Một số vấn đề về vai trò kinh tế và chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước

NGUYỄN HỒNG SƠN*

Bước vào thế kỷ XXI, sự phát triển của kinh tế thị trường đã trở thành xu thế tất yếu và do đó, cuộc cạnh tranh kinh tế giữa các nước trên phạm vi toàn cầu đang trở nên hết sức mạnh mẽ và phức tạp. Đây cũng chính là nhân tố thúc đẩy sự phát triển kinh tế và tiến bộ xã hội ở mỗi quốc gia trên thế giới. Trong cuộc cạnh tranh này, không chỉ một doanh nghiệp, một ngành kinh tế mà cả một quốc gia phải đi tìm một phương án tốt nhất cho sự tồn tại và phát triển của riêng mình.

Trước bối cảnh ấy, vai trò kinh tế của nhà nước là vấn đề vô cùng quan trọng, đặc biệt trong việc lựa chọn một mô hình kinh tế thích hợp với thị trường để phát triển, đồng thời bảo đảm sự ổn định kinh tế - xã hội, đặc biệt là an ninh của nền kinh tế quốc gia. Chính vì vậy, không một cá nhân hay tổ chức nào có thể thay thế được nhà nước trong vai trò dẫn dắt nền kinh tế của một quốc gia. Tuy nhiên, trong mô hình kinh tế thị trường, nhà nước không phải trực tiếp can thiệp mà là nhà nước can thiệp để điều tiết và bảo đảm cho nền kinh tế quốc gia phát triển, đạt hiệu quả cao. Mức độ đó thể hiện ở khả năng, giới hạn, phạm vi và phương thức tác động của nhà nước trong mối quan hệ với kinh tế. Do đó, *vai trò kinh tế của nhà nước là những khả năng, giới hạn, phạm vi và những phương thức tác động của nhà nước đối với kinh tế được xác định bởi tính chất, trình độ của mô hình kinh tế mà nhà nước lựa chọn.*

Như vậy, vai trò kinh tế của nhà nước có thể chủ yếu bao gồm các nội dung sau:

Định hướng phát triển nền kinh tế

Đây là vai trò quan trọng và chủ yếu nhất của nhà nước. Ngày nay, mọi bất ổn của các quốc gia, đặc biệt ở các nước đang phát triển, chủ yếu là do sai lầm của nhà nước cũng như năng lực yếu kém của nhà nước trong việc định hướng phát triển nền kinh tế. Nhà nước xác định phương hướng, hướng đi cho sự phát triển của nền kinh tế, trên cơ sở phát triển và hoàn thiện cơ cấu kinh tế và cơ chế quản lý kinh tế. Ngoài việc phụ thuộc vào thị trường và các điều kiện khách quan, xu hướng chuyển dịch cơ cấu kinh tế chịu sự tác động lớn của cơ chế quản lý kinh tế của nhà nước, thông qua việc hoạch định và điều chỉnh chính sách cơ cấu. Mặt khác, trong cơ chế quản lý kinh tế, bộ phận quan trọng nhất là chiến lược phát triển kinh tế, có tính quyết định đến các bộ phận còn lại. Do đó, có thể nói, nhà nước định

* ThS, Văn phòng Hội đồng Lý luận Trung ương

hướng phát triển kinh tế chính là định ra chiến lược phát triển kinh tế.

Một điều cần lưu ý là, vai trò định hướng phát triển kinh tế của nhà nước được thể hiện bằng việc nhà nước định ra chiến lược phát triển kinh tế, mà cụ thể là đề ra pháp luật về kinh tế, kế hoạch phát triển kinh tế, các chính sách kinh tế vĩ mô và sử dụng kinh tế nhà nước làm công cụ hướng nền kinh tế quốc dân phát triển theo các mục tiêu kinh tế - xã hội đã định. Tuy nhiên, ở đây cũng cần phải thấy rằng, "sự định hướng tốt nhất của nhà nước không phải là nhà nước tự nắm lấy tư liệu sản xuất chủ yếu, chiếm giữ đa phần sở hữu và tham gia trực tiếp kinh doanh"(1). Để định hướng phát triển kinh tế đi đến thành công, vai trò kinh tế của nhà nước được thể hiện chủ yếu với tư cách là người mở đường, hỗ trợ và bảo đảm trật tự cho định hướng đó.

Tạo lập thị trường, bảo đảm môi trường kinh doanh và hỗ trợ các doanh nghiệp

Tạo lập thị trường

Lịch sử cho thấy, thị trường có thể hình thành một cách tự nhiên theo nhu cầu trao đổi của đời sống xã hội cũng như sự phát triển của lực lượng sản xuất trong nền kinh tế hàng hóa và nhà nước có thể làm biến dạng, méo mó thị trường, kìm hãm sự phát triển của sản xuất. Nhưng cũng chính nhà nước, và chỉ có nhà nước, với vai trò được thể hiện qua sức mạnh của pháp luật và chính sách kinh tế vĩ mô đúng đắn của mình mới tạo ra thị trường hợp pháp, đồng bộ để thúc đẩy thị trường ngày càng phát triển; từ đó thiết lập một nền kinh tế thị trường hoàn chỉnh, bảo đảm cho thị trường hoạt động tự do trong khuôn khổ định hướng của nhà nước.

Ngay ở các nước phát triển, có nền kinh tế thị trường đầy đủ, nhà nước cũng luôn luôn tạo ra và thay đổi các thị trường bằng cách kích thích các nhu cầu: cung cấp các nguồn lực cho mọi người để họ mua hàng hóa, dịch vụ; yêu cầu mọi người mua một số hàng hóa, dịch vụ hoặc chỉ đơn giản là khuyến khích họ sử dụng các hàng hóa, dịch vụ đó. Ở Mỹ, nhà nước đã sử dụng ngân sách để kích thích sự ra đời những thị trường hoạt động chăm sóc trẻ em, hay đưa ra các đạo luật để tạo ra nhu cầu rất lớn về giáo dục đại học, nhu cầu về thanh tra năng lượng, góp phần xây dựng và phát triển các loại thị trường này(2).

Thị trường thường được nhà nước tạo lập dựa trên cơ sở dự báo tình hình phát triển kinh tế của đất nước và nhu cầu bức thiết, nảy sinh trong quá trình sản xuất, trao đổi hàng hóa, dịch vụ trong các ngành, lĩnh vực kinh tế. Các loại thị trường muốn phát triển, bản thân chúng phải hỗ trợ, thúc đẩy nhau, thị trường này làm tiền đề cho thị trường kia hình thành, phát triển và ngược lại. Nhưng trong thực tế, một số thị trường xuất hiện tự phát, hình thành nên thị trường ngầm, thị trường ảo, cản trở các thị trường khác phát triển, gây tác hại không nhỏ cho nền kinh tế. Điều này cho thấy, sự không thể thiếu của vai trò nhà nước trong việc tạo lập và bổ sung các loại thị trường một cách đồng bộ, có tổ chức, mở đường cho thị trường phát triển đầy đủ, hợp pháp.

Bảo đảm môi trường kinh doanh

Đây là một trong những tiền đề thúc đẩy nền kinh tế thị trường phát triển. Môi trường kinh doanh là những điều kiện cần thiết để các cá nhân, tổ chức trong giới kinh doanh yên tâm, tin tưởng, sẵn sàng bỏ vốn đầu tư kinh doanh cũng như quá trình kinh doanh của họ được bảo đảm ổn định, phát triển thuận lợi. Những điều kiện cần thiết đó chỉ có thể được đưa ra

(1) Phạm Duy Nghĩa: *Chuyên khảo luật kinh tế*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, 2004, tr. 132

(2) Đê-vit Âu-xbốt và Tét Ghe-blơ: *Đổi mới hoạt động của chính phủ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 444

và được bảo đảm bởi nhà nước. Thông qua pháp luật và chính sách, nhà nước tạo ra hành lang pháp lý, khuyến khích mọi công dân tự do kinh doanh trên tất cả các lĩnh vực, ngành nghề mà nhà nước không cấm. Điều này chỉ nhà nước với quyền lực tối thượng, thống nhất, được xã hội trao cho mới có sức mạnh tạo ra những điều kiện đủ để giới kinh doanh cảm thấy an toàn khi đầu tư kinh doanh.

Môi trường kinh doanh chịu ảnh hưởng chủ yếu bởi các môi trường, các yếu tố khác, như chính trị, kinh tế, pháp luật, tâm lý xã hội, kết cấu hạ tầng,... và giữa chúng có quan hệ với nhau, tác động lẫn nhau trong quá trình hình thành, phát triển. Trong kinh doanh, phải chấp nhận rủi ro. Hầu hết các nhà kinh doanh không đầu tư vào những nơi mà môi trường kinh doanh có vấn đề dù ở đó có thể thu về lợi nhuận cao nhất. Hiếm có nhà kinh doanh nào mạo hiểm đầu tư ở nơi đang xảy ra một trong những tình trạng sau đây: xã hội không ổn định với việc tranh giành hoặc khủng hoảng quyền lực chính trị; nguy cơ ở mức cao về lạm phát, thất nghiệp và tham nhũng; hệ thống pháp luật, chính sách kinh tế không ổn định, không cởi mở, luôn thay đổi và thiếu nhất quán. Tâm lý xã hội đối với giới kinh doanh như thái độ của người dân, nền văn hóa cộng đồng hoặc cơ sở hạ tầng: điện, nước, thông tin liên lạc, đường sá, kho bãi, bến cảng,... cũng ảnh hưởng không nhỏ đến quyết định đầu tư hay không đầu tư của giới kinh doanh.

Tất cả những yếu tố trên ảnh hưởng xấu tới môi trường kinh doanh, đều có thể khắc phục được bởi nhà nước khi nhà nước đó đủ mạnh, sẵn sàng phát huy hết vai trò của mình trong việc bảo đảm môi trường kinh doanh ổn định, thuận lợi. Ở một số nước, nhà nước phải đứng ra cam kết, bảo đảm môi trường kinh doanh an toàn, thuận lợi để kêu gọi, khuyến khích đầu tư nước ngoài vì mục đích phát triển kinh tế trong nước.

Hỗ trợ doanh nghiệp

Một trong những tiêu chí đánh giá một nền kinh tế có phát triển hay không là xem xét sức mạnh qua cạnh tranh và sự năng động của các doanh nghiệp. Để có được sức cạnh tranh và sự năng động của doanh nghiệp, vai trò của nhà nước là không thể thiếu được. Chính nhà nước là người tạo ra tiền đề hợp pháp cho doanh nghiệp ra đời; bảo đảm môi trường kinh doanh, tạo hành lang pháp lý thuận lợi cho doanh nghiệp tự do hoạt động kinh doanh; tạo lập và mở rộng thị trường để doanh nghiệp nâng cao tính cạnh tranh, năng động và linh hoạt hơn,... Trong nhiều trường hợp, nhà nước xây dựng kết cấu hạ tầng, hỗ trợ vốn, kinh nghiệm quản lý, đào tạo nhân lực, cung cấp thông tin, tìm thị trường,... giúp doanh nghiệp khắc phục khó khăn, tạo đà cho doanh nghiệp phát triển.

Nhân lực có tầm quan trọng đặc biệt trong hoạt động doanh nghiệp, phát triển doanh nghiệp. Nhà nước thông qua hệ thống giáo dục quốc gia, là người hỗ trợ tốt nhất cho doanh nghiệp.

Nền kinh tế có tính cạnh tranh cao là nền kinh tế doanh nghiệp tự chủ, có tầm nhìn xa và biết kinh doanh[3]. Nhưng thông thường các doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp tư nhân, lại "bỏ rơi" một số bộ phận của thị trường, vì cho rằng lợi nhuận ở đó quá thấp. Và lúc này, nhà nước là người chỉ ra cho các doanh nghiệp những chỗ trống điển hình trên thị trường, như: bằng cách cung cấp những khoản tiền cho các doanh nghiệp nhỏ vay, hoặc cho các doanh nghiệp thuộc sở hữu của người dân tộc hay của phụ nữ vay. Do vậy, nhà nước đã "tạo ra các thiết chế thị trường để lấp chỗ trống trên thị trường"[4].

(3) Nhiều tác giả: *Kinh tế Đông Á nền tảng của sự thành công*, Nxb. Thế giới, Hà Nội, 1995, tr. 370

(4) Đê-vit Âu-xbốt và Tét Ghe-blơ: *Đổi mới hoạt động của chính phủ*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1997, tr. 445

Mở rộng kinh tế đối ngoại, thúc đẩy hội nhập quốc tế

Cạnh tranh giữa các doanh nghiệp không chỉ diễn ra ở trong nước mà còn trong cạnh tranh quốc tế. Những chính sách tăng cường xuất khẩu, mở rộng thị trường, khuyến khích đầu tư nước ngoài của hầu hết các nhà nước trên thế giới càng làm tăng thêm tính quyết liệt của cạnh tranh quốc tế. Nếu doanh nghiệp không năng động, linh hoạt, không đổi mới công nghệ, kỹ thuật, không nhanh nhạy nắm bắt thông tin,... chắc chắn sẽ thất bại trước cơ chế thị trường ngay từ "sân nhà". Để khắc phục điều đó, ngoài sự phấn đấu, tự hoàn thiện của bản thân doanh nghiệp, vai trò của nhà nước trong việc "cởi trói" cho doanh nghiệp bằng các chính sách ưu đãi, tạo điều kiện và hỗ trợ doanh nghiệp thâm nhập thị trường thế giới là rất quan trọng.

Ở khía cạnh khác, khi xu thế hòa bình và phát triển kinh tế là một ưu thế, trong chính sách ngoại giao của nhiều nước từ mục tiêu, tổ chức, hoạt động cho đến nhân sự đều thể hiện rõ mục đích vì kinh tế. Mở rộng thị trường và tìm bạn hàng, quảng cáo, tiếp nhận và chuyển giao thông tin, hỗ trợ các ngành kinh tế và doanh nghiệp trong quan hệ với nước sở tại nhiều khi là nhiệm vụ chủ yếu, thường xuyên được nhà nước giao cho ngành ngoại giao.

Hiện nay trên thế giới, những chiến lược phát triển hướng ngoại của nhà nước với việc tập trung chú ý cao độ vào cạnh tranh quốc tế được coi như là tiêu chuẩn cho thành công kinh tế. Các doanh nghiệp nhà nước, dù chịu áp lực của thị trường ít hơn, cũng được nhà nước hướng vào hoạt động cạnh tranh quốc tế, đặc biệt trong lĩnh vực xuất khẩu. Chẳng hạn, các nước thuộc Đông Á thường bắt đầu bằng việc đề ra chính sách thay thế nhập khẩu, nhưng cuối cùng đều chuyển sang đẩy mạnh xuất khẩu. Để khuyến khích hoạt động xuất khẩu, ở Hàn Quốc, nhà nước đã quyết định trợ cấp tín dụng và các đặc lợi khác cho doanh nghiệp có hàng hóa xuất khẩu. Ở một số quốc gia, các doanh nghiệp định hướng xuất khẩu được nhà nước miễn thuế nhập khẩu, hưởng các ưu tiên khác của nhà nước.

Trong lĩnh vực đầu tư nước ngoài, cạnh tranh quốc tế được thể hiện rõ nhất qua cạnh tranh giữa các nhà nước bằng việc đề ra chính sách thu hút đầu tư nước ngoài, đặc biệt là đầu tư nước ngoài trực tiếp, có hấp dẫn hay không. Hơn nữa, ở nhiều nước, nhà nước xây dựng và áp dụng các chính sách công nghiệp nhằm chỉ cho các doanh nghiệp đa quốc gia tham gia vào những dự án đầu tư phù hợp với pháp luật và chương trình phát triển của họ.

Kiểm soát và trọng tài, bảo đảm sự công bằng, bình đẳng

Thực tế cho thấy, "sự kiểm soát của nhà nước trong một trật tự kinh tế thị trường là đặc biệt quan trọng" và đó phải là "một sự kiểm soát pháp lý" nhằm tạo ra môi trường cạnh tranh lành mạnh, công khai và minh bạch, bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

Để có nền kinh tế thị trường, nhà nước phải đấu tranh chống độc quyền, tôn trọng sự cạnh tranh nhằm bảo vệ người tiêu dùng... Chính sách của nhà nước nhất thiết phải kiểm soát sự cạnh tranh thuộc loại nào, để từ đó điều tiết đảm bảo sự công bằng trong xã hội. Mặt khác, thông qua kiểm soát, nhà nước phòng ngừa sự cạnh tranh có tính phá hoại, đồng thời hướng dẫn, tạo ra ý thức, sự hiểu biết của những người tiêu dùng đối với cạnh tranh. Khi các doanh nghiệp cạnh tranh với nhau, vai trò của nhà nước là bảo vệ người tiêu dùng thông qua việc kiểm soát chất lượng, giá cả,... của hàng hóa trên thị trường, đặc biệt những hàng hóa liên quan đến cuộc sống của nhân dân. Trong thực tế, để bảo vệ người tiêu dùng, nhà nước quy định thẩm quyền cho các cơ quan kiểm tra bảo đảm cho cạnh

tranh hoạt động tốt, tránh áp đặt và khuynh hướng độc quyền. Khi có độc quyền, vai trò của nhà nước lại càng quan trọng hơn, nhà nước bắt buộc phải kiểm soát giá cả, chống sự lạm dụng vị trí độc quyền của doanh nghiệp. Như vậy, "vai trò của nhà nước đối với cạnh tranh và kiểm soát độc quyền kinh doanh thể hiện qua việc ban hành hệ thống văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh các vấn đề liên quan đến cạnh tranh và độc quyền...".

Trong nền kinh tế thị trường, vì mục đích lợi nhuận cao nhất, nhiều doanh nghiệp gây ra ô nhiễm môi trường. Đối với vấn đề này, nhà nước là cơ quan duy nhất và cao nhất có chức năng bảo vệ môi trường. Ở Pháp, nhà nước lập ra những cơ quan đặc biệt để kiểm soát sự an toàn của các nhà máy điện hạt nhân, những doanh nghiệp có sản xuất chất phóng xạ.

Một số vấn đề về vai trò và chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước ta hiện nay

Văn kiện Đại hội XI của Đảng nhấn mạnh: "Nhà nước phải thật sự nâng cao vai trò lãnh đạo, quản lý kinh tế thị trường" và cần "Đổi mới, nâng cao vai trò và hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa"(5).

Rõ ràng, vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước là hết sức cần thiết trong bối cảnh hiện nay, khi nền kinh tế nước ta đã và đang diễn biến phức tạp: nợ xấu tăng cao; hệ thống ngân hàng gặp nhiều khó khăn; sản xuất bị đình trệ kéo dài, hàng tồn kho vẫn ở mức cao; nhiều doanh nghiệp đã phá sản, ngừng sản xuất, kể cả một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước cũng đang thua lỗ, chưa có điểm dừng,... Thực trạng này có nguyên nhân chủ yếu từ việc quản lý kinh tế của Nhà nước. Phải thừa nhận rằng, trong một thời gian dài, chúng ta tập trung nhiều cho tăng trưởng kinh tế (đầu tư nhiều cho doanh nghiệp nhà nước, gián tiếp đẩy tín dụng tăng cao, khuyến khích nhiều dự án đầu tư bất động sản, khai thác tài nguyên khoáng sản,...) mà ít chú trọng đến bảo đảm vai trò của Nhà nước trong ổn định kinh tế vĩ mô và định hướng phát triển.

Vì vậy, để tạo nền tảng đưa nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp, theo hướng hiện đại vào năm 2020, trong nhiều năm tới, vai trò quản lý kinh tế của Nhà nước ta rất cần và tiếp tục "tập trung vào duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, định hướng phát triển, tạo điều kiện để nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững".

Hiện nay, việc cấp bách trước mắt là, hoàn thiện hệ thống pháp luật để thể chế hóa, nhất là chức năng quản lý kinh tế của Chính phủ. Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 mới chỉ đưa ra nhiệm vụ và quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực kinh tế, trong khi "một số nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đang có nhiều bất cập, chưa phù hợp với sự phát triển kinh tế, xã hội và xu thế hội nhập quốc tế trong giai đoạn hiện nay. Thực tiễn đang đòi hỏi phải tăng cường hơn nữa hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với một số vấn đề đặt ra rất cấp thiết như: công tác quản lý đất đai, khoáng sản, tài nguyên quốc gia, tài sản công, vốn của nhà nước trong các doanh nghiệp, quản lý năng lượng và bảo đảm an ninh năng lượng"(6). Vì vậy, sớm có quy định cụ thể bằng pháp luật về chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước, nhất là của Chính phủ. Nếu pháp luật về chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước sớm được ban hành sẽ tạo điều kiện cho việc phân định rõ hơn chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước và chức năng của các tổ chức kinh doanh vốn và tài sản nhà nước ▮

(5) *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 214

(6) Trang Điện tử Infornet, Bộ Thông tin và Truyền thông: *Đề nghị đưa Luật Tổ chức Chính phủ (sửa đổi) vào năm 2014*, số ra ngày 24-5-2013.