

# VAI TRÒ CỦA NHÀ NƯỚC TRONG PHÁT TRIỂN KINH TẾ

■ THS. PHAN ANH HỒNG (\*)

**D**o đặc tính của thị trường là lợi nhuận, nên thị trường điều tiết tất cả các hoạt động cung cấp hàng hóa và dịch vụ có mục đích lợi nhuận hoặc nhằm lợi ích riêng cho bản thân các cá nhân, tổ chức tham gia vào các hoạt động của thị trường. Bản thân thị trường không tự điều chỉnh những tồn tại, yếu kém, thất bại do chính nó gây ra. Nhà nước với vai trò của mình, cần phải điều tiết để giảm thiểu một cách tối đa những yếu kém, thất bại đó.

## 1. Vai trò của nhà nước trong xây dựng cơ sở hạ tầng và ổn định nền kinh tế vĩ mô

Nền kinh tế của một quốc gia sẽ không thể "cất cánh" trừ phi nó có được nền tảng là một cơ sở hạ tầng vững chắc. Vì thế, nhà nước phải đầu tư cơ sở hạ tầng, ổn định nền kinh tế vĩ mô của đất nước. Đặc điểm của nền kinh tế thị trường là sự bất ổn định do các cuộc khủng hoảng chu kỳ. Sự ổn định kinh tế là điều mà mọi nhà nước đều mong muốn vì nó có lợi cho tất cả mọi người. Do vậy, nhà nước phải duy trì sự ổn định đó. Nhà nước sử dụng các công cụ, chính sách kinh tế vĩ mô để điều tiết nền kinh tế, sử dụng ngân sách để tiến hành đầu tư công cho các công trình; xây dựng các dự án cơ sở hạ tầng dựa trên căn cứ và tiêu chí kinh tế thích hợp nhằm giảm thiểu những gánh nặng chi phí của ngân sách nhà nước và của nền kinh tế; tiến hành việc kiểm soát chi tiêu công và tiền vay của các tập đoàn kinh tế nhà nước để duy trì sự ổn định nền kinh tế. Một thực tế hiện nay là các cơ quan hoạch định chính sách

của nhà nước ta phân quyền quá tản mạn nên khó thực hiện được giải pháp đồng bộ trong việc hoạch định các chính sách kinh tế vĩ mô. Vì vậy, để bảo đảm việc điều tiết nền kinh tế được hiệu quả, đòi hỏi nhà nước phải thực hiện những cải cách cơ bản để đơn giản hoá bộ máy hành chính và phải tiến hành quản lý, kiểm soát chặt chẽ đầu tư công. Với tư cách chủ đầu tư, nhà nước hướng các chương trình đầu tư của mình vào mục tiêu tối đa hoá lợi ích của quốc gia.

## 2. Vai trò của nhà nước đối với việc điều tiết các yếu tố ngoại vi

Yếu tố ngoại vi là ảnh hưởng do các yếu tố bên ngoài gây nên cho hoạt động của các doanh nghiệp hay cho xã hội. Yếu tố ngoại vi xảy ra khi có sự khác biệt về phí tổn hoặc lợi ích giữa cá nhân và xã hội. Các chi phí hoặc lợi ích này không được tính đến trong hệ thống giá cả và thị trường. Những chi phí ngoại vi cho sản xuất phải tính đến cả sự tắc nghẽn giao thông và ô nhiễm môi trường mà nhà máy hoặc xí nghiệp sản xuất tạo ra... Những yếu tố này gây nên sự giảm sút về phúc lợi của những người dân sống xung quanh hoặc có thể buộc những nhà máy khác gần đó phải tốn kém thêm chi phí để làm sạch nguồn nước bị ô nhiễm mà mình sử dụng trong sản xuất. Ví dụ, trường hợp một doanh nghiệp có thể làm ra một loại sản phẩm rất rẻ nhưng lại làm ô nhiễm môi trường, gây ra sự giảm sút về phúc lợi cho những người khác, thì nhà nước với vai trò của mình cần tiến hành điều chỉnh lại sự bất hợp lý này. Bằng sự can thiệp, nhà nước buộc tất cả những ai hưởng lợi từ sản xuất và tiêu thụ sản phẩm đều phải trả toàn bộ chi phí sản xuất và tiêu thụ sản phẩm ấy.

(\*) Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh

Nhà nước sử dụng hệ thống thuế, luật pháp, điều lệ, mức hình phạt, thậm chí truy tố trước pháp luật nhằm giảm thiểu ô nhiễm hoặc tạo điều kiện để các tổ chức xã hội thành lập các quỹ bảo vệ môi trường, môi sinh nhằm giám sát các hoạt động của các doanh nghiệp trong việc bảo vệ môi trường và khuyến nghị các biện pháp sản xuất bảo đảm yếu tố bền vững. Ngoài ra, nhà nước sử dụng chính sách quyền sở hữu công khai nguồn tài nguyên, bắt buộc các cá nhân, tổ chức sử dụng nguồn tài nguyên gây ô nhiễm phải chịu chi phí theo giá thị trường. Các khoản thuế hay biện pháp trợ cấp đều được coi là phương thức để nhà nước xử lý những yếu tố ngoại vi. Do toàn bộ chi phí xã hội có ý nghĩa quan trọng quyết định sự phân bố tài nguyên một cách hiệu quả, còn những chi phí tư nhân chỉ quyết định giá hàng hóa, nên vai trò của nhà nước là tạo ra sự cân bằng giữa cá nhân và xã hội thông qua việc điều chỉnh sản xuất thừa hoặc tiêu dùng thừa vào chi phí ngoại vi.

Đối với các lợi ích ngoại vi, cần chú ý tới văn hóa, giáo dục bởi đây là lĩnh vực cần có sự quan tâm và hỗ trợ của nhà nước. Nếu một sản phẩm hoặc một hoạt động của các doanh nghiệp có thể tạo ra được lợi ích ngoại vi, thì nhà nước cần có chính sách hỗ trợ nhằm khuyến khích sản xuất, tiêu dùng loại sản phẩm này sao cho giá trị đích thực các lợi ích ngoại vi được tính đến trong hệ thống giá thị trường. Ở đây, sự can thiệp của nhà nước là cần thiết, vì chi phí ngoại vi có thể dẫn đến sản xuất thừa thì ngược lại, lợi ích ngoại vi lại có thể dẫn đến sản xuất thiếu.

### **3. Vai trò của nhà nước trong việc bảo đảm công bằng, trật tự xã hội**

Để thực hiện chức năng phân phối, nền kinh tế thị trường đòi hỏi một loạt thể chế phát triển cao, trong đó có hệ thống luật pháp để chống gian lận bao gồm: hệ thống có liên quan tới những quyền sở hữu, những điều luật về phá sản và khả năng thanh toán, hệ thống tài chính với ngân hàng trung ương và các ngân hàng thương mại để giữ cho việc cung cấp tiền mặt được thực hiện một cách nghiêm ngặt...

Trong nền kinh tế thị trường cả người mua lẫn người bán đều muốn khi đã đồng ý trao đổi

thì sự thoả thuận phải được thực hiện. Trong các quan hệ lao động, mối quan hệ giữa người chủ và người làm công, thì người lao động dù với tư cách cá nhân hay tập thể trong các tổ chức hiệp hội cũng đều có sự thoả thuận nhất định về điều kiện làm việc, tiền lương với chủ sử dụng lao động. Nếu không có luật pháp thì các giao dịch trên thị trường trở nên khó có thể thực hiện được.

Nhà nước phải thiết lập và bảo vệ quyền sở hữu tư nhân và quyền được hưởng các lợi ích kinh tế xuất phát từ việc sử dụng quyền sở hữu đó. Nếu không có sự bảo đảm ấy, một số người sẽ gặp những rủi ro nếu đầu tư thời gian và tiền vốn của mình vào lĩnh vực kinh doanh mà rốt cuộc lợi nhuận lại là của người khác. Nhà nước trong vai trò bảo đảm tính công bằng trong các hoạt động xã hội thông qua sự bảo hộ của mình đối với sở hữu tư nhân như nhà máy, công xưởng, kho chứa và các sản phẩm hữu hình khác... đồng thời áp dụng đối với cả các sở hữu liên quan tới trí tuệ, chẳng hạn như sách, bài viết, phim ảnh, hội họa, phát minh, sáng chế, nhãn hiệu, thương hiệu, thiết kế, bào chế thuốc hay chương trình phần mềm... Đây là những can thiệp quan trọng của nhà nước trong việc bảo vệ bản quyền tác giả và qua đó, khuyến khích những hoạt động sáng tạo, khả năng trí tuệ của các nhà khoa học, các nghệ sĩ.

### **4. Vai trò của nhà nước trong việc bảo đảm cạnh tranh và chống độc quyền**

Vai trò này của nhà nước thể hiện ở những biện pháp kiểm soát thông qua điều tiết đối với những hãng có khả năng chi phối, kiểm soát các vụ việc sáp nhập công ty nhằm ngăn ngừa khả năng độc quyền hoá các ngành công nghiệp, kiểm soát các hành vi chống cạnh tranh, khuyến khích cạnh tranh lành mạnh giữa các nhà cung ứng, đồng thời bảo vệ người tiêu dùng chống lại tình trạng độc quyền.

Độc quyền gây ảnh hưởng nghiêm trọng tới thị trường, gây ra những thiệt hại to lớn cho nền kinh tế. Thông thường, trong nền kinh tế thị trường, tình hình sẽ trở nên nan giải khi một ngành công nghiệp bị chi phối bởi một số rất ít các công ty lớn. Các công ty này có thể cấu kết với nhau thành một tập đoàn hùng mạnh, áp

đào thị trường với mức giá cao, nhằm thu nhiều lợi nhuận, đồng thời khống chế việc thâm nhập vào thị trường của các công ty nhỏ hơn đang cạnh tranh với họ. Để ngăn chặn tình trạng cấu kết, độc quyền và để duy trì cạnh tranh lành mạnh một cách có hiệu quả, hầu hết các nền kinh tế thị trường đều thông qua đạo luật chống độc quyền.

Nhưng, nếu như không xem xét cẩn thận các chính sách của mình, thì nhiều khi sự kiểm soát của chính phủ và chính sách chống độc quyền trên thực tế lại dẫn đến giảm cạnh tranh chứ không phải là khuyến khích cạnh tranh. Các chính sách này bao gồm: giấy phép độc quyền sản xuất một loại hàng hoá và dịch vụ nào đó, thuế, hạn ngạch... hay việc bảo hộ sản xuất trong nước đã dẫn đến hạn chế việc nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ từ nước ngoài. Do vậy, chính sách của nhà nước về vấn đề cạnh tranh không phải không có những bất cập. Tuy nhiên, thực tế cái giá tiềm tàng cho phép các tập đoàn (hoặc một nhóm các doanh nghiệp cấu kết với nhau) giành được vị trí độc quyền trong các ngành công nghiệp chủ chốt là rất cao. Cái giá này đủ lớn để thừa nhận vai trò nhất định của nhà nước trong việc điều tiết, duy trì cạnh tranh thông qua các đạo luật.

Để đẩy mạnh tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế cũng như để duy trì được tốc độ tăng trưởng, nhà nước phải tính tới tốc độ tăng trưởng nhanh của các ngành công nghiệp có tính cạnh tranh. Các tập đoàn kinh tế của nhà nước sẽ không thể tăng trưởng nhanh nếu không cạnh tranh được với các đối thủ trên thị trường nội địa và quan trọng hơn, trên thị trường quốc tế. Nếu các tập đoàn này chỉ dựa vào vị thế độc quyền trên thị trường nội địa nhờ sự hỗ trợ của nhà nước và không phải chịu áp lực cạnh tranh sẽ không nỗ lực hoặc không chấp nhận rủi ro để tìm kiếm thị trường mới hay cải tiến sản phẩm và quá trình sản xuất; dẫn đến việc lãng phí những nguồn lực khổng lồ và quý báu, trong khi đó lại tạo ra những doanh nghiệp ỷ lại, thụ động và kém cạnh tranh, đặc biệt là trong khu vực nhà nước.

Trong thời kỳ hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay, thương mại quốc tế không chỉ tạo ra sức

ép cạnh tranh mà còn là thước đo năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp nội địa. Để bảo đảm năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp, nhà nước phải tạo lập "sân chơi" bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp trong toàn bộ nền kinh tế, không thiên vị với bất cứ một loại hình doanh nghiệp nào, tránh tình trạng bảo hộ cho các doanh nghiệp nhà nước.

### **5. Vai trò của nhà nước trong việc bảo đảm phúc lợi xã hội**

Trong nền kinh tế thị trường, có một số người thu nhập còn hạn chế, trong khi đó, số khác lại có nguồn thu nhập cao. Do vậy, vai trò của nhà nước trong việc phân phối lại thu nhập là rất quan trọng để thu hẹp khoảng cách giàu - nghèo trong xã hội. Trên thực tế, chính phủ của nhiều quốc gia thực hiện điều này thông qua chính sách thuế, đặc biệt là thuế thu nhập nhằm tạo sự công bằng hơn trong phân phối.

Hiện nay đang tồn tại hai khuynh hướng đối lập nhau. Một là, ủng hộ vai trò của nhà nước trong việc hạn chế tập trung tài sản và duy trì sự lan toả các năng lực kinh tế giữa các chủ sở hữu (ý kiến này giành được nhiều sự ủng hộ của xã hội). Hai là, chương trình phân phối lại của nhà nước thông qua thuế thu nhập sẽ làm cho một số người có thu nhập cao giảm động cơ làm việc để tăng thu nhập, giảm tiết kiệm, giảm đầu tư và do đó sẽ gây tổn hại tới tăng trưởng kinh tế.

Trong nền kinh tế thị trường, nhà nước có vai trò rất quan trọng trong việc nâng cao phúc lợi công cộng, xoá đói, giảm nghèo. Các vấn đề như việc làm, sức khoẻ, bảo hiểm y tế, lương hưu, trợ cấp khó khăn... luôn là những vấn đề cần đến sự quan tâm của nhà nước, để kích lệ được mọi thành phần lao động trong việc tạo ra của cải và tiết kiệm chi dùng những của cải ấy.

Ở nước ta, dù đạt mức thu nhập trung bình thấp (theo tiêu chuẩn quốc tế) nhưng một bộ phận lớn dân cư vẫn đang ở cận ngưỡng nghèo. Những người này có thể rơi xuống dưới ngưỡng nghèo bất kỳ lúc nào khi mà giá lương thực, thực phẩm tăng cao hoặc khi gia đình của họ có người ốm, khi tiền học phí, tiền thuê nhà... đột nhiên tăng cao. Vì vậy, nhà nước cần nỗ lực để bảo đảm rằng những dân cư nghèo cũng được

chia sẻ những thành quả của sự phát triển, bằng cách quan tâm tới ba lĩnh vực trọng yếu: giáo dục, y tế và an sinh xã hội. Thực tế, người dân vẫn đang phải gánh chịu một tỷ lệ chi phí y tế cao. Trong khi đó, hệ thống y tế ở tuyến cơ sở nhìn chung còn nhiều yếu kém. Cung cấp lưới an sinh xã hội cho người nghèo là điều kiện cần thiết để bảo đảm mọi người dân được chia sẻ thành quả của phát triển, đồng thời cũng giúp cho sự phát triển trở nên hài hòa và bền vững. Sự kết hợp giữa lưới an sinh xã hội tốt được tài trợ bằng thuế đánh vào các nguồn tài sản mới và các chính sách giúp người dân bảo đảm được sự ổn định và công bằng trong xã hội. Sự công bằng này trở thành điều kiện tiên quyết để có thể duy trì tăng trưởng.

### **6. Vai trò của nhà nước đối với chính sách tài chính và tiền tệ**

Nhà nước trong nền kinh tế thị trường đóng vai trò rất lớn trong việc ổn định nền kinh tế vĩ mô. Một trong những chính sách quan trọng trong việc bình ổn giá cả, giảm lạm phát chính là chính sách tài chính và chính sách tiền tệ. Các chính sách này đúng sẽ tạo ra một thị trường tiền tệ ổn định, được chấp nhận rộng rãi, có khả năng loại bỏ hệ thống giao dịch công kênh, kém hiệu quả và hạn chế được lạm phát. Trong nền kinh tế thị trường, tiền tệ là một loại hàng hóa đặc biệt. Do vậy, mỗi động thái của chính phủ đều tác động trực tiếp đến hệ thống tài chính của thị trường. Chức năng cơ bản của hệ thống tài chính là làm cầu nối giữa tiết kiệm và đầu tư. Trong đó, thị trường là công cụ để khuyến khích tiết kiệm, sau đó dẫn truyền các khoản tiết kiệm này tới các hoạt động đầu tư mang lại suất sinh lời cao. Thị trường tài chính (bao gồm thị trường vốn và thị trường tiền tệ), phụ thuộc rất nhiều vào niềm tin của các tác nhân tham gia thị trường, vào sự minh bạch và đầy đủ về thông tin và vào khả năng thực thi các quy định pháp luật về điều tiết và quản lý thị trường của nhà nước. Hơn thế, đầu tư là một hoạt động rủi ro và phụ thuộc rất nhiều vào các điều kiện thực tế. Chính vì những lý do này mà nhà nước đóng vai trò then chốt trong việc điều tiết thị trường để giảm thiểu những rủi ro có tính hệ thống.

Nếu hoạt động quản lý, điều hành kinh tế vĩ mô của nhà nước thông qua các chính sách tài chính và tiền tệ mà yếu kém, tất yếu sẽ dẫn tới lạm phát. Lạm phát không chỉ là một thách thức về kinh tế, mà còn là một thách thức về chính trị bởi nó tác động trực tiếp tới đời sống của người dân và các doanh nghiệp. Sự ổn định về kinh tế vĩ mô giúp cải thiện hình ảnh và tính chính trực của nhà nước trong con mắt của doanh nghiệp và người dân. Nếu tình trạng lạm phát vẫn tiếp diễn hoặc trở nên xấu đi thì chắc chắn sẽ gây bất lợi cho hoạt động điều hành và uy tín của chính phủ. Vì vậy, trong hoạt động của mình, chính phủ cần phải tái lập sự kiểm soát các chính sách kinh tế vĩ mô.

Nhà nước là công cụ có thể làm dịu đi phần lớn những tác động tiêu cực của hệ thống thị trường. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa nhà nước có thể bao biện, đứng ra làm thay tất cả các hoạt động thị trường, mà chỉ nên chú trọng tới những lĩnh vực thị trường không thể làm được, hoặc mức độ làm được không thể hoàn hảo bằng sự can thiệp của nhà nước. Làm được như vậy thì mới duy trì được sự tăng trưởng và phát triển ổn định, bảo đảm được tính bền vững của thị trường. □

---

### **Tài liệu tham khảo:**

1. "Tầm quan trọng của quản trị quốc gia VI: các chỉ số thành phần và tổng hợp về quản trị quốc gia 1996-2006". Tài liệu nghiên cứu số 4280 của Nhóm nghiên cứu Ngân hàng Thế giới, tháng 7/2007.
2. Martin Evans, Ian Gough, Susan Harkness, Andrew McKay, Đào Thanh Huyền và Đỗ Lê Thu Ngọc, "An sinh xã hội ở Việt Nam lữ tiến đến mức độ nào?".
3. Alberto Gabriele, "Những chính sách dịch vụ xã hội ở các nền kinh tế đang phát triển theo định hướng XHCN: trường hợp cải cách hệ thống y tế ở Việt Nam".
4. Báo cáo của Ban chấp hành Trung ương Đảng Khóa IX (10/4/2006) về phương hướng phát triển kinh tế xã hội 5 năm 2006-2010.