



VAI TRÒ QUẢN LÝ KINH TẾ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

TS NGUYỄN VĂN HẬU*

1. Vai trò quản lý, phương thức và mức độ can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế luôn luôn là vấn đề nóng hổi cả về lý luận và thực tiễn. Trong nền kinh tế thị trường (KTTT), nhà nước bao giờ cũng có một vai trò nhất định. Ngay cả trong thời kì CNTB tự do cạnh tranh, người ta cũng không thể phủ nhận vai trò của nhà nước. A.Smit (1723-1790) - nhà kinh tế học người Anh, với lý thuyết “Bàn tay vô hình” nổi tiếng, mặc dù rất đề cao vai trò tự điều tiết của thị trường, cũng thừa nhận rằng, nhà nước có vai trò đảm bảo quốc phòng, an ninh, tạo môi trường hoà bình, bảo vệ quyền sở hữu, quyền tự do hoạt động, cạnh tranh kinh tế chính đáng của các chủ thể... Từ khi lý thuyết kinh tế CNTB có sự điều tiết của nhà nước của J.M. Keynes (1883-1946) ra đời vào năm 1936 thì vai trò can thiệp của nhà nước vào thị trường đã được thừa nhận rộng rãi. J.M.Keynes đề cao vai trò của nhà nước thông qua chính sách tài chính và tiền tệ, xem nhẹ vai trò của cơ chế thị trường; coi sự điều tiết của nhà nước là điều kiện duy nhất để phát triển nền kinh tế một cách ổn định. Nhưng nền kinh tế của các nước TBCN tiếp tục xảy ra khủng hoảng, do đó đã xuất hiện lý thuyết nền kinh tế hỗn hợp trong tác phẩm “Kinh tế học” xuất bản vào năm 1948 tại New York của Samuelson. Ông chủ trương phát triển kinh tế phải dựa vào cả “hai bàn tay” là cơ chế thị trường và nhà nước, với câu nói nổi tiếng “Điều hành một nền kinh tế không có cả chính phủ lẫn thị trường thì cũng như

định vô tay bằng một bàn tay”¹. Nhưng thực ra, tư tưởng phát triển KTTT có sự quản lý của nhà nước, tức là vừa sử dụng cơ chế thị trường, vừa phải có sự điều tiết của nhà nước đã được Lê-nin đặt ra trước đó gần ba chục năm, từ mùa xuân năm 1921 trong việc soạn thảo và thực hiện chính sách kinh tế mới (NEP). Chính ở đó, Lê-nin đã xây dựng nên cơ sở lý luận cho phương pháp kết hợp kế hoạch với thị trường; nhà nước sử dụng quan hệ hàng hoá - tiền tệ, sử dụng các công cụ kinh tế để điều tiết một cách có kế hoạch nền kinh tế quốc dân. Lê-nin cho rằng, phát triển sản xuất và tự do trao đổi hàng hoá, phát triển KTTT “không thay đổi kế hoạch kinh tế thống nhất của nhà nước và không vượt ra ngoài giới hạn của kế hoạch đó, nhưng thay đổi biện pháp thực hiện kế hoạch đó”², có nghĩa là phải lấy thị trường vừa làm căn cứ, vừa làm đối tượng của kế hoạch. Nhưng tiếc rằng sau khi Lê-nin qua đời (năm 1924), những tư tưởng đó của Lê-nin đã không được thực hiện. Chính Samuelson cũng đã viết: “Khi chủ nghĩa cộng sản thời chiến đã tỏ ra không tồn tại được, Lê-nin chuyển sang chính sách kinh tế mới (NEP) với việc phi tập trung hoá đáng kể trong công nghiệp và tư nhân hoá việc buôn bán nhỏ. Nhưng NEP là xa lạ đối với đất nước Xô viết. Nhiều sự kiện đã dẫn đến huỷ bỏ chính sách đó”³. Ở đây, Lê-nin đã xuất phát từ luận điểm về mối

* Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

quan hệ biện chứng giữa kinh tế và chính trị, cho rằng kinh tế là cơ sở xuất phát của chính trị. Kinh tế là tổng hòa các quan hệ sản xuất xã hội, là hoạt động để tạo ra của cải vật chất. Chính trị được hình thành trên cơ sở và khuôn khổ của kinh tế, đồng thời, chính trị có một vai trò tích cực đối với kinh tế. Trong một số trường hợp, chính trị đóng vai trò chủ đạo đối với kinh tế, nghĩa là chính trị có thể ảnh hưởng tới kinh tế, thay đổi nội dung, xu hướng vận động của kinh tế. Chính trị là quan hệ giữa các giai cấp, là biểu hiện sự tác động của nhà nước đối với kinh tế. Điều cơ bản trong chính trị là quan hệ giữa các giai cấp về việc sử dụng chính quyền nhà nước. Chính trị là sự biểu hiện tập trung của kinh tế, thể hiện ở chỗ, chính trị biểu hiện một cách trực tiếp lợi ích kinh tế của các giai cấp và biểu hiện một cách sâu sắc bản chất giai cấp của các quan hệ kinh tế - quan hệ sở hữu. Không thể tách rời chính trị ra khỏi kinh tế, đề cao vai trò của chính trị đến mức thoát ly khỏi những điều kiện kinh tế, rơi vào chủ quan, duy ý chí. Ngược lại, cũng không thể đề cao quá mức vai trò của kinh tế, nên kinh tế không thể hình thành một cách tự phát chỉ theo quy luật của thị trường, mà nó đòi hỏi cần phải có sự điều tiết của nhà nước theo một mục tiêu nhất định. Mục tiêu này thể hiện sự điều hoà các loại lợi ích cơ bản trong xã hội. Mối liên hệ biện chứng giữa chính trị và kinh tế rất phức tạp, thể hiện ở việc xây dựng chính sách và thực hiện chính sách đó trong thực tiễn. Bởi lẽ, chính trị giữ một vai trò tích cực đối với kinh tế, nên với tư cách là đại diện của chính trị, nhà nước có vai trò điều tiết nền kinh tế bằng luật pháp, chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

Ngày nay, hầu hết các nền kinh tế trên thế giới đều được vận hành theo mô hình kinh tế hỗn hợp, nghĩa là vừa chịu sự điều tiết của cơ chế thị trường, vừa có sự điều tiết của nhà nước. Nhiều nghiên cứu cho thấy rằng, trong nền KTTT hiện đại, vai trò quản lý kinh tế của nhà nước được thể hiện ở những chức năng có tính chất phổ biến

sau đây:

- Hình thành luật pháp, đảm bảo tính pháp lý và trật tự luật pháp, giải quyết các tranh chấp trên cơ sở luật pháp (thông qua toà án).

- Buộc thực hiện luật và các quyết định của toà án.

- Đảm bảo quốc phòng - an ninh, ngăn ngừa các nguy cơ bên ngoài.

- Đảm bảo ổn định kinh tế vĩ mô, chống lạm phát, ổn định tiền tệ.

- Tác động vào việc hình thành các quy chế có lợi cho sự phát triển kinh tế - xã hội, điều chỉnh cho các quy chế đó cho thích nghi với những điều kiện thay đổi, tiến hành các cuộc cải cách khi cần thiết.

- Cung cấp dịch vụ công ngoài quốc phòng - an ninh, như giáo dục, y tế... cho dân cư.

- Bảo vệ các tầng lớp dân cư dễ bị tổn thương, cung cấp cho họ những đảm bảo về mặt xã hội.

- Bảo vệ môi trường sinh thái.

- Tác động vào sự phát triển kinh tế, vào sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng hiệu quả (thường gọi là chính sách cơ cấu hay chính sách công nghiệp).

- Dự báo và ngăn ngừa những đổ vỡ của thị trường; trong đó, có việc kiểm tra trực tiếp đối với giá cả, tiền lương, định mức tiêu dùng những của cải nhất định...

- Kinh doanh của nhà nước, nghĩa là nhà nước sở hữu và quản lý các công ty sản xuất hàng hoá và dịch vụ mà các công ty tư nhân cũng có khả năng sản xuất.

2. Từ sự phân tích trên cho thấy, ngày nay, vấn đề vai trò quản lý kinh tế của nhà nước trong nền KTTT là một vấn đề có tính chất hiển nhiên, không còn phải bàn cãi, vấn đề còn lại chỉ là ở chỗ, với đặc điểm, tính chất và trình độ của mỗi nền kinh tế thì mức độ và cách thức tác động của nhà nước vào nền kinh tế như thế nào để đạt được hiệu quả phát triển cao. Đối với nước ta, ngoài những vấn đề có tính chất khung lý thuyết trên đây, khi thực

NGHIÊN CỨU - TRAO ĐỔI

hiện vai trò quản lý kinh tế của nhà nước, cần phải đặc biệt vận dụng đúng đắn luận điểm của Lê-nin về mối quan hệ biện chứng giữa kinh tế và chính trị.

Vai trò quản lý kinh tế của nhà nước ở Việt Nam trước đổi mới (năm 1986) được thể hiện trong mô hình kế hoạch hoá tập trung. Có thể nêu những đặc trưng cơ bản về vai trò quản lý kinh tế của nhà nước trong mô hình kế hoạch hoá tập trung như sau:

- Nền kinh tế chỉ còn tồn tại phổ biến là hai thành phần kinh tế quốc doanh và tập thể, dựa trên chế độ sở hữu nhà nước và sở hữu tập thể.

- Thực hiện cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung, thống nhất cao độ từ trung ương đến địa phương đối với toàn bộ nền kinh tế quốc dân; nền kinh tế mang nặng tính chất hiện vật, quan hệ hàng hoá - tiền tệ chỉ được thừa nhận về mặt hình thức, còn trên thực tế là thực hiện chế độ cấp phát, giao nộp, phân phối theo kế hoạch đến tận tay người tiêu dùng, các đơn vị kinh tế không có quyền tự chủ trong sản xuất - kinh doanh; trong kinh tế đối ngoại, chủ yếu trao đổi ngoại thương với các nước XHCN dưới hình thức các nghị định thư, hợp tác kinh tế... mà thực chất là đổi trực tiếp hàng lấy hàng; thực hiện nhà nước độc quyền ngoại thương, trên thực tế đó là một nền kinh tế khép kín.

Tình hình thực tế đòi hỏi phải có sự thay đổi chính sách kinh tế một cách toàn diện. Đại hội VI (tháng 12-1986) của Đảng đã đưa ra đường lối đổi mới toàn diện đất nước. Đến Đại hội VII, VIII và Đại hội IX, Đảng ta đã khẳng định được mô hình kinh tế tổng quát của nước ta là nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng XHCN; đó chính là "*nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*"⁴. Đại hội X (tháng 4-2006) của Đảng khẳng định chủ trương tiếp tục hoàn thiện thể chế KTTT định hướng XHCN. Với mô hình kinh tế tổng quát trên, vai trò

quản lý kinh tế của nhà nước cần phải có sự thay đổi căn bản, thể hiện ở các chức năng kinh tế sau đây:

- Tạo môi trường pháp lý ổn định cho các hoạt động sản xuất - kinh doanh được tiến hành thuận lợi, an toàn. Bảo hộ vững chắc quyền sở hữu hợp pháp của các chủ thể kinh tế, tạo điều kiện thuận lợi cho họ gia nhập thị trường; phát huy vai trò của thị trường trong việc phân bổ linh hoạt, tối ưu các nguồn lực; phát triển đồng bộ các loại thị trường, kiềm chế lạm phát, thất nghiệp, ổn định nền tài chính, tiền tệ.

- Hoạch định các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, trung hạn và hàng năm để hướng hoạt động sản xuất - kinh doanh của các chủ thể trong nền kinh tế theo những mục tiêu có lợi cho quốc kế dân sinh mà Đảng đã xác định, qua đó hình thành các cân đối lớn của nền kinh tế quốc dân trong từng thời kì.

- Nhà nước sử dụng các phương pháp, các công cụ kinh tế như giá cả, tín dụng, các chính sách tài chính tiền tệ... để điều tiết nền KTTT, điều tiết cung, cầu, thu nhập... Sự điều tiết đó phải tôn trọng các quy luật khách quan của thị trường, hạn chế can thiệp hành chính, gây khó khăn, cản trở sự phát triển của thị trường.

- Nhà nước đầu tư xây dựng các kết cấu hạ tầng sản xuất và xã hội cần thiết mà tư nhân không muốn và không thể làm.

- Tổ chức quản lý việc cung ứng dịch vụ công. Xác định rõ những dịch vụ công mang tính độc quyền tự nhiên và dịch vụ công mang tính cạnh tranh. Nhà nước chỉ trực tiếp tổ chức cung ứng những dịch vụ công liên quan đến quốc phòng, an ninh, kết cấu hạ tầng quan trọng... Một số dịch vụ công có thể giao cho cả tư nhân tham gia cung ứng như y tế, giáo dục... hoặc chỉ nên để tư nhân làm vì có hiệu quả hơn như vui chơi, giải trí, du lịch...

- Quản lý tài nguyên quốc gia, ban hành các đạo luật khẳng định quyền sở hữu, thực hiện lợi ích chủ sở hữu thông qua

chính sách thuế, cho thuê tài sản, giá cả quyền sử dụng đất. Nhà nước quy định rõ trách nhiệm về quản lý vốn, tài sản doanh nghiệp nhà nước và vốn của Nhà nước trong các công ty cổ phần cho Tổng công ty Quản lý & Kinh doanh vốn nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước.

- Nhà nước thường xuyên tiến hành kiểm soát, thanh tra, kiểm tra các hoạt động kinh tế của tất cả các chủ thể trong nền kinh tế đảm bảo thực thi pháp luật và kết hợp hài hòa các lợi ích xã hội, lợi ích nhà nước, lợi ích của doanh nghiệp và lợi ích của người lao động. Ngăn chặn những hoạt động phi pháp, ổn định môi trường kinh tế, chính trị.

- Thực hiện chính sách kinh tế đối ngoại rộng mở, đa phương hóa, đa dạng hoá, huy động mọi tiềm năng, mọi thành phần kinh tế tham gia vào hoạt động kinh tế đối ngoại, phát huy lợi thế so sánh của nền kinh tế quốc dân, vừa đáp ứng nhu cầu trong nước vừa đẩy mạnh xuất khẩu, gắn thị trường trong nước với thị trường thế giới.

3. Qua hơn 20 năm đổi mới, nước ta đã dần dần chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hoá, tập trung quan liêu sang nền KTTT định hướng XHCN. Vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước cũng có những chuyển biến lớn trong điều kiện KTTT, thể hiện ở những mặt sau đây:

- Đã tách biệt chức năng quản lý nhà nước với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh của các đơn vị kinh tế, trên cơ sở có sự tách biệt tương đối giữa quyền sở hữu và quyền quản lý kinh doanh (quyền sử dụng). Nhờ đó, đã mở đường cho cải cách cơ chế quản lý các doanh nghiệp nhà nước và cơ chế đảm bảo thực hiện lợi ích của chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước là Nhà nước. Xoá bao cấp, thực hiện chế độ công ty, giảm thiểu sự can thiệp trực tiếp của Nhà nước vào hoạt động của doanh nghiệp.

- Nhà nước đã dần dần thực hiện quản lý nền kinh tế quốc dân bằng pháp luật trên

cơ sở đã xây dựng và từng bước hoàn chỉnh hệ thống luật. Nhờ đó, đã từng bước hình thành được môi trường pháp lý tương đối ổn định, tạo "sân chơi" bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau vừa hợp tác, vừa cạnh tranh để cùng phát triển, góp phần tích cực phát triển KTTT.

- Bằng các cơ chế, chính sách kinh tế, Nhà nước đã thúc đẩy phát triển kinh tế hàng hoá nhiều thành phần, giải phóng lực lượng sản xuất. Nhà nước điều tiết nền KTTT thông qua pháp luật, kế hoạch, chính sách, các công cụ kinh tế và lực lượng vật chất mà Nhà nước nắm, kết hợp kế hoạch với thị trường; có sự phân cấp nhiều hơn để phát huy tính chủ động sáng tạo của địa phương; thực hiện tương đối tốt nguyên tắc tập trung dân chủ trong quản lý nền kinh tế quốc dân.

Để tiếp tục nâng cao vai trò quản lý của Nhà nước đối với nền KTTT ở nước ta hiện nay, cần phải tập trung giải quyết mấy vấn đề chủ yếu sau đây:

Một là, phải phát triển mạnh mẽ nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần. nhưng để giữ vững định hướng XHCN thì kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể phải không ngừng được củng cố và phát triển để dần dần trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Tuy vậy, điều đó không có nghĩa là chỉ có tăng quy mô tuyệt đối của khu vực nhà nước, mà điều quan trọng là phải lựa chọn cách thức can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế. Bởi vì, trong nền KTTT, giữa nhà nước và thị trường, giữa nhà nước và tư nhân không có ranh giới rõ ràng, các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân thường liên doanh, liên kết, hình thành các công ty cổ phần; trong đó, có cả vốn nhà nước và vốn của tư nhân, các hợp tác xã... Trong nhiều lĩnh vực, kể cả việc cung ứng kết cấu hạ tầng vật chất kinh tế và xã hội, cung ứng dịch vụ công cộng..., nhiều khi doanh nghiệp nhà nước hoạt động không có hiệu quả bằng các doanh nghiệp tư nhân. Vì thế, Nhà nước không nên tham gia nhiều vào các lĩnh vực

mà thị trường vận hành tốt, mà chỉ nên tham gia vào những lĩnh vực không thể dựa vào thị trường và khi cần thiết phải can thiệp thì nên chủ yếu can thiệp gián tiếp thông qua cơ chế, chính sách và công cụ kinh tế. Nhà nước cần khai thông hơn nữa tiềm năng của khu vực tư nhân, tạo cơ chế thông thoáng để thu hút khu vực này vào việc cung ứng kết cấu hạ tầng và dịch vụ công cộng... theo mục tiêu của Nhà nước. Như thế vẫn đảm bảo vai trò nền tảng của kinh tế nhà nước. Kinh nghiệm thế giới cho thấy, khu vực tư nhân luôn là động lực chủ yếu của quá trình tăng trưởng và phát triển bền vững. Một đặc điểm nổi bật của các nền kinh tế trong giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi từ mô hình kế hoạch hoá tập trung sang KTTT là còn tồn tại tình trạng độc quyền và phân biệt đối xử giữa các thành phần kinh tế, giữa các doanh nghiệp hầu hết đều do Nhà nước quyết định theo phương thức hành chính như cấm hoặc hạn chế các doanh nghiệp khác không được kinh doanh chứ không phải hình thành nhờ hiệu quả kinh doanh thông qua con đường tập trung, tích tụ vốn. Trong bối cảnh đó, tự do hoá thương mại và tự do gia nhập ngành, bãi bỏ các hàng rào bảo hộ sẽ là những biện pháp hữu hiệu để hạn chế sự bất công và phi hiệu quả gắn liền với độc quyền.

Hai là, cần sử dụng hợp lý các phương pháp hành chính, kinh tế và giáo dục trong quản lý; kiên quyết thực hiện việc Nhà nước quản lý nền kinh tế bằng pháp luật, cung cấp một khung pháp lý đầy đủ, đồng bộ, nhất quán, minh bạch và vững chắc; điều tiết các lĩnh vực kinh tế - xã hội bằng kế hoạch hoá, xây dựng các chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; xây dựng và thực thi các chính sách để điều tiết nền kinh tế như chính sách tài khoá, chính sách tiền tệ, chính sách tỉ giá hối đoái, chính sách thu nhập, chính sách thương mại quốc tế, chính sách chống độc quyền và khuyến khích cạnh tranh, chính sách khoa học công nghệ; không can thiệp trực tiếp vào hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh

nh nghiệp.

Ba là, phải thường xuyên cải tổ bộ máy nhà nước theo hướng tinh giản, gọn nhẹ, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý. Nhà nước phải thực sự trở thành nhà nước của dân, do dân và vì dân, thực hiện công bằng xã hội đảm bảo cho mọi người chứ không phải chỉ một số người được hưởng lợi từ thành quả tăng trưởng kinh tế, bảo vệ được bộ phận dân cư để bị tổn thương trong quá trình chuyển đổi sang cơ chế thị trường, giữ gìn ổn định xã hội. Chỉ có như vậy mới đảm bảo tính định hướng XHCN của phát triển nền kinh tế. Cần rà soát lại các cơ quan từ trung ương đến địa phương, làm rõ chức năng, nhiệm vụ của từng tổ chức, giảm bớt những cơ quan và số người thực sự không cần thiết. Kiên quyết chống các hiện tượng tiêu cực những nhiễu, phiền hà cho nhân dân và doanh nghiệp. Trước hết, Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi cho việc gia nhập thị trường của các chủ thể và tạo môi trường kinh doanh, cạnh tranh lành mạnh cho các doanh nghiệp thuộc tất cả các thành phần kinh tế. Như Báo cáo chính trị tại Đại hội X đã chỉ rõ, Nhà nước cần tập trung vào chức năng "Tạo môi trường pháp lý và cơ chế, chính sách thuận lợi để phát huy các nguồn lực của xã hội cho phát triển, các chủ thể hoạt động kinh doanh bình đẳng, cạnh tranh lành mạnh, công khai, minh bạch, có trật tự, kỉ cương... Thực hiện quản lý nhà nước bằng hệ thống pháp luật, giảm tối đa sự can thiệp hành chính vào hoạt động thị trường và doanh nghiệp..."⁵□

1, 3. Paul A. Samuelson & W.D. Nordhaus: *Kinh tế học, Viện Quan hệ quốc tế*, H. 1989, T. 1, tr. 63; T. 2, tr 521.

2. V.I. Lê-nin toàn tập, NXB Tiến bộ, M. 1978, T.54, tr. 131.

4. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB CTQG, H. 2001, tr 86.

5. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, NXB CTQG, H. 2006, tr 78-79.