

PHÁP LUẬT TÀI CHÍNH NGÂN HÀNG VÀ YÊU CẦU PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG Ở VIỆT NAM

Phạm Thị Giang Thu*

1. Quan điểm về phát triển bền vững

Trong xã hội hiện đại, vấn đề phát triển bền vững được đề cập tới ngày càng nhiều do chính yếu tố thiếu bền vững của kinh tế xã hội và nhu cầu con người mang lại. Phát triển bền vững không đơn thuần chỉ nói đến yếu tố môi trường, mà bền vững về kinh tế, bền vững về văn hoá, con người... đang được đặt ra và cần giải quyết tổng thể. Trong phạm vi nhận thức và mục đích bài viết, chúng tôi muốn xem xét khía cạnh cần phải đảm bảo để phát triển bền vững xét ở khía cạnh phát triển kinh tế, công bằng xã hội và bảo vệ môi trường, gắn với một bộ phận pháp luật quan trọng, đó là hệ thống pháp luật tài chính ngân hàng. Những ý kiến cá nhân của tác giả bài viết nhằm hướng tới góp phần xây dựng xã hội trong ổn định và phát triển bền vững.

1.1. Phát triển bền vững về kinh tế

Để giải quyết vấn đề phát triển bền vững trong lĩnh vực kinh tế, chúng tôi cho rằng cần thống nhất một số điểm sau:

Một là, phát triển kinh tế cần phải đặt trong yêu cầu ổn định và bền vững. Nhiệm vụ của tất cả các nước đang phát triển là vấn đề tăng trưởng kinh tế, nhanh chóng lấp đầy khoảng cách giữa các nước phát triển và đang phát triển. Bên cạnh đó, các nước đang phát triển như Việt Nam cũng có nhiều lợi thế để thu hút đầu tư, kích thích tăng trưởng, chẳng hạn như sẵn sàng chấp nhận phương án đầu tư vào các lĩnh vực có khả năng sử dụng nhiều lao động, điều kiện lao động không cao... Chính những lợi thế này đang đặt ra tính thiếu bền vững cho sự bền vững về tăng trưởng kinh tế. Vì vậy, để đảm bảo phát triển bền vững, cần phải xác định tốc độ tăng trưởng thích hợp trong ngắn hạn và dài hạn, hạn chế những

quyết định "tăng trưởng nóng". Đặt ra vấn đề này, dường như người đọc cho rằng chúng tôi đang có quan điểm bảo thủ, phản ứng với các biện pháp hỗ trợ tăng trưởng hiện nay. Tuy nhiên, nếu tạo ra sự tăng trưởng "nóng", hàng loạt vấn đề phát sinh, phải đảm bảo thực hiện hoặc phải giải quyết hậu quả từ chính sự tăng trưởng nóng đó. Để thực hiện đầu tư với mục tiêu tăng trưởng lớn, yêu cầu thiết yếu về mức độ đầu tư tài chính, nguồn tài chính luôn là áp lực đối với mọi chủ thể trong xã hội, trong đó không thể phủ nhận vai trò đầu tư từ phía Nhà nước. Vấn đề tăng trưởng nóng cũng có nghĩa nguồn vốn nhà nước đầu tư với tỷ trọng cao, có thể gây ra mất cân đối về khả năng chi trả từ các khoản vốn do Nhà nước quản lý.

Hai là, xác định phát triển kinh tế cần tính toán cơ cấu vùng, miền, cơ cấu lao động. Nhiều năm trở lại đây, trên phạm vi lãnh thổ dần hình thành các cụm kinh tế, trục kinh tế, khu vực kinh tế trọng điểm, nổi trội hơn hẳn so với các địa phương khác. Cụm Vĩnh Phúc, trục kinh tế Hà Nội, Hải Dương, Hải Phòng; cụm kinh tế 6 tỉnh phía nam... là những ví dụ cụ thể. Đặt sang bên những lợi ích mà các trục kinh tế, khu vực kinh tế trọng điểm mang lại, bản thân chúng cũng đang gây ra nhiều vấn đề rắc rối mà yêu cầu giải quyết không đơn thuần chỉ trong khoảng thời gian ngắn. Việc thu hút đầu tư và phát triển thái quá ở các khu vực kinh tế như Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh tạo ra những bất hợp lý dễ dàng nhận thấy về thay đổi mật độ dân cư, hiện tượng di dân từ khu vực nông thôn về khu vực đô thị, gây áp lực lớn cho khu vực đô thị như vấn đề về nhà ở, trường học, nước sạch, chất thải, vấn đề mật độ giao thông... Về phía các chủ thể tiến hành hoạt động kinh doanh ở các khu vực kinh tế trọng điểm cũng có nhiều vấn đề phát sinh như ô nhiễm môi trường, cạnh tranh về nhân công, chi phí hạ tầng cơ sở... Những vấn đề thực

* TS. Luật học, Đại học Luật Hà Nội.

tiền nêu trên đã và đang diễn ra, chưa xác định được điểm dừng. Quan điểm cá nhân tác giả cho rằng, đó chính là yếu tố làm mất đi sự phát triển bền vững. Vấn đề phát triển kinh tế vững, miên, cơ cấu lao động là một trong những yêu cầu cốt lõi để đời sống xã hội, trình độ dân trí, cơ hội tiếp cận văn minh và cơ hội phát triển đồng đều trên phạm vi lãnh thổ. Đây không đơn thuần là yêu cầu phát triển kinh tế, mà còn là những vấn đề về an sinh, về bình đẳng, về nhu cầu sống bình thường của con người... Phát triển xa hơn, cơ cấu vững miên, lao động còn liên quan đến yêu cầu hỗ trợ, phát triển các tộc người.

Ba là, để bảo đảm phát triển kinh tế bền vững, cần xác định cơ cấu ngành, lĩnh vực trong đó ưu tiên đến những ngành, lĩnh vực phục vụ trước hết cho đời sống dân sinh, thúc đẩy phát triển khoa học công nghệ cao. Các nước đang phát triển hiện nay có lợi thế về nguồn lao động dồi dào (nhưng chất lượng lao động không cao), thị trường bất động sản (đất đai) đang ở mức độ hấp dẫn về giá cả khi đầu tư, điều kiện thực hiện đầu tư ở mức độ thấp (thậm chí có quốc gia trong đó có Việt Nam đã có giai đoạn đường như kêu gọi đầu tư mà bỏ qua các điều kiện về môi trường). Thời kỳ 1987 đến nay, thực tế hệ thống pháp luật thuế cùng với các bộ phận pháp luật có liên quan mới chỉ dừng lại ở mức độ khuyến khích mọi nguồn lực để đầu tư mà chưa quan tâm tới những vấn đề thực tế sẽ phát sinh khi thực hiện các chương trình đầu tư kể cả trung ương và địa phương.

Bốn là, có định hướng mang tính toàn cầu về nhu cầu và khả năng cung ứng các sản phẩm tương tự. Trong thời đại hoạt động kinh tế không chỉ giới hạn trong phạm vi quốc gia, khả năng cung ứng và tiêu thụ sản phẩm dịch vụ không chỉ được xem xét ở khả năng và nhu cầu trong nước, mà còn phải tính tới nhu cầu của khu vực, của thế giới và năng lực sản xuất của các quốc gia có sức cạnh tranh đối với sản phẩm cùng loại. Điều này cũng cần phải tính toán tới những kế hoạch sản xuất kinh doanh trong tổng thể nhu cầu thị trường toàn cầu cũng như năng

lực cung cấp sản phẩm dịch vụ của các tổ chức sản xuất có "thị trường liên quan".

Năm là, xác định tăng trưởng kinh tế luôn gắn với vấn đề an sinh. Nền kinh tế xã hội của từng quốc gia nói riêng cũng như của thế giới luôn hướng tới mục tiêu phục vụ và đảm bảo nhu cầu an sinh. Những vấn đề liên quan đến đời sống tối thiểu của người lao động, vấn đề bảo hộ sức khỏe, đời sống của từng cá thể và của cộng đồng không nằm ngoài yêu cầu phát triển kinh tế. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra: nguồn vốn ở đâu và bao nhiêu là đủ cho yêu cầu an sinh xã hội. Chúng tôi hoàn toàn ủng hộ quan điểm của PGS.TS. Phạm Duy Nghĩa khi đặt vấn đề về an sinh xã hội, đó là cần phải tìm được nguồn tài chính để giải quyết vấn đề an sinh. Giải quyết những vấn đề trên, cần có phương án hỗ trợ nguồn tài chính hay hỗ trợ thông qua đầu tư tài chính vào các chủ thể trung gian.

1.2. Quan điểm về phát triển bền vững và công bằng xã hội

Yếu tố bền vững chỉ có thể có được khi vấn đề công bằng xã hội được thực hiện. Lịch sử xã hội loài người đã chứng minh nếu không giải quyết tốt quan hệ kinh tế, xã hội giữa con người với con người, giữa Nhà nước với công dân, vấn đề không chỉ dừng lại ở quan hệ kinh tế xã hội mà nó là mầm mống, là tiền đề cho các cuộc cách mạng xã hội. Yêu cầu của vấn đề công bằng xã hội phải giải quyết được những điểm sau đây:

Một là, công bằng về nghĩa vụ giữa những đối tượng có điều kiện tương đồng, bao gồm cả công bằng dọc và công bằng ngang. Công bằng ngang được hiểu là các đối tượng có điều kiện như nhau thì được xã hội ứng xử như nhau và có toàn quyền thỏa thuận về những vấn đề pháp luật không cấm trong sự thỏa thuận ngang bằng. Công bằng dọc được xem xét ở góc độ các nhóm đối tượng không có điều kiện như nhau. Vấn đề công bằng dọc đặt ra giữa các chủ thể có cùng nhóm, loại trong mối quan hệ với nhau và yêu cầu ứng xử của các chủ thể khác đối với các đối tượng cùng nhóm loại. Yêu cầu công bằng ngang thường thấy rõ ràng, dễ hiểu hơn rất nhiều so với công bằng dọc. Tuy

nhiên, việc thực hiện trong thực tế cả hai nội dung này hoàn toàn không dễ dàng.

Hai là, công bằng trong quan hệ giữa chủ thể có nghĩa vụ và chủ thể có quyền đối với loại quan hệ mang tính quản lý bằng quyền lực nhà nước. Trong xã hội công dân, vai trò của cá nhân cần được xác định đúng đắn và tôn trọng. Mặc dù quan hệ giữa Nhà nước (thông qua các cơ quan chức năng) với công dân chủ yếu thể hiện tính quyền lực nhưng điều đó không có nghĩa chủ thể quyền lực là Nhà nước có thể tự do lựa chọn cách ứng xử đối với công dân. Vấn đề này đặt ra có ý nghĩa quan trọng trong lĩnh vực tài chính ngân hàng. Sự công bằng trong "mối quan hệ bất cân xứng" này khá khó khăn, vì vậy cần phải được ghi nhận trong các văn bản pháp luật chi tiết, cụ thể, thể hiện rõ trách nhiệm và quyền hạn từng loại chủ thể tham gia quan hệ.

1.3. Quan điểm về bảo vệ môi trường

Chủ đề quan trọng và đang có tính thời sự tại các diễn đàn trong nước, quốc tế hiện nay đều liên quan đến bảo vệ môi trường, một nội dung quan trọng của phát triển bền vững mà không ai có thể phủ nhận. Vấn đề bảo vệ môi trường được xem xét ở khía cạnh kinh tế, khía cạnh văn hoá, khía cạnh con người và khía cạnh nguồn tài nguyên.

Về khía cạnh văn hoá, chúng tôi hiểu bảo vệ môi trường là bảo vệ và duy trì những nét văn hoá riêng của dân tộc và của các tộc người. Về vấn đề con người, đây là nội dung nhạy cảm và khó có thể chỉ rõ tại một nội dung nào cụ thể cho phát triển bền vững. Chẳng hạn, bản thân yêu cầu phát triển kinh tế phải gắn với mục tiêu an sinh, với cơ cấu ngành miền, cơ cấu lao động là liên quan đến văn hoá, đến con người. Đối với nguồn tài nguyên, bên cạnh sử dụng có hiệu quả, có kế hoạch, cần phải đảm bảo phát triển và tái tạo lại nguồn tài nguyên, trong đó quan tâm tới việc sử dụng nguồn tài nguyên không có khả năng tái tạo như dầu mỏ, khí đốt, than, quặng...

Thực hiện phát triển bền vững gắn với yêu cầu bảo vệ môi trường có nhiều mối liên quan đến vấn đề tài chính ngân hàng vì

chúng đều gắn với nguồn vốn, đến nguồn tài chính và hiệu quả đầu tư của tất cả các đối tượng: Nhà nước, tổ chức, công dân.

2. Thực tiễn xây dựng, thực thi pháp luật tài chính công và vấn đề đảm bảo phát triển bền vững

Bên cạnh thành tựu đạt được, hệ thống pháp luật tài chính công còn có những hạn chế nhất định. Chính những điều này làm hạn chế tính bền vững của quá trình phát triển.

Thứ nhất, việc xác định kết cấu bội chi ngân sách và yêu cầu của phát triển bền vững cần được xem xét lại và cân nhắc. Nghiên cứu kết quả hoạt động ngân sách nhà nước của Việt Nam và các quốc gia trong gần 20 năm trở lại đây, chúng tôi nhận thấy các quốc gia đều phải cân đối lại ngân sách nhà nước. Nói khác đi, các quốc gia trên thế giới đều bội chi ngân sách, kể cả các quốc gia có nền kinh tế phát triển. Tuy nhiên, vấn đề luôn đặt ra cho các nhà hoạch định chính sách là: giới hạn bội chi và mục đích sử dụng các khoản vay. Mỗi quốc gia có thể qui định giới hạn bội chi khác nhau. Ở Việt Nam, trong giai đoạn gần đây, tại các diễn đàn lớn như các buổi chất vấn của đại biểu Quốc hội đều rất quan tâm đến vấn đề này. Nếu tỷ trọng bội chi/tỷ trọng GDP vượt ngưỡng cho phép, khả năng trả nợ hoàn toàn không dễ thực hiện. Nếu không thực hiện được việc trả nợ đến hạn, yếu tố bền vững không thể đạt được.

Thứ hai, kết cấu hệ thống pháp luật thuế và từng luật thuế thiếu ổn định và chưa mang tính bao quát. Như đã phân tích, yếu tố ổn định của hệ thống pháp luật thuế luôn là mối quan tâm của các nhà đầu tư trong nước, nhà đầu tư nước ngoài, nếu hệ thống các qui định này thiếu ổn định, sẽ không làm yên lòng các nhà đầu tư. Các biện pháp khuyến khích đầu tư qua thuế không ổn định rất dễ dẫn đến tình trạng rút vốn ở tại của giới này. Thực tế hệ thống luật thuế trong thời gian qua còn thay đổi liên tục. Luật Thuế giá trị gia tăng được ban hành năm 1998, sửa đổi năm 2002, 2004, 2005 và thay thế bằng Luật Thuế giá trị gia tăng 2008 là ví dụ cụ thể. Tình trạng tương tự cũng xảy ra với các Luật Thuế tiêu thụ đặc biệt, Luật Thuế xuất khẩu, nhập khẩu - là

những Luật thuế lớn nhất, tác động nhiều nhất đến hoạt động đầu tư, sản xuất kinh doanh.

Thứ ba, chỉ tiêu công cộng còn chưa đạt hiệu quả như mong muốn, tỷ lệ thất thoát lớn, chi đầu tư xây dựng còn nhiều vấn đề cần phải sớm chỉnh sửa để chống tình trạng bòn rút nguồn vốn ngân sách. Việc triển khai thực hiện Luật Thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và Luật Phòng, chống tham nhũng đã có một số chuyển biến tích cực. Song nhìn chung, kết quả đạt được còn hạn chế. Qua công tác thanh tra, kiểm tra và kiểm toán vẫn còn tình trạng bố trí vốn đầu tư phân tán dàn trải; các dự án thực hiện quá thời gian quy định còn khá lớn (nhất là ở các địa phương đối với các dự án nhóm), nợ đọng khối lượng xây dựng cơ bản hoàn thành lớn, quản lý và sử dụng vốn đầu tư xây dựng cơ bản còn lãng phí trong việc nghiệm thu thanh, quyết toán sai chế độ quy định; việc dùng ngân sách cho vay, cho tạm ứng hoặc chi sai chế độ vẫn còn xảy ra ở nhiều nơi ... Nguyên nhân tình hình trên là do một số Bộ, ngành, địa phương chưa thực sự coi thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, phòng chống tham nhũng là nhiệm vụ trọng tâm theo đúng yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ; công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán đã được tăng cường nhưng vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu đề ra; chưa kết hợp được việc xử lý tài chính với việc thực hiện chế độ trách nhiệm đối với cán bộ, nhất là người đứng đầu; chế tài xử lý chưa nghiêm, chưa đẩy lùi được tình trạng lãng phí, thất thoát trong quản lý, sử dụng ngân sách; thực hiện công khai trong các lĩnh vực còn mang tính hình thức; hệ thống văn bản quy phạm pháp luật ở nhiều lĩnh vực chưa được đồng bộ... Bên cạnh đó, công tác triển khai thực hiện các cơ chế chính sách Nhà nước đã ban hành, thúc đẩy xã hội hóa, tăng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp thực hiện còn chậm, cũng làm hạn chế kết quả thực hành tiết kiệm, chống lãng phí.

3. Thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật tài chính ngân hàng của các chủ thể kinh doanh và vấn đề đảm bảo phát triển bền vững

Xét trên tổng thể và cả ở khía cạnh phát triển bền vững, pháp luật tài chính ngân hàng vẫn còn một số hạn chế sau đây:

Trước hết, nội dung các qui định pháp luật chưa chú trọng yếu tố bền vững trong các chỉ tiêu tăng trưởng GDP, tăng trưởng vốn, xuất hiện nhiều yếu tố tăng trưởng giả. Các chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, tài chính luôn là áp lực cho nền kinh tế, cho hệ thống các qui định pháp luật về nguồn vốn, về đầu tư, về nghĩa vụ tài chính. Nếu tỷ lệ tăng trưởng cao, nhu cầu về vốn luôn là áp lực đối với các chủ thể, làm cho chi phí kinh doanh, chi phí xã hội tăng cao do sự cạnh tranh để có vốn. Bên cạnh đó, với tỷ lệ tăng lên của nền kinh tế thì các nghĩa vụ tài chính đặt ra cũng cao lên tương ứng, tuy nhiên trong thực tế không phải lúc nào cũng đạt được điều này.

Vấn đề về cơ cấu. Bên cạnh những yếu tố ảo trong tăng trưởng, các qui định về ưu đãi đầu tư, khuyến khích việc sử dụng lao động chất lượng thấp đang tạo ra nguy cơ mất cân đối về nguồn lực, mất cân đối vùng miền, cơ cấu dân cư, di dân tự do chính từ những chính sách khuyến khích đầu tư không giống nhau giữa các địa phương. Thực tế thị trường lao động trong thời gian qua cho thấy có sự co cụm và phát triển mang tính điểm, khu vực. Xét về cục bộ, việc co cụm lao động nêu trên có thể mang lại hiệu ích trước mắt cho đơn vị sử dụng lao động nhưng về tổng thể, hiệu quả chưa đạt được và có thể tạo ra chi phí xã hội tăng thêm, yếu tố bền vững có nguy cơ bị phá vỡ.

Vấn đề môi trường. Nếu như những khuyến khích đầu tư có hạn chế về các vấn đề xã hội, thậm chí về các vấn đề tự nhiên thì chúng còn tạo ra nguy cơ môi trường bị phá vỡ do không có kế hoạch sử dụng và khai thác tài nguyên hợp lý. Nguy cơ cạn kiệt nguồn tài nguyên, đặc biệt là tài nguyên không tái tạo đang là thực tế. Hạn chế này xuất phát từ việc chính sách khuyến khích đầu tư vào lĩnh vực này; không có qui định cấm; không có chế tài đủ mạnh; không có sự tôn nghiêm của pháp luật... Có thể thẳng thắn chỉ ra việc quá lệ thuộc vào các khoản thu từ tài nguyên không tái tạo như dầu lửa,

than, các loại quặng... đã dẫn đến tình trạng cho phép khai thác bừa bãi, không giới hạn đã diễn ra trong thời gian khá dài. Tất cả thực tế nêu trên xảy ra đều xuất phát từ cơ sở pháp lý cho phép thực hiện hoạt động này.

Cuối cùng, pháp luật ngân hàng hiện hành chấp nhận nguy cơ bị thâm hụt. Vấn đề đặt ra ở chỗ, thâm hụt doanh nghiệp có thể ảnh hưởng tới các đối tượng có liên quan, chẳng hạn như các cổ đông nắm giữ cổ phiếu thiểu số. Hoạt động mua bán doanh nghiệp đã diễn ra tương đối sôi động, tuy vậy cơ sở pháp lý cho hoạt động mua bán này còn chưa đầy đủ và chưa thể hiện rõ việc bảo vệ lợi ích của các cổ đông.

4. Thực tiễn xây dựng và thực thi pháp luật tài chính ngân hàng áp dụng đối với các tổ chức, cá nhân khác và vấn đề đảm bảo phát triển bền vững

Mặc dù pháp luật đã tạo ra những thành quả lớn về đời sống kinh tế xã hội cho cá nhân, hộ gia đình và các tổ chức khác không phải là chủ thể kinh doanh những tiện ích và giá trị mới, tạo cơ sở pháp lý để các chủ thể này thực hiện những quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Tuy nhiên, hệ thống pháp luật hiện hành còn có nhiều điểm cần bàn thêm, đặc biệt xét ở khía cạnh phát triển bền vững.

Thứ nhất, vấn đề tăng trưởng kinh tế của cá nhân, hộ gia đình làm cho phân hoá xã hội ngày càng gay gắt. Dựa trên cơ sở khuyến khích đầu tư và bảo vệ người đầu tư, những cá nhân hộ gia đình có thu nhập cao ngày càng gia tăng và có tổng tài sản hoàn toàn không thua kém về thu nhập so với những người có thu nhập cao trong khu vực. Trên các phương tiện thông tin đại chúng, những thông tin về "Danh sách 100 người giàu nhất...", "Danh sách Người Việt Nam nộp thuế thu nhập cao nhất"... đã không còn là thông tin lạ và chúng thường xuyên được cập nhật. Điều này có nghĩa đời sống của dân cư, nhìn ở bề nổi ngày càng cao. Bên cạnh những người giàu nổi lên nhanh chóng, tỷ lệ người nghèo, cận nghèo là bội số so với người có thu nhập cao, chưa nói đến những người được xã hội xác định là giàu. Những cá nhân, hộ gia đình chưa thể lo nổi cuộc sống tối thiểu của mình thậm chí

không giảm đi. Như vậy, xét về vấn đề công bằng xã hội, nếu mục đích của xã hội là "kéo lại gần khoảng cách về thu nhập giữa kẻ giàu và người nghèo" thì thực tế độ giãn cách này lại lớn.

Thứ hai, vấn đề kiểm soát thu nhập chưa thực hiện được, hoàn toàn có thể đặt ra vấn đề rửa tiền (từ tham nhũng, từ thu nhập bất minh khác ở trong nước cũng như từ nước ngoài). Đây là vấn đề hiện thực ở các quốc gia có nền kinh tế chuyển đổi và thể hiện rõ ràng nhất ở nước có thị trường tài chính mới nổi như Việt Nam. Luật Phòng chống tham nhũng, Luật Doanh nghiệp, qui định về chuyển đổi doanh nghiệp, Luật Tổ chức tín dụng, Luật Chứng khoán đã được ban hành nhưng việc thực thi còn nhiều hạn chế. Những vấn đề liên quan đến kiểm soát các giao dịch chứng khoán trên thị trường tự do, các giao dịch, thanh toán chi trả bằng tiền mặt đã và còn tiếp tục diễn ra làm cơ hội kiểm soát thu nhập, kiểm soát nguồn gốc thu nhập trở nên khó khăn.

Thứ ba, xu hướng đầu tư và tâm lý đầu tư. Tăng trưởng vốn và nhu cầu vốn không tương đồng với tăng trưởng chất lượng nguồn nhân lực, chất lượng phân tích đầu tư nên xu hướng bầy đàn, xu hướng đám đông tạo ra rủi ro dây chuyền. Giai đoạn 2006-dầu 2008 cho thấy nguồn vốn đầu tư vào Việt Nam với tốc độ gia tăng rất nhanh nhưng chúng ta lại chưa có kế hoạch sử dụng nguồn vốn có hiệu quả và chưa tính tới sự ảnh hưởng đối với quá trình sử dụng vốn.

Cuối cùng, pháp luật có liên quan (chẳng hạn như Luật Báo chí) chưa phù hợp với diễn biến xã hội nên gây ra những hiệu ứng nhất định trong xã hội. Vấn đề đạo đức nghề nghiệp chưa được quan tâm đúng mức và không có chương trình giáo dục thoả đáng cho người có chức vụ, quyền hạn hoặc người có liên quan. Cho dù thành quả của báo chí cách mạng là vô cùng to lớn, tuy vậy, không thể không nói tới những mặt trái của các phương tiện thông tin đại chúng đã ảnh hưởng không nhỏ đến đời sống kinh tế. Việc các phóng viên báo chí tham gia giao dịch chứng khoán trên thị trường có tổ chức và thị

trường tự do song hành với sự hạn chế của nhà đầu tư cá thể dẫn đến tình trạng thông tin về thị trường chứng khoán, về các tổ chức phát hành bị bóp méo, nhà đầu tư thiếu hiểu biết bị lợi dụng... Đối với những người có chức vụ, quyền hạn và người có liên quan chưa thực hiện nghiêm túc chức trách của mình, dẫn đến tình trạng rò rỉ thông tin hoặc các giao dịch nội gián đã diễn ra trên thực tế trong đời sống kinh tế ở Việt Nam trong thời gian qua

5. Một số quan điểm, giải pháp cụ thể nhằm đảm bảo yếu tố phát triển bền vững trong quá trình tiếp tục xây dựng và thực thi pháp luật tài chính ngân hàng

Để nền kinh tế phát triển ổn định và bền vững, cần có kế hoạch và bước đi cụ thể. Nói khác đi, để đảm bảo yếu tố phát triển bền vững gắn với pháp luật tài chính ngân hàng, cần có cả giải pháp mang tính ngắn hạn và giải pháp dài hạn

5.1. Những giải pháp mang tính ngắn hạn

Một là, cần tính toán lại việc đánh thuế đối với mọi hoạt động khai thác tài nguyên theo hướng hạn chế hoạt động khai thác tài nguyên không có khả năng tái tạo (hoạt động khai thác có tổ chức như khai thác than, dầu, khí). Để bảo vệ nguồn tài nguyên, tránh sử dụng và lạm dụng tài nguyên, cần thay đổi cơ bản Luật Thuế tài nguyên. Tất cả các quốc gia đều thừa nhận việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên như thế nào, đó chính là câu hỏi cho yêu cầu phát triển bền vững. Việc khai thác cạn kiệt và không có qui hoạch các loại tài nguyên không chỉ dẫn đến hậu quả triệt tiêu loại tài nguyên đó mà còn trực tiếp gây ra tác động đến môi trường sống của con người. Có thể dễ dàng nhận thấy, việc khai thác tài nguyên rừng bừa bãi tại Việt Nam không chỉ dẫn đến sự biến mất của những khu rừng nguyên sinh vô cùng rộng lớn mà còn gây ra lũ quét, lở đá ngay tại địa bàn mà môi trường đã bị tàn phá. Bên cạnh hậu quả do việc khai thác triệt để tất cả các loại tài nguyên thì một vấn đề khác cũng cần được cân nhắc tính toán. Một số quốc gia mà điển hình là Hoa Kỳ cấm

khai thác một số tài nguyên quý hiếm như dầu mỏ (mặc dù Hoa Kỳ là quốc gia sử dụng dầu mỏ lớn nhất thế giới), các tài nguyên không có khả năng tái tạo khác cũng được khai thác có kế hoạch và rất thận trọng. Nguồn tài nguyên quý giá này chính là "của để dành" của thế hệ trước cho thế hệ mai sau. Chúng tôi hoàn toàn ủng hộ quan điểm này. Cố Thủ tướng Võ Văn Kiệt cũng đã cho rằng dự trữ quốc gia không phải chỉ bao gồm tiền trong tài khoản mà còn bao gồm nguồn tài nguyên, giá trị đất đai, sức mạnh của thị trường lao động. Đối với những loại tài nguyên có khả năng tái tạo hoặc trữ lượng lớn, việc khai thác một cách bừa bãi cũng chính là sự phí phạm tài sản và gây ra những hệ quả không lường. Chẳng hạn, việc khai thác vàng, măng gan, nhôm gây ra ô nhiễm môi trường trầm trọng do các hoá chất được sử dụng trong quá trình khai khoáng. Vì vậy, bên cạnh yếu tố giáo dục về con người, bên cạnh những qui định pháp luật chặt chẽ về việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên, chúng tôi nhận thấy cần sửa đổi Luật Thuế tài nguyên để đảm bảo tính bền vững cho môi trường. Có thể chỉ ra một số điểm cơ bản cần sửa đổi sau đây:

- Qui định về đối tượng tính thuế: cần phải xác định rõ tiêu chí nhận dạng tài nguyên. Việc xác định này giúp cho cơ quan có thẩm quyền nhận diện đâu là đối tượng phải nộp thuế tài nguyên và đâu là đối tượng không phải nộp thuế tài nguyên.

- Qui định lộ trình xác định nghĩa vụ thuế cho các loại tài nguyên dần nằm trong diện cấm khai thác. Tài nguyên là dầu mỏ, than đá hiện nay đã và đang được khai thác với sản lượng lớn, nguồn thu từ việc khai thác này chiếm tỷ trọng lớn trong tổng thu ngân sách nhà nước. Tuy nhiên, nguồn tài nguyên này ngày càng trở nên cạn kiệt, cần phải hạn chế khai thác. Luật Thuế tài nguyên phải thể hiện được những nội dung đó.

- Qui định về mức thuế suất: cần qui định mức thuế suất cao đối với hoạt động khai thác tài nguyên, trừ việc áp dụng đối với tài nguyên nước dùng cho nhu cầu sinh hoạt. Bên cạnh đó, cũng cần lưu ý đến việc khai

thác tài nguyên đã phải chịu một số nghĩa vụ tài chính khác như phí khai thác tài nguyên, phí và thuế môi trường, thuế giá trị gia tăng đánh trên tài nguyên khai thác...

Hai là, về vấn đề tài sản của công dân và quyền tham gia vào các bộ phận thị trường. Cần gắn quyền sử dụng đất của nông dân với quyền góp vốn bằng tài sản (như một loại vốn góp) tại các dự án kinh tế (loại trừ dự án cho an ninh quốc phòng, dự án quốc gia). Tỷ lệ xác định mức vốn góp cần được xác định theo mức vốn tương ứng thuộc sở hữu chủ mà chủ dự án đầu tư bỏ ra ban đầu. Điều này có nghĩa cần phải xem lại qui định về thu hồi đất và đền bù đất đai (với giá đất nông nghiệp), sau đó người nông dân có thể phải mua lại sản phẩm...

Chúng tôi cho rằng, vấn đề này gắn chặt với yếu tố phát triển bền vững. Thời gian qua, việc tiến hành thu hồi đất của dân để thực hiện các chương trình, dự án phát triển kinh tế, đặc biệt là dự án xây dựng các khu đô thị mới gặp rất nhiều khó khăn. Nguyên nhân sâu xa xuất phát từ chính yếu tố chênh lệch lợi ích kinh tế trong giai đoạn chuyển giao đất và chuyển đổi mục đích sử dụng đất. Người dân thấy quyền lợi của họ không tương xứng với quyền lợi mà nhà đầu tư được hưởng sau khi thực hiện chuyển đổi mục đích sử dụng đất và đầu tư hạ tầng mới, phần vốn không lớn nhưng lại thu về lợi ích lớn gấp nhiều lần mà người dân đã nhận được từ phần tiền đền bù. Chính điều này đã gây ra sự phản kháng từ công chúng. Nếu giải quyết theo đề xuất nêu trên, chúng tôi cho rằng yếu tố ổn định về mọi mặt đều giải quyết được, tức là đảm bảo tính bền vững.

Tuy vậy, đề xuất này có thể gặp phải những khó khăn trong quá trình thực hiện. Khó khăn trước hết từ phía chủ đầu tư, họ không muốn thực hiện theo phương án này. Nhà đầu tư thường muốn sử dụng đất để hình thành các loại tài sản trên đất có giá trị cao, không muốn chia sẻ lợi ích với những người đang có quyền sử dụng đất nhưng lại ở vào vị thế bất lợi trong mối quan hệ với cơ quan có thẩm quyền hay họ đã nằm trong vị trí "được" qui hoạch. Khó khăn thứ hai là từ

phía người góp vốn bằng quyền sử dụng đất: trình độ thấp, cơ hội tham gia vào hoạt động quản lý phần vốn góp của mình hầu như không có cơ sở do không đủ năng lực; nguy cơ bị thâm tóm phần vốn góp do bị hạn chế về những phân tích, đánh giá tình hình và kết quả đầu tư; thường bị chi phối bởi những lợi ích mang tính ngắn hạn...

Câu hỏi đặt ra là cần phải giải quyết những khó khăn này như thế nào? Chúng tôi cho rằng, đối với những khó khăn từ phía nông dân: xác định tỷ lệ vốn để chuyển đổi cơ cấu lao động cho nông dân; có thể xác định phần vốn góp trên cơ sở cổ phần ưu đãi không có quyền biểu quyết; xác định thời gian tối thiểu có thể chuyển nhượng vốn của người nông dân (để tránh tình trạng thâm tóm hoặc bảo vệ lợi ích của người nông dân khi họ vì chỉ quan tâm đến những lợi ích trước mắt mà chuyển nhượng phần vốn của mình);... Đối với chủ đầu tư, cần có qui định chủ đầu tư chấp nhận sự tham gia của tổ chức, cá nhân với tư cách là bên góp vốn bằng quyền sử dụng đất (một phần hay toàn bộ) vào dự án đầu tư như là một điều kiện cho phép đầu tư. Thực tế đã chứng minh khả năng áp dụng phương án này. Trong thời gian vừa qua, việc nông dân vùng Thanh Hóa góp đất với mong muốn trở thành cổ đông của Mía đường Lam Sơn, nông dân góp đất với mong muốn trở thành công nhân tại các Công ty cao su đang là những ví dụ cụ thể.

Ba là, cần quan tâm tới yếu cầu kiểm soát thu nhập và tài sản. Như đã phân tích, việc xác định tính hợp pháp của các loại tài sản, các nguồn thu nhập, trước hết là công chức, viên chức, sau đó là nguồn gốc tài sản, thu nhập của dân cư hiện nay là khó khăn. Đối với Việt Nam, trong giai đoạn hiện nay chúng ta dường như chưa lường hết được giá trị của việc xác định nguồn gốc thu nhập, tài sản, nhưng đối với các quốc gia, đặc biệt là các nước phát triển thì vấn đề này cực kỳ quan trọng. Ở Việt Nam hiện nay, chúng ta chưa có cơ sở, ý thức và chế tài đầy đủ để yêu cầu mọi đối tượng chứng minh nguồn gốc thu nhập của mình. Điều đó cũng có nghĩa những vấn đề liên quan đến tham nhũng, đến nạn rửa

tiền (trong nước và xuyên quốc gia), trốn thuế là không thể tránh khỏi. Để giải quyết vấn đề này, thiết nghĩ cần phải có qui định chặt chẽ hơn về việc chi trả thanh toán đối với những loại tài sản có giá trị lớn, phải đăng ký quyền sở hữu (hoặc quyền sử dụng nếu là đất đai) được thực hiện thông qua trung gian thanh toán. Đây được coi là điều kiện để chuyển nhượng quyền sở hữu quyền sử dụng tài sản đó. Đối với những khoản tiền thanh toán có giá trị lớn, cần có những qui định về việc xác định nguồn gốc thu nhập. Nếu thực hiện nghiêm túc những nội dung nêu trên, chúng tôi cho rằng hiệu quả của nó sẽ có tác dụng tích cực trong việc kiểm soát thu nhập, chống tham nhũng, rửa tiền.

5.2. Những giải pháp mang tính dài hạn

Trước hết, cần có quan điểm, chính sách rõ ràng gắn với yếu tố bền vững. Đây là yêu cầu mang tính dài hạn và dường như khó thực hiện nhất vì điều này liên quan đến những vấn đề tương đối "bền vững", là bộ phận của ý thức xã hội. Phát triển bền vững phải được thực hiện trên mọi phương diện mà không chỉ dừng lại ở một lĩnh vực nào, kể cả lĩnh vực tài chính ngân hàng. Điều đó có thể ảnh hưởng tới lợi ích của một nhóm người trong xã hội trong ngắn hạn, nếu không giải quyết được vấn đề này, mọi nỗ lực của các chủ thể còn lại không đạt được hiệu quả. Vì vậy, xác định một cách nhất quán toàn diện về những yếu tố cần đạt được, cần phải thực hiện để đảm bảo nền kinh tế xã hội phát triển ổn định và bền vững.

Thứ hai, cần xác định vấn đề về hệ thống pháp luật thuế tài sản. Nhiều kết quả nghiên cứu khoa học pháp lý đã chứng minh việc kiện toàn lại hệ thống pháp luật thuế tài sản ở Việt Nam là công việc cần thiết. Luật Thuế tài sản được ban hành trong thời gian tới ngoài những yêu cầu về tính thống nhất trong việc xác định nghĩa vụ tài chính đối với các loại tài sản có đăng ký, cần quan tâm đúng mức đến đối tượng nắm giữ các loại tài sản là đất đai và đối tượng nắm giữ tài sản có nguy cơ gây tổn hại đến môi trường.

Đối với chủ thể nắm giữ tài sản là đất đai, cần quan tâm đến việc sử dụng hữu ích

nguồn tài nguyên đặc biệt này, bên cạnh đó việc quan tâm, hỗ trợ cho các chủ thể nắm giữ đất đai những khả năng tạo ra thu nhập thấp (người nông dân). Thuế tài sản áp dụng đối với đất phải tính toán và điều tiết thu nhập của những đối tượng nắm giữ đất đai nhưng chưa (hoặc không) sử dụng đất trong thực tế. Tình trạng tích tụ và đầu cơ đất đai trong thời gian vừa qua có thể mang lại những khoản thu nhập không nhỏ cho giới kinh doanh bất động sản nhưng xét ở khía cạnh sử dụng nguồn tài nguyên, hoạt động này làm gia tăng nguy cơ thiếu đất và sử dụng đất kém hiệu quả. Những bài học về việc đánh thuế với thuế suất lũy tiến đối với chủ thể nắm giữ đất đai nhưng chưa sử dụng (áp dụng đối với cả cá nhân) có thể được tính toán và áp dụng tại Việt Nam. Đối với hành vi khai hoang nằm trong diện được khuyến khích theo Luật Thuế sử dụng đất nông nghiệp cần phải được loại bỏ khi ban hành Luật Thuế tài sản này.

Về đối tượng nắm giữ tài sản có nguy cơ gây tác hại cho môi trường như chủ xe ô tô, cần tính toán đến hệ quả của việc sử dụng loại tài sản gây ô nhiễm này. Mức độ và phương thức xác định cần xem xét khả năng chi trả, mức độ gây ô nhiễm và thời gian tối đa thu thuế đối với loại tài sản này (song song với việc cho phép thời hạn tối đa sử dụng tài sản).

Thứ ba, vấn đề về hệ thống pháp luật liên quan đến chi tiêu công cộng và chi phí công. Trong nhiều năm trở lại đây, nguyên tắc cân đối ngân sách nhà nước đã có sự thay đổi so với thời kỳ trước đổi mới nhưng tình trạng bội chi vẫn ngày càng gia tăng. Một trong những nguyên nhân đã chỉ ra là do yếu tố chi tiêu công cộng và chi phí công quá lớn, không hiệu quả và khả năng kiểm soát yếu. Mặc dù hệ thống kho bạc đã cố gắng thực hiện nhiệm vụ kiểm soát chi ngân sách nhưng tỷ lệ thất thoát, dàn trải, vượt định mức, không hiệu quả vẫn là vấn đề nhức nhối. Hiện tượng sử dụng xe công cho việc riêng, mua sắm tài sản vượt định mức, thất thoát đối với các khoản chi cho an sinh xã hội được đề cập đến rất nhiều trong thời gian

qua. Cần phải xác định rõ "tiền của từ ngân sách nhà nước là tiền của người dân đóng thuế; cần phải sử dụng khoản tiền đó trước hết và chủ yếu phục vụ cho lợi ích của người dân - những người nộp thuế". Tuy nhiên, vấn đề này chưa được đề cập nhiều trong giai đoạn hiện nay. Chúng tôi cho rằng cần qui định rõ ràng, cụ thể vấn đề công khai, minh bạch các khoản chi tiêu công cộng và chi phí cho bộ máy quản lý nhà nước. Đây chính là một trong những cách thức để người dân trực tiếp giám sát hoạt động chấp hành ngân sách nhà nước.

Thứ tư, vấn đề về quyền tự do kinh doanh với yêu cầu phát triển bền vững, yêu cầu của cộng đồng xã hội, của quốc gia xét ở khía cạnh pháp luật tài chính ngân hàng. Một trong những quyền cơ bản của công dân là quyền tự do kinh doanh, nhưng nếu không có định hướng đúng, quá trình thực thi quyền công dân này có thể làm tổn hại đến tính bền vững của xã hội, của nền kinh tế. Pháp luật hiện hành đã có những định hướng nhằm giải quyết vấn đề nêu trên, tuy nhiên, nếu không có những rào cản, lợi ích cá nhân có thể phá vỡ lợi ích cộng đồng.

(Tiếp theo trang 8 – Vị trí, vai trò của chính quyền...)

quyền địa phương HĐND và UBND được tổ chức ở cả ba cấp: tỉnh, huyện, xã. UBND các cấp tạo thành một hệ thống liên kết chặt chẽ với các Bộ, ngành, các cơ quan hành chính trung ương và Chính phủ tạo thành hệ thống hành chính nhà nước đặt dưới sự lãnh đạo, chỉ đạo trực tiếp của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ. Như vậy, hệ thống hành chính ở nước ta hiện nay gồm bốn cấp: trung ương, tỉnh, huyện, xã; trong 4 cấp hành chính này, cấp tỉnh, cấp huyện là cấp trung gian. Và trong 3 cấp hành chính địa phương (tỉnh, huyện, xã) cấp huyện là cấp trung gian. Việc tổ chức bộ máy hành chính địa phương thành 3 cấp trong đó có 1 cấp trung gian làm ảnh hưởng đến tính thống nhất và thông suốt trong tổ chức điều hành hoạt động của bộ máy. Thêm vào đó các cấp hành chính địa phương lại chịu sự chỉ đạo song trùng trực thuộc, vừa chịu sự chỉ đạo trực tiếp của cơ quan hành chính cấp trên, vừa phải chấp hành các nghị quyết và sự chỉ đạo kiểm tra giám sát của HĐND cùng cấp. Các nhiệm

vụ, mệnh lệnh, chỉ thị của cơ quan hành chính cấp trên giao cho cơ quan hành chính cấp dưới không triển khai ngay được phải chờ nghị quyết của HĐND cùng cấp ban hành mới có cơ sở thực hiện. Cách tổ chức bộ máy và nguyên tắc, cơ chế hoạt động của chính quyền địa phương như vậy khó có thể đảm bảo được tính thống nhất, thông suốt, hiệu lực, hiệu quả hoạt động của bộ máy hành chính nhà nước. Không tổ chức HĐND ở cấp huyện (huyện, quận) và tổ chức lại UBND ở những nơi không tổ chức HĐND thành cơ quan hành chính "để quản lý và thực hiện các nhiệm vụ theo quy định của pháp luật và phân cấp của chính quyền cấp trên"²⁹, là tình giảm một bộ phận tổ chức, một tầng nấc, trung gian của quy trình, thủ tục trong hoạt động và tổ chức công việc của chính quyền địa phương, đáp ứng yêu cầu cải cách hành chính theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 5 khoá X của Đảng, đảm bảo cho bộ máy hành chính nhà nước thống nhất, thông suốt, hoạt động có hiệu lực, hiệu quả.

²⁹ Xem: Văn kiện Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khoá X, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2007, tr 172.