

KINH NGHIỆM QUỐC TẾ ĐỐI VỚI VIỆC DỖ BỎ RÀO CẢN VỀ THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỐI VỚI PHÁT TRIỂN KINH TẾ - XÃ HỘI VÀ BÀI HỌC RÚT RA CHO VIỆT NAM

1. Kinh nghiệm của một số nước châu Á

Sự thành công trong phát triển kinh tế - xã hội, đặc biệt là trong thực hiện công nghiệp hóa ở một số quốc gia thuộc khu vực châu Á trong những thập niên cuối thế kỷ XX, đầu thế kỷ XXI, do nhiều nguyên nhân khách quan và chủ quan đưa lại, song có thể thấy, khắc phục các rào cản về thể chế, tạo ra một môi trường đầu tư, môi trường phát triển thông thoáng, minh bạch được coi là yếu tố hàng đầu. Để khắc phục các rào cản về thể chế, tạo động lực mạnh mẽ cho nền kinh tế phát triển, các quốc gia này đã tập trung giải quyết những vấn đề chủ yếu sau:

- Mạnh dạn khắc phục những hạn chế trong chính sách, chiến lược phát triển nền kinh tế

Việc phát triển và công nghiệp hóa thành công ở một số nước Đông Á và Đông Nam Á cho thấy những đặc trưng chung nhất của thể chế kinh tế, đó là mô hình “Nhà nước kiến tạo phát triển”. Thực tế nhà nước kiến tạo phát triển đã được thể hiện trong sự phát triển thần kỳ của Nhật Bản sau Chiến tranh thế giới thứ hai và sau đó là Hàn Quốc, Trung Quốc, Xingapo... Ở đó, nhà nước đã không chỉ tạo ra khung khổ cho sự phát triển mà còn định hướng và thúc đẩy sự phát triển đó, cùng với đó là tầm nhìn phát triển, quyết tâm chính trị, tính thực tế, linh hoạt và tính chuyên nghiệp của các nhà hoạch định chính sách. Chính phủ một số nước châu Á đều dám đối mặt với sai lầm và sẵn sàng chuyển đổi chiến lược phát triển. Trường hợp từ bỏ chương trình phát triển các ngành công nghiệp nặng và hóa chất của Hàn Quốc hay việc chuyển sang chiến lược tự do hóa thương mại và định hướng xuất khẩu ở Indonesia và Malaixia từ giữa những năm 1980 là những ví dụ rất điển hình cho luận điểm này. Chính tầm nhìn, tính thực dụng và khả năng chuyển đổi linh hoạt chiến lược phát triển là những nhân tố bảo đảm cho các nước này có được một thể chế kinh tế phù hợp, giúp họ có thể vượt qua khủng hoảng và tiếp tục phát triển năng động¹.

¹Xem Lê Quốc Hội: “Các rào cản về thể chế đối với phát triển kinh tế - xã hội - Kinh nghiệm của một số nước châu Á và bài học cho Việt Nam”, Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Thể chế kinh tế và rào cản của thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam, Nxb. Trường đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, 2017

- Khắc phục những bất cập trong mối quan hệ giữa nhà nước với doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân.

Tại Hàn Quốc, trong quá trình thực hiện công nghiệp hóa, để đạt được các mục tiêu cụ thể là tích cực đầu tư, tích lũy vốn (trong điều kiện tỷ lệ tiết kiệm còn thấp và phải vay nợ từ bên ngoài), đồng thời bảo hộ các ngành công nghiệp non trẻ và đẩy mạnh xuất khẩu, đã xây dựng một cơ chế rất hiệu suất, hiệu quả về quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp. Khác với nhiều nước, doanh nghiệp thường câu kết với quan chức để được tiếp cận vốn vay ưu đãi, với ngoại tệ khan hiếm và với các nguồn hỗ trợ cho xuất khẩu, Hàn Quốc lại thực hiện cơ chế minh bạch, nhất quán, công minh, có tính kỷ luật. Cụ thể là doanh nghiệp nhận được ưu đãi phải có nghĩa vụ tăng năng lực cạnh tranh, xuất khẩu nhiều hơn trước, nếu không hoàn thành nghĩa vụ sẽ không được hưởng ưu đãi trong giai đoạn sau. Mặc dù, một số tập đoàn kinh tế (Chaebol) ở Hàn Quốc cũng tìm cách tiếp cận các chính trị gia để tìm kiếm đặc quyền, đặc lợi. Tuy nhiên, các trường hợp này có tính cá biệt, không phổ biến, nên ảnh hưởng không lớn đến hiệu quả của nền kinh tế. Thực tế cho thấy, trong cuộc khủng hoảng tài chính - tiền tệ ở châu Á (năm 1997) một số Chaebol vay mượn và đầu tư tràn lan, không trả được nợ phải phá sản, Chính phủ Hàn Quốc cũng không cứu.

Ở Singapo, quan điểm về xây dựng chính sách cạnh tranh là đặt các doanh nghiệp tại Singapo (không phân biệt trong nước, ngoài nước, sở hữu) trong môi trường cạnh tranh quốc gia bình đẳng, theo kiểu chọn lọc tự nhiên. Nhà nước không bảo hộ, nhưng ưu tiên đầu tư cho doanh nghiệp hoạt động trong các ngành quan trọng phát triển bằng cổ phần lớn của nhà nước. Khi các doanh nghiệp này đủ mạnh trong cạnh tranh xuất khẩu trên thị trường quốc tế, nhà nước bán cổ phiếu cho người dân, như với Công ty Vận tải biển Neptune và Công ty Bus Services - hai tập đoàn lớn tại Singapo.

Ở Malaixia, trong thập niên 80 của thế kỷ XX, việc ông Mahathir nhận chức Thủ tướng đã đánh dấu những cải cách to lớn trong lĩnh vực hành chính và thúc đẩy mạnh mẽ tiến trình công nghiệp hóa đất nước Malaixia. Theo đó, Chính phủ Malaixia bắt đầu áp dụng chính sách tư nhân hóa từ năm 1983. Chính sách này là một dạng chiến lược thực hành phát triển, trong đó nhiều hoạt động trước đây dựa vào khu vực công được chuyển sang cho khu vực tư nhân. Trong thời kỳ này, khoảng 20 dự án chủ chốt của nhà nước được tư nhân hóa dưới nhiều hình thức khác nhau. Trong đó có những phương thức như: bán cổ phần; bán tài sản; cho thuê tài sản; hợp đồng quản lý; hợp đồng xây dựng - hoạt động - chuyển giao (BOT) và xây dựng - sở hữu - hoạt động (BO), thuê quản lý. Việc tư nhân hóa đã có những đóng góp nhất định trong việc đạt được mục tiêu giảm bớt gánh nặng hành chính và tài chính của chính phủ, đồng thời nâng cao năng

suất và hiệu quả làm việc. Kết quả, Malaixia được xem là một mẫu hình cho nhiều quốc gia khác trong việc tư nhân hóa. Đây có thể coi là một cải cách mạnh mẽ và thành công về thể chế kinh tế, đem lại cho Malaixia những thành tựu kinh tế rực rỡ, giúp dần hiện thực hóa mục tiêu Malaixia trở thành quốc gia phát triển vào năm 2020².

- Khắc phục hành vi coi thường vai trò của các chủ thể tham gia hoạt động trong nền kinh tế, nhất là trong việc tham gia vào quá trình hoạch định và thực thi các chính sách kinh tế của nhà nước.

Sự tham gia rộng rãi của cộng đồng doanh nghiệp vào quá trình hoạch định chính sách để bảo đảm sự đồng bộ giữa chính sách và chương trình của nhà nước với nhu cầu và khát vọng của doanh nghiệp được thể hiện khá rõ ở một số nước Đông Á và Đông Nam Á. Ở Malaixia, sự tham gia của khu vực tư nhân đã được thể chế hóa và khu vực tư nhân trở thành thành viên của ban điều hành và nhóm chuyên trách dự thảo quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế và quy hoạch phát triển các ngành kinh tế. Ở Thái Lan, khu vực tư nhân quyết định mục tiêu và kế hoạch hành động, các kế hoạch phát triển ngành, chính phủ chỉ có trách nhiệm thông qua. Còn ở Nhật Bản, các quyết định kinh doanh trong công nghệ, sản phẩm và đầu tư đều do các doanh nghiệp đưa ra và chính phủ chỉ cung cấp các dịch vụ hỗ trợ như đàm phán thương mại, xây dựng tiêu chuẩn về chất lượng, an toàn và quyền sở hữu công nghiệp³.

- Khắc phục sự yếu kém của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế, đặc biệt là đội ngũ hoạch định chiến lược và chính sách phát triển.

Kết cục phát triển kinh tế quan hệ hết sức chặt chẽ với hiệu lực thực thi chính sách của bộ máy nhà nước. Điều này lại phụ thuộc vào tính chuyên nghiệp và khả năng chia sẻ lợi ích chung do phát triển đem lại. Nhìn chung, các nước ở Đông Á đều có chính sách thu hút/tuyển dụng tài năng và nhân viên nhà nước được đào tạo bài bản. Vai trò của các nhà kỹ trị được nâng cao và thái độ thực tế bảo đảm cho việc học hỏi kinh nghiệm nước ngoài và nghiên cứu đem lại những lợi ích thiết thực.

Ở Hàn Quốc, thời kỳ công nghiệp hóa, hiện đại hóa được bắt đầu từ khi Park Chung Hee nắm chính quyền (năm 1961) và thiết lập chế độ độc tài, nhưng với quyết

² Xem Lê Quốc Hội: “Các rào cản về thể chế đối với phát triển kinh tế - xã hội - Kinh nghiệm của một số nước châu Á và bài học cho Việt Nam”, Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Thể chế kinh tế và rào cản của thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam, Sđd.

³ Xem Kenichi Ohno: “Vai trò của Chính phủ trong việc thúc đẩy công nghiệp hóa trong điều kiện toàn cầu hóa”, bài viết trong “Những thể chế nào là quan trọng cho việc duy trì sự tăng trưởng dài hạn ở Việt Nam”, ADB, Hà Nội, 2004; và xem Lê Quốc Hội: “Các rào cản về thể chế đối với phát triển kinh tế - xã hội - Kinh nghiệm của một số nước châu Á và bài học cho Việt Nam”, Kỷ yếu hội thảo quốc gia: Thể chế kinh tế và rào cản của thể chế kinh tế đối với phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam, Sđd.

tâm phát triển đất nước. Dù dưới chế độ độc tài, quyết tâm phát triển của lãnh đạo chính trị được thể hiện bằng chiến lược, chính sách do lớp kỹ trị xây dựng, quan chức được tuyển chọn theo năng lực, người tài được trọng dụng. Đặc biệt, ông Park Chung Hee lập Hội đồng hoạch định kinh tế quy tụ những chuyên gia học ở Mỹ về, được giao toàn quyền hoạch định chiến lược. Khi chiến lược đã được hoạch định, ông Park trực tiếp chỉ đạo việc động viên các nguồn lực và tạo cơ chế để thực hiện chiến lược thành công.

2. Kinh nghiệm của một số nước có nền kinh tế chuyển đổi

Sau hơn 70 năm xây dựng và phát triển, đến năm 1991 chế độ xã hội chủ nghĩa ở Đông Âu và Liên Xô sụp đổ. Sau sự kiện đó, các nước này đã chuyển sang xây dựng chế độ dân chủ, tự do và nền kinh tế thị trường hiện đại (bởi vậy, người ta hay gọi các nước này là các nước có nền kinh tế chuyển đổi). Để sớm có nền kinh tế thị trường hiện đại, các quốc gia này đã phải khắc phục nhiều rào cản do thể chế chính trị và kinh tế cũ để lại, cũng như những rào cản phát sinh từ thể chế chính trị và kinh tế mới đang được thực thi.

2.1. Kinh nghiệm của Liên bang Nga

Liên bang Nga là nơi ra đời của nền kinh tế - xã hội chủ nghĩa và cũng là nơi tồn tại mô hình kinh tế này lâu nhất. Chính vì thế, thể chế chính trị và thể chế kinh tế - xã hội chủ nghĩa đã ăn sâu vào tiềm thức của bộ máy chính quyền các cấp cũng như của đại đa số người dân nước này, đây là rào cản không nhỏ đối với việc xây dựng và thực thi thể chế kinh tế thị trường hiện đại của nước Nga mới. Liên bang Nga đã tập trung nhiều công sức, tiền của và thời gian để khắc phục các rào cản này, trong đó đáng chú ý là ba vấn đề sau:

Thứ nhất, tập trung khắc phục những bất cập đối với sở hữu tư nhân về các tư liệu sản xuất chủ yếu.

Trong nền kinh tế xã hội chủ nghĩa vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung, ở Liên Xô hơn 90% phương tiện sản xuất thuộc sở hữu toàn dân, mà nhà nước là người đại diện trực tiếp quản lý. Khu vực hợp tác xã được xác lập, nhưng mang nặng tính hình thức, vì nó hoàn toàn chịu sự chi phối của nhà nước. Chính vì thế, khi chuyển đổi nền kinh tế, xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại và hội nhập vấn đề sở hữu tư nhân và tư hữu hóa các tư liệu sản xuất chủ yếu không chỉ có ý nghĩa chính trị, tư tưởng quan trọng, mà còn có ý nghĩa thực tiễn hết sức sâu sắc đối với chính quyền và mọi tầng lớp dân cư ở Liên bang Nga. Quá trình tư nhân hóa ở Liên bang Nga được chia làm hai giai đoạn:

Giai đoạn thứ nhất, tư nhân hóa thông qua phát hành séc.

Chương trình tư nhân hóa của Liên bang Nga được Thượng viện nước này phê chuẩn ngày 11-7-1992, Với 9 nội dung cơ bản:

i) Cấm tất cả các hình thức tư nhân hóa khác ngoại trừ những hình thức đã được dự kiến trước. Chấm dứt hình thức tư nhân hóa theo danh mục, tức là chấm dứt sự biến thủ tài sản quốc gia, ít nhất là biến thủ bằng những hình thức trắng trợn và lộ liễu. Quá trình thực hiện được tiến hành theo khung khổ pháp luật cho dù còn chưa được hoàn thiện.

ii) Ấn định tư nhân hóa nhanh và miễn phí phần lớn các doanh nghiệp lớn và vừa. Danh sách đặc biệt xác định những doanh nghiệp không thuộc diện tư nhân hóa và những doanh nghiệp thuộc diện tư nhân hóa theo quyết định của chính phủ. Những doanh nghiệp còn lại sẽ được tư nhân hóa sau khi đệ đơn yêu cầu. Tổng cộng khoảng trên 200 nghìn doanh nghiệp có thể tư nhân hóa. Tư nhân hóa các doanh nghiệp nhỏ được thực hiện dưới hình thức bán đấu giá bằng tiền.

iii) Những doanh nghiệp lớn và vừa được chuyển đổi thành công ty cổ phần dạng mở. Luật pháp dự kiến cả những hình thức tổ chức doanh nghiệp có dạng khác, nhưng các doanh nghiệp sau khi tư nhân hóa chỉ có thể ở dạng công ty cổ phần dạng mở.

iv) Tư nhân hóa theo cổ phần được phân phát cho tất cả công dân Nga. Từ tháng 8-1992 đã phân phát 144 triệu voucher (séc), 79% dân chúng đã nhận được cổ phần này. Giá quy định là 10 nghìn rúp, giá thực tế được xác định bằng đấu giá, qua đó séc được mua bằng cổ phiếu của doanh nghiệp. Séc được cấp theo nhu cầu đầu tư nhưng chỉ ở dạng cổ phiếu của doanh nghiệp đã được tư nhân hóa.

v) Giá ban đầu của doanh nghiệp được ấn định theo giá trị tổng thể tài sản doanh nghiệp. Giá ấn định của một voucher được tính bằng cách chia tổng giá trị tài sản của doanh nghiệp đó cho số lượng voucher. Ngoài ra, không còn cách nào khác vì lúc đó chưa có thị trường vốn, không có vốn và không có các nhà định giá chuyên nghiệp.

vi) Về mặt nguyên lý, các công dân có thể mua và bán voucher được cấp phát.

vii) Bắt đầu tiến hành thiết lập kết cấu hạ tầng cho thị trường vốn thông qua việc thành lập Quỹ đầu tư séc. Chủ sở hữu voucher có thể tự mình hoặc thông qua người môi giới đổi chúng sang cổ phiếu. Các quỹ đầu tư séc thu mua được voucher phải hình thành danh mục cổ phiếu. Lợi nhuận doanh nghiệp thu được cho phép trả lợi tức cho các cổ đông. Quỹ đầu tư séc được thành lập bởi các doanh nghiệp tư nhân chứ không phải bởi các quan chức.

viii) Ngoài các quỹ nói trên, các cơ quan nhà nước về tư nhân hóa còn được thành lập trong toàn quốc, đứng đầu là Ủy ban Tài sản quốc gia và Quỹ Tài sản liên bang. Các cơ quan này được phân chia chức năng để tránh xung đột quyền lợi trong trường hợp một cơ quan thông qua quyết định tư nhân hóa và tổ chức bán doanh nghiệp.

ix) Chương trình đưa ra ba mô hình tư nhân hóa, chính xác hơn là ba phương án ưu đãi cho người lao động, nhằm tìm mỗi thỏa hiệp giữa tư tưởng tư nhân hóa theo séc và sự phân phối chung theo quan niệm lúc đó là: đất đai cho nông dân và xí nghiệp cho công nhân.

Mô hình thứ nhất, dự định 25% cổ phiếu loại ưu tiên của xí nghiệp được tư nhân hóa sẽ phát không cho công nhân của xí nghiệp đó, còn 10% cổ phiếu thường sẽ bán cho các thành viên của tập thể lao động với giá thấp hơn 30% giá ấn định. Lãnh đạo có thể mua 5% với nguyên giá.

Mô hình thứ hai, cho phép tập thể công nhân xí nghiệp mua lại 51% cổ phiếu, tức là họ sẽ có quyền điều hành hoạt động của xí nghiệp. Họ phải mua cổ phiếu với giá cao hơn 1,7 lần giá ấn định. Các cổ phiếu này được công nhân mua riêng lẻ chứ không phải cả tập thể lao động. Một nửa số cổ phiếu này có thể sẽ được trả bằng voucher.

Mô hình thứ ba, ban lãnh đạo được quyền mua lại 20% cổ phiếu với giá thấp nếu có sự đồng ý của 2/3 tập thể lao động và phải có trách nhiệm cứu vãn nguy cơ phá sản của xí nghiệp. Giữa ban lãnh đạo và Quỹ Tài sản Liên bang phải có hợp đồng giao kèo quy định rằng mỗi thành viên của ban lãnh đạo phải bỏ tiền túi không ít hơn 200 lần mức lương tối thiểu vào việc tái tổ chức doanh nghiệp. Điều kiện này gây nguy cơ cho ban lãnh đạo không nhận được quyền kiểm soát doanh nghiệp.

Kết quả lựa chọn mô hình tư nhân hóa là: mô hình thứ nhất - 24%; mô hình thứ hai - 75% và mô hình thứ ba - 1%.

Các cổ phiếu không được tập thể lao động mua, không phụ thuộc vào mô hình tư nhân hóa, sẽ lưu lại trong Quỹ Tài sản Liên bang để bán đấu giá. Lượng cổ phiếu được bán ra lấy voucher không được quá 29%.

Các phương thức trong mô hình tư nhân hóa được chọn có ý nghĩa nhằm cân bằng lợi ích vì sự ổn định với điều kiện bảo đảm khả năng phát triển sau này⁴.

Giai đoạn thứ hai là tư nhân hóa bằng tiền tệ.

⁴ Xem Nguyễn Đình Hương: Chuyển đổi kinh tế ở Liên bang Nga - lý luận, thực tiễn và bài học kinh nghiệm, Nxb. Lý luận Chính trị, Hà Nội, 2005.

Vào giữa năm 1994, tư nhân hóa bằng séc kết thúc, nhưng tài sản quốc gia với các cổ phiếu do nhà nước nắm giữ vẫn còn chiếm 1/3 tài sản, một phần lớn trong số đó cần phải bán. Do vậy, một quá trình mới của cổ phần hóa là cổ phần hóa thông qua tiền tệ ra đời. Mục tiêu chính của quá trình này không phải là tốc độ cổ phần hóa, mà là doanh thu từ việc bán các tài sản thuộc sở hữu nhà nước nhằm làm tăng ngân sách.

Ý tưởng về tư nhân hóa thông qua tiền tệ được Potanin đề xuất tháng 3-1995. Bản chất của nó được thể hiện như: hàng loạt các ngân hàng Nga sau cuộc đấu giá cung cấp tín dụng cho chính phủ với tài sản cầm cố là các cổ phiếu của các công ty do chính phủ nắm giữ. Sau khi thời hạn kết thúc, chính phủ tổ chức các cuộc lựa chọn để bán các cổ phiếu cầm cố hoặc hoàn trả vốn vay bằng tiền cũng như bằng chính các cổ phiếu đó cho các ngân hàng đã cung cấp tín dụng. Đây không phải là mô hình mới. Vấn đề ở chỗ nó sẽ được thực hiện như thế nào dưới khía cạnh kinh tế và chính trị, trong đó bao gồm cả tác nghiệp “đấu giá cầm cố”. Việc này bảo đảm cho họ kiểm soát được các dòng tài chính quan trọng.

Quá trình tư nhân hóa thông qua tiền tệ ở Liên bang Nga kết thúc năm 2000.

Thứ hai, quan tâm khắc phục những bất cập của thể chế đất đai.

Trong một thời gian dài, việc quản lý tập trung quá mức các hoạt động tịch thu và phân chia đất đai của nhà nước Liên bang Xôviết khiến cho việc sử dụng đất đai ở quốc gia này trở nên không có hiệu quả, năng suất đất đai giảm sút nghiêm trọng.

Nhà nước Liên Xô lúc bấy giờ vẫn duy trì và phát triển các quan hệ tiền - hàng một cách thô sơ và đơn giản. Các tỷ lệ đóng góp của các chủ thể sử dụng đất đai được xác định ngẫu nhiên, xa rời thực tế. Ngoài ra, sự can thiệp quá sâu của các cơ quan công quyền vào các hoạt động nông nghiệp cũng làm giảm sút nghiêm trọng sự chủ động kinh tế của các chủ thể sử dụng đất đai, làm suy giảm lòng tin trong dân chúng.

Trong bối cảnh đó, yêu cầu cải cách triệt để sở hữu đất đai là vấn đề được đặt ra hết sức cấp bách.

Các biện pháp cải thiện quan hệ sở hữu đất đai được thể hiện trong các văn bản pháp luật ở cấp Liên bang. Luật về cải cách ruộng đất được Xôviết Tối cao thông qua ngày 13-11-1990, Luật này đã bãi bỏ hoàn toàn độc quyền của nhà nước đối với đất đai và cho phép tồn tại hình thức sở hữu tư nhân về đất đai. Tuy nhiên, cùng với việc thừa nhận quyền sở hữu tư nhân về đất đai, thì luật này cũng dựng lên hàng loạt các rào cản đối với việc tiến hành các giao dịch về đất đai. Chỉ sau khi lệnh của Tổng thống Liên bang Nga được ban hành và Hiến pháp mới được thông qua, các rào cản đối với sở hữu tư nhân về đất đai mới được đồng loạt tháo bỏ. Như vậy, sau 70 năm, nước Nga một lần

nữa chấp nhận sở hữu tư nhân về đất đai, điều vốn được coi là cấm kỵ trong thời Liên Xô.

Mục tiêu của việc thực hiện cải cách quan hệ sở hữu đất đai là xóa bỏ độc quyền của nhà nước đối với đất đai. Hiện tại, nhà nước là chủ sở hữu đất đai nhằm bảo đảm lợi ích chiến lược và thỏa mãn nhu cầu, đất đai không thuộc lợi ích của khu vực tư nhân và các chính quyền địa phương. Việc xóa bỏ độc quyền của nhà nước đối với đất đai sẽ bảo đảm chuyển phần lớn các bất động sản vào tay các pháp nhân và thể nhân; cho phép sử dụng chúng theo cơ chế thị trường.

Muốn thực hiện chính sách phi nhà nước hóa đất đai, Chính phủ Nga thực hiện các giải pháp sau:

i) Chuyển quyền sở hữu đất có công trình cho chủ sở hữu các công trình đó.

ii) Phân định ranh giới đất theo mức độ sở hữu, bao gồm cả việc chuyển đất trong phạm vi các cơ quan qua phương thành sở hữu của các cơ quan này, thực hiện phân chia lãnh thổ.

iii) Tư nhân hóa các thửa đất và các công trình bất động sản trên thửa đất đó.

Phi nhà nước hóa đất đai là hướng tới việc tăng cung bất động sản, tạo ra các công trình mới và sử dụng các công trình hiện hành hiệu quả hơn nhờ sự chu chuyển chúng trên thị trường.

Tăng cung đất đai, bất động sản là đòi hỏi bức xúc nhằm bảo đảm khả năng phát triển sản xuất hàng hóa và dịch vụ, giảm giá sử dụng các công trình, đồng thời góp phần giải quyết căn bản vấn đề nhà ở cho người dân.

Nhiệm vụ quan trọng trên con đường cải cách hệ thống pháp luật về sở hữu đất đai là hình thành đối tượng bất động sản duy nhất trên cơ sở quyền sở hữu thửa đất. Để làm được điều này, chính phủ phải giải quyết các vấn đề sau:

i) Chuyển quyền sở hữu thửa đất có nhà cửa, công trình xây dựng, xí nghiệp thành sở hữu của các chủ sở hữu các công trình, nhà cửa, xí nghiệp đó.

ii) Hoàn thiện hệ thống pháp luật về bất động sản.

Một phần quan trọng nữa của phi nhà nước hóa về đất đai là việc phân định ranh giới giữa sở hữu nhà nước về đất đai với sở hữu Liên bang Nga (sở hữu Liên bang), sở hữu của các chủ thể Liên bang và sở hữu của các cơ quan chính quyền địa phương. Việc này đòi hỏi phải thực hiện một cách bài bản, khoa học, nhằm bảo đảm quyền sở hữu đất đai của Liên bang Nga, các chủ thể Liên bang, cũng như các cơ quan chính quyền địa

phương, để giúp họ thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của các cơ quan này theo quy định của pháp luật. Kết quả quan trọng ở đây là bảo đảm tính tổng hợp quản lý bất động sản nhà nước và địa phương, chuyển sở hữu đất đai có các công trình xây dựng nhà cửa thành sở hữu tư nhân.

Trọng tâm của phi nhà nước hóa đất đai là tư nhân hóa bất động sản như là một đối tượng duy nhất. Giải quyết nhiệm vụ này, cần chuyển cho sở hữu mới bất động sản đầy đủ với giá thực tế của nó, quy định chặt chẽ, rõ ràng quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ tương lai bất động sản này và đối tượng này phải trả thuế bất động sản⁵.

Bước quan trọng của cải cách quan hệ sở hữu đất đai là thiết lập hệ thống xác định và bảo đảm quyền đối với các đối tượng bất động sản.

Thứ ba, khắc phục những bất cập trong thể chế dân chủ đối với người dân.

Nền dân chủ xã hội chủ nghĩa với sự lãnh đạo tuyệt đối của Đảng Cộng sản, sự tham gia quản lý của các tổ chức chính trị: công đoàn, đoàn thanh niên, hội nông dân, hội phụ nữ là mô hình được sinh ra đầu tiên ở Liên bang Xôviết sau Cách mạng Tháng Mười vĩ đại. Nền dân chủ đó đã tạo ra sự đoàn kết, sự đồng lòng của toàn thể các dân tộc trong Liên bang Xôviết và phát huy tối đa sức mạnh trong cuộc chiến đánh bại chủ nghĩa phát xít, đưa châu Âu và loài người thoát ra khỏi cuộc Chiến tranh thế giới thứ hai tàn bạo, cũng như trong công cuộc khôi phục lại nền kinh tế sau chiến tranh và trong xây dựng chủ nghĩa xã hội những năm 50, 60 của thế kỷ XX. Mô hình dân chủ xã hội chủ nghĩa vì thế cũng đã được xây dựng ở tất cả các nước trong hệ thống xã hội chủ nghĩa, khi nó được hình thành sau Chiến tranh thế giới thứ hai.

Tuy nhiên, cùng với sự bất cập của mô hình xã hội chủ nghĩa kiểu Xôviết, những bất cập của nền dân chủ xã hội chủ nghĩa theo mô hình Xôviết cũng ngày càng bộc lộ rõ nét, nhất là quyền của người dân trong việc tham gia quyết định các vấn đề có liên quan đến phát triển đất nước và cộng đồng, tham gia giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị và những quyền lợi được thụ hưởng do thành quả phát triển đất nước mang lại.

Bởi vậy, sau khi Liên Xô tan rã (năm 1991), để bảo đảm sự ủng hộ của người dân đối với chính phủ trong mọi hoạt động, đặc biệt là việc xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại, hội nhập, sớm lấy lại vị thế cường quốc của nước Nga trên trường thế

⁵ Xem Nguyễn Đình Hương: Chuyên đổi kinh tế ở Liên bang Nga - Lý luận, thực tiễn và bài học kinh nghiệm, Sđd.

giới, Chính phủ Liên bang Nga đã cố gắng khắc phục những bất cập do thể chế dân chủ xã hội chủ nghĩa theo mô hình Xôviết để lại.

Hiến pháp mới của Liên bang Nga, công nhận chế độ đa đảng quy định, các công dân có quyền tự do tham gia hoạt động và thành lập đảng. Tuy nhiên, một đảng muốn thành lập và được công nhận phải có cương lĩnh và điều lệ rõ ràng, phải có đủ số lượng đảng viên theo quy định, phải có trụ sở hoạt động được đăng ký và được chính quyền sở tại chấp nhận, phải có nguồn tài chính minh bạch và được các ngân hàng xác nhận, đặc biệt phải cam kết với chính quyền là hoạt động theo đúng các quy định của pháp luật.

Chính phủ Liên bang Nga không tuyên bố giải tán các tổ chức chính trị do Đảng Cộng sản thành lập, nhưng Luật mới quy định, nhà nước không hỗ trợ trực tiếp về tài chính và các điều kiện vật chất khác cho các tổ chức này. Các tổ chức này vì thế dần dần mất đi trong đời sống xã hội. Luật pháp mới của nhà nước khuyến khích việc ra đời các tổ chức xã hội, xã hội nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ do người dân hoặc cộng đồng tự nguyện đứng ra tổ chức, nhằm hỗ trợ lẫn nhau trong cuộc sống và tham gia quản lý các hoạt động xã hội tại địa bàn dân cư sinh sống. Các tổ chức này còn là những người phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách do chính quyền đưa ra, kiểm tra, kiểm soát tính nghiêm túc, tính rõ ràng, minh bạch của chính quyền cơ sở trong việc thực thi pháp luật và chính sách do nhà nước Liên bang đưa ra.

Nhờ đó dân chủ trong xã hội từng bước được cải thiện, sự độc đoán, áp đặt dần dần bị đẩy lùi.

2.2. Kinh nghiệm của Hungary

Hungary là một quốc gia nhỏ, có diện tích tự nhiên 93.030 km² và dân số luôn giữ ở mức khoảng 10 triệu người. Năm 1945, sau khi Hồng quân Liên Xô giải phóng nước Hungary khỏi ách chiếm đóng của phát xít Đức, dưới sự lãnh đạo của Đảng Công nhân Xã hội chủ nghĩa Hungary, nhân dân Hungary đã tiến hành khôi phục lại nền kinh tế do chiến tranh tàn phá và sau đó tiến hành xây dựng chủ nghĩa xã hội theo mô hình của Liên Xô.

Tuy theo mô hình xã hội chủ nghĩa, song thể chế kinh tế của Hungary thông thoáng hơn so với thể chế kinh tế của các nước xã hội chủ nghĩa khác, đặc biệt là chính sách đối với kinh tế tư nhân và chính sách giao thương đối với các nước trong hệ thống tư bản chủ nghĩa. Chính vì thế, chế độ xã hội chủ nghĩa cũng bị lung lay khá sớm ở Hungary. Sự sụp đổ của chế độ xã hội chủ nghĩa ở Hungary bắt đầu diễn ra cuối năm 1989. Sau khi thay đổi chế độ, chính phủ và người dân Hungary đã bắt tay ngay vào việc xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại dựa trên nền tảng của khoa học và công

nghệ tiên tiến, kết hợp hài hòa giữa bốn yếu tố: thị trường - nhà nước pháp quyền - xã hội dân sự và hội nhập quốc tế. Để làm được điều này, Hungary đã phải tập trung mọi nỗ lực để:

Thứ nhất, thay đổi về thể chế chính trị, cụ thể:

i) Về mặt tư tưởng, đó là sự tự do hóa tư tưởng. Tự do suy nghĩ, tự do đi theo một tư tưởng nào đó mà bản thân thấy phù hợp, tiên tiến và điều quan trọng là tư tưởng đó phải vì dân tộc Hungary, vì một nước Hungary giàu có và hùng mạnh.

ii) Tất cả các đảng phái trong xã hội phải luôn tự đổi mới mình, phải cập nhật với cuộc sống của đất nước và thời đại, phải thường xuyên gắn bó với dân, hiểu được tâm tư, nguyện vọng của dân, từ đó đưa ra được đường lối, chính sách phù hợp với lòng dân, chỉ có như vậy mới được dân ủng hộ.

iii) Chế độ mới ở Hungary cho phép người dân tự do thành lập các tổ chức chính trị, xã hội, các tổ chức nghề nghiệp, các tổ chức phi chính phủ trong mọi tầng lớp dân cư. Kinh phí hoạt động do các tổ chức tự lo trên cơ sở đóng góp của các hội viên là chính, sự tài trợ của nhà nước rất hạn chế, thường là đi kèm với những điều kiện khá khắc khe. Mục tiêu Hungary hướng đến trong vấn đề này là sớm tạo dựng một xã hội dân sự.

Thứ hai, khắc phục những bất cập của hệ thống pháp luật cũ, tạo điều kiện hình thành nhanh thể chế kinh tế thị trường.

Trong nền kinh tế - xã hội chủ nghĩa vận hành theo cơ chế kế hoạch hóa tập trung, nhà nước Hungary cũng đã xây dựng và thực thi một hệ thống luật pháp khá đồng bộ và chặt chẽ để quản lý đất nước. Sau khi chế độ xã hội chủ nghĩa sụp đổ, Hungary quyết định chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường hiện đại. Hệ thống pháp luật của chế độ xã hội chủ nghĩa nhiều điều không còn phù hợp, nên để nhanh chóng hình thành nền kinh tế thị trường và bảo đảm cho nó vận hành tốt, theo đúng các quy luật khách quan và hội nhập được với nền kinh tế thị trường của thế giới, trước hết là với các nước thuộc Cộng đồng kinh tế châu Âu, việc xây dựng khung khổ pháp lý cho nền kinh tế mới - kinh tế thị trường là một đòi hỏi hết sức bức xúc và mang tính khách quan. Xuất phát từ đó, Chính phủ Hungary đã dành ưu tiên hàng đầu về mọi nguồn lực cho công việc quan trọng này. Để khỏi mất thời gian, tốn kém tiền của và công sức trong việc xây dựng khung khổ pháp lý của nền kinh tế thị trường, Hungary đã sử dụng tối đa phương pháp kế thừa, tức là kế thừa những điểm tốt nhất, hợp lý nhất của hệ thống pháp luật đã có, đồng thời tiếp thu những điểm tốt nhất về luật pháp của các nước có nền kinh tế thị trường phát triển và đạt trình độ hiện đại. Cụ thể là, trên cơ sở hệ

thống luật pháp của Mỹ và các nước phương Tây, Hungary đã lựa chọn và lấy ra những điểm vừa phù hợp với thông lệ quốc tế, vừa phù hợp với điều kiện cụ thể của Hungary, cộng với những luật đã có để tạo ra hệ thống luật pháp mới của nước mình. Một số nội dung liên quan đến sửa đổi hệ thống luật pháp: Để sớm có nhà nước pháp quyền, Hungary đã tiến hành sửa đổi Hiến pháp, tiếp đến là tập trung xây dựng các bộ luật: Luật Thành lập các đảng phái, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức phi Chính phủ, Luật Dân sự, Luật Hình sự, Luật Nghĩa vụ quân sự, vv.. Để sớm có nền kinh tế thị trường, Hungary tập trung xây dựng các bộ luật: Luật Tư nhân hóa, Luật Đất đai, Luật Thuế, Luật Doanh nghiệp, Luật Lao động, Luật Đầu tư, Luật Phá sản, Luật Ngân hàng, vv.. Ngoài việc kế thừa các văn bản pháp luật cũ và của các nước, Hungary còn thuê các chuyên gia làm luật giỏi của một số nước phát triển cùng với các nhà làm luật của Hungary soạn thảo các luật mới. Bằng cách làm đó, hệ thống luật mới của Hungary được xây dựng và đưa vào thực thi trong cuộc sống hết sức nhanh, chỉ trong vòng 5 năm (1990-1995) về cơ bản Hungary đã tạo dựng được một khung khổ pháp lý hoàn chỉnh và mang tính hội nhập cho mọi hoạt động của đất nước.

Hệ thống luật pháp mới của Hungary có ba điều rất mới và quan trọng là:

- i) Thừa nhận sở hữu công cộng và sở hữu tư nhân là tương đương nhau, cả hai đều được pháp luật bảo vệ.
- ii) Thừa nhận quyền của các doanh nghiệp (quyền sở hữu, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm...) và tuyên bố thực hiện việc tự do cạnh tranh trong mọi hoạt động của nền kinh tế.
- iii) Công bố Hungary sẽ bảo vệ quyền tài sản của tất cả các công dân, các tổ chức kinh tế, xã hội, nếu đó là tài sản được tạo lập một cách hợp pháp.

Nhận xét về cách làm này, I.T.Berend (năm 1997) trong bài “Thời kỳ quá độ và những thay đổi về cơ cấu: Sự điều chỉnh của các nước Trung và Đông Âu trong viễn cảnh lịch sử” đã viết: “Sự áp dụng một cách nhanh khác thường hệ thống thể chế luật pháp theo kiểu lập hiến của các nước phương Tây... là một thành quả chính của giai đoạn chuyển đổi sau năm 1989”⁶.

Thứ ba, thay đổi chế độ sở hữu.

Nền kinh tế thị trường chỉ có thể hình thành, phát triển trên cơ sở chế độ tư hữu về các tư liệu sản xuất và sự phân công lao động xã hội ngày càng diễn ra sâu sắc. Chính

⁶ Lê Du Phong, Trịnh Mai Vân, Hồ Thị Hải Yến: Xây dựng nền kinh tế thị trường - kinh nghiệm của Hungary và bài học vận dụng cho Việt Nam, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2012.

vì thế, ngay sau khi chế độ xã hội chủ nghĩa sụp đổ, để có thể chuyển đổi nhanh sang nền kinh tế thị trường, Chính phủ Hungary đã thực hiện mạnh mẽ việc thay đổi chế độ sở hữu. Công việc này được tiến hành bằng chủ trương "tư nhân hóa".

Chủ trương tư nhân hóa được Chính phủ Hungary thực hiện ở mọi ngành, mọi lĩnh vực của nền kinh tế, cũng như ở mọi địa phương trên toàn đất nước Hungary, trong đó quan trọng nhất là tư nhân hóa các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước mà giờ đây nhà nước thấy không cần phải nắm giữ nữa và tư nhân hóa đất đai, một nguồn lực quý giá, một đầu vào quan trọng của mọi ngành, mọi lĩnh vực sản xuất kinh doanh.

Để việc tư nhân hóa được thực hiện tốt, Chính phủ Hungary đã tiến hành các công việc sau:

i) Tập trung xây dựng các văn bản pháp luật đồng bộ, chặt chẽ, làm cơ sở pháp lý vững chắc cho việc thực hiện tư nhân hóa.

Quốc hội Hungary đã soạn thảo và ban hành Đạo luật VII/1990 về bảo vệ tài sản nhà nước. Đạo luật này xác định rõ tài sản thuộc sở hữu nhà nước gồm những loại gì, ai là người chịu trách nhiệm quản lý, hành vi nào là xâm phạm đến tài sản của nhà nước, các hình thức xử phạt và khung hình phạt đối với cá nhân, đơn vị có hành vi xâm phạm tài sản của nhà nước.

Đạo luật 25/1991 về bồi thường thiệt hại cho các tổ chức và cá nhân do thực hiện tư nhân hóa gây ra. Đây là vấn đề phức tạp và rất nhạy cảm, bởi nó liên quan đến những vấn đề kinh tế - chính trị và xã hội xảy ra trong lịch sử. Đạo luật này không những quy định các đối tượng được bồi thường, mà cả mức độ bồi thường, phương thức thực hiện (Đạo luật này được kéo dài thêm 4 lần). Người nào chứng minh được sự thiệt hại của mình, sẽ được cơ quan tư nhân hóa cấp cho giấy chứng nhận và giấy này có thể mua được cổ phần của các doanh nghiệp tư nhân hóa.

Xây dựng và ban hành đạo luật về tư nhân hóa năm 1991, 1992. Đạo luật này quy định rõ các loại hình doanh nghiệp, các lĩnh vực kinh tế sẽ được tư nhân hóa, các hỗ trợ của nhà nước đối với việc giải quyết các hậu quả do tư nhân hóa để lại, đặc biệt là vấn đề việc làm, thu nhập và đời sống của đội ngũ những người lao động, tiến độ thực hiện quá trình tư nhân hóa trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân, vv..

Tiến hành thành lập cơ quan thực hiện tư nhân hóa của chính phủ (với tên gọi là Ủy ban tư nhân hóa nhà nước. Chủ tịch của Ủy ban này là Hiệu trưởng Trường Đại học Kinh tế Budapest Corvinus). Cơ quan này có toàn quyền quyết định các vấn đề liên quan đến tư nhân hóa dựa trên Hiến pháp, các Đạo luật do Quốc hội ban hành và các quyết định của chính phủ. Nhiệm vụ của Ủy ban này là xây dựng chiến lược tư nhân hóa,

vạch ra kế hoạch tiến hành tư nhân hóa và tổ chức, chỉ đạo thực hiện thành công kế hoạch đó. Các bộ của chính phủ chỉ làm nhiệm vụ tư vấn cho cơ quan này chứ không được can thiệp vào hoạt động của nó.

ii) Đưa ra các yêu cầu, các nguyên tắc cơ bản trong thực hiện tư nhân hóa, đó là:

- Yêu cầu đầu tiên của Chính phủ Hungary đặt ra đối với quá trình tư nhân hóa nền kinh tế là bảo đảm tính trong sạch. Tính trong sạch ở đây được hiểu là, không để những kẻ có chức, có quyền và có tiền lợi dụng việc tư nhân hóa để trục lợi, làm giàu cho bản thân, làm thiệt hại cho nhà nước và cho người lao động.

- Tư nhân hóa chủ yếu phải được thực hiện thông qua thị trường. Điều này có nghĩa là việc bán các doanh nghiệp hay các khu đất đều phải được thông báo công khai, rõ ràng và việc bán phải được thực hiện bằng phương thức đấu giá.

- Tư nhân hóa phải thực sự tạo ra nguồn thu lớn cho nhà nước. Đây là một yêu cầu hết sức quan trọng, bởi chỉ có như thế nhà nước mới có điều kiện đầu tư nâng cấp và hiện đại hóa nhanh hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội của đất nước, cũng như đầu tư mạnh cho đối với công nghệ của các ngành, các lĩnh vực sản xuất kinh doanh chủ yếu, từ đó cấu trúc lại nền kinh tế theo hướng hiện đại, hiệu quả và bền vững.

- Tư nhân hóa là một quá trình hết sức phức tạp, nó động chạm đến lợi ích của mọi tầng lớp dân cư trong xã hội, nó không chỉ là vấn đề kinh tế đơn thuần, mà còn liên quan đến vấn đề chính trị, xã hội, an ninh - quốc phòng của đất nước. Do vậy, yêu cầu có tính nguyên tắc xuyên suốt cả quá trình tư nhân hóa là phải vì quyền lợi của người dân và vì sự phát triển bền vững, lâu dài của đất nước.

Các lĩnh vực mà Hungary đã thực hiện tư nhân hóa hoàn toàn hoặc gần như hoàn toàn: hóa chất, công nghiệp dược phẩm, dầu mỏ và khí đốt, truyền tải điện, công nghiệp chế biến thực phẩm, công nghiệp sản xuất thuốc lá, công nghiệp rượu, bia, nước giải khát, công nghiệp in ấn và xuất bản, ngân hàng, dịch vụ bưu chính, dịch vụ bán lẻ, du lịch và khách sạn.

Đất đai là lĩnh vực được tư nhân hóa rất mạnh mẽ. Tư nhân hóa đất đai được thực hiện dưới nhiều hình thức: Một là, trả lại đất cho những người trước đây đã góp vào các hợp tác xã sản xuất nông nghiệp (đối với các hợp tác xã bị giải thể do làm ăn không có hiệu quả, hoặc nông dân không muốn tham gia hợp tác xã nữa). Hai là, đấu giá các loại đất do giải thể các nông - lâm trường quốc doanh do nhà nước quản lý trước đây, hoặc các loại đất công nhưng không còn sử dụng vào mục đích công nữa, cũng như các loại đất công sử dụng không có hiệu quả, gây nhiều bức xúc trong dư luận xã hội. Đất

đã được bán cho cả người trong nước và người nước ngoài, nếu họ có nhu cầu, có phương án sử dụng hợp lý, thực sự hiệu quả.

Đến năm 2003 về cơ bản Hungary đã hoàn thành việc tư nhân hóa đất đai. Sở hữu đất đai của nhà nước từ 31% năm 1990 giảm xuống còn 3%; sở hữu của hợp tác xã từ 34% giảm còn 10%; sở hữu tư nhân từ 35% tăng lên 83%; sở hữu của các tổ chức khác từ 0% lên 4%⁷.

3. Kinh nghiệm của các nước có nền kinh tế phát triển

Các nước có nền kinh tế phát triển cao như Mỹ, Anh, Pháp, Đức, các nước Tây Âu và Bắc Âu, Nhật Bản,... là những quốc gia đã tạo dựng được thể chế kinh tế thị trường khá đầy đủ, đồng bộ từ trước và sau Chiến tranh thế giới thứ hai. Tuy nhiên, thể chế kinh tế của họ luôn được điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện cho phù hợp với xu thế phát triển của thời đại, nhất là từ sau năm 2000 đến nay, khi toàn cầu hóa và cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đang diễn ra ngày càng mạnh mẽ. Sự điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện thể chế kinh tế của các nước phát triển thực chất cũng là tháo dỡ những bất hợp lý, những điều không còn phù hợp và đưa vào những quy định mới đúng với đòi hỏi của sự phát triển hơn, nhằm tạo ra sân chơi” phù hợp với bối cảnh mới cho các chủ thể kinh tế hoạt động hiệu quả hơn.

Theo Lưu Ngọc Trinh và Nguyễn Trần Quế, thể chế kinh tế của các nước có nền kinh tế phát triển là thể chế kinh tế thị trường hiện đại, bao gồm: “Ba tầng lớp và hai cơ chế điều tiết. Ba tầng lớp là doanh nghiệp và hộ dân cư; hệ thống thị trường, chính phủ. Trong đó, tầng lớp thứ hai là cầu nối của tầng lớp thứ nhất và tầng lớp thứ ba. Điều này chứng tỏ, hành vi kinh tế của doanh nghiệp và hộ dân cư không thể chỉ chịu ảnh hưởng của tình trạng vận hành hệ thống thị trường, mà còn phải dựa vào hệ thống thị trường thì mới có thể gắn kết với nhau. Chính phủ muốn tránh khỏi chấn động kinh tế hoặc trạng thái không cân bằng, do hành vi kinh tế vi mô có tính tự phát gây ra, và tìm con đường tăng trưởng hữu hiệu, phải thực hiện quản lý vĩ mô trên cơ sở vận hành hữu hiệu hệ thống thị trường. Hai cơ chế điều tiết là cơ chế điều tiết của thị trường đối với hành vi kinh tế vi mô và cơ chế điều tiết vĩ mô của chính phủ bổ khuyết sự bất cập của thị trường. Trong hai cơ chế điều tiết này, cơ chế thứ nhất có tính cơ sở, cơ chế thứ hai có tính hướng dẫn”⁸.

⁷1. Xem Lê Du Phong, Trịnh Mai Vân, Hồ Thị Hải Yến: Xây dựng nền kinh tế thị trường - kinh nghiệm của Hungary và bài học vận dụng cho Việt Nam, Sđd.

⁸1. Xem Lưu Ngọc Trinh, Nguyễn Trần Quế: “Xây dựng và cải cách thể chế kinh tế của nhà nước ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, Đề tài KX.01.12/06-10, năm 2018.

Trong điều chỉnh, bổ sung và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường hiện đại thời gian gần đây, các nước có nền kinh tế phát triển đặc biệt chú trọng những vấn đề sau:

Thứ nhất, bên cạnh việc tôn trọng nghiêm các quy luật và cơ chế của nền kinh tế thị trường, các quốc gia này cũng đã xem xét lại và coi trọng hơn vai trò điều tiết vĩ mô của nhà nước đối với vận hành của nền kinh tế, nhất là đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể tham gia trong nền kinh tế. Việc điều chỉnh này diễn ra khá mạnh mẽ từ sau khủng hoảng kinh tế thế giới năm 2008. Sự can thiệp của nhà nước vào thị trường thời gian này không chỉ nhằm khắc phục tình hình khủng hoảng, đưa nền kinh tế trở lại trạng thái bình thường, mà còn vươn tới mục tiêu cao hơn là tạo ra sân chơi mới, luật chơi mới phù hợp hơn với xu thế phát triển của thời đại, tạo điều kiện cho cả thị trường lẫn nền kinh tế phát triển hiệu quả hơn và bền vững hơn.

Việc tăng cường vai trò điều tiết vĩ mô của nhà nước đối với nền kinh tế của các quốc gia này chủ yếu được thực hiện thông qua: 1) Bảo đảm môi trường kinh tế - chính trị - xã hội ổn định để các chủ thể yên tâm đầu tư phát triển các hoạt động sản xuất kinh doanh; ii) Bảo đảm có một thể chế rõ ràng, minh bạch và ổn định, nhất là thể chế về sở hữu, hệ thống luật pháp và chính sách kinh tế của nhà nước; iii) Bảo đảm hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội - môi trường đồng bộ và hiện đại.

Mới đây, ở Mỹ đã xuất hiện một quan điểm mới về vai trò điều tiết của nhà nước đối với nền kinh tế thị trường. Đó là: Điều tiết nền kinh tế của Mỹ không đi theo hướng hội nhập, mà theo quan điểm “vi lợi ích nước Mỹ” là trên hết. Đây cũng là một vấn đề đáng được quan tâm nghiên cứu hiện nay.

Thứ hai, coi trọng quy luật cạnh tranh và điều tiết thể chế cạnh tranh, nhằm chống độc quyền và tạo ra môi trường cạnh tranh thực sự bình đẳng cho các chủ thể tham gia trong nền kinh tế hoạt động. Chính phủ của các nước có nền kinh tế phát triển nhận thức được rằng, một chính phủ mạnh, thực sự có năng lực điều tiết nền kinh tế là chính phủ ngoài khả năng tạo điều kiện cho các hoạt động tập thể của nó, còn phải đề ra được các quy định làm nền móng cho thị trường, bảo đảm cho thị trường hoạt động trôi chảy. Trong đó hoàn thiện Luật Cạnh tranh giữ vai trò quan trọng nhất và được quan tâm hơn cả.

Sở dĩ như vậy vì, cùng với quá trình phát triển và hội nhập, các doanh nghiệp ngày càng có những nhìn nhận nghiêm túc hơn về các nguyên tắc cạnh tranh, cũng như nguy cơ mà họ sẽ gặp phải nếu vi phạm các nguyên tắc đó. Trong điều kiện hiện nay, pháp luật cạnh tranh của các nước này lan rộng đến nhiều lĩnh vực hoạt động mà cách đây một thập niên người ta còn chưa thể tưởng tượng được sự hiện diện của nó. Pháp

luật cạnh tranh ảnh hưởng mạnh đến pháp luật về hợp đồng, đến vai trò của nhà nước trong nền kinh tế, đến cơ chế phân chia quyền lực, đến ranh giới giữa pháp luật hình sự với các quy phạm khác, kể cả quy phạm tập quán và quy phạm pháp luật của nhà nước, pháp luật cạnh tranh còn lấn sang cả lĩnh vực trọng tài và xuất hiện trong mọi lĩnh vực của đời sống⁹.

Mặc dù vậy, thực tiễn tham gia hoạt động trong nền kinh tế, các chủ thể nhận thấy rằng, tuy Luật Cạnh tranh được soạn thảo rất bài bản, toàn diện và chặt chẽ, song rất khó nắm bắt được một cách đầy đủ và chính xác các luật chơi trong cạnh tranh, bởi một mặt các luật chơi đó luôn được thay đổi, mặt khác việc áp dụng nó trong cuộc sống cũng khá đa dạng. Vì vậy, để pháp luật cạnh tranh thực sự đi vào cuộc sống, chính phủ các nước có nền kinh tế phát triển ngoài việc áp dụng các luật chơi phù hợp với bối cảnh mới, còn sử dụng đồng bộ nhiều giải pháp có liên quan trong khung khổ của Luật Cạnh tranh và chính sách cạnh tranh đã được quốc hội các nước ban hành.

Có thể nói, pháp luật cạnh tranh là luật pháp cơ bản để chính phủ các nước có nền kinh tế phát triển kiểm soát, điều tiết thị trường, thực hiện chức năng quản lý kinh tế của nhà nước, được coi là hoàn thiện sau vài trăm năm xây dựng và cải cách¹⁰.

Thứ ba, coi trọng việc tham khảo và ứng dụng các thể chế kinh tế tiên tiến vào vận hành hoạt động của nền kinh tế nước mình. Điều này có thể nhìn thấy rất rõ ở Nhật Bản và Xingapo. Chính phủ hai quốc gia này trên cơ sở nghiên cứu lịch sử phát triển kinh tế của các nước phát triển, nhất là nền kinh tế Mỹ, đã nhận thấy rằng, thể chế kinh tế là động lực quan trọng nhất giải phóng sức sản xuất, thúc đẩy nền kinh tế phát triển nhanh, sớm đạt được các mục tiêu đề ra. Vì thế, họ đã sao chép thể chế kinh tế của nước Mỹ, đem về điều chỉnh một số nội dung (không nhiều) cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể của nước mình, rồi đưa vào áp dụng.

Nhờ đó, từ một nước bại trận và bị tàn phá khá nặng nề trong Chiến tranh thế giới thứ hai (đặc biệt là bị Mỹ ném hai quả bom nguyên tử hủy diệt thành phố Hiroshima và Nagasaki, mỗi thành phố có hàng trăm nghìn người chết), Nhật Bản đã vươn lên thành nước có nền kinh tế lớn thứ hai thế giới vào năm 1968, tức là chỉ sau 23 năm. Năm 2015, GDP của Nhật Bản đạt 4.383 tỷ USD và GDP bình quân đầu người đạt 34.524 USD. Nhật Bản là quốc gia có nhiều tập đoàn kinh tế lớn, xuyên quốc gia, với

⁹ Xem Lưu Ngọc Trinh, Nguyễn Trần Quê: “Xây dựng và cải cách thể chế kinh tế của nhà nước ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, Đề tài KX.01.12/06-10, năm 2008.

¹⁰ Xem Lưu Ngọc Trinh, Nguyễn Trần Quê: “Xây dựng và cải cách thể chế kinh tế của nhà nước ở một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, Đề tài KX.01.12/06-10, năm 2008.

nhiều sản phẩm có thương hiệu nổi tiếng thế giới và chiếm thị phần cao trên thị trường khắp toàn cầu, đặc biệt là các sản phẩm điện tử - điện lạnh, các loại xe ô tô và xe máy.

Còn Xingapo là một nước nhỏ, diện tích chỉ có 700 km², dân số có 5,6 triệu người và trước Chiến tranh thế giới thứ hai cũng còn đang là quốc gia chậm phát triển, song đến năm 2015 GDP của nước này đã đạt 292,7 tỷ USD (của Việt Nam năm 2017 là 193,4 tỷ USD), GDP bình quân đầu người đạt 52.889 USD. Xingapo là quốc gia luôn đứng trong top đầu có môi trường kinh doanh tốt nhất, có chính phủ quản lý rõ ràng, minh bạch và hiệu quả nhất, một quốc gia sạch nhất, vv.. .

Hà Lan là một nước nhỏ ở Tây Âu, có diện tích 41,5 nghìn km², và dân số năm 2016 là 17 triệu người. Hà Lan tuy là quốc gia có điều kiện khá khó khăn đối với sinh sống và phát triển của con người (2/3 diện tích đất nước thấp hơn so với mặt nước biển, trong đó nơi thấp nhất là - 6m, nơi thấp nhất ở thủ đô Amsterdam là - 4,2 m), nhưng là quốc gia có quá trình phát triển và đi vào hiện đại khá sớm. Năm 2016, GDP của Hà Lan là 769,9 tỷ USD và GDP bình quân đầu người là 44.300 USD năm 2015. Trong kinh tế của Hà Lan, dịch vụ giữ vị trí quan trọng nhất. Năm 2016, dịch vụ chiếm 73,2% GDP và 80% lực lượng lao động của cả nước, công nghiệp chiếm 24,1% GDP và 18% lực lượng lao động; lĩnh vực nông nghiệp chỉ chiếm 2,8% GDP và 2% lực lượng lao động. Hà Lan có quan hệ giao thương khá mạnh với các thị trường trên thế giới. Năm 2014, tổng kim ngạch xuất khẩu của Hà Lan đạt 672,425 tỷ USD, kim ngạch nhập khẩu đạt 588,051 tỷ USD. Ngày nay Hà Lan là quốc gia được xếp trong top đầu về môi trường quản lý rõ ràng, minh bạch, môi trường xã hội trong sạch, đáng sống tội phạm rất ít).

Về thể chế chính trị - kinh tế, Hà Lan theo chế độ quân chủ lập hiến và nghị viện. Quốc hội của Hà Lan có Thượng viện và Hạ viện với nhiệm kỳ 4 năm. Thượng viện có 75 thành viên, được bầu gián tiếp bởi đại diện của 12 tỉnh trong nước. Theo quy định của Hiến pháp Hà Lan, Thượng viện chỉ có quyền phủ quyết. Hạ viện có 150 thành viên, do cử tri bầu trực tiếp. Hạ viện kiểm soát chính phủ, kiến nghị các quy chế và luật lệ. Nghị viện có quyền yêu cầu cơ quan hành pháp điều trần về hoạt động của mình, bỏ phiếu thông qua chính sách hàng năm của chính phủ. Nếu chính sách không được thông qua, quốc hội sẽ bỏ phiếu không tín nhiệm đối với chính phủ. Bộ máy chính phủ có 1 thủ tướng, 2 phó thủ tướng kiêm bộ trưởng và 14 bộ trưởng, 9 quốc vụ khanh.

Tuy là quốc gia sớm xây dựng được thể chế kinh tế đồng bộ và phù hợp với các quy luật và yêu cầu của nền kinh tế thị trường, tạo điều kiện để cho các chủ thể kinh tế hoạt động thuận lợi và đạt được hiệu quả cao; song trong những năm qua, Hà Lan cũng

đã nhiều lần phải chỉnh sửa, bổ sung và hoàn thiện thể chế kinh tế của mình cho phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh phát triển mới. Trong các lần chỉnh sửa, bổ sung và hoàn thiện đó, đáng chú ý nhất là:

- Khi Hà Lan là một trong 6 quốc gia đứng ra thành lập Cộng đồng Kinh tế châu Âu (European Economic Community - EEC), theo Hiệp ước Roma ngày 25-3-1957 gồm: Bỉ, Pháp, Cộng hòa Liên bang Đức, Italia, Lúcxãmbua và Hà Lan.

Với những thỏa thuận và quy định của Cộng đồng, Chính phủ Hà Lan đã phải tiến hành điều chỉnh một số cơ chế và chính sách cho phù hợp, đặc biệt là chính sách giá (nhất là giá các loại nông sản), chính sách thuế, chính sách xuất - nhập khẩu, chính sách hỗ trợ sản xuất trong nước và cơ chế phối hợp phát triển giữa Chính phủ Hà Lan và chính phủ các nước thành viên EEC.

- Khi Hà Lan là thành viên của EU. Trên cơ sở các liên minh đã có, nhất là liên minh về kinh tế và chính trị, ngày 7-02-1992 Liên minh châu Âu chính thức tuyên bố thành lập, với 12 quốc gia thành viên. Đến ngày 01-7-2013 tổng số thành viên của Cộng đồng là 28 thành viên. Cộng đồng châu Âu với diện tích 4.422.773 km², dân số 492,9 triệu người, GDP năm 2009 là 14.800 tỷ USD, GDP bình quân đầu người đạt 28.100 USD. Mục tiêu hướng đến của Cộng đồng châu Âu là trở thành một cộng đồng thống nhất về mọi mặt, có nền chính trị - kinh tế - văn hóa - xã hội - khoa học và công nghệ phát triển cao, con người được tự do phát triển.

Để thể chế chính trị và kinh tế của đất nước phù hợp với thể chế của EU và không trở thành rào cản đối với sự phát triển của đất nước, Hà Lan đã phải chỉnh sửa, bổ sung, hoàn thiện thể chế chính trị và kinh tế của nước mình, trong đó, đáng chú ý nhất là:

TTBD DBDC
Về vấn đề cư trú và quản lý người cư trú là công dân của các nước thành viên EU trên đất Hà Lan, và công dân Hà Lan đến các quốc gia khác trong cộng đồng. Đây là vấn đề rất tế nhị, nên Hà Lan chủ trương trước hết phải bảo đảm cho công dân nước mình có cuộc sống yên ổn tại quê hương để họ giảm bớt di chuyển ra nước ngoài, và người nước ngoài đến định cư tại Hà Lan cũng khó theo kịp được những gì mà người Hà Lan đã có. Chính sách quan trọng nhất của Hà Lan trong vấn đề này là hạ lãi suất cho vay đối với việc mua nhà ở của người dân, khuyến khích người dân sở hữu nhà ở. Nhờ đó, trước đây chỉ có 30% người dân Hà Lan có sở hữu nhà ở, ngày nay con số đó là khoảng 70%.

Về vấn đề ngăn chặn các loại tội phạm đến từ các nước thành viên trong cộng đồng, đặc biệt là từ các nước có trình độ phát triển kinh tế - xã hội thấp hơn Hà Lan.

Những người sang Hà Lan tìm việc làm chủ yếu là những người của các quốc gia thành viên trước đây là những nước xã hội chủ nghĩa, vì ở đó trình độ phát triển kinh tế còn thấp, tiền lương do đó cũng thấp. Chẳng hạn, Hungary là nước chỉ có khoảng 4 triệu lao động, nhưng khi gia nhập EU, hàng năm đã có khoảng 500.000 lao động trẻ sang các nước Tây và Bắc Âu làm việc. Số lao động từ các nước sang Hà Lan, bên cạnh mặt tích cực là tăng thêm lực lượng lao động trẻ, có tay nghề, thì cũng mang theo những tiêu cực, những tội phạm vào nước này, nhất là hành vi buôn lậu, cờ bạc, ma túy, trộm cắp, vv.. Chính phủ Hà Lan một mặt gia tăng hoạt động giám sát của các cơ quan quản lý nhà nước đối với người nhập cư (đăng ký định cư, việc làm, nghĩa vụ đóng thuế...); mặt khác, xây dựng cơ chế phối hợp, trao đổi thông tin với các cơ quan có trách nhiệm của các quốc gia có người đến Hà Lan để cùng quản lý.

Về vấn đề kiểm soát các loại hàng hóa (kể cả dịch vụ và tiền tệ) đưa vào Hà Lan. Khi hàng rào thuế quan giữa các nước thành viên được dỡ bỏ; khi con người được tự do đi lại, và khi hàng hóa, dịch vụ, tiền tệ được tự do lưu thông, thì việc Hà Lan quan tâm là nâng cao trách nhiệm của các cơ quan quản lý, sử dụng các phương tiện kiểm tra, kiểm soát hiện đại và phối hợp chặt chẽ với các cơ quan hữu quan của các nước thành viên.

Về vấn đề hỗ trợ của nhà nước đối với hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể tham gia trong nền kinh tế, nhất là đối với một số lĩnh vực Hà Lan có thể mạnh như: sản xuất nông nghiệp, chế biến nông sản, vận tải biển, vv.. Việc này được thực hiện chủ yếu thông qua việc giám lãi suất cho vay tín dụng và giảm các sắc thuế có liên quan.

Nguyên tắc điều chỉnh đối với các vấn đề trên của Chính phủ Hà Lan là: phải bảo đảm sự ổn định về chính trị, sự phát triển bền vững của kinh tế đất nước, nhưng không trái với những quy định, những cam kết mà Hà Lan đã ký với EU.

Những năm gần đây, sự phát triển của khoa học - công nghệ, đặc biệt là của cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ tư đã có sự tác động khá mạnh đến kinh tế - xã hội của Hà Lan. Công nghệ nano, công nghệ sinh học, công nghệ điện tử, công nghệ số, vv. đã có ảnh hưởng và từng bước làm thay đổi nhận thức, cách sống, phương thức tổ chức, quản lý sản xuất kinh doanh của người dân đất nước này.

Trước tình hình đó, để cho thể chế không trở thành rào cản đối với sự phát triển kinh tế - xã hội, Chính phủ Hà Lan cũng đã có những điều chỉnh về cơ chế và chính sách. Trước đây, sự hỗ trợ của Chính phủ Hà Lan đối với các hoạt động sản xuất kinh doanh thường được tiến hành trực tiếp thông qua các dự án như: dự án chuyển đổi ngành dệt truyền thống, dự án hỗ trợ ngành chăn nuôi bò sữa, dự án phát triển sản phẩm du lịch sinh thái, dự án phát triển công nghệ tin học, phát triển dịch vụ logistics, vv.; còn

kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của vùng thì chủ yếu giao cho chính quyền địa phương thực hiện. Ngày nay, xây dựng kế hoạch phát triển vùng là việc do các cộng đồng dân cư thực hiện. Các cộng đồng dân cư (hộ nông dân, trang trại, hợp tác xã, doanh nghiệp và các tổ chức xã hội tại một vùng lãnh thổ) căn cứ vào tình hình của mình, đề xuất các kế hoạch phát triển cho tương lai (hạ tầng cơ sở, hoạt động kinh tế, tổ chức xã hội, phát triển giáo dục, y tế, văn hóa...), chính quyền sẽ thành lập các Hội đồng xem xét, nếu được thông qua, nhà nước sẽ có sự hỗ trợ ở một mức độ nhất định. Đối với kinh tế, chính phủ căn cứ vào tình hình trong nước và quốc tế, nêu ra các lĩnh vực sản xuất kinh doanh được ưu tiên, khuyến khích phát triển (tuy nhiên là trong từng giai đoạn cụ thể), người dân, doanh nghiệp, tổ chức nào tham gia vào những lĩnh vực này sẽ nhận được sự hỗ trợ của chính phủ (có thể là ưu đãi về lãi suất vay vốn, về thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế thu nhập cá nhân, hỗ trợ xây dựng kết cấu hạ tầng, vv.). Hiện tại, các lĩnh vực sau đây đang được Chính phủ Hà Lan ưu tiên: i) Công nghệ cho vùng đồng bằng ven biển; ii) Hàng hải; iii) Vận tải và logistics; iv) Dầu khí; v) Thực phẩm; vi) Làm vườn (mỗi năm Hà Lan bán 12 tỷ bông hoa cắt cành, 500.000 cây cảnh. Hà Lan có một đường hầm dành riêng cho vận chuyển hoa từ vùng trồng hoa ra tận sân bay Amsterdam, vì thế thủ đô các nước trên thế giới đều nhận được hoa đến từ Hà Lan trong ngày).

Việc thường xuyên điều chỉnh, hoàn thiện đã giúp cho Hà Lan luôn có một thể chế kinh tế tiên tiến, hội nhập và đó là cơ sở để Hà Lan luôn có nền kinh tế phát triển bền vững, hiệu quả.

4. Bài học rút ra cho Việt Nam

Từ kinh nghiệm của các nước trên thế giới nêu trên, có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam khi tiến hành tháo dỡ các rào cản về thể chế kinh tế.

- Việt Nam phải coi việc tháo dỡ các rào cản về thể chế kinh tế là nhiệm vụ thường xuyên của Nhà nước. Từ kinh nghiệm của các nước, có thể thấy, với sự tác động mạnh mẽ của khoa học và công nghệ, thế giới ngày nay biến đổi hết sức nhanh chóng. Nhiều vấn đề hôm qua A. là mới, là sáng tạo, thì hôm nay đã trở thành lạc hậu, Thể chế kinh tế của từng quốc gia cũng chịu sự tác động đó. Có những quy định của thể chế vừa mới đây là số tiến bộ, là động lực thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội đất nước, thì chỉ rất nhanh sau đó đã rơi vào trạng thái lạc hậu, trở thành rào cản đối với sự phát triển. Bởi vậy, việc khắc phục các rào cản về thể chế kinh tế phải luôn được đặt ra cho nhà nước của tất cả các nước (kể cả các nước phát triển và đang phát triển). Việt Nam càng phải coi trọng việc này, vì rào cản về thể chế kinh tế đang là điểm nghẽn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước hiện nay.

- Muốn khắc phục các rào cản về thể chế kinh tế đạt hiệu quả cao, phải gắn một cách chặt chẽ giữa đổi mới thể chế kinh tế với đổi mới thể chế chính trị, vì nếu không gắn kết với nhau, thì thể chế nọ rất dễ trở thành lực cản đối với sự đổi mới của thể chế kia. Điều này là đặc biệt cần thiết đối với các nước chuyển đổi nền kinh tế như Việt Nam.

- Trong tháo dỡ các rào cản về thể chế kinh tế, kinh nghiệm của các nước cho thấy, việc xây dựng bộ máy quản lý nhà nước gọn - nhẹ; giảm thiểu các thủ tục hành chính rườm rà, phức tạp; tạo dựng được một đội ngũ công chức có đạo đức tốt, có trình độ chuyên môn - nghiệp vụ vững vàng, bảo đảm cho bộ máy vận hành thực sự có hiệu lực và hiệu quả giữ vị trí quan trọng nhất.

- Việc tháo dỡ các rào cản, hoàn thiện thể chế kinh tế phải gắn với xu thế phát triển của thời đại, với các thông lệ quốc tế, nhất là phù hợp với các cam kết Chính phủ đã ký với các quốc gia và các tổ chức quốc tế trong khu vực và thế giới.

