

CÁC VẤN ĐỀ VỀ QUẢN LÝ KINH TẾ VĨ MÔ VÀ VAI TRÒ CỦA PHÁP LUẬT

■ GS.TS. LÊ HỒNG HẠNH *

1. Các phương thức quản lý kinh tế vĩ mô và giải pháp đột phá trong các văn kiện trình Đại hội Đảng lần thứ XI

Các dự thảo văn kiện trình Đại hội Đảng lần thứ XI xác định rất nhiều giải pháp về nâng cao vai trò quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước. Dưới đây là một số giải pháp mà việc thực hiện chúng, theo tôi, đòi hỏi phải tạo dựng được các khuôn khổ pháp lý phù hợp, tức là phải gắn liền với việc xây dựng và thi hành pháp luật. Đương nhiên là các giải pháp khác cũng cần tới việc xây dựng thể chế, song các giải pháp dưới đây đòi hỏi ở mức độ cao hơn:

- Bảo đảm cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế;
- Đổi mới công tác quy hoạch, kế hoạch và điều hành phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường;
- Sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội; phân phối các lợi ích ngày càng công bằng;
- Hoàn thiện chính sách và hệ thống thuế, cơ chế quản lý giá, pháp luật về cạnh tranh và kiểm soát độc quyền trong kinh doanh, bảo vệ người tiêu dùng, các chính sách về thu nhập, tiền lương, tiền công;
- Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp;
- Xây dựng chính sách tiền tệ chủ động và linh hoạt, có năng lực thúc đẩy tăng trưởng bền vững, kiểm soát lạm phát, ổn định giá trị đồng tiền; điều hành chính sách lãi suất, tỷ giá linh hoạt theo nguyên tắc thị trường;
- Kiện toàn công tác thanh tra, giám sát hoạt động tài chính, tiền tệ;
- Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty; đẩy mạnh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở

hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối; phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp;

- Khuyến khích phát triển các loại hình doanh nghiệp, các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh với sở hữu hỗn hợp, nhất là các doanh nghiệp cổ phần;
- Tạo lập đồng bộ và vận hành thông suốt các loại thị trường hàng hoá, dịch vụ theo hướng tự do hoá thương mại và đầu tư, thị trường tài chính, thị trường chứng khoán, thị trường lao động, thị trường khoa học và công nghệ;
- Phát triển lành mạnh thị trường bất động sản, bổ sung hoàn chỉnh luật pháp, chính sách về đất đai, tạo điều kiện thuận lợi để chuyển hoá đất đai thành nguồn lực quan trọng và có hiệu quả cho sự phát triển, bảo đảm hài hoà các lợi ích của Nhà nước, của người giao lại quyền sử dụng đất và của nhà đầu tư, khắc phục tình trạng sử dụng lãng phí và tham nhũng đất công;
- Đổi mới cơ chế quản lý tài nguyên và bảo vệ môi trường, đưa nội dung bảo vệ môi trường vào chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, vùng, vào các chương trình, dự án;
- Thực hiện nghiêm ngặt lộ trình xử lý các cơ sở gây ô nhiễm môi trường, xây dựng chế tài đủ mạnh để ngăn ngừa, xử lý các hành vi vi phạm; quản lý, khai thác có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên, bảo đảm môi trường và cân bằng sinh thái.

Các đột phá chiến lược trong quản lý kinh tế vĩ mô

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đề ra 3 giải pháp đột phá cho việc thực hiện Chiến lược bao gồm:

- (1) Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính.
- (2) Phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới toàn

diện nền giáo dục quốc dân.

(3) Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn.

Trong 3 giải pháp đột phá chiến lược đó, có giải pháp rất tổng quát liên quan đến quản lý kinh tế vĩ mô và xác định ở một mức độ nhất định sự cần thiết phải hoàn thiện thể chế. Đó là giải pháp *“Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính”*.

Tuy nhiên, có thể nhận thấy những đột phá chiến lược nêu trên, kể cả giải pháp về hoàn thiện thể chế thị trường đều không nhằm đến những định hướng và giải pháp cụ thể nhằm hoàn thiện hệ thống pháp luật. Đây là bất cập lớn. Có thể khẳng định, cả ba giải pháp đột phá này để thực hiện những nhiệm vụ nêu trên trong quản lý kinh tế vĩ mô không thể thực hiện được nếu không dựa trên những nền tảng thể chế phù hợp, tức là không dựa trên một hệ thống pháp luật phù hợp. Tư duy của những người soạn thảo Dự thảo các văn kiện trình Đại hội Đảng lần thứ XI nhìn nhận pháp luật như là thành tố bên ngoài hệ thống kinh tế - xã hội, coi pháp luật là công cụ để quản lý nhiều hơn là công cụ tổ chức và xây dựng các mối quan hệ kinh tế. Cách tiếp cận này chưa thực sự phù hợp với yêu cầu xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và chưa thấy hết được vai trò xã hội, vai trò xây dựng của pháp luật. Những phân tích dưới đây về cách tiếp cận vai trò của pháp luật trong các dự thảo văn kiện trình Đại hội Đảng thể hiện rõ điều này.

2. Cách tiếp cận về vai trò của pháp luật trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội

Trong Dự thảo Chiến lược có 4 lần nhắc đến hệ thống pháp luật, trong Cương lĩnh 1991 (bổ sung và phát triển) 9 lần đề cập pháp luật, Dự thảo Báo cáo chính trị 5 lần đề cập đến hệ thống pháp luật. Tuy nhiên, cách tiếp cận pháp luật chỉ dừng lại ở những yêu cầu chung như “theo định của pháp luật”, “phù hợp với pháp luật” hoặc “tuân thủ pháp luật”.

Dự thảo Chiến lược đã nhấn mạnh những sự bất cập của hệ thống pháp luật như là một trong những nguyên nhân của những yếu kém trong phát triển kinh tế - xã hội của đất nước giai đoạn 2000 - 2010. Việc hoàn thiện hệ thống pháp luật

sau đó được Chiến lược đề cập như là giải pháp tăng cường nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước, đảm bảo thực hiện thắng lợi Chiến lược, giải pháp đảm bảo xử lý đúng đắn mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường. Tuy có những khẳng định khá chính thức về vai trò của hệ thống pháp luật, song Chiến lược lại thiếu các giải pháp đột phá nhằm nâng cao vai trò của pháp luật với tư cách là công cụ thực hiện Chiến lược, xử lý các mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, đảm bảo để những định hướng phát triển kinh tế xã hội được triển khai thực hiện trên nền tảng của các qui định pháp luật. Nếu không xác định được các biện pháp hoặc nguyên tắc chủ đạo cho việc xử lý quan hệ giữa Nhà nước và thị trường, thì những sự nhấn mạnh như trên trong Chiến lược vẫn khó mang lại những thay đổi cơ bản cho hệ thống pháp luật và cho việc phát huy vai trò của nó đối với sự phát triển kinh tế - xã hội.

Tương tự, Dự thảo Báo cáo chính trị 5 lần đề cập hệ thống pháp luật với sự khẳng định là tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật như là một khẩu hiệu xuyên suốt trong một số lĩnh vực mà Dự thảo báo cáo đề cập. Ví dụ, Dự thảo nêu: *“Tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật về dạy nghề”* (trang 21); *“tiếp tục hoàn thiện hệ thống pháp luật để điều hành có hiệu quả nền kinh tế”* (trang 27); *“tiếp tục hoàn thiện pháp luật về bảo vệ môi trường”*.

Nghiên cứu kỹ các giải pháp phát triển kinh tế vĩ mô và những vấn đề liên quan đến hệ thống pháp luật được thể hiện trong các văn kiện trình Đại hội Đảng lần thứ XI, có thể nhận thấy một số điểm bất cập sau đây cần được khắc phục.

Thứ nhất, các giải pháp về kinh tế vĩ mô được xác định trong các dự thảo văn kiện đều rất cơ bản và có ý nghĩa lớn đối với sự phát triển kinh tế - xã hội nếu như triển khai được trên thực tế. Một trong những điều kiện tiên quyết cho việc thực hiện các giải pháp đó là nền tảng thể chế. Những tranh luận xung quanh vụ việc Vinashin, dự án bê-xít Tân Rai mà Quốc hội thảo luận trong kỳ họp vừa qua cho thấy vai trò quan trọng của hệ thống pháp luật. Trong các dự thảo văn kiện, vai trò hệ thống pháp luật được nhấn mạnh một cách chung chung, song thiếu các định hướng cụ thể. Cách tiếp cận như thế không có gì mới so với các văn kiện trước đây của Đảng về phát triển kinh tế - xã hội. Đáng tiếc là nhiều

giải pháp, định hướng rất cụ thể, đúng đắn của Nghị quyết số 48-NQ/TW, Nghị quyết 49-NQ/TW không được tái khẳng định trong các dự thảo, không được các dự thảo viện dẫn. Cả Chiến lược lẫn Báo cáo chính trị không khẳng định sự cần thiết phải tiếp tục thực hiện các Nghị quyết này.

Thứ hai, như đề cập ở trên, các dự thảo văn kiện chưa coi việc hoàn thiện hệ thống pháp luật là một điểm đột phá, chưa coi việc hoàn thiện hệ thống pháp luật là yếu tố bên trong của quá trình phát triển kinh tế - xã hội và tiếp cận nó với tư cách là một định hướng phát triển kinh tế - xã hội. Các dự thảo văn kiện thiếu các định hướng cụ thể cho việc hoàn thiện hệ thống pháp luật nói chung và các chế định pháp luật hướng đến các việc triển khai các giải pháp kinh tế vĩ mô. Những quan điểm chung về hoàn thiện pháp luật được các dự thảo văn kiện nêu trong một vài lĩnh vực, nhưng nhiều lĩnh vực khác lại không được nêu. Tình trạng này của các dự thảo văn kiện làm cho vai trò của hệ thống pháp luật đối với sự phát triển kinh tế - xã hội bị mờ nhạt, bị đẩy ra đằng sau những giải pháp kỹ thuật và chính sách.

Thứ ba, các dự thảo văn kiện chưa thấy hết một trong những trở ngại cho sự phát triển của đất nước chính là sự bất cập của hệ thống pháp luật, nhất là trong lĩnh vực quản lý tài nguyên, tài sản quốc gia. Thiếu những thể chế phù hợp, hiệu quả trong việc giám sát việc quản lý sử dụng tài nguyên quốc gia, tài sản nhà nước, tình trạng tham nhũng sẽ không thể bị đẩy lùi. Tham nhũng quá dễ, chiếm đoạt tài sản quốc gia quá dễ và hầu như không có sự trừng phạt thích đáng chính là dung môi cho gia tăng tham nhũng. Các giải pháp quản lý kinh tế vĩ mô trong văn dự thảo văn kiện đang thiếu những định hướng và giải pháp pháp luật đảm bảo loại bỏ được cản trở của sự phát triển kinh tế - xã hội. Đọc các dự thảo văn kiện, khó có thể có một sự gắn kết giữa thượng tầng kiến trúc là pháp luật với hạ tầng là các quan hệ kinh tế trong một mối liên hệ biện chứng. Tại sao nhiều tác động tiêu cực đối với nền kinh tế diễn ra do vấn đề sở hữu, song các dự thảo văn kiện không có những định hướng, giải pháp cụ thể cho việc hoàn thiện pháp luật về sở hữu.

3. Một vài đề xuất

Trên cơ sở những lập luận trên, tôi xin đề xuất bổ sung và trong Dự thảo Chiến lược và Báo cáo chính trị trình Đại

hội Đảng lần thứ XI một số điểm cụ thể liên quan đến các giải pháp quản lý kinh tế vĩ mô:

Thứ nhất, cần điều chỉnh các vấn đề về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước bằng một luật cụ thể để thay cho những văn bản dưới luật được ban hành một cách chắp vá, tình huống và nhằm để giải quyết nhiều vấn đề tiến độ cổ phần hóa hơn là để xử lý thấu đáo vấn đề tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Luật này nếu được xây dựng cần hướng nội dung chính vào việc xác định được những giải pháp pháp lý để đảm bảo tài sản của Nhà nước tại các doanh nghiệp bị rơi vào túi của cán bộ nhà nước, các đại gia thông qua việc xác định giá trị tài sản của doanh nghiệp cổ phần hóa, phân phát hành cổ phần theo một cách thức thiếu dân chủ và phi thị trường.

Thứ hai, bổ sung vào pháp luật doanh nghiệp hiện hành, nhất là Luật Doanh nghiệp năm 2005 những quy định về mua bán quyền kiểm soát doanh nghiệp, hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp nhằm tạo nền tảng cho việc hình thành các tập đoàn, các công ty vốn một cách tự nhiên theo qui luật thị trường. Việc thành lập các tập đoàn kinh tế lớn của Nhà nước cũng cần phải cân nhắc dựa trên các qui luật thị trường, chứ không bằng các quyết định hành chính dựa theo ý muốn chủ quan của các nhà lãnh đạo. Nhiều quan điểm cho rằng, Chính phủ cần thành lập các tập đoàn để tạo ra những “quả đấm thép”, tăng qui mô và năng lực cạnh tranh. Thực tiễn cho thấy, nền kinh tế chúng ta kể từ khi xuất hiện các tổng công ty, tập đoàn thì chưa có tổng công ty hay tập đoàn nào có thể đánh gục được các tập đoàn, công ty nước ngoài. Các công ty, tập đoàn cũng chẳng có năng lực cạnh tranh thực sự tốt và sở dĩ tồn tại được là nhờ độc quyền hoặc những sự ưu đãi của Nhà nước. Những “quả đấm thép” khó có thể hình thành từ những quyết định hành chính nhập một vài doanh nghiệp lại thành tập đoàn.

Thứ ba, cần sửa đổi pháp luật tổ chức và hoạt động của Chính phủ và thể chế hóa việc từ bỏ chế độ chủ quản đồng thời hướng chức năng, nhiệm vụ của Thủ tướng, Chính phủ, của các Bộ sang quản lý vĩ mô về chính sách, thể chế và thanh tra kiểm tra việc thi hành pháp luật và thực hiện chính sách. Chế độ chủ quản là một cản trở cho sự phát triển kinh tế công, là một trong những tàn tích của cơ chế kế hoạch

(Xem tiếp trang 27)

chân những người có phẩm chất, năng lực, trình độ. Vì vậy, tại điểm 3 Mục XI về “Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức trong sạch, có năng lực đáp ứng yêu cầu trong tình hình mới” của Dự thảo Báo cáo chính trị trình Đại hội Đảng XI, đề nghị bổ sung cụm từ **“Thu hút, trọng dụng những người có đức, có tài”** sau cụm từ **“Có cơ chế loại bỏ, bãi miễn những người không hoàn thành nhiệm vụ, vi phạm kỷ luật, mất uy tín với nhân dân”**.

2.2. Nhân tài không phải là sản phẩm tự phát, mà phải được phát hiện và bồi dưỡng công phu. Nhiều tài năng có thể mai một nếu không được phát hiện và sử dụng đúng chỗ, đúng lúc. Do vậy, cần xây dựng chính sách phát hiện, thu hút, đãi ngộ nhân tài đồng bộ, hợp lý và thực hiện theo một quy trình thống nhất, liên hoàn gồm nhiều giai đoạn, nhiều khâu: Phát hiện, tuyển chọn, đánh giá để sàng lọc, bố trí, sử dụng, trong đó sử dụng vừa là mục tiêu, vừa là động lực của quy trình phát triển tài năng. Tuyển được nhân tài đã khó, nhưng việc giữ chân nhân tài còn khó hơn rất nhiều lần trong bối cảnh cạnh tranh nhân lực gay gắt từ khu vực ngoài nhà nước vốn rất năng động và nhiều cơ hội.

Trên cơ sở những phân tích nêu trên, tại Điểm 6 Mục XII về “Đổi mới công tác cán bộ, coi trọng

công tác bảo vệ chính trị nội bộ”, đề nghị sửa đổi đoạn **“Xây dựng và thực hiện nghiêm các cơ chế, chính sách phát hiện, tuyển chọn, đào tạo, bồi dưỡng cán bộ; trọng dụng những người có đức, có tài”** thành **“Xây dựng và thực hiện nghiêm cơ chế, chính sách phát hiện, tuyển chọn, đánh giá, đào tạo, bồi dưỡng, trọng dụng và trọng đãi những người có đức, có tài”** và bổ sung cụm từ **“Thực hiện chính sách bổ nhiệm một số chức danh cán bộ lãnh đạo thông qua thi tuyển cạnh tranh”** trước cụm từ **“Không bổ nhiệm cán bộ không đủ đức, đủ tài, cơ hội chủ nghĩa”**.

“Hiền tài là nguyên khí quốc gia. Nguyên khí thịnh thì thế nước hùng mạnh, rồi lên cao, nguyên khí suy thì thế nước yếu, rồi thấp xuống”. Chính vì vậy, việc thu hút nhân tài vào làm việc trong khu vực nhà nước và khắc phục hiện tượng “chảy máu chất xám” đang diễn ra hiện nay trong khu vực này, thì việc nâng cao nhận thức, trách nhiệm của các cấp, các ngành và việc xây dựng, thực thi nghiêm cơ chế, chính sách thu hút, tuyển chọn, trọng dụng và trọng đãi người có tài là rất cấp thiết và cần được nghiên cứu, khẳng định một cách đầy đủ và tương xứng trong các dự thảo văn kiện trình Đại hội Đảng XI □

Các vấn đề về quản lý kinh tế vĩ mô...

(Tiếp theo trang 18)

tập trung còn lưu lại và ngày càng trở nên lạc hậu.

Thứ tư, cần nhất thể hóa việc quản lý tài nguyên quốc gia là đất đai, tài nguyên khoáng sản, rừng tự nhiên, nguồn nước trong một văn bản pháp luật. Văn bản này qui định chặt chẽ qui trình phân cấp quản lý các nguồn tài nguyên. Theo tôi, cần chấm dứt việc phân cấp cho chính quyền địa phương cấp phép khai thác khoáng sản, chuyển đổi đất nông nghiệp và cấp đất nông nghiệp để xây dựng các dự án kinh doanh bất động sản, dự án khu công nghiệp, sân golf. Việc chạy dự án cũng từ các cơ chế này mà ra. Cần có cơ chế minh bạch trong việc cấp phép khai thác khoáng sản,

cấp hoặc cho thuê đất thực hiện dự án và cơ chế kiểm soát hiệu quả từ phía Quốc hội đối với Chính phủ khi triển khai các dự án có giá trị lớn, có ảnh hưởng đối với lợi ích quốc gia căn cứ vào tính chất của nó chứ không đơn thuần căn cứ vào giá trị dự án.

Thứ năm, Cần bổ sung vào Luật Ngân sách, Luật Kiểm toán Nhà nước các qui định cho phép các cơ quan có thẩm quyền giám sát thi hành pháp luật, cụ thể là Quốc hội sử dụng kiểm toán độc lập và kiểm toán quốc tế để xác định hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả các tập đoàn trực thuộc Chính phủ hay Thủ tướng □