

Thực trạng đổi mới hệ thống chính sách kinh tế với việc hình thành thể chế kinh tế Nhà nước Việt Nam

PGS.TS Nguyễn Viết Lâm

Đại học Kinh tế Quốc dân

Cùng với hệ thống luật pháp, hệ thống chính sách kinh tế là bộ phận quan trọng hợp thành Thể chế kinh tế của Nhà nước. Trong suốt thời kỳ đổi mới vừa qua, hệ thống chính sách kinh tế của nhà nước liên tục được xây dựng, hoàn thiện, góp phần tạo nên một khung khổ pháp lý hướng đạo, điều hành nền kinh tế theo các mục tiêu đã định. Bên cạnh những mặt tiến bộ, tích cực với những tác động hiệu quả tới nền kinh tế, hệ thống chính sách kinh tế của Nhà nước vẫn còn bộc lộ nhiều yếu kém, thiếu sót với những ảnh hưởng tiêu cực. Bài viết dưới đây là sự tóm lược thực trạng từ cả hai phía của hệ thống chính sách này, đồng thời bước đầu cũng đưa ra những phân tích về nguyên nhân của tình hình nhằm tiến tới đề xuất các giải pháp hoàn thiện chúng, góp phần tạo ra một Thể chế kinh tế thích hợp hơn trong điều kiện mới của Việt Nam.

1. Những mặt tích cực, tiến bộ.

- Nhà nước đã nỗ lực xây dựng và ban hành một số lượng lớn các chính sách bao quát nhiều lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế để đáp ứng yêu cầu đổi mới kinh tế của đất nước.

Trước yêu cầu đổi mới kinh tế của đất nước mà trực tiếp là yêu cầu của việc phát huy vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước đối với nền kinh tế; yêu cầu hình thành một bộ phận quan trọng của thể chế kinh tế của Nhà nước, nhu cầu xây dựng và ban hành một hệ thống chính sách kinh tế được đặt ra hết sức cấp thiết. Nhu cầu này đặt lên vai Nhà nước một khối lượng công việc khổng lồ và phức tạp. Trên thực tế, trong suốt thời kỳ đổi mới vừa qua, Nhà nước Việt Nam đã hết sức nỗ lực để xây dựng và ban hành hệ thống chính sách này.

Xét về mặt cơ cấu, Nhà nước đã cơ bản thiết lập được những chính sách kinh tế vĩ mô chủ yếu, quan trọng trong điều kiện mới của nền kinh tế: điều kiện xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam. Những chính sách đó là: chính sách phát triển thành phần và cơ cấu kinh tế, chính sách tài

khoá, chính sách tiền tệ; chính sách đất đai, chính sách thương mại, chính sách tỷ giá, chính sách thu nhập.

Xét về số lượng và chủng loại văn bản chính sách, các chính sách đã được ban hành ở cả 4 cấp độ khác nhau là: Thủ tướng Chính phủ, Bộ và ngang Bộ, Liên Bộ và Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố. Ở mỗi loại cấp độ quản lý nêu trên, hệ thống chính sách cũng bao gồm nhiều loại văn bản khác nhau như: thông tư, chỉ thị, quyết định, nghị quyết, văn bản điều hành và ở cấp Thủ tướng còn có văn bản Nghị định. Chỉ tính riêng số lượng văn bản chính sách do Thủ tướng Chính phủ ban hành, thì con số này trong mỗi năm đã lên tới vài chục văn bản. Có thể liệt kê số lượng văn bản do Thủ tướng ban hành qua một số năm như sau: năm 2001-55, năm 2002- 76, năm 2003-86, năm 2004- 84, năm 2005-68, năm 2006- 57, năm 2007-43 ("Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật Chính phủ". egov.gov.vn)

- Có sự đột phá trong chính sách phát triển thành phần kinh tế

Ngay sau khi tuyên bố tiến hành công cuộc đổi mới, Nhà nước đã đưa ra chủ trương và chính sách phát triển kinh tế nhiều thành phần, nhiều hình

thức sở hữu. So với thời kỳ kế hoạch hoá tập trung thì chủ trương, chính sách này có tính chất đột phá, công khai thừa nhận, tạo điều kiện, khuyến khích phát triển nhiều thành phần kinh tế mà trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung bị bác bỏ, đặt ra ngoài vòng pháp luật. Chủ trương và chính sách này được thể hiện ở một số điểm sau:

+ Thừa nhận về mặt pháp lý và đặt chế độ sở hữu tư nhân là một trong ba chế độ sở hữu chủ yếu của nền kinh tế.

+ Cơ cấu lại nền kinh tế với nhiều thành phần kinh tế cùng nhau phát triển, bình đẳng trước pháp luật, đó là: kinh tế Nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản Nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Theo đó, thực hiện sắp xếp và đổi mới doanh nghiệp Nhà nước, xoá bỏ hợp tác xã kiểu cũ, xây dựng hợp tác xã kiểu mới, khuyến khích phát triển kinh tế gia đình, tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân dưới nhiều hình thức (cá thể, tiểu chủ, doanh nghiệp, công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần...), tạo điều kiện thu hút tư bản nước ngoài đầu tư vào Việt Nam.

+ Thu hẹp dần danh mục các ngành nghề pháp luật cấm hoặc hạn chế kinh doanh tư

nhân, kinh doanh của người nước ngoài. Đến nay, mọi thành phần kinh tế đều đã kinh doanh trong các ngành nông nghiệp, công nghiệp, thương mại và nhiều ngành dịch vụ.

- Chính sách thương mại có sự thay đổi căn bản theo hướng thương mại ngày càng được tự do hơn

Sự đổi mới của chính sách thương mại của Nhà nước được thể hiện trong cả 3 lĩnh vực là thương mại nội địa, xuất nhập khẩu và hội nhập kinh tế-thương mại quốc tế.

+ Đối với thương mại trong nước: vào giai đoạn 1991-1995, chúng ta đã từng bước hình thành và mở rộng đồng bộ thị trường, mở rộng giao lưu hàng hoá trong nước, xoá bỏ sự chia cắt của thị trường. Giá cả hàng hoá được vận dụng theo cơ chế thị trường, chấm dứt chế độ nhiều giá đối với hàng hoá tại thị trường trong nước. Đến giai đoạn 1996-2000 quyền kinh doanh thương mại lại được mở rộng hơn, ban hành điều lệ mẫu hợp tác xã thương mại, nghị định về chính sách khuyến khích phát triển hợp tác xã nên phát huy sức mạnh của các thành phần kinh tế để phát triển thương mại. Chính sách mặt hàng cũng có nhiều thay đổi, đã ban hành nghị định "về hàng hoá cấm lưu thông, dịch vụ thương mại cấm thực hiện, hàng hoá dịch vụ thương mại hạn chế kinh doanh và kinh doanh có điều kiện, bãi bỏ giấy phép kinh doanh dịch vụ giám định hàng hoá, giấy phép hoạt động khuyến mại, hội chợ triển lãm, quảng cáo". Từ năm 2001 đến nay, chính sách thương mại tiếp tục được đổi mới theo hướng tự do hoá thương mại với những nội dung cụ thể như: khuyến khích và tạo điều kiện phát triển kinh tế tư nhân trong tất cả các lĩnh vực ngành nghề mà pháp luật không cấm, khuyến khích tiêu thụ nông sản hàng hoá thông qua các hợp đồng.

+ Đối với xuất và nhập khẩu: sau năm 1991, quyền kinh doanh xuất nhập khẩu được mở rộng, theo đó mọi thành

phần kinh tế được tham gia hoạt động xuất nhập khẩu và sản xuất hàng xuất khẩu, những doanh nghiệp có vốn trên 200 ngàn USD được xuất nhập khẩu trực tiếp. Hàng hoá được tự do xuất, nhập khẩu và chịu sự điều tiết bằng thuế theo Luật thuế xuất nhập khẩu. Các hoạt động như gia công cho thương nhân nước ngoài, thuê gia công, bán hàng tại nước ngoài, hoạt động đại lý bán hàng cho thương nhân nước ngoài... được quy định khá rõ ràng. Từ năm 2001 đến nay, các chính sách đối với xuất và nhập khẩu tiếp tục được bổ sung, hoàn thiện theo hướng ngày càng tự do hoá.

+ Đối với hội nhập kinh tế quốc tế: Từ năm 2001 chúng ta đã chủ trương chủ động hội nhập kinh tế quốc tế nhằm mở rộng thị trường, tranh thủ thêm vốn, công nghệ, kiến thức quản lý kinh tế để đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá theo định hướng XHCN...

- Chính sách đất đai được thay đổi theo hướng hình thành và phát triển thị trường quyền sử dụng đất.

So với các chính sách khác, chính sách bất động sản nói chung và chính sách đất đai của Nhà nước nói riêng chậm được đổi mới hơn. Sở dĩ như vậy là vì câu chuyện đất đai là hàng hoá hay không phải hàng hoá là một vấn đề cần được cân nhắc thận trọng.

Trước năm 1993, đất đai được khẳng định không phải là hàng hoá, do vậy Nhà nước cấm mua bán đất dưới mọi hình thức. Sau khi ban hành Luật đất đai năm 1993 thay thế cho Luật đất đai năm 1987, Nhà nước công nhận quyền của người (cả cá nhân và tổ chức) sử dụng đất được chuyển đổi, chuyển nhượng, cho thuê lại, thế chấp, thừa kế, góp vốn bằng giá trị quyền sử dụng đất. Từ đó, thị trường quyền sử dụng đất dần dần hình thành, phát triển, kéo theo việc giải phóng thị trường nhà ở khỏi những bế tắc do việc cấm mua bán đất gây ra.

Bên cạnh sự tiến triển về thị trường quyền sử dụng đất thì tiến trình của công cuộc đổi mới cũng đã xuất hiện một số nhân tố về thị trường đất đai sau khi Nhà nước tiến hành sửa đổi bổ sung Luật đất đai vào năm 1998 và năm 2002. Theo luật này, Nhà nước không chỉ thực hiện việc giao đất không thu tiền sử dụng đất mà còn thực hiện việc giao đất có thu tiền sử dụng đất (đối với một số đối tượng), đồng thời Nhà nước còn thực hiện cả việc cho thuê đất. Thị trường quyền sử dụng đất và những nhân tố về thị trường đất đai do chính sách của Nhà nước đem lại đã tạo ra những bước phát triển quan trọng của thị trường nhà đất và rộng hơn là thị trường bất động sản.

- Chính sách tài khoá được đổi mới theo xu hướng xoá bỏ dần bao cấp của Nhà nước, hình thành và phát triển thị trường vốn.

Sự đổi mới nêu trên của chính sách tài khoá được thể hiện chủ yếu qua công cụ thuế và sự chi tiêu của Chính phủ.

+ Đối với chính sách thuế: Kể từ khi nước ta chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, chính sách thu quốc doanh và chính sách thuế nông nghiệp đã trở nên không còn thích hợp. Thay vào đó, năm 1990 và năm 1991 Nhà nước đã ban hành Luật thuế lợi tức, Luật thuế doanh thu, Luật thuế xuất khẩu, Luật thuế nhập khẩu, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt. Những luật thuế này đã được áp dụng bình đẳng đối với mọi thành phần kinh tế. Năm 1997 và 1998, Nhà nước tiếp tục thực hiện việc cải cách hệ thống thuế, trong đó ban hành Luật thuế giá trị gia tăng thay cho Luật thuế doanh thu, đồng thời sửa đổi bổ sung Luật thuế xuất khẩu, Luật thuế tiêu thụ đặc biệt. Đợt cải cách này đã tạo một bước ngoặt lớn trong việc thực hiện điều tiết của Nhà nước đối với nền kinh tế chuyển đổi. Những cải cách trong chính sách thuế không chỉ làm công khai, minh bạch hoá các khoản thuế thu từ các

tổ chức, cá nhân trong xã hội mà còn đảm bảo cho ngân sách Nhà nước có các nguồn thu ổn định, đảm bảo thu nhập từ thuế chiếm tỷ trọng cao trong tổng thu ngân sách Nhà nước. Những cải cách trong chính sách thuế còn thể hiện ở việc đơn giản hoá các thủ tục nộp thuế, giảm bớt các mức thuế đồng thời tạo điều kiện để kiểm tra, kiểm soát chặt chẽ nhằm chống thất thu, gian lận trong khâu nộp thuế.

+ Đối với sự chi tiêu của Chính phủ: Cơ thể nổi, trong những năm đổi mới, tính chất ngân sách Nhà nước ở nước ta đã chuyển từ một ngân sách sản xuất sang ngân sách của một nền kinh tế thị trường, thực hiện thu chi chủ yếu từ thuế và chi tiêu phục vụ cho dịch vụ công. Nếu như những năm trước đổi mới, phần thu từ thuế chiếm tỷ trọng nhỏ trong thu ngân sách Nhà nước, thì trong những năm đổi mới, phần thu từ thuế chiếm khoảng 80% tổng thu của ngân sách Nhà nước. Đồng thời những năm trước đổi mới, khoảng 70% chi NSNN là cho sản xuất, 30% chi thường xuyên, thì trong những năm đổi mới, tỷ lệ này ngược lại là 30% và 70%. Như vậy, tính chất NSNN của nước ta đã có sự thay đổi đáng kể, thể hiện sự phù hợp với xu hướng thu chi NSNN của nền kinh tế thị trường.

- Chính sách tiền tệ được đổi mới căn bản bằng cách giảm thiểu sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước, tăng cường sử dụng các công cụ chính sách tiền tệ để tác động vào thị trường tiền tệ.

Một số biểu hiện chủ yếu của sự đổi mới chính sách tiền tệ nêu trên là:

+ Hệ thống ngân hàng đã được đổi mới một bước: chuyển từ hệ thống ngân hàng một cấp thành hệ thống ngân hàng 2 cấp, tách chức năng quản lý của ngân hàng Trung ương với chức năng kinh doanh của ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính phi ngân hàng khác, hình thành hệ thống các tổ chức tín dụng với sự tham gia của các

thành phần kinh tế.

+ Từ năm 1991, ngân hàng Nhà nước bắt đầu xây dựng và thực thi chính sách tiền tệ với mục tiêu chủ yếu là ổn định giá trị đồng tiền quốc gia. Chính sách tiền tệ được điều hành linh hoạt, góp phần kiểm soát lạm phát, hỗ trợ tích cực cho quá trình tăng trưởng và chuyển dịch cơ cấu kinh tế.

+ Tốc độ tăng tổng phương tiện thanh toán được điều chỉnh kịp thời phù hợp với sự biến động của giá cả và tăng trưởng kinh tế. Lãi suất tiếp tục được tự do hoá. Ngân hàng Nhà nước thực hiện điều chỉnh linh hoạt cơ chế lãi suất cơ bản đối với đồng Việt Nam, lãi suất tái chiết khấu và lãi suất tái cấp vốn cho phù hợp thực tiễn. Điều này đã tạo điều kiện cho các ngân hàng chủ động điều chỉnh lãi suất huy động và cho vay phù hợp với các biến động về lãi suất trên thị trường quốc tế và những diễn biến về tài chính trong nước.

+ Cơ chế hạn ngạch tín dụng cũng cơ bản được xoá bỏ. Thị trường mở đã bước đầu hoạt động từ năm 2000 cùng với sự ra đời của thị trường chứng khoán tại Việt Nam. Chính sách tỷ giá hối đoái cũng được sử dụng theo hướng thị trường hơn. Ngân hàng Nhà nước đã thực hiện điều chỉnh tỷ giá sát với quan hệ cung- cầu ngoại tệ thông qua thị trường ngoại tệ liên ngân hàng, qua hoạt động của quỹ dự trữ ngoại hối và vàng quốc gia, quỹ bình ổn thị trường ngoại hối.

- Đổi mới căn bản trong chính sách thu nhập là tập trung vào việc xoá đói giảm nghèo, trên cơ sở thừa nhận sức lao động là hàng hoá.

Bên cạnh chính sách đất đai, chính sách thu nhập của Nhà nước với tư cách là một trong những chính sách kinh tế vĩ mô cũng thuộc diện chậm được đổi mới. Vấn đề này cũng có một nguyên nhân sâu xa là ở nước ta, chỉ gần đây sức lao động mới được thừa nhận là hàng hoá và theo đó thị trường sức lao động cũng mới được

ghi nhận trong các văn bản pháp quy. Mặc dù vậy chính sách thu nhập cũng đã hàm chứa những nội dung tích cực:

+ Những tài sản và nguồn thu hợp pháp của tổ chức, công dân được Nhà nước bảo hộ, không bị quốc hữu hoá; trong trường hợp thật cần thiết vì lý do quốc phòng, an ninh và lợi ích quốc gia, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản cá nhân, tổ chức theo giá thị trường.

+ Nhà nước đã thực hiện giao đất, giao rừng cho hộ nông dân sử dụng ổn định lâu dài và không phải trả tiền sử dụng đất. Bên cạnh đó, Nhà nước còn thực hiện một số chủ trương khác như: cho vay lãi suất thấp để người nghèo có vốn tạo công ăn việc làm, tài trợ trực tiếp cho những xã khó khăn để làm các công trình phục vụ đời sống và sản xuất, mở rộng các chương trình giao thông thuận lợi, trồng rừng để trực tiếp tạo công ăn việc làm cho hàng triệu lao động nông nghiệp.

+ Đối với tiền lương, Nhà nước chỉ quy định mức lương tối thiểu trong xã hội, theo đó các chủ sử dụng lao động không được trả lương thấp hơn mức lương tối thiểu này. Mức lương tối thiểu cũng thường xuyên được thay đổi trước sự biến động của thị trường và chỉ số giá sinh hoạt trong từng thời kỳ.

Như vậy có thể thấy rằng, kể từ khi tiến hành công cuộc đổi mới đến nay, cùng với hệ thống văn bản pháp luật liên quan trực tiếp đến phát triển kinh tế và khuyến khích kinh doanh, hệ thống chính sách kinh tế của Nhà nước cũng đã nỗ lực và khẩn trương được xây dựng và ban hành. Hệ thống chính sách kinh tế của Nhà nước trong thời kỳ đổi mới đã có hàng loạt những cải cách: (1) Số lượng, cơ cấu và chủng loại các văn bản chính sách ngày càng nhiều hơn, phạm vi bao quát rộng hơn các phương diện khác nhau của nền kinh tế. (2) Nội dung của các chính sách kinh tế đã dần dần trở nên phù hợp hơn với cơ chế thị trường, đáp ứng

được những đòi hỏi cơ bản của công cuộc cải cách kinh tế (3) Khuôn khổ của những chính sách mới đã cho phép thực hiện những bước đầu tiên trong quá trình chuyển đổi hành vi của Nhà nước từ việc can thiệp trực tiếp sang tác động gián tiếp vào hoạt động kinh tế (4) Công tác soạn thảo, thẩm định và ban hành các chính sách đã bước đầu đi vào nề nếp (5) Hoạt động kiểm tra, rà soát văn bản chính sách được triển khai trên diện rộng (6) Hoạt động thông tin, phổ biến chính sách đã có chuyển biến tích cực hơn so với trước đây, đáp ứng tốt hơn nhu cầu đa dạng về thông tin chính sách góp phần nâng cao ý thức chấp hành chính sách của người dân. Hệ thống chính sách kinh tế này cùng với hệ thống pháp luật đã tạo nên hệ thống văn bản pháp quy, tạo nên những khuôn khổ pháp lý-bộ phận quan trọng nhất của thể chế kinh tế của Nhà nước Việt Nam. Nhìn chung, khuôn khổ pháp lý này đã được cải cách theo hướng ngày càng tôn trọng hơn các quy luật khách quan của nền kinh tế thị trường, có tính đến mục tiêu định hướng XHCN và ngày càng hài hoà hơn với các quy định và chuẩn mực quốc tế. Với khuôn khổ pháp lý như vậy, hay nói rộng ra là với thể chế kinh tế như vậy, chúng ta đã thu được những thành tựu đáng kể trong công cuộc đổi mới vừa qua: (1) Nền kinh tế nước ta tiếp tục đạt được tốc độ tăng trưởng nhanh (2) Quy mô kim ngạch xuất khẩu tăng trưởng nhanh chóng, tốc độ tăng trưởng kim ngạch xuất nhập khẩu giai đoạn 1986-2005 của Việt Nam thuộc loại cao nhất thế giới (3) Đầu tư trực tiếp nước ngoài vào Việt Nam không ngừng gia tăng cả về vốn đăng ký, vốn thực hiện và số dự án trong suốt thời kỳ 1988- 2005 (4) Cho đến trước thời điểm 2008, Việt Nam đã duy trì được cân đối kinh tế vĩ mô ở mức cần thiết, giảm thâm hụt ngân sách, duy trì lạm phát thấp, giữ lãi suất, tỷ giá hối đoái gần với mức hợp lý về kinh tế (5) Nhiều chỉ số xã hội

được cải thiện: tỷ lệ đói nghèo giảm mạnh, tỷ lệ đi học (đặc biệt là tiểu học) đạt được ở mức cao, tuổi thọ tăng cao...

Bên cạnh những đổi mới tích cực, tiến bộ, góp phần tạo nên những thành tựu đáng kể về kinh tế- xã hội như vậy, hệ thống chính sách kinh tế của Nhà nước vẫn còn tồn tại nhiều khiếm khuyết. Điều đó cũng đồng nghĩa với việc Thể chế kinh tế của Nhà nước ở Việt Nam vẫn chưa được hoàn thiện.

2. Những mặt thiếu sót yếu kém.

- Hệ thống chính sách kinh tế vẫn còn thiếu, chưa nhất quán và chậm được triển khai

+ Sự thiếu hụt lớn nhất của hệ thống chính sách kinh tế là thiếu nhiều văn bản quy định ở hình thức dưới luật hoặc văn bản hướng dẫn thi hành các văn bản pháp luật. Điển hình là Luật và chính sách về thuế thu nhập, thuế tiền lương, thuế đầu cơ, thuế chống bán phá giá, về bất động sản, kế hoạch, kiểm toán...

+ Sự thiếu nhất quán của hệ thống chính sách được thể hiện ngay trong phạm vi một văn bản và giữa các văn bản với nhau.

+ Sự chậm trễ ban hành văn bản chính sách cũng mang tính chất phổ biến. Sự chậm trễ ở đây có nghĩa là cuộc sống cần có quy định của Nhà nước để điều chỉnh kịp thời các hành vi kinh doanh, để tạo ra những hành lang pháp lý cần thiết cho sự phát triển kinh tế-xã hội đúng hướng, đúng quỹ đạo... nhưng văn bản chính sách lại chưa có ngay. Điều này đôi khi gây ra các hiệu quả nghiêm trọng. Một ví dụ điển hình là việc chậm ban hành luật và chính sách bảo vệ môi trường đã là một trong những nguyên nhân gây nên tình trạng xả thải vô tội vạ của công ty Vedan gây bức xúc trong dư luận xã hội trong thời gian gần đây.

- Nhiều văn bản chính sách thiếu tính thuyết phục, còn có những khe hở, lỗ hổng, tương đố mà vẫn thiếu.

Dưới đây là một số bằng chứng về tình trạng yếu kém này:

+ Trong 13 nội dung (Điều 17 của Nghị định số 46/2005/NĐ-CP ngày 6/4/2005 của Chính phủ về tổ chức và hoạt động của Thanh tra xã hội) không có một nội dung nào nói về thanh tra việc xây dựng có phép hay không có phép, thanh tra việc xây dựng có đúng phép hay không.

+ Trong Thông tư liên tịch số 18/2005/TTLT-BXD-TTCTP ngày 4/11/2005 của Bộ Xây dựng- Thanh tra Chính phủ hướng dẫn một số nội dung về TTXD không bám sát vào Nghị định 46/NĐ-CP để hướng dẫn cụ thể mà lại đi theo hướng bổ sung quy định. Về hệ thống tổ chức TTXD mới chủ trọng ở cấp Trung ương và cấp tỉnh, trong khi đó ở cấp quận (huyện) phường (xã) lại quy định rất sơ sài tạo ra nhiều lỗ hổng. Đối với việc xây dựng nhà ở của dân, việc thanh tra như thế nào gần như không quy định tại văn bản này. (Xuân Nguyên- Song Hà, Kinh tế và Đô thị).

- Việc triển khai thực hiện chính sách hầu như còn ít được quan tâm, hoặc chưa được quan tâm tương xứng với việc làm ra các chính sách.

Có thể liệt kê một số biểu hiện chủ yếu của sự yếu kém này như sau:

+ Các ngành, các bộ, các tổ chức có liên quan không kịp thời cụ thể hoá các chính sách thành quy trình, quy phạm, tiêu chí tiêu chuẩn sát thực tế, phù hợp với điều kiện chung hoặc đặc thù, vùng miền.

+ Không chú ý đầu tư đến việc thông tin, thông báo, hướng dẫn rõ ràng, cụ thể đầy đủ nội dung chính sách, chế độ, cách thức thực hiện, trách nhiệm của từng ngành, từng cấp. Chính vì vậy, có khá nhiều các văn bản được xây dựng ra với mục đích hết sức tốt đẹp, với nhiều kỳ vọng sẽ đóng góp được nhiều cho doanh nghiệp hoặc cho người dân nhưng doanh nghiệp/

người dân lại không hề biết đến và khai thác sử dụng. Nhà nước cho rằng đã có nhiều ưu đãi nhưng doanh nghiệp và người dân không thấy. Chính sách đã ban hành từ trên nhưng ở dưới coi như không biết. Và kết cục khó tránh khỏi doanh nghiệp/ người dân mất lòng tin vào Nhà nước, không quan tâm tới các chính sách mới ban hành.

+ Thiếu hình thức kiểm tra thích hợp để có cơ sở đánh giá việc triển khai chính sách đặc biệt là tiến độ, phạm vi... Mặt khác, không xác định rõ trách nhiệm cá nhân trong quy trình, quy phạm thực hiện chính sách để khắc phục thái độ vô cảm, thiếu trách nhiệm của một phận bộ cán bộ, công chức.

- Nhiều văn bản chính sách không có tính khả thi hoặc chậm đi vào cuộc sống.

Chính một loạt những thiếu sót nêu trên là "thủ phạm" tạo nên những mặt yếu kém này của hệ thống chính sách. Dưới đây là một số ví dụ minh hoạ điển hình:

+ Mới đây, ngày 30/9/2008, Bộ Y tế đã ký Quyết định số 33/2008/QĐ-BYT về việc ban hành tiêu chuẩn sức khỏe của người điều khiển phương tiện giao thông cơ giới đường bộ. Tuy nhiên, do những quy định về tiêu chuẩn còn có nhiều tranh cãi, hơn thế nữa, theo ý kiến của Cục Kiểm tra văn bản quy phạm pháp luật- Bộ Tư pháp thì Bộ Y tế ban hành Quyết định trên là không đúng thẩm quyền, bởi vậy, quy định tiêu chuẩn lái xe gây nhiều tranh cãi vừa ban hành này ngay lập tức bị huỷ bỏ.

+ Do biến động của khí hậu toàn cầu, những năm qua mà đặc biệt là năm nay, thiên tai, dịch bệnh xảy ra trầm trọng, liên tục trên diện rộng. Đầu năm đợt rét đậm, rét hại kéo dài ở phía Bắc, làm cho hàng chục nghìn gia súc trâu bò bị chết, ảnh hưởng nghiêm trọng đến sản xuất, đời sống nông dân vùng trung du, miền núi. Để giúp nhân dân nhanh

chóng khắc phục sản xuất, vượt qua khó khăn, Chính phủ đã ban hành chính sách hỗ trợ nông dân có trâu bò bị chết với mức hàng triệu đồng/con. Nhưng nhiều nơi, sau ba bốn tháng nông dân vẫn chưa nhận được tiền trợ cấp này.

- Văn bản chính sách thiếu ổn định, luôn phải sửa đổi bổ sung và hiệu lực thi hành luôn phải điều chỉnh.

Đặc tính yếu kém này của chính sách cũng được coi là hệ quả của nhiều yếu kém đã nêu ở trên. Ngoài ra, còn có một nguyên nhân khác là những nhà hoạch định chính sách đã chưa tính đến một cách đầy đủ toàn bộ những hệ lụy, những tác động dây chuyền, đặc biệt là những tác động tiêu cực kèm theo của chính sách và chưa có phương án thích hợp để xử lý các vấn đề này. Chúng ta hoàn toàn không có khó khăn gì trong việc liệt kê những chính sách có đặc tính như vậy:

+ Ngày 19/01/2008, UBND thành phố Hà Nội chính thức tuyên bố là ngày đầu tiên quy định cấm bán hàng rong bắt đầu có hiệu lực. Tuy nhiên, do nội dung của quy định còn nhiều vấn đề chưa ổn (chưa quy hoạch điểm bán còn được phép kinh doanh, chưa có phương án giải quyết công ăn việc làm cho những người bán hàng rong tại những tuyến phố bị cấm, chưa phân định lộ trình cụ thể), bởi vậy quy định này đã phải dừng lại để tiếp tục xem xét điều chỉnh và thời gian thi hành phải hoãn lại đến tháng 7/2008.

+ Cuối năm 2007, Chính phủ ban hành Nghị quyết số 32/2007/NQ-CP. Theo Nghị quyết này, từ ngày 01/01/2008 sẽ đình chỉ lưu hành xe tự chế 3, 4 bánh do thương binh và người khuyết tật điều khiển. Song, do chưa quy định rõ và chưa chuẩn bị được phương tiện thay thế, chưa có phương án chuyển đổi nghề để giúp cho thương binh, người khuyết tật có việc làm ổn định cuộc sống... nên ngày 31/12/2007, Bộ Giao thông Vận tải đã phải có công điện gửi các địa

phương cho phép lùi thời điểm cấm các loại xe nêu trên đến tháng 6/2008.

- Tư tưởng bao cấp trong một số chính sách, đặc biệt là bao cấp đối với doanh nghiệp Nhà nước đã lại quay trở lại với mức độ và phạm vi rộng lớn.

Theo nhận định của ông Đào Xuân Sâm- Nguyên thành viên Ban Nghiên cứu của Thủ tướng thì trong hơn 10 năm đổi mới vừa qua, song song với một khu vực tư doanh đổi mới và tăng trưởng thành công, "khu vực kinh tế Nhà nước trên thực tế đã trở lại cơ chế cũ "tập trung quan liêu, bao cấp" - có khác chăng là trong nền kinh tế thị trường "bao cấp hiện vật" chuyển thành "bao cấp" tài chính (Vietnamnet.com.vn 25/8/2006). Bên cạnh doanh nghiệp Nhà nước, các ngành y tế, văn hoá, giáo dục, bảo hiểm... về cơ bản vẫn nằm trong quỹ đạo của các ngành sự nghiệp, trong cơ chế kế hoạch hoá tập trung trước đây, việc chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường với tính chất của ngành dịch vụ tỏ ra quá chậm chạp.

Chúng ta có thể nhận thấy, tư tưởng bao cấp được thể hiện rõ nét qua một số chính sách sau:

+ Trong chính sách đất đai, Chính phủ đã quá ưu đãi các doanh nghiệp Nhà nước trong việc cấp diện tích đất, cấp mặt bằng sản xuất kinh doanh mà không phải trả tiền hoặc phải trả tiền với giá cả thấp hơn nhiều so với giá thị trường hiện hành.

+ Trong chính sách tài khoá (chỉ ngân sách Nhà nước) Chính phủ đã dành sự đầu tư quá nhiều cho các doanh nghiệp Nhà nước, đặc biệt là cho các tập đoàn kinh tế lớn, thậm chí đã đầu tư vào một số chương trình phát triển kinh tế tốn kém và không có hiệu quả. Nhiều khoản chi trực tiếp có tính chất bao cấp từ ngân sách Nhà nước đã tăng lên nhanh như: chi phí bù lỗ, chi bù lãi suất, bù tỷ giá, trợ cấp xuất khẩu, chi trợ cấp vốn bổ sung... Chính sách đầu

tư công còn nhiều yếu điểm, tỷ lệ đầu tư công còn quá lớn và không có hiệu quả. Cũng trong chính sách tài khoá, hệ thống các chính sách và pháp luật về thuế chưa hoàn chỉnh, chưa bao quát hết các nguồn thu, chính sách miễn giảm thuế được áp dụng trên diện quá rộng.

+ Trong chính sách tiền tệ, Chính phủ đã thực hiện việc cấp tín dụng dễ dãi, cấp tín dụng ưu đãi cho nhiều doanh nghiệp Nhà nước và đặc biệt là cho các tập đoàn kinh tế Nhà nước.

Tình trạng bao cấp tràn lan như trên là miếng đất màu mỡ cho nạn tham nhũng lộng hành trong khu vực Nhà nước. Hiệu quả đầu tư trong khu vực kinh tế Nhà nước thấp. Lĩnh vực y tế, giáo dục và đào tạo phát sinh nhiều yếu kém: số lượng dịch vụ không đáp ứng yêu cầu, chất lượng dịch vụ thấp và nhiều tiêu cực phát sinh. Chính sách đầu tư tràn lan, đặc biệt là đầu tư công không có hiệu quả, đầu tư quá nhiều vào khu vực đất đai, bất động sản tạo nên "bong bóng" bất động sản, tất cả những cái đó đều là nguyên nhân đẩy nền kinh tế nước ta vào tình trạng lạm phát trầm trọng và thậm chí là cả tình trạng suy thoái từ đầu năm 2008.

- Tình trạng phân biệt đối xử, tình trạng bảo hộ vẫn đang còn tồn tại trong một số chính sách.

Sự phân biệt đối xử ở đây được thể hiện rõ nhất giữa khu vực kinh tế Nhà nước và khu vực kinh tế tư nhân, còn sự bảo hộ được thể hiện rõ nhất là đối với các doanh nghiệp trong nước.

+ Đối với chính sách đất đai, chính sách tín dụng và chính sách đầu tư; trong khi các doanh nghiệp Nhà nước được bao cấp, được hưởng nhiều ưu đãi thì các doanh nghiệp tư nhân lại phải chịu rất nhiều thiệt thòi. Các doanh nghiệp tư nhân không chỉ ít được thụ hưởng các lợi ích từ phía Nhà nước mà còn phải chịu nhiều sự phiền hà rắc rối từ phía các cơ quan công quyền: (1) Các

doanh nghiệp tư nhân gặp rất nhiều khó khăn khi phải tiếp cận các cơ quan chức năng của Nhà nước để giải quyết vấn đề đất đai, mặt bằng sản xuất kinh doanh, thủ tục được sử dụng đất đai, thủ tục vay vốn, thủ tục thành lập doanh nghiệp, khắc dấu, đăng ký mã thuế... (2) Nhiều chính sách về thuế, hải quan đã được Chính phủ, Bộ Tài chính hứa hẹn giải quyết trong các cuộc tiếp xúc, đối thoại với các doanh nghiệp nhưng vẫn chưa trở thành hiện thực. (3) Trong khi các tập đoàn kinh tế của Nhà nước được thành lập, được hưởng nhiều ưu ái thì các tập đoàn kinh tế tư nhân vẫn chưa được thừa nhận về mặt pháp lý, sự có mặt của tập đoàn kinh tế tư nhân ở nước ta vẫn chỉ mang tính chất chủ trương, các chính sách đối với tập đoàn kinh tế tư nhân hầu như vẫn chưa có gì.

+ Tình trạng bảo hộ các doanh nghiệp sản xuất trong nước cũng được thể hiện trong nhiều chính sách, song sự bảo hộ rõ rệt nhất là bảo hộ thông qua chính sách thuế và chính sách giá. Chẳng hạn, theo báo cáo của Tổng Cục Thống kê tháng 9/2003, trong khi giá quốc tế là 100% thì giá của một loạt mặt hàng tương ứng của Việt Nam là: Xi măng- 115%; giấy in, giấy viết- 127%; phân urê- 131%; Xút- 163%; phôi thép- 125%; đường (mía)- 140%. Trong biểu thuế suất về thuế tiêu thụ đặc biệt mà Bộ Tài chính trình Chính phủ tháng 5/2008, thuế tiêu thụ đặc biệt của ô tô nhập khẩu tăng từ 50% lên 83%. Tình trạng bảo hộ như vậy đã làm giảm thấp khả năng cạnh tranh của các doanh nghiệp sản xuất ô tô trong nước, tác động tiêu cực đến thị trường mặt hàng này, đặc biệt là tạo khó khăn nhất định cho lộ trình hội nhập giá mà Việt Nam đang hướng tới. Mặt khác, điều đó cũng cho thấy rằng, hệ thống chính sách kinh tế của Việt Nam vẫn chưa phù hợp với lộ trình và cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO.

- Chính sách tiền tệ vẫn chưa quán triệt đầy đủ các

nguyên tắc của thị trường

Mặc dù đã có một số tiến bộ như đã nêu ở trong mục 1, song trên thực tế, chính sách tiền tệ trong định hướng tới thị trường vẫn còn bộc lộ nhiều thiếu sót:

+ Chính sách giảm tốc độ tăng trưởng tín dụng, đồng thời áp đặt trần lãi suất huy động nhằm kiềm chế lạm phát gần đây của Chính phủ đã dẫn tới thiếu hụt thanh khoản và do vậy, làm rối loạn hoạt động bình thường của hệ thống tài chính.

+ Một số quy định của ngân hàng Nhà nước về quản lý điều hành còn can thiệp sâu vào hoạt động của ngân hàng thương mại và các tổ chức tín dụng theo kiểu hành chính, trực tiếp.

+ Ngân hàng Nhà nước hiện nay chưa thực sự độc lập trong việc hoạch định và điều hành chính sách tiền tệ. So với yêu cầu của một ngân hàng Trung ương hiện đại thì thực trạng hiện nay của ngân hàng Nhà nước Việt Nam còn có khoảng cách khá xa. Việc điều hành công cụ chính sách tiền tệ và nghiệp vụ ngân hàng Trung ương còn thiếu nhạy bén và linh hoạt, chậm điều chỉnh theo tín hiệu thị trường. Tất cả những thiếu sót như vậy lại là một nguyên nhân nữa góp phần tạo nên tình trạng bùng phát lạm phát ở Việt Nam trong thời gian gần đây.

- Chế độ tiền lương bất hợp lý của cán bộ công chức Nhà nước và tình trạng không kiểm soát được thu nhập của người lao động nói chung là một thiếu sót căn bản của chính sách thu nhập

Hiện nay ở nước ta, tiền lương của cán bộ công chức Nhà nước chỉ là phần nhỏ trong thu nhập của người lao động. Theo kết quả nghiên cứu của đề tài độc lập cấp Nhà nước: "Xác định tiền lương tối thiểu trên cơ sở điều tra nhu cầu mức sống dân cư làm căn cứ cải cách tiền lương ở Việt Nam giai đoạn 2001- 2005" của Trường Đại học Kinh tế quốc dân thì trong

tổng số thu nhập của công chức hành chính tiền lương chỉ chiếm 17,34%; tiền thưởng và phụ cấp khác chiếm 7,8% còn lại 74,86% là khoản thu nhập khác. Phần thu nhập khác ngoài lương của công chức, Nhà nước hoàn toàn không kiểm soát được. Một chính sách phân phối thu nhập như vậy đã bộc lộ nhiều tiêu cực: (1) Tiền lương thấp nên người lao động không thể toàn tâm toàn ý đối với công việc mà họ đang đảm nhận. (2) Tiền lương trong bộ máy công quyền thấp tạo ra mặt bằng giả tạo về tiền lương tối thiểu hiện nay của toàn xã hội, làm ảnh hưởng lây đến thu nhập của các tầng lớp khác trong xã hội. (3) Nhà nước không nắm được thu nhập thực sự của người lao động do đó, không có cơ sở để đánh thuế thu nhập cá nhân. Hậu quả là Nhà nước không thể điều tiết được thu nhập của từng tầng lớp dân cư. Đây là một nguyên nhân làm cho khoảng cách thu nhập của các tầng lớp dân cư bị dân ra, sự phân hoá giàu nghèo ngày càng trở nên sâu sắc, kéo theo những bất bình đẳng về xã hội.

Những phân tích bên trên cho thấy, hệ thống chính sách kinh tế của Việt Nam từ khi đổi mới cho đến nay vẫn còn tồn tại nhiều khiếm khuyết: (1) Mặc dù Nhà nước đã cố gắng hết mức, các cơ quan làm chính sách hầu như đã quá tải nhưng số lượng và cơ cấu, tiến độ ban hành chính sách vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu (2) Nội dung chính sách vẫn chưa hoàn toàn khoa học, chưa hoàn toàn xuất phát từ thực tế cuộc sống (3) Nội dung chính sách chưa hoàn toàn quán triệt các nguyên tắc, các yêu cầu khách quan của thị trường (4) Chính sách vẫn chưa phù hợp với lộ trình và cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO (5) Việc điều hành chính sách và việc đưa chính sách vào cuộc sống cũng còn nhiều hạn chế, do đó chính sách ít mang tính khả thi. Bởi vậy, có thể nói rằng, chúng ta vẫn chưa có một hệ thống chính sách thật đúng, thật tốt

và thật hoàn chỉnh. Do đó, cũng có thể nói rằng, thể chế kinh tế của Nhà nước, mà hệ thống chính sách kinh tế là một bộ phận hợp thành vẫn chưa hoàn thiện. Chính sự chưa hoàn thiện này trở thành một trong những nguyên nhân quan trọng ảnh hưởng tiêu cực đến bức tranh kinh tế xã hội của Việt Nam trong thời gian gần đây với một số chỉ báo là: (1) Sự tăng trưởng của nền kinh tế chưa vững chắc. (2) Đầu tư nước ngoài chậm lại và cơ cấu đầu tư chưa hợp lý. (3) Năng lực cạnh tranh của Việt Nam bị giảm sút trên trường quốc tế. (4) Lạm phát tăng cao và nền kinh tế có nguy cơ rơi vào tình trạng suy thoái. (5) Tình trạng nhập siêu và thâm hụt cán cân thương mại. (6) Sự phân hoá giàu nghèo, sự bất bình đẳng trong xã hội tăng cao, môi trường bị xam hại nghiêm trọng... Từ đó, có thể đi đến kết luận rằng, hệ thống chính sách và theo đó là Thể chế kinh tế của Nhà nước ở Việt Nam vẫn phải tiếp tục được đổi mới. Tuy nhiên, để có đầy đủ căn cứ và điều kiện cho việc đổi mới và đổi mới thành công, khắc phục được những khiếm khuyết của hệ thống chính sách, góp phần tạo nên một Thể chế kinh tế thích hợp trong điều kiện của Việt Nam, chúng ta cần đi sâu tìm hiểu nguyên nhân của những mặt yếu kém đã được chỉ ra.

3. Nguyên nhân của những mặt thiếu sót, yếu kém

Có rất nhiều nguyên nhân gây nên tình trạng thiếu sót, yếu kém của hệ thống chính sách kinh tế của Việt Nam. Song có thể gói gọn chúng vào 2 nhóm: (1) Những nguyên nhân thuộc về nhận thức tư duy và (2) Những nguyên nhân thuộc về cách thức làm chính sách. Dưới đây là một số nguyên nhân chủ yếu thuộc về 2 nhóm đó:

- **Tư duy về một nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của chúng ta vẫn chưa rõ ràng.**

Có thể xem đây là nguyên nhân có tính chất cội nguồn

chi phối toàn diện đến những yếu kém rất cơ bản của cả hệ thống chính sách kinh tế như: tính chưa thuyết phục, chưa phù hợp với các nguyên tắc thị trường, chưa khoa học và chưa phù hợp với thông lệ quốc tế, chưa phù hợp với lộ trình cam kết quốc tế của Việt Nam và rốt cuộc là chưa mang lại hiệu quả cao. Trên thực tế, chúng ta vẫn chưa tìm ra một mô hình kinh tế rõ ràng thích hợp trong điều kiện Việt Nam. Mô hình kinh tế mà chúng ta đang theo đuổi dường như là một mô hình kinh tế lưỡng thể giữa kinh tế thị trường đích thực với kinh tế chỉ huy, tập trung quan liêu bao cấp đã từng tồn tại trước đây ở Việt Nam. Trong mô hình kinh tế này, khu vực kinh tế Nhà nước mặc dù kém hiệu quả nhưng được ưu đãi về nhiều mặt, ngược lại khu vực kinh tế ngoài quốc doanh phát triển năng động và hiệu quả hơn thì vẫn đang bị phân biệt đối xử. Một tư duy như vậy đã in dấu nên nhiều phương diện, nhiều bộ phận của hệ thống chính sách kinh tế và làm cho hệ thống này chưa thực sự hoàn thiện.

- **Trong quá trình hoạch định chính sách, ít có sự tham gia của các đối tượng chịu sự tác động của những chính sách này.**

Trong nền kinh tế thị trường, đặc biệt trong nền kinh tế thị trường cạnh tranh, một nguyên tắc cơ bản chi phối toàn diện các hoạt động kinh tế và kinh doanh là yếu tố nhu cầu giữ vị trí quyết định. Theo nguyên tắc này, người tiêu dùng và khả năng đáp ứng nhu cầu của người tin dụng giữ vị trí quyết định, xác định người thắng kẻ thua trong các cuộc cạnh tranh mở rộng hay thu hẹp thị trường.

Trong quá trình hoạch định chính sách kinh tế của Nhà nước, đối tượng thụ hưởng chính sách, đối tượng chịu sự tác động của chính sách chính là các doanh nghiệp hoặc người dân. Họ chính là những người phải thực thi các chính sách do Nhà nước đề ra hay nói cách khác họ cũng là một

dạng "người tiêu dùng". Với nguyên tắc trên, một chính sách đúng và tốt phải là chính sách đáp ứng được yêu cầu của đối tượng thụ hưởng chính sách. Muốn vậy, thông thường trong quá trình làm chính sách, các doanh nghiệp hoặc người dân phải được tham gia, hay nói cách khác những nhà hoạch định chính sách phải tích cực tham khảo ý kiến và nắm bắt chính xác nhu cầu, khả năng, nguyện vọng của họ. Trên thực tế ở Việt Nam, điều này đã không xảy ra hoặc ít được quan tâm. Ở Việt Nam, ban hành các chính sách được xây dựng với sự tham dự hết sức hạn chế của các doanh nghiệp hoặc người dân. Giữa cơ quan soạn thảo chính sách với doanh nghiệp/ người dân không có sự đối thoại. Doanh nghiệp/ người dân chỉ được phép có ý kiến sau khi chính sách có vấn đề phát sinh. Chính sách được xây dựng trên cơ sở các phân tích và mục tiêu không thực tế, mang tính chủ quan, xuất phát từ một chiều từ ý chí của người làm chính sách, mang nặng tính chủ quan, thậm chí còn có cả ý nghĩa ban phát.

- Những chính sách kinh tế vĩ mô có quá nhiều cơ quan tham gia xây dựng, nhưng những cơ quan này không có sự phối hợp chặt chẽ với nhau và không có cơ quan nào chịu trách nhiệm chính

+ Bằng chứng thứ nhất là nếu muốn xử lý vấn đề môi trường có liên quan đến ô tô, người ta phải gặp đại diện của hàng loạt Bộ/ cơ quan như Bộ Công Thương, Bộ Giao thông Vận tải, Bộ Tài nguyên Môi trường và Biển, Bộ Khoa học- Công nghệ, lực lượng cảnh sát giao thông, lực lượng cảnh sát môi trường... nhưng không một cơ quan nào chịu trách nhiệm chủ đạo trong việc này.

+ Bằng chứng thứ hai là sự phối hợp thiếu chặt chẽ, thiếu hiệu quả giữa ba Bộ/ cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm chính trong hoạch định chính sách vĩ mô là Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch- Đầu tư và Ngân hàng Nhà nước. Theo báo cáo

của Chương trình Châu á Đại học Harvard- Chương trình Fulbright Việt Nam thì: (1) Bộ Kế hoạch- Đầu tư tuân thủ làm công việc tập hợp các kế hoạch đầu tư mà không chủ ý một cách thích đáng tới tình hình vĩ mô chung của nền kinh tế. (2) Đối với Bộ Tài chính, mối bận tâm lớn nhất là huy động và phân bổ cho các dự án đã được phê duyệt và chỉ kiểm soát được một phần các khoản chi thường xuyên. Tuy nhiên, có rất nhiều các khoản chi xuất hiện dưới dạng đầu tư; đồng thời tỷ lệ chi ngoài ngân sách hiện đang rất cao. Có thể nói bộ này chưa kiểm soát tốt chính sách ngân sách. (3) Về phía Ngân hàng Nhà nước, cơ quan này không được phép quyết định lượng cung tiền và cung ứng tín dụng như "thiên chức" vốn có của các ngân hàng Trung ương trên thế giới mà chỉ có thể sử dụng một số ít các công cụ không thực sự hữu hiệu khi phải đối diện với nguy cơ lạm phát.

Rõ ràng là chính sách tiền tệ và ngân sách phải được phối hợp nhịp nhàng và đồng bộ với nhau. Chính sách thắt chặt tiền tệ sẽ không phát huy tác dụng nếu ngân sách tiếp tục được nới rộng. Bên cạnh việc giảm đầu tư công, Chính phủ vẫn phải ưu tiên các dự án có mức sinh lời cao thay vì các dự án thuần túy phục vụ mục tiêu chính trị.

- Mỗi cơ quan phải làm quá nhiều chính sách và do đó chất lượng chính sách không cao.

Chỉ tính riêng năm 2008, Bộ Tài nguyên Môi trường đã ban hành 51 loại văn bản chính sách thuộc 9 lĩnh vực khác nhau là: (1) quản lý đất đai (2) đo đạc bản đồ (3) khí tượng thủy văn (4) tài nguyên nước (5) địa chất khoáng sản (6) môi trường (7) tài nguyên (8) công nghệ thông tin và (9) các lĩnh vực khác. Cũng chỉ trong vòng 3 tháng (3, 4, 5) năm 2008 Bộ Lao động Thương binh và Xã hội đã ban hành trên 50 loại văn bản dưới dạng Quyết định, Thông tư hướng dẫn, Thông tư liên tịch... Các

Bộ/ ngành còn lại cũng có tình hình tương tự.

Trong khi số lượng các văn bản chính sách phải ban hành rất nhiều nhưng mỗi văn bản lại chỉ có vài người tham gia, thời gian để làm mỗi văn bản quá ngắn, quá trình làm văn bản thiếu thông tin, thiếu sự đầu tư về tài chính và những điều kiện cần thiết, bởi vậy chất lượng văn bản không cao là điều dễ hiểu.

- Năng lực của những cơ quan làm chính sách và của người làm chính sách còn hạn chế.

Điều này có một nguyên nhân sâu xa là mặc dù đất nước đã chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, song Bộ máy Nhà nước thì hầu như vẫn không thay đổi. Theo Giáo sư Kenichi Ohno, Viện Nghiên cứu Kinh tế Nhật Bản, Diễn đàn Phát triển Việt Nam thì: "Sau 20 năm đổi mới, Chính phủ Việt Nam không thay đổi mấy về mặt cơ học. Năng lực vẫn như cũ với những con người cũ tiếp tục làm việc, do đó tiến trình thay đổi chậm hơn các nước"■.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội. NXB Sự thật. Hà Nội. 1991.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI, VII, VII.XI và X. NXB Sự thật Hà Nội.
3. Báo cáo kinh tế Việt Nam từ 2000 đến 2008.
4. GS.TSKH Lương Xuân Quý(Chủ biên). Quản lý Nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. NXB Lý luận Chính trị. Hà Nội. 2006.
5. Báo Lao động. 5/2008.
6. Xuân Nguyên, Song Hà. Kinh tế đô thị. 2008.
7. Báo cáo Chương trình Châu Á của Đại học Harvard-Chương trình Fulbright.
8. Trangweb.Egov.gov.vn; Onboom. com, 29/9/2005; vietnamnet. com. vn, 25/8/2006; Saigontime. com. vn, 31/8/2006.