



Quản trị quốc gia và những gợi mở cho tiến trình cải cách thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam

Nguyễn Mạnh Hùng*

*Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh,
Số 135 Nguyễn Phong Sắc, Cầu Giấy, Hà Nội, Việt Nam*

Nhận ngày 12 tháng 3 năm 2018

Chỉnh sửa ngày 23 tháng 3 năm 2018; Chấp nhận đăng ngày 24 tháng 3 năm 2018

Tóm tắt: Trong khoảng hơn một thập kỷ trở lại đây, ở Việt Nam đã nổi lên luận điểm: Cải cách thể chế kinh tế ngày càng đóng vai trò quan trọng trong tiến trình đổi mới. Khi các nguồn lực như tài nguyên thiên nhiên, lao động giá rẻ và vốn... đã đến giới hạn thì cải cách thể chế trở thành đòi hỏi tất yếu đối với nền kinh tế. Tuy nhiên, đây cũng là thử thách khó khăn của quá trình phát triển. Trên thế giới, nhiều quốc gia chỉ đạt được một phần mục tiêu của cải cách, thậm chí ở một số quốc gia, nỗ lực cải cách thể chế lại đẩy nền kinh tế vào những bất ổn không ngừng. Tiến trình cải cách thể chế kinh tế khó có thể thành công nếu không đi kèm với nỗ lực thiết lập một nền tảng quản trị quốc gia vững mạnh.

Từ khóa: Quản trị, thể chế, kinh tế thị trường, cải cách.

1. Cải cách thể chế kinh tế và tầm quan trọng của quản trị quốc gia

Lý thuyết về thể chế cho rằng, khác biệt về thể chế là nguyên nhân của phát triển hay đói nghèo. Giả thuyết chung của kinh tế học thể chế là: Một số dạng thể chế có thể đem lại sự phát triển, song một số dạng thể chế có thể tạo ra những hệ lụy tai hại cho sự phồn vinh, tự do và các giá trị con người khác [1]. North (1990) định nghĩa: “Thể chế là các luật lệ của cuộc chơi trong một xã hội, hay nói một cách chính thức, là những ràng buộc mà con người soạn thảo ra giúp định hình sự tương tác của con người” [1]. Ví dụ về các thể chế chính thức là

luật pháp, quy định và hợp đồng...; còn ví dụ về các thể chế phi chính thức là sự tín nhiệm, đạo đức và các chuẩn mực chính trị...

Thể chế có thể hình thành và thay đổi qua hai con đường:

Một là, các thể chế được định hình bởi kinh nghiệm lâu dài của con người. Con người có thể khám phá ra những dàn xếp nhất định; những dàn xếp hữu ích sẽ trở thành truyền thống và được ghi nhớ; nếu chúng được chấp nhận bởi một số lượng người đủ lớn, chúng được tuân thủ trong toàn cộng đồng. Khi các quy tắc dần xuất hiện và được toàn thể cộng đồng biết tới, chúng sẽ được áp đặt và mô phỏng một cách tự phát. Những dàn xếp nào không đáp ứng tốt nhu cầu của cộng đồng sẽ bị phản đối và biến mất. Vì thế, phần lớn những quy tắc có ảnh hưởng trong đời sống hàng ngày đều phát triển qua một quá trình tiến hóa: phản hồi và điều chỉnh.

*ĐT.: 84-915307485.

Email: hungmng@gmail.com

<https://doi.org/10.25073/2588-1108/vnueab.4140>

Hai là, các thể chế xuất hiện do chúng được thiết kế, được định rõ trong các bộ luật và các quy định, đồng thời được áp đặt chính thức bởi một cơ quan quyền lực (như chính phủ). Khởi đầu, những quy tắc được thiết kế và áp đặt bởi những người đại diện, vốn được tuyển chọn thông qua một quy trình chính trị và hành động từ bên ngoài xã hội. Cuối cùng, chúng được áp đặt bằng những phương tiện cưỡng chế đã hợp pháp hóa, chẳng hạn thông qua bộ máy tư pháp [1].

Câu hỏi đặt ra là: Tại sao một số quốc gia có thể cải cách thể chế kinh tế thành công và tại sao một số quốc gia lại thất bại? Acemoglu và cộng sự (2001) cho rằng, vì gốc rễ của vấn đề là phân phối nguồn lực, cho nên một quốc gia muốn trở nên giàu có phải bắt đầu từ những cải cách để đảm bảo quyền của người dân được tiếp cận hoặc giám sát việc quản lý các nguồn lực trong xã hội [2]. Họ cũng đặc biệt nhấn mạnh vấn đề “cam kết”: Các cá nhân có quyền lực chính trị thường có xu hướng lạm dụng quyền lực của mình để phục vụ lợi ích bản thân tốt nhất; thậm chí ngay cả bằng cách xây dựng và duy trì một hệ thống thể chế kém hiệu quả hoặc không tối ưu theo nghĩa không tạo ra lợi ích tổng thể lớn nhất cho xã hội song đem lại lợi ích lớn nhất cho chính họ [3]. Nếu các nhóm người này làm “điều đúng” như tiến hành cải cách, có thể họ sẽ mất đi đặc quyền, đặc lợi. Những mô hình phát triển lạc hậu ở các quốc gia nghèo khó vẫn tiếp tục tồn tại hoặc thay đổi rất chậm vì các lực lượng chính trị mạnh tại đây muốn duy trì nó như thể để bảo vệ lợi ích của mình [4].

Do vậy, cải cách thể chế cũng có những rào cản khó vượt qua. Thực tế cho thấy, những nỗ lực áp đặt mô hình thể chế kinh tế từ bên ngoài (như các mô hình kinh tế thị trường theo Đồng thuận Washington) thường không mang lại kết quả tốt do có khoảng cách giữa “hình thức” và “chức năng” của các thể chế (ví dụ: khoảng cách giữa các quy tắc, luật lệ chính thức với hiệu lực và việc thực thi chúng). Tại nhiều nước, từ châu Mỹ Latinh cho đến châu Phi, mặc dù các nhà tài trợ quốc tế cố gắng áp đặt những “luật chơi mẫu mực” và những “tập quán tốt nhất” của thế giới nhưng chúng lại không hoạt

động theo mong muốn do họ đã không quan tâm đến việc xây dựng năng lực vận hành các thể chế này. Cải cách thể chế dù có thể tạo ra các luật chơi thể hiện rất “tốt” trên giấy tờ vẫn không đủ, mà kết quả phát triển thực tế phụ thuộc rất nhiều vào việc thực thi chính sách, giám sát, tiếp nhận phản hồi và điều chỉnh hữu hiệu hành vi (cách chơi) của những chủ thể (người chơi) [5]. Nói cách khác, một phần lớn đó là sự phụ thuộc vào chất lượng của nền quản trị quốc gia.

Trong các nghiên cứu của mình, Ngân hàng Thế giới (WB) cho rằng các vấn đề phát triển của nhiều nền kinh tế đi sau có nguồn gốc sâu xa là cuộc khủng hoảng “quản trị”. Cựu Chủ tịch WB - James D. Wolfensohn (1999) phát biểu: “Nguyên nhân của các cuộc khủng hoảng tài chính và nghèo đói là một và là giống nhau... Nếu như các quốc gia không có một nền quản trị tốt, nếu họ không giải quyết các vấn đề về tham nhũng, nếu họ không có một hệ thống luật pháp hoàn chỉnh để bảo vệ nhân quyền, quyền sở hữu và hợp đồng... [thì] sự phát triển của họ sẽ khiếm khuyết về cơ bản và sẽ không kéo dài” [6].

Báo cáo “Châu Phi nam Sahara: Từ khủng hoảng cho đến tăng trưởng bền vững” năm 1989 của WB nhấn mạnh, các chính sách cải cách kinh tế ở châu Phi không thành công vì thiếu hụt các nền tảng quản trị cơ bản. Do quyền lực không được kiểm soát, các quan chức chính phủ có thể trục lợi mà không phải giải trình. Các cá nhân bảo vệ mình không phải bằng pháp luật mà bằng nỗ lực xây dựng các mối quan hệ cá nhân, do đó hình thành các quan hệ bảo kê quyền lực [7].

Dưới góc độ phát triển, WB định nghĩa: quản trị [quốc gia] là cách thức thực thi quyền lực trong việc quản lý nguồn lực kinh tế và xã hội của một quốc gia vì sự phát triển [8]. Cách tiếp cận quản trị cho rằng, việc xây dựng các mô hình thể chế phải dựa vào những bối cảnh đặc thù chứ không theo phương thức định sẵn và tránh việc áp đặt những mô hình bên ngoài. Theo Kaufmann và cộng sự (2010), quản trị bao gồm ba khía cạnh: (i) Quá trình chính phủ được lựa chọn, giám sát và thay thế; (ii) năng lực xây

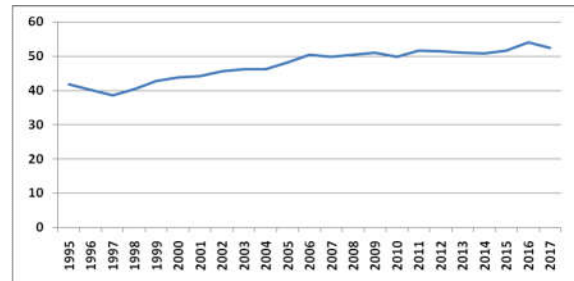
dựng và thực thi những chính sách tốt của chính phủ; (iii) sự tôn trọng của người dân đối với các thể chế và tình trạng của các thể chế đang chi phối quan hệ kinh tế - xã hội giữa họ [9]. Trong đó, trụ cột thứ hai của quản trị quốc gia có tác động rất lớn đối với kết quả của cải cách thể chế. Thực tế cho thấy, chính phủ nhiều nước châu Phi thậm chí đã áp dụng chiến thuật “Babangida Boogie” (một bước tiến, hai bước lùi) để đối phó với sức ép cải cách trong nước và từ cộng đồng tài trợ quốc tế.

2. Tiến trình cải cách thể chế kinh tế thị trường của Việt Nam

Qua hơn 30 năm đổi mới, thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam đã từng bước được hoàn thiện. Tuy vậy, có một số vấn đề đáng chú ý sau:

Thứ nhất, động lực cải cách thể chế kinh tế thị trường của Việt Nam không được duy trì liên tục mạnh mẽ. Mặc dù trong khoảng 10 năm trở lại đây chúng ta nói nhiều đến yêu cầu phải chuyển mạnh sang cơ chế thị trường hơn nữa, song trên thực tế theo đánh giá của Heritage Foundation, chỉ số tự do kinh tế của Việt Nam hầu như không thay đổi. Năm 2016, Heritage Foundation xếp Việt Nam đứng thứ 131 trong tổng số 178 nền kinh tế được xếp hạng về mức độ tự do kinh tế, thuộc nhóm các nền kinh tế bị coi là “phần lớn không tự do”. Thứ bậc này cao hơn Trung Quốc (144), Nga (153), Lào (155), Myanmar (158), song thấp hơn Campuchia (112)¹. Tuy nhiên, năm 2017 Việt Nam chỉ

đứng thứ 147 trong tổng số 180 nền kinh tế được xếp hạng, tụt lại đằng sau các nền kinh tế Trung Quốc (111), Nga (114), Lào (133) và Myanmar (146) [10].



Hình 1. Chỉ số tự do kinh tế của Việt Nam.

Nguồn: [10] 2017 Index of Economic Freedom, Heritage Foundation.

<http://www.heritage.org/index/visualize>

Thứ hai, hội nhập quốc tế có tác động đáng kể đối với tiến trình hoàn thiện thể chế thị trường của Việt Nam. Giai đoạn 1998-2007 chứng kiến nhiều bước tiến trong quá trình hội nhập quốc tế của Việt Nam, đồng thời là giai đoạn chỉ số tự do kinh tế thay đổi mạnh. Việc tham gia các hiệp định thương mại tự do (FTA) thế hệ mới cũng góp phần tạo ra động lực giúp Việt Nam cải cách thể chế kinh tế. Thương mại là lĩnh vực duy nhất hiện được Heritage Foundation coi đạt tới mức độ có “tự do”. Trong bộ Chỉ số môi trường kinh doanh của WB, xếp hạng lĩnh vực thương mại quốc tế của Việt Nam cũng được cải thiện đáng kể trong hai năm qua, giảm từ thứ 108 năm 2016 xuống còn 93 năm 2017 trong tổng số 190 nền kinh tế.

Thứ ba, chất lượng thể chế của khu vực tư nhân cải thiện chậm và thấp hơn chất lượng thể chế của khu vực công. Báo cáo chỉ số cạnh tranh toàn cầu của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF) chia trụ cột thể chế thành các thể chế của khu vực công và các thể chế của khu vực tư nhân. Đối với Việt Nam, các thể chế của khu vực tư nhân như đạo đức công ty và trách nhiệm giải trình (gồm kiểm toán, năng lực của hội đồng quản trị, bảo vệ lợi ích của các cổ đông...) xếp hạng khá thấp và thấp hơn nhiều thứ hạng của các thể chế công (trừ vấn đề tham nhũng). Điều đó cho thấy, khu vực tư nhân của Việt Nam vẫn còn nhiều yếu kém, như vẫn

¹ Heritage Foundation đánh giá mức độ tự do của một nền kinh tế theo 4 nhóm chỉ số: (1) Tinh thần thượng tôn pháp luật (bảo đảm quyền sở hữu, không tham nhũng); (2) Hạn chế của chính phủ (tự do về tài khóa, chỉ tiêu của chính phủ); (3) Hiệu quả của quy định (tự do kinh doanh, tự do lao động, tự do về tiền tệ) và (4) Thị trường mở (tự do thương mại, tự do đầu tư và tự do tài chính). Theo phân loại của Heritage Foundation: Các nền kinh tế không tự do có điểm số dưới 50; các nền kinh tế phần lớn không tự do có điểm số trong khoảng 50-60; các nền kinh tế tương đối tự do có điểm số trong khoảng 60-70; các nền kinh tế phần lớn tự do có điểm số trong khoảng 70-80; các nền kinh tế tự do có điểm số trên 80 (2016 Index of Economic Freedom, Heritage Foundation [http://www.heritage.org/index/ranking]).

thường được phản ánh trong một số nghiên cứu: Nhiều doanh nghiệp tư nhân còn kinh doanh theo tình huống ngắn hạn; ý thức tự giác chấp hành pháp luật còn hạn chế; một bộ phận doanh

nhân còn thiếu kinh nghiệm quản lý, thậm chí thiếu trách nhiệm với xã hội, vì lợi ích cục bộ mà có những hoạt động kinh doanh gây tác động tiêu cực đến môi trường...

Bảng 1. Xếp hạng các cấu phần của trụ cột thể chế trong chỉ số cạnh tranh toàn cầu

Các thể chế công				Các thể chế tư nhân			
<i>Quyền sở hữu</i>	<i>Đạo đức và tham nhũng</i>	<i>Tác động không phù hợp</i>	<i>Hoạt động của khu vực công</i>	<i>An ninh</i>	<i>Đạo đức công ty</i>	<i>Trách nhiệm giải trình</i>	
1. Quyền sở hữu (97)	3. Phân bổ các nguồn quỹ công cộng (59)	6. Độc lập của tư pháp (92)	8. Lãng phí trong chi tiêu chính phủ (82)	13. Chi phí kinh doanh vì các hoạt động khủng bố (72)	17. Hành xử có đạo đức của các công ty (84)	18. Sức mạnh của kiểm toán và các chuẩn mực báo cáo (122)	19. Năng lực của hội đồng quản trị công ty (129)
2. Bảo hộ sở hữu trí tuệ (92)	4. Tin tưởng của công chúng đối với các nhà chính trị (47)	7. Các quyết định mang tính chất thiên vị của quan chức chính phủ (58)	9. Gánh nặng các quy định của chính phủ (88)	14. Chi phí kinh doanh vì các hoạt động tội phạm và bạo lực (68)	15. Tội phạm có tổ chức (75)	20. Bảo vệ lợi ích của các cổ đông nhỏ (102)	21. Khả năng bảo vệ các nhà đầu tư (101)
	5. Các khoản chi trả không thường xuyên và hối lộ (104)		10. Khung khổ pháp lý hiệu quả để giải quyết tranh chấp (72)	16. Sự tin cậy của lực lượng công an (82)			
			11. Khung khổ pháp lý hiệu quả để chấn chỉnh lại các quy định (69)				
			12. Minh bạch trong xây dựng chính sách của chính phủ (88)				

Nguồn: [11] World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2016-2017, Geneva.

Chú thích: Thứ hạng trong ngoặc đơn.

Thứ tư, việc thực thi chính sách và các quy định chưa hiệu quả. Báo cáo Môi trường kinh doanh 2016 của WB chia các nền kinh tế thành 4 nhóm: (i) Các nền kinh tế có các quy định chất lượng cao và việc thực thi rất hiệu quả; (ii) Các nền kinh tế có các quy định chất lượng thấp và thực thi kém hiệu quả; (iii) Các nền kinh tế có các thủ tục kinh doanh nhanh chóng, thuận lợi song các quy định có chất lượng không cao; và (iv) Các nền kinh tế có chất lượng của các quy định tốt song tiến trình thực thi phức tạp, kém hiệu quả [12].

Nếu như chất lượng của các quy định là chỉ số quan trọng phản ánh chất lượng thể chế thì việc thực thi hiệu quả các quy định này lại là chỉ số quan trọng cho thấy chất lượng nền quản trị. WB đánh giá chất lượng của các quy định và hiệu lực của chính phủ ở Việt Nam còn thấp. Trong 6 chỉ số quản trị của WB², Chỉ số hiệu lực của chính phủ (cho biết nhận thức về chất lượng dịch vụ công, đội ngũ công vụ, xây dựng

và thực thi chính sách và mức độ cam kết của chính phủ đối với các chính sách đó...) của Việt Nam chỉ xếp ở mức trung bình của thế giới. Chỉ số chất lượng của quy định (cho biết nhận thức về năng lực của chính phủ trong việc xây dựng và thực thi các chính sách, quy định tốt nhằm thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển) của Việt Nam thậm chí nằm trong nhóm 1/3 số quốc gia thấp nhất [13].

Các quy định tốt có thể giúp môi trường kinh doanh thêm thuận lợi và thông thoáng; khắc phục những “khiểm khuyết” của thị trường; đảm bảo môi trường cạnh tranh bình đẳng. Tuy nhiên, một hệ thống quy định chồng chéo, phức tạp có thể tạo ra gánh nặng thực thi, cản trở hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp; đồng thời là môi trường thuận lợi cho tình trạng tham nhũng, trục lợi nảy sinh [12]. Ví dụ điển hình là môi trường kinh doanh ở Việt Nam hiện vẫn tồn tại những gánh nặng thủ tục hành chính, thanh tra, kiểm tra của các cơ quan nhà nước³. Doanh nghiệp cũng phải chịu gánh

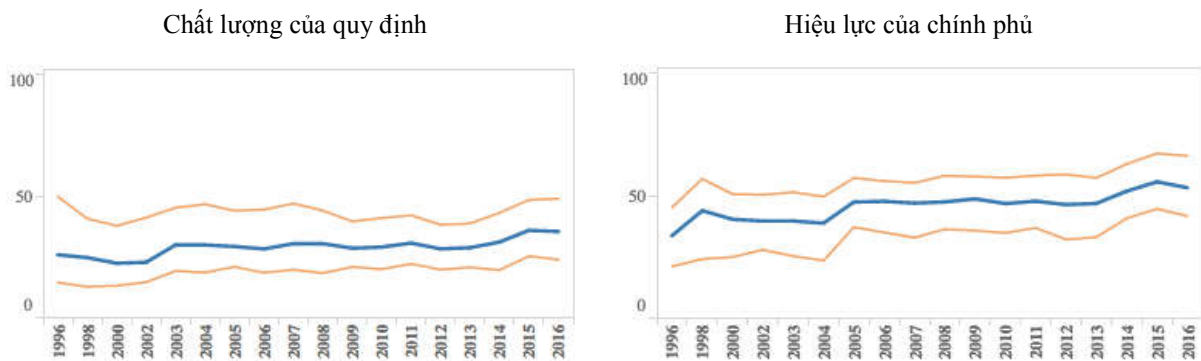
² WB đưa ra 6 chỉ số để đánh giá chất lượng quản trị quốc gia gồm: Tiếng nói và trách nhiệm giải trình, ổn định chính trị và phi bạo lực, hiệu lực của chính phủ, chất lượng của quy định, thượng tôn pháp luật và kiểm soát tham nhũng.

³ Kết quả điều tra năm 2015 cho thấy, có tới 74% doanh nghiệp từng đón tiếp các đoàn thanh kiểm tra trong tất cả các lĩnh vực trong năm 2014 [15].

nặng về chi phí không chính thức; chưa kể sự trùng lặp, tình trạng những nhiễu khi giải quyết thủ tục hành chính. Trong khi đó, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ liên tục yêu cầu các cơ quan quản lý giảm những giấy phép con, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo môi trường kinh doanh thông thoáng, thuận lợi tối đa cho doanh nghiệp. Theo đánh giá của WB, môi trường kinh doanh của Việt Nam liên tục được

cải thiện trong những năm gần đây (đứng thứ 91 năm 2016, 82 năm 2017 và 68 năm 2018 trong 190 nền kinh tế được xếp hạng). Tuy nhiên, Báo cáo Môi trường kinh doanh 2018 của WB vẫn xếp thứ hạng đối với một số chỉ số của Việt Nam còn khá thấp, như: khởi sự kinh doanh (đứng thứ 123) và phá sản (đứng thứ 129) [14].

Hình 2. Chất lượng quản trị của Việt Nam qua các chỉ số



Nguồn: [13] WB (2017), Worldwide Governance Indicator, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

Chú thích: hai đường biên bên ngoài của đồ thị phản ánh mức độ sai số cận trên và cận dưới của giá trị.

3. Một số định hướng cải cách trong thời gian tới

Thiết lập một nền quản trị tốt là điều kiện quan trọng để nền kinh tế thị trường hiện đại vận hành. Nhìn chung, các tổ chức quốc tế đều coi quản trị tốt có những đặc điểm như: (i) Đảm bảo sự tham gia của người dân; (ii) Hệ thống luật pháp, xét xử công bằng; (iii) Tính minh bạch; (iv) Đảm bảo trách nhiệm giải trình; (v) Chống tham nhũng. Theo WB, để đảm bảo quản trị tốt cần có 3 yếu tố chính: (i) Các quy tắc hạn chế nội bộ (ví dụ, có các hệ thống kiểm toán, sự độc lập của ngân hàng trung ương, các quy định về công chức và ngân sách...); (ii) Phản hồi của xã hội và thiết lập đối tác (ví dụ, có các hội đồng công-tư, các điều tra về phản hồi của xã hội...); và (iii) cạnh tranh (ví dụ, có cạnh tranh trong cung cấp các dịch vụ, tham gia của khu vực tư nhân, các cơ chế giải quyết

tranh chấp...) [15]. Đây cũng là những điều kiện quan trọng giúp cho cơ chế thị trường hoạt động hiệu quả và lành mạnh.

Bảng 2. Các đặc tính cơ bản của quản trị tốt

Các tổ chức quốc tế	Các đặc tính cơ bản
Chương trình Phát triển của Liên Hợp Quốc (UNDP)	(i) Đảm bảo sự tham gia; (ii) Sự công bằng của luật pháp; (iii) Tính minh bạch; (iv) Đáp ứng nội bộ liên quan; (v) Hướng tới sự đồng thuận; (vi) Bình đẳng; (vii) Hiệu lực và hiệu quả; (viii) Trách nhiệm giải trình; và (ix) Tầm nhìn chiến lược.
Ngân hàng Thế giới (WB)	(i) Tiến trình hoạch định chính sách công khai và có thể dự đoán được; (ii) Hành chính công chuyên nghiệp; (iii) Bộ máy hành pháp có trách nhiệm giải trình; (iv) Xã hội dân sự tham gia tích cực vào các hoạt động công; và (v) Luật pháp công bằng.

Hiệp hội Phát triển Quốc tế (IDA)	(i) Trách nhiệm giải trình, bao gồm trách nhiệm giải trình về mặt tài chính ở cấp độ vĩ mô và trách nhiệm giải trình đối với hoạt động của tổ chức ở cấp vi mô; (ii) Tính minh bạch, đặc biệt là minh bạch trong tiền trình phân bổ ngân sách, mua sắm công; (iii) Luật pháp công bằng, trong đó có một khung khổ pháp lý công bằng, ổn định, có thể dự đoán được và được công chúng biết đến; và (iv) Sự tham gia, đặc biệt cơ hội tham gia của xã hội dân sự vào việc hình thành các chiến lược phát triển có ảnh hưởng đến cộng đồng.
Ngân hàng Phát triển Châu Á (ADB)	(i) Trách nhiệm giải trình; (ii) Đảm bảo sự tham gia (của các bên liên quan trong quá trình hoạch định chính sách); (iii) Có thể dự đoán được; và (iv) Minh bạch.

Nguồn: [16] UNDP (1997), Governance for Sustainable Human Development, New York; [15] WB (1994), Governance: The World Bank's Experience. Washington DC; [17] International Development Association (1998), Additions to IDA Resources: Twelfth Replenishment (IDA12), 23 December 1998; [18] Asian Development Bank (1995), Governance: Sound Development Management, October 1995.

Nâng cao tính minh bạch là chìa khóa quan trọng giúp Việt Nam nâng cao chất lượng quản trị quốc gia; là điều kiện giúp đẩy nhanh việc thực hiện nghiêm túc trách nhiệm giải trình và đảm bảo sự tham gia của người dân vào quá trình chính sách [5].

Trước hết, phải xây dựng bộ máy hành chính minh bạch và có trách nhiệm giải trình đối với công chúng qua các biện pháp cụ thể sau: (i) tăng cường tính minh bạch trong chu trình chính sách; (ii) đảm bảo có các nhóm chủ thể khác biệt chịu trách nhiệm trong việc xây dựng, thực thi và đánh giá chính sách; (iii) tăng cường vai trò và trách nhiệm của người đứng đầu.

Cần áp dụng mạnh mẽ chính phủ số ở mọi lĩnh vực để giảm thiểu và hiện đại hóa thủ tục hành chính, hạn chế tham nhũng, tăng cường tính minh bạch và tiếp nhận được sự phản hồi

của người dân. *Thiết lập các cơ chế đối thoại liên tục* nhằm giám sát nền hành chính công và dỡ bỏ những rào cản, bất cập xuất hiện trong quá trình thực thi chính sách [19]. Tăng cường đảm bảo nguyên tắc hoạt động độc lập của các bộ phận như: kiểm toán, thanh tra, ngân hàng trung ương, thống kê... trong bộ máy nhà nước. Thực hiện công khai các báo cáo kiểm toán, tài chính của các bộ, ngành, chính quyền địa phương để người dân giám sát.

Xây dựng hệ thống dịch vụ công hiệu quả cũng là yếu tố quan trọng góp phần nâng cao chất lượng quản trị quốc gia. Đối với nền kinh tế thị trường, đây còn là điều kiện thiết yếu để cải thiện môi trường kinh doanh. Cần cải cách mô hình cung ứng dịch vụ công theo hướng tăng cường sự tham gia của khu vực tư nhân và cộng đồng. Từ đầu những năm 1990 đến nay, nhiều nước trên thế giới đã áp dụng mô hình “Quản lý công mới”, nhấn mạnh yêu cầu tinh giản bộ máy nhà nước, đề cao nguyên tắc thị trường, áp dụng phương thức lãnh đạo doanh nghiệp cho các tổ chức công và khuyến khích các công ty tư nhân tham gia cung cấp dịch vụ công để giảm gánh nặng cho chính quyền... [20]. Để thỏa mãn nhu cầu dịch vụ ngày càng cao và đa dạng của người dân, cần đưa cơ chế thị trường và tạo dựng chính quyền dạng doanh nghiệp theo các hướng: (i) Trao quyền cho tổ chức cung cấp dịch vụ công, đảm bảo cho các tổ chức này có quyền tự chủ cao về bộ máy, con người và tài chính; (ii) Trao quyền cho người làm thuê để tăng sự nhiệt tình, sáng tạo của nhân viên; và (iii) Trao quyền cho khách hàng là các công dân trong việc lựa chọn đơn vị cung cấp dịch vụ, kiểm soát và đánh giá chất lượng cũng như giá cả của dịch vụ.

Đẩy nhanh việc xây dựng các đặc khu kinh tế (đơn vị hành chính kinh tế đặc biệt) để thử nghiệm cải cách thể chế theo hướng nâng cao mức độ tự do, tự chủ và tự quyết cao. Các đặc khu kinh tế của Việt Nam phải có được các mô hình thể chế và quản trị thật sự mang tính “vượt trội”. Đây là cách tiếp cận và tư duy mới nhằm thu hút nguồn lực từ bên ngoài trong quá trình hội nhập. Cạnh tranh và thu hút nguồn lực bằng sự “ưu đãi” là tư duy hội nhập của những năm

1980; tư duy hội nhập của thế kỷ XXI là cạnh tranh và thu hút nguồn lực bằng những yếu tố “vượt trội”, trong đó có sự vượt trội về thể chế và quản trị. Việc có được các cơ chế “đặc thù” (ví dụ, tự chủ và tự quyết trong một số lĩnh vực) mới chỉ là nỗ lực ban đầu để các địa phương xây dựng môi trường thể chế và quản trị vượt trội. Về bản chất, việc cho phép các địa phương có được cơ chế “đặc thù” vẫn là sự xin-cho (xin-cho cơ chế) và như vậy sẽ tạo ra sự phân biệt đối xử (giữa những địa phương “xin” được cơ chế đặc thù và những địa phương không có). Điều quan trọng là cần phải biến các cơ chế “đặc thù” thành sự “vượt trội” - tức là tạo ra sự khác biệt và lợi thế nhờ đạt tới một “đẳng cấp” cao hơn.

Nói tóm lại, cải cách thể chế kinh tế thị trường không nên chỉ dừng lại ở việc thiết lập những tập quán, quy tắc tốt nhất mà cần quan tâm đến tính hiệu lực và khả năng thực thi chúng. Các nỗ lực cải cách cần không chỉ dành cho việc thiết kế những “luật chơi” mà còn phải dành cho việc giám sát, điều chỉnh hành vi của những “người chơi”. Việt Nam cần chú trọng thiết lập một môi trường quản trị quốc gia tốt để những nỗ lực cải cách thể chế kinh tế có thể mang lại kết quả như mong đợi. Kinh tế thị trường chỉ là phương tiện còn quản trị tốt (với các giá trị như tính minh bạch, trách nhiệm giải trình, sự tham gia...) vừa là phương tiện vừa là mục tiêu hướng tới.

Tài liệu tham khảo

- [1] Kasper, Wolfgang and Manfred E. Streit, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar, 1999.
- [2] Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation” *The American Economic Review* Vol. 91, No. 5 (Dec., 2001).
- [3] Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson, “Institutions as Fundamental Cause of Long run Growth”, *Handbook of Economic Growth*, Volume IA. Edited by Philippe Aghion and Steven N. Durlauf. 2005 Elsevier B.V.
- [4] Acemoglu, Daron and James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Random House, 2012.
- [5] Nguyễn Quang Thuán, “Cải thiện nền quản trị quốc gia, tạo môi trường thuận lợi thúc đẩy tăng trưởng kinh tế trong giai đoạn tới”, tham luận tại Diễn đàn Kinh tế Việt Nam 2017: Phát huy nội lực, tăng trưởng bền vững, Ban kinh tế trung ương ngày 27/06/2017.
- [6] Wolfensohn, James D., Address to the Board of Governors (September 28, 1999), the World Bank.
- [7] WB, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington D.C., 1989.
- [8] WB, *World Development Report: Governance and Development*, Washington D.C., 1992.
- [9] Kaufmann, Daniel; Aart Kraay; Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues”, *The World Bank Policy Research Working Paper* 5430, September 2010.
- [10] Heritage Foundation, *2017 Index of Economic Freedom*, 2017.
<http://www.heritage.org/index/ranking>
- [11] World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2016-2017*, Geneva, 2016.
- [12] WB, *Ease of Doing Business 2016*, Washington D.C., 2016.
- [13] WB, *Worldwide Governance Indicator*, 2017.
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>
- [14] <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/vietnam>
- [15] WB, *Governance: The World Bank’s Experience*. Washington DC., 1994
- [16] UNDP, “Governance for Sustainable Human Development” New York
- [17] International Development Association, *Additions to IDA Resources: Twelfth Replenishment (IDA12)*, 23 December 1998.
- [18] Asian Development Bank, *Governance: Sound Development Management*, October 1995.
- [19] Diễn đàn Kinh tế Tư nhân Việt Nam 2016: Cơ hội, thách thức và giải pháp, Hà Nội.
- [20] Osborne, S.P., “The New Public Governance?” *Public Management Review*, 8 (2006) 3, 377-388.

State Governance and Implications for the Reforms of Market-economy Institutions in Vietnam

Nguyen Manh Hung

Ho Chi Minh National Academy of Politics, 135 Nguyen Phong Sac, Cau giay, Hanoi, Vietnam

Abstract: Over the last decade, the views that institutional reforms play an increasingly important role in the process of Doi Moi have been emerging in Vietnam. When factors such as natural resources, low-paid labor and capital etc., have reached their limit, institutional reforms thus become inevitable for economic growth. This however does not come without development challenge. Many countries embarking on institutional reforms were able to achieve only partial outcomes whereas some reform programs pushed the economy into unstable conditions. The success of economic institutional reforms would be limited without adequate efforts to establish a solid foundation for good governance.

Keywords: Governance, institution, market economy, reforms.