Thể chế môi trường kinh doanh trong tiến trình đổi mới kinh tế: Hiện trạng và một số vấn đề đặt ra

GS.TS ĐỖ ĐỨC BÌNH
TS. NGUYỄN THỊ THÚY HỒNG
Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

● NGÀY NHẬN BÀI: 14/07/2022 ● NGÀY GỬI PHẢN BIỆN: 06/08/2022
● NGÀY DUYỆT ĐĂNG: 15/08/2022

Tóm tắt: Thực tế phát triển của Việt Nam trong hơn 35 năm qua cho thấy thể chế môi trường kinh doanh đã tạo ra nhiều động lực, đà mới thúc đẩy phát triển sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp và người dân... đã có đóng góp to lớn vào thành tích phát triển chung của đất nước. Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy trong điều kiện Việt Nam đã hội nhập ngày càng sâu, rộng và toàn diện vào khu vực và toàn cầu, đặc biệt đã đang và sẽ tham gia 17 FTA (trong đó có 02 FTA thế hệ mới), thể chế môi trường kinh doanh hiện tại đang vẫn còn không ít bất cập, tạo ra không ít rào cản đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước nói chung, hoạt động kinh doanh của các chủ thể trong nền kinh tế nói riêng. Bài viết đi vào làm rõ các vấn đề những nảy sinh về thể chế pháp lý, về cải cách hành chính, về đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kinh doanh, về giải quyết tình trạng tham nhũng, sách nhiễu còn tồn tại hiện nay, từ đó đề xuất 05 quan điểm và 05 giải pháp đổi mới hoàn thiện thể chế MTKD của Việt.

Từ khóa: Việt Nam; Thể chế; môi trường kinh doanh; giải pháp.

ĐẶT VẤN ĐỀ

Trong hơn 35 năm đổi mới, Việt Nam đã và đang chuyển mình mạnh mẽ phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng và toàn diện với các quốc gia trong khu vực và thế giới. Theo đó, môi trường kinh doanh (MTKD) của Việt Nam luôn luôn được cải tiến và hoàn thiện theo các cam kết FTA mà Việt Nam là thành viên hướng nền kinh tế phát triển mạnh theo kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, thuận lợi hơn cho các chủ thể tham gia thị trường và phát huy tốt những tiềm lực, thế mạnh và sức sáng tạo của họ vào phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

QUÁ TRÌNH ĐỔI MỚI NHẬN THỨC ĐỂ CHUYỂN ĐỔI MẠNH MẼ TỪ CƠ CHẾ KẾ HOẠCH HÓA TẬP TRUNG SANG CƠ CHẾ THỊ TRƯỜNG VÀ ĐẨY MẠNH HỘI NHẬP QUỐC TẾ ĐƯỢC GẮN VỚI VIỆC TẠO LẬP MTKD THỰC SỰ HẤP DẪN, THÔNG THOÁNG VÀ MINH BẠCH, CÓ THỂ DỰ ĐOÁN TRONG BỐI CẢNH MỚI ĐƯỢC THỂ HIỆN Ở VIỆC CHUYỂN CÁC CÔNG CỤ, BIỆN PHÁP ĐIỀU TIẾT NỀN KINH TẾ THEO TƯ DUY ÁP ĐẶT CHỦ QUAN SANG TỰ DO HÓA THEO YÊU CẦU CỦA THỊ TRƯỜNG.

Tuy nhiên, qua 35 năm đổi mới bên cạnh những thành tựu đạt được việc xây dựng, hoàn thiện và thực thi MTKD theo hướng thông thoáng, hấp dẫn hơn, phù hợp với các cam kết với hội nhập khu vực và toàn cầu, đang vẫn còn nhiều bất cập bất cập. Từ đây đặt ra yêu cầu cần phải nhận diện, đánh giá trúng, đúng và khách quan và cập nhật những hạn chế, bất cập và nguyên nhân và các rào cản đối với MTKD hiện tại, làm rõ các vấn đề còn tồn tại. Trên cơ sở đó, đề xuất những quan điểm và giải pháp mang tính đột phá để tiếp tục hoàn thiện MTKD của Việt Nam theo chuẩn mực quốc tế đến năm 2030; tầm nhìn đến năm 2045.

1. NHẬN THỨC VỀ MÔI TRƯỜNG KINH DOANH THEO ĐỊNH HƯỚNG THỊ TRƯỜNG VÀ HỘI NHẬP QUỐC TẾ

Trong hơn 35 năm đổi mới vừa qua, MTKD ở Việt Nam đã được đổi mới và hoàn thiện theo hướng ngày càng thuận lợi hơn cho phát triển và phù hợp hơn với xu hướng của thời đại. Những nỗ lực của Quốc hội trong việc xây dựng hệ thống luật pháp của chính phủ và các cơ quan trực thuộc chính phủ trong việc thể chế hóa hệ thống luật pháp theo hướng cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh, cải cách hành chính, tăng cường phân cấp, phân quyền và thường xuyên đối thoại với doanh nghiệp và người dân nhằm tháo gỡ kịp thời các khó khăn cho doanh nghiệp và người dân để tạo động lực mới cho sự phát triển. Đây chính là các điểm tích cực góp phần tạo cho MTKD của Việt Nam có những tiến bộ lớn được quốc tế thừa nhận và tăng xếp hạng trong những năm qua.

Quá trình đổi mới nhận thức để chuyển đổi mạnh mẽ từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường và đẩy mạnh hội nhập quốc tế được gắn với việc tạo lập MTKD thực sự hấp dẫn, thông thoáng và minh bạch, có thể dự đoán trong bối cảnh mới được thể hiện ở việc chuyển các công cụ, biện pháp điều tiết nền kinh tế theo tư duy áp đặt chủ quan sang tự do hóa theo yêu cầu của thị trường; Từ chỗ các chủ thể tham gia nền kinh tế chủ yếu chỉ là các doanh nghiệp quốc doanh (DNNN), các hợp tác xã sang đa dạng hóa các chủ thể thuộc các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế khác nhau; Từ chỗ không chấp nhận cạnh tranh, đề cao độc quyền chuyển sang tôn trọng cạnh tranh, giảm độc quyền, tức là từ chỗ Nhà nước can thiệp trực tiếp và sâu vào nền kinh tế và hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và người dân sang giảm thiểu mức độ can thiệp của nhà nước (trong đó có Chính phủ) vào thị trường và hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và các chủ thể tham gia thị trường theo

hướng tôn trọng quyền tự do cạnh tranh, quyền kinh doanh và tăng tính tiên liệu và minh bạch của các chính sách kinh tế; Từ chỗ Việt Nam chỉ mở rộng, phát triển quan hệ hợp tác với các nước trong phe XHCN cũ sang chủ động, tích cực đẩy mạnh hội nhập quốc tế theo phương châm đa dạng hóa, đa phương hóa các quan hệ kinh tế đối ngoại; hội nhập ngày càng sâu rộng và toàn diện về tất cả các mặt với các quốc gia, đối tác trong khu vực và thế giới nói chung nhằm tạo đà mới và sức bật mới, động lực mới cho đất nước phát triển, "cởi trói, gỡ bỏ" các nút thắt, đã và đang tạo ra rào cản đối với phát triển sản xuất kinh doanh. Theo đó, về cả nhận thức và hành động, hàng loạt các vấn đề đã được cân nhắc và thực hiện nhằm tạo lập MTKD thông qua việc xây dựng và ban hành hệ thống luật pháp, chính sách gắn với tự do hóa các công cụ điều tiết thị trường như giá cả, tỷ giá, lãi suất, tiền lương, v.v...; Mở rộng mức độ tham gia của các chủ thể kinh doanh ngay từ khâu xây dựng, ban hành và giám sát triển khai & thực thi trên thực tế các luật như: luật doanh nghiệp, luật đầu tư và một loạt luật và chính sách khác có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp và người dân - nhà kinh doanh nói chung; Tăng tính minh bạch và tiên liệu được của các luật và chính sách kinh tế; Tăng cường năng lực, nội lực của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế;... Cùng với việc tạo lập MTKD theo định hướng thị trường và hội nhập quốc tế, Đảng Nhà nước và nhân dân ta đã từng bước nhận thức ngày càng đầy đủ và toàn diện hơn tính tất yếu của hội nhập quốc tế, coi đây là quá trình tất yếu và không thể chậm trễ. Cho đến nay, Việt Nam đã có quan hệ ngoại giao với trên 180 quốc gia, vùng lãnh thổ; quan hệ thương mại với hơn 230 quốc gia, vùng lãnh thổ; quan hệ hợp tác đầu tư với trên 100 quốc gia, vùng lãnh thổ; đã trực tiếp ký và tham gia ký và thực hiện 17 FTA, trong đó có 15 FTA đã thực thi và 02 FTA đang tiếp tục đàm phán, đó là: (1) FTA giữa Việt Nam và khu vực tự do Châu Âu - gồm 04 quốc gia và (2) FTA Việt Nam và Israel.

2. THỰC TRẠNG THỂ CHẾ MÔI TRƯỜNG KINH DOANH CỦA VIỆT NAM TRONG HƠN 35 NĂM ĐỔI MỚI

Để đáp ứng yêu cầu tạo lập MTKD của Việt Nam theo định hướng thị trường và hội nhập quốc tế Việt Nam đã từng bước chú ý đến thực hiện tự do hóa các công cụ điều tiết thị trường, tạo thuận lợi cho sự tham gia của các chủ thể trong thị trường, giảm thiểu mức độ can thiệp của chính phủ vào thị trường, đảm bảo tính minh bạch và tiên liệu trước được đối với các chính sách kinh tế đã đề ra,... Điều đó được thể hiện chủ yếu ở những điểm sau đây:

Thứ nhất, về mức độ tự do hóa các công cụ điều tiết thị trường

- Những chính sách cải cách giá cả trong những năm qua là nhằm chuyển cơ chế hai giá sang cơ chế một giá theo nguyên tắc thị trường trên cơ sở chi phí sản xuất và quan hệ cung cầu hàng hóa, dịch vụ, từng bước xóa bỏ phân biệt giá đối với người tiêu dùng và các chủ thể kinh doanh. Để từng bước thực hiện tự do hóa giá cả, Quốc hội ban hành pháp lệnh về giá; Theo đó, Chính phủ ban hành các Nghị định, chỉ thị để thực hiện. Theo cam kết với WTO, Việt Nam đã thực hiện quản lý giá phù hợp với các quy định của WTO và sẽ đảm bảo tính minh

bạch trong kiểm soát giá thông qua việc đăng tải danh mục các mặt hàng chịu sự quản lý giá và các văn bản có liên quan trên các công báo tại Website Chính phủ. Tuy nhiên, từ sau năm 2008, do tác động của khủng hoảng tài chính và suy thoái toàn cầu, sức ép của lạm phát, sự bất ổn kinh tế vĩ mô,... nên Chính phủ đã ban hành các văn bản để thực hiện bình ổn giá theo quy định của Pháp lệnh giá (trong đó có 14 mặt hàng thiết yếu).

- Đối với chính sách tỷ giá, ngay từ năm 2004, Ngân hàng Nhà nước đã thực hiện lộ trình linh hoạt tỷ giá qua nhiều bước để thị trường tự điều chỉnh giá chừng nào mà Việt Nam chưa thể áp dụng cơ chế thả nổi tự do, bãi bỏ trần các cố định về tỷ giá kỳ hạn thay bằng chênh lệch lãi suất, thừa nhận tính tự do chuyển đổi của các ngoại tệ mạnh,... Thêm vào đó, để thực hiện cam kết với WTO, Việt Nam buộc phải điều chỉnh một bước giá đối với các mặt hàng xăng dầu, than, điện, nước, ... theo cơ chế thị trường; Từ sau năm 2008 đến nay, những chính sách được ban hành và thực thi như kích thích kinh tế, nới lỏng và thắt chặt tiền tệ, tín dụng và tỷ giá đều hướng vào đẩy mạnh hoạt động sản xuất kinh doanh, duy trì việc làm và đảm bảo tăng trưởng kinh tế.

- Chính sách lãi suất, chính sách về tiền lương/tiền công; Có thể thấy rằng, về cơ bản, lãi suất trên thị trường tiền tệ ở Việt Nam đã được tự do hóa, cụ thể là, lãi suất được hình thành theo quan hệ cung cầu và các yếu tố thị trường như lạm phát, thu nhập. Chế độ tiền lương/tiền công đã có nhiều đợt cải cách theo hướng thị trường và không phân biệt đối xử. Bộ luật lao động đã xóa bỏ sự phân biệt đối xử với các công ty có vốn đầu tư nước ngoài khi buộc họ phải tuyển lao động thông qua các trung tâm dịch vụ việc làm và phải trả mức tiền lương tối thiểu cho người lao động bằng đồng USD, thay cho việc cho phép các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được trực tiếp thuê lao động và nhà tuyển dụng hay quản lý lao động trực tiếp. Tất cả các doanh nghiệp trong và ngoài nước, thuộc sở hữu nhà nước hay tư nhân đều phải tuân thủ các quy định về lương tối thiểu của Việt Nam - lương tối thiểu từ tháng 7/2018 đến nay, luôn được điều chỉnh theo vùng.

Thứ hai, mức độ tham gia của các chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế thị trường

- Quyền tự do kinh doanh đã từng bước được mở rộng ra cho tất cả các doanh nghiệp và người dân. Theo đó, các thủ tục hành chính từng bước được cải thiện theo hướng đơn giản hóa, tạo thuận lợi hơn cho các nhà kinh doanh. Kể từ khi gia nhập WTO, Việt Nam cam kết không phân biệt đối xử giữa DN nước ngoài và DN trong nước. Cụ thể là luật doanh nghiệp 2005, 2014 và luật đầu tư 2005 và luật đầu tư 2014, Hiến pháp năm 2013 và một số luật khác có liên quan đều hướng vào khẳng định doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, mọi người dân đều có "quyền kinh doanh các lĩnh vực, các ngành nghề mà luật pháp không cấm". Chính sách thương mại, đầu tư, tiền tệ, ... đã được điều chỉnh theo hướng tự do hóa, mặc dù đạt được nhiều kết quả tích cực nhưng trên thực tế triển khai vẫn còn rào cản đối với DN, nhất là khu vực tư nhân như: thủ tục hải quan, tiếp cận vốn vay ngân hàng, tiếp cận đất đai, thuê mặt bằng kinh doanh,... Vẫn còn tồn tại đối tượng bất bình đẳng trong thực hiện quyền kinh doanh giữa các chủ thể tham gia thị trường.

- Pháp luật và chính sách về đầu tư và doanh nghiệp. Thực hiện chương trình xây dựng luật, pháp lệnh của Quốc hội, một số dự án luật liên quan trực tiếp đến hoạt động đầu tư và doanh nghiệp đã được xây dựng, ban hành và thực thi như luật đầu tư, luật đấu thầu, luật chứng khoán, luật doanh nghiệp, luật thương mại,... các đạo luật này đã từng bước được hoàn thiện cho đáp ứng yêu cầu tạo lập môi trường pháp lý bình đẳng cho các nhà đầu tư, các doanh nghiệp không phân biệt tính chất sở hữu, thành phần kinh tế và ngành, nghề kinh doanh. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn còn không ít bất cập như một số văn bản pháp luật còn mang tính chung chung, chưa rõ ràng, thiếu cụ thể. Có thể khái quát tình trạng này ở một số chữ "thiếu" và "kém" như "thiếu đầy đủ, thiếu đồng bộ, thiếu nhất quán, thiếu ổn định, thiếu minh bạch, thiếu khả thi, hiệu lực, hiệu quả, và khó tiên liệu trước được". Bên cạnh đó tính hiệu lực, nghiêm minh của hệ thống luật pháp, chính sách của Việt Nam thấp. Ví dụ, tình trạng vi phạm quyền sở hữu trí tuệ, nhái thương hiệu, làm hàng giả,... diễn ra còn khá phổ biến, nhưng chưa xử lý triệt để, vì chế tài xử lý chưa thực sự có tính chất răn đe; Tình trạng triển khai và thực hiện luật pháp, chính sách đã ban hành chưa thực sự nghiêm. Thêm vào đó, chính sách cạnh tranh và kiểm soát độc quyền vẫn còn nhiều bất cập. Mặc dù đã có luật cạnh tranh, nhưng trên thực tế, nguyên tắc tự do cạnh tranh vẫn chưa thực sự được tôn trọng đầy đủ, giá một số hàng hóa như điện, nước, than, do cơ chế thị trường điều tiết vẫn còn tình trạng chuyển từ độc quyền nhà nước sang độc quyền doanh nghiệp và do đó ít nhiều làm méo mó cạnh tranh, méo mó thị trường.

- Về cải cách doanh nghiệp Nhà nước và phát triển các doanh nghiệp tư nhân; Việt Nam đã có nhiều chính sách để cải cách doanh nghiệp nhà nước buộc doanh nghiệp nhà nước phải hoạt động theo cơ chế thị trường. Nhưng trên thực tế, quá trình tổ chức, triển khai diễn ra vẫn còn rất chậm chạp, chưa bắt kịp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế và tiến trình hội nhập quốc tế. Luật doanh nghiệp và luật đầu tư năm 2005, và luật doanh nghiệp và luật đầu tư năm 2014,... đã góp phần cải thiện mạnh mẽ MTKD, cụ thể là đã tạo điều kiện khá thuận lợi cho việc gia nhập thị trường; rút lui khỏi thị trường thì còn bất cập, thể hiện doanh nghiệp thua lỗ muốn làm thủ tục phá sản, nhưng khó khăn, ví như "chết nhưng không được chôn". Chính phủ đã luôn tích cực đối thoại và hợp tác với cộng đồng doanh nghiệp để cải cách tháo gỡ khó khăn cho khu vực tư nhân. Tuy nhiên, trên thực tế, các doanh nghiệp tư nhân vẫn còn có những trở ngại, có không ít rào cản từ cơ quan quản lý đối với việc tiếp cận nguồn lực đất đai, vốn, tín dụng và thực hiện quyền kinh doanh.

Thứ ba, tính minh bạch và tiên liệu trước được đối với các chính sách kinh tế

Trong hơn 35 năm qua, Việt Nam đã tích cực cải cách khung khổ pháp luật nhằm tạo lập các thiết chế, môi trường pháp lý cho việc chuyển đổi mô hình kinh tế cũ sang mô hình kinh tế mới. Cùng với quá trình hội nhập ngày càng sâu rộng vào nền kinh tế khu vực và toàn cầu, về cơ bản, các chính sách pháp luật của Việt Nam đang dần dần tương thích và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy nhiên, pháp luật vẫn bị ảnh hưởng của cơ chế tư duy cũ - kế hoạch hóa tập trung.

Điều này được thể hiện ở chỗ quá chú trọng đến hình thức sở hữu mà chưa chú ý tới quyền sở hữu và bảo vệ quyền sở hữu, tính cưỡng chế và hợp đồng thương mại chưa cao. Cải cách chưa đủ mạnh để đoạn tuyệt với cấu trúc thị trường thiếu cạnh tranh và phạm vi phản cạnh tranh.

Thứ tư, thực trạng ban hành các chính sách, pháp luật để triển khai thực hiện các FTA mà Việt Nam là thành viên

Thực tế, từ thời điểm Việt Nam ký FTA đầu tiên vào năm 1995 đến nay, Quốc hội đã thông qua 19 luật, bộ luật, nghị quyết; Chính phủ đã ban hành 45 nghị định; UBTVQH đã ban hành 01 nghị quyết; Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 9 quyết định; Bộ, cơ quan ngang Bộ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đã ban hành 76 thông tư để thực hiện các FTA.

Riêng đối với CPTPP là FTA thế hệ mới đầu tiên mà Việt Nam tham gia, Chính phủ đã tiến hành rà soát hệ thống VBQPPL và đề xuất sửa đổi, bổ sung 12 văn bản bao gồm: 8 luật, 3 nghị định, 01 quyết định của Thủ tướng Chính phủ và kiến nghị ban hành mới 4 nghị định và 01 quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Theo Nghị quyết số 72/2018/QH14 của Quốc hội phê chuẩn Hiệp định CPTPP, có 15 nhóm cam kết được quy định áp dụng trực tiếp và 7 luật được sửa đổi, bổ sung theo lộ trình cam kết trong Hiệp định CPTPP.

Đối với Hiệp định EVFTA và EVIPA, Chính phủ đã tổ chức rà soát 58 luật, 4 pháp lệnh, 1 nghị quyết của Quốc hội, 139 nghị định, 16 quyết định của Thủ tướng Chính phủ, 1 nghị quyết của Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao. Trên cơ sở đó kiến nghị sửa đổi, bổ sung 05 VBQPPL gồm: 3 luật (Bộ luật Lao động, Luật Sở hữu trí tuệ, Luật Kinh doanh bảo hiểm), 1 nghị định, 1 quyết định của Thủ tướng Chính phủ; 5 VBQPPL được kiến nghị ban hành mới gồm 1 nghị quyết của Quốc hội và 4 nghị định; 12 lĩnh vực cam kết đề nghị áp dụng trực tiếp; 02 điều ước quốc tế kiến nghị gia nhập.

Mặc dù số lượng VBQPPL được rà soát để triển khai thực hiện Hiệp định EVFTA và EVIPA tương đối lớn (301 văn bản), tuy nhiên số lượng văn bản được đề xuất sửa đổi, bổ sung, hủy bỏ hoặc ban hành mới là không nhiều, do trong quá trình hoàn thiện hệ thống pháp luật, về cơ bản các nội dung sửa đổi cũng đã bảo đảm phù hợp với chuẩn mực và cam kết quốc tế. Việt Nam đã sửa đổi một số đạo luật quan trọng như Bộ luật Lao động, Luật Sở hữu trí tuệ nhằm thực thi CPTPP và việc sửa đổi các văn bản này cũng đã đáp ứng các nghĩa vụ, cam kết trong Hiệp định EVFTA.

Việc ban hành các chính sách, pháp luật có liên quan đến triển khai các FTA những năm qua, về cơ bản, đã hướng đến việc đảm bảo đáp ứng tính minh bạch, tính kịp thời, tính phù hợp, tính đầy đủ, đồng bộ, thống nhất và tính hiệu lực, hiệu quả của hệ thống luật pháp đã ban hành và thực thi theo cam kết hội nhập. Tuy nhiên, trên thực tế, vẫn còn một số hạn chế như: Một số văn bản chính sách, pháp luật tuy đã sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện so với cam kết, nhưng diễn ra chậm. Chẳng hạn như so với cam kết trong CPTPP, Việt Nam phải sửa đổi một số luật có liên quan như luật đầu tư, luật sở hữu trí tuệ, luật công đoàn, luật lao động,... nhưng đến nay, vẫn chưa hoàn thành đầy đủ. Thêm vào đó, một số văn bản ban hành còn chậm; tính tiên liệu trước được còn hạn chế.

> **NHÀ NƯỚC ĐÃ THU HẸP VÀ NỚI LỎNG DẦN SỰ QUẢN LÝ, CAN THIỆP VÀO THỊ TRƯỜNG, CHUYỂN TỪ CHỖ "LÀM THAY" SANG "LÀM CHO" VÀ "ĐỂ CHO" THỊ TRƯỜNG HOẠT ĐỘNG CÓ HIỆU QUẢ. THEO ĐÓ, NHÀ NƯỚC ĐÃ TỪNG BƯỚC THỰC HIỆN SỰ TÁCH BẠCH RÕ HƠN CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ VỚI CHỨC NĂNG KINH DOANH CỦA CÁC DOANH NGHIỆP; CHUYỂN MÔ HÌNH CAN THIỆP TRỰC TIẾP VÀO NỀN KINH TẾ SANG MÔ HÌNH CAN THIỆP GIÁN TIẾP THÔNG QUA HỆ THỐNG PHÁP LUẬT, KẾ HOẠCH, CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH VÀ CÁC CÔNG CỤ ĐIỀU TIẾT VĨ MÔ KHÁC.**

3. ĐÁNH GIÁ CHUNG VỀ THỰC TRẠNG THỂ CHẾ MÔI TRƯỜNG KINH DOANH TRONG HƠN 35 NĂM ĐỔI MỚI

Những kết quả về thể chế môi trường kinh doanh hiện nay

Một là, Khung pháp luật của nền kinh tế thị trường đã dần dần định hình và ngày càng được hoàn thiện để tạo điều kiện cho sản xuất kinh doanh phát triển. Điều này được thể hiện: i) Đã tạo được khung pháp lý cho việc thực hiện tự do cạnh tranh, tự do kinh doanh, phát triển nền kinh tế nhiều thành phần, khai thác các nguồn lực xã hội với việc ban hành hàng loạt các luật như luật đầu tư, luật doanh nghiệp, luật thương mại, luật phá sản, luật cạnh tranh,...; ii) Khung pháp lý về thị trường hàng hóa, dịch vụ đã và đang tạo điều kiện cho cơ chế thị trường vận hành có hiệu quả; iii) Đã hình thành khung pháp luật cho sự vận hành thị trường các yếu tố sản xuất quan trọng như thị trường lao động, thị trường bất động sản, thị trường tài chính - tiền tệ, thị trường khoa học & công nghệ,...

Hai là, Các văn bản pháp quy đã được các cơ quan chức năng rà chỉnh theo hướng cải thiện môi trường kinh doanh nhằm tạo điều kiện cho các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế tham gia vào thị trường trong nước, khu vực và quốc tế, bình đẳng hơn trong tiếp cận các nguồn lực tài chính, tín dụng, đất đai, ... cho phát triển sản xuất kinh doanh.

Ba là, luật pháp, chính sách đối với phát triển các loại thị trường đã dần được xây dựng và hoàn thiện đồng bộ hơn, chuẩn mực hơn theo các cam kết hội nhập và yêu cầu phát triển của quốc gia trong bối cảnh và điều kiện mới và hướng vào quản lý, vận hành theo cơ chế mới. Tính công khai, minh bạch của hệ thống thể chế và nền hành chính ở Việt Nam được cải thiện ngày càng mạnh mẽ, quyết liệt hơn, nhằm hướng vào giải quyết tốt và hiệu quả các mối quan hệ giữa cơ quan hành chính với các tổ chức, doanh nghiệp và người dân ở trong và ngoài nước.

Bốn là, hệ thống luật pháp và chính sách về thương mại, đầu tư,... đã được điều chỉnh khá tương thích với cơ chế thị trường, tạo điều kiện cho thương mại, đầu tư,... phát triển theo cam kết với WTO và các cam kết song phương, đa phương cấp khu vực và toàn cầu khác.

Những vấn đề đặt ra đối với môi trường kinh doanh

Về mặt lý luận:

i) Chấp nhận và tôn trọng nguyên tắc tự do cạnh tranh là một tất yếu khách quan trong nền kinh tế thị trường. Cạnh tranh và độc quyền là hai mặt đối lập cùng song

song tồn tại trong bất cứ nền kinh tế nào. Trong nền KTTT, cạnh tranh tự do phải được coi là nguyên tắc tối thượng phải tuân thủ. Nhà nước với chức năng của mình, phải kiểm soát tốt đối với nền kinh tế để hạn chế độc quyền và tiêu diệt những loại độc quyền phi lý làm méo mó, hoặc cản trở, thui chột cạnh tranh.

ii) Nhận thức đúng và đầy đủ về tầm quan trọng của MTKD đối với sự phát triển của đất nước và phát huy tốt vai trò của các chủ thể (trong đó có doanh nghiệp và người dân) trong nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế của quốc gia.

Môi trường kinh doanh được hiểu một cách khái quát là toàn bộ hệ thống luật pháp, chính sách và các điều kiện thực thi trong thực tế nhằm tạo điều kiện thuận lợi, bình đẳng, minh bạch cho các nhà kinh doanh thực sự yên tâm sáng tạo & phát triển.

Về thực tiễn:

Một là, môi trường pháp lý cho hoạt động kinh doanh đang trong quá trình hoàn thiện và do đó, chưa thực sự thuận lợi, chưa hướng vào tạo điều kiện tốt nhất cho các chủ thể tham gia thị trường. Điều được thể hiện:

- Chính sách cạnh tranh, quyền tự do kinh doanh, quyền tự do cạnh tranh, công cụ điều tiết thị trường và kiểm soát độc quyền. còn có những tồn tại bất cập.

+ Mặc dù luật cạnh tranh đã có từ 1/7/2005 và hoàn thiện năm 2018 nhằm khuyến khích cạnh tranh và kiểm soát độc quyền (kể cả trong lĩnh vực độc quyền Nhà nước), song hành vi cạnh tranh không lành mạnh trên thị trường vẫn xuất hiện, khiến cho môi trường cạnh tranh, có lúc, có nơi còn bị méo mó.

+ *Quyền kinh doanh:* Quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp và người dân đã được mở rộng và được bảo đảm chắc chắn hơn nhiều so với trước đây. Tuy nhiên, về quyền tự do kinh doanh, hiện vẫn còn một số vấn đề bất cập, đó là: *một là,* do có sự chồng lấn và chèn lấn của nội dung các luật về ngành kinh doanh đối với Luật Doanh nghiệp, nên đã hạn chế và làm giảm đáng kể quyền tự do kinh doanh của các doanh nghiệp liên quan; *hai là,* vẫn còn nhiều ngành có quy định về điều kiện kinh doanh khác nhau trong các ngành, nghề cụ thể. Một số bộ ngành, địa phương thực hiện việc rà soát cắt bỏ các điều kiện kinh doanh phi lý chưa quyết liệt, thậm chí rất chậm. Liên quan đến vấn đề này là việc cổ phần hóa DNNN diễn ra quá chậm, thậm chí có năm chỉ thực hiện được vài Doanh nghiệp.

- *Về các công cụ điều tiết thị trường.* Trong điều kiện kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, giá cả tất cả các loại hàng hóa, dịch vụ và các yếu tố sản xuất (vốn, đất đai, lao động, tài nguyên thiên nhiên) đều được quyết định dựa trên sự khan hiếm về nguồn lực, cạnh tranh và quan hệ cung - cầu của thị trường. Hiện tại, ở Việt Nam giá cả các hàng hóa, dịch vụ như giá điện; nước; khoáng sản;... và một số phí, lệ phí,... nhà nước vẫn phải can thiệp và định giá. Điều đó đã làm giảm tính cạnh tranh, méo mó thị trường. Cần đẩy nhanh quá trình cải cách để tiến tới mọi thứ mà thị trường có thể quyết định giá đều để cho thị trường quyết định.

Hai là, Quản lý hành chính từ cơ chế quản lý đến bộ máy hành chính, thủ tục hành chính vẫn tồn tại những bất cập. Điều này được thể hiện: i) *Mức độ chưa rõ ràng trong phân công, phân cấp, phân tầng của bộ máy. Về tổ chức bộ máy và chức năng nhiệm vụ của các cơ quan của chính phủ*. Mặc dù đã có nhiều cải cách và đổi mới, nhưng hiện tại chức năng nhiệm vụ của các bộ,

cơ quan ngang bộ vẫn đang thực hiện chức năng làm chính sách và hành chính công, chức năng quản lý, điều tiết thị trường và cơ quan chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu.

Việc chuyển từ tập trung xử lý hành chính đối với các vụ việc ngắn hạn sang tập trung giải quyết các vấn đề cơ bản, chiến lược và dài hạn của nền kinh tế một cách minh bạch và trách nhiệm giải trình cao vẫn chưa được thực hiện triệt để, vẫn còn tồn tại. Việc tách chức năng và quy trình làm chính sách với chức năng và quy trình soạn thảo chính sách, luật pháp; tách chức năng làm chính sách và chức năng thực thi chính sách; khắc phục triệt để tình trạng để một đơn vị, một vụ vừa soạn thảo chính sách, vừa trực tiếp tổ chức thực hiện chính sách do mình kiến nghị và soạn thảo (tức là vừa đá bóng, vừa thổi còi) có lúc có nơi vẫn còn tồn tại.

Ba là, Các bất cập đang tạo ra rào cản đối với hoạt động kinh doanh của các chủ thể tham gia thị trường còn nhiều, đặc biệt là về cơ sở hạ tầng, nguồn lao động chất lượng cao, về tiếp cận các nguồn lực vào phát triển kinh doanh.

Bốn là, trong lĩnh vực thương mại và đầu tư, những yếu kém về thể chế MTKD còn thể hiên: i) Thiếu cơ chế, chính sách khuyến khích xuất khẩu hấp dẫn chuyển dịch sang xuất khẩu các sản phẩm chế tạo, chế biến, chế tác, áp dụng công nghiệp 4.0; ii) Chưa thiết kế được các biện pháp bảo hộ thích hợp đối với thị trường nội địa, chưa xây dựng được bộ tiêu chuẩn phù hợp để bảo vệ môi trường; ii) Thiếu cơ chế khuyến khích và tăng cường sự liên kết, hợp tác giữa các doanh nghiệp nội địa với nhau và với các doanh nghiệp nước ngoài để tham gia hiệu quả vào mạng sản xuất, chuỗi cung ứng, chuỗi giá trị trong khu vực và toàn cầu; iv) Chưa có chiến lược bài bản để xây dựng được các tập đoàn kinh doanh, trong đó có tập đoàn tư nhân có sức cạnh tranh trên tầm quốc tế.

Những vấn đề nảy sinh cần tiếp tục giải quyết

Một là, tiếp tục hoàn thiện thể chế pháp lý, chính sách, để sớm khắc phục tính chồng chéo, mâu thuẫn và chậm đưa ra các văn bản hướng dẫn thực thi để nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực thi pháp luật;

Hai là, tiếp tục đẩy mạnh cải cách hành chính để xây dựng một nhà nước thực sự pháp quyền, một chính phủ thực sự hành động theo phương châm: kiến tạo, hành động và liêm chính, minh bạch, nâng cao trách nhiệm giải trình;

Ba là, tập trung đầu tư nâng cấp và xây dựng mới cơ sở hạ tầng kinh doanh cả phần "cứng" và phần mềm", khắc phục có hiệu quả các nút thắt về hạ tầng giao thông; năng lượng;... đẩy mạnh thực hiện xã hội hóa và đa dạng hóa các hình thức trong lĩnh vực đầu tư;

Bốn là, tập trung phát triển nguồn nhân lực Việt Nam để sớm tăng đội ngũ có tính chuyên biệt cao, có đạo đức quản lý và kinh doanh tốt, tức là vừa "có tâm" lại vừa "có tầm";

Năm là, tiếp tục giải quyết triệt để tình trạng tham nhũng, sách nhiễu "phi lý", tình trạng thờ ơ, "thiếu chủ động, tích cực" của một bộ phận cán bộ, công chức trong bộ máy công quyền.

4. CÁC GIẢI PHÁP CHỦ YẾU TIẾP TỤC HOÀN THIỆN THỂ CHẾ MÔI TRƯỜNG KINH DOANH.

Quan điểm

Từ nay đến năm 2030, tầm nhìn đến năm 2045, việc xây dựng, hoàn thiện và

thực thi thể chế MTKD của Việt Nam cần quán triệt các quan điểm sau: *Một là,* đổi mới và hoàn thiện MTKD phải được thực hiện quyết liệt và phải thực coi là khâu đột phá chiến lược nhằm góp phần xây dựng thể chế KTTT hiện đại theo tinh thần của Nghị quyết Đại hội XIII của Đảng CSVN, thực hiện dân chủ và tạo lập môi trường kinh doanh cạnh tranh thực sự bình đẳng; *Hai là,* đổi mới và hoàn thiện thể chế MTKD phải trên cơ sở tận dụng tốt các cơ hội của các FTA mà Việt Nam là thành viên nhằm vừa tạo ra động lực mới, vừa là điều kiện, công cụ hữu hiệu để Nhà nước can thiệp vào thị trường và hoạt động của các chủ thể theo hướng tạo thuận lợi hơn nữa cho hoạt động sản xuất kinh doanh phát triển; *Ba là,* đổi mới và hoàn thiện thể chế MTKD phải đảm bảo hài hòa với các thiết chế phi Nhà nước, trong đó vai trò của doanh nghiệp và người dân được đặc biệt coi trọng và đề cao; *Bốn là*, đổi mới và hoàn thiện thể chế MTKD phải tuân thủ yêu cầu thống nhất và đồng bộ, phải đảm bảo tính hiệu lực, khả thi và có thể tiên liệu được của thể chế.

Các giải pháp

Thứ nhất, tiếp tục đổi mới mạnh mẽ hơn về tư duy nhận thức đối với hoàn thiện thể chế môi trường kinh doanh. Trong điều kiên và bối cảnh mới của sự phát triển, hoàn thiện thể chế MTKD đòi hỏi phải đổi mới nhận thức và tư duy, chú trọng tuân thủ nguyên tắc: 1) tôn trọng tự do kinh doanh, tự do cạnh tranh, thực hiện quyết liệt việc xóa bỏ độc quyền của các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty, xúc tiến nhanh và hiệu quả việc cổ phần hóa các DNNN; 2) tôn trọng chức năng phân bổ các nguồn lực trong nền kinh tế và 3) Thực hiện mạnh mẽ, quyết liệt dỡ bỏ các loại rào cản đối với sự phát triển đất nước, trong đó phải kể đến: Rào cản về mặt luật pháp, rào cản về tổ chức bộ máy quản lý, điều hành và rào cản đối với việc thực hiện quyền kinh doanh và quyền tự do cạnh tranh của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường.

Thứ hai, hoàn thiện hệ thống pháp lý, nâng cao hiệu lực thực thi và tác động của hệ thống này tới MTKD. Muốn vậy, i) cần cải thiện MTKD tạo thuận lợi cho việc gia nhập và rút lui khỏi thị trường của các doanh nghiệp nói riêng và các chủ thể nói chung; ii) Tăng cường thể chế bảo vệ các nhà đầu tư. Theo đó, cần hoàn thiện pháp luật về sở hữu tài sản, đất đai,...; Hoàn thiện cơ chế, chính sách đảm bảo quyền tự do kinh doanh và kiểm soát tốt để đảm bảo cạnh tranh lành mạnh, công bằng, bình đẳng; hoàn thiện pháp luật về thương mại, đầu tư,... theo hướng phù hợp với thông lệ quốc tế và các điều ước quốc tế mà Việt Nam đã ký kết và tham gia; iii) Thể chế hóa sự tham gia của các chủ thể (doanh nghiệp, người dân và các tổ chức chính trị, xã hội,...) vào việc xây dựng hoàn thiện và thực thi thể chế MTKD. Bên cạnh các giải pháp trên, còn nhiều giải

TIẾP TỤC ĐỔI MỚI MẠNH MẼ HƠN VỀ TƯ DUY NHẬN THỨC ĐỐI VỚI HOÀN THIỆN THỂ CHẾ MÔI TRƯỜNG KINH DOANH. TRONG ĐIỀU KIÊN VÀ BỐI CẢNH MỚI CỦA SỰ PHÁT TRIỂN, HOÀN THIỆN THỂ CHẾ MTKD ĐỒI HỎI PHẢI ĐỔI MỚI NHẬN THỨC VÀ TƯ DUY CỦA TOÀN XÃ HỘI, TỪ LÃNH ĐẠO, ĐẶC BIỆT LÀ NHỮNG NGƯỜI CÓ TÍNH QUYẾT ĐỊNH ĐỐI VỚI THỂ CHẾ, ĐẾN DOANH NGHIỆP VÀ NGƯỜI DÂN - NHỮNG ĐỐI TƯỢNG BỊ TÁC ĐỘNG TRỰC TIẾP CỦA THỂ CHẾ.

pháp khác như phải tiếp tục hoàn thiện chính sách thuế; chính sách tuyển dụng và sa thải lao động; Hoàn thiện thể chế MTKD theo hướng khuyến khích sản xuất xuất khẩu những mặt hàng chế tác, chế biến; khuyến khích các nhà đầu tư gắn với công nghiệp hiện đại, công nghệ xanh; ...

Thứ ba, hoàn thiện MTKD theo hướng minh bạch, thông thoáng và dễ dự đoán hơn để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp và người dân tham gia có hiệu quả vào chuỗi sản xuất và cung ứng và giá trị sản phẩm trong khu vực và toàn cầu. Thích ứng với yêu cầu này, cần tiếp tục rà soát hệ thống luật về doanh nghiệp, đầu tư kinh doanh nhằm tăng cường tính minh bạch, nhất quán, ổn định và có thể tiên liệu được. Nâng cao hiệu quả quá trình lập pháp, lập quy bảo đảm tính kịp thời, nhất quán và đồng bộ của các văn bản pháp luật, trong đó có pháp luật kinh doanh.

Thứ tư, hoàn thiện hệ thống pháp luật đối với tài sản, đất đai đối với quyền sử dụng đất tạo điều kiện cho việc áp dụng mô hình nông nghiệp công nghệ cao; đẩy mạnh áp dụng các mô hình phát triển Kinh tế xanh, Kinh tế tuần hoàn; đẩy nhanh tiến độ cải cách DNNN, trong đó có cổ phần hóa DNNN; khuyến khích mạnh mẽ phát triển kinh tế tư nhân để khu vực tư nhân có nhiều tập đoàn kinh tế tư nhân mạnh, có sức cạnh tranh quốc tế và thực sự có vai trò ngày càng tăng trong nền kinh tế và đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

Thứ năm, tiếp tục cải cách hành chính theo hướng tinh giản tổ chức bộ máy, khắc phục tính chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ; đơn giản hóa về thủ tục giấy tờ, điều kiện kinh doanh. Cần có cơ chế minh bạch, công khai trong tuyển lựa những con người trong bộ máy nhà nước; nâng cao hiệu quả trách nhiệm giải trình; Có cơ chế thuận lợi để

> **HOÀN THIỆN MTKD THEO HƯỚNG MINH BẠCH, THÔNG THOÁNG VÀ DỄ DỰ ĐOÁN HƠN ĐỂ TẠO ĐIỀU KIỆN CHO CÁC DOANH NGHIỆP VÀ NGƯỜI DÂN THAM GIA CÓ HIỆU QUẢ VÀO CHUỖI SẢN XUẤT VÀ CUNG ỨNG VÀ GIÁ TRỊ SẢN PHẨM TRONG KHU VỰC VÀ TOÀN CẦU.**

doanh nghiệp và người dân tham gia giám sát vào quá trình thực thi luật pháp, chính sách của các cơ quan công quyền, v.v,...◆

TÀI LIỆU THAM KHẢO

• Vũ Đình Bách (2008), kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. NXB. CTQG. Hà Nội.

• Lê Danh Vĩnh (2008). Hoàn thiện thể chế MTKD ở Việt Nam đáp ứng yêu cầu hội nhập KTQT. NXB. CTQG. Hà Nội.

• Lương Xuân Quỳ & Đỗ Đức Bình (2010). Thể chế kinh tế của nhà nước trong nền KTTT và định hướng XHCN. NXB. CTQG. Hà Nội.

• Lương Xuân Quỳ (2015). Tư duy mới về phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam trong bối cảnh mới. NXB.CTQG. Hà Nội.

• Đỗ Đức Bình (2018). Quan điểm và giải pháp đột phá nhằm khắc phục rào cản về thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam đến năm 2030. Tạp chí kinh tế và phát triển, số 251, tháng 5.

• Lê Du Phong (2018). Các rào cản về thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế xã hội ở Việt Nam. NXB.CTQG Sự thật.

• Quốc hội Việt Nam, Báo cáo số 586/BC-ĐGS của Đoàn giám sát của quốc hội khóa 14: "về việc thực hiện Hiệp Định TMTD(FTA) mà Việt Nam là thành viên", ngày 9/10/2020; trang 4-5.