vẫn còn đáng lo ngại. Một bộ phận không nhỏ dân chúng đang có công việc bấp bênh với tính cơ động xã hội thấp.

¹TS. Nguyễn Văn Cương (chủ nhiệm Đề tài khoa học cấp Bộ): Chức năng kinh tế của Nhà nước trong 30 năm đổi mới - nhìn từ góc độ pháp lý.

²TS. Nguyễn Văn Cương (chủ nhiệm Đề tài khoa học cấp Bộ): Chức năng kinh tế của Nhà nước trong 30 năm đổi mới - nhìn từ góc độ pháp lý.

Thứ hai, thể chế về sở hữu: Một số quy định về sở hữu và quyền tài sản³ không còn phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội, trở thành rào cản đối với quá trình phát triển. Ví dụ, quy định về hạn điền trong Luật

Đất đai năm 2013 làm cản trở quá trình tích tụ ruộng đất ở nông thôn, gây nhiều khó khăn cho việc ứng dụng khoa học - công nghệ trong sản xuất nông nghiệp, cản trở quá trình đầu tư của doanh nghiệp vào lĩnh vực nông nghiệp. Cơ chế thu hồi đất phục vụ mục tiêu phát triển kinh tế trong một thời gian dài chưa bảo đảm quyền lợi chính đáng của người sử dụng đất, gây nên tình trạng khiếu kiện kéo dài của người dân, làm suy giảm niềm tin về mức độ tôn trọng, bảo hộ quyền tài sản của người dân từ phía các cơ quan công quyền⁴. Hệ thống đăng ký tài sản và đăng ký giao dịch liên quan tới tài sản còn phân tán, thiếu kết nối, thiếu minh bạch, không có lợi cho sự lưu chuyển tài sản trong xã hội. Thêm vào đó, quy định pháp luật về các biện pháp bảo đảm trong quan hệ vay nợ (nhất là thế chấp, cầm cố, có nhiều bất cập, làm chậm quá trình xử lý nợ xấu của các tổ chức tín dụng, không bảo vệ thỏa đáng quyền lợi của chủ sở hữu vốn trong quan hệ vay mượn⁵.

Thêm vào đó, vẫn còn sự phân biệt đối xử bất hợp lý trong cơ chế và thực tiễn bảo hộ tài sản thuộc sở hữu của cá nhân, doanh nghiệp với tài sản thuộc sở hữu công. Cơ chế bảo đảm hiệu quả sử dụng tài sản thuộc sở hữu toàn dân vẫn còn nhiều bất cập. Tình trạng thất thoát, lãng phí, sử dụng sai mục đích tài sản, gắn với các biểu hiện tham nhũng tài sản thuộc sở hữu toàn dân còn khá phổ

³Theo thông lệ quốc tế, nói tới quyền tài sản là nói tới quyền năng của một chủ thể trong việc tiếp cận, chi phối, quản lý, hưởng dụng, chuyển nhượng hoặc định đoạt số phận thực tế của tài sản. Mức độ bảo hộ quyền tài sản có thể được đo lường bằng mức độ tự do và an toàn của chủ thể có quyền tài sản trong việc tiếp cận, chi phối, hưởng dụng, chuyển nhượng, định đoạt tài sản của mình và loại trừ sự can thiệp bất hợp pháp từ cá nhân, tổ chức khác, bao gồm cả việc loại trừ sự can thiệp, tước đoạt bất hợp pháp của các cơ quan công quyền (xem: Christopher A. Hartwell: Property Rights in Transition Countries in Jens Holscher & Horst Tomann (eds.), Palgrave Dictionary of Emerging Markets and Transition Economics: Insights from Archival Research (New York: Palgrave Macmillan, 2015) 170 at 172-173.

⁴ Ngân hàng Thế giới - Bộ Kế hoạch và Đầu tư Việt Nam: Báo cáo tổng quan Việt Nam 2035: hướng tới Thịnh vượng, sáng tạo, Công bằng và Dân chủ, trang 479.

⁵<http://www.luatdaviệt.vn/xem-tin-tuc/kho-khan-tu-xu-ly-taisan-bao-dam-de-thu-hoi-no-xau>; xem thêm Kỷ yếu Hội thảo “Quyền xử lý tài sản bảo đảm của các tổ chức tín dụng do Ngân hàng nhà nước tổ chức ngày 6-12-2016 tại Hà Nội <http://vietnamfinance.vn/upload/news/hoanghung_btv/2016/12/7/Tham%20luan%20hoi%20thao%206-12-2016_Sua%20loi%20lan%201.pdf

biến. Quyền của người dân (người chủ đích thực của tài sản thuộc sở hữu toàn dân) như quyền hưởng lợi, quyền kiểm tra, giám sát đối với quá trình sử dụng, biến động tài sản thuộc sở hữu toàn dân chưa được bảo đảm và thiếu cơ chế thực hiện hữu hiệu. Cơ chế phân định quyền và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước, của bộ máy quản lý doanh nghiệp nhà nước trong việc thực hiện quyền của chủ sở hữu đối với tài sản của doanh nghiệp còn nhiều điểm chưa rõ ràng. Cơ chế giám sát của chính quyền cấp trên đối với việc thực thi trách nhiệm của chính quyền cấp dưới trong quản lý đất đai, tài nguyên còn chưa hiệu quả, có dấu hiệu bị buông lỏng. Hiệu lực thi hành pháp luật về sở hữu trí tuệ nói chung còn thấp. Cho tới nay, Việt Nam vẫn chưa thực sự thiết lập được một “văn hóa” công nhận, tôn trọng và bảo hộ tài sản trí tuệ trong thói quen ứng xử của người dân, doanh nghiệp.

Thứ ba, thể chế về phân bổ nguồn lực trong nền kinh tế thị trường:

- Vai trò và mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường chưa được xác định phù hợp. Chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa vẫn còn những điểm chưa phù hợp dẫn tới việc vẫn còn tình trạng Nhà nước đầu tư vào một số ngành và lĩnh vực mà tư nhân có khả năng và sẵn sàng đầu tư (chẳng hạn dệt may, giày da, xây dựng thương mại, vv.) trong khi việc đầu tư của Nhà nước vào các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại lại chưa có hoặc không đáng kể.

- Phân phối thu nhập chưa theo nguyên tắc thị trường, chính sách phân phối và phân phối lại chưa đảm bảo mục tiêu hài hòa lợi ích của Nhà nước, người lao động, doanh nghiệp và cộng đồng xã hội. Tiền lương tối thiểu còn nhiều bất cập. Còn có sự chênh lệch lớn về phân phối, thu nhập giữa các ngành, các vùng, các doanh nghiệp và các tầng lớp dân cư. Thu nhập của khu vực hành chính, sự nghiệp còn nhiều điểm không minh bạch, làm sai lệch chức năng của chính sách tiền lương. Cải cách chính sách tiền lương trong khu vực công chưa thành công, chưa đi kèm với điều kiện tiên quyết là cải cách bộ máy và gắn tiền lương với kết quả lao động và vị trí việc làm.

- Xuất hiện tình trạng ỷ lại của không ít địa phương, tổ chức, cá nhân vào sự bao cấp, ôm đồm của Nhà nước (thậm chí làm thui chột động lực vươn lên thoát nghèo của những chủ thể trong thực hiện chính sách xã hội).

- Việc phân bổ nguồn lực theo quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội còn nhiều điểm bất hợp lý khi chưa có luật quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

- Hệ thống văn bản pháp luật về thuế vẫn còn nhiều bất cập, cơ cấu thu ngân sách vẫn lệ thuộc nhiều vào thu từ dầu thô và xuất nhập khẩu (những yếu tố chịu ảnh hưởng rất lớn của tình hình thị trường thế giới).

- Việc phân bổ ngân sách hỗ trợ cho địa phương chủ yếu được tính theo đầu vào, không phù hợp với tình hình thực tiễn, gây bất lợi cho những địa phương kém phát triển, đặc biệt là các tỉnh miền núi, vùng sâu, vùng xa.

- Định mức chi ngân sách trong nhiều lĩnh vực rất bất cập, trình tự, thủ tục thanh quyết toán rườm rà, phức tạp. Đầu tư từ ngân sách nhà nước còn dàn trải, thất thoát, hiệu quả thấp. Một số công trình quan trọng cấp quốc gia không hoàn thành theo kế hoạch. Tình trạng sử dụng tài sản công sai mục đích, lãng phí vẫn còn xảy ra ở một số lĩnh vực, một số đơn vị, địa phương. Quá trình tái cơ cấu đầu tư công còn chậm, kém hiệu quả. Việc đa dạng hóa nguồn lực đầu tư cho phát triển (nhất là dưới các hình thức như mô hình hợp tác công tư (PPP), Xây dựng - Vận hành - Chuyển giao (BOT), Xây dựng - Chuyển giao (BT), vv.) chưa đạt yêu cầu. Việc huy động các thành phần kinh tế tham gia cung ứng dịch vụ công còn chậm.

Thứ tư, thể chế về chủ thể kinh tế:

- Nhiều doanh nghiệp nhà nước chưa làm tốt chức năng, nhiệm vụ được chủ sở hữu giao, chưa làm tốt vai trò nòng cốt, mở đường, dẫn dắt, thúc đẩy các thành phần kinh tế, làm giảm vai trò và ý nghĩa giữ vững tính định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhiều doanh nghiệp, trong đó có các doanh nghiệp có quy mô rất lớn, làm ăn thua lỗ, thất thoát, tham nhũng, lãng phí, nợ đọng. Mặc dù đã giảm mạnh về số lượng nhưng doanh nghiệp nhà nước vẫn là khu vực doanh nghiệp sử dụng nhiều nguồn lực nhất của nền kinh tế nhưng còn chưa mang lại hiệu quả tương xứng. Việc cổ phần hóa một bộ phận doanh nghiệp nhà nước chưa đạt yêu cầu. Tiến độ cổ phần hóa chậm. Chức năng quản lý nhà nước và chức năng kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước vẫn còn nhiều điểm chưa được phân định rõ. Bộ máy và cách thức thực hiện quyền chủ sở hữu chưa chuyên nghiệp, hiệu quả chưa cao, tính chịu trách nhiệm thấp. Cơ chế giám sát, đánh giá còn mang tính

hình thức, chưa hiệu quả. Cơ chế quản trị doanh nghiệp nhà nước chưa đáp ứng các chuẩn mực quốc tế.

- Quy mô của doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân còn rất nhỏ, năng lực và sức cạnh tranh còn hạn chế, năng lực quản trị và khả năng hội nhập còn nhiều bất cập.

- Kinh tế tập thể còn nhiều tồn tại (quy mô nhỏ, vốn ít, cơ sở vật chất nghèo nàn, phương thức quản trị lạc hậu, vv.).

- Khung pháp lý về tổ chức cung cấp dịch vụ công chưa hoàn thiện. Cho tới nay, chúng ta chưa ban hành được các đạo luật quy định về tổ chức và cung cấp các loại dịch vụ công trong xã hội (ngoại trừ một số đạo luật còn quy định rất khái quát về tổ chức và cung cấp dịch vụ công về giáo dục, giáo dục đại học, hành nghề y, dược). Các văn bản điều chỉnh lĩnh vực này chủ yếu là các văn bản dưới luật.

- Thủ tục rút khỏi thị trường (giải thể, phá sản) của doanh nghiệp còn phức tạp, hiệu lực thi hành trong một thời gian dài thấp.

Thứ năm, thể chế về các loại thị trường:

- Thể chế quản lý về giá còn nhiều bất cập. Một số loại hàng hóa đầu vào quan trọng cho sản xuất như điện, than, xăng dầu... vẫn còn sự bảo hộ qua việc áp giá không hợp lý của Nhà nước. Chính sách bảo hộ này được duy trì quá lâu trong khi việc điều hành chưa kịp thời, thiếu tính công khai, minh bạch, chưa tôn trọng quy luật thị trường, làm cho việc phân bổ, sử dụng các loại nguồn lực quan trọng này của xã hội thiếu hiệu quả. Một số dịch vụ công như xử lý nước thải, thu gom, xử lý chất thải sinh hoạt, dịch vụ y tế, dịch vụ giáo dục còn được bao cấp tràn lan, thiếu bền vững về tài chính, chưa tạo điều kiện để đổi mới công nghệ, nâng cao chất lượng. Các quy định về giá đất còn rất nhiều bất cập, vừa làm cho Nhà nước thất thu thuế và phí, vừa gây bức xúc cho người có đất bị thu hồi.

- Thể chế thị trường lao động còn chưa tạo được tính liên thông của thị trường lao động giữa các vùng, miền trong cả nước. Thông tin về cơ hội lao động, việc làm, các dịch vụ hỗ trợ thị trường lao động còn kém phát triển, chất lượng thấp. Cơ cấu lao động còn nhiều bất hợp lý. Tỷ lệ lao động chưa qua đào tạo nghề phù hợp còn rất cao. Chính sách tiền lương, tiền công còn nhiều bất hợp

lý. Tiền lương cho cán bộ, công chức, viên chức chưa tương xứng với vị trí việc làm, chức danh và hiệu quả công tác, chất lượng cung cấp dịch vụ công. Quan hệ lao động ở nhiều doanh nghiệp, ở nhiều khu công nghiệp chưa hài hòa, tình trạng đình công bất hợp pháp còn diễn biến phức tạp.

- Thể chế thị trường bất động sản chưa tạo điều kiện thuận lợi để Nhà nước kiểm soát được biến động của thị trường bất động sản. Phân bổ nguồn lực trong thị trường bất động sản rất méo mó, hay rơi vào thái cực hoặc “sốt” hoặc “đóng băng” kéo dài. Tính minh bạch về thông tin trên thị trường bất động sản rất hạn chế.

- Thị trường vốn, tài chính, bảo hiểm còn quá nhỏ. Tính thanh khoản của thị trường chứng khoán thấp, tiềm ẩn nhiều rủi ro. Thị trường vốn tín dụng ngân hàng còn nhiều bất cập. Tỷ lệ nợ xấu còn cao. Hệ số an toàn vốn bình quân của các ngân hàng thương mại nhà nước còn thấp, chưa theo kịp thông lệ quốc tế. Nguy cơ mất tính thanh khoản của ngân hàng còn lớn. Ý thức tuân thủ pháp luật còn hạn chế, sự nghiêm minh trong xử lý vi phạm còn chưa cao.

- Thị trường khoa học và công nghệ còn kém phát triển. Chất lượng bảo hộ tài sản trí tuệ rất thấp.

- Thị trường hàng hóa, dịch vụ còn phát triển không đều. Hệ thống kênh phân phối còn chưa hiện đại. Hiệu lực thực thi pháp luật bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng

(Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010, Luật An toàn thực phẩm năm 2010), nhất là trong một số lĩnh vực như an toàn thực phẩm, thông tin thương mại còn rất hạn chế. Hiện tại, bảo đảm an toàn thực phẩm cho người dân đang là mối lo lớn chưa được giải quyết triệt để. Tình trạng độc quyền ở một số lĩnh vực cũng gây nhiều bức xúc trong dư luận.

2. Những khuyến nghị xây dựng pháp luật

Xuất phát từ những phân tích kể trên, có thể thấy, việc tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong thời gian tới là rất cần thiết. Nhìn một cách tổng thể, trước khi tính tới việc hoàn thiện các thành tố cụ thể trong thể chế kinh tế thị trường, rất cần định vị lại và xác định cho đúng vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế. Nhà nước cần thực hiện tốt các chức năng vốn có trong một nền kinh tế thị trường hiện đại, không thực hiện những

công việc mà người dân (khu vực tư nhân) có thể làm được (nhất là kinh doanh trong những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân đã đủ sức đảm nhận) đồng thời thực hiện các nhiệm vụ phục vụ đặc lực cho sự phát triển kinh tế - xã hội, cụ thể như sau:

- Ban hành pháp luật, duy trì trật tự công trên thị trường và trong xã hội, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, doanh nghiệp, tổ chức xã hội. Nhà nước xây dựng và thực thi có hiệu quả các quy tắc pháp lý về sở hữu, tự do hợp đồng, tự do kinh doanh, tự do lập hội, giải quyết tranh chấp để mọi người dân, doanh nghiệp thực hiện tốt quyền tự do kinh doanh, tự do lập hội nhằm giải phóng mọi năng lực sản xuất, hình thành hệ thống thị trường đồng bộ. Nhà nước xây dựng và thực thi có hiệu quả các quy tắc pháp lý điều tiết các hoạt động kinh tế nhằm khắc phục những trục trặc, khuyết tật của cơ chế thị trường như kiểm soát độc quyền, bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng, khắc phục tình trạng thông tin bất cân xứng trên thị trường chứng khoán, thị trường bảo hiểm, thị trường vốn tín dụng, bảo đảm an toàn lao động, duy trì quan hệ lao động lành mạnh. Nhà nước phải xây dựng một hệ thống pháp luật đầy đủ, thiết lập hệ thống tư pháp có tính độc lập cao, có đủ thẩm quyền, năng lực giải quyết và phân xử các dạng tranh chấp ngày càng phức tạp giữa các tổ chức, cá nhân trong xã hội (bao gồm cả giữa cơ quan nhà nước và các tổ chức, cá nhân);

- Bảo đảm sự ổn định kinh tế vĩ mô: (i) Thực hiện chính sách tiền tệ, (ii) Kiểm soát lạm phát, (iii) Đảm bảo cán cân thanh toán và ổn định tỷ giá hối đoái, (iv) Kiểm soát nợ công;

- Tái phân phối, điều tiết thu nhập, tạo công bằng xã hội thông qua việc thiết lập và duy trì: (1) Mạng lưới an sinh xã hội; (2) Chính sách thuế đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước và (3) Hệ thống thuế thu nhập cá nhân lũy tiến;

- Có trách nhiệm cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cần thiết cho sự tồn tại, phát triển của xã hội mà khu vực tư nhân tự thân không có động lực cung cấp do việc cung cấp các hàng hóa, dịch vụ công này không thu được phí hoặc có thu được phí của người sử dụng nhưng không đủ bù đắp chi phí bỏ ra đối với người cung cấp. Cụ thể, Nhà nước sẽ tập trung bảo đảm cung cấp các loại hàng hóa, dịch vụ công sau đây: (1) Cơ sở hạ tầng (tuy nhiên, Nhà nước sẽ đa dạng hóa phương thức xây dựng và phương thức cung cấp cơ sở hạ tầng, nhất là việc sử dụng cơ chế đối tác công tư - mô hình hợp tác công tư (PPP), xây dựng - vận

hành - chuyển giao (BOT), xây dựng - chuyển giao (BT), vv.); (2) Phát triển nguồn vốn con người (thông qua việc bảo đảm duy trì hệ thống y tế, giáo dục đào tạo, khoa học và công nghệ có chất lượng cao, dễ tiếp cận đối với người dân); (3) Quản lý rủi ro tổng thể đối với thảm họa thiên nhiên (nhất là trong bối cảnh Việt Nam bị tác động mạnh mẽ của biến đổi khí hậu) và các thảm họa do con người (các sự cố kỹ thuật vv.). Tuy nhiên, vai trò bảo đảm cung ứng hàng hóa, dịch vụ công của Nhà nước cũng cần được điều chỉnh lại cho phù hợp với từng giai đoạn phát triển khi trách nhiệm bảo đảm cung cấp các loại hàng hóa, dịch vụ này có sự thay đổi cả về loại hình, tính chất và cách thức cung cấp: (1) Nhu cầu về dịch vụ công sẽ có sự thay đổi khá lớn khi dân số già hơn, chi phí y tế lớn hơn (bệnh của người giàu và bệnh của người nghèo là khác nhau), nguồn nhân lực cần những kỹ năng mới để hội nhập toàn cầu; (2) Cách thức tổ chức và cung cấp dịch vụ công cũng có sự thay đổi và được tái cấu trúc (chẳng hạn, Nhà nước không trực tiếp tổ chức cung ứng dịch vụ công mà chỉ đặt ra tiêu chuẩn để kiểm soát và tổ chức công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát việc cung cấp dịch vụ công, hỗ trợ tài chính trực tiếp cho đối tượng thụ hưởng dịch vụ công còn việc tổ chức cung ứng dịch vụ công sẽ do khu vực tư nhân cung cấp theo cơ chế cạnh tranh hoặc thực hiện theo hình thức hợp tác công tư - PPP, vv.); (3) Việc đảm bảo công bằng giải quyết nhu cầu cho nhóm yếu thế nhất;

- Có sự hiện diện hợp lý trong nền kinh tế thông qua doanh nghiệp nhà nước nhưng chỉ tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu, những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh, những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư. Những ngành, lĩnh vực này sẽ do luật định. Xây dựng chế độ sở hữu tài sản đối với đất đai, tài nguyên, khoáng sản và các loại tài sản công theo hướng bảo đảm mọi mảnh đất, mọi tài nguyên, khoáng sản và tài sản công đều có chủ sở hữu cụ thể.

Đi vào chi tiết, việc hoàn thiện từng thành tố kinh tế thị trường cần bám sát các định hướng sau đây⁶:

Thứ nhất, bảo đảm trong xây dựng và vận hành thể chế kinh tế thị trường phải tiếp tục hoàn thiện đồng bộ các thành tố cơ bản, có quan hệ hữu cơ với nhau, gồm: Hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách điều chỉnh hành vi và giao

⁶Xem thêm Kết luận số 103-KL/TW ngày 29-9-2014 của Bộ Chính trị về sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết trung ương 6 khóa X về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

dịch kinh tế; các thể chế về chủ thể kinh tế và các loại thị trường; cơ chế thực thi, kiểm tra, giám sát, điều chỉnh và xử lý vi phạm trong nền kinh tế⁷. Bảo đảm tính công bằng, khả thi, thống nhất, đồng bộ, công khai, minh bạch, ổn định và dễ tiếp cận của hệ thống pháp luật về kinh tế nói riêng và hệ thống pháp luật nói chung, phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường hiện đại, thực tiễn đất nước, đồng thời tôn trọng đầy đủ các cam kết quốc tế mà Việt Nam là thành viên trong quá trình hội nhập. Nghiên cứu bổ sung, phát triển chiến lược xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật phù hợp với tình hình mới. Chuyển trọng tâm chỉ đạo chiến lược từ ưu tiên xây dựng hệ thống pháp luật sang đẩy mạnh tổ chức thực thi pháp luật một cách hiệu lực, hiệu quả.

Thứ hai, tiếp tục hoàn thiện thể chế về sở hữu, phát triển các thành phần kinh tế, các loại hình doanh nghiệp. Thể chế hóa quyền tài sản của Nhà nước, tổ chức và cá nhân đã được xác lập trong Hiến pháp năm 2013. Bảo đảm minh bạch về nghĩa vụ và trách nhiệm trong thủ tục hành chính nhà nước và dịch vụ công; quyền quản lý, thu lợi của Nhà nước đối với tài sản công và quyền bình đẳng trong việc tiếp cận tài sản công của mọi chủ thể trong nền kinh tế. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo vệ quyền sở hữu, nhất là các thiết chế giải quyết tranh chấp dân sự, tranh chấp kinh tế. Tiếp tục đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở đẩy mạnh cổ phần hóa, bán vốn mà Nhà nước không cần nắm giữ theo nguyên tắc thị trường. Hoàn thiện thể chế định giá tài sản, kể cả đất đai, tài sản vô hình trong cổ phần hóa. Tách bạch nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh và nhiệm vụ chính trị, công ích. Tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản trị kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước. Khẩn trương nghiên cứu để sớm thành lập cơ quan chuyên trách ngang bộ làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Mở rộng chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công về tổ chức bộ máy, biên chế, nhân sự và tài chính. Áp dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp cho các đơn vị sự nghiệp công có nhu cầu và điều kiện. Tiếp tục đổi mới kinh tế hợp tác và khu vực hợp tác xã về phương thức hoạt động, đẩy mạnh liên kết, hỗ trợ và hợp tác dựa trên quan hệ lợi ích, áp dụng phương thức

⁷ Chẳng hạn, lực lượng quản lý thị trường là một lực lượng rất quan trọng trong cuộc chiến chống hàng gian, hàng giả, hàng buôn lậu, hàng xâm phạm sở hữu trí tuệ, bảo vệ người tiêu dùng, tuy nhiên, cho tới nay, chưa có luật điều chỉnh tổ chức và hoạt động của lực lượng này. Thêm vào đó, sự chông lán về thẩm quyền của lực lượng này với các lực lượng khác có liên quan vẫn chưa được giải quyết triệt để.

quản lý tiên tiến. Tăng cường chính sách thu hút các nguồn lực từ bên ngoài, chủ động lựa chọn và ưu đãi đối với các dự án đầu tư nước ngoài có trình độ quản lý, công nghệ hiện đại, có vị trí trong chuỗi giá trị toàn cầu, có liên kết doanh nghiệp trong nước trong phát triển công nghiệp hỗ trợ.

Hoàn thiện thể chế về sở hữu và hợp đồng, nhất là pháp luật về tài sản công, tài sản thuộc sở hữu tư nhân và pháp luật về đăng ký tài sản, giao dịch. Bảo đảm quyền bình đẳng trong việc tiếp cận tài sản công của mọi chủ thể trong nền kinh tế. Gỡ bỏ những bất hợp lý trong quy định về hạn điền của Luật Đất đai năm 2013 để tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp đầu tư vào phát triển kinh tế nông nghiệp theo hướng hiện đại hóa trên nền tảng công nghệ cao. Hoàn thiện cơ chế, chính sách nhằm phát triển mạnh kinh tế tư nhân, để kinh tế tư nhân trở thành động lực chủ yếu để phát triển nền kinh tế. Phát triển doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài

(FDI) theo hướng tăng cường liên kết giữa các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) với nhau và liên kết doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI) với doanh nghiệp trong nước và phát triển công nghiệp hỗ trợ, từng bước chủ động thâm nhập vào các chuỗi giá trị khu vực và toàn cầu, tận dụng lợi thế về công nghệ và cải thiện năng suất. Xây dựng cơ chế, tăng cường công tác thanh tra, kiểm tra, hạn chế tình trạng “chuyển giao của các doanh nghiệp đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI). Đổi mới cơ chế quản lý của Nhà nước để các đơn vị sự nghiệp công phát triển mạnh mẽ, có hiệu quả theo hướng mở rộng chế độ tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị sự nghiệp công về tổ chức bộ máy, biên chế, nhân sự và tài chính; áp dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp cho các đơn vị sự nghiệp công có nhu cầu và điều kiện; đẩy mạnh việc xã hội hóa việc cung ứng dịch vụ công.

Thứ ba, phát triển đồng bộ các yếu tố thị trường và các loại thị trường. Tập trung cơ cấu lại thị trường tài chính, bảo đảm lành mạnh hóa và ổn định vững chắc kinh tế vĩ mô, hướng tới loại bỏ nguy cơ mất an toàn hệ thống. Đẩy mạnh tái cơ cấu ngân hàng thương mại và xử lý nợ xấu, nâng cao hiệu quả và năng lực cạnh tranh của các ngân hàng thương mại. Thực hiện các chính sách tín dụng, lãi suất, tỷ giá, các công cụ của Ngân hàng Nhà nước theo nguyên tắc thị trường và có sự quản lý của Nhà nước. Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách để thị trường bất động sản được vận hành thông suốt, phù hợp cung - cầu. Đổi mới chính sách để khai thác có hiệu quả nguồn lực tài chính từ đất đai

và tài sản, kết cấu hạ tầng trên đất. Xây dựng các thể chế hình thành thị trường sơ cấp, thứ cấp về đất đai, kể cả đất nông nghiệp thay thế cho cách thức giao đất, cho thuê đất, bảo đảm thị trường về đất đai hoạt động công khai, minh bạch và trật tự. Hoàn thiện thể chế về giá, phí, về cạnh tranh và kiểm soát độc quyền trong kinh doanh. Thực hiện nhất quán cơ chế giá thị trường, bảo đảm tính đúng, tính đủ và công khai minh bạch các yếu tố hình thành giá đối với hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu (bao gồm cả giá dịch vụ y tế, giáo dục); đồng thời có chính sách hỗ trợ phù hợp cho người nghèo, đối tượng chính sách. Không lồng ghép các chính sách xã hội trong giá (tính giá, trợ cước; chính sách an sinh xã hội; chính sách hỗ trợ về giá không phù hợp với các cam kết quốc tế, vv.). Bảo đảm giá cả thực sự tuân thủ và vận hành theo nguyên tắc và quy luật thị trường. Tính đúng, tính đủ các yếu tố hình thành giá. Khắc phục tình trạng bao cấp, bù chéo qua giá. Tăng cường tính minh bạch đối với độc quyền nhà nước và độc quyền doanh nghiệp. Hoàn thiện pháp luật về phí và lệ phí; rà soát, chuyển đổi chính sách phí, lệ phí đối với một số dịch vụ công sang áp dụng chế độ giá dịch vụ. Mở rộng cơ chế đấu thầu, đấu giá, thẩm định giá. Hoàn thiện thể chế bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng.

Phát triển đồng bộ các loại thị trường. Cơ cấu lại thị trường tài chính theo hướng đảm bảo cân bằng hơn giữa phát triển thị trường vốn và thị trường tiền tệ. Phát triển thị trường mua bán nợ, thị trường các công cụ phái sinh, cho thuê tài sản. Mở cửa thị trường tín dụng và dịch vụ ngân hàng phù hợp với các cam kết quốc tế. Đẩy mạnh tái cơ cấu ngân hàng thương mại và xử lý nợ xấu. Thực hiện các chính sách tín dụng, lãi suất, tỷ giá, các công cụ của Ngân hàng Nhà nước theo nguyên tắc thị trường và đúng quy định của pháp luật. Tạo hành lang pháp lý thuận lợi để nâng quy mô và tính thanh khoản của thị trường chứng khoán, tăng khả năng của thị trường trong việc thu hút các dòng vốn đầu tư nước ngoài ở quy mô lớn. Có giải pháp quản lý và điều tiết hữu hiệu thị trường bất động sản, bảo đảm những biến động của thị trường bất động sản nằm trong tầm kiểm soát. Giảm thiểu tính phi chính thức của thị trường bất động sản, chống thất thu ngân sách trong các giao dịch liên quan tới đất đai, bất động sản. Xây dựng thị trường lao động lành mạnh, quan hệ lao động hài hòa. Tổ chức thực hiện nghiêm Bộ luật Lao động, các đạo luật có liên quan và các văn bản hướng dẫn thi hành. Đa dạng hóa thị trường hàng hóa, dịch vụ theo hướng hiện đại, chú trọng hình thành khung pháp lý, phát triển những thị trường mới, nhất là trong công nghiệp

văn hóa và ngành nghề văn hóa (điện ảnh, thông tin truyền thông, vui chơi giải trí có thưởng, vv). Phát triển mạnh các phương thức giao dịch thị trường hiện đại, nhất là đối với nông sản và vật tư nông nghiệp. Xây dựng và thực hiện các hàng rào kỹ thuật để quản lý hàng nhập khẩu phù hợp với các cam kết quốc tế. Hoàn thiện hệ thống chính sách chống hàng lậu, hàng giả, chính sách ủng hộ hàng Việt Nam.

Thứ tư, hoàn thiện thể chế vùng kinh tế trọng điểm, liên kết vùng, quy hoạch và phân công, phân cấp quản lý giữa trung ương và địa phương. Xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế vùng trên cơ sở lợi thế so sánh của từng địa phương, khắc phục không gian kinh tế bị chia cắt bởi địa giới hành chính. Tạo lập thể chế kinh tế ưu đãi cho các vùng kinh tế trọng điểm thực sự trở thành đầu tàu, động lực lan tỏa vùng ngoại vi và cả nước. Hoàn thiện thể chế phân công, phân cấp giữa trung ương và địa phương, vừa bảo đảm tập trung thống nhất của nền kinh tế, vừa phát huy tính chủ động, sáng tạo của địa phương. Đổi mới hệ thống chỉ tiêu phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia và địa phương.

Thứ năm, đẩy mạnh, nâng cao hiệu quả hội nhập kinh tế quốc tế. Tiếp tục nghiên cứu, đàm phán, ký kết các hiệp định tự do thương mại thế hệ mới, gia nhập các điều ước quốc tế trong các lĩnh vực kinh tế, thương mại, đầu tư. Chủ động hội nhập quốc tế, tham gia và khai thác có hiệu quả lợi ích kinh tế các hiệp định tự do hóa kinh tế song phương và đa phương, gắn với xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, tránh lệ thuộc vào một thị trường, một đối tác cụ thể. Hoàn thiện thể chế phòng ngừa và giảm thiểu tranh chấp quốc tế; sớm hoàn thiện tương trợ tư pháp phù hợp với pháp luật quốc tế.

TTBD DBDC

Thứ sáu, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước về kinh tế - xã hội và phát huy vai trò làm chủ của Nhân dân trong phát triển kinh tế - xã hội. Tiếp tục điều chỉnh, hoàn chỉnh chức năng, nhiệm vụ và tổ chức hoạt động của các cấp ủy, chính quyền trong phát triển kinh tế phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước tập trung ổn định kinh tế vĩ mô; thiết lập khung khổ pháp luật, chính sách và bộ máy thực thi bảo đảm các loại thị trường liên tục được hoàn thiện và hoạt động có hiệu quả, có cạnh tranh công bằng, bình đẳng và kiểm soát hiệu quả độc quyền kinh doanh dưới mọi hình thức; tổ chức cung ứng các loại dịch vụ công ích, thiết yếu; giảm bắt công, bắt bình đẳng về thu nhập, phúc lợi và thực hiện các nhiệm vụ xã hội khác. Tăng cường năng lực thiết kế tổng thể và giám sát quá trình thực hiện đổi mới thể chế

kinh tế. Tiếp tục đẩy mạnh cải cách tư pháp, cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính, tạo môi trường đầu tư, kinh doanh hấp dẫn, có sức cạnh tranh cao. Phát huy vai trò làm chủ của Nhân dân; bảo đảm quyền tự do, dân chủ trong hoạt động kinh tế của người dân theo quy định của Hiến pháp, pháp luật. Bảo đảm sự tham gia có hiệu quả của các tổ chức chính trị, xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong xây dựng thể chế kinh tế và phát triển kinh tế - xã hội. Kiên trì thực hiện có hiệu quả các giải pháp cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh ở Việt Nam theo tinh thần Nghị quyết số 19/2017/NQ-CP ngày 06-02-2017 của Chính phủ về tiếp tục thực hiện những nhiệm vụ, giải pháp chủ yếu cải thiện môi trường kinh doanh, nâng cao năng lực cạnh tranh quốc gia năm 2017, định hướng đến năm 2020 trong đó có cam kết phấn đấu chỉ số môi trường kinh doanh của Việt Nam tối thiểu đạt mức trung bình của nhóm nước ASEAN-4 trên một số chỉ tiêu chủ yếu theo thông lệ quốc tế, cụ thể là: Khởi sự kinh doanh thuộc nhóm 70 nước đứng đầu; Bảo vệ nhà đầu tư thuộc nhóm 80 nước; Nâng cao tính minh bạch và khả năng tiếp cận tín dụng (theo cách tiếp cận của Ngân hàng Thế giới) thuộc nhóm 30 nước. Riêng chỉ tiêu tạo thuận lợi trong tiếp cận vốn vay (đánh giá theo cách tiếp cận của Diễn đàn kinh tế thế giới) phấn đấu đến năm 2020 thuộc nhóm 40 nước đứng đầu; Rút ngắn thời gian thực hiện các thủ tục, gồm: Nộp thuế và bảo hiểm xã hội không quá 168 giờ/năm (trong đó thuế là 119 giờ và bảo hiểm là 49 giờ); Cấp phép xây dựng và các thủ tục liên quan tối đa không quá 120 ngày, bao gồm: thẩm định thiết kế cơ sở, thẩm định thiết kế kỹ thuật, cấp phép xây dựng xuống còn 63 ngày (giảm 19 ngày); thủ tục kết nối cấp, thoát nước xuống còn 7 ngày (giảm 7 ngày); thủ tục đăng ký sở hữu tài sản sau hoàn công xuống còn 20 ngày (giảm 10 ngày); tiếp cận điện năng không quá 35 ngày; đăng ký quyền sở hữu, sử dụng tài sản không quá 20 ngày; thông quan hàng hóa qua biên giới còn 70 giờ đối với hàng hóa xuất khẩu, 90 giờ đối với hàng hóa nhập khẩu; giải quyết tranh chấp hợp đồng tối đa 300 ngày; thời gian giải quyết phá sản doanh nghiệp còn 30 tháng. Tạo lập hệ thống hỗ trợ khởi sự kinh doanh, tạo môi trường đầu tư, kinh doanh thuận lợi, ổn định, tự do sáng tạo cho doanh nghiệp khởi nghiệp; phấn đấu đạt mức 1 triệu doanh nghiệp vào năm 2020, trong đó tối thiểu 0,5% là doanh nghiệp khởi nghiệp sáng tạo...