



TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN

Đồng chủ biên: GS.TS. ĐỖ HOÀNG TOÀN
PGS.TS. MAI VĂN BƯU

Giáo trình
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC
VỀ KINH TẾ



NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI

TRƯỜNG ĐẠI HỌC KINH TẾ QUỐC DÂN

Đồng chủ biên: GS.TS ĐỖ HOÀNG TOÀN
PGS. TS. MAI VĂN BÙU

GIÁO TRÌNH
QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI
HÀ NỘI - 2005

LỜI NÓI ĐẦU

Quản lý nhà nước về kinh tế là một trong những nhân tố cơ bản quyết định sự thắng lợi trong công cuộc xây dựng và phát triển kinh tế của mỗi quốc gia trong thời đại ngày nay. Song, quản lý nhà nước về kinh tế với tư cách là một môn khoa học lại rất trẻ so với các môn khoa học kinh tế khác, kể cả trên thế giới cũng như ở Việt Nam. "Quản lý nhà nước về kinh tế" với tư cách là một môn khoa học được giảng dạy tại Trường Đại học Kinh tế quốc dân từ năm 1993. Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế do Bộ môn Khoa học quản lý, nay là Khoa Khoa học quản lý Trường Đại học Kinh tế quốc dân biên soạn, được xuất bản lần đầu vào năm 1995 và đã được tái bản nhiều lần.

Giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế có nhiệm vụ cung cấp cho sinh viên những kiến thức lý luận, khái quát cơ bản, có tính hệ thống của một môn khoa học về việc Nhà nước quản lý nền kinh tế quốc dân của Nhà nước. Thực chất của môn học là khoa học quản lý nền kinh tế quốc dân.

Từ năm 1997 đến nay, giáo trình tuy đã được tái bản nhiều lần nhưng hầu như không được sửa chữa, bổ sung nhiều, bởi vậy, có nhiều vấn đề trong giáo trình không còn phù hợp, nhất là những vấn đề có liên quan đến đường lối, chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước ta.

Năm 2001 giáo trình được ưu tiên thẩm định, hoàn thiện để trở thành giáo trình chuẩn mừng kỷ niệm 45 năm ngày thành lập Trường Đại học Kinh tế quốc dân. Lần này các tác giả đã sửa chữa, bổ sung giáo trình theo tinh thần đóng góp của Hội đồng thẩm định, của Tổ tư vấn hoàn thiện giáo trình và các ý kiến đóng góp của bạn đọc trong và ngoài trường về kết cấu, nội dung nhằm cung cấp cho sinh viên những kiến thức cơ bản, hiện đại, Việt Nam trong lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế.

Đáp ứng nhu cầu giảng dạy và học tập của giảng viên và sinh viên, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân phối hợp với Nhà xuất bản Lao động - Xã hội tiếp tục tái bản có một số giáo trình này cho phù hợp với thực tế hiện nay.

Giáo trình do GS.TS Đỗ Hoàng Toàn và PGS.TS. Mai Văn Bưu làm chủ biên và được phân công biên soạn như sau:

- GS.TS ĐỖ HOÀNG TOÀN - Chủ nhiệm bộ môn Quản lý kinh tế biên soạn chương I;
- PGS.TS. PHAN KIM CHIẾN - Chương II;
- PGS.TS PHẠM NGỌC CÔN - Chương III;
- PGS.TS. MAI VĂN BƯU - Chủ nhiệm khoa, mục II Chương IV;
- Th.S HỒ THỊ BÍCH VÂN - Mục I Chương IV;
- PGS.TS. ĐOÀN THỊ THU HÀ - Phó trưởng khoa, Chương V;
- PGS.TS. NGUYỄN THỊ NGỌC HUYỀN - Trưởng bộ môn Quản lý xã hội, Chương VI;
- PGS.TS. LÊ THỊ ANH VÂN - Phó trưởng bộ môn Quản lý xã hội, chương VII.

Tập thể tác giả chân thành cảm ơn Ban Giám hiệu Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hội đồng thẩm định giáo trình Quản lý nhà nước về kinh tế, Tổ tư vấn hoàn thiện giáo trình Trường Đại học Kinh tế Quốc dân và các ý kiến đóng góp của bạn đọc xa gần. Tập thể các tác giả cũng chân thành cảm ơn và xin phép các tác giả có tài liệu được sử dụng trong lần tái bản này.

Mặc dù đã cố gắng rất nhiều, nhưng không tránh khỏi thiếu sót, tập thể tác giả rất mong nhận được sự đóng góp của các bạn đồng nghiệp, của anh chị em sinh viên và của bạn đọc.

KHOA KHOA HỌC QUẢN LÝ

CHƯƠNG 1

TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

I. SỰ CẦN THIẾT KHÁCH QUAN CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Nhà nước

1.1. Sự ra đời của Nhà nước

Ngay từ khi con người xuất hiện trong tiến trình lịch sử, cuộc sống cộng đồng đã hình thành, lúc đầu chỉ diễn ra trên quy mô nhỏ hẹp (nhóm nhỏ, bầy, đàn v.v...) rồi mới phát triển thành các cộng đồng quy mô lớn hơn. Trong cuộc sống cộng đồng, giữa các con người tất yếu nảy sinh các va vấp, xung đột v.v..., đòi hỏi phải có một cơ chế và tổ chức xử lý các va vấp, xung đột này, dần dần hình thành nên các quy tắc xử sự chung được tuyệt đại đa số trong cộng đồng chấp thuận và tuân thủ.

Trong xã hội cộng sản nguyên thủy, khi lực lượng sản xuất còn kém phát triển, xã hội chưa có của cải dư thừa, chưa có

tư hữu và xã hội chưa phân chia thành giai cấp, chưa có sự đối lập về lợi ích kinh tế giữa các tập đoàn người thì những quy tắc xử sự chung của toàn xã hội, mà hình thức biểu hiện của nó là các phong tục tập quán, các quy tắc lễ nghi tôn giáo được thực hiện bằng sự tự giác của mỗi người trong xã hội và bằng uy tín của các thủ lĩnh, của các lãnh tụ trong cộng đồng.

Sau khi chế độ cộng sản nguyên thủy bị tan rã, xã hội loài người phân chia thành giai cấp, bắt đầu xuất hiện sự đối lập về lợi ích kinh tế giữa các nhóm, các tập đoàn người, thì sự đấu tranh giữa họ với nhau ngày càng trở nên gay gắt. Trong điều kiện đó, để giữ cho xã hội trong vòng kỷ cương nhất định, giai cấp thống trị nắm trong tay những tư liệu sản xuất chủ yếu, những của cải chủ yếu, những công cụ bạo lực lớn (các tiềm năng quân sự) - các yếu tố chủ yếu tạo ra quyền lực xã hội, tìm cách tổ chức nên một thiết chế đặc biệt với những công cụ đặc biệt - thiết chế nhà nước và Nhà nước bắt đầu xuất hiện. Như vậy, Nhà nước chỉ ra đời khi sản xuất và văn minh xã hội phát triển đạt đến một trình độ nhất định, cùng với sự phát triển đó là sự xuất hiện chế độ tư hữu và xuất hiện giai cấp trong xã hội. Nhà nước về thực chất là một thiết chế quyền lực chính trị, là cơ quan thống trị giai cấp của một hoặc một nhóm giai cấp này đối với một hoặc toàn bộ các giai cấp khác, đồng thời còn để duy trì và phát triển xã hội mà Nhà nước phải duy trì bảo toàn những đặc trưng về chất của xã hội, hoàn thiện và phát triển chúng theo định hướng nhất định, tức là Nhà nước thực hiện việc quản lý xã hội. Đây là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của bộ máy nhà

nước, cùng với sự tác động của các chủ thể xã hội khác lên xã hội, nhằm duy trì và phát triển xã hội theo các đặc trưng và các mục tiêu đã lựa chọn.

Trong các đặc trưng về chất, đặc trưng về mặt kinh tế bao gồm vấn đề sản xuất và vấn đề lợi ích kinh tế là quan trọng nhất, bởi vì các hoạt động kinh tế ngày một trở thành những hoạt động cốt lõi của xã hội. Các Nhà nước trước chủ nghĩa tư bản về cơ bản là đại diện cho quyền lợi thiểu số giai cấp thống trị giấu có nhằm bóc lột, nô dịch đại đa số nhân dân lao động trong và ngoài nước. Đặc biệt là Nhà nước tư sản, thông qua luật pháp, chính sách và các công cụ quản lý khác để chi phối các hoạt động kinh tế và xã hội, duy trì và phát triển lợi ích của các nhà tư bản. Dù dưới nhiều hình vẻ khác nhau, các nhà lý luận bênh vực cho các nhà tư sản đã không thể phủ nhận bản chất giai cấp của Nhà nước. Nhà nước đó là tên lính canh của của chế độ sở hữu tư sản đúng như C.Mác đã phê phán: Chính những tư tưởng của các ông là con đẻ của chế độ sản xuất và sở hữu tư sản, cũng như pháp quyền của các ông chỉ là ý chí của giai cấp các ông, được đề lên thành pháp luật, cái ý chí mà nội dung là do những điều kiện sinh hoạt vật chất của giai cấp các ông quyết định. Nhà nước một mặt (là một thiết chế quyền lực chính trị) là cơ quan thống trị giai cấp của một (hoặc một nhóm) giai cấp này đối với một (hoặc toàn bộ các giai cấp khác trong xã hội); mặt khác, nó còn là quyền lực công đại diện cho lợi ích chung của cộng đồng xã hội nhằm duy trì và phát triển xã hội trước lịch sử và các Nhà nước khác. Như vậy, Nhà nước có hai thuộc

tính cơ bản: thuộc tính giai cấp và thuộc tính xã hội. Hai thuộc tính này gắn bó với nhau, nương tựa vào nhau và biến đổi không ngừng cùng với sự phát triển hoặc kìm hãm của xã hội.

1.2. Vai trò của Nhà nước đối với xã hội

Nhà nước tồn tại đóng vai trò là chủ thể lớn nhất, quyết định nhất trong việc quản lý xã hội và là nhân tố cơ bản nhất giúp cho xã hội tồn tại, hoạt động, phát triển hoặc suy thoái. Vai trò này được thể hiện thông qua các sứ mệnh, nhiệm vụ và các chức năng mà Nhà nước phải gánh vác trước xã hội.

- Thứ nhất, Nhà nước phải bảo vệ được sự an toàn, yên ổn cho mọi công dân trong xã hội; giữ vững độc lập chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ đất nước, Nhà nước là sự phân chia dân cư theo lãnh thổ. Nếu các bộ lạc, thị tộc được hình thành theo quan hệ huyết thống, thì Nhà nước là bộ máy quyền lực, tập trung trên một cơ cấu lãnh thổ nhất định và dân cư được phân chia theo lãnh thổ quốc gia thống nhất. Đây là dấu hiệu quan trọng bậc nhất mà thế giới ngày nay vẫn đang thực hiện và là mầm mống của các cuộc xung đột, các cuộc chiến tranh biên giới giữa các quốc gia, giữa các dân tộc. Nhà nước thông qua việc thiết lập một bộ máy quyền lực xã hội, bộ máy quyền lực công này dường như "tách" ra ngoài xã hội, "đứng trên xã hội" để trực tiếp cai trị xã hội. Ngày nay nó thường là một bộ máy đồ sộ bao gồm một hệ thống các cơ quan quản lý các lĩnh vực của đời sống xã hội như: tuyên truyền, cổ động, cưỡng chế, đàn áp, và các cơ quan quản lý khoa học kỹ thuật, kinh tế, tài chính v.v... Chính dấu hiệu

này đã đem lại lợi ích cho những người có quyền thực thi quyền lực nhà nước (các giới chức cầm quyền) và mong muốn có quyền lực là mong muốn to lớn của mọi giai cấp, tập đoàn, cá nhân. Cũng chính từ điều này mà tệ quan liêu, tham nhũng của các quan chức nhà nước đang là một nguy cơ của nhiều Nhà nước ngày nay. Để quản lý xã hội, bộ máy quyền lực nhà nước phải ban hành pháp luật có tính bắt buộc chung đối với mọi tổ chức, mọi thành viên trong xã hội. Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật và bằng các biện pháp khác nhằm đạt được mục đích đặt ra. Yash Tandon trong bài "Nhà nước theo kiểu Keynes" trong cuốn "Chủ quyền kinh tế trong một thế giới đang toàn cầu hóa" đã viết, "Nhà nước ở đây có nghĩa là quyền lực được áp đặt theo một trật tự rõ ràng nhất định để giúp hệ thống kinh tế vận hành, kể cả quyền trừng phạt những ai lẩn tránh nghĩa vụ đối với hệ thống đó hoặc chống lại hệ thống đó" ⁽¹⁾

- Sứ mệnh và nhiệm vụ thứ hai mà Nhà nước phải gánh vác trước xã hội là bảo đảm cho xã hội phát triển, các công dân đạt được nguyện vọng chính đáng của mình. Nhà nước phải tạo đủ việc làm cho xã hội, phải cung cấp hàng loạt các dịch vụ và hàng hóa công cho xã hội (dịch vụ hành chính, kết cấu hạ tầng, phát triển giáo dục và đào tạo, bảo vệ tài nguyên và môi trường sống v.v...); tạo môi trường và hỗ trợ cho các hoạt động kinh tế, văn hóa, xã hội của cá nhân và cộng đồng phát triển; thực hiện dân chủ và công bằng xã hội v.v...

(¹) Chủ quyền kinh tế trong một thế giới đang toàn cầu hóa. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội 1999, tr.63 - 64.

· Nhiệm vụ tiếp theo của Nhà nước là phải thay mặt xã hội tiến hành các hoạt động đối ngoại với các Nhà nước và thực thể xã hội khác, thông qua đó tạo điều kiện thực hiện tốt các sứ mệnh đối nội ở trên.

1.3. Nhà nước với vấn đề kinh tế

Nhà nước vừa là một thiết chế xã hội vừa là một tổ chức xã hội. Là một thiết chế xã hội cho nên Nhà nước là công cụ của giai cấp thống trị. Là một tổ chức xã hội, Nhà nước đồng thời là bộ máy công quyền của xã hội, được sử dụng để duy trì trật tự xã hội vì lợi ích của giai cấp thống trị và của xã hội. Xã hội càng phát triển thì vai trò và chức năng quản lý của Nhà nước càng tăng lên.

Chức năng đối nội của Nhà nước là quản lý hành chính bao gồm việc quản lý trật tự xã hội, sắp xếp và giải quyết mối quan hệ giữa các cá nhân, các giai cấp, các tầng lớp dân cư, các cộng đồng dân tộc và chức năng đối ngoại là quản lý lãnh thổ quốc gia, thiết lập bang giao với các nước. Để thực hiện hai chức năng này, tất cả các Nhà nước đều phải có cơ sở kinh tế nhất định. Như vậy, Nhà nước với tư cách là công cụ thống trị của giai cấp, là một thể chế chính trị lại phải nắm lấy kinh tế, làm chức năng kinh tế để quản lý xã hội nhằm phục vụ cho giai cấp thống trị. Hơn nữa, kinh tế là nền tảng của đời sống xã hội, là cơ sở của hệ thống chính trị, cho nên Nhà nước càng phải làm chức năng kinh tế và quản lý kinh tế. Trong các Nhà nước ngày nay không có Nhà nước nào đứng trên kinh tế hay đứng ngoài kinh tế.

Sự phát triển của sản xuất hàng hóa, sự ra đời của nền kinh tế thị trường đòi hỏi phải nâng cao hiệu lực quản lý xã

hội của Nhà nước trên cả hai phương diện có quan hệ gắn bó và tác động lẫn nhau: quản lý hành chính và quản lý kinh tế. Về mặt lịch sử, chức năng kinh tế của Nhà nước được phối thai ngay từ buổi ban đầu, khi Nhà nước vừa mới xuất hiện. Nhà nước chủ nô đã trực tiếp dùng quyền lực của mình can thiệp vào việc phân phối của cải được sản xuất ra bằng sức lao động của những người nô lệ, phục vụ giai cấp chủ nô; chiếm đoạt của cải đó bằng thủ đoạn cưỡng bức phi kinh tế. Nhà nước phong kiến không chỉ can thiệp vào việc phân phối của cải mà còn tiến hành xây dựng kết cấu hạ tầng cho sản xuất nông nghiệp, tổ chức di dân khẩn hoang và đề ra các chính sách ruộng đất, trong đó đáng chú ý là chính sách phân phối ruộng đất với tính cách là tư liệu sản xuất quan trọng nhất của nền văn minh nông nghiệp.

Trình độ lực lượng sản xuất ngày càng phát triển, hoạt động kinh tế ngày càng được nâng cao thì chức năng kinh tế và quản lý kinh tế của Nhà nước càng tăng lên. Chủ nghĩa tư bản bắt đầu hình thành từ thế kỷ 15 cùng với quá trình tích lũy nguyên thủy tư bản được thực hiện, và nền kinh tế thị trường từng bước được hình thành. Giai cấp tư sản cần sự hỗ trợ của Nhà nước như vai trò "bà đỡ" cho sự ra đời của kinh tế thị trường. Nhà nước phải sử dụng những chính sách và biện pháp hết sức nghiêm ngặt và hà khắc để tích lũy tiền tệ, kiểm tra, kiểm soát ngoại thương, lập hàng rào thuế quan bảo hộ, đánh thuế nhập khẩu cao, thuế xuất khẩu thấp, quy định nghiêm ngặt tỷ giá hối đoái, khuyến khích và hỗ trợ thương nhân trong nước. Nhờ đó các nước tư bản chủ nghĩa đã tích lũy được một lượng của cải và tiền tệ đáng kể; giai cấp tư sản tập trung cho sản xuất, đầu tư khoa học kỹ thuật và công nghệ mới làm cho nền sản xuất ở các nước tư bản chủ nghĩa phát triển rất nhanh. Đầu thế kỷ 18, các nhà tư bản

đua nhau phát triển ngành nghề mới và mở rộng quy mô; tự do cạnh tranh trở thành xu thế tất yếu và đòi hỏi cấp bách. Trong tình hình đó, các nhà kinh tế cổ điển đã ủng hộ tự do cạnh tranh, đại biểu cho trường phái này là Adam Smith (1723 - 1790) đưa ra thuyết "Bàn tay vô hình" và nguyên lý "Nhà nước không can thiệp" vào hoạt động của nền kinh tế, vào nền kinh tế thị trường, vào hoạt động của các doanh nghiệp. Tuy vậy Adam Smith cũng thừa nhận rằng, đôi khi Nhà nước cũng có nhiệm vụ kinh tế nhất định khi mà nhiệm vụ kinh tế vượt quá khả năng của một doanh nghiệp như làm đường, đào kênh, xây bến cảng... Các nhà kinh tế học cổ điển và tân cổ điển đều thấy một thực tế là theo đà phát triển của sản xuất, chức năng của Nhà nước càng mở rộng, do đó vai trò của Nhà nước sẽ tăng lên, tuy nhiên họ vẫn cho rằng, tự do kinh tế là sức mạnh hoạt động của nền kinh tế tư bản chủ nghĩa.

Đầu những năm 30 của thế kỷ XX, những cuộc khủng hoảng kinh tế xảy ra thường xuyên, đặc biệt cuộc khủng hoảng quy mô lớn 1929-1933 chứng tỏ "Bàn tay vô hình" đã không thể đảm bảo những điều kiện ổn định cho kinh tế thị trường phát triển và nhà kinh tế học người Anh John Maynard Keynes (1884-1946) đã đưa ra lý thuyết "Nhà nước điều tiết nền kinh tế thị trường". Nhà nước can thiệp vào kinh tế ở tầm vĩ mô và vi mô. Ở tầm vĩ mô, Nhà nước sử dụng các công cụ như lãi suất, chính sách tín dụng, điều tiết lưu thông tiền tệ, lạm phát, thuế, bảo hiểm, trợ cấp đầu tư phát triển v.v... Ở tầm vi mô, Nhà nước trực tiếp phát triển các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh và dịch vụ công cộng. Học thuyết Keynes đã cứu chủ nghĩa tư bản khỏi cơn khủng hoảng lớn của những năm 30-40, nhưng những chấn động lớn trong nền kinh tế vẫn diễn ra, tình trạng khủng hoảng, thất

ngiệp, lạm phát vẫn xảy ra ngày càng trầm trọng. Học thuyết kinh tế hỗn hợp, phối hợp "Bàn tay vô hình" của thị trường với "Bàn tay hữu hình" của Nhà nước để điều chỉnh nền kinh tế thị trường đã được ra đời và phát huy tác dụng. Thực tế thừa nhận rằng: các nền kinh tế hiện đại muốn phát triển phải dựa vào cả cơ chế thị trường và cả sự quản lý của Nhà nước.

Ở các nước xã hội chủ nghĩa, sau Cách mạng Tháng Mười năm 1917, với sự ra đời của Nhà nước Liên bang Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Xô Viết và sau năm 1945, ra đời hệ thống xã hội chủ nghĩa thế giới, đã xuất hiện một nền kinh tế chỉ huy, vận động theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, trong đó Nhà nước là người quản lý trực tiếp mọi hoạt động sản xuất - kinh doanh bằng kế hoạch và các chỉ tiêu pháp lệnh khá chặt chẽ. Cơ chế quản lý đó đã có tác dụng nhất định trong việc thúc đẩy nền kinh tế phát triển theo chiều rộng, thực hiện một số mục tiêu kinh tế - xã hội nhất định, nhưng nhìn tổng thể, đó là một cơ chế thiếu động lực, kìm hãm sự phát triển. Nền kinh tế nước ta trước đây cũng đã rơi vào tình hình chung đó, đòi hỏi khách quan phải đổi mới quản lý kinh tế, chuyển sang nền kinh tế hàng hoá, vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định xã hội chủ nghĩa.

1.4. Vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường

Nền kinh tế thị trường là nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, ở đó, sản xuất cái gì? Sản xuất như thế nào? Sản xuất cho ai? Sản xuất để làm gì? Phần lớn được quyết định thông qua thị trường. Trong nền kinh tế thị trường, các quan hệ kinh tế của các nước, các doanh nghiệp đều biểu hiện qua mua bán hàng hoá, dịch vụ trên thị trường. Thái độ

cư xử của từng thành viên tham gia thị trường là hướng vào tìm kiếm lợi ích của chính mình theo sự dẫn dắt của giá cả thị trường hay "bàn tay vô hình" (Adam Simth).

Kinh tế thị trường xuất hiện như là một yêu cầu khách quan không thể thiếu được của nền kinh tế hàng hoá và là giai đoạn phát triển cao của kinh tế hàng hoá.

Cơ chế thị trường là tổng thể các nhân tố, quan hệ cơ bản vận động dưới sự chi phối của các quy luật thị trường trong môi trường cạnh tranh, nhằm mục tiêu lợi nhuận. Nhân tố cơ bản của cơ chế thị trường là cung, cầu, giá cả thị trường. Về bản chất, cơ chế thị trường là cơ chế giá cả tự do với các đặc trưng cơ bản sau:

- Các vấn đề có liên quan đến việc phân bổ sử dụng tài nguyên sản xuất khan hiếm như lao động, vốn, tài nguyên thiên nhiên về cơ bản được quyết định một cách khách quan thông qua sự hoạt động của các quy luật kinh tế thị trường, đặc biệt là quy luật cung cầu.

- Tất cả các mối quan hệ kinh tế giữa các chủ thể kinh tế được tiền tệ hoá.

- Động lực thúc đẩy sản xuất phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và lợi ích kinh tế được biểu hiện tập trung ở mức lợi nhuận.

- Tự do lựa chọn phương án sản xuất kinh doanh và tiêu dùng từ phía các nhà sản xuất và những người tiêu dùng thông qua các mối quan hệ kinh tế.

- Thông qua sự hoạt động của các quy luật kinh tế, đặc biệt là sự linh hoạt của hệ thống giá cả, nền kinh tế thị trường tự điều tiết được mức cung và mức cầu của các loại

hàng hoá và dịch vụ theo quy luật đường cong mạng nhện, ít gây ra sự kham hiếm và thiếu thốn hàng hoá.

Cạnh tranh là môi trường và động lực thúc đẩy sản xuất phát triển, thúc đẩy tăng năng xuất lao động và tăng hiệu quả của sản xuất, đồng thời cũng dễ làm nảy sinh các tác động xấu đối với xã hội.

- Cùng với sự phát triển của lực lượng sản xuất, mối quan hệ giữa mục tiêu tăng cường tự do cá nhân và mục tiêu công bằng xã hội, giữa đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng kinh tế và nâng cao chất lượng cuộc sống cũng có sự phát triển tương ứng.

Cơ chế thị trường đã đặt người tiêu dùng ở vị trí hàng đầu. Nhờ sự phát triển sức sản xuất mới và các nhu cầu mới, cơ chế thị trường có xu hướng thoả mãn nhu cầu không ngừng biến đổi của các nhóm dân cư sao cho phù hợp với lối sống, văn hoá của họ, thay cho nguyên tắc sản xuất và cung ứng hàng hoá bất chấp nhu cầu.

Nhà doanh nghiệp là nhân vật trung tâm trong hoạt động thị trường. Nó là nhân tố sống động của cơ chế thị trường. Nhà doanh nghiệp không đứng ngoài cơ chế thị trường. Không có nhà doanh nghiệp thì không có cơ chế thị trường, cơ chế thị trường có ưu điểm to lớn:

- Nó có khả năng điều tiết nền sản xuất xã hội, tức là tự phân bổ các nguồn tài nguyên vào sản xuất ở các khu vực, các ngành kinh tế mà không cần bất cứ sự điều khiển từ trung tâm nào.

- Cơ chế thị trường góp phần kích thích sự phát triển sản xuất, tăng trưởng kinh tế cả về chiều rộng và chiều sâu, tăng cường chuyên môn hoá sản xuất.

Cơ chế thị trường là một cơ chế kích thích và điều tiết kinh tế có hiệu quả. Nhưng cơ chế thị trường không phải là vạn năng, hoàn hảo, bởi vì nó còn có các khuyết tật cố hữu của nó:

Thứ nhất, trong nền kinh tế hàng hoá vận động theo cơ chế thị trường, mỗi chủ thể kinh doanh, mỗi ngành, mỗi địa phương v.v... đều có lợi ích riêng của mình và đều tìm mọi biện pháp để tối ưu hoá lợi ích đó. Nhưng khi thực hiện các hoạt động nhằm tối ưu hoá lợi ích của mình, mỗi doanh nghiệp, mỗi ngành, mỗi vùng có thể nhìn thấy hoặc không nhìn thấy sự vi phạm đến lợi ích của người khác, cơ sở khác, ngành, vùng khác và do đó, tất yếu nảy sinh hiện tượng lợi ích của cá nhân, của bộ phận này tăng lên làm thiệt hại đến lợi ích của cá nhân, bộ phận khác trong xã hội, xét trên phạm vi tổng thể nền kinh tế quốc dân. Biểu hiện về mặt xã hội của xu hướng này là các hoạt động kinh tế chồng chéo, cản trở hoặc triệt tiêu lẫn nhau; các quan hệ, tỷ lệ kinh tế quốc dân bị phá vỡ; sự phân bố các nguồn lực không hợp lý, cơ cấu kinh tế bị đảo lộn, các vấn đề xã hội, chính trị sẽ phát sinh v.v...

Muốn khắc phục nhược điểm này, cần có một bộ phận điều hành vĩ mô bằng việc hoạch định chương trình, chiến lược và kế hoạch phát triển với các mục tiêu về quy mô, về cơ cấu, về nhịp độ và tốc độ tăng trưởng của từng ngành, từng vùng, về các mục tiêu kinh tế vĩ mô khác cũng như của toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Các mục tiêu vĩ mô này là những định hướng không thể thiếu được cho hoạt động kinh tế của từng cá nhân, từng doanh nghiệp, từng ngành, từng vùng trong nước. Bộ phận điều hành vĩ mô đó không ai khác là Nhà nước - chủ thể kinh tế của mỗi quốc gia. Như vậy, nếu không có vai trò của Nhà nước sẽ không có việc phân bổ sản

xuất và lao động giữa các ngành và vùng để hình thành cơ cấu kinh tế hợp lý, tối ưu, sẽ không có sự phát triển của từng ngành có ý nghĩa thúc đẩy sự tiến bộ khoa học và công nghệ trong toàn bộ nền kinh tế quốc dân; sẽ không có sự phát triển của các ngành, các vùng với những doanh nghiệp đủ mạnh để tham gia cạnh tranh có hiệu quả trên thị trường thế giới, bảo hộ sản xuất trong nước, chiếm lĩnh thị trường ngoài nước. Nếu không có Nhà nước, cũng sẽ không có nguồn tích lũy tập trung quy mô lớn để tạo ra những bước nhảy vọt trong sự phát triển kinh tế - xã hội và giải quyết những mục tiêu kinh tế vĩ mô khác mà bản thân cơ chế thị trường không thể thực hiện được, đặc biệt là các vấn đề kết cấu hạ tầng xã hội.

Thứ hai, trong nền kinh tế vận động theo cơ chế thị trường, các hoạt động sản xuất - kinh doanh, các hành vi giao dịch đều tiến hành thông qua thị trường và tuân theo các quy luật của thị trường. Song, đối với các hoạt động tạo ra những hàng hoá và dịch vụ công cộng là những loại hàng hoá và dịch vụ mà chi phí bỏ ra đem lại lợi ích cho nhiều người, nhưng lại không được thanh toán và bồi hoàn đầy đủ về mặt giá trị tiền tệ. Hoặc những hoạt động trong sản xuất và tiêu dùng đã gây ra những ảnh hưởng không tốt đối với bên ngoài mà không được tính toán khi lựa chọn các quyết định sản xuất hoặc tiêu dùng của cá nhân hay của các đơn vị kinh tế, gây ra một khoản tổn phí lớn cho xã hội và không tối ưu hoá được lợi ích xét trên phạm vi toàn xã hội. Những trường hợp này thì tư nhân không thể giải quyết được, vì tư nhân không chi phối được giá cả và thu hồi được chi phí đã bỏ ra và xã hội cũng không chấp nhận những hoạt động sản xuất và tiêu dùng chỉ nhằm tối ưu hoá lợi ích ích kỷ của cá nhân, nhưng

lại gây ra những ảnh hưởng hướng ngoại xấu làm thiệt hại đến lợi ích người khác và lợi ích cộng đồng. Do vậy, Nhà nước với tư cách là chủ thể nền kinh tế quốc dân với mục tiêu kinh tế vĩ mô, cần thiết phải nắm và đảm bảo cho xã hội những loại hàng hoá và dịch vụ công cộng cũng như những hàng hoá mà nếu nằm trong tay tư nhân sẽ làm thiệt hại đến lợi ích toàn xã hội.

Thứ ba, nền kinh tế hàng hoá vận động theo cơ chế thị trường không thể tách rời môi trường chính trị, kinh tế, xã hội, đối ngoại. Nếu môi trường không ổn định, thường xuyên có sự đụng độ và xung đột giữa các giai cấp, tầng lớp trong xã hội, các quan hệ giao dịch mua bán trên thị trường không lành mạnh, mang tính chất lừa đảo, bạo lực thì kinh tế sẽ không thể phát triển; cơ chế thị trường - cơ chế điều chỉnh hành vi của cả người sản xuất lẫn người tiêu dùng theo các quy luật của thị trường sẽ dẫn tới các sai lệch. Nhược điểm và khuyết tật của cơ chế thị trường sẽ khó có thể khắc phục và sẽ đẩy môi trường chính trị, kinh tế, xã hội, đối ngoại vào tình trạng rối loạn khủng hoảng. Cơ chế thị trường rất cần có môi trường ổn định và lành mạnh để hoạt động, song những nhược điểm và khuyết tật của cơ chế này đã phát sinh những xu hướng phủ định chính những điều kiện hoạt động của bản thân nó như: do chạy theo lợi nhuận cục bộ sẽ dẫn đến sự phân bố và sử dụng các nguồn lực không hợp lý, vì lợi ích kinh tế cá nhân, cục bộ mà chà đạp lên lợi ích chung, phá hoại môi sinh, gây ô nhiễm môi trường. "Cánh kéo" phân hoá giàu nghèo ngày một lớn, bất công trong xã hội ngày một tăng v.v... gây rối loạn nhiều mặt trong đời sống cộng đồng. Trong những biểu hiện trên, biểu hiện có tác động sâu sắc và

toàn diện đến môi trường chung là mâu thuẫn về lợi ích kinh tế giữa các giai cấp và tầng lớp trong xã hội ngày một gay gắt. Cơ chế thị trường - "Bàn tay vô hình" - không thể khắc phục được mâu thuẫn này, mà đòi hỏi phải có bàn tay Nhà nước. Chính từ nhu cầu này của nền kinh tế nói chung và của cơ chế thị trường nói riêng mà mọi Nhà nước đều có chức năng đảm bảo về mặt chính trị xã hội, bảo hiểm về mặt kinh tế nhằm duy trì các quan hệ lợi ích giữa các giai cấp và tầng lớp xã hội trong khuôn khổ của quan hệ sản xuất thống trị và bảo vệ được quyền lợi và địa vị của giai cấp thống trị. Chỉ có trên cơ sở ấy mới có bầu không khí chính trị và môi trường kinh tế, xã hội ổn định, tạo điều kiện cho cơ chế thị trường vận động với cơ cấu và các quan hệ kinh tế dựa trên trình độ phát triển của nền sản xuất đạt được của mỗi nước.

Thứ tư, xu hướng hoà nhập nền kinh tế dân tộc của mỗi nước vào thị trường thế giới ngày một tăng. Những diễn biến kinh tế trong từng nước và giữa các nước gây ảnh hưởng rõ rệt đến lợi ích của nhau, chi phối lẫn nhau. Chẳng hạn cơn bão khủng hoảng tài chính châu Á những năm 1997 - 1998 đã tác động lên hầu hết mọi nước trong khu vực và thế giới. Việc ngăn ngừa hay khắc phục ảnh hưởng bất lợi cũng như việc khai thác và sử dụng những tác động có lợi đòi hỏi phải có vai trò của Nhà nước. Một tổ chức, một doanh nghiệp dù quy mô lớn đến đâu cũng không thể thay thế được vai trò đó. Chỉ có Nhà nước cần và có điều kiện thực hiện được vai trò này, bởi vì trong quan hệ quốc tế, Nhà nước là chủ thể của nền kinh tế độc lập, có chủ quyền, có lợi ích kinh tế tách biệt, Nhà nước lại nắm trong tay những tiềm lực kinh tế quốc phòng quan trọng

của đất nước. Để bảo vệ lợi ích quốc gia, trong đó có sự lợi ích giai cấp, Nhà nước của mỗi nước phải trực tiếp tác động đến những quan hệ kinh tế đối ngoại nhằm khống chế những hoạt động bất lợi và phát huy những hoạt động có lợi cho nền kinh tế của nước mình, tạo ra các mối quan hệ kinh tế có lợi trong khu vực và quốc tế. Như vậy, không chỉ quan hệ lợi ích giữa các giai cấp, tầng lớp xã hội trong nước, mà quan hệ lợi ích giữa các nước cũng đặt ra những vấn đề đòi hỏi phải tăng cường vai trò quản lý của Nhà nước về kinh tế.

Thứ năm, vai trò quản lý của Nhà nước về kinh tế không chỉ ở sự điều tiết, khống chế, định hướng bằng pháp luật, các đòn bẩy kinh tế và các chính sách, biện pháp kích thích, mà còn bằng thực lực kinh tế của Nhà nước - tức bằng sức mạnh của hệ thống kinh tế nhà nước và các công cụ kinh tế đặc biệt khác. Có thể nói rằng, trên thế giới ngày nay không có nước nào lại không có doanh nghiệp nhà nước. Kinh nghiệm thực tế của các nước đã chỉ ra rằng, việc củng cố và tăng cường sức mạnh kinh tế của Nhà nước nói chung, của các doanh nghiệp nhà nước nói riêng trong các ngành và lĩnh vực kinh tế then chốt của nền kinh tế quốc dân vừa là công cụ quản lý, vừa là lực lượng kinh tế trực tiếp để tham gia hình thành, mở rộng quan hệ thị trường. Một nguy cơ thực tế đang nảy sinh ở các nước tư bản chủ nghĩa là sự lớn mạnh của các tập đoàn kinh tế, từ chỗ lũng đoạn nền kinh tế tiến tới lũng đoạn thể chế chính trị xã hội, mà do tiềm lực kinh tế Nhà nước không thể khắc phục được.

2. Quản lý nhà nước về kinh tế

2.1. Khái niệm

Quản lý của Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân (hoặc vắn tắt là quản lý nhà nước về kinh tế) là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của Nhà nước lên nền kinh tế quốc dân nhằm sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực kinh tế trong và ngoài nước, các cơ hội có thể có, để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế đất nước đã đặt ra, trong điều kiện hội nhập và mở rộng giao lưu quốc tế. Quản lý kinh tế là nội dung cốt lõi của quản lý xã hội nói chung và nó phải gắn chặt với các hoạt động quản lý khác của xã hội. Quản lý nhà nước về kinh tế được thể hiện thông qua các chức năng kinh tế và quản lý kinh tế của Nhà nước.

Như đã phân tích ở trên, việc khắc phục những nhược điểm, hạn chế khuyết tật của cơ chế thị trường, để tạo điều kiện thuận lợi cho cơ chế này hoạt động có hiệu quả, không thể không có Nhà nước với tư cách là chủ thể của toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Như vậy, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý kinh tế là nhu cầu khách quan, nội tại và nền kinh tế thị trường vận động theo cơ chế thị trường; còn việc điều tiết, khống chế và định hướng các hoạt động kinh tế của các cơ sở thuộc các thành phần kinh tế theo phương hướng và mục tiêu nào lại lệ thuộc vào bản chất của các hình thức nhà nước và con đường phát triển mà nước đó lựa chọn.

2.2. Các kết luận cần lưu ý

Từ định nghĩa đã nêu có thể rút ra các kết luận cơ bản sau:

- *Thực chất của quản lý nhà nước về kinh tế* là việc tổ chức và sử dụng có hiệu quả nhất các nguồn lực trong và ngoài nước mà Nhà nước có khả năng tác động vì mục tiêu xây dựng và phát triển đất nước. Trong đó vấn đề nắm bắt được con người, tổ chức và tạo động lực lớn nhất cho con người hoạt động trong xã hội là vấn đề có vai trò then chốt. Đúng như Trần Hưng Đạo đã nói: *"Kể ra dân không bao giờ hai lòng, sợ ta thì khinh địch, sợ địch thì khinh ta. Bị dân khinh thì thua, dân sợ uy thì thắng"* ⁽¹⁾

- *Bản chất của quản lý nhà nước về kinh tế* là đặc trưng thể chế chính trị của đất nước; nó chỉ rõ Nhà nước là công cụ của giai cấp hoặc của lực lượng chính trị, xã hội nào? Nó dựa vào ai và hướng vào ai để phục vụ? Đây là vấn đề khác nhau cơ bản giữa quản lý nhà nước về kinh tế của các chế độ xã hội khác nhau.

- *Quản lý nhà nước về kinh tế là một khoa học* vì nó có đối tượng nghiên cứu riêng và có nhiệm vụ phải thực hiện riêng, đó là các quy luật và các vấn đề mang tính quy luật của các mối quan hệ trực tiếp và gián tiếp giữa các chủ thể tham gia các hoạt động kinh tế của xã hội (mà ta sẽ đề cập kỹ hơn ở phần sau).

- *Quản lý nhà nước về kinh tế còn là một nghệ thuật và một nghề* vì nó lệ thuộc không nhỏ vào trình độ nghề nghiệp, nhân cách, bản lĩnh của đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế; phong cách làm việc, phương pháp và hình thức tổ chức quản lý; khả năng thích nghi cao hay thấp v.v... của bộ máy quản lý kinh tế của Nhà nước.

(1) Trần Quốc Tuấn (1997): *Binh thư yếu lược*, NXB Khoa học xã hội, Hà Nội, 1997, tr.50.

3. Quản lý nhà nước về kinh tế ở Việt Nam hiện nay

Nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trải qua chặng đường lịch sử 60 năm là Nhà nước của dân, do dân và vì dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức; Nhà nước đã tiến hành các hoạt động quản lý kinh tế đối với đất nước dựa trên sức mạnh của khối đại đoàn kết toàn dân gắn với việc phát huy dân chủ trong đời sống kinh tế, xã hội. Trong mỗi giai đoạn phát triển của đất nước, Nhà nước đã bám sát vào nhiệm vụ cách mạng cụ thể do Đảng vạch ra để tiến hành công việc quản lý của mình. Cùng với sự nghiệp đổi mới của đất nước bắt đầu từ Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI (1986) của Đảng, Nhà nước tiến hành quản lý kinh tế xã hội theo nguyên tắc Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý, nhân dân làm chủ nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo đảm chủ động hội nhập quốc tế. Đặc điểm của cơ chế quản lý kinh tế nói trên là:

3.1. Bảo đảm lãnh đạo của Đảng trên mặt trận kinh tế và quản lý kinh tế

- Đảng Cộng sản Việt Nam theo chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Mọi tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật (Điều 4 Hiến pháp 1992).

- Đảng vạch đường lối, chiến lược, con đường xây dựng kinh tế nói riêng, xây dựng đất nước nói chung:

* Phát triển nền kinh tế nhiều hình thức sở hữu nhiều thành phần: 1) kinh tế nhà nước; 2) kinh tế hợp tác; 3) kinh tế cá thể - tiểu chủ; 4) kinh tế tư bản tư nhân; 5) kinh tế tư bản nhà nước; 6) kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài.

* Kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế.

* Phát triển kinh tế nhanh và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi đôi với thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội, bảo vệ môi trường.

* Lấy công nghiệp hóa là trọng tâm của thời kỳ quá độ.

* Đẩy mạnh công cuộc đổi mới, tạo động lực phát huy cao độ mọi nguồn lực.

* Xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.

* Kết hợp chặt chẽ kinh tế, xã hội với quốc phòng, an ninh.

- Đảng phải giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa theo 6 đặc trưng cơ bản: 1) Là xã hội do nhân dân lao động làm chủ; 2) Có một nền kinh tế phát triển cao dựa trên lực lượng sản xuất hiện đại và chế độ công hữu về các tư liệu sản xuất chủ yếu; 3) Có nền văn hóa tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; 4) Con người được giải phóng khỏi áp bức, bóc lột, bất công, làm theo năng lực, hưởng theo lao động, có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện cá nhân; 5) Các dân tộc trong nước bình đẳng, đoàn kết và giúp đỡ lẫn nhau cùng tiến bộ; 6) Có quan hệ hữu nghị và hợp tác với nhân dân tất cả các nước trên thế giới.

- Kiên quyết chống lại 4 nguy cơ đe dọa đất nước:

* Nguy cơ tụt hậu xa hơn về kinh tế;

* Nguy cơ diễn biến hòa bình;

* Nguy cơ lệch hướng xã hội chủ nghĩa (cả về đường lối lẫn chỉ đạo thực hiện);

* Nguy cơ của tệ quan liêu, tham nhũng và suy thoái về phẩm chất, đạo đức.

- Đảng phải làm tốt công tác nhân sự, đặc biệt là việc bố trí cán bộ chủ chốt tại các cơ quan kinh tế đầu não.

- Xây dựng và thực hiện các chính sách kinh tế - xã hội.

3.2. Nhà nước phải thực hiện tốt vai trò quản lý của mình đối với nền kinh tế nói riêng, kinh tế - xã hội nói chung

- Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, tăng cường pháp chế, giữ vững trật tự, kỷ cương, kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng.

- Sử dụng tốt các công cụ quản lý kinh tế: 1) pháp luật; 2) kế hoạch, chương trình, quy hoạch phát triển kinh tế; 3) các chính sách kinh tế; 4) bộ máy hành chính và đội ngũ cán bộ công chức nhà nước; 5) tài sản của nhà nước; 6) các công cụ chuyên chính khác: quân đội, công an, các phương tiện truyền thông, các tài sản văn hóa v.v...

- Thực hiện tốt các chức năng quản lý kinh tế vĩ mô (đã nêu ở trên).

II. ĐỐI TƯỢNG, NỘI DUNG, PHƯƠNG PHÁP MÔN HỌC

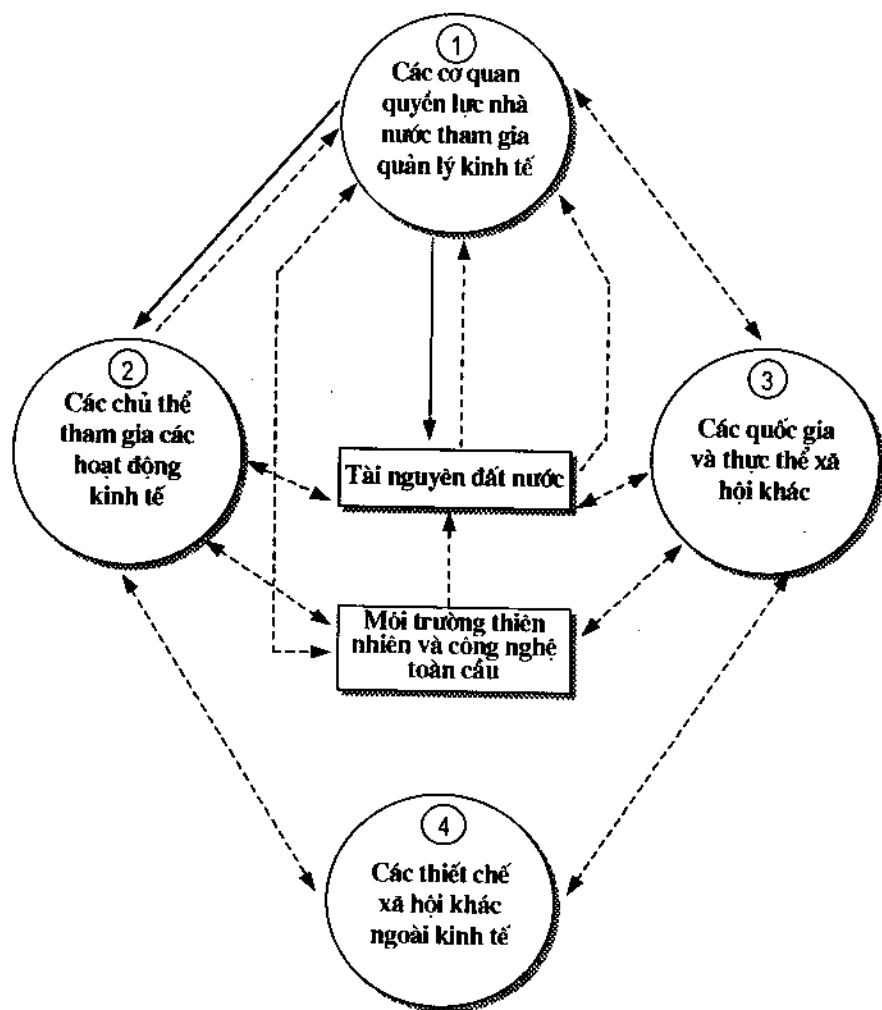
1. Đối tượng môn học

Quản lý nhà nước về kinh tế là một khoa học giáp ranh giữa kinh tế học, khoa học quản lý và khoa học về nhà nước pháp quyền, có đối tượng nghiên cứu là các quy luật và các vấn đề mang tính quy luật về sự ra đời, hình thành, tác động qua lại của các mối quan hệ giữa các thực thể có liên quan đến các hoạt động kinh tế và quản lý kinh tế của một nước.

Trong sơ đồ 1.1 chỉ rõ 4 thực thể có liên quan đến các hoạt động kinh tế và quản lý kinh tế của mỗi nước. Giữa các thực thể và trong mỗi thực thể đều tồn tại các mối quan hệ nhất định chi phối đến sự biến đổi của nền kinh tế mỗi nước. Để quản lý thành công, nhà nước phải nắm chắc các quy luật và các vấn đề mang tính quy luật được hình thành nên giữa các mối quan hệ nói trên xét trong không gian và thời gian cụ thể của sự biến đổi kinh tế, xã hội để có giải pháp xử lý thích hợp:

- Các cơ quan quyền lực nhà nước (trong đó có một mảng làm chức năng quản lý nhà nước về kinh tế) là thực thể khá quan trọng trong việc chi phối, tác động lên các thực thể khác, đặc biệt là các chủ thể tham gia vào hoạt động kinh tế (mà ở nước ta hiện nay là các cá nhân, đơn vị thuộc 6 thành phần kinh tế); quyền hạn và mức độ tác động của thực thể này lệ thuộc vào khuôn khổ luật pháp của chế độ xã hội quy định, vào mối tác động tương tác trở lại đối với các thực thể khác và vào chính mối quan hệ của các cơ quan, phân hệ, cá nhân nội tại của thực thể này.

Sơ đồ 1.1. Các thực thể có liên quan đến các hoạt động kinh tế và quản lý kinh tế của một nước



- Các chủ thể tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh tế là thực thể thứ hai trong hệ thống kinh tế quốc dân, vai trò của các chủ thể này ngày một to lớn, đòi hỏi thực thể thứ nhất phải luôn biết điều chỉnh bản thân và các mối tác động quản lý lên thực thể thứ hai. Các chủ thể thuộc thực thể thứ hai của hệ thống kinh tế quốc dân bao gồm các doanh nghiệp, các hợp tác xã, các hộ gia đình, các nhóm liên kết hoạt động kinh tế và các cá nhân thuộc mọi thành phần kinh tế.

- Thực thể thứ ba của hệ thống các hoạt động kinh tế là các quốc gia (thông qua các doanh nghiệp, cá nhân, tổ chức v.v...) và các thực thể xã hội khác (với tư cách là các tổ chức chính quyền nhưng không được thế giới công nhận là nhà nước) cũng có những tác động không nhỏ đối với các hoạt động kinh tế của mỗi nước; đặc biệt trong xu thế hội nhập và toàn cầu hóa về kinh tế, về tin học, về vũ trụ, về biển cả và môi trường tự nhiên của nhân loại hiện nay.

- Thực thể thứ tư của hệ thống các hoạt động kinh tế là các thiết chế xã hội khác (văn hóa, tôn giáo, gia đình, dân tộc, giáo dục đào tạo, v.v...) cũng có những tác động theo những quy luật nhất định đối với các hoạt động kinh tế của mỗi nước.

2. Nội dung môn học

Quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm rất nhiều nội dung, các nội dung này có thể gộp thành các nhóm lớn:

2.1. Cơ sở lý luận và phương pháp luận của môn học nhằm giải đáp câu hỏi vì sao phải quản lý nhà nước về kinh tế? Muốn quản lý thành công phải dựa vào đâu và phải làm gì? Nó bao gồm:

- Đối tượng và phương pháp, nội dung môn học.
- Lý thuyết hệ thống.
- Thực chất và bản chất quản lý nhà nước về kinh tế.
- Nhà nước và vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế.
- Các học thuyết quản lý nhà nước về kinh tế.
- Vận dụng các quy luật và các nguyên tắc trong quản lý nhà nước về kinh tế.

2.2. Cơ sở tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế nhằm trả lời các câu hỏi: Nhà nước muốn quản lý kinh tế thành công phải tổ chức như thế nào? Phải tiến hành các hoạt động quản lý ra sao? Nội dung này bao gồm các vấn đề sau:

- Các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế.
- Cơ cấu tổ chức bộ máy quản lý kinh tế.
- Cán bộ viên chức nhà nước trong quản lý kinh tế.
- Thông tin kinh tế.
- Quyết định và mục tiêu quản lý kinh tế.
- Phương pháp, hình thức, nghệ thuật quản lý kinh tế.
- Các công cụ và phương tiện sử dụng trong quản lý kinh tế v.v...

2.3. Cơ sở đổi mới và đánh giá quản lý nhà nước về kinh tế nhằm trả lời các câu hỏi: Nhà nước quản lý về kinh tế tốt hay chưa tốt? Để phát triển kinh tế bền vững phải làm gì? Nội dung này bao gồm các vấn đề:

- Phân tích kết quả quản lý kinh tế.
- Hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế.
- Đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế v.v...

3. Phương pháp môn học

Quản lý nhà nước về kinh tế là một môn học khoa học xã hội, chịu tác động to lớn của ý thức xã hội và các phương pháp chung thường dùng.

Ở nước ta hiện nay, phương pháp luận của quản lý nhà nước về kinh tế được sử dụng là phương pháp luận triết học Mác - Lênin (phương pháp duy vật lịch sử, phương pháp duy vật biện chứng) và các quan điểm đổi mới có tính thời đại của Đảng và Nhà nước.

Trong tiến trình thực hành quản lý, quản lý nhà nước về kinh tế được sử dụng rất nhiều phương pháp thông dụng:

- Các phương pháp điều tra xã hội học.
- Các phương pháp thống kê toán.
- Các phương pháp phân tích hệ thống.
- Các phương pháp lịch sử.
- Các phương pháp của dịch học.
- Các phương pháp mô phỏng toán học v.v...

Trong đó, một phương pháp được đặc biệt sử dụng là phương pháp phân tích hệ thống mà người ta thường gọi là quản lý nhà nước về kinh tế xét trên quan điểm hệ thống.

III. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ XÉT TRÊN QUAN ĐIỂM HỆ THỐNG

1. Tổng quan về lý thuyết hệ thống trong quản lý kinh tế

Lý thuyết hệ thống ra đời từ cuối những năm 70 của thế kỷ 20 và đã nhanh chóng trở thành một công cụ hữu ích cho các nhà nghiên cứu và quản lý kinh tế. Lý thuyết hệ thống có nhiều cách tiếp cận: cách tiếp cận sinh học (đại diện là L.Z.Bertalanffy), cách tiếp cận toán học (M.Mesarovic, L.Zadeh v.v...), cách tiếp cận ngôn ngữ học (F.de Saussure), cách tiếp cận kinh tế, cách tiếp cận triết học v.v...

1.1. Vấn đề

Là khoảng cách giữa điều mà con người mong muốn và có thể thực hiện được với cái thực tế mà con người chưa đạt tới.

Điều cần lưu ý là, nếu thực tế không có vấn đề mà con người lại chủ quan đặt ra vấn đề thì không thể nào giải quyết được và trong trường hợp này người ta nói đã xuất hiện tình trạng "không định nghĩa được vấn đề". Chẳng hạn, người ta có thể thử buôn bán mặt hàng này, mặt hàng khác, học nghề này học nghề khác, nhưng không thể thử chết một lần được.

1.2. Quan điểm toàn thể

Là quan điểm nghiên cứu giải quyết vấn đề một cách có căn cứ khoa học, hiệu quả và hiện thực.

Quan điểm này đã được các nhà lý luận kinh điển của chủ nghĩa Mác - Lênin đề cập một phần trong phương pháp luận

duy vật biện chứng và duy vật lịch sử. Quan điểm toàn thể đòi hỏi:

- Khi xem xét, nghiên cứu sự vật phải thấy vật chất là cái có trước, tinh thần là cái có sau.

Tức là trong quản lý kinh tế, người lao động bằng đồng lương lương thiện của mình mà không đủ sống (theo mức quy định của mỗi giai đoạn phát triển của xã hội) thì không thể coi là quản lý thành công được.

- Sự vật luôn luôn tồn tại trong mối liên hệ qua lại với nhau, có tác động chi phối, khống chế lẫn nhau.

Doanh nghiệp A muốn mạnh, doanh nghiệp B cũng thế. Nước này muốn giàu, nước kia cũng muốn giàu. Mình muốn gia đình mình sung túc và êm ấm thì gia đình người khác cũng muốn như vậy v.v... Vì vậy trong hành vi xử sự kinh tế để phát triển bền vững cần tránh quan điểm xử lý theo cách lợi mình hại người.

- Sự vật luôn biến động và thay đổi (suy thoái hoặc phát triển, diệt vong hoặc bành trướng) .

Điều này đòi hỏi, khi xem xét các vấn đề quản lý kinh tế phải luôn luôn gắn nó với môi trường xung quanh. Một chính sách, một giải pháp kinh tế lúc mới ra đời thường bị những lực cản nhất định do tính mới mẻ của nó gây ra các phiền toái cho người thực hiện, sau đó được phát huy (mọi người đã thích nghi) rồi đạt hiệu quả ở mức cao nhất và nếu cứ tiếp tục thì sẽ lại là sự đình đốn, vì môi trường đã biến đổi, chính sách trở thành lạc hậu, nó cần được thay thế bằng một chính sách khác vì nó đã kết thúc "một vòng đời" và đã vượt qua điểm "ngưỡng" có thể có của nó.

- Động lực chủ yếu của sự phát triển ở bên trong sự vật là chính (tất nhiên có sự tận dụng các lợi thế của môi trường).

Điều này khẳng định, một nước muốn giàu có thì chính người dân nước đó phải làm giàu, chứ không thể nuôi ảo vọng hão huyền nhờ người khác nghèo bớt đi để làm giàu hộ cho mình.

- Sự tác động giữa các sự vật và hiện tượng bao giờ cũng mang tính đối ngẫu, tính nhân quả.

Điều này khẳng định, khi sự vật A tác động lên sự vật B, thì buộc sự vật B phải có các tác động ngược trở lại lên sự vật A một cách tương ứng hoặc lên các sự vật C, D bên cạnh. Một hành động tham nhũng của một viên chức nhà nước tất yếu dẫn đến các hậu quả liên quan tới họ và xã hội, có thể họ giàu lên, con cái sống sung túc hơn, người khác bị thiệt hại v.v... Tức là sự vật không có gì tự không mà lại có và cũng chẳng có gì tự có trở về không.

1.3. Lý thuyết hệ thống

Là tập hợp các bộ môn khoa học (sử học, kinh tế học, sinh học, logic học, toán học, tin học v.v...) nhằm nghiên cứu và giải quyết các vấn đề theo quan điểm toàn thể.

Lý thuyết hệ thống bao gồm hàng loạt các phạm trù và khái niệm như phân tử, hệ thống, môi trường v.v...

1.4. Phân tử

Là tế bào có tính độc lập tương đối tạo nên hệ thống.

Trong hệ thống kinh tế quốc dân, phân tử chính là các chủ thể kinh doanh có tư cách pháp nhân trước xã hội trong

khuôn khổ tài sản quy định của họ. Nhiều nước xã hội chủ nghĩa trước đây đã phạm sai lầm trong việc đơn điệu hóa các phân tử kinh tế: Cho hệ thống kinh tế quốc dân xã hội chủ nghĩa chỉ gồm có doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tập thể. Điều này về thực chất đã vi phạm quy luật quan hệ sản xuất phải phù hợp với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất.

1.5. Kênh truyền

Là quy tắc ràng buộc giữa phân tử này với phân tử kia nhằm liên kết các phân tử lại với nhau.

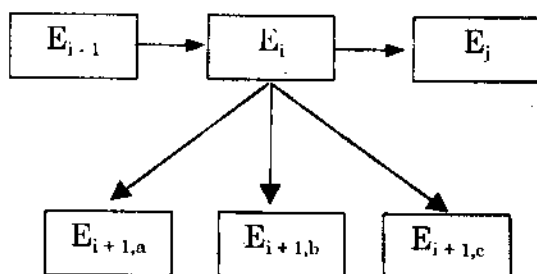
1.6. Phân loại phân tử

Phân có rất nhiều cách phân loại khác nhau tùy theo đặc tính mà người nghiên cứu hệ thống sử dụng để phân tích:

- Theo số kênh truyền dẫn đến một phân tử, các phân tử có bậc cao thấp khác nhau; bậc của một phân tử là số kênh truyền dẫn tiến đến phân tử đó; nếu một phân tử E_i có m phân tử có kênh truyền đến nó thì phân tử E_i có bậc là m . Phân tử có bậc bằng 0 là phân tử cô lập (không có mối liên hệ với các phân tử khác). Phân tử có số bậc càng cao thì hành vi càng phức tạp.

- Theo chức năng của phân tử (chức năng ở đây được hiểu là cách thức và mức độ tác động của phân tử này đối với các phân tử khác), được chia thành các loại khác nhau tùy thuộc phân tử tiếp nối theo kênh truyền được phát sinh từ nó mức độ và cách tác động tương ứng.

Sơ đồ 1.2. Các mức độ tác động của một phần tử



* Phần tử E_i có kênh truyền dẫn xuống phần tử $E_{i+1,a}$ và có tác động chi phối, khống chế (một phần hoặc toàn bộ hành vi) đối với $E_{i+1,a}$ thì E_i được gọi là *phần tử trên dương* của $E_{i+1,a}$.

* Phần tử E_i có kênh truyền có tác động chi phối xuống phần tử $E_{i+1,b}$ nhưng chỉ có tác động cản trở, gây khó khăn cho $E_{i+1,b}$ thì E_i được gọi là *phần tử trên âm* của $E_{i+1,b}$.

* Phần tử E_i có quan hệ ngang bằng với phần tử E_j (vừa tác động lên E_j , vừa bị E_j tác động trở lại), thì E_i và E_j được gọi là *2 phần tử cùng cấp*.

* Phần tử E_i thực hiện chức năng của phần tử trên dương E_{i-1} có tác động chi phối gián tiếp lên $E_{i+1,c}$; khi đó E_i được gọi là *phần tử đánh dấu* của $E_{i+1,c}$. Trong hệ thống kinh tế các phần tử đánh dấu thường là các bộ phận thực hiện chức năng kiểm tra hoặc dự trữ.

- Theo kết quả hoạt động, các phần tử được chia thành hai loại. Các phần tử mà kết quả hoạt động có thể vật thể hóa

được, được gọi là các *phần tử chức năng hiện*. Ngược lại, các phần tử cho kết quả hoạt động dưới dạng thông tin không vật thể hóa được, được gọi là các *phần tử chức năng mờ*. Trong hệ thống kinh tế, các phần tử chức năng hiện là các đơn vị thuộc các phân hệ sản xuất vật chất, còn các phần tử chức năng mờ là các đơn vị thuộc các phân hệ hoạt động trong các đơn vị dịch vụ xã hội.

1.7. Hệ thống

Là tập hợp các phần tử, các kênh truyền, có mối quan hệ chi phối lên nhau theo các quy tắc nhất định để trở thành một *chỉnh thể*, nhờ đó có thể thực hiện được một số chức năng nhất định (gọi là tính trội).

Trong chủ nghĩa tư bản, hệ thống kinh tế có một số tính trội là năng suất, lợi nhuận, cuộc sống cao và công bằng, đạo lý, tình người lớn hơn.

1.8. Môi trường của hệ thống

Là tập hợp các phần tử, các phân hệ, các hệ thống khác không thuộc hệ thống đang xét, nhưng có quan hệ tác động với hệ thống (bị hệ thống tác động hoặc tác động lên hệ thống).

Thực tế cho thấy, một nước ngày nay muốn xây dựng và phát triển kinh tế tốt, phải có môi trường rộng lớn đó là các mối quan hệ đối ngoại lành mạnh. Điều này giúp ta lý giải vì sao các nước kinh tế phát triển thường dùng con bài cấm vận, tối huệ quốc khống chế các nước mà họ chi phối.

1.9. Đầu vào của hệ thống

Là các loại tác động có thể có từ môi trường và của bản thân hệ thống lên hệ thống.

Hệ thống kinh tế quốc dân có các đầu vào là: a/ Nguồn tài chính (tiền, ngân hàng, kim loại quý, ngoại tệ mạnh, các khoản tín dụng v.v...); b/ Tổ chức lao động của con người (về số lượng, chất lượng, độ liên kết); c/ Trang thiết bị, nguyên nhiên vật liệu, tài nguyên thiên nhiên, trình độ công nghệ v.v... d/ Trình độ, phẩm chất, nhân cách của các nhà quản lý; e/ Thông tin và thị trường, cùng các mối quan hệ đối ngoại; g/ Thời cơ cùng các tác động phi kinh tế và các rủi ro có thể khai thác hoặc gặp phải; h/ Các tác động can phá của các hệ thống khác.

1.10. Đầu ra của hệ thống

Là một phản ứng trở lại của hệ thống đối với môi trường và các mục tiêu cần có của hệ thống.

Hệ thống kinh tế quốc dân gồm các đầu ra sau: a/ Sản xuất mở rộng sức lao động dân cư (bao gồm việc giải quyết công bằng đời sống, thất nghiệp, đưa được nhân tố khoa học và công nghệ phổ cập vào đời sống và hạn chế mức thấp nhất các tệ nạn xã hội: tham nhũng, quan liêu, đặc quyền, đặc lợi, ức hiếp quần chúng, mại dâm, bạo lực v.v...); b/ Làm lành mạnh công cụ tài chính (đủ nguồn tài chính cho các hoạt động kinh tế xã hội, tỷ giá hối đoái ổn định sức mua đồng tiền v.v...); c/ Bảo vệ môi trường sống và mở rộng không ngừng cơ sở vật chất kỹ thuật của xã hội; d/ Đạt tốc độ tăng

trưởng và phát triển kinh tế cao; e/ Bảo đảm độc lập kinh tế của đất nước (kéo theo là độc lập về chủ quyền quốc gia); g/ Giữ gìn và phát huy các đặc trưng của xã hội, mở rộng ảnh hưởng của hệ với các hệ khác.

1.11. Hành vi của hệ thống

Là tập hợp các đầu ra có thể có của hệ thống trong một khoảng thời gian nhất định.

Về thực chất, hành vi của hệ thống chính là các cách xử sự tất yếu mà trong mỗi giai đoạn phát triển của mình hệ thống sẽ chọn để thực hiện.

1.12. Trạng thái của hệ thống

Là khả năng kết hợp giữa các đầu vào và đầu ra của hệ thống xét ở một thời điểm nhất định.

Trạng thái trong kinh tế còn được gọi là thực trạng. Chẳng hạn như thực trạng kinh tế của nước Việt Nam cuối năm 2001 (nó quy định rõ không gian, thời gian cụ thể của hệ thống được đưa ra xem xét).

1.13. Mục tiêu của hệ thống

Là trạng thái mong đợi, cần có của hệ thống sau một thời gian nhất định.

Như vậy không phải hệ thống nào cũng có mục tiêu; chẳng hạn hệ thống thời tiết, hệ thống thế giới vô sinh v.v... là

những hệ thống không có mục tiêu (theo nghĩa tự thân nó không có mục đích nào đặt ra).

Xét theo cấu trúc bên trong hệ thống có mục tiêu chung là mục tiêu định hướng của cả hệ và các mục tiêu riêng là mục tiêu cụ thể của từng phần tử, từng phân hệ trong hệ thống.

Giữa mục tiêu chung và các mục tiêu riêng có thể có sự thống nhất hoặc không thống nhất.

1.14. Quỹ đạo của hệ thống

Là chuỗi các trạng thái nối hệ thống từ trạng thái đầu đến trạng thái cuối (tức mục tiêu) trong một khoảng thời gian.

1.15. Nhiễu của hệ thống

Là các tác động bất lợi từ môi trường hoặc các rối loạn trong nội bộ hệ thống làm lệch quỹ đạo hoặc chậm sự biến đổi của hệ thống đến mục tiêu dự kiến.

1.16. Chức năng của hệ thống

Là khả năng của hệ thống, là tập hợp các nhiệm vụ mà hệ thống phải thực hiện trong việc biến đầu vào thành đầu ra.

Như vậy, chức năng của hệ thống là lý do tồn tại của hệ thống, là khả năng tự biến đổi trạng thái của hệ thống.

Cho nên trong quản lý kinh tế, một cơ quan, một cá nhân nếu được đặt ra nhưng không có chức năng thì họ tồn tại chỉ để tạo thêm khó khăn không đáng có cho các bộ phận và cá nhân khác trong hệ thống. Cũng như vậy nếu năng lực và tư

cách làm việc của các cơ quan và cá nhân đặt ra đó quá kém cỏi và hư hỏng.

1.17. Tiêu chuẩn của hệ thống

Là các quy định, các chuẩn mực mà hệ thống dùng để lựa chọn các phương tiện, thủ đoạn để đạt được mục tiêu chung của hệ thống.

Chẳng hạn, nếu trong hệ thống kinh tế tư bản chủ nghĩa, tiêu chuẩn của hệ thống là lợi nhuận, hiệu quả, tốc độ tăng trưởng cao, bành trướng và thôn tính nước khác, thì với các nước xã hội chủ nghĩa, tiêu chuẩn của hệ thống là lợi nhuận, hiệu quả, tốc độ tăng trưởng và công bằng, đạo lý, tình người.

1.18. Ngôn ngữ của hệ thống

Là hình thức phản ánh chức năng của hệ thống: chức năng đóng vai trò nội dung, còn ngôn ngữ đóng vai trò hình thức phản ánh. Nội dung chỉ có một, nhưng hình thức phản ánh có thể nhiều.

Để thực hiện các chức năng của mình, hệ thống phải thông qua các biến đổi hành vi chung, do các tác động nhất định nhằm tạo ra các biến đổi hành vi riêng lẻ của mỗi phân tử, mỗi phân hệ chứa trong hệ thống. Việc tác động được diễn đạt bằng ngôn ngữ, trong đó chứa đựng nội dung thông tin; các phân hệ, các phân tử có thể hiểu được nội dung thông tin tác động chứa trong nó, sau đó chuyển nội dung trên sang một ngôn ngữ khác sử dụng trong phạm vi nội bộ của mình. Trong quản lý kinh tế, ngôn ngữ của hệ thống kinh tế - xã hội chính là các quan điểm, các phương pháp mà chủ thể

quản lý thường sử dụng trong quản lý. Nó phụ thuộc vào trình độ nhận thức, vào vị trí quan sát, lợi ích, quan hệ sở hữu, đạo đức, nhân cách của các chủ thể quản lý.

1.19. Cơ cấu của hệ thống

Là hình thức cấu tạo bên trong của hệ thống, bao gồm sự sắp xếp trật tự của các bộ phận, các phần tử và các quan hệ giữa chúng theo cùng một dấu hiệu nào đấy.

Từ định nghĩa này có thể rút ra: Thứ nhất, cơ cấu như một bất biến tương đối của hệ thống; trong phạm vi bất biến này sẽ tạo ra một trật tự bên trong của các phần tử, điều đó làm cho cơ cấu được coi như một tổ chức, một trật tự của các phần tử - một chỉnh thể thống nhất, tạo ra "thế năng" của hệ thống (trạng thái nội cân bằng của hệ).

Thứ hai, cơ cấu luôn luôn biến đổi, tạo ra "động năng" của hệ thống, bắt đầu từ sự thay đổi của các quan hệ giữa các phần tử, các bộ phận, các phân hệ trong khuôn khổ của cơ cấu cũ; sau đó đến mức nào đó (ngưỡng giới hạn cho phép sẽ làm cho cơ cấu của hệ thay đổi, nó chuyển sang một trạng thái khác về chất, hoặc trở thành một cơ cấu khác (tính ổn định động).

Thứ ba, một hệ thống thực tế có rất nhiều cách cơ cấu khác nhau, tùy theo các dấu hiệu quan sát, ta gọi là sự chồng chất cơ cấu. Trong nghiên cứu hệ thống, người quan sát tập trung vào các cơ cấu quan sát được và bằng cách biến đổi hệ thống mà phát hiện những cơ cấu đã bị che khuất, không quan sát được, nhằm giải quyết nhiệm vụ.

Thứ tư, một hệ thống khi đã xác định được cơ cấu thì nhiệm vụ nghiên cứu quy về việc lượng hóa các thông số đặc trưng các phần tử và các mối quan hệ của chúng, đó là vấn đề số lượng của hệ thống. Khi cơ cấu của hệ rất khó quan sát (hệ được gọi là có cơ cấu yếu hoặc khó cấu trúc) thì nhiệm vụ nghiên cứu hệ thống lúc đó gọi là vấn đề mang tính chất lượng. Trong thực tế thường thì chất lượng và số lượng rất khó tách biệt, nhưng tùy thuộc vào cái gì đã biết hay cái gì có thể biết mà việc nghiên cứu hệ thống được phân chia thành các vấn đề chất lượng và các vấn đề số lượng. Việc tìm kiếm các cơ cấu bị che khuất chính là việc tìm kiếm chất lượng và đó cũng chính là nhiệm vụ chủ yếu của người quan sát hệ thống.

1.20. Động lực của hệ thống

Là những kích thích đủ lớn để gây ra các biến đổi hành vi của các phần tử hoặc của cả hệ thống. Động lực có hai loại: động lực bên trong (là chủ yếu) là động lực do chính các phần tử, các phân hệ được cấu trúc hợp lý tạo ra các mục tiêu bộ phận cùng chiều; động lực ngoài là lực tác động của môi trường bên ngoài tạo ra.

1.21. Phân loại hệ thống

Muốn nắm được hệ thống, vấn đề đầu tiên là phải phân loại hệ thống căn cứ vào các dấu hiệu quan sát khác nhau tùy theo ý đồ và mục tiêu nghiên cứu đặt ra.

- *Hệ đóng*: là hệ không có quan hệ với môi trường. Ngược lại với hệ này là hệ mở, đó là hệ có quan hệ mật thiết với môi trường. Các hệ kinh tế - xã hội thường là các hệ mở.

- *Hệ thức bậc*: phân theo cấp bậc so với một hệ thống cho trước, sẽ được các hệ thống trên và các hệ thống dưới.

- *Hệ đơn giản và hệ phức tạp*: là hệ có độ đa dạng nhỏ hay lớn. Độ đa dạng của hệ thống là mức độ xác định chính xác hay không chính xác hành vi chung của hệ thống; nó lệ thuộc rất lớn vào mức độ nắm bắt hay không nắm bắt được cơ cấu của hệ thống (là hiện hay mờ). Các hệ thống kinh tế bao giờ cũng là hệ phức tạp.

Hệ thống trên còn gọi là *hệ điều khiển*, còn hệ thống dưới là *hệ bị điều khiển*. Giữa hệ điều khiển và hệ bị điều khiển bắt buộc phải có các kênh để tiến hành thực hiện một mục đích chung nào đó.

- *Hệ động và hệ tĩnh*: Hệ biến đổi theo thời gian là hệ động, ngược lại hệ không biến đổi theo thời gian được gọi là hệ tĩnh.

- *Hệ điều khiển*: là hệ thỏa mãn đồng thời ba điều kiện:
1) Là hệ phân cấp với một hoặc nhiều cấp trên và ít nhất có một cấp dưới. 2) Có một mục tiêu chung và một quỹ đạo biến đổi. 3) Các hệ trên tạo ra các tác động điều khiển để hướng hành vi của hệ dưới theo chủ đích của mình và hệ dưới phải thực hiện các tác động này.

Hệ điều khiển tùy thuộc số chủ thể điều khiển là một hay nhiều, lại chia thành hệ độc quyền và hệ cạnh tranh.

* *Hệ độc quyền*: là hệ có duy nhất một hệ cấp trên cao nhất đóng vai trò chủ thể điều khiển của hệ thống.

* *Hệ cạnh tranh*: là hệ có từ hai hoặc hơn hai chủ thể điều khiển cấp cao nhất.

- *Hệ ổn định*: là hệ mà trạng thái của nó kể từ sau một thời điểm nào đó trở đi luôn luôn nằm trong một miền xác định. Ngược với hệ ổn định là hệ không ổn định.

- *Hệ tự điều chỉnh (hệ thích nghi)*: là hệ luôn luôn giữ được đặc trưng chủ yếu của cơ cấu cho dù với mọi tác động của môi trường. Trước các tác động của môi trường, hệ thích nghi vẫn tồn tại cơ cấu ổn định của mình bằng các biến đổi một cách có giới hạn cho phù hợp, hoặc phản tác động trở lại để "chỉnh lý" môi trường.

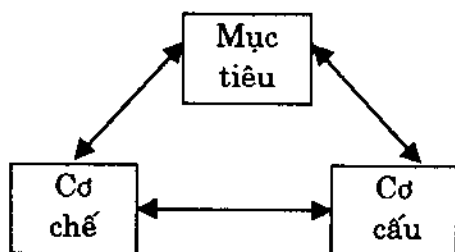
- *Hệ tự tổ chức (tự học tập)*: là hệ thống trong quá trình biến đổi có thể tự thay đổi và hoàn chỉnh cơ cấu của mình và thiết lập những tiêu chuẩn xác định giới hạn nội cân bằng của nó.

- *Hệ động lực*: là hệ có động lực trong. Ngược với hệ động lực là hệ có các phân hệ, các phần tử có các mục tiêu chống đối loại bỏ lẫn nhau.

1.22. Cơ chế điều khiển hệ thống (cơ chế hệ thống)

Khái niệm: Cơ chế điều khiển hệ thống là phương thức tác động có chủ đích của chủ thể điều khiển bao gồm một hệ thống các quy tắc và các ràng buộc về hành vi đối với mọi đối tượng ở mọi cấp trong hệ thống, nhằm duy trì tính trôi chảy hợp lý của cơ cấu và đưa hệ thống sớm tới mục tiêu.

Sơ đồ 1.3. Quan hệ giữa mục tiêu, cơ cấu, cơ chế



Giữa mục tiêu - cơ cấu - và cơ chế có mối liên hệ tương hỗ chặt chẽ trong việc điều khiển hệ thống. Nếu cơ chế điều khiển đã được xây dựng một cách hợp lý, nhưng cơ cấu của hệ thống không hợp lý thì việc điều khiển cũng sẽ hết sức khó khăn; ngược lại, cơ cấu bố trí hợp lý nhưng cơ chế không đúng cũng không thể vận hành hệ thống phát triển được... Mối quan hệ giữa mục tiêu và cơ cấu, cơ chế và mục tiêu cũng tương tự như vậy.

Nội dung của cơ chế điều khiển:

- * Xác định mục tiêu chung nhất có thời hạn dài nhất để hoàn thiện tính thích nghi và tính chọn lọc của hệ thống nhằm duy trì trạng thái nội cân bằng và không ngừng phát huy nó để chuyển tới một trạng thái cân bằng mới ở trình độ cao hơn, tức là duy trì tính ổn định động của hệ thống.

Trong quản lý kinh tế ở nước ta, đây chính là việc ổn định đường lối lâu dài xây dựng chủ nghĩa xã hội với những đặc trưng cơ bản mà quá trình phát triển đi lên không được để mất.

- * Thu nhập và xử lý thông tin về môi trường, về các hệ thống xung quanh, về các phân hệ và phần tử của hệ phải điều khiển. Trên cơ sở thu nhập thông tin làm rõ mục tiêu

cần phải tiến hành xử lý chuẩn xác. Hệ thống hóa các thông tin, lựa chọn các tiêu chuẩn đánh giá hành vi của các đối tượng; đề ra các quyết định (cho mọi phân hệ, mọi phần tử mà chủ thể trực tiếp điều khiển); tiến hành quá trình điều khiển cho từng chặng ngắn.

- * Tổ chức các mối liên hệ ngược.
- * Tiến hành điều chỉnh (khi cần thiết).

1.23. Quan điểm nghiên cứu

Khái niệm: Quan điểm nghiên cứu hệ thống là sức nhận biết, là tổng thể các yếu tố chi phối lên kết quả của việc nghiên cứu mà người nghiên cứu phải chú ý khi nghiên cứu (ý đồ, lợi ích, trình độ và nhân cách của người nghiên cứu, phương pháp và phương tiện dùng để nghiên cứu v.v...).

Quan điểm macro (vĩ mô, chức năng, chiến lược): là quan điểm nghiên cứu của hệ thống nhằm trả lời các câu hỏi sau về hệ thống:

- Mục tiêu, chức năng của hệ là gì?
- Môi trường của hệ là gì?
- Đầu ra, đầu vào của hệ là gì?

Đây là quan điểm nghiên cứu hệ thống mà các cơ quan quản lý vĩ mô của Nhà nước về kinh tế thường hay sử dụng.

Quan điểm micro (vi mô, cơ cấu, tác nghiệp): là quan điểm nghiên cứu chi tiết nhằm trả lời các câu hỏi sau về hệ thống:

- Phần tử của hệ thống là gì?

- Hệ có bao nhiêu phần tử?
- Giữa các phần tử có tồn tại các mối quan hệ nào?

1.24. Phương pháp nghiên cứu của hệ thống

Khái niệm: Phương pháp nghiên cứu là các quy tắc mà người nghiên cứu sử dụng để tìm ra quy luật hình thành và vận động của đối tượng nghiên cứu.

Phương pháp mô hình hóa: là phương pháp nghiên cứu hệ thống trong trường hợp biết rõ được ba yếu tố: đầu vào, đầu ra và cơ cấu của hệ thống. Mô hình là sự mô tả hệ thống thông qua các đặc trưng cơ bản của hệ nhờ kinh nghiệm và nhận thức của con người: mô hình có thể là một luận đề, một công thức toán học, một sơ đồ vật lý hoặc một chương trình trên máy vi tính v.v...

Trình tự sử dụng phương pháp mô hình hóa bao gồm các bước:

- Xây dựng mô hình của hệ thống phải nghiên cứu: xác định ý đồ và mục tiêu nghiên cứu; quan sát một số hành vi của hệ thống;
- Thiết lập ràng buộc giữa mục tiêu, ý đồ và các đặc trưng thông qua các kết quả quan sát hành vi (mô hình).
- Phân tích, nghiên cứu, trên mô hình lý thuyết đã thu được ở bước trên.
- Đối chiếu kết luận rút từ mô hình lý thuyết cho phù hợp, sau đó đem sử dụng kết quả trong thực tế.

Phương pháp hộp đen (black - box): là phương pháp nghiên cứu khi đã biết được đầu ra, đầu vào của hệ thống, nhưng không nắm chắc cơ cấu của nó. Việc nghiên cứu có nhiệm vụ xác định rõ mối quan hệ giữa đầu ra và đầu vào của hệ thống.

Trình tự của phương pháp hộp đen bao gồm:

- Quan sát đầu vào và đầu ra (thông qua thực nghiệm, hoặc sự tác động chủ động của người quan sát ở các đầu vào của hệ thống để đón nhận các đầu ra).
- Sử dụng các phân tích vừa định tính vừa định lượng để tìm ra tính quy luật hình thành cơ cấu có thể có của hệ thống.
- Kiểm tra quy luật hình thành cơ cấu đã thiết lập so với thực tế.
- Chính lý lại kết quả và đưa vào sử dụng.

Khi sử dụng phương pháp hộp đen, có khi người ta có thể "mượn" tạm cơ cấu của một hệ tương tự khác để thử ứng dụng cho hệ thống phải nghiên cứu. Đó là phương pháp nửa đen nửa trắng, hoặc phương pháp "hộp trắng" (white - box).

Phương pháp tiếp cận hệ thống: là phương pháp nghiên cứu khi rất khó đoán nhận cơ cấu, đầu vào và đầu ra của hệ thống. Cách giải quyết là phân tích hệ thống ban đầu thành một loạt các phân hệ nhỏ hơn có mối liên hệ ràng buộc lẫn nhau dù là yếu nhưng không thể bỏ qua. Việc phân tích phải tuân theo các yêu cầu sau:

- Việc nghiên cứu từng phân hệ, từng phần tử không được cắt rời một cách tuyệt đối khỏi hệ thống, đồng thời phải nghiên cứu sự tác động của phân hệ và phần tử trở lại với hệ thống.

- Do hệ thống là một thể hoàn chỉnh có tính trời, tính chất này có được là do cách tổ chức của các phân hệ và các phần tử tạo nên hệ thống, mà ở chúng tính trời đó chưa có, hoặc có nhưng rất yếu.

- Hệ thống chỉ phát triển khi là hệ mở, cho nên khi xem xét hệ thống phải đặt nó vào trong một hệ thống khác lớn hơn.

- Các hệ thống phức tạp là những hệ có cơ cấu phân cấp, bao gồm nhiều phân hệ. Các phân hệ có quan hệ tương tác với nhau; đồng thời các phân hệ với tư cách là một hệ độc lập lại bao gồm trong nó các phần tử nhỏ hơn với các quan hệ ràng buộc nhất định.

- Các hệ thống phức tạp, nếu quan sát từ nhiều góc độ (vị trí quan sát khác nhau) thì có các cơ cấu khác nhau. Nói một cách khác, hệ thống là một sự "chồng chất" các cơ cấu. Vấn đề quan trọng là phải kết hợp các cơ cấu khác nhau đó để tìm nét đặc trưng, điển hình của hệ thống.

- Phải kết hợp cả hai cách nghiên cứu marco (chức năng) và micro (cơ cấu).

Phương pháp tiếp cận hệ thống là phương pháp nghiên cứu của những chủ thể biết chủ động sáng tạo trong nghiên cứu và nó thường kết hợp với hai phương pháp ở trên.

1.25. Điều khiển hệ thống

Là sự tác động qua lại của chủ thể điều khiển (hệ thống trên) lên hệ thống dưới (với tư cách là đối tượng bị điều khiển) và do sự tác động trên mà hành vi của đối tượng bị điều khiển trở thành hướng đích.

- Hành vi hướng đích là vấn đề quan trọng nhất của việc điều khiển, nó vừa là mục tiêu vừa là kết quả của điều khiển.

- Quá trình điều khiển là quá trình thông tin. Thông tin là đặc trưng của mọi hoạt động điều khiển. Quá trình thông tin diễn ra theo một trình tự nhất định và có một ngôn ngữ riêng để có thể hiểu được nội dung thông tin đang chu chuyển: sau đó phải có một quy tắc để chuyển nội dung trên sang một ngôn ngữ khác. Thông tin không phải là vật chất nhưng phải tồn tại thông qua một vỏ vật chất chứa nó - gọi là vật mang tin, đó chính là thuộc tính phản ánh của vật chất.

Thông tin có hai nội dung cơ bản: a) Tính bất biến: phản ánh nội dung thông tin có được mà nhiều người quan sát nếu hiểu nó thấu đáo thì đều có thể thu lượm được như nhau (sự thật chứa đựng trong thông tin), và b) Độ bất định, phản ánh khả năng chưa nhận biết về đối tượng, khi chưa biết rõ đối tượng tức là chưa có nhiều thông tin về đối tượng thì chủ thể chưa thể ra quyết định chính xác; nhưng khi có thông tin về đối tượng thì chủ thể hiểu rõ đối tượng hơn, tức là độ bất định về đối tượng giảm đi.

1.26. Quá trình điều khiển

Là quá trình chủ thể điều khiển tác động lên đối tượng, hướng đối tượng tới mục tiêu dự định.

Quá trình điều khiển gồm các bước:

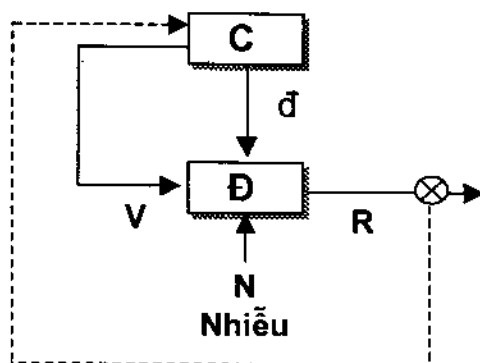
* Xác định mục tiêu điều khiển: nếu hệ thống phân cấp thì phải xác định mục tiêu chung của hệ thống, rồi cụ thể hóa thành mục tiêu cho các phân hệ và phần tử bên dưới. Lúc đó, mục tiêu của cấp dưới chính là phương tiện để thực hiện mục tiêu của cấp trên.

* Thu thập thông tin về đối tượng: xác định quy luật, xu thế biến đổi, các phản ứng, các hành vi, các mục tiêu riêng, các trở ngại, các rủi ro có thể v.v...

* Xây dựng phương án và chọn phương án quyết định tối ưu, sau đó truyền đạt xuống cho đối tượng thực hiện (đóng vai trò các đầu vào của đối tượng).

* Tổ chức điều khiển đối tượng: khi đối tượng thực hiện quyết định, phải điều chỉnh mục tiêu lúc cần thiết. Việc tổ chức điều khiển thông qua các tác động điều khiển, căn cứ vào kết quả thực hiện của đối tượng (mối liên hệ ngược Feedback) và các nhiễu N do môi trường gây ra đối tượng.

Sơ đồ 1.4. Sơ đồ điều khiển



Quá trình điều khiển là quá trình thu thập, xử lý, bảo quản, truyền đạt thông tin.

1.27. Các nguyên lý điều khiển

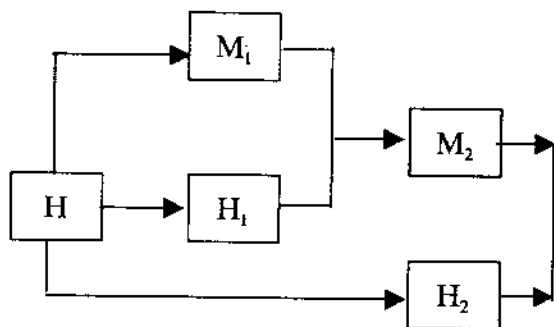
Đó là các quy tắc chỉ đạo, những tiêu chuẩn hành vi bắt buộc chủ thể phải tuân thủ trong quá trình điều khiển.

- *Nguyên lý liên hệ ngược (feedback)*: là nguyên lý điều khiển đòi hỏi chủ thể trong quá trình điều khiển phải nắm chắc được hành vi của đối tượng thông qua các thông tin phản hồi trở lại.

- *Nguyên lý bổ sung ngoài (thử - sai - sửa)*: đối với những hệ thống phức tạp không thể mô tả đầy đủ được ngay từ lần đầu bằng một ngôn ngữ nào đó (chỗ đứng của người nghiên cứu, quan điểm, lợi ích, không gian, thời gian v.v... của việc xem xét hệ thống), cho dù ngôn ngữ đó có phong phú đến đâu, để mô tả đầy đủ hệ thống (thông qua các thông tin phản ánh các tính chất đặc trưng của hệ thống), phải bổ sung việc mô tả hệ thống bằng các ngôn ngữ khác lấy từ ngoài hệ thống. Chẳng hạn, phải nghiên cứu hệ thống H , người nghiên cứu mô tả H bằng mô hình M_1 và hộp đen H_1 ; cái gì chưa rõ về H được giải đáp qua H_1 . Sau đó người quan sát xây dựng mô hình M_2 phản ánh đầy đủ hơn và thông qua hộp đen H_2 để tìm hiểu những điều chưa rõ về H . Tức là đã "bổ sung" cặp (M_2, H_2) cho cặp (M_1, H_1) v.v...

Trong quản lý kinh tế, nguyên lý bổ sung ngoài rất hay được sử dụng (dưới tên là nguyên lý: thử - sai - sửa). Điều đó đòi hỏi chủ thể cấp trên muốn nắm chắc được cấp dưới thì phải có đủ thời gian và phải thông qua nhiều lần, nhiều cách tác động khác nhau; tránh chủ quan duy ý chí.

Sơ đồ 1.5. Nguyên lý bổ sung ngoài



- Nguyên lý độ đa dạng cần thiết: đòi hỏi khi hành vi của đối tượng rất đa dạng và ngẫu nhiên, để điều khiển có hiệu quả thì chủ thể điều khiển phải có một hệ thống các tác động điều khiển với độ đa dạng tương ứng để hạn chế tính bất định của hành vi của đối tượng điều khiển.

- Nguyên lý phân cấp (tập trung dân chủ):

Một hệ thống phức tạp, chủ thể nếu độc quyền xử lý thông tin, đề ra các quyết định thì thường phải sử dụng tới một khối lượng thông tin rất lớn và sẽ gặp hai kết quả: 1) không có khả năng xử lý hết thông tin và quyết định sẽ kém chính xác; 2) xử lý được thông tin cũ thì lại nảy sinh thêm các thông tin mới - tức là quyết định đề ra cần phải có nhiều thời gian xử lý thông tin nên đã trở thành lạc hậu.

Muốn điều khiển được, chủ thể phải phân cấp việc điều khiển cho các phân hệ, mỗi phân hệ lại cần có một chủ thể điều khiển với những quyền hạn, nhiệm vụ nhất định. Việc phân chia quyền hạn, nhiệm vụ xử lý và ra quyết định tất yếu tạo thêm cơ cấu trong hệ và tất yếu tạo ra sự "bất bình đẳng" giữa các cấp về quyền hạn, nhiệm vụ và lợi ích.

Trong quản lý kinh tế, có hai cực của sự phân cấp:

- Tập trung cao độ (cân đối tương tác).

Sử dụng khi chủ thể nắm chắc 100% hành vi của đối tượng và tác động của nhiều, cũng như các tác động đủ mạnh thì trực tiếp ra quyết định và buộc các đối tượng cấp dưới phải thực hiện. Việc ra quyết định điều khiển chỉ tập trung duy nhất vào một đầu mối (chủ thể cấp trên).

- Dân chủ (dự báo tương tác), là trường hợp ngược lại: chủ thể không có khả năng nắm được hành vi của các đối tượng bên dưới; không lường hết được tác động nhiều, không đủ lực lượng để tác động; phải phân cấp cho tới cấp thấp nhất để các cấp này cũng là các cấp điều khiển trong khuôn khổ một "giới hạn" nào đó.

- *Nguyên lý lan truyền* (cộng hưởng): là nguyên lý chỉ rõ khi các hệ thống có chung một môi trường (xét theo phương diện nào đó) thì chúng có thể tác động qua lại với nhau, lan truyền sang nhau, hành vi của hệ này trở thành tác động của hệ kia và ngược lại.

Trong nguyên lý lan truyền, hệ nào có "lực lượng" mạnh hơn (lực lượng hiểu theo nghĩa chất lượng hướng đích của mối quan hệ) là cao hay thấp thì hệ đó tác dụng mạnh hơn.

Trong kinh tế - xã hội, "lực lượng" của các hệ chính là bản lĩnh, truyền thống của mỗi dân tộc, nó được nhân lên hoặc mất đi tùy theo khả năng của nó trong quan hệ đối ngoại. Khi thực hiện chính sách mở cửa, giao lưu quốc tế, dân tộc nào có bản lĩnh sẽ hấp thụ được các nhân tố tích cực nhiều hơn các nhân tố tiêu cực.

- *Nguyên lý khâu xung yếu*: là nguyên lý trong quá trình điều khiển hệ thống thường xuyên xuất hiện sự đột biến của một vài đối tượng nào đó với những mối liên hệ ngược dương hoặc âm dẫn đến tới sự hoàn thiện hoặc phá vỡ cơ cấu của đối tượng đó, sự phá vỡ hoặc hoàn thiện này kéo theo, lan truyền sang các đối tượng khác và cả hệ thống.

1.28. Các phương pháp điều khiển

Các phương pháp điều khiển là các cách thức tác động có chủ đích và có thể có của chủ thể điều khiển lên đối tượng bị điều khiển nhằm đạt được mục tiêu đã định.

- *Phương pháp dùng kế hoạch*: là phương pháp điều khiển sử dụng khi chủ thể nắm khá chắc hành vi của đối tượng, các tác động của nhiều và đủ lực lượng để tác động.

Cách tác động là chủ thể điều khiển cho đầu vào của đối tượng bị điều khiển là A, buộc đầu ra của nó là B.

- *Phương pháp dùng hàm kích thích (phân phối theo lao động)* là phương pháp điều khiển, sử dụng khi chủ thể không có đầy đủ thông tin về hành vi của đối tượng, về nhiều và về lực lượng tác động lên đối tượng; phải điều khiển gián tiếp bằng cách cho đầu vào ở chu kỳ này của đối tượng là một hàm tỷ lệ thuận với kết quả của đầu ra của đối tượng ở chu kỳ trước theo đúng nguyên tắc phân phối theo lao động.

- Đầu vào lớn thì đầu ra lớn và ngược lại (phân phối theo số và chất lượng lao động đã bỏ ra).

- Có cạnh tranh, có phân hóa giàu nghèo.

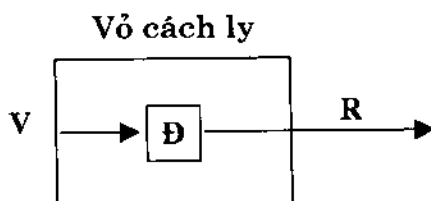
- *Phương pháp dùng hàm phạt* (phương pháp thị trường): là phương pháp điều khiển sử dụng khi chủ thể cũng không nắm được hành vi của đối tượng và cũng có rất ít lực lượng để tác động; phải điều khiển bằng cách dựa vào vị thế phân tử trên dương, đưa ra các ràng buộc tối thiểu mang tính ràng buộc chung cho mọi phân tử cấp dưới, rồi để cho các phân tử cấp dưới tự do hành động. Trong hệ thống kinh tế theo cơ chế thị trường đây chính là phương pháp quản lý nhà nước về kinh tế thường gặp ngày nay.

1.29. Các phương pháp điều chỉnh

Quá trình điều khiển thường gặp phải các tác động nhiễu đột biến, làm cho đối tượng đi chệch quỹ đạo dự kiến: chủ thể phải tác động thêm để san bằng các sai lệch đó; việc tác động thêm này được gọi là việc điều chỉnh. Có các phương pháp điều chỉnh như sau:

- *Phương pháp khử nhiễu* (phòng ngừa, mai rùa, bao cấp) đó là cách điều chỉnh bằng việc bọc đối tượng hoặc cả hệ thống bằng một "vỏ cách ly" với môi trường.

Sơ đồ 1.6. Phương pháp khử nhiễu



Trong kinh tế, phương pháp khử nhiễu chính là phương pháp bao cấp (bao bọc và cấp phát). Trong hai cuộc kháng chiến, nhờ quản lý theo cách bao cấp mà chúng ta đã giành được thắng lợi, nhưng từ sau ngày thống nhất, điều kiện cho cách quản lý này không còn nữa, do đó nếu tiếp tục bao cấp tràn lan thì sẽ thất bại; tuy nhiên điều đó không có nghĩa là mọi thứ bao cấp đều cần phải xóa bỏ hết.

- *Phương pháp bồi nhiễu* (bảo hiểm): Là phương pháp điều chỉnh bằng cách tổ chức một bộ bồi nhiễu, cứ ứng với mỗi tác động của nhiễu, bộ bồi nhiễu sẽ phát hiện và bù lại cho đối tượng nhằm san bằng sai lệch.

Phương pháp bồi nhiễu trong kinh tế chính là phương pháp bù giá vào lương của chính sách một giá. Nó rất hiệu quả, nhưng khó làm.

- *Phương pháp xóa bỏ sai lệch* (dự trữ, thanh toán trợ cấp khó khăn): là phương pháp điều chỉnh căn cứ vào kết quả cuối cùng của đối tượng đã thực hiện trong một chu kỳ, khi có các sai lệch do tác động của nhiễu so với mức đề ra, thì dùng một quỹ dự trữ lớn để thanh toán chênh lệch.

- *Phương pháp chấp nhận sai lệch* (thị trường): đó là cách điều chỉnh tiêu cực, thả nổi của chủ thể; do không khống chế được đối tượng, chủ thể phải thừa nhận các sai lệch bằng cách tự chỉnh lại mục tiêu của mình cho phù hợp theo các sai lệch do các đối tượng tạo ra.

2. Ứng dụng quan điểm hệ thống trong quản lý nhà nước về kinh tế

Quan điểm hệ thống là quan điểm đòi hỏi khi xem xét, nghiên cứu một đối tượng nào đó; một mặt phải tôn trọng

tính độc lập tương đối của nó, ở góc độ này đối tượng được cấu trúc như một hệ thống với các mối quan hệ ràng buộc nội tại vốn có của nó; mặt khác phải đặt đối tượng trong mối quan hệ với môi trường mà ở đó đối tượng tồn tại.

Quan điểm hệ thống trong quản lý nhà nước về kinh tế: là quan điểm nghiên cứu, quản lý nền kinh tế quốc dân xem nền kinh tế quốc dân như là một hệ thống: điều khiển, đa trị, phức tạp, phân cấp, động, mở và có mục tiêu.

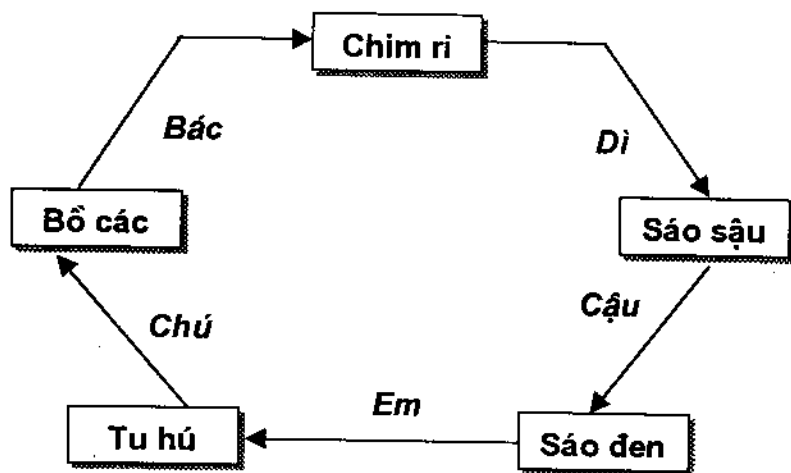
Hệ thống kinh tế quốc dân được phân thành hai phân hệ với tư cách là hai hệ thống riêng có tính độc lập tương đối, chủ thể điều khiển và hệ thống đối tượng bị điều khiển. Giữa hệ thống chủ thể và hệ thống đối tượng có các kênh truyền. Hệ thống chủ thể điều khiển lại chứa trong nó các phân tử cùng cấp hoặc phân cấp với tư cách là các phân tử trên dương, phân tử trên âm hoặc phân tử đánh dấu để chi phối lên các phân tử cấp dưới.

Hệ thống kinh tế quốc dân có quan hệ chặt chẽ với môi trường bên ngoài bao gồm: 1) các quốc gia và thực thể kinh tế xã hội khác, 2) các thiết chế xã hội khác, 3) các nguồn tài nguyên đất nước, 4) môi trường thiên nhiên và quan hệ toàn cầu.

Để ứng dụng quan điểm hệ thống trong quản lý nhà nước về kinh tế, Nhà nước với tư cách là hệ thống chủ thể điều khiển cần phải sử dụng những thành quả của lý thuyết hệ thống vào trong quá trình quản lý kinh tế của mình. Mọi quyết định, mọi giải pháp đưa ra phải được xem xét trong mối quan hệ tổng thể có tính đến tính độc lập tương đối của các phân hệ, các phân tử có liên quan. Giống như mối quan hệ "họ hàng" có tính hệ thống của một số loài chim qua bài hát đồng dao trong dân gian:

Chim ri là dì sáo sậu, sáo sậu là cậu sáo đen, sáo đen là em tu hú, tu hú là chú bồ các, bồ các là bác chim ri v.v...

Sơ đồ 1.7. Quan điểm hệ thống của mối quan hệ họ hàng nhà chim



TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 1

Nhà nước một mặt là thiết chế quyền lực chính trị, là cơ quan thống trị giai cấp của một (hoặc một nhóm) giai cấp này đối với một (hoặc toàn bộ các) giai cấp khác trong xã hội; mặt khác, nó còn là quyền lực công đại diện cho lợi ích chung của cộng đồng xã hội nhằm duy trì và phát triển xã hội trước lịch sử và các nhà nước khác. Nhà nước ra đời là một tất yếu của lịch sử cùng với khả năng biết tư duy sự phát triển của sản xuất và văn minh xã hội, nhờ đó tạo ra của thừa, tạo ra chế độ tư hữu, tạo ra giai cấp.

Nhà nước phải: 1) thứ nhất, bảo vệ an toàn, yên ổn cho mọi công dân trong xã hội, độc lập chủ quyền quốc gia và toàn vẹn lãnh thổ; 2) bảo đảm cho xã hội phát triển, các công dân đạt được các mong muốn hợp lý; 3) thay mặt xã hội tiến hành các hoạt động đối ngoại.

Để cho xã hội tồn tại và phát triển, vấn đề cốt lõi là sự phát triển, ổn định và bền vững nền kinh tế quốc dân; do đó Nhà nước với vấn đề kinh tế là vấn đề sống còn của mọi Nhà nước. Đặc biệt trong điều kiện của nền kinh tế thị trường, việc thực hiện tối ưu kinh tế vi mô thường mâu thuẫn hoặc ít phù hợp với sự tối ưu kinh tế vi mô, cho nên Nhà nước phải thay mặt xã hội và giai cấp thống trị xã hội xử lý mối mâu thuẫn này khi nó xuất hiện.

Quản lý nhà nước đối với nền kinh tế (quản lý nhà nước về kinh tế) là sự tác động có tổ chức và bằng pháp quyền của Nhà nước lên nền kinh tế quốc dân, nhằm sử dụng có hiệu

quả nhất các nguồn lực kinh tế trong và ngoài nước, các cơ hội có thể có để đạt được các mục tiêu phát triển kinh tế đất nước đặt ra, trong điều kiện hội nhập và mở rộng giao lưu quốc tế.

Ở nước ta hiện nay, quản lý nhà nước về kinh tế với đặc điểm cơ chế quản lý như sau: 1) Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trên mặt trận kinh tế và quản lý kinh tế, 2) Nhà nước phải thực hiện tốt vai trò quản lý của mình.

Quản lý nhà nước về kinh tế có đối tượng nghiên cứu là các quy luật và các vấn đề mang tính quy luật về sự hình thành và tác động qua lại của các mối quan hệ giữa các thực thể có liên quan đến các hoạt động kinh tế và quản lý kinh tế của một nước.

Để quản lý nhà nước về kinh tế, một quan điểm đặc biệt cần chú ý là quan điểm hệ thống. Quan điểm hệ thống trong quản lý nhà nước về kinh tế là quan điểm nghiên cứu, quản lý nền kinh tế quốc dân xem nền kinh tế quốc dân như là một hệ thống: điều khiển, đa trị, phân cấp, động, mở và có mục tiêu.

Các thuật ngữ mới thuộc chuyên ngành

- Nhà nước
- Vai trò Nhà nước
- Quản lý nhà nước về kinh tế
- Thực chất của quản lý nhà nước về kinh tế
- Bản chất của quản lý nhà nước về kinh tế

- Vấn đề trong lý thuyết hệ thống
- Quan điểm toàn thể
- Lý thuyết hệ thống
- Phần tử
- Kênh truyền
- Hệ thống
- Môi trường của hệ thống
- Đầu vào, đầu ra của hệ thống
- Mục tiêu của hệ thống
- Chức năng của hệ thống
- Cơ cấu của hệ thống
- Cơ chế điều khiển hệ thống
- Nguyên lý điều khiển
- Phương pháp điều khiển
- Phương pháp điều chỉnh.

CHƯƠNG 2

QUY LUẬT VÀ NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

I. QUY LUẬT

1. Định nghĩa về quy luật

- Định nghĩa về quy luật nói chung:

Quy luật là mối liên hệ nhân quả, bản chất, tất nhiên, phổ biến, bền vững, lặp đi lặp lại trong các sự vật và hiện tượng khi những điều kiện tồn tại của nó vẫn còn.

Ví dụ: khi còn sức hút của trái đất thì ta tung một vật lên nó sẽ rơi xuống trái đất.

- Định nghĩa về quy luật kinh tế:

Quy luật kinh tế là mối liên hệ nhân quả, bản chất, phổ biến, tồn tại trong các hiện tượng kinh tế ở những thời điểm nhất định khi điều kiện tồn tại của nó vẫn còn.

Ví dụ: khi có sản xuất hàng hoá thì có quy luật giá trị hoạt động. Hoặc có cơ chế thị trường thì có quy luật cạnh tranh.

2. Tính khách quan của các quy luật

- Con người không thể tạo ra, bỏ đi hay thay thế các quy luật khách quan.

- Kết quả hoạt động của các quy luật không tùy thuộc vào ý muốn của con người.

- Thừa nhận tính khách quan của các quy luật không có nghĩa là phủ nhận vai trò tích cực của con người. Con người không thể tạo ra quy luật, nhưng con người hoàn toàn có thể nhận biết quy luật và vận dụng nó trong hoạt động thực tiễn.

3. Đặc điểm của các quy luật kinh tế

3.1. Các quy luật kinh tế hoạt động và tồn tại thông qua hoạt động của con người

Nếu như các quy luật tự nhiên xuất hiện trước khi có xã hội loài người, có thể hoạt động không phụ thuộc vào con người và bên ngoài hoạt động của con người, thì các quy luật kinh tế chỉ có thể hoạt động thông qua hoạt động của các nhóm người trong xã hội.

Vì các quy luật kinh tế chỉ hoạt động thông qua hoạt động của con người, nên chúng liên quan chặt chẽ với các lợi ích của con người trong khi các quy luật tự nhiên hoạt động độc lập với đời sống con người và lợi ích của họ. Các lợi ích kinh

tế là động lực chủ yếu thúc đẩy hoạt động sản xuất của con người.

Nếu trong tự nhiên, các lực lượng mù quáng, vô ý thức hoạt động, thì trong đời sống con người lại hoạt động một cách tự giác thực hiện những mục đích đã đề ra. Nhìn bề ngoài, thường người ta cảm thấy dường như hoạt động kinh tế của con người không phụ thuộc vào các quy luật kinh tế, con người tùy ý đề ra bất cứ quyết định nào; thực ra, hoạt động con người không phải tùy ý mà do các quy luật kinh tế quy định.

3.2. Trong tự nhiên, mối liên hệ qua lại giữa nguyên nhân và kết quả trực tiếp hơn, vì thế dễ phát hiện sự vi phạm các quy luật tự nhiên.

Trong cuộc sống kinh tế, mối liên hệ qua lại và sự phụ thuộc lẫn nhau giữa nguyên nhân và kết quả phức tạp và xa xôi hơn. Ở đây không thể luôn luôn phát hiện ngay được sự vi phạm các quy luật kinh tế. Hậu quả của sự vi phạm này xa xôi hơn nhưng không kém phần nguy hại. Tính phức tạp trong việc nhận thức và vận dụng quy luật là ở đó.

3.3. Một đặc điểm khác của các quy luật kinh tế là chúng kém bền vững hơn so với các quy luật tự nhiên

Tuyệt đại đa số các quy luật kinh tế, nhất là các quy luật kinh tế đặc thù, chỉ hoạt động trong giới hạn của một hình thái kinh tế - xã hội. Còn các quy luật tự nhiên không gắn với sự quá độ từ một phương thức sản xuất này sang một phương thức sản xuất khác.

Khi vận dụng các quy luật kinh tế phải tính đến giai đoạn phát triển hiện tại của nền kinh tế, bởi vì các quy luật kinh tế thể hiện sự hoạt động của mình thông qua các hình thức và quá trình kinh tế cụ thể mà người ta gặp phải rất nhiều trong thực tiễn, như: các sản phẩm, thu nhập, tiền lương v.v... Những yếu tố tác động đến hình thức biểu hiện các quy luật rất nhiều, sau đây là một số yếu tố có tính chất nguyên tắc:

- Trình độ phát triển của lực lượng sản xuất.
- Mức độ phát triển của quan hệ sản xuất.

Điều kiện của đất nước (điều kiện lịch sử, tài nguyên thiên nhiên).

- Trạng thái của ý thức xã hội (trình độ cán bộ).
- Hoàn cảnh quốc tế.

Cho nên vấn đề lựa chọn các hình thức biểu hiện của quy luật có ý nghĩa rất quan trọng.

+ Làm sao cho các hình thức được lựa chọn phản ánh đúng bản chất của các quy luật kinh tế. Điều cần chú ý là: các quy luật kinh tế có liên quan chặt chẽ với nhau và tạo thành hệ thống, cho nên một hình thức biểu hiện nào đó được lựa chọn thì không phải là sự biểu hiện của một quy luật riêng lẻ nào mà là của một số quy luật kinh tế. Vì thế, khi lựa chọn các hình thức biểu hiện của quy luật kinh tế, không thể lựa chọn một cách ngẫu nhiên và tách rời nhau.

+ Làm sao cho các hình thức biểu hiện của các quy luật kinh tế phù hợp với đặc điểm phát triển của nền kinh tế quốc dân trong những điều kiện lịch sử của đất nước. Cần chú ý là

mỗi quy luật có bản chất nhất định của nó, nhưng các hình thức thể hiện của nó rất khác nhau. Điều đó có ý nghĩa là con người có thể sử dụng các phương pháp và phương tiện khác nhau để vận dụng các quy luật kinh tế. Không có hình thức và phương pháp nào đều tốt như nhau đối với mọi điều kiện. Song, các phương pháp và các hình thức có sự kế thừa nhất định. Vì thế, điều rất quan trọng là nghiên cứu và tổng kết những kinh nghiệm thực tiễn đã tích lũy được, gạt bỏ những phương pháp đã lỗi thời, sử dụng những phương pháp mới có hiệu quả hơn. Việc hoàn thiện các hình thức và các phương pháp vận dụng các quy luật kinh tế không phải là biện pháp một lần mà là một quá trình động liên tục.

3.4. Các quy luật kinh tế hoạt động trong mối liên hệ ràng buộc lẫn nhau hỗ trợ và thúc đẩy lẫn nhau đi theo một hướng do quy luật kinh tế cơ bản quy định.

Việc nhận thức các quy luật kinh tế trong hệ thống của chúng cho phép làm sáng tỏ cơ chế hoạt động của các quy luật kinh tế, điều này rất quan trọng để quy định hình thức vận dụng chúng.

Hệ thống các quy luật kinh tế có hạt nhân của nó dưới dạng kinh tế cơ bản của hình thái kinh tế - xã hội, biểu hiện bản chất của hình thái đó, quan hệ sản xuất cơ bản của nó. Bản chất của quan hệ sản xuất cơ bản của một hình thái kinh tế - xã hội nhất định đóng dấu ấn của nó trên tất cả các quan hệ khác, vì thế, quy luật kinh tế cơ bản xác định bản chất và tinh thần hoạt động của các quy luật khác.

Như vậy, các quy luật kinh tế không thể hoạt động như là những quy luật của các lực lượng có hướng khác nhau và dẫn

đến sự xung đột lẫn nhau, hoạt động theo những phương thức khác nhau. Mọi quy luật hoạt động theo một hướng chung do quy luật cơ bản đề ra. Vì thế, khi đánh giá hoạt động của các quy luật kinh tế, trước hết cần chú ý đến mối liên hệ của chúng với quy luật kinh tế cơ bản của hình thái kinh tế - xã hội.

Nền kinh tế quốc dân được phát triển trong môi trường tự nhiên nhất định cũng như gắn với thượng tầng kiến trúc nhất định. Vì thế, cần phải nghiên cứu các quy luật kinh tế trong sự tác động qua lại của chúng với quy luật tự nhiên và các quy luật của những quan hệ thượng tầng.

Điều này có liên quan đến việc các cơ quan quản lý cần chú ý đến những dự trữ nguyên liệu trên mặt đất và dưới lòng đất khi phân bổ lực lượng sản xuất theo lãnh thổ, xác định các luồng vận tải, sự di chuyển các nguồn lao động, sự biến động của năng suất lao động mà đề ra những biện pháp nhất định hướng vào việc tái sản xuất những loại nguyên liệu được tái sinh, việc sử dụng đầy đủ nhất và thu hồi những nguyên liệu chưa được tái sinh. Mặt khác, trong việc hoàn thiện kỹ thuật, phải có kiến thức sâu về thành tựu khoa học và kỹ thuật, và có nhãn quan kinh tế rộng.

Như trên đã nói, nền kinh tế quốc dân được phát triển trong những điều kiện xã hội nhất định. Vì thế, cần nghiên cứu quy luật kinh tế trong sự tác động qua lại của chúng với các quy luật của những quan hệ thượng tầng kiến trúc. Tính chất và quá trình phát triển của thượng tầng do hạ tầng cơ sở quyết định. Nhưng các quan hệ thượng tầng trong phạm vi một hình thái kinh tế - xã hội nhất định có tính độc lập tương đối của nó, có logic phát triển khách quan của nó và

ảnh hưởng quan trọng đến hạ tầng cơ sở. Để sử dụng có hiệu quả sức mạnh của sự tác động ngược lại của quan hệ thượng tầng đến kinh tế, cần thiết phải nghiên cứu những quan hệ này; đánh giá ý nghĩa của chúng như là các lực lượng xã hội, xác lập suy luận phát triển của chúng và phương pháp vận dụng chúng trong lãnh đạo xã hội nói chung và lãnh đạo kinh tế nói riêng. Việc nghiên cứu các quy luật phát hiện cơ chế hoạt động của chúng và việc xác định những hình thức và phương pháp vận dụng chúng là rất cấp bách nhưng còn phải tùy điều kiện phát triển của xã hội.

3.5. Các quy luật kinh tế hoạt động có liên quan đến cơ chế quản lý kinh tế

Nếu cơ chế quản lý có kế hoạch thì các quy luật hoạt động một cách tự giác.

Ví dụ: khi Nhà nước muốn đảm bảo được chỉ tiêu xuất khẩu gạo theo kế hoạch cùng với tăng giá phải có một số chính sách khuyến khích thì nông dân sẽ bán gạo cho Nhà nước một cách tự nguyện mà không cần phải sử dụng các biện pháp mệnh lệnh khác.

Nếu cơ chế quản lý tự do không có kế hoạch thì các quy luật sẽ hoạt động một cách tự phát và rất dễ gây cho nền kinh tế bất ổn.

Ví dụ: khi Nhà nước đề ra các chính sách quản lý mà không tính đến sự tác động của quy luật khách quan sẽ làm cho nền kinh tế lộn xộn.

Tuy nhiên, tính tự giác và tính tự phát không làm giảm tính khách quan của quy luật.

4. Cơ chế vận dụng các quy luật

4.1 Khái niệm về cơ chế vận dụng quy luật

Cơ chế vận dụng quy luật là một quá trình bao gồm từ khâu nhận thức quy luật đến tạo điều kiện và kết hợp hài hoà các lợi ích trong xã hội làm cho các quy luật phát huy tác dụng.

4.2. Cơ chế vận dụng quy luật gồm có những đặc điểm sau:

- Tính bao quát toàn diện và phục vụ cho việc vận dụng tổng hợp các loại quy luật khách quan trong quản lý kinh tế, trong đó các quy luật kinh tế giữ vai trò quyết định đối với sự phát triển kinh tế.
- Tính thống nhất trong cả nền kinh tế trong phạm vi cả nước và trong mỗi lĩnh vực hoạt động kinh tế, trong mọi cấp và mọi thành phần kinh tế.
- Tính đồng bộ nhịp nhàng ăn khớp giữa các yếu tố hợp thành cơ chế thống nhất gắn liền với hạch toán kinh tế và các đòn bẩy khuyến khích kinh tế.
- Tính khoa học và tính cách mạng kết hợp với nhau trong việc xây dựng, hoàn thiện và vận dụng cơ chế trong thực hiện quản lý kinh tế. Nó chứa đựng khả năng phát hiện đấu tranh và loại trừ những yếu tố quan liêu trì trệ cản trở ngay khi chúng bắt đầu phát sinh và thu hút những thành tựu mới của các ngành khoa học và kỹ thuật để bổ sung và hoàn thiện cơ chế.

4.3. Nội dung của cơ chế vận dụng quy luật

- Phải nhận biết được quy luật

Nhận biết quy luật tức là phải nắm được nội dung của quy luật, nắm được các mối liên hệ bản chất và sự biểu hiện của các quy luật. Có 2 cách nhận biết quy luật:

Cách thứ nhất: Nhận biết quy luật bằng kinh nghiệm. Theo cách này, việc nhận biết quy luật diễn ra lâu dài mà khả năng vận dụng lại không rộng rãi, sâu sắc.

Ví dụ: Người Ấn Độ biết dùng thuyền độc mộc để đi trên sông nước và muốn đi nhanh phải làm mũi thuyền nhọn, muốn chở được nhiều phải đục cây gỗ lớn. Nhưng phải hàng trăm năm sau Acsimet mới phát hiện ra định luật sức đẩy của nước và từ đó mới chế tạo được những con tàu chở hàng nghìn tấn.

Cách thứ hai: Là nhận biết quy luật bằng hệ thống lý luận khoa học và bằng những phương tiện khoa học kỹ thuật hiện đại sẽ nhanh chóng hơn và mở ra phạm vi ứng dụng quy luật rộng rãi và sâu sắc hơn.

Chẳng hạn, với việc sử dụng những công cụ hiện đại, ngày nay người ta đã giải mã được 98% lượng gen của con người. Như vậy việc vận dụng thành quả này là cực kỳ to lớn trong đời sống nhân loại, chắc chắn sẽ tạo ra những bước đột biến trong nông nghiệp và trong công tác chăm sóc sức khỏe con người.

- Tổ chức các điều kiện chủ quan của hệ thống để cho hệ thống xuất hiện các điều kiện khách quan mà nhờ đó, quy luật phát sinh tác dụng.

Chẳng hạn, để cho các quy luật của thị trường như cạnh tranh, giá trị, cung cầu phát huy tác dụng, các cơ quan quản lý vĩ mô của Nhà nước phải soát xét lại các chức năng của mình để tạo điều kiện môi trường thuận lợi cho các doanh nghiệp hoạt động đúng với quy luật.

- Tổ chức thu thập các thông tin sai phạm ách tắc do việc không tuân thủ các đòi hỏi của các quy luật khách quan gây ra. Từ đó đưa ra các quyết định nhằm điều chỉnh sự hoạt động của nền kinh tế làm cho các quy luật hoạt động đúng với bản chất vốn có của nó.

5. Các loại quy luật

Nếu xét theo lĩnh vực thì có thể chia thành các loại quy luật sau:

5.1. Các quy luật kinh tế

- Quy luật giá trị là quy luật cơ bản của nền kinh tế hàng hoá. Trong nền kinh tế hàng hoá đều phải dựa vào giá trị của hàng hoá. Giá trị của hàng hoá biểu hiện trên thị trường là giá cả thị trường, mà giá cả thị trường là một nhân tố của cơ chế điều tiết nền kinh tế.

- Quy luật cung cầu (cùng với quy luật giá trị) là một nhân tố trong cơ chế thị trường. Chính giá cả tăng lên làm cho cầu về sản phẩm hàng hoá giảm đi nhưng cung về hàng hoá đó lại tăng lên. Ngược lại, giá cả giảm xuống sẽ làm cho cầu tăng lên và cung giảm xuống. Cứ như vậy, sự vận dụng của cung cầu sẽ điều tiết giá cả thị trường.

- Quy luật cạnh tranh là một trong những quy luật vốn có của cơ chế thị trường. Quy luật này buộc các nhà doanh nghiệp muốn tồn tại và phát triển phải luôn luôn cố gắng cải tiến sản phẩm, hạ giá thành và phục vụ tốt hơn nhu cầu của khách hàng. Kết quả của quy luật cạnh tranh là làm cho hàng hoá thêm phong phú, chất lượng ngày càng cao và giá cả ngày một hạ.

5.2. Các quy luật tâm lý xã hội

- Quy luật về tính khí của con người là một thuộc tính tâm lý của con người, gắn liền với hệ thần kinh. Nó được biểu hiện thành những hành vi cử chỉ của con người hàng ngày. Tính khí của con người được chia làm 4 loại: tính khí nóng, tính khí lạnh, tính khí hoạt và tính khí ưu tư.

Quy luật về nhu cầu

Nhu cầu là sự thiếu thốn về một cái gì đó mong muốn được đáp ứng. Hoặc cũng có thể nói nhu cầu là sự mất cân bằng về mặt sinh lý. Nhu cầu là nguyên nhân sinh ra động cơ hoạt động của con người, mọi hoạt động của con người là nhằm để thoả mãn một nhu cầu nào đó. Nhu cầu của con người ngày một tăng lên không ngừng.

Có nhiều loại nhu cầu: nhu cầu vật chất, nhu cầu tinh thần, nhu cầu tự thể hiện mình v.v...

Quy luật về lợi ích

Lợi ích là sự vận động tự giác, chủ quan của con người nhằm thoả mãn một nhu cầu nào đó của con người. Các quy luật về lợi ích là:

- Quan tâm lợi ích trước mắt hơn là lợi ích lâu dài.
- Quan tâm lợi ích vật chất hơn lợi ích tinh thần.
- Quan tâm lợi ích cá nhân hơn lợi ích tập thể.

5.3. Các quy luật mang tính tổng quát

- Quy luật quan hệ sản xuất phải phù hợp với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất.

Sản xuất đòi hỏi con người nhất thiết phải có quan hệ với tự nhiên và quan hệ với nhau. Hai loại quan hệ đó hình thành lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất.

Lực lượng sản xuất bao gồm: tư liệu sản xuất và người lao động cùng với kinh nghiệm và thói quen của họ.

Còn quan hệ sản xuất bao gồm: quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý và quan hệ trong phân phối.

Tính quy luật là quan hệ sản xuất phải luôn luôn phù hợp với tính chất và trình độ của lực lượng sản xuất. Khi lực lượng sản xuất phát triển thì sẽ phá vỡ quan hệ sản xuất cũ và hình thành quan hệ sản xuất mới cao hơn.

- Quy luật các quốc gia đều có mục tiêu phát triển kinh tế: dân giàu, nước mạnh để đảm bảo độc lập tự chủ về đường lối và chủ quyền lãnh thổ.

Đây là một quy luật kinh tế tổng quát của sự phát triển của mọi quốc gia thời nay. Nó cũng là quy luật chi phối mọi đường lối chủ trương của mỗi nước, lệ thuộc vào các nhà lãnh đạo của từng nước. Chính quy luật này đang chi phối vận mệnh của nhân loại, đó là cùng tồn tại và phát triển, trong

hoà bình trong hội nhập khu vực và quốc tế; hay là mầm mống của bạo lực chiến tranh, của xâm lược và chống xâm lược.

- Quy luật về sự phân hoá xã hội. Đây là quy luật phát triển không đồng đều đối với mọi quốc gia đi theo cơ chế kinh tế thị trường. Một xã hội không có sự chênh lệch về thu nhập, về kết quả hoạt động của con người làm việc tạo ra thì xã hội sẽ không có động lực, nhưng nếu sự chênh lệch đẩy tới mức phi lý thì trở thành những mâu thuẫn và rất dễ đổ vỡ. Do vậy, các nhà quản lý quốc gia phải luôn ứng dụng các quy luật tạo ra các chính sách nhằm bảo đảm công bằng hợp lý nhưng lại luôn luôn tạo ra động lực cho xã hội phát triển.

6. Cơ chế quản lý kinh tế

6.1. Định nghĩa

Cơ chế quản lý kinh tế là phương thức điều hành có kế hoạch nền kinh tế, dựa trên cơ sở các đòi hỏi của các quy luật khách quan của sự phát triển xã hội, bao gồm tổng thể các phương pháp, các hình thức, các thủ thuật để thực hiện yêu cầu của các quy luật khách quan ấy.

6.2. Nội dung của cơ chế quản lý kinh tế

- Phân tích thực trạng nền kinh tế, từ đó xác định đường lối, chủ trương, chiến lược phát triển.

- Xác định cơ cấu của nền kinh tế bao gồm cơ cấu sản xuất (hình thức sản xuất), cơ cấu tổ chức và cơ cấu quản lý đảm

bảo tính hoàn chỉnh cho hệ thống kinh tế nhằm loại bỏ các tiêu cực xã hội.

- Xây dựng hệ thống kế hoạch bao gồm kế hoạch định hướng của Nhà nước, kế hoạch sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp.

- Làm trong sạch và có hiệu lực bộ máy quản lý và cán bộ công chức của bộ máy quản lý.

- Thực hiện đúng các nguyên lý điều khiển (thể hiện thành các nguyên tắc quản lý) hình thành các quy tắc, các ràng buộc về hành vi (định mức, tiêu chuẩn, chế độ, luật pháp, điều lệ) bắt buộc các cấp, các ngành, các đơn vị và các cá nhân phải tuân thủ.

- Ban hành các chính sách kinh tế, xã hội (nhất là các chính sách đòn bẩy kinh tế, kích thích thi đua).

- Lựa chọn các phương pháp quản lý thích hợp.

6.3. Động lực của cơ chế quản lý kinh tế

- Khái niệm: là những tác động tích cực của chủ thể quản lý mà nhờ đó có thể thống nhất được hành vi của cả hệ thống, đưa hệ thống đạt đến mục tiêu quản lý trong một thời hạn ngắn nhất.

- Các tác động tích cực có thể là:

- + Trong nội bộ chủ thể quản lý.

- + Trong từng phân hệ và từng phân tử bị quản lý.

- + Từ môi trường bên ngoài tác động vào.

- Các yếu tố hình thành động lực:
 - + Sự đúng đắn của mục tiêu quản lý.
 - + Tính gương mẫu của các chủ thể quản lý.
 - + Cấu trúc của hệ thống hợp lý tạo được tính ưu việt.
 - + Giải quyết đúng đắn mối quan hệ giữa bên trong và bên ngoài.
 - + Phát huy được các yếu tố phi kinh tế như đạo đức, tâm lý, tác phong, thói quen của con người để tiến tới sự thống nhất hành vi của cả hệ thống.
 - + Giải quyết sự công bằng hợp lý các lợi ích xã hội, đây chính là động lực cơ bản của sự phát triển hệ thống kinh tế.
- Đổi mới các yếu tố trên chính là nội dung của đổi mới cơ chế quản lý kinh tế.

6.4. Chức năng của cơ chế quản lý kinh tế

Chức năng của cơ chế quản lý kinh tế là duy trì trạng thái cân bằng của nền kinh tế và đưa nền kinh tế phát triển lên những bước cao hơn. Cụ thể là:

- củng cố và hoàn thiện dần các quan hệ sở hữu trong nền kinh tế.
- Làm cho quan hệ sản xuất phù hợp với trình độ và tính chất của lực lượng sản xuất.
- Làm cho lực lượng sản xuất phát triển, đưa khoa học - kỹ thuật vào cuộc sống, mở rộng quan hệ đối ngoại, tập hợp được sức mạnh quần chúng (bài học lấy dân làm gốc).

- Hoàn thiện kiến trúc thượng tầng xã hội, bảo đảm giữ vững kỷ cương pháp luật Nhà nước, sự công bằng và sự trong sạch xã hội.

II. CÁC NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

Việc nghiên cứu các quy luật khách quan giúp cho các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế tìm được các nguyên tắc quản lý hợp lý và đúng đắn theo từng giai đoạn phát triển của đất nước.

1. Định nghĩa nguyên tắc quản lý nhà nước về kinh tế

Các nguyên tắc quản lý nhà nước về kinh tế là các quy tắc chỉ đạo, những tiêu chuẩn hành vi mà các cơ quan quản lý nhà nước phải tuân thủ trong quá trình quản lý kinh tế.

Yêu cầu của các nguyên tắc quản lý kinh tế: các nguyên tắc quản lý kinh tế do con người đặt ra nhưng không phải do sự suy nghĩ chủ quan mà phải tuân thủ các đòi hỏi khách quan của quy luật:

- Các nguyên tắc phải phù hợp với mục tiêu của quản lý.
- Các nguyên tắc phải phản ánh đúng tính chất và các quan hệ quản lý.
- Các nguyên tắc quản lý phải bảo đảm tính hệ thống, tính nhất quán và phải được bảo đảm bằng pháp luật.

Các nguyên tắc quản lý kinh tế phản ánh các yêu cầu khách quan của các quy luật chi phối lên quá trình quản lý kinh tế, tức là muốn biết có nguyên tắc nào thì trước tiên

phải biết có quy luật nào? Đây là vấn đề chưa được các nước xã hội chủ nghĩa giải đáp rõ ràng vì nó còn đang trong quá trình tìm kiếm và nhận thức. Đối với các nước tư bản chủ nghĩa, các nguyên tắc quản lý kinh tế chủ yếu là: 1) Hiệu quả, tiết kiệm và 2) Thống nhất lãnh đạo chính trị và kinh tế.

Đối với nước ta, theo quan điểm hiện nay của Đảng, có các nguyên tắc quản lý kinh tế ở phạm vi Nhà nước là:

- Thống nhất lãnh đạo chính trị và kinh tế (ưu tiên chính trị).
- Tập trung dân chủ.
- Kết hợp hài hòa các loại lợi ích.
- Hiệu quả, tiết kiệm.

2. Các nguyên tắc quản lý kinh tế của Nhà nước

2.1. Thống nhất lãnh đạo chính trị và kinh tế

Thống nhất lãnh đạo chính trị và kinh tế, bảo đảm quan hệ đúng đắn giữa kinh tế và chính trị và tạo được động lực cùng chiều cho mọi người dân trong xã hội là một trong những nguyên tắc cơ bản của việc quản lý kinh tế có căn cứ khoa học trong phạm vi quốc gia.

Phát triển luận điểm của C.Mác và F.Ăng-ghe-n về sự tương quan giữa chính trị và kinh tế, V.I.Lê-nin đã xác định

sự thống nhất biện chứng và sự tác động qua lại giữa hai phạm vi hoạt động của con người, đó là chính trị và kinh tế.

Chính trị là lĩnh vực của những quan hệ nhất định trong xã hội diễn ra như là hoạt động có ý thức của con người. Đó là một hình thức nhận thức xã hội phản ánh mức độ lớn nhất của các quan hệ kinh tế của con người. Ngoài những yếu tố khách quan, chính trị bao gồm cả yếu tố chủ quan. Chính trị là tổng thể các quan điểm, các phương pháp hoạt động thực tế nhất định của Đảng, của Nhà nước, của giai cấp mà mấu chốt là vấn đề chính quyền.

Trong xã hội tư sản có hai thứ chính trị đối lập với nhau: chính trị của Nhà nước tư bản, chính trị của giai cấp công nhân do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Mối quan hệ và tác động qua lại giữa chính trị và kinh tế trong xã hội tư sản được thực hiện thông qua sự đấu tranh thường xuyên chống nhau giữa hai lực lượng đó.

Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa, không có sự phân chia về chính trị vì nhân dân là người chủ thực sự các tư liệu sản xuất, nắm quyền lực chính trị trong tay, tiến tới không có giai cấp thù địch. Nhưng vì không thể thích nghi ngay chính trị với yêu cầu kinh tế khi chưa có cơ sở kinh tế xã hội chủ nghĩa, hơn nữa việc xây dựng chủ nghĩa xã hội lại diễn ra trong sự đấu tranh ác liệt (về kinh tế, tư tưởng và chính trị) với thế lực thù địch trong nước, sự đấu tranh này bị phức tạp hoá bởi cuộc đấu tranh giai cấp trên vũ đài quốc tế, cho nên chưa thể có ngay sự thích nghi giữa chính trị và kinh tế. Theo quan điểm của V.I. Lê-nin, sự thích nghi của chính trị

và kinh tế là không thể tránh khỏi nhưng không phải ngay tức khắc đã trơn tru, không phải giản đơn và trực tiếp. Trong sự nghiệp xây dựng xã hội chủ nghĩa ở nước này hay nước khác, vẫn chưa giải quyết được vấn đề thích nghi đầy đủ giữa chính trị với nhu cầu của sự phát triển kinh tế trong khuôn khổ được chấp nhận của con người.

Sự thống nhất và sự tác động khách quan lẫn nhau giữa chính trị và kinh tế được thể hiện với các đặc điểm:

- Sự thống nhất và mối liên hệ lẫn nhau giữa chính trị và kinh tế không có nghĩa là sự đồng nhất giữa chúng vì đó là hai phạm vi khác nhau của hoạt động con người tuy chúng được phát triển trong sự thống nhất và phụ thuộc lẫn nhau. Không thể nhìn thấy ngay lợi ích kinh tế trực tiếp và đầy đủ trong mọi hành động chính trị. Đôi khi muốn đạt được lợi ích kinh tế nào đó, cần có hàng loạt biện pháp chính trị quá độ. Có thể có lợi ích chính trị trong những trường hợp mà lợi ích kinh tế trực tiếp không đáng kể và được con người chấp nhận.

Trong sự thống nhất giữa chính trị và kinh tế, vai trò quyết định thuộc về kinh tế. Nhà nước xã hội chủ nghĩa giữ vai trò người cải tạo kinh tế trên cơ sở vận dụng tự giác các quy luật khách quan. Thực tế đó có thể là lý do để đánh giá cao vai trò của chính trị, để giải thích chính trị như là nhân tố quyết định so với kinh tế. Nhưng cho dù phạm vi chính trị có phức tạp chẳng nữa, suy cho cùng nó bị quy định bởi các điều kiện kinh tế. Chính do các điều kiện kinh tế hiện nay tạm đủ sống mà ở các nước tư bản chủ nghĩa phong trào đấu tranh chính trị đang bị co hẹp.

Chính trị không phải là một cách thụ động thực tế kinh tế. Nó là phương tiện mạnh mẽ tác động đến các quá trình kinh tế khách quan. Sự tác động ngược lại của chính quyền Nhà nước đến sự phát triển kinh tế có ba loại: tác động cùng hướng thì sự phát triển kinh tế sẽ nhanh, tác động ngược hướng thì sự phát triển kinh tế bị kìm hãm, hoặc nó cản trở sự phát triển kinh tế trong những hướng phát triển và thúc đẩy sự phát triển kinh tế theo những hướng khác. Trong trường hợp này cuối cùng dẫn đến một trong hai trường hợp trên. Rõ ràng, trong trường hợp thứ hai và thứ ba, chính quyền có thể gây thiệt hại to lớn cho sự phát triển kinh tế, đường lối chính trị sai sẽ dẫn tới bế tắc về kinh tế.

- Dưới chủ nghĩa xã hội, chính trị và kinh tế không thể tách rời nhau vì chính sách của Đảng là cơ sở mọi biện pháp lãnh đạo kinh tế, hướng dẫn sự phát triển không ngừng của nền kinh tế.

- Nội dung (yêu cầu) của nguyên tắc thống nhất lãnh đạo chính trị và kinh tế là:

- + Phải bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng trên mặt trận kinh tế và quản lý kinh tế. Cụ thể là: 1) Đảng phải vạch ra đường lối chủ trương phát triển kinh tế xã hội. 2) Đảng phải chỉ rõ con đường, biện pháp, thủ đoạn, phương tiện để thực hiện được đường lối chủ trương đã vạch ra, 3) Đảng phải động viên được đông đảo quần chúng, đoàn kết nhất trí thực hiện đường lối chủ trương chống nguy cơ chệch hướng xã hội chủ nghĩa và phải nắm chắc vấn đề nhân sự của bộ máy.

- + Phải phát huy vai trò điều hành, quản lý của Nhà nước. Cụ thể là: 1) Nhà nước phải biến đường lối chủ trương của

Đảng thành kế hoạch, chống nguy cơ tụt hậu xa hơn về kinh tế so với các nước trong khu vực và trên thế giới; 2) Nhà nước phải dùng quyền lực của mình để hoàn chỉnh hệ thống pháp luật làm cho pháp luật được thực hiện nghiêm minh; 3) Nhà nước phải chăm lo, giải quyết vấn đề cán bộ, vấn đề lao động, vấn đề việc làm và đời sống dân cư; 4) Nhà nước triển khai việc thực hiện kế hoạch do Nhà nước vạch ra; 5) Nhà nước phải kiểm tra, tổng kết việc thực hiện kế hoạch.

+ Vừa phải phát triển kinh tế sản xuất, vừa phải chăm lo vấn đề an ninh quốc phòng của đất nước. Vừa đấu tranh chống nạn tham nhũng và tệ quan liêu, vừa đấu tranh chống nguy cơ diễn biến hòa bình của các thế lực thù địch.

2.2. Tập trung dân chủ

Nội dung của nguyên tắc: Phải đảm bảo mối quan hệ chặt chẽ và tối ưu giữa tập trung dân chủ trong quản lý kinh tế. Tập trung phải trên cơ sở dân chủ, dân chủ phải thực hiện trong khuôn khổ tập trung.

Biểu hiện của tập trung: 1) Thông qua hệ thống kế hoạch; 2) Thông qua hệ thống pháp luật và chính sách quản lý kinh tế; 3) Thực hiện chế độ một thủ trưởng ở tất cả các đơn vị, các cấp.

Biểu hiện của dân chủ: 1) Mở rộng phạm vi trách nhiệm, quyền hạn của các cấp, phân biệt rõ chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước và chức năng quản lý kinh doanh của các doanh nghiệp; 2) Hạch toán kinh tế; 3) Chấp nhận kinh tế thị trường, chấp nhận cạnh tranh, chấp nhận mở cửa; 4) Giáo dục, bồi dưỡng trình độ kiến thức cho quần chúng; 5) Kết hợp

quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ; 6) Xóa bỏ dần chế độ chủ quản, cấp hành chính chủ quản và sự phân biệt giữa xí nghiệp Trung ương và xí nghiệp địa phương.

Điều 6 Hiến pháp năm 1992 quy định: "Quốc hội, hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ".

Nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta thể hiện:

- Các cơ quan quyền lực nhà nước đều do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan hành chính nhà nước, tòa án, Viện kiểm sát đều do cơ quan quyền lực nhà nước bầu ra và chịu trách nhiệm trước cơ quan bầu ra mình.
- Các cơ quan nhà nước cấp dưới phải phục tùng cơ quan nhà nước cấp trên; các cấp chính quyền địa phương phải phục tùng cơ quan Trung ương.
- Tăng cường quyền quản lý tập trung thống nhất của Trung ương, kết hợp chặt chẽ với việc phân cấp hợp lý, để tăng cường và phát huy tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương và cơ sở.
- Thiểu số phục tùng đa số, cá nhân phục tùng tập thể, mọi người phải phục tùng người chỉ huy trong các cơ quan nhà nước tổ chức theo chế độ thủ trưởng và trong điều hành công việc ở các công sở.

Nguyên tắc tập trung dân chủ đối lập với tập trung quan liêu, gia trưởng độc đoán. Nguyên tắc này cũng đối lập với

tình trạng phân tán, cục bộ, địa phương, vô tổ chức, vô kỷ luật.

2.3. Kết hợp hài hòa các loại lợi ích xã hội

Quản lý kinh tế trước hết là quản lý con người, là tổ chức mang tính tích cực lao động của người lao động. Con người có những lợi ích, những nguyện vọng và những nhu cầu nhất định. Do đó, một trong những nhiệm vụ quan trọng của quản lý là phải chú ý đến lợi ích của con người để khuyến khích làm việc có hiệu quả phát huy tính tích cực lao động của họ.

- Lợi ích là sự vận động tự giác, chủ quan của con người nhằm thoả mãn nhu cầu nào đó của con người.

- Lợi ích là một động lực to lớn nhằm phát huy tính tích cực, chủ động của con người.

- Lợi ích là phương tiện của quản lý cho nên phải dùng nó để động viên con người.

Nội dung của nguyên tắc là phải kết hợp hài hòa 3 loại lợi ích xã hội (hoặc thu gọn hơn là lợi ích của Nhà nước), lợi ích của tập thể và lợi ích của cá nhân trên cơ sở các đòi hỏi của các quy luật khách quan.

Các biện pháp kết hợp tốt 3 loại lợi ích:

- Thực hiện đường lối phát triển kinh tế đúng đắn dựa trên cơ sở vận dụng các quy luật khách quan phù hợp với đặc điểm của đất nước. Đường lối đó phản ánh lợi ích cơ bản và lâu dài của toàn xã hội, cũng tức là lợi ích của mọi thành viên xã hội.

- Xây dựng và thực hiện các quy hoạch và kế hoạch chuẩn xác. Kế hoạch quy tụ quyền lực của cả hệ thống và phải có tính hiện thực cao.

- Thực hiện đầy đủ chế độ hạch toán kinh tế và vận dụng đúng đắn các đòn bẩy kinh tế để quản lý một cách có hiệu quả mọi tiềm năng và cơ hội.

Người lao động, các tập thể của họ không phải chỉ có lợi ích vật chất mà còn có lợi ích tinh thần. Có những động cơ tinh thần, tư tưởng thúc đẩy hoạt động lao động của con người như: giá trị lao động của mỗi người đối với xã hội, niềm tự hào và vinh dự lao động, lương tâm lao động và nhiệt tình sản xuất, niềm vui sáng tạo, hứng thú tăng thêm kiến thức và tìm tòi, sự phấn khởi về tình cảm, sự thích thú thẩm mỹ về lao động và kết quả lao động của mình. Con người còn có những quyền lợi về chính trị, tự do, dân chủ, quyền lực hưởng thụ những giá trị, văn hóa tinh thần do xã hội bảo đảm cho họ.

Nhận thức lợi ích chẳng qua là vạch rõ khuynh hướng của các quy luật, phạm vi cường độ tác động của chúng, chỉ khi nào các hình thức và phương pháp quản lý phù hợp với lợi ích của xã hội, của tập thể và của cá nhân thì các quy luật của chủ nghĩa xã hội mới được nhận thức đúng đắn và được vận dụng khéo léo nhằm mục đích phát triển nền kinh tế xã hội. Cho nên việc nghiên cứu lợi ích, việc thoả mãn và kết hợp chúng là cơ sở vững chắc để cải tiến các phương pháp quản lý.

2.4. Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ

- Nhà nước phải có một thể chế thống nhất. Bộ máy Nhà nước được tổ chức hoạt động theo các cấp hành chính nhà nước và theo quy định là cấp dưới phải phục tùng cấp trên. Địa phương phải phục tùng Trung ương. Đó là quản lý lãnh thổ của chính quyền địa phương.

- Các đơn vị thuộc các ngành kinh tế - kỹ thuật đều nằm trên một địa bàn lãnh thổ nhất định. Các đơn vị đó phải chịu sự quản lý của ngành (Bộ), đồng thời nó cũng phải chịu sự quản lý lãnh thổ của chính quyền địa phương trong một số mặt theo chế độ quy định. Hai mặt đó tạo nên sự thống nhất giữa cơ cấu kinh tế ngành với cơ cấu kinh tế lãnh thổ trong một cơ cấu kinh tế chung.

Nguyên tắc này đòi hỏi quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ phải phối hợp, gắn bó với nhau trên tất cả mọi lĩnh vực, đặc biệt là lĩnh vực kinh tế có trách nhiệm chung trong việc hoàn thành kế hoạch Nhà nước của ngành cũng như của lãnh thổ, có trách nhiệm, nghĩa vụ và quyền lợi của từng bên và của cả hai bên theo luật định.

2.5. Nguyên tắc phân định và kết hợp tốt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản lý kinh doanh của các doanh nghiệp

- Mục tiêu của Nhà nước là phát triển nền kinh tế quốc dân, ổn định chính trị, xã hội, tăng thu nhập quốc dân nên Nhà nước thực hiện vai trò kinh tế của mình không chỉ bằng

việc quản lý khu vực kinh tế Nhà nước mà quan trọng hơn là tổ chức và quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Để quản lý được nền kinh tế quốc dân, Nhà nước với bộ máy quản lý của mình phải thực hiện rất nhiều loại công việc khác nhau, những công việc này hình thành nên khái niệm chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước. Vậy chức năng quản lý nhà nước về kinh tế là hình thức chỉ biểu hiện phương hướng và giai đoạn tác động có chủ đích của Nhà nước lên đối tượng và khách thể quản lý nhà nước về kinh tế; là tập hợp những nhiệm vụ khác nhau mà Nhà nước phải tiến hành trong quá trình quản lý kinh tế đất nước.

Quản lý nhà nước về kinh tế là quản lý kinh tế vĩ mô, nghĩa là quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân với tính cách là một hệ thống lớn phức tạp do nhiều phần tử nhỏ hơn với cấp độ khác nhau hợp thành trong mối quan hệ tương tác. Đó là tổng thể các ngành kinh tế, các vùng, các địa phương cùng các cơ sở kinh tế của chúng. Nhà nước quản lý nền kinh tế quốc dân trên quy mô toàn xã hội với việc thực hiện hàng loạt chức năng của nó.

- Mục tiêu quản lý kinh doanh của doanh nghiệp:

Do mục tiêu của doanh nghiệp là thu được lợi nhuận cao nhất, ổn định doanh nghiệp, tăng thị phần, tạo uy tín cho sản phẩm của mình, do đó doanh nghiệp thực hiện chức năng kinh doanh của mình thông qua việc tổ chức, điều hành hệ thống trong doanh nghiệp nhằm đạt tới mục tiêu đã đề ra. Do doanh nghiệp hoạt động theo cơ chế thị trường nên doanh nghiệp phải tuân theo những quy luật của thị trường tùy theo từng giai đoạn để có những tác động có lợi nhất cho

doanh nghiệp trong kinh doanh. Vậy chức năng kinh doanh của doanh nghiệp là hình thức biểu hiện phương hướng và giai đoạn tác động có chủ đích của doanh nghiệp lên đối tượng kinh doanh của doanh nghiệp. Đó là tập hợp những nhiệm vụ khác nhau mà doanh nghiệp phải tiến hành trong quá trình sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp. Nói đến kinh doanh của doanh nghiệp là nói ở tầm vi mô trong đó các mối quan hệ của doanh nghiệp trong quá trình sản xuất - kinh doanh như là bạn hàng, đầu ra, đầu vào, những doanh nghiệp có liên quan trực tiếp tới sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp.

- Về quan hệ quản lý

Một bên là Nhà nước với tư cách là chủ thể quản lý. Nhà nước định hướng cho sự phát triển và tạo điều kiện cho phát triển kinh tế. Nhà nước phải ngăn chặn những chiều hướng xấu có thể xảy ra cho việc hướng tới mục tiêu của mình. Do kinh tế thị trường có hai mặt, bên cạnh những ưu việt của nó còn có những khuyết tật không thể tránh khỏi, nên Nhà nước can thiệp để hạn chế tới mức thấp nhất những khuyết tật có thể xảy ra. Do đó Nhà nước chính là chủ thể quản lý, là những người có tác động rất lớn tới sự phát triển của nền kinh tế nói chung và doanh nghiệp nói riêng. Thực tế cho thấy trong kinh tế thị trường không thể có giới hạn chung về sự can thiệp của Nhà nước theo mọi giai đoạn. Tùy theo yêu cầu cụ thể mà Nhà nước có thể kiểm soát ngành này, can thiệp điều tiết lĩnh vực kia hoặc bảo trợ nâng đỡ ngành kia để đảm bảo mục tiêu kinh tế - xã hội nói chung. Nhà nước phải có thực lực kinh tế đủ mạnh thì mới can thiệp có hiệu

quả. Phải xây dựng một cơ cấu tổ chức bộ máy đủ mạnh, xây dựng cơ sở hạ tầng tốt cho sự phát triển kinh tế. Nhà nước hướng các doanh nghiệp sản xuất - kinh doanh theo định hướng mà Nhà nước đã chọn. Nhà nước đảm bảo quyền tự do kinh doanh của doanh nghiệp nhưng trên cơ sở pháp luật cho phép. Vậy ta có thể thấy rằng dù ít hay nhiều trong công việc kinh doanh, Nhà nước vẫn có những can thiệp vào. Và các doanh nghiệp chính là một trong những đối tượng chủ yếu mà Nhà nước quản lý về mặt kinh tế. Ranh giới không thể lẫn lộn, một đơn vị cơ sở kinh tế dù lớn đến đâu cũng không phải là một cấp Nhà nước và ngược lại một cấp Nhà nước dù nhỏ đến đâu cũng không thể trở thành một tổ chức kinh doanh và có thể quản lý đơn vị kinh doanh đó, phải chấp hành quy định của Nhà nước.

Một bên là các doanh nghiệp với tư cách là đối tượng bị quản lý của Nhà nước. Các doanh nghiệp có thể tự do kinh doanh trên những lĩnh vực khác nhau mà pháp luật cho phép. Họ phải tiến hành quá trình kinh doanh từ khâu đầu cho đến khâu cuối, từ sản xuất sản phẩm đến việc tiêu thụ sản phẩm và thu tiền. Giám đốc (tổng giám đốc) là người chịu trách nhiệm tổ chức và điều hành bộ máy kinh doanh của doanh nghiệp, là người vạch hướng cho doanh nghiệp. Nhưng dù kinh doanh sản phẩm nào, phát triển theo hướng nào đều phải được sự cho phép của Nhà nước. Nhà nước với tư cách chủ thể quản lý đã có những tác động đến công việc kinh doanh, có thể ngăn cản, hạn chế nếu việc kinh doanh không theo định hướng hoặc làm tổn hại đến môi trường, có thể khuyến khích giúp đỡ việc kinh doanh phát triển đem lại

lợi ích cho đất nước. Doanh nghiệp phải tuân theo mệnh lệnh Nhà nước ban ra, phải chịu sự quản lý của Nhà nước.

- Về đối tượng quản lý

Đối tượng quản lý của Nhà nước về kinh tế là các quan hệ giữa một cơ quan có quyền lực chính trị với những tập thể đại diện cho quyền sử dụng những tài sản thuộc sở hữu toàn dân được giao phó (đất đai, biển, rừng, hầm mỏ, nhà máy); Nhà nước là người quản lý tài sản mang tính sở hữu toàn dân và đem giao cho các doanh nghiệp sử dụng. Cơ quan quản lý về kinh tế của Nhà nước tiến hành các hoạt động tổ chức trong phạm vi toàn bộ bộ máy quản lý và với toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Thiết lập hệ thống các cơ quan nhà nước các cấp và hệ thống các tổ chức kinh tế, điều hoà bằng các biện pháp kinh tế - hành chính. Nhà nước phải thực hiện tốt công tác kiểm tra, kiểm soát đối với tất cả mọi hoạt động trong nền kinh tế quốc dân trên cơ sở đảm bảo cho các đơn vị kinh doanh thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ được pháp luật quy định. Tránh tình trạng tham ô, tham nhũng bòn rút tài sản của Nhà nước. Vai trò quản lý của Nhà nước là hướng dẫn, trọng tài, kích thích, phục vụ, kiểm tra, uốn nắn, ngăn chặn, cho phép thiết lập trong quá trình kết hợp lao động sống và lao động vật hoá dưới hình thức hiện vật, giá trị; doanh nghiệp sử dụng tài sản, vốn, kỹ thuật công nghệ trong doanh nghiệp để kinh doanh và nâng cao uy tín, phát triển doanh nghiệp. Doanh nghiệp có quyền sử dụng lợi nhuận thu được. Đối với các doanh nghiệp tư nhân, thì tài sản trong doanh nghiệp là của chủ doanh nghiệp và chủ doanh nghiệp chịu trách nhiệm với toàn bộ quá trình kinh doanh. Doanh nghiệp có quyền tự do lựa chọn nhân công, lựa chọn công

nghệ cho quá trình sản xuất - kinh doanh của mình. Còn các doanh nghiệp nhà nước thì tài sản trong doanh nghiệp là thuộc quyền sở hữu của Nhà nước và chủ doanh nghiệp chỉ có quyền sử dụng tài sản đó. Các mối quan hệ của các doanh nghiệp chủ yếu là với bạn hàng của mình trong công việc kinh doanh. Mối quan hệ này diễn ra bình đẳng theo phương thức đôi bên cùng có lợi. Hình thức của các mối quan hệ này thông qua các loại hợp đồng kinh tế, hợp đồng lao động. Chủ doanh nghiệp phải là người năng động, sáng tạo, biết chớp thời cơ thì mới phát triển được doanh nghiệp của mình. Đồng thời phải nắm được thông tin, chính sách mới mà Nhà nước ban hành để vận dụng, hướng cho doanh nghiệp một hướng đi đúng, phù hợp với pháp luật.

- Về công cụ quản lý

Công cụ quản lý của Nhà nước chủ yếu là bằng pháp luật. Nhà nước chi phối tất cả các đơn vị kinh tế, ràng buộc và tạo môi trường cho tất cả hoạt động trong trật tự kỷ cương, tạo cơ sở pháp lý cho các đơn vị quản lý nội bộ và quan hệ với nhau. Hình thức chủ yếu là Nhà nước ra các văn bản quản lý nhà nước. Văn bản không chỉ phản ánh thông tin quản lý đối với các doanh nghiệp mà còn thể hiện ý chí, mệnh lệnh của các cơ quan nhà nước đối với các đối tượng quản lý. Văn bản còn là cơ sở công tác kiểm tra giám sát hoạt động của các doanh nghiệp. Kiểm tra là một khâu tất yếu để đảm bảo cho bộ máy quản lý về kinh tế hoạt động có hiệu quả. Bên cạnh đó một công cụ không kém phần quan trọng đó là sử dụng như các chính sách, các đòn bẩy kinh tế tạo điều kiện cho phát triển kinh tế. Như đã biết mọi hoạt động sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp đều phải tuân theo các quy luật kinh tế

khách quan. Sự chi phối của các quy luật đó đều thông qua lợi ích kinh tế. Nhà nước vận dụng các phạm trù kinh tế, các đòn bẩy, các chính sách để kích thích. Tác động thông qua lợi ích riêng của doanh nghiệp và đảm bảo lợi ích chung của xã hội.

Các doanh nghiệp có công cụ quản lý chủ yếu là các hợp đồng kinh tế, các kế hoạch sản xuất - kỹ thuật - tài chính, các quy trình công nghệ, quy phạm pháp luật, các phương pháp hạch toán. Do đó phải thực hiện từ các khâu lựa chọn sản phẩm sản xuất ra, lựa chọn công nghệ cho phù hợp, lựa chọn nguyên vật liệu. Muốn có được những thứ đó, doanh nghiệp phải mua từ các doanh nghiệp (bạn hàng) khác, thông qua các hợp đồng kinh tế mua bán giữa đôi bên. Doanh nghiệp phải lên kế hoạch cho việc sản xuất, phải sản xuất bao nhiêu loại sản phẩm này, bao nhiêu sản phẩm kia, chất lượng kỹ thuật cần đạt được để hợp với yêu cầu của thị trường đề ra. Sản phẩm được bán ra với giá bao nhiêu, sức cạnh tranh của sản phẩm như thế nào, muốn biết về điều đó thì doanh nghiệp phải tự tìm hiểu về thị trường tiêu thụ sản phẩm. Doanh nghiệp phải hạch toán chi tiết quá trình kinh doanh xem là lỗ hay lãi để từ đó có những bước điều chỉnh cho phù hợp.

- Về nguyên tắc tổ chức bộ máy

Hệ thống bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy nhà nước quản lý về kinh tế nói riêng đều được tổ chức theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Theo nguyên tắc này thì bộ máy nhà nước quản lý về kinh tế là cơ quan đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, nắm giữ tài sản của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Còn cơ cấu tổ

chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế được phân thành nhiều cấp từ cấp cao nhất là Chính phủ, các Bộ đến cơ quan quản lý nhà nước là quan hệ cấp trên với cấp dưới, cấp trên ra chỉ thị mệnh lệnh, cấp dưới thực hiện và đề xuất ý kiến lên cấp trên xem xét sửa đổi, và được thực hiện với nhiều cấp từ cao xuống thấp chỉ đạo theo văn bản, chỉ thị mà trên đưa xuống. Tóm lại về mặt tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế nhằm đảm bảo cho sự phát triển kinh tế bền vững.

Còn hệ thống bộ máy kinh doanh trong doanh nghiệp thì thông thường được phân thành một cấp. Đó là ban giám đốc doanh nghiệp mà đại diện là giám đốc chủ doanh nghiệp với tập thể người làm thuê, đó là công nhân. Chủ doanh nghiệp là người nắm giữ tài sản trong doanh nghiệp, có cả quyền sở hữu lẫn quyền sử dụng tài sản đó và chịu trách nhiệm kinh doanh trước pháp luật bằng tài sản của mình. Còn quan hệ giữa các doanh nghiệp với nhau là quan hệ bình đẳng các bên cùng có lợi và được tổ chức theo nguyên tắc hạch toán kinh tế. Chủ doanh nghiệp ra quyết định kinh doanh và hướng doanh nghiệp phát triển theo hướng đó. Để có thể sản xuất - kinh doanh họ phải thuê công nhân, mua máy móc thiết bị, mua nguyên vật liệu để cho công nhân sản xuất. Họ phải tự tìm ra hướng để tiêu thụ sản phẩm của mình nhằm thu lại tiền. Sau khi kinh doanh việc hạch toán kinh tế là cần thiết bởi vì nó cho biết cụ thể số lỗ và số lãi. Nếu lãi thì chia nhau, còn lỗ thì họ phải tự chịu.

2.6. Tiết kiệm và hiệu quả

Tiết kiệm và hiệu quả là hai mặt của cùng một vấn đề, đó là làm sao để với một cơ sở vật chất và kỹ thuật, một nguồn

tài nguyên, một lực lượng lao động xã hội hiện có và sẽ có trong một giai đoạn phát triển kinh tế nào đó, có thể sản xuất ra được một khối lượng của cải vật chất và tinh thần nhiều nhất, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và văn hóa của xã hội xã hội chủ nghĩa, chứng minh tính vượt trội so với hệ thống quản lý kinh tế tư bản chủ nghĩa.

Trong nền kinh tế sản xuất nhỏ, tiết kiệm thường đóng khung trong tiết kiệm tiêu dùng cá nhân, hoặc người ta chỉ lo tiết kiệm trong việc sản xuất từng đơn vị sản phẩm, không tính đến và cũng không thể đáp ứng nhu cầu to lớn của toàn xã hội về tư liệu sản xuất và vật phẩm tiêu dùng, không thể đảm bảo hiệu quả kinh tế cho nền sản xuất xã hội.

Dưới chế độ xã hội chủ nghĩa, tiết kiệm bao gồm cả tiết kiệm trong sản xuất, xây dựng và tiêu dùng. Cơ sở khách quan của chế độ tiết kiệm trong quản lý kinh tế xã hội chủ nghĩa và cũng là bảo đảm chắc chắn cho chế độ ấy trở thành hiện thực trong hoạt động kinh tế là kế hoạch trong toàn bộ nền sản xuất xã hội và sự nhất trí về lợi ích cơ bản trong xã hội xã hội chủ nghĩa giữa các giai cấp, các tầng lớp, các cá nhân người lao động, giữa lợi ích cá nhân, tập thể và toàn bộ xã hội.

C. Mác đã nhận định: khi muốn có sản xuất tập thể thì việc tính toán thời gian tất nhiên có một ý nghĩa chủ yếu. Thời gian mà xã hội cần để sản xuất ra lúa mì, gia súc và những thứ khác càng lâu bao nhiêu, thì số thời gian mà xã hội dành cho công tác sản xuất ra những của cải vật chất và tinh thần càng nhiều bấy nhiêu. Tính chất toàn diện trong sự hoạt động, sự phát triển và trong việc tiêu dùng của mỗi

thành viên cũng như của toàn xã hội đều phụ thuộc vào việc tiết kiệm thời gian. Toàn bộ vấn đề tiết kiệm chung quy là vấn đề tiết kiệm thời gian. Bởi vì, việc tiết kiệm thời gian cũng như việc phân phối một cách có kế hoạch thời gian lao động trong các ngành sản xuất khác nhau vẫn là một quy luật.

Từ luận điểm của C.mác trên đây có thể rút ra mấy kết luận như sau:

Một là, mọi thứ tiết kiệm suy cho cùng là tiết kiệm thời gian.

Hai là, tiết kiệm là quy luật của nền sản xuất xã hội, dựa trên cơ sở phải sử dụng có hiệu quả nhất mọi tiềm năng và cơ hội.

Ba là, quy luật tiết kiệm gắn liền với quy luật phải tận dụng các thành quả của khoa học và công nghệ.

Yêu cầu của nguyên tắc hiệu quả, tiết kiệm chính là ở chỗ phải đạt được kết quả của các hoạt động kinh tế cao nhất trong phạm vi có thể được.

Khả năng tiết kiệm có nhiều, trong đó có thể bao gồm các việc sau:

1. Có đường lối, chiến lược phát triển kinh tế đúng đắn, phù hợp với đòi hỏi của các quy luật khách quan.

2. Giảm chi phí vật tư. Đây là một việc làm có ý nghĩa kinh tế quốc dân to lớn. Tiết kiệm nguồn vật tư tương đương với việc mở rộng cơ sở nguyên liệu trong công nghiệp khai thác mà không cần đầu tư thêm cho xây dựng cơ bản. Nó còn

đảm bảo cho việc tiết kiệm lao động sống vì nó giảm bớt nhu cầu về sức lao động cần cho việc bốc dỡ, vận chuyển và bảo quản các vật tư đang sử dụng, giảm bớt thời gian gia công chung, do đó làm giảm giá thành.

Việc tiết kiệm vật tư được thực hiện bằng cách:

- Áp dụng kỹ thuật mới và quy trình công nghệ tiên tiến.
- Cải tiến kết cấu sản phẩm, giảm trọng lượng.
- Nâng cao chất lượng sản phẩm.
- Sử dụng vật tư nhiều lần, giảm tổn thất về phế liệu, tận dụng phế liệu.
- Sử dụng vật liệu thay thế và phế phẩm.

3. Tiết kiệm lao động sống. Tuy nguồn dự trữ về sức lao động ở nước ta rất lớn nhưng không vì thế mà không có biện pháp quan trọng để sử dụng hợp lý và tiết kiệm chúng, đặc biệt là vấn đề nâng cao trình độ nghề nghiệp cho người lao động. Cần tổ chức một cách khoa học tất cả các loại lao động, kể cả lao động quản lý.

Phương tiện để tiết kiệm lao động có hiệu quả là cải tiến bộ máy quản lý, giảm bớt chi phí hành chính theo hướng gọn nhẹ, thạo việc và linh hoạt.

4. Đảm bảo đầu tư có trọng điểm, tránh phân tán tản mạn, coi trọng tính hệ thống, tính đồng bộ của đầu tư xây dựng cơ bản.

5. Tiết kiệm trong sử dụng tài nguyên thiên nhiên. Cần có biện pháp bảo vệ thiên nhiên và tận dụng các nguồn tài

nguyên thiên nhiên. Tránh tình trạng rừng bị chặt đốn bừa bãi, các hầm mỏ bị khai thác ẩu, đất đai bị sử dụng không hợp lý trở thành đất bạc mầu, hoặc bị lãng phí trong xây dựng, làm mất nhiều đất, động vật hiếm quý bị đánh bắt vô tổ chức, các nguồn tài nguyên thiên nhiên mai một dần đi và sức khoẻ của con người bị tổn hại nghiêm trọng.

2.7. Mở rộng hợp tác kinh tế đối ngoại với yêu cầu các bên cùng có lợi, không xâm phạm độc lập, chủ quyền và lãnh thổ của nhau.

Đây là một nguyên tắc nhất quán và trước sau như một của Đảng và Nhà nước ta.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ IX của Đảng đã ghi rõ:

Nhiệm vụ đối ngoại là tiếp tục giữ vững môi trường hoà bình và tạo các điều kiện quốc tế thuận lợi để đẩy mạnh phát triển kinh tế - xã hội, công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm độc lập và chủ quyền quốc gia, đồng thời góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hòa bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội.

Mở rộng quan hệ nhiều mặt, song phương và đa phương với các nước và vùng lãnh thổ, các trung tâm chính trị, kinh tế quốc tế lớn, các tổ chức quốc tế và khu vực theo nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, không dùng vũ lực hoặc đe dọa dùng vũ lực; bình đẳng và cùng có lợi; giải quyết các bất đồng và tranh chấp bằng thương lượng hòa bình; làm

thất bại mọi âm mưu và hành động gây sức ép, áp đặt và cưỡng quyền.

Chủ động hội nhập kinh tế quốc tế và khu vực theo tinh thần phát huy tối đa nội lực, nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, bảo đảm độc lập tự chủ và định hướng xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích dân tộc, an ninh quốc gia, giữ gìn bản sắc văn hóa dân tộc, bảo vệ môi trường. Chính phủ cùng các Bộ, ngành và các doanh nghiệp khẩn trương xây dựng và thực hiện kế hoạch hội nhập kinh tế quốc tế với lộ trình hợp lý và chương trình hành động cụ thể, phát huy tính chủ động của các cấp, các ngành và các doanh nghiệp; đẩy mạnh chuyển dịch cơ cấu kinh tế và đổi mới cơ chế quản lý kinh tế - xã hội, hoàn chỉnh hệ thống luật pháp, nâng cao năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp và nền kinh tế.

Coi trọng và phát triển quan hệ hữu nghị, hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước láng giềng. Nâng cao hiệu quả và chất lượng hợp tác với các nước ASEAN, cùng xây dựng Đông Nam Á thành một khu vực hòa bình, không có vũ khí hạt nhân, ổn định, hợp tác cùng phát triển.

Tiếp tục mở rộng quan hệ với các nước bạn bè truyền thống, các nước độc lập dân tộc, các nước đang phát triển ở châu Á, châu Phi, Trung Đông và Mỹ Latinh, các nước trong Phong trào Không liên kết, ủng hộ lẫn nhau cùng phát triển, phối hợp bảo vệ lợi ích chính đáng của nhau.

Thúc đẩy quan hệ đa phương với các nước phát triển và các tổ chức quốc tế. Đẩy mạnh hoạt động ở các diễn đàn đa phương.

Tích cực tham gia giải quyết các vấn đề toàn cầu. Ủng hộ và cùng nhân dân thế giới đấu tranh nhằm loại trừ hoàn toàn vũ khí hạt nhân, vũ khí sinh học và mọi phương tiện chiến tranh hiện đại khác giết người hàng loạt, bảo vệ hòa bình, chống nguy cơ chiến tranh và chạy đua vũ trang; tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và quyền tự lựa chọn con đường phát triển của mỗi dân tộc trên thế giới; góp phần xây dựng trật tự chính trị, kinh tế quốc tế dân chủ, công bằng.

Củng cố và tăng cường quan hệ đoàn kết hợp tác với các đảng cộng sản và công nhân, với các đảng cánh tả, các phong trào giải phóng và độc lập dân tộc, với các phong trào cách mạng và tiến bộ trên thế giới. Tiếp tục mở rộng quan hệ với các đảng cầm quyền.

Mở rộng hơn nữa công tác đối ngoại nhân dân, tăng cường quan hệ song phương và đa phương với các tổ chức nhân dân các nước, nâng cao hiệu quả hợp tác với các tổ chức phi Chính phủ quốc gia và quốc tế, góp phần tăng cường sự hiểu biết lẫn nhau, quan hệ hữu nghị và hợp tác giữa nhân dân ta và nhân dân các nước trong khu vực và trên thế giới.

Đẩy mạnh công tác thông tin phục vụ nghiên cứu, làm tốt công tác dự báo tình hình khu vực và thế giới, kịp thời có những chủ trương, chính sách đối ngoại thích hợp khi tình hình thay đổi. Tăng cường hơn nữa công tác thông tin đối ngoại và văn hóa đối ngoại.

Bồi dưỡng, rèn luyện bản lĩnh chính trị, năng lực, đạo đức, phẩm chất của đội ngũ cán bộ làm công tác đối ngoại, kể cả kinh tế đối ngoại.

Phối hợp chặt chẽ hoạt động ngoại giao của Nhà nước, hệ thống đối ngoại của Đảng và hoạt động đối ngoại nhân dân. Hoàn thiện cơ chế quản lý thống nhất các hoạt động đối ngoại, tạo thành sức mạnh tổng hợp, thực hiện có kết quả nhiệm vụ công tác đối ngoại, làm cho thế giới hiểu rõ hơn đất nước, con người, công cuộc đổi mới của Việt Nam, đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước ta, tranh thủ sự đồng tình, ủng hộ và hợp tác ngày càng rộng rãi của thế giới. (Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ IX, trang 119 đến 123).

2.8. Nguyên tắc gắn phát triển kinh tế với phát triển văn hóa - xã hội, bảo đảm định hướng xã hội chủ nghĩa của sự phát triển

Đây là một nguyên tắc hết sức quan trọng nhằm duy trì và phát triển các đặc trưng phải có của chủ nghĩa xã hội.

Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VIII của Đảng đã khẳng định:

"Nắm vững định hướng xã hội chủ nghĩa trong việc xây dựng nền kinh tế nhiều thành phần:

- Thực hiện nhất quán, lâu dài chính sách phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần. Lấy việc giải phóng sức sản xuất, động viên tối đa mọi nguồn lực bên trong và bên ngoài cho công nghiệp hóa, hiện đại hóa, nâng cao hiệu quả kinh tế và xã hội, cải thiện đời sống của nhân dân làm mục tiêu hàng đầu trong việc khuyến khích phát triển các thành phần kinh tế và hình thức tổ chức kinh doanh.

- Chủ động đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả kinh tế nhà nước, kinh tế hợp tác. Kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế hợp tác xã dần dần trở thành nền tảng. Tạo điều kiện kinh tế và pháp lý thuận lợi để các nhà kinh doanh tư nhân yên tâm đầu tư làm ăn lâu dài. Mở rộng các hình thức liên doanh liên kết giữa kinh tế nhà nước với các thành phần kinh tế khác cả trong và ngoài nước. Áp dụng phổ biến các hình thức kinh tế tư bản nhà nước.

- Xác lập, củng cố và nâng cao địa vị làm chủ của người lao động trong nền sản xuất xã hội, thực hiện công bằng xã hội ngày một tốt hơn.

- Thực hiện nhiều hình thức phân phối dựa trên mức đóng góp các nguồn lực khác vào kết quả sản xuất - kinh doanh và phân phối thông qua phúc lợi xã hội. Thừa nhận sự tồn tại lâu dài của các hình thức thuê mướn lao động nhưng không để biến thành quan hệ thống trị, dẫn tới sự phân hóa xã hội thành hai cực đối lập. Phân phối và phân phối lại hợp lý các thu nhập; khuyến khích làm giàu hợp pháp đi đôi với xóa đói giảm nghèo, không để diễn ra chênh lệch quá đáng về mức sống và trình độ phát triển giữa các vùng, các tầng lớp dân cư.

- Tăng cường hiệu lực quản lý vĩ mô của Nhà nước, khai thác triệt để vai trò tích cực đi đôi với khắc phục và ngăn ngừa, hạn chế những tác động tiêu cực của cơ chế thị trường. Bảo đảm sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ trước pháp luật của mọi doanh nghiệp và cá nhân không phân biệt thành phần kinh tế (Văn kiện, trang 91 - 93.SDD).

Hội nghị lần thứ IV Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII tháng 12 năm 1997 cũng khẳng định lại: "Thực hiện cơ chế thị trường, nhưng Nhà nước phải quản lý và điều tiết theo định hướng xã hội chủ nghĩa", "Phát triển kinh tế phải đi đôi với thực hiện công bằng xã hội, khắc phục tình trạng phân hóa giàu nghèo ngày càng mở rộng".

2.9. Nguyên tắc pháp chế xã hội chủ nghĩa

Nguyên tắc này đòi hỏi tổ chức và hoạt động quản lý nhà nước phải dựa trên cơ sở pháp luật của nhà nước. Nguyên tắc này không cho phép các cơ quan nhà nước thực hiện việc quản lý nhà nước một cách chủ quan, tùy tiện mà phải dựa vào pháp luật của Nhà nước. Để thực hiện nguyên tắc này phải có ba điều kiện: Xây dựng và hoàn chỉnh pháp luật; giáo dục pháp luật cho toàn dân; phải xử lý một cách nghiêm minh mọi hành vi vi phạm pháp luật (kể cả nhân dân và công chức nhà nước).

Đảng và Nhà nước ta đã chỉ rõ pháp luật phải được chấp hành nghiêm chỉnh, mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. Bất cứ ai vi phạm pháp luật đều phải đưa ra xét xử theo pháp luật, không được giữ lại để xử lý nội bộ. Không được làm theo kiểu phong kiến: "dân thì chịu hình pháp, quan thì xử theo lễ". Cấm bao che hành động phạm pháp bất cứ dưới hình thức nào.

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 2

Trong chương này đề cập 2 vấn đề:

Vấn đề thứ nhất: quy luật khách quan bao gồm khái niệm, tính khách quan, các đặc điểm và các loại quy luật. Các loại quy luật thì chỉ đề cập 3 loại quy luật cơ bản:

- Các quy luật kinh tế.
- Các quy luật về tâm lý xã hội.
- Các quy luật mang tính tổng quát.

Sau khi nắm chắc các khái niệm nêu trên tập trung nghiên cứu phần cơ chế. Trong phần cơ chế chia làm 2 loại:

Cơ chế vận dụng quy luật và cơ chế quản lý kinh tế.

Vấn đề thứ hai: các nguyên tắc quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm khái niệm, yêu cầu của nguyên tắc, sau đó đi đến nghiên cứu các nguyên tắc cụ thể:

- Nguyên tắc thống nhất lãnh đạo chính trị và kinh tế.
- Nguyên tắc tập trung dân chủ.
- Nguyên tắc kết hợp hài hòa các loại lợi ích xã hội.
- Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và vùng lãnh thổ.
- Nguyên tắc phân định và kết hợp tốt chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản lý kinh doanh của các doanh nghiệp.

CHƯƠNG 3

CÔNG CỤ VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

I. CÔNG CỤ QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm về công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế

Thực chất của quản lý kinh tế vĩ mô là quá trình thiết kế mục tiêu quản lý và căn cứ vào đó mà sử dụng công cụ quản lý hiện hữu và phương pháp quản lý thích hợp để điều tiết sự vận hành của nền kinh tế quốc dân theo quỹ đạo và mục tiêu đã định. Mục tiêu quản lý đề ra dù có chính xác và khả thi đến đâu đi nữa, nhưng nếu không có công cụ quản lý tương ứng thì cũng không thể thực hiện được, vẫn chỉ là mục tiêu quản lý trên lý thuyết, chứ chưa phải là mục tiêu quản lý trong hiện thực.

Công cụ quản lý nói chung là tất cả mọi phương tiện mà chủ thể quản lý sử dụng để tác động lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu quản lý đã đề ra. *Công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế là tổng thể những phương tiện hữu hình và vô hình mà Nhà nước sử dụng để tác động lên mọi*

chủ thể kinh tế trong xã hội nhằm thực hiện mục tiêu quản lý kinh tế quốc dân. Chính nhờ có công cụ quản lý với tư cách là vật truyền dẫn tác động quản lý của Nhà nước mà Nhà nước chuyển tải được ý định và ý chí của mình lên mọi tổ chức và cá nhân sinh sống và hoạt động trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia và các khu vực phạm vi ảnh hưởng có thể ở bên ngoài.

Công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế trả lời câu hỏi: Nhà nước quản lý sự vận hành của nền kinh tế quốc dân bằng cái gì? Nó có những quy định về chất lượng khác với đòn bẩy kinh tế và các công cụ quản lý khác. Chủ yếu là:

- *Tính chủ thể*: chủ thể sử dụng công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế là các cơ quan quản lý của Nhà nước về kinh tế, chứ không phải là cơ quan quản lý của Nhà nước bất kỳ, và càng không phải là các chủ thể tham gia quản lý kinh tế quốc dân.

- *Tính mục đích*: mục đích sử dụng công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế là nhằm thực hiện mục tiêu quản lý kinh tế vĩ mô, chứ không phải là mục tiêu quản lý của từng ngành, từng vùng, từng địa phương, từng doanh nghiệp.

- *Tính hệ thống*: công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế là một hệ thống bao gồm nhiều chủng loại, trong đó có công cụ quản lý hữu hình và công cụ quản lý vô hình; công cụ quản lý trật tự và công cụ quản lý quá trình; công cụ quản lý trực tiếp và công cụ quản lý gián tiếp. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội chủ trương "xoá bỏ triệt để cơ chế quản lý tập trung quan liêu bao

cấp, hình thành cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước bằng pháp luật, kế hoạch, chính sách và các công cụ khác”.¹

Thế theo tư tưởng chỉ đạo nêu trên, sau đây sẽ lần lượt trình bày nội dung tóm tắt của các công cụ quản lý chủ yếu của Nhà nước về kinh tế.

2. Pháp luật

2.1. Khái niệm về pháp luật

Nền kinh tế nước ta là nền kinh tế thị trường, vận động dưới sự chi phối của các quy luật kinh tế thị trường trong môi trường cạnh tranh vì mục tiêu lợi nhuận. Nhà nước ta là Nhà nước pháp quyền, thực hiện sự quản lý của mình đối với xã hội nói chung và nền kinh tế quốc dân nói riêng, chủ yếu bằng pháp luật và theo pháp luật. Điều 12, Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 khẳng định: “Nhà nước quản lý xã hội bằng pháp luật, không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa”.

Pháp luật thường được hiểu là hệ thống các quy tắc xử sự có tính chất bắt buộc chung (quy phạm pháp luật) thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và cộng đồng xã hội, do Nhà nước đặt ra, thực thi và bảo vệ, nhằm mục tiêu bảo toàn và phát triển xã hội theo các đặc trưng đã định.

¹ Đảng CSVN: Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VII – Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên CNXH. NXB Sự thật, Hà Nội, 1991, tr.12.

Ở nước ta, toàn bộ hệ thống các cơ quan nhà nước đều có chức năng quản lý nhà nước, hệ thống văn bản pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế, không chỉ là những văn bản pháp luật do các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế ban hành, mà còn bao gồm những văn bản pháp luật do cơ quan quyền lực và các cơ quan nhà nước khác ban hành. Trong thực tế, có hai loại văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý của Nhà nước về kinh tế là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.

a) Văn bản quy phạm pháp luật

Trong quản lý nhà nước về kinh tế, văn bản quy phạm pháp luật có vai trò quan trọng nhất và được sử dụng phổ biến. Điều 1, Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật, do Quốc hội thông qua ngày 12/11/1996, xác định: “Văn bản quy phạm pháp luật và văn bản do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo thủ tục, trình tự luật định, trong đó có các quy tắc xử sự chung, được Nhà nước bảo đảm thực hiện nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa”.

Hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm 3 loại:

Văn bản do Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành: Hiến pháp, luật, nghị quyết, pháp lệnh.

Văn bản do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền khác ở Trung ương ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội và Ủy ban Thường vụ Quốc hội ban hành: lệnh, quyết định, chỉ thị, nghị quyết, thông tư.

Văn bản do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành để thi hành văn bản quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; Văn bản do Ủy ban nhân dân ban hành còn để thi hành nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp.

Văn bản quy phạm pháp luật có các đặc điểm sau:

- Phải do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành;
- Hình thức văn bản, thẩm quyền, trình tự, thủ tục ban hành văn bản được quy định trong luật;
- Nội dung của văn bản là các quy tắc xử sự chung (quy phạm pháp luật) áp dụng trong một phạm vi nhất định nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội;
- Nhà nước bảo đảm việc thực hiện các quy phạm pháp luật.

Các đặc điểm nêu trên giúp ta phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với các hình thức văn bản Nhà nước không có tính chất quy phạm pháp luật như: lời hiệu triệu, lời tuyên bố, thông báo hoặc với các hình thức văn bản của các cơ quan nhà nước áp dụng một lần đối với một hoặc một số đối tượng cụ thể.

b) Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật

Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế là những văn bản có tính chất cá biệt do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành, nhưng không có đầy đủ các yếu tố của văn bản quy phạm pháp luật, thường được ban hành để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể đối với đối

tượng cụ thể như các quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, đề bạt, nâng lương, khen thưởng, kỷ luật, điều động công tác đối với cán bộ, công chức nhà nước.

2.2. Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế

Chức năng chủ yếu của pháp luật là điều chỉnh, bảo vệ và giáo dục để đảm bảo và phát triển xã hội theo mục tiêu và phương hướng nhất định. Thông qua việc thực hiện các chức năng này, pháp luật có vai trò quan trọng trong quá trình chuyển dịch nền kinh tế tự cấp, tự túc, khép kín sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, mở cửa, được thể hiện ở các mặt cơ bản sau đây:

a) Tạo tiền đề pháp lý vững chắc để điều chỉnh các quan hệ kinh tế, duy trì sự ổn định lâu dài của nền kinh tế quốc dân nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế bền vững.

Nền kinh tế quốc dân là một hệ thống những quan hệ phức tạp, đan xen vào nhau, tác động qua lại với nhau và chi phối lẫn nhau. Trong đó, chủ yếu là quan hệ giữa các ngành, các lĩnh vực; quan hệ giữa các vùng, các địa phương; quan hệ giữa các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế; quan hệ giữa các doanh nghiệp; quan hệ giữa thị trường nội địa với thị trường quốc tế.

Điều chỉnh kịp thời và hợp lý các quan hệ kinh tế là điều kiện cần thiết và bắt buộc để duy trì sự ổn định thường xuyên, lâu dài của nền kinh tế quốc dân, nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế liên tục với tốc độ và hiệu quả cao. Muốn vậy, phải có một hệ thống các văn bản quy phạm

pháp luật và các văn bản áp dụng quy phạm pháp luật chuẩn xác trong quản lý nhà nước về kinh tế. Nhờ chúng mà tạo lập được tiền đề pháp lý vững chắc để điều chỉnh kịp thời và hợp lý các quan hệ kinh tế, làm cho mọi ngành, mọi lĩnh vực, mọi vùng, mọi địa phương, mọi thành phần kinh tế và mọi công dân yên tâm huy động các nguồn lực của mình vào sản xuất, kinh doanh với năng suất, chất lượng và hiệu quả cao.

b) Tạo cơ chế pháp lý hữu hiệu để thực hiện sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các chủ thể kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế quốc dân.

Nền kinh tế quốc dân là một cơ thể sống, vận dụng theo quy luật khách quan vốn có của nó. Bản thân nó là một phức thể kinh tế đa bào, bao gồm hàng ngàn vạn chủ thể kinh tế khác nhau, tiến hành hoạt động trên nhiều lĩnh vực sản xuất, kinh doanh khác nhau. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, các chủ thể kinh tế vừa cạnh tranh với nhau vì mục tiêu lợi nhuận, lại vừa hợp tác với nhau nhằm thực hiện mục tiêu kinh tế vĩ mô, trong khuôn khổ pháp luật quy định.

Bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế bao gồm hai mặt có quan hệ mật thiết với nhau: bình đẳng về quyền lợi và bình đẳng về nghĩa vụ; hai mặt đó phải thường xuyên tương ứng với nhau, ăn khớp với nhau, không được tách rời nhau và càng không được đối lập với nhau. Cạnh tranh là một quy luật kinh tế khách quan, là một giải pháp có tính chiến lược để nâng cao chất lượng sản phẩm và hạ thấp chi phí sản xuất

nhằm nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế quốc dân và mục tiêu hiệu quả cao. Để bảo đảm cho sự cạnh tranh bình đẳng giữa các chủ thể kinh tế, một vấn đề rất quan trọng mà Chính phủ nhiều nước quan tâm giải quyết là ban hành và thực thi luật chống độc quyền. Trong đó, tạo lập cơ chế pháp lý hữu hiệu để thực hiện sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các chủ thể kinh tế, nhất là giữa các thành phần kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế quốc dân.

c) Tạo cơ sở pháp lý cần thiết để kết hợp hài hoà phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường

Tăng trưởng kinh tế bền vững là một mục tiêu chung, có tính chất toàn cầu mà mọi quốc gia đều mong muốn và phấn đấu thực hiện. Hiệu quả tăng trưởng kinh tế theo quan niệm hiện đại được đánh giá thông qua các chỉ tiêu hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và hiệu quả môi trường. Tăng trưởng kinh tế bền vững về thực chất là tăng trưởng liên tục, ổn định GDP với tốc độ cao; tạo mở ngày càng nhiều công ăn việc làm cho người lao động, hạ thấp tỷ lệ thất nghiệp; khai thác và sử dụng hợp lý, tiết kiệm các loại tài nguyên, bảo vệ sự trong lành của môi trường sinh thái.

Để nâng cao hiệu quả kinh tế, hiệu quả xã hội và hiệu quả môi trường, Nhà nước cần đề ra và thực thi các quy phạm pháp luật có liên quan tới việc kết hợp hài hoà phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường. Thí dụ: Luật Đất đai, Luật Lao động, Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Bảo vệ môi trường.

2.3. Đổi mới hệ thống pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế

Trong 15 năm đổi mới và mở cửa, Nhà nước ta đã có rất nhiều tiến bộ trong công tác lập pháp cũng như trong công tác hành pháp, góp phần tích cực thúc đẩy nền kinh tế quốc dân chuyển mạnh sang hoạt động theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tuy vậy, hệ thống pháp luật hiện hành trong quản lý nhà nước về kinh tế của nước ta vẫn còn nhiều vấn đề tồn tại cần được nghiên cứu giải quyết như: hệ thống pháp luật hiện hành trong quản lý nhà nước về kinh tế còn thiếu đồng bộ, thiếu hệ thống, thiếu ổn định, chưa quán triệt đầy đủ nguyên tắc bình đẳng và hiệu lực thực thi thấp.

Để khắc phục các vấn đề tồn tại nêu trên, hệ thống pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế của nước ta cần được đổi mới theo hai phương hướng chủ yếu như sau:

a) Nghiên cứu và ban hành các đạo luật có liên quan đến việc tạo môi trường pháp lý chính thức, ổn định cho sự hình thành và phát triển các quan hệ kinh tế thị trường

Để thúc đẩy nền kinh tế quốc dân chuyển nhanh sang hoạt động theo cơ chế thị trường, hệ thống pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế cần tạo ra môi trường pháp lý thuận lợi cho sự hình thành và phát triển của các loại thị trường: thị trường hàng tiêu dùng, thị trường tư liệu sản xuất, thị trường vốn, thị trường kỹ thuật, thị trường bất động sản, thị trường sức lao động.

Trong quá trình ban hành các văn bản pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế, cần hết sức chú ý tính hệ thống,

khắc phục tình trạng chồng chéo, không ăn khớp, mâu thuẫn hoặc triệt tiêu lẫn nhau giữa chúng, trực tiếp dẫn đến hạ thấp hiệu lực thực thi.

b) Quán triệt đầy đủ nguyên tắc bình đẳng trong quá trình xây dựng và thực thi hệ thống pháp luật quản lý nhà nước về kinh tế

Bình đẳng trước pháp luật vốn là một nguyên tắc cơ bản nhất và quan trọng nhất trong quan hệ kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Vì vậy, khi xây dựng luật cũng như khi thi hành luật, phải xóa bỏ triệt để tư tưởng cục bộ, bản vị, địa phương chủ nghĩa, nhấn mạnh quá mức tính đặc thù, tính “ngoại lệ”, dẫn đến tình trạng có một số tổ chức và cá nhân được hưởng sự “chiếu cố”, “ưu ái” quá mức cần thiết và không công bằng của pháp luật. Điều đó gây tác hại tiêu cực cho sự phát triển cân đối, hài hoà các quan hệ kinh tế thị trường nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của chúng.

3. Kế hoạch

3.1. Khái niệm về kế hoạch

Kế hoạch theo nghĩa hẹp là phương án hành động trong tương lai; theo nghĩa rộng là quá trình xây dựng, quán triệt, chấp hành và giám sát, kiểm tra việc thực hiện phương án hành động trong tương lai. Kế hoạch với tính cách là một công cụ quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước, bản thân là một hệ thống bao gồm nhiều nội dung hoạt động.

- *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội*: là đường lối chung, tổng quát và giải pháp chủ yếu, tổng thể để phát triển kinh

tế - xã hội của đất nước trong một thời gian dài (ở nước ta thường là 10 năm). Thí dụ: Chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội 1991 - 2000 do Đại hội VII của Đảng đề ra; Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010 do Đại hội IX của Đảng đề ra.

- *Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội*: là sự cụ thể hoá một bước chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, nó là một tập hợp các mục tiêu và sự bố trí, sắp xếp các nguồn lực tương ứng để thực hiện các mục tiêu theo không gian và thời gian. Nước ta đề ra quy hoạch phát triển đô thị vào năm 1997, sau đó nhiều ngành cũng đề ra quy hoạch phát triển để nhanh chóng hội nhập vào nền kinh tế khu vực và thế giới, ví dụ ngành Hàng hải Việt Nam dự định đưa ra quy hoạch phát triển đội tàu biển và quy hoạch phát triển hệ thống cảng biển Việt Nam.

- *Kế hoạch trung hạn* (kế hoạch 3 năm, kế hoạch 5 năm) là phương tiện chủ yếu để cụ thể hoá các mục tiêu và các giải pháp đã được lựa chọn trong chiến lược. Kế hoạch trung hạn mà thường là kế hoạch 5 năm, trong đó có phân bổ chỉ tiêu cho từng năm, là hình thái chủ yếu của kế hoạch, là định hướng khung cho quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- *Kế hoạch hàng năm*: là sự cụ thể hoá của kế hoạch trung hạn nhằm thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của kế hoạch trung hạn. Kế hoạch hàng năm được xây dựng căn cứ vào mục tiêu và định hướng chiến lược, vào phương pháp, nhiệm vụ của kế hoạch trung hạn và vào kết quả phân tích tình huống.

- *Chương trình*: được sử dụng rất phổ biến, để xác định một cách đồng bộ các mục tiêu cần đạt, các bước công việc phải tiến hành, các nguồn lực cần huy động để thực hiện một ý đồ nào đó. Đại hội VIII của Đảng đã đề ra 11 chương trình phát triển kinh tế - xã hội trong thời kỳ kế hoạch 5 năm 1996 - 2000.

- *Dự án*: tổng thể các hoạt động, các nguồn lực và các chi phí được bố trí chặt chẽ theo thời gian và không gian nhằm thực hiện những mục tiêu kinh tế - xã hội cụ thể, ví dụ: dự án xoá đói giảm nghèo của đồng bào các xã đặc biệt khó khăn ở vùng sâu, vùng xa.

- *Ngân sách*: là bảng tường trình bằng con số sự huy động và phân bổ các nguồn lực cho việc thực hiện các chương trình, dự án trong một giai đoạn nhất định.

3.2. Vai trò của quản lý kế hoạch vĩ mô

Quản lý kế hoạch vĩ mô là một hiện tượng có tính thế giới. Nó không chỉ tồn tại phổ biến trong các nước xã hội chủ nghĩa, các nước tư bản chủ nghĩa phát triển Âu - Mỹ, mà còn cả trong các nước đang phát triển. Chính phủ các nước đều trên các mức độ khác nhau, sử dụng quản lý kế hoạch vĩ mô làm một công cụ quan trọng để quản lý kinh tế vĩ mô, điều phối các hoạt động của nền kinh tế quốc dân theo quỹ đạo và mục tiêu đã định. Quản lý kế hoạch vĩ mô có tầm quan trọng khác nhau trong các quốc gia khác nhau, vào các thời kỳ khác nhau và dưới các thể chế kinh tế khác nhau. Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa của nước ta hiện nay, quản lý kế hoạch vĩ mô có vai trò quan trọng trong

quản lý kinh tế quốc dân, được biểu hiện ở các mặt cụ thể sau đây:

a) Quản lý kế hoạch vĩ mô là căn cứ cơ bản của quản lý kinh tế quốc dân

Quản lý kinh tế quốc dân là một loạt hoạt động quản lý mang tính tổng hợp, toàn diện, bao gồm rất nhiều nội dung có quan hệ đến nhiều ngành, nhiều vùng, nhiều địa phương, nhiều thành phần kinh tế. Như trên đã trình bày, kế hoạch vĩ mô là một hệ thống các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch trung hạn, kế hoạch hàng năm, chương trình, dự án và ngân sách, do vậy nó là căn cứ cơ bản để thực hiện quản lý kinh tế quốc dân.

Kế hoạch vĩ mô quy định mục tiêu cơ bản của phát triển kinh tế - xã hội trong một thời kỳ nhất định, quy định hàng loạt chỉ tiêu quan trọng về tốc độ, tỷ lệ, hiệu quả, bước đi cơ bản của sự điều tiết vĩ mô của Nhà nước theo quỹ đạo và mục tiêu đã định. Tất cả mọi hoạt động kinh tế vĩ mô đều lấy việc thực hiện mục tiêu của kế hoạch vĩ mô làm mục tiêu.

b) Quản lý kế hoạch vĩ mô là một khâu quan trọng và là một bộ phận cấu thành hữu cơ của quản lý kinh tế quốc dân

Xét về mặt lý luận, quá trình quản lý là quá trình thực hiện các chức năng kế hoạch, tổ chức và điều hành. Chức năng kế hoạch bao gồm quyết định về kết quả cuối cùng và toàn bộ hoạt động quản lý với công cụ và phương pháp thích đáng để thu được kết quả đó, là chức năng chủ yếu của quá trình quản lý, dùng làm cơ sở để xác định nhiệm vụ quản lý. Chức năng tổ chức tiến hành phân giải nhiệm vụ quản lý cho

các ngành, các cấp và giao quyền cho các ngành, các cấp quản lý; nói cách khác, là thiết kế kết cấu nhiệm vụ và quan hệ quyền lực, tiến hành điều hoà sự nỗ lực phấn đấu của các ngành, các cấp. Chức năng điều hành bao gồm toàn bộ những hành động được sử dụng để bảo đảm cho kế hoạch được thực hiện. Như vậy, chức năng kế hoạch là hạt nhân của quá trình quản lý, chức năng tổ chức là bảo đảm của việc thực hiện nhiệm vụ quản lý, chức năng điều hành là những hành động để thực hiện nhiệm vụ quản lý.

Trong thực tiễn quản lý kinh tế quốc dân, hệ thống các cơ quan quản lý kinh tế vĩ mô bao gồm các ngành kế hoạch, tài chính, ngân hàng, lao động tiền lương, công nghiệp, nông nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải, kinh tế đối ngoại. Trong đó, kế hoạch là khâu quan trọng, là bộ phận cấu thành hữu cơ, không thể chia cắt được của quản lý kinh tế quốc dân. Hơn nữa, các vấn đề kinh tế trọng đại như chiến lược, quy hoạch, cơ cấu kinh tế, phân bố lực lượng sản xuất trên các vùng lãnh thổ, đầu tư trực tiếp của Nhà nước, cân đối tổng hợp kinh tế quốc dân, chỉ có thể do cơ quan quản lý kế hoạch vĩ mô quyết định.

c) Quản lý kế hoạch vĩ mô là một công cụ quan trọng của Nhà nước để điều hành kinh tế vĩ mô

Vận hành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, không thể tách rời với sự điều hành kinh tế vĩ mô của Nhà nước. Doanh nghiệp là người sản xuất kinh doanh hàng hoá tự chủ kinh doanh, tự chịu lỗ lãi, lấy theo đuổi lợi nhuận tối đa làm mục đích, hành vi kinh doanh do tình hình vận hành thị trường quyết định. Vì vậy, cần phải triển khai

rộng rãi và hữu hiệu sự điều hành kinh tế vĩ mô để làm cho hoạt động kinh tế vĩ mô ăn khớp với mục tiêu kinh tế vĩ mô của Nhà nước, ý đồ chính sách của Nhà nước phù hợp với trật tự kinh tế xã hội. Công cụ để điều hành kinh tế vĩ mô có nhiều như ngân sách, thuế khoá, tín dụng, lãi suất, giá cả, tiền lương, ngoại hối. Nhưng kế hoạch vĩ mô cũng là một công cụ điều hành kinh tế vĩ mô quan trọng, nó thông qua chính sách cơ cấu kinh tế và chính sách phân phối đầu tư, có thể trên mức độ rất lớn ảnh hưởng đến phương hướng và quy mô đầu tư của khu vực dân cư, điều chỉnh môi trường đầu tư của doanh nghiệp. Ngoài ra, quản lý kế hoạch vĩ mô còn thông qua việc cung cấp những thông tin về nghiên cứu và dự báo thị trường để ảnh hưởng đến quyết sách sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

3.3. Đổi mới công tác kế hoạch hoá vĩ mô

Đổi mới công tác kế hoạch hoá vĩ mô là một yêu cầu cấp bách để nâng cao năng lực và hiệu quả quản lý nền kinh tế quốc dân. Phương hướng cơ bản là:

a) Kết hợp kế hoạch với thị trường

Mối quan hệ giữa kế hoạch hoá và thị trường tương tự như bóng với hình. Thị trường là căn cứ và là mục tiêu của kế hoạch, kế hoạch cần được xác định căn cứ vào nhu cầu thị trường và để đáp ứng nhu cầu thị trường; khi nhu cầu thị trường biến đổi thì kế hoạch cũng cùng biến đổi tương ứng. Trong trường hợp không có sự phù hợp tương ứng giữa kế hoạch với thị trường sẽ xảy ra hiện tượng mất cân đối giữa nhu cầu thị trường với cung cấp thị trường: trên thị trường có

một số hàng hoá cung vượt quá cầu, không tiêu thụ được, ngược lại, có một số hàng hoá lại cung không kịp cầu, làm cho một bộ phận nhu cầu không được đáp ứng.

b) Chuyển kế hoạch cụ thể, trực tiếp sang kế hoạch định hướng, gián tiếp

Nền kinh tế nước ta đã chuyển sang hoạt động theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, do vậy cần phải chuyển kế hoạch cụ thể, trực tiếp sang kế hoạch định hướng, gián tiếp. Thu hẹp phạm vi áp dụng kế hoạch pháp lệnh và mở rộng phạm vi áp dụng kế hoạch định hướng theo mục tiêu, sẽ cho phép khắc phục tình trạng chia cắt nền kinh tế quốc dân theo ngành và theo lãnh thổ để quản lý, mà thực chất là phân chia quyền sở hữu đối với mọi tài sản và quyền lợi của quốc gia theo chiều dọc lẫn chiều ngang, dẫn đến chỗ vì lợi ích cục bộ của ngành và địa phương mà làm phương hại đến lợi ích quốc gia. Đồng thời, cũng cho phép phát huy tính tích cực, chủ động trong sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp để đáp ứng tốt hơn nhu cầu của thị trường trong nước và quốc tế, từ đó mà nâng cao hiệu quả của nền kinh tế quốc dân.

c) Nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch, đồng thời tăng cường chỉ đạo việc thực hiện kế hoạch

Xây dựng kế hoạch là giai đoạn khởi đầu của chu trình kế hoạch hoá, chất lượng của nó có ảnh hưởng sâu sắc nhiều mặt đến chất lượng và hiệu quả của kế hoạch hoá. Trong công tác lập kế hoạch, phải đặc biệt chú trọng việc lập chiến lược, quy hoạch và kế hoạch 5 năm; xác định đúng đắn

những cân đối lớn của nền kinh tế quốc dân: cân đối tổng sản phẩm xã hội và thu nhập quốc dân, cân đối thu chi ngân sách nhà nước, cân đối tiền tệ và tín dụng, cân đối ngoại tệ và thanh toán quốc tế, cân đối tổng cung và tổng cầu.

Xây dựng kế hoạch đúng đắn mới chỉ là điều kiện cần của nâng cao hiệu quả của chu trình kế hoạch hoá, điều kiện đủ của nó là tăng cường chỉ đạo việc thực hiện, biến kế hoạch trên giấy tờ thành kết quả thiết thực trong cuộc sống.

Một biện pháp rất cơ bản để nâng cao chất lượng kế hoạch hoá là xây dựng hệ thống thông tin kế hoạch, làm tốt công tác nghiên cứu và dự báo thị trường.

4. Chính sách

4.1. Khái niệm về chính sách

Chính sách là một trong các công cụ chủ yếu mà Nhà nước sử dụng để quản lý nền kinh tế quốc dân. Dưới dạng chung nhất, mỗi chính sách cụ thể là một tập hợp các giải pháp nhất định để thực hiện các mục tiêu bộ phận trong quá trình đạt tới các mục tiêu chung của sự phát triển kinh tế - xã hội. Một chính sách bất kỳ thường gồm hai bộ phận: các mục tiêu cần đạt và các giải pháp cần áp dụng để thực hiện mục tiêu.

Chính sách là một hệ thống phức tạp nhiều loại, theo lĩnh vực hoạt động, có thể đem các chính sách phân thành hai nhóm:

a) Các chính sách kinh tế chủ yếu là:

- Chính sách cơ cấu kinh tế;

- Chính sách tài chính;
- Chính sách tiền tệ;
- Chính sách giá cả;
- Chính sách kinh tế đối ngoại;
- v.v...

b) Các chính sách xã hội (hoặc các chính sách phi kinh tế), chủ yếu là:

- Chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình;
- Chính sách lao động và việc làm;
- Chính sách giáo dục;
- Chính sách văn hoá;
- Chính sách khoa học và công nghệ;
- Chính sách bảo hiểm;
- Chính sách bảo vệ sức khoẻ toàn dân;
- Chính sách an ninh - quốc phòng;
- Chính sách xoá đói, giảm nghèo;
- Chính sách bảo vệ môi trường;
- v.v...

4.2. Vai trò của chính sách trong quản lý nhà nước về kinh tế

Các chính sách là công cụ đặc thù và không thể thiếu được mà Nhà nước sử dụng để quản lý kinh tế vĩ mô. Chúng có

chức năng chung là tạo ra những kích thích đủ lớn cần thiết để biến đường lối, chiến lược của Đảng thành hiện thực, góp phần thống nhất tư tưởng và hành động của mọi người trong xã hội, đẩy nhanh và hữu hiệu sự tiến bộ của các hoạt động thuộc mục tiêu bộ phận mà chính sách nhằm hướng tới vào thực hiện các mục tiêu chung của phát triển kinh tế quốc dân.

Trong hệ thống các công cụ quản lý, các chính sách là bộ phận năng động nhất, có độ nhạy cảm cao trước những biến động trong đời sống kinh tế - xã hội của đất nước nhằm giải quyết những vấn đề bức xúc mà xã hội đặt ra. Thực tiễn nước ta và nhiều nước trên thế giới đều chứng tỏ: phần lớn những thành công trong công cuộc đổi mới và cải cách kinh tế đều bắt nguồn từ việc lựa chọn và áp dụng những chính sách kinh tế thích hợp, có năng suất cao để khai thác tối ưu các lợi thế so sánh của đất nước về tài nguyên thiên nhiên, vị trí địa lý, nguồn nhân lực, vốn, công nghệ, thị trường, kết cấu hạ tầng.

Như vậy, một hệ thống các chính sách kinh tế đồng bộ, phù hợp với nhu cầu phát triển của đất nước trong từng thời kỳ lịch sử nhất định, sẽ là một bảo đảm vững chắc cho sự vận hành của một cơ chế thị trường năng động, hiệu quả. Nhờ đó mà có thể khơi dậy được các nguồn tiềm năng, phát huy tính tích cực, sáng tạo và ý chí vươn lên làm cho dân giàu, nước mạnh của tầng lớp dân cư. Ngược lại, chỉ cần một chính sách kinh tế sai lầm, sẽ gây ra phản ứng tiêu cực dây chuyền đến các chính sách kinh tế khác, cũng như đến các bộ phận khác của cơ chế quản lý kinh tế. Kết quả dẫn đến là giảm hiệu

năng của cơ chế quản lý kinh tế, triệt tiêu động lực của sự phát triển kinh tế - xã hội.

Kinh nghiệm cũng cho thấy, sai lầm của các chính sách kinh tế có ảnh hưởng xấu đến cuộc sống của hàng triệu con người trong xã hội, thậm chí quan hệ đến sự thịnh suy của một quốc gia, sự tồn vong của một dân tộc. Cái giá phải trả cho sự sai lầm của một chính sách kinh tế là rất lớn cả về mặt vật chất lẫn về mặt tinh thần, cả ở trong nước và ngoài nước. Hơn nữa, việc khắc phục hậu quả của một chính sách kinh tế sai lầm thường gặp phải rất nhiều khó khăn và trở ngại, đòi hỏi phải mất nhiều thời gian và công sức.

4.3. Hoàn thiện hệ thống các chính sách quản lý của nhà nước về kinh tế

Nền kinh tế quốc dân nước ta đã chuyển dịch một bước đáng kể sang hoạt động theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nó đòi hỏi phải hoàn thiện hệ thống các chính sách quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước theo các quan điểm chủ yếu sau đây:

a) Phát triển theo con đường xã hội chủ nghĩa vì sự nghiệp dân giàu, nước mạnh

Đây là một quan điểm rất quan trọng thể hiện sự đổi mới về tư duy của Đảng ta trong lãnh đạo phát triển kinh tế. Từ trước đến nay, tư tưởng "Vì hạnh phúc của nhân dân" luôn luôn là tư tưởng chỉ đạo mọi chủ trương và hành động của Đảng ta. Trong Báo cáo về dự thảo Hiến pháp sửa đổi tại Quốc hội Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà khoá I, kỳ họp thứ 11, ngày 18-12-1959, Chủ tịch Hồ Chí Minh nói : "Chính

sách kinh tế của Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là không ngừng phát triển sản xuất để nâng cao đời sống của nhân dân".¹

Tuy vậy trong thực tiễn, chưa thể hiện rõ ràng mối quan hệ giữa mục đích và phương tiện trong chỉ đạo công cuộc phát triển kinh tế. Trên cơ sở tổng kết kinh nghiệm thực tiễn sinh động qua các năm đổi mới. Đại hội VII của Đảng khẳng định: phát triển kinh tế - xã hội là nhằm mục tiêu dân giàu, nước mạnh.

Dân giàu, nước mạnh là hai mặt của một mục tiêu tổng quát, lâu dài. Dân có giàu thì nước mới mạnh, nước có mạnh thì mới bảo đảm được sự ổn định để dân có điều kiện làm giàu. Nước mạnh ngoài nội dung kinh tế còn bao gồm cả nội dung xã hội - một xã hội phát triển lành mạnh, không có áp bức bóc lột, bất công, nhân dân làm chủ, mọi người sống chan hoà, nhân ái, có văn hoá, có kỷ cương, có điều kiện phát triển để vươn tới ấm no, tự do, hạnh phúc. Dân giàu là toàn thể nhân dân Việt Nam, chứ không phải là một giai cấp, một bộ phận nào đó trong xã hội, một tầng lớp nào đó trong dân cư. đương nhiên, không phải hết thảy mọi người Việt Nam đều có thể trở thành giàu có được ngay trong một thời gian ngắn. Trên con đường đi tới mục tiêu cao cả đó, không tránh khỏi sự phân hoá giàu nghèo trong một thời kỳ lịch sử nhất định. Song, chúng ta không cho phép diễn ra cảnh bất công, một số người này làm giàu trên lưng một số người khác. Trong khi

¹ Hồ Chí Minh: *Vì độc lập tự do, vì chủ nghĩa xã hội*. NXB Sự thật, Hà Nội, 1970, trang 148.

khuyến khích làm giàu hợp pháp, đồng thời cũng tạo cơ hội cho mọi người tham gia phát triển kinh tế và hưởng thành quả của sự phát triển đó, từng bước giảm dần số người nghèo khổ, tạo điều kiện cho mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc.

Hiến pháp Nước cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992, Điều 16 ghi: "Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế: kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân và kinh tế tư bản Nhà nước dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất - kỹ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học - kỹ thuật, và giao lưu với thị trường thế giới."²

b) Mục tiêu và động lực chính của sự phát triển kinh tế là vì con người, do con người

Đại hội toàn quốc lần thứ VII của Đảng đặt con người vào vị trí trung tâm của sự phát triển kinh tế, phát triển kinh tế là vì con người và do con người. Đây là sự khác nhau về bản chất với phát triển kinh tế theo con đường tư bản chủ nghĩa - con đường lấy sự làm giàu bằng sự bóc lột làm mục tiêu và động lực, để lại hậu quả nặng nề về mặt xã hội.

² Hiến pháp Nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992, NXB Sự thật, Hà Nội, 1992, tr.18.

Con người trong mối quan hệ với phát triển kinh tế mà Đảng đề cập là con người được quan niệm đầy đủ với tư cách cá nhân, tư cách tập thể và tư cách cộng đồng. Trước đây, trong phát triển kinh tế, chúng ta có nói đến nhân tố con người, song việc làm này còn chưa thật tự giác, các mục tiêu phát triển kinh tế chưa hoàn toàn vì con người và do con người tự giác thực hiện. Hơn nữa, mỗi khi đề cập đến nhân tố con người, thường hay nhấn mạnh con người với tư cách tập thể, tư cách cộng đồng, coi làm chủ tập thể là động lực mạnh mẽ nhất của sự phát triển kinh tế, coi lợi ích xã hội và lợi ích tập thể là lợi ích tối cao. Không chú ý đúng mức lợi ích kinh tế cá nhân của người lao động nên đã triệt tiêu động lực trực tiếp của sự phát triển kinh tế.

Đảng ta luôn luôn nhấn mạnh: Phát triển kinh tế không phải là mục đích tự thân mà là vì con người và do con người tạo ra. Đồng thời cần thấy hết vai trò quan trọng của con người với tư cách cá nhân, trí tuệ và tài năng cá nhân trong sự nghiệp phát triển kinh tế, đưa đất nước ra khỏi đói nghèo, lạc hậu, tiến kịp thời đại và sánh vai với các nước trên thế giới. Cần phải quan tâm đến cá nhân và giải phóng cho cá nhân, bảo đảm lợi ích kinh tế và quyền tự do kinh doanh của mọi công dân theo pháp luật. Đây là điều kiện để cho mọi người tham gia vào sự phát triển kinh tế, đi tới cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc và là động lực trực tiếp để phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất, tạo ra ngày càng nhiều sản phẩm cho xã hội. Tất nhiên, chúng ta cũng không coi nhẹ tính cộng đồng, tính tập thể của con người. Phải đề cao trách nhiệm cá nhân đối với cộng đồng, thực hiện mọi người làm

giàu cho mình và cho đất nước, lợi ích của mỗi người cần gắn bó hữu cơ với lợi ích của tập thể, lợi ích của toàn xã hội. Đó là biểu hiện cụ thể của phát triển kinh tế vì sự nghiệp dân giàu nước mạnh.

Con người Việt Nam gắn liền với truyền thống yêu nước nồng nàn, cần cù, sáng tạo, có trí tuệ, có khả năng nắm bắt nhanh khoa học, công nghệ hiện đại. Đây là nguồn lực quan trọng nhất của sự nghiệp phát triển kinh tế. Do vậy, phải khơi dậy tiềm năng của từng người và của cả cộng đồng dân tộc, động viên và tạo điều kiện cho mọi người dân Việt Nam có thể phát huy ý chí tự lực, tự cường, tinh thần cần kiệm xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, làm giàu cho bản thân và cho đất nước. Nguyên Tổng Bí thư Đỗ Mười trong bài phát biểu tại Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII đã chỉ rõ: *"Con người là vốn quý nhất, chăm lo cho hạnh phúc của con người là mục tiêu phấn đấu cao nhất của chế độ ta. Chúng ta cần hiểu sâu sắc những giá trị lớn lao và ý nghĩa quyết định của nhân tố con người, chủ thể của mọi sáng tạo, mọi nguồn của cải vật chất và văn hoá, mọi nền văn minh của các quốc gia. Phải xuất phát từ tinh thần nhân văn sâu sắc nhằm phát triển con người toàn diện, xây dựng một xã hội công bằng, nhân ái, thiết lập quan hệ thật tốt đẹp và tiến bộ giữa con người với con người trong sản xuất và trong đời sống, để từ đó làm tăng gấp đôi hiệu quả kinh tế - xã hội. Con người phát triển cao về trí tuệ, cường tráng về thể chất, phong phú về tinh thần, trong sáng về đạo đức là động lực của sự xây dựng xã hội mới, đồng thời là mục tiêu của chủ nghĩa xã hội. Vì vậy, mọi chủ trương, chính sách của*

Đảng và Nhà nước phải quán triệt việc chăm sóc, bồi dưỡng và phát huy nhân tố con người.”⁽¹⁾

c) Tăng trưởng kinh tế phải gắn với mục tiêu công bằng và tiến bộ xã hội

Đây là quan điểm của Đảng ta về sự thống nhất giữa mục tiêu của chính sách kinh tế và mục tiêu của chính sách xã hội. Sự thống nhất này được biểu hiện ở chỗ chúng đều nhằm phát huy sức mạnh của nhân tố con người. Trong thực tiễn, phải kết hợp phát triển kinh tế với phát triển xã hội, tăng trưởng kinh tế với công bằng, tiến bộ xã hội, đời sống vật chất và đời sống tinh thần của nhân dân.

Giữa kinh tế và xã hội luôn có mối quan hệ biện chứng với nhau, chúng luôn luôn tác động qua lại lẫn nhau và làm điều kiện cho nhau: tăng trưởng kinh tế là tiền đề vật chất để thực hiện công bằng, tiến bộ xã hội; ngược lại công bằng, tiến bộ xã hội lại tạo ra động lực mạnh mẽ để thúc đẩy tăng trưởng kinh tế.

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường lại càng phải coi trọng việc quán triệt quan điểm “thống nhất tăng trưởng kinh tế với công bằng và tiến bộ xã hội”, được biểu hiện cụ thể ở các mặt sau:

- Hiệu quả kinh tế phải gắn với hiệu quả xã hội thành hiệu quả kinh tế - xã hội. Nó là tiêu chuẩn quan trọng của sự phát triển kinh tế.

⁽¹⁾ ĐCSVN: Văn kiện hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương khoá VII, 1993, tr.5.

- Khuyến khích làm giàu song cần tạo cho mọi người đều được cống hiến sức lực, trí tuệ và được hưởng thành quả của sự phát triển kinh tế, từ đó từng bước giảm số người đói nghèo trong xã hội.

- Lấy phân phối theo lao động, hiệu quả sản xuất - kinh doanh và hiệu suất công tác là chính, đồng thời từng bước nâng cao phúc lợi xã hội phù hợp với trình độ tăng trưởng kinh tế.

5. Tài sản quốc gia

5.1. Khái niệm về tài sản quốc gia

Tài sản quốc gia theo nghĩa rộng bao gồm tất cả mọi nguồn lực của đất nước, theo nghĩa hẹp ở đây là nguồn vốn và các phương tiện vật chất - kỹ thuật mà Nhà nước có thể sử dụng để tiến hành quản lý kinh tế quốc dân. Tài sản quốc gia bao gồm:

- Công sở:

Công sở là nơi làm việc của các cơ quan hành chính nhà nước, là nơi các công chức và nhân viên Nhà nước thực hiện nhiệm vụ quản lý kinh tế - xã hội của mình.

- Ngân sách nhà nước

Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước trong dự toán đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền quyết định và được thực hiện trong một năm để bảo đảm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Tài nguyên thiên nhiên

Tài nguyên tự nhiên bao gồm đất, nước, khoáng sản, rừng, biển, khoảng không, môi trường là tài sản vô giá của quốc gia, là tư liệu sản xuất hàng đầu và là thành phần quan trọng bậc nhất của sự tồn tại và phát triển của mọi xã hội.

- Công khố

Công khố là kho bạc của Nhà nước, các nguồn dự trữ bằng tiền, ngoại tệ, vàng bạc, kim cương, đá quý được sử dụng với chức năng chủ yếu là dự trữ, bảo hiểm các bất trắc xảy ra trong quá trình tồn tại và phát triển của xã hội.

- Kết cấu hạ tầng

Kết cấu hạ tầng là tổng thể một số ngành sản xuất mang tính chất phục vụ, cung cấp có trả tiền hoặc không trả tiền hàng hoá và dịch vụ, cho nhu cầu sinh hoạt dân cư và nhu cầu sản xuất - kinh doanh, trong đó, chủ yếu là hệ thống năng lượng, hệ thống giao thông vận tải, hệ thống bưu chính viễn thông, hệ thống cấp thoát nước, hệ thống bảo vệ môi trường.

- Doanh nghiệp nhà nước

Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao. Theo mục đích và tính chất hoạt động, doanh nghiệp nhà nước chia thành: doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích. Theo phần vốn góp, doanh nghiệp nhà nước chia thành: doanh nghiệp nhà nước toàn phần và doanh nghiệp nhà nước cổ phần.

Hệ thống thông tin Nhà nước

Hệ thống thông tin Nhà nước là tập hợp những con người, các thiết bị phần cứng, phần mềm, dữ liệu thực hiện hoạt động thu thập, lưu trữ, xử lý và phân phối thông tin nhằm phục vụ quản lý kinh tế vĩ mô.

5.2. Vai trò của tài sản quốc gia trong quản lý nhà nước về kinh tế

Như đã biết, cơ sở kinh tế của chủ nghĩa xã hội là chế độ công hữu xã hội chủ nghĩa về tư liệu sản xuất dưới hai hình thức sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể, lấy chế độ sở hữu toàn dân làm lực lượng chủ đạo của toàn bộ nền kinh tế quốc dân. Tài sản quốc gia là cơ sở vật chất mà kinh tế Nhà nước dựa vào đó để tồn tại và phát triển, tạo nền tảng cho các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh phát triển, đem lại nguồn thu chủ yếu cho ngân sách nhà nước, đáp ứng nhu cầu vật chất và văn hoá ngày càng tăng lên của nhân dân.

Nền kinh tế thị trường do nhiều nguyên nhân chủ quan và khách quan, trong nước và quốc tế, không thể hoàn toàn tránh khỏi đột biến, rủi ro, thăng trầm. Trong tình hình đó, tài sản quốc gia trở thành một công cụ tối quan trọng mà Nhà nước sử dụng để can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế quốc dân, kịp thời giải quyết những trục trặc, lệch lạc, mất cân đối, làm cho nó có thể nhanh chóng trở lại thế thăng bằng và tiếp tục phát triển.

Sự phát triển của nền kinh tế quốc dân đòi hỏi phải có những điều kiện vật chất - kỹ thuật nhất định, trước hết là kết cấu hạ tầng, trong đó tuyệt đại bộ phận là tài sản quốc

gia. Như vậy, ở đây tài sản quốc gia là bộ khung vật chất - kỹ thuật của nền kinh tế quốc dân; quy mô, cơ cấu, năng lực và chất lượng phục vụ của nó có ảnh hưởng trực tiếp, quyết định đến năng suất, chất lượng và hiệu quả sản xuất - kinh doanh của toàn xã hội.

Nói chung, tài sản quốc gia bao gồm nhiều nguồn lực của đất nước, do Nhà nước quản lý và sử dụng làm công cụ điều tiết sự vận hành của nền kinh tế quốc dân theo quỹ đạo và mục tiêu đã định.

5.3. Tăng cường quản lý tài sản quốc gia

Tài sản quốc gia bao gồm nhiều loại, mỗi loại có yêu cầu và nội dung quản lý khác nhau. Ở đây, chỉ nêu một số vấn đề quan trọng nhất là:

- *Về quản lý ngân sách nhà nước*: phương hướng chung là tăng thu, giảm chi, thực hiện cân bằng thu chi ngân sách, phấn đấu ngân sách có số dư, tránh thâm hụt ngân sách.

- *Về quản lý tài nguyên thiên nhiên*: tiến hành kiểm kê và kiểm soát việc khai thác, sử dụng các loại tài nguyên thiên nhiên; thực hiện nguyên tắc sử dụng tài nguyên thiên nhiên phải trả tiền, kết hợp khai thác, sử dụng với bảo vệ, khôi phục.

- *Về quản lý kết cấu hạ tầng*: tăng cường sự phối kết hợp giữa các ngành kết cấu hạ tầng trong việc xây dựng, khai thác, sử dụng và bảo vệ các công trình kết cấu hạ tầng. Thực hiện xây dựng kết cấu hạ tầng theo quy hoạch thống nhất và

nh nhanh chóng đưa công trình xây dựng vào sử dụng. Trong quá trình sử dụng, cần có kế hoạch khai thác, đồng thời phải tăng cường bảo vệ.

- Về quản lý doanh nghiệp nhà nước: thực hiện chuyển đổi cơ cấu sở hữu, sắp xếp lại và đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước, nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế Nhà nước. Phương hướng cơ bản là giữ doanh nghiệp nhà nước toàn phần trong một số ngành, lĩnh vực then chốt; thực hiện cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước có quy mô vừa, chuyển chúng thành các công ty cổ phần; giao bán, khoán, cho thuê những doanh nghiệp nhà nước có quy mô nhỏ mà Nhà nước không cần nắm giữ; sáp nhập, giải thể hoặc phá sản các doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ kéo dài.

6. Vận dụng các công cụ quản lý nhà nước về kinh tế

Khi vận dụng các công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế, cần chú trọng các vấn đề sau:

a) Tiến hành một số phân tích có tính phán đoán về các mặt: hiện trạng của nền kinh tế quốc dân và các tồn tại của nó; mức độ chênh lệch giữa hiện trạng của nền kinh tế quốc dân với mục tiêu quản lý; hiệu quả của công cụ quản lý đã được áp dụng trước đây; phản ứng và mức độ tiếp thu của đối tượng quản lý đối với công cụ quản lý được lựa chọn; điều kiện đòi hỏi của công cụ quản lý sẽ được áp dụng.

b) Xem xét đầy đủ thuộc tính của bản thân mục tiêu quản lý, mối quan hệ tương hỗ giữa các mục tiêu quản lý, cũng như mối quan hệ tương hỗ giữa mục tiêu quản lý và công cụ quản lý. Trong nhiều loại công cụ quản lý, lựa chọn ra loại công cụ quản lý thích hợp, mang lại hiệu quả lớn nhất.

c) Xem xét đầy đủ đặc điểm của bản thân công cụ quản lý, so sánh tổng hợp ưu điểm và khuyết điểm của các loại công cụ quản lý, dự kiến mức độ tác dụng và thời gian hữu hiệu của công cụ quản lý sẽ được đưa ra áp dụng.

Căn cứ chung nhất để lựa chọn công cụ quản lý là dễ sử dụng, đầu tư ngoại vi ít và hiệu quả tác dụng lớn, tiêu chuẩn cơ bản để lựa chọn công cụ quản lý là hiệu suất. Hiệu suất ở đây được hiểu là với mục tiêu quản lý kinh tế vĩ mô đã được xác định, lựa chọn công cụ quản lý có thể thực hiện được mục tiêu đó bằng chi phí nhỏ nhất, duy trì sự tăng trưởng liên tục, ổn định lâu dài với tốc độ cao của nền kinh tế quốc dân.

II. PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm về phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế

Phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế là tổng thể những cách thức tác động có chủ đích và có thể có của Nhà nước lên nền kinh tế quốc dân và các bộ phận hợp thành của nó để thực hiện các mục tiêu quản lý kinh tế quốc dân (tăng trưởng kinh tế, ổn định kinh tế và công bằng kinh tế).

Nếu nguyên tắc quản lý của Nhà nước về kinh tế là cái phải thi hành và tương đối ổn định, thì phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế lại là cái có thể lựa chọn và có tính linh hoạt cao.

Quá trình quản lý là quá trình thực hiện các chức năng quản lý theo đúng những nguyên tắc đã định. Nhưng các nguyên tắc đó chỉ được vận dụng và được thể hiện thông qua các phương pháp quản lý nhất định. Vì vậy, vận dụng các phương pháp quản lý là một nội dung cơ bản của quản lý kinh tế. Mục tiêu, nhiệm vụ của quản lý chỉ được thực hiện thông qua tác động quan trọng đến sự thành công hay thất bại các mục tiêu và nhiệm vụ của quản lý kinh tế. Vai trò quan trọng của phương pháp quản lý còn ở chỗ nó nhằm khơi dậy những động lực, kích thích tính năng động, sáng tạo của con người và tiềm năng của hệ thống cũng như các cơ hội có lợi bên ngoài.

Phương pháp quản lý kinh tế của Nhà nước là biểu hiện cụ thể của mối quan hệ qua lại giữa Nhà nước với các đối tượng quản lý kinh tế, tức là mối quan hệ giữa những con người cụ thể, sinh động với tất cả tính phong phú, phức tạp của đời sống. Vì vậy, các phương pháp quản lý kinh tế mang tính chất đa dạng và phong phú, đó là vấn đề cần phải đặc biệt lưu ý trong quản lý kinh tế, vì nó chính là bộ phận năng động nhất của hệ thống quản lý kinh tế. Phương pháp quản lý thường xuyên thay đổi trong từng tình huống cụ thể, tùy thuộc vào đặc điểm của đối tượng cũng như năng lực và kinh nghiệm của Nhà nước và đội ngũ cán bộ, viên chức nhà nước.

Tác động của các phương pháp quản lý kinh tế luôn luôn là tác động có mục đích, nhằm phối hợp hoạt động, bảo đảm sự thống nhất. Vì vậy, mục tiêu quản lý kinh tế quyết định việc lựa chọn phương pháp quản lý kinh tế. Trong quá trình quản lý kinh tế phải luôn luôn điều chỉnh các phương pháp nhằm đạt được mục đích tốt nhất. Nhà nước có quyền lựa chọn phương pháp quản lý kinh tế nhưng không có nghĩa là chủ quan, tùy tiện muốn sử dụng phương pháp nào cũng được. Mỗi phương pháp quản lý kinh tế khi sử dụng lại tạo ra một cơ chế tác động mang tính khách quan vốn có của nó. Bên cạnh những yếu tố tích cực phù hợp với mục tiêu dự đoán của Nhà nước cũng có thể xuất hiện một số hiện tượng nằm ngoài dự đoán ban đầu, thậm chí trái ngược với mục tiêu đặt ra. Điều đó đòi hỏi Nhà nước phải tỉnh táo, sâu sát thực tế, kịp thời có biện pháp bổ sung để khắc phục các mặt tiêu cực khi chúng xuất hiện.

Như vậy, việc sử dụng các phương pháp quản lý kinh tế vừa là khoa học, vừa là nghệ thuật. Tính khoa học đòi hỏi phải nắm vững đối tượng với những đặc điểm vốn có của nó, để tác động trên cơ sở nhận thức và vận dụng các quy luật khách quan phù hợp với đối tượng. Tính nghệ thuật biểu hiện ở chỗ biết lựa chọn và kết hợp các phương pháp trong thực tiễn để sử dụng tốt tiềm năng và cơ hội của đất nước, đạt mục tiêu quản lý đề ra. Quản lý kinh tế có hiệu quả nhất khi biết lựa chọn đúng đắn và kết hợp linh hoạt các phương pháp quản lý. Đó chính là tài nghệ quản lý của Nhà nước nói riêng, của các viên chức quản lý nói chung.

Các phương pháp quản lý chủ yếu của Nhà nước về kinh tế bao gồm:

2. Phương pháp hành chính

Phương pháp hành chính trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động trực tiếp của Nhà nước thông qua các quyết định dứt khoát có tính bắt buộc lên đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm thực hiện các mục tiêu của quản lý kinh tế vĩ mô trong những tình huống nhất định.

Đặc điểm cơ bản của phương pháp hành chính trong quản lý kinh tế của Nhà nước là tính bắt buộc, tính quyền lực. Tính bắt buộc đòi hỏi các đối tượng quản lý phải chấp nhận nghiêm chỉnh các tác động hành chính, nếu vi phạm sẽ bị xử lý kịp thời thích đáng. Tính quyền lực đòi hỏi các cơ quan quản lý nhà nước chỉ được phép đưa ra các tác động hành chính đúng với thẩm quyền của mình. Thực chất của phương pháp hành chính trong quản lý kinh tế là sử dụng quyền lực nhà nước để tạo ra sự phục tùng của các cá nhân và tổ chức trong hoạt động và quản lý kinh tế.

Vai trò của phương pháp hành chính trong quản lý kinh tế rất to lớn. Nó xác lập trật tự kỷ cương làm việc trong hệ thống; kết nối các phương pháp khác lại thành một hệ thống; có thể giấu được ý đồ hoạt động; và giải quyết các vấn đề đặt ra trong quản lý rất nhanh chóng.

Phương pháp hành chính tác động vào đối tượng quản lý theo hai hướng: tác động về mặt tổ chức và tác động điều chỉnh hành động của đối tượng quản lý kinh tế.

Theo hướng tác động về mặt tổ chức, Nhà nước xây dựng và không ngừng hoàn thiện khung pháp luật, tạo ra một hành lang pháp lý cho các chủ thể kinh tế yên tâm hoạt động trong an toàn và trật tự. Những chủ trương chính sách có tầm vóc lớn và dài hạn của Nhà nước đều phải được thể chế hoá bằng các đạo luật do Quốc hội thông qua nhằm bảo đảm được chấp hành nhất quán. Ban hành các văn bản quy định về quy mô, cơ cấu, điều lệ hoạt động, tiêu chuẩn nhằm thiết lập tổ chức và xác định những mối quan hệ hoạt động nội bộ theo hướng tác động điều chỉnh hành động của đối tượng quản lý, quy định những thủ tục hành chính buộc tất cả các chủ thể từ cơ quan nhà nước, các doanh nghiệp đến hộ gia đình đều phải tuân thủ. Những công cụ này nhằm giúp Nhà nước cụ thể hoá khung luật pháp và các kế hoạch hướng dẫn thị trường, tác động trực tiếp vào các chủ thể, như thủ tục xét duyệt cấp giấy phép đầu tư; thành lập doanh nghiệp; thủ tục đăng ký kinh doanh, đăng ký chất lượng, nhãn hiệu hàng hoá; thủ tục cấp giấy phép xuất nhập khẩu.

Phương pháp hành chính đòi hỏi chủ thể quản lý phải có quyết định dứt khoát, rõ ràng, dễ hiểu, có địa chỉ người thực hiện, loại trừ khả năng có sự giải thích khác nhau đối với nhiệm vụ được giao.

Tác động hành chính có hiệu lực ngay từ khi ban hành quyết định. Vì vậy, phương pháp hành chính hết sức cần thiết trong những trường hợp hệ thống quản lý rơi vào những tình huống khó khăn, phức tạp.

Đối với những quyết định hành chính thì cấp dưới bắt buộc phải thực hiện, không được lựa chọn, chỉ có cấp thẩm quyền ra quyết định mới có quyền thay đổi quyết định.

Cần phân biệt phương pháp hành chính với kiểu quản lý hành chính quan liêu do việc lạm dụng các kỷ luật hành chính, sử dụng mệnh lệnh hành chính thiếu cơ sở khoa học, theo ý muốn chủ quan, thường những mệnh lệnh kiểu đó dễ gây ra các tổn thất cho quản lý, hạn chế sức sáng tạo của người lao động. Đó cũng là nhược điểm của phương pháp hành chính. Cán bộ quản lý và các cơ quan quản lý nhà nước nếu thiếu tỉnh táo, say sưa với mệnh lệnh hành chính thì dễ sa vào tình trạng lạm dụng quyền hành, là môi trường tốt cho bệnh chủ quan, duy ý chí, bệnh hành chính quan liêu, các tệ nạn tham nhũng, đặc quyền đặc lợi v.v...

Sử dụng phương pháp hành chính chỉ có hiệu quả cao khi quyết định đó có căn cứ khoa học, được luận chứng đầy đủ về mặt kinh tế. Người ra quyết định phải hiểu rõ tình hình thực tế, nắm vững tình huống cụ thể. Cho nên, khi đưa ra quyết định hành chính phải cố gắng có đủ những thông tin cần thiết cho việc ra quyết định. Chủ thể quản lý chỉ ra quyết định trên cơ sở đủ bảo đảm về thông tin. Tập hợp đủ thông tin, tính toán đầy đủ đến các lợi ích và các khía cạnh có liên quan, bảo đảm cho quyết định hành chính có căn cứ khoa học.

Người quản lý giỏi, có nhiều kinh nghiệm không chỉ ra quyết định khi có thông tin mà còn dự đoán được những nét phát triển chính, những mặt tích cực, cũng như những khía cạnh tiêu cực có thể diễn ra khi quyết định được thi hành. Từ

đó sẵn sàng bổ sung các biện pháp phát huy mặt tích cực và hạn chế mặt tiêu cực nếu có.

Hai là, khi sử dụng phương pháp hành chính phải gắn chặt quyền hạn và trách nhiệm của cấp ra quyết định. Mỗi bộ phận, mỗi cán bộ khi sử dụng quyền hạn của mình, phải có trách nhiệm về việc sử dụng các quyền hạn đó. Ở cấp càng cao, phạm vi ra quyết định càng rộng, nếu càng sai thì tổn thất càng lớn. Người ra quyết định phải chịu trách nhiệm hoàn toàn về quyết định của mình.

Như vậy, phương pháp hành chính là hoàn toàn cần thiết, không có phương pháp hành chính thì Nhà nước không thể quản lý kinh tế có hiệu quả. Hoàn chỉnh hệ thống pháp luật với các thể chế quản lý kinh tế phù hợp là nội dung cơ bản của quản lý nhà nước về kinh tế ở nước ta hiện nay.

3. Phương pháp kinh tế

Phương pháp kinh tế trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động gián tiếp của Nhà nước, dựa trên những lợi ích kinh tế có tính hướng dẫn, lên đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm làm cho họ quan tâm tới hiệu quả cuối cùng của sự hoạt động, từ đó mà tự giác, chủ động hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, không cần phải có sự tác động thường xuyên của Nhà nước bằng phương pháp hành chính.

Mọi hoạt động của con người đều tuân theo yêu cầu của các quy luật khách quan. Sự chi phối của các quy luật đối với các hoạt động sản xuất - kinh doanh của con người đều được thực hiện thông qua lợi ích kinh tế. Phương pháp kinh tế

trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động của Nhà nước lên đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế dựa trên cơ sở vận dụng các phạm trù kinh tế, các đòn bẩy kinh tế, các định mức kinh tế - kỹ thuật.

Tác động dựa trên lợi ích kinh tế chính là tạo ra động lực thúc đẩy con người tích cực hoạt động. Động lực đó càng lớn nếu nhận thức đầy đủ và kết hợp đúng đắn các lợi ích tồn tại khách quan trong hệ thống. Mặt mạnh của phương pháp kinh tế chính là ở chỗ nó tác động vào lợi ích kinh tế của đối tượng quản lý (là cá nhân hoặc các doanh nghiệp) xuất phát từ đó mà họ lựa chọn phương án hoạt động vừa bảo đảm lợi ích riêng, vừa bảo đảm cho lợi ích chung cũng được thực hiện.

Vì vậy, thực chất của các phương pháp kinh tế là đặt mỗi người lao động, mỗi tập thể lao động dựa vào những điều kiện kinh tế để họ có khả năng kết hợp với lợi ích của hệ thống chung. Điều đó cho phép người lao động lựa chọn con người có hiệu quả nhất để thực hiện nhiệm vụ của mình.

Đặc điểm của phương pháp kinh tế là tác động lên đối tượng quản lý không bằng cưỡng bức hành chính mà bằng lợi ích, tức là chỉ đề ra mục tiêu nhiệm vụ phải đạt ra, đưa ra những điều kiện khuyến khích về kinh tế, những phương tiện vật chất có thể sử dụng để họ tự tổ chức thực hiện nhiệm vụ. Chính các tập thể lao động (với tư cách là đối tượng quản lý) vì lợi ích thiết thân, phải tự xác định và lựa chọn phương án giải quyết vấn đề. Phương pháp kinh tế cho phép có thể sử dụng những giải pháp kinh tế khác nhau cho cùng một vấn đề. Đồng thời, khi sử dụng các phương pháp kinh tế, Nhà nước phải biết tạo ra những tình huống, những điều kiện lợi

ích cá nhân và của doanh nghiệp phù hợp với lợi ích của Nhà nước.

Phương pháp kinh tế tạo ra sự quan tâm vật chất thiết thân của đối tượng quản lý, chứa đựng nhiều yếu tố kích thích kinh tế cho nên tác động rất nhạy bén, linh hoạt, phát huy được tính chủ động, sáng tạo của người lao động và các tập thể lao động. Với một biện pháp kinh tế đúng đắn, các lợi ích được thực hiện thoả đáng thì tập thể con người trong hệ thống quan tâm hoàn thành nhiệm vụ, người lao động hăng hái sản xuất và nhiệm vụ chung được giải quyết nhanh chóng, có hiệu quả. Phương pháp kinh tế là phương pháp quản lý tốt nhất để thực hành tiết kiệm và nâng cao hiệu quả kinh tế. Thực tế quản lý chỉ rõ khoán là một biện pháp tốt để giảm chi phí, nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả.

Phương pháp kinh tế mở rộng quyền hành động cho các cá nhân và các doanh nghiệp, đồng thời cũng tăng trách nhiệm kinh tế của họ. Điều đó giúp Nhà nước giảm được nhiều việc điều hành, kiểm tra, đôn đốc những nhiệm vụ vụn vặt mang tính chất sự vụ hành chính, nâng cao ý thức kỷ luật tự giác của con người và của mọi doanh nghiệp. Việc sử dụng phương pháp kinh tế luôn luôn được Nhà nước định hướng, nhằm thực hiện các nhiệm vụ kế hoạch, các mục tiêu kinh tế của từng thời kỳ của đất nước. Nhưng đây không phải là những nhiệm vụ gò ép mệnh lệnh chủ quan mà là những mục tiêu, nhiệm vụ có căn cứ khoa học và cơ sở chủ động. Nhà nước tác động lên đối tượng quản lý bằng phương pháp kinh tế theo những hướng sau:

- Định hướng phát triển chung bằng các mục tiêu, nhiệm vụ phù hợp với điều kiện thực tế của hệ thống, bằng những chỉ tiêu cụ thể cho từng thời gian, cho từng phân hệ, từng cá nhân của hệ thống.

- Sử dụng các định mức kinh tế (mức thuế, mức lãi suất ngân hàng v.v...), các biện pháp đòn bẩy, kích thích kinh tế để lôi cuốn, thu hút, khuyến khích các cá nhân và các doanh nghiệp phát triển sản xuất theo hướng vừa lợi nhà, vừa ích nước.

- Bằng chính sách ưu đãi kinh tế để điều chỉnh hoạt động kinh tế trong cả nước và thu hút được tiềm năng của Việt kiều cũng như các tổ chức, cá nhân người nước ngoài.

Ngày nay, xu hướng chung của cả nước là mở rộng việc áp dụng phương pháp kinh tế. Để làm việc đó, cần chú ý một số vấn đề quan trọng sau đây:

Một là, phải hoàn thiện hệ thống các đòn bẩy kinh tế, nâng cao năng lực vận dụng các quan hệ hàng hoá - tiền tệ, quan hệ thị trường.

Hai là, để áp dụng phương pháp kinh tế phải thực hiện sự phân cấp đúng đắn giữa các cấp quản lý theo hướng mở rộng quyền hạn cho các cấp dưới.

Ba là, sử dụng phương pháp kinh tế đòi hỏi cán bộ quản lý phải có một trình độ và năng lực về nhiều mặt. Bởi vì sử dụng phương pháp kinh tế đòi hỏi cán bộ quản lý phải hiểu biết và thông thạo nhiều kiến thức và kinh nghiệm quản lý, đồng thời phải có bản lĩnh tự chủ vững vàng.

4. Phương pháp giáo dục

Phương pháp giáo dục trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động của Nhà nước vào nhận thức và tình cảm của những con người thuộc đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm nâng cao tính tự giác, tích cực và nhiệt tình lao động của họ trong việc thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

Phương pháp giáo dục có ý nghĩa to lớn trong quản lý kinh tế vì đối tượng của quản lý là con người - một thực thể năng động, và là tổng hoà của nhiều mối quan hệ xã hội. Do đó để tác động lên con người không chỉ dùng các phương pháp hành chính, kinh tế, mà còn có tác động tinh thần, tâm lý - xã hội. v.v...

Phương pháp giáo dục dựa trên cơ sở vận dụng các quy luật tâm lý. Đặc trưng của phương pháp này là tính thuyết phục, tức là làm cho người lao động phân biệt phải - trái, đúng - sai, lợi - hại, đẹp - xấu, thiện - ác, từ đó nâng cao tính tự giác làm việc và sự gắn bó với doanh nghiệp.

Phương pháp giáo dục thường được sử dụng kết hợp với các phương pháp khác một cách uyển chuyển, linh hoạt, vừa nhẹ nhàng vừa sâu sát đến từng người lao động, có tác động giáo dục rộng rãi trong xã hội, đây là một trong những bí quyết thành công của nhiều công ty tư bản ở Nhật, ở các nước Đông Nam Á và Bắc Âu.

Nội dung giáo dục: 1) giáo dục đường lối, chủ trương của Đảng và Nhà nước để mọi người dân đều hiểu, đều ủng hộ và đều quyết tâm xây dựng đất nước, có ý chí làm giàu; 2) giáo dục ý thức lao động sáng tạo, có năng suất, có hiệu quả, có tổ

chức; 3) xoá bỏ tâm lý và phong cách của người sản xuất nhỏ mà biểu hiện là chủ nghĩa cá nhân, thu vén nhỏ mọn, tâm lý ích kỷ gia đình; đầu óc thiển cận, hẹp hòi, tư tưởng địa phương, cục bộ, bản vị, phường hội; bình quân chủ nghĩa, không chịu để ai hơn mình, ghen ghét, đố kỵ nhau; tác phong làm việc luộm thuộm, tuỳ tiện, cửa quyền, không biết tiết kiệm thời giờ, thích hội họp; 4) xoá bỏ tàn dư tư tưởng phong kiến; thói đạo đức giả, nói một đằng làm một nẻo; thích đặc quyền đặc lợi, thích hưởng thụ; kìm hãm thanh niên, coi thường phụ nữ; 5) xoá bỏ tàn dư tư tưởng tư sản, với các biểu hiện xấu như: chủ nghĩa thực dụng vô đạo đức, cái gì cũng chỉ cốt có lợi, bất kể đạo đức, tình người, chủ nghĩa tự do vô chính phủ "cá lớn nuốt cá bé"; 6) xây dựng tác phong đại công nghiệp; tính hiệu quả, hiện thực, tính tổ chức, tính kỷ luật; đảm nhận trách nhiệm, khẩn trương, tiết kiệm.

- Các hình thức giáo dục: sử dụng các phương tiện thông tin đại chúng (sách, báo, đài phát thanh, truyền hình...), sử dụng các đoàn thể, các hoạt động có tính xã hội. Tiến hành giáo dục cá biệt, sử dụng các hội nghị tổng kết, hội thi tay nghề, hội chợ triển lãm... sử dụng các doanh nghiệp nhà nước làm ăn có hiệu quả v.v...

5. Vận dụng các phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế

Trong quá trình tiến hành hoạt động quản lý kinh tế vĩ mô, các cơ quan quản lý của Nhà nước có thể căn cứ vào mục tiêu của quản lý kinh tế quốc dân, yêu cầu của các quy luật khách quan, nguyên tắc quản lý, thực trạng và xu thế vận

động, phát triển của đối tượng quản lý, pháp luật và thông lệ thị trường để lựa chọn phương pháp quản lý thích hợp.

Để thực hiện tốt các chức năng quản lý của Nhà nước về kinh tế, nâng cao hiệu quả tác động quản lý của Nhà nước đối với quá trình vận hành của nền kinh tế quốc dân, vấn đề không chỉ đơn thuần là việc lựa chọn phương pháp quản lý phù hợp với đối tượng quản lý, mà điều quan trọng hơn là phải vận dụng tổng hợp các phương pháp quản lý. Bởi lẽ:

- Các quy luật khách quan là một hệ thống, chúng đồng thời tác động lên nền kinh tế quốc dân. Phương pháp quản lý với tư cách là cách thức vận dụng tự giác và có mục đích rõ ràng các quy luật khách quan nên cần được vận dụng tổng hợp.

- Đối tượng quản lý của Nhà nước là hệ thống kinh tế quốc dân, bao gồm một tổng thể các yếu tố và các quan hệ phức tạp, hoạt động theo những động cơ hết sức khác nhau vì mục tiêu khác nhau. Vì vậy, phải vận dụng nhiều phương pháp quản lý khác nhau để tác động vào các đối tượng khác nhau.

- Quản lý xét đến cùng là quản lý con người mà con người là tổng hoà các quan hệ xã hội. Vì vậy, phải vận dụng tổng hợp các phương pháp quản lý nhằm nâng cao hiệu quả tác động của chúng.

- Mỗi phương pháp quản lý riêng biệt đều có hạn chế nhất định, phải vận dụng tổng hợp các phương pháp quản lý mới có thể giải quyết được nhiệm vụ quản lý một cách toàn diện.

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 3

1. Thực chất của quản lý kinh tế vĩ mô là quá trình thiết kế mục tiêu quản lý và căn cứ vào đó mà sử dụng công cụ quản lý hữu hiệu và phương pháp quản lý thích hợp để điều tiết sự vận hành của nền kinh tế quốc dân theo quỹ đạo và mục tiêu đã định.

Công cụ quản lý nói chung là tất cả mọi phương tiện mà chủ thể quản lý sử dụng để tác động lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu quản lý đề ra. Công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế là tổng thể những phương tiện hữu hình và vô hình mà Nhà nước sử dụng để tác động lên mọi chủ thể kinh tế trong xã hội nhằm thực hiện mục tiêu quản lý kinh tế quốc dân. Chính nhờ có công cụ quản lý với tính cách là vật truyền dẫn tác động quản lý của Nhà nước mà Nhà nước chuyển tải được ý định và ý chí của mình tới mọi tổ chức và cá nhân đang sinh sống và hoạt động trên toàn bộ lãnh thổ quốc gia và cá khu vực phạm vi ảnh hưởng có thể ở bên ngoài.

2. Pháp luật thường được hiểu là hệ thống các quy tắc xử sự có tính chất bắt buộc chung (quy phạm pháp luật) thể hiện ý chí của giai cấp thống trị và cộng đồng xã hội, do Nhà nước đặt ra, thực thi và bảo vệ, nhằm mục tiêu bảo toàn và phát triển xã hội theo các đặc trưng đã định. Trong thực tế có hai loại văn bản pháp luật điều chỉnh hoạt động quản lý của Nhà nước về kinh tế là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng quy phạm pháp luật.

Vai trò của pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế là: tạo tiền đề pháp lý vững chắc để điều chỉnh các quan hệ kinh tế, duy trì sự ổn định lâu dài của nền kinh tế quốc dân nhằm thực hiện mục tiêu tăng trưởng kinh tế bền vững; tạo cơ chế pháp lý hữu hiệu để thực hiện sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các chủ thể kinh tế nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế quốc dân; tạo cơ sở pháp lý cần thiết để kết hợp hài hoà phát triển kinh tế với phát triển xã hội và bảo vệ môi trường.

Hệ thống pháp luật trong quản lý nhà nước về kinh tế của nước ta đổi mới theo hướng: nghiên cứu và ban hành các đạo luật có liên quan đến việc tạo môi trường pháp lý chính thức, ổn định cho sự hình thành và phát triển các quan hệ thị trường; quán triệt đầy đủ nguyên tắc bình đẳng trong quá trình xây dựng và thực thi hệ thống pháp luật quản lý nhà nước về kinh tế.

3. Kế hoạch theo nghĩa hẹp là phương án hành động trong tương lai, theo nghĩa rộng là quá trình xây dựng, quán triệt, chấp hành và giám sát, kiểm tra việc thực hiện phương án hành động trong tương lai. Kế hoạch với tính cách là một công cụ quản lý vĩ mô của Nhà nước, bản thân là một hệ thống bao gồm nhiều nội dung hoạt động; chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội, kế hoạch trung hạn, kế hoạch hàng năm, chương trình, dự án, ngân sách.

Quản lý kế hoạch vĩ mô là căn cứ cơ bản, một khâu quan trọng và một bộ phận cấu thành hữu cơ của quản lý kinh tế

quốc dân, đồng thời là một công cụ quan trọng của Nhà nước để điều hành kinh tế vĩ mô.

Công tác kế hoạch hoá vĩ mô đổi mới theo hướng: kết hợp kế hoạch với thị trường; chuyển kế hoạch cụ thể, trực tiếp sang kế hoạch định hướng, gián tiếp; nâng cao chất lượng công tác lập kế hoạch, đồng thời tăng cường chỉ đạo việc thực hiện kế hoạch.

4. Dưới dạng chung nhất, mỗi chính sách cụ thể là một tập hợp các giải pháp nhất định để thực hiện các mục tiêu bộ phận trong quá trình đạt tới các mục tiêu chung của sự phát triển kinh tế - xã hội. Một chính sách bất kỳ thường gồm hai bộ phận: các mục tiêu cần đạt và các giải pháp để thực hiện mục tiêu. Chính sách là một hệ thống phức tạp nhiều loại, theo lĩnh vực hoạt động chia thành các chính sách kinh tế và các chính sách xã hội (hoặc các chính sách phi kinh tế).

Trong hệ thống các công cụ quản lý, chính sách là bộ phận năng động nhất, có độ nhạy cảm cao. Thực tiễn nước ta và nhiều nước trên thế giới chứng tỏ: phần lớn những thành công trong công cuộc đổi mới và cải cách kinh tế đều bắt nguồn từ việc lựa chọn và áp dụng những chính sách kinh tế thích hợp, có năng suất cao để khai thác tối ưu lợi thế so sánh của đất nước. Một hệ thống các chính sách kinh tế đồng bộ, phù hợp với nhu cầu phát triển của đất nước, là một bảo đảm vững chắc cho sự vận hành của một cơ chế thị trường năng động, hiệu quả. Sai lầm của các chính sách kinh tế có ảnh hưởng xấu đến cuộc sống của hàng triệu con người, thậm chí đến sự thịnh suy của một quốc gia, sự tồn vong của một dân tộc.

Hệ thống các chính sách quản lý kinh tế vĩ mô của Nhà nước hoàn thiện theo các quan điểm: phát triển theo con đường xã hội chủ nghĩa, vì sự nghiệp dân giàu, nước mạnh; mục tiêu và động lực chính của sự phát triển kinh tế là vì con người, do con người; tăng trưởng kinh tế phải gắn liền với mục tiêu công bằng và tiến bộ xã hội.

5. Tài sản quốc gia theo nghĩa rộng bao gồm tất cả mọi nguồn lực của đất nước, theo nghĩa hẹp ở đây là nguồn vốn và các phương tiện vật chất - kỹ thuật mà Nhà nước có thể sử dụng để tiến hành quản lý kinh tế quốc dân. Chủ yếu là công sở, ngân hàng Nhà nước, tài nguyên thiên nhiên, công khố, kết cấu hạ tầng, doanh nghiệp nhà nước, hệ thống thông tin nhà nước.

Tài sản quốc gia là cơ sở vật chất mà kinh tế nhà nước dựa vào đó để tồn tại và phát triển, tạo nền tảng cho các thành phần kinh tế ngoài quốc doanh phát triển; là một công cụ tối quan trọng mà Nhà nước sử dụng để can thiệp trực tiếp vào nền kinh tế quốc dân, kịp thời giải quyết những trục trặc, lộn xộn, mất cân đối; là bộ khung vật chất - kỹ thuật của nền kinh tế quốc dân, có ảnh hưởng trực tiếp đến năng suất, chất lượng và hiệu quả sản xuất - kinh doanh của toàn xã hội.

Để tăng cường quản lý tài sản quốc gia, trước hết cần chú trọng giải quyết tốt các vấn đề quản lý ngân sách nhà nước, quản lý tài nguyên thiên nhiên, quản lý kết cấu hạ tầng, quản lý doanh nghiệp nhà nước.

6. Phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế là tổng thể những cách thức tác động có chủ đích và có thể có của Nhà nước lên nền kinh tế quốc dân và các bộ phận hợp thành của nó để thực hiện các mục tiêu quản lý kinh tế quốc dân (tăng trưởng kinh tế, ổn định kinh tế và công bằng kinh tế).

Nếu nguyên tắc quản lý của Nhà nước về kinh tế là cái phải thi hành và tương đối ổn định, thì phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế lại là cái có thể lựa chọn và có tính linh hoạt cao. Trình độ và chất lượng vận dụng phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế có liên quan chặt chẽ với hiệu lực và hiệu quả thực hiện các mục tiêu quản lý kinh tế quốc dân.

7. Phương pháp hành chính trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động trực tiếp của Nhà nước, thông qua các quyết định dứt khoát có tính bắt buộc, lên đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm thực hiện các mục tiêu của quản lý kinh tế vĩ mô trong những tình huống nhất định.

Nhà nước sử dụng phương pháp hành chính để tạo lập trật tự, kỷ cương cho nền kinh tế quốc dân hoạt động, điều chỉnh các quan hệ kinh tế vĩ mô để phát triển cân đối, nhịp nhàng kinh tế và xã hội; kết hợp các phương pháp khác lại thành một hệ thống để giải quyết nhanh chóng, dứt điểm các vấn đề chung có tính chiến lược của toàn bộ đất nước.

Phương pháp hành chính với tính cách là một phương pháp quản lý khoa học khác với kiểu quản lý hành chính quan liêu mệnh lệnh. Nó đòi hỏi khi vận dụng cần chú trọng nâng cao chất lượng của các quyết định, gắn chặt quyền lợi

với trách nhiệm của cấp ra quyết định, quan tâm lợi ích của các bên trong việc thực hiện quyết định.

8. Phương pháp kinh tế trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động gián tiếp của Nhà nước, dựa trên những lợi ích kinh tế có tính hướng dẫn lên đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm làm cho họ quan tâm tới hiệu quả cuối cùng của sự hoạt động, từ đó mà tự giác, chủ động hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao, không cần phải có sự tác động thường xuyên của Nhà nước bằng phương pháp hành chính.

Nhà nước thông qua phương pháp kinh tế để kết hợp hài hoà các loại lợi ích trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội, tạo động lực thúc đẩy các hoạt động sản xuất - kinh doanh triển khai theo cơ chế thị trường, nâng cao hiệu lực và hiệu quả của các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế.

Để mở rộng việc sử dụng phương pháp kinh tế trong quản lý kinh tế vĩ mô, phải nghiên cứu hoàn thiện hệ thống đòn bẩy kinh tế; mở rộng quyền tự chủ sản xuất - kinh doanh, nhất là tự chủ tài chính cho cấp dưới; nâng cao tổ chức và năng lực của đội ngũ cán bộ quản lý.

9. Phương pháp giáo dục trong quản lý nhà nước về kinh tế là cách thức tác động của Nhà nước vào nhận thức và tình cảm của những con người thuộc đối tượng quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm nâng cao tính tự giác, tích cực và nhiệt tình lao động của họ trong việc thực hiện tốt nhiệm vụ được giao.

Phương pháp giáo dục có vai trò quan trọng trong việc trau dồi ý thức làm chủ cho người lao động, xây dựng con người mới xã hội chủ nghĩa khoẻ mạnh, trí tuệ, thạo việc và

đạo đức, động viên mọi người trong xã hội hăng hái vươn lên, phấn đấu vì mục tiêu dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh.

Nội dung giáo dục chủ yếu là giáo dục đường lối, chủ trương, chính sách; giáo dục ý thức lao động mới; xoá bỏ tâm lý sản xuất nhỏ, tàn dư tư tưởng phong kiến và tư sản; xây dựng tác phong đại công nghiệp.

Các thuật ngữ mới của chuyên ngành

Công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế

Pháp luật

Kế hoạch

Chính sách

Tài sản quốc gia

Phương pháp quản lý của Nhà nước về kinh tế

Phương pháp hành chính

Phương pháp kinh tế

Phương pháp giáo dục.

CHƯƠNG 4

MỤC TIÊU VÀ CÁC CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

I. MỤC TIÊU QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Tổng quan về mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế

1.1. Khái niệm

Cũng như các hoạt động quản lý khác, quản lý nhà nước về kinh tế khởi đầu với việc xác định mục tiêu. Đây là căn cứ đầu tiên của quá trình quản lý.

Trong lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế, các mục tiêu chỉ ra phương hướng và yêu cầu số lượng cho các hoạt động quản lý của Nhà nước nhằm giải quyết các vấn đề kinh tế - xã hội cơ bản nhất như tăng trưởng kinh tế, rút ngắn khoảng cách tụt hậu về kinh tế, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, xoá đói giảm nghèo, hội nhập kinh tế khu vực và quốc tế, v.v.. Những mục tiêu này phải thể hiện một cách tập trung, những biến đổi quan trọng nhất về lượng và chất của nền kinh tế và đời sống xã hội, những mốc mới phải đạt được tới trên con đường phát triển của đất nước.

Ở nước ta, các Nghị quyết của những kỳ Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam xác định rõ đường lối kinh tế của Đảng

và vạch ra các mục tiêu của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội cho giai đoạn khoảng 10 năm sau. Sau đó, các mục tiêu của kế hoạch 5 năm được đưa ra trên cơ sở cụ thể hoá các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội ở trên. Cuối cùng, Chính phủ sẽ đưa ra các chỉ tiêu kinh tế - xã hội của từng năm trên cơ sở tiếp tục cụ thể hoá mục tiêu của kế hoạch 5 năm và có cân nhắc thêm về những điều kiện thực tiễn phát sinh tại các thời điểm cụ thể.

1.2. Đặc điểm

Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế có các đặc điểm chính sau:

1.2.1. Tính vĩ mô. Dưới thể chế kinh tế thị trường, hoạt động sản xuất - kinh doanh ở tầm vĩ mô không thuộc vào phạm vi của quản lý nhà nước về kinh tế. Do vậy, thiết kế các mục tiêu hoạt động sản xuất - kinh doanh không phải là nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế. Chỉ có những mục tiêu kinh tế quan trọng như tốc độ tăng trưởng, lạm phát, sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế, lao động và việc làm, v.v... liên quan đến toàn bộ nền kinh tế mới có thể quy về mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế.

1.2.2. Thống nhất về chất và lượng. Ở phần trên ta thấy các mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế được xây dựng trên cơ sở đường lối kinh tế của Đảng để hình thành các mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Sau đó, được cụ thể hoá thành các mục tiêu của kế hoạch 5 năm và kế hoạch hàng năm. Sự thống nhất về chất và lượng giữa các loại mục tiêu này có thể minh chứng được.

Đường lối kinh tế của Đảng trong Đại hội IX (4 - 2001) được xác định là: *Đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, đưa nước ta trở thành một nước công nghiệp; ưu tiên phát triển lực lượng sản xuất, đồng thời xây dựng quan hệ sản xuất phù hợp theo định hướng xã hội chủ nghĩa; phát huy cao độ nội lực, đồng thời tranh thủ nguồn lực bên ngoài và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế để phát triển nhanh, có hiệu quả và bền vững, tăng trưởng kinh tế đi liền với sự phát triển văn hoá, từng bước cải thiện đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ và cải thiện môi trường, kết hợp phát triển kinh tế - xã hội với tăng cường quốc phòng-an ninh.* Từ đây, mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 10 năm (2001 - 2010) được đưa ra là: *Đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển, nâng cao rõ rệt đời sống vật chất và tinh thần của nhân dân, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Nguồn lực con người, năng lực khoa học-công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiềm lực kinh tế, quốc phòng, an ninh được tăng cường, thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được hình thành về cơ bản; vị thế của nước ta trên trường quốc tế được nâng cao. Năm 2010, GDP tăng ít nhất gấp đôi so với năm 2000; chuyển dịch mạnh cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động, giảm tỷ lệ lao động nông nghiệp xuống còn khoảng 50%.* Như vậy, sự ăn khớp về phương hướng giữa đường lối kinh tế và mục tiêu của Chiến lược đã được đảm bảo. Ngoài ra, tính định lượng của mục tiêu chiến lược thể hiện ở sự cụ thể hoá bằng các mốc thời gian và các con số cụ thể đã ít nhiều thể hiện sự thống nhất về chất và lượng. Tiếp tục nghiên cứu các mục tiêu của Kế hoạch 5 năm (2001 -

2005) thể hiện ở các chỉ tiêu chủ yếu là: *Nhịp độ tăng trưởng GDP bình quân hàng năm 7,5%, GDP vào năm 2005 gấp 2 lần so với năm 1995, đến năm 2005 tỷ trọng của nông - lâm - ngư nghiệp là 20 - 21% GDP, công nghiệp và xây dựng 38 - 39%, dịch vụ 41 - 42%, v.v...* Như vậy, mục tiêu của Kế hoạch 5 năm tiếp tục được lượng hoá nhiều hơn so với mục tiêu chiến lược.

Thực chất của sự thống nhất về chất và lượng của các mục tiêu kể trên, là một hệ quả tất yếu của quá trình xây dựng các mục tiêu.

1.2.3. Tính tiến thủ và tính trình tự giai đoạn. Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế là sự phán đoán của chủ thể quản lý đối với trạng thái lý tưởng phát triển kinh tế trong tương lai. Do đó, xét về nội dung, mục tiêu xúc tiến nhiều hơn mục tiêu ức chế. Mục tiêu chính là các yêu cầu mà thông qua hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế, để phát triển lành mạnh nền kinh tế quốc dân, nâng cao phúc lợi tổng hợp cho mọi thành viên xã hội, chứ không phải đi ngược đường.

Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế còn có tính trình tự giai đoạn. Trong thực tế, cần phải căn cứ vào thực lực kinh tế, điều kiện tài nguyên, trình độ quản lý đặt trong điều kiện quốc tế khi xác định mục tiêu cho các giai đoạn khác nhau.

1.2.4. Tính quan hệ tương hỗ. Quan hệ tương hỗ giữa các mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế có thể chia làm 3 loại: quan hệ độc lập, quan hệ bổ sung lẫn nhau và quan hệ ngược chiều với nhau.

Để thực hiện bất kỳ một mục tiêu nào đó sẽ cần phải sử dụng một hoặc một số cách thức, giải pháp nhất định. Ví dụ,

nếu mục tiêu thứ nhất là đảm bảo công ăn việc làm đầy đủ, để thực hiện mục tiêu này nói chung sử dụng giải pháp quản lý là mở rộng đầu tư của Nhà nước. Nếu mục tiêu thứ hai là cải thiện sự phân bố các yếu tố sản xuất, đầu tư của Nhà nước hầu như không sản sinh tác dụng ảnh hưởng. Trong trường hợp này, giữa mục tiêu thứ nhất và mục tiêu thứ hai là tăng trưởng kinh tế, đầu tư của Nhà nước sẽ sản sinh ảnh hưởng có lợi, tức là xúc tiến tăng trưởng kinh tế; nhưng nếu coi mục tiêu thứ hai là ổn định vật giá thì đầu tư của Nhà nước sản sinh ảnh hưởng không có lợi cho ổn định vật giá. Trường hợp trước gọi là quan hệ bổ sung lẫn nhau, trường hợp sau gọi là quan hệ ngược chiều với nhau.

Trong quản lý nhà nước về kinh tế, nhận thức đầy đủ mối quan hệ tương hỗ giữa các mục tiêu là tiền đề cho việc xác định các giải pháp quản lý. Ngoài ra, nếu giữa hai mục tiêu có quan hệ ngược chiều, để thực hiện tốt một mục tiêu nào đó, tất yếu phải từ bỏ đối với mục tiêu thứ hai.

1.3. Hệ thống mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế

Căn cứ vào nội dung của mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế, có thể chia chúng thành 10 mục tiêu lớn: 1) tăng trưởng kinh tế; 2) sử dụng tài nguyên hợp lý; 3) tạo công ăn việc làm; 4) ổn định vật giá, 5) phân phối của cải xã hội; 6) cải thiện cán cân thanh toán quốc tế; 7) chuyển dịch cơ cấu kinh tế; 8) bảo hộ sản xuất trong nước; 9) phát triển kinh tế vùng lãnh thổ, và 10) nâng cao phúc lợi, bảo đảm công bằng.

Để dễ phân tích, chúng ta phân nhóm các mục tiêu trên thành 4 nhóm mục tiêu là: mục tiêu tăng trưởng kinh tế, ổn định kinh tế, công bằng kinh tế và phúc lợi kinh tế tổng hợp.

2. Mục tiêu tăng trưởng kinh tế

2.1. Tầm quan trọng của mục tiêu tăng trưởng kinh tế

Trong 10 năm qua (1991 - 2000), GDP của Việt Nam tăng bình quân hàng năm là 7,5% so với mục tiêu chiến lược đề ra là 6,9% - 7,5% năm. Trong 10 năm qua, GDP tăng gấp 2,06 lần nhưng GDP bình quân đầu người chỉ tăng khoảng 1,8 lần so với năm 1990. Mặc dù tốc độ tăng trưởng GDP của nước ta trong 10 năm vừa qua là tương đối cao so với các nước trong khu vực. Nhưng phải chú ý rằng nước ta đi lên từ một xuất phát điểm rất thấp. Năm 1998, mức sống tính theo GDP bình quân đầu người (PPP) đứng thứ 131/174 nước, chỉ số phát triển nguồn nhân lực (HDI) đứng thứ 108/174 nước và chỉ số nghèo khổ (HPI) là 47/85 nước đang phát triển. Cho dù tốc độ tăng trưởng trong 20 năm tới chúng ta có vượt trên các nước trong khu vực 2% - 3% (đây là điều không đơn giản) thì khoảng cách phát triển cũng chỉ thu hẹp thêm 1,5 - 1,8 lần, thứ tự sắp xếp theo mức GDP bình quân đầu người so với các nước Đông Á và Đông Nam Á về cơ bản sẽ không có thay đổi.

Trước thực trạng như vậy, tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao có ý nghĩa đặc biệt quan trọng đối với nước ta. Không có tăng trưởng kinh tế với tốc độ cao, chúng ta sẽ không biết bắt đầu từ đâu để rút ngắn cự ly với các nước trong khu vực, càng không thể đuổi kịp các nước phát triển.

Tăng trưởng kinh tế trong hệ thống mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế cần có sự thống nhất giữa chất lượng và số lượng. Tỷ lệ phần trăm tăng trưởng chỉ là biểu hiện bên ngoài, ẩn dấu sau nó là chất lượng của tăng trưởng kinh tế. Ngoài ra, tăng trưởng kinh tế phải là tăng trưởng cân bằng.

Mục tiêu tăng trưởng kinh tế phải chú trọng đến sự tăng trưởng cân bằng của các ngành kinh tế. Tuy nhiên, điều đó cũng không phủ nhận một số ngành nào đó có sự ưu tiên tăng trưởng. Nhìn bề ngoài, mục tiêu tăng trưởng kinh tế và mục tiêu ổn định kinh tế là xung đột với nhau. Tuy nhiên trong thực tế, điểm liên kết của 2 mục tiêu quản lý này là ở chỗ cân bằng. Không có cân bằng, mục tiêu tăng trưởng kinh tế sẽ đi theo hướng phản diện, mục tiêu ổn định kinh tế cũng không biết từ đâu mà bàn.

2.2. Biểu hiện của mục tiêu tăng trưởng kinh tế

2.2.1. Tốc độ tăng trưởng của GDP của các ngành kinh tế chủ yếu; sự chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá

Để tăng gấp đôi GDP trong 10 năm đòi hỏi một nhịp độ tăng trưởng bình quân năm khoảng 7,2 - 7,5% trong cả giai đoạn 2001 - 2010. Trong đó, mức tăng bình quân năm của ngành nông nghiệp từ 3,3% - 3,6%, công nghiệp và xây dựng 9% - 10%, dịch vụ khoảng 6,5% - 6,6%. Cơ cấu kinh tế ngành vào năm 2010 dự kiến như sau: nông nghiệp chiếm 17,3% GDP, công nghiệp và xây dựng 39,6% GDP, dịch vụ 43,2% GDP.

2.2.2. Sự đóng góp của tiến bộ công nghệ vào tăng trưởng kinh tế

Xem xét các yếu tố sản xuất có thể thấy, yếu tố thúc đẩy tăng trưởng cao giai đoạn 1991 - 1997 là vốn đầu tư. Yếu tố lao động (không tay nghề) đóng góp chủ yếu ở khu vực nông nghiệp và dịch vụ. Hàm lượng khoa học - kỹ thuật trong tăng

trưởng chưa cao. Nếu có thể nâng cao hàm lượng này thì đây sẽ là một yếu tố tác động tích cực tới tăng trưởng cao và bền vững trong những thập niên tới. Trong giai đoạn 2001 - 2010, mức đóng góp của tiến bộ công nghệ cho tăng trưởng kinh tế của Việt Nam dự kiến khoảng từ 2% - 2,5%.

2.2.3. Mức tăng trưởng của tỷ lệ vốn đầu tư trong nước trên GDP

Năm 2000, tỷ lệ trên là 17%. Dự kiến cho năm 2005 là 18%, năm 2010 là 19,5% và năm 2020 là 24%.

2.2.4. Mức tăng trưởng của xuất khẩu và của vốn đầu tư nước ngoài

Thời kỳ 1991 - 2000 xuất khẩu tăng gấp 3 lần, song chưa thay đổi nhiều về cơ cấu sản phẩm. Tỷ lệ xuất khẩu hàng nguyên vật liệu thô, đến năm 2000 vẫn khoảng 55%. Giai đoạn 2001 - 2020, tiềm năng tăng trưởng xuất khẩu là rất lớn nếu như ta xâm nhập được thị trường Mỹ.

Giai đoạn 2001 - 2020 nếu tạo được môi trường đầu tư tốt, nước ta có thể thu hút nguồn vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài để phát triển kinh tế. Những tính toán ban đầu cho thấy, trong giai đoạn 2001 - 2010, vốn FDI nằm trong khoảng 10 - 12 tỷ USD, tương ứng trong giai đoạn 2006 - 2010 con số này là 14 - 16 tỷ USD.

Nguồn vốn ODA dự kiến thực hiện giai đoạn 2001 - 2005 đạt khoảng 11 tỷ USD, trong đó vốn ODA có thể cân đối cho đầu tư khoảng 9 tỷ USD. Giai đoạn 2006 - 2010, dự kiến cam kết khoảng 8 - 10 tỷ USD. Dự kiến ODA thực hiện giai đoạn 2006 - 2010 đạt khoảng 10,5 - 11,5 tỷ USD (bao gồm cả phần

ODA đã cam kết từ thời kỳ trước chuyển sang). Sẽ có khoảng 8,4 - 9,2 tỷ USD vốn ODA có thể cân đối cho đầu tư trong giai đoạn 2006 - 2010.

Tổng vốn đầu tư toàn xã hội ước đạt khoảng 55 - 60 tỷ USD cho giai đoạn 2006 - 2010, tương ứng với tỷ trọng vốn trong nước so với vốn nước ngoài khoảng 66/34.

2.2.5. Sự hoàn thiện của thể chế kinh tế và phương thức quản lý.

Thể chế kinh tế và phương thức quản lý có ảnh hưởng quan trọng tới tăng trưởng kinh tế của một đất nước. Những ưu, khuyết điểm của thể chế kinh tế có thể ảnh hưởng đến tăng trưởng kinh tế nhanh hay chậm.

Mục tiêu của Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm (2001 - 2010) đã ghi rõ: "thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa được hình thành về cơ bản". Hơn thế nữa, thể chế này phải được vận hành thông suốt, có hiệu quả, trong đó khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Trong việc hình thành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa thì việc quan trọng đầu tiên là tạo môi trường thuận lợi về luật pháp và kinh tế để cho mọi tổ chức kinh doanh theo các hình thức sở hữu khác nhau đều được khuyến khích phát triển lâu dài, hợp tác, cạnh tranh bình đẳng và đều là bộ phận cấu thành của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Chủ trương này một lần nữa khẳng định các thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật. Việc không phân biệt đối xử trước hết và chủ yếu là để có các chính sách phù hợp nhằm phát huy tối đa khả năng của từng thành phần cho công cuộc phát triển đất nước, hướng vào

mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ và văn minh. Tuy nhiên, vai trò của các thành phần kinh tế có khác nhau, nhưng kinh tế nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo. Trong kinh tế nhà nước, doanh nghiệp nhà nước vẫn giữ vai trò quan trọng trong các ngành then chốt của nền kinh tế. Việc nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước vừa phục vụ định hướng phát triển kinh tế nhà nước, vừa dẫn dắt các thành phần kinh tế khác cùng phát triển.

Vai trò quản lý nhà nước về kinh tế nhìn về lâu dài có thể giảm dần tác dụng hoặc sự can thiệp đối với thị trường, nhưng trong giai đoạn hình thành nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa hiện nay lại có ý nghĩa rất quan trọng, thậm chí trên một số mặt lại có ý nghĩa quyết định.

3. Mục tiêu ổn định kinh tế

3.1. Vai trò của mục tiêu ổn định kinh tế

Mục tiêu ổn định kinh tế bao gồm ổn định vật giá, ổn định công ăn việc làm và ổn định tăng trưởng kinh tế. Trong đó, tăng trưởng ổn định của kinh tế là cơ sở cho ổn định vật giá và ổn định công ăn việc làm.

So với mục tiêu tăng trưởng kinh tế, mục tiêu ổn định kinh tế rất khó quy kết thành mục tiêu số lượng cụ thể. Nói cách khác, ổn định ở đây nghĩa là ở mức độ thích hợp như tỷ lệ thất nghiệp, tỷ lệ lạm phát và tỷ lệ tăng trưởng kinh tế nằm trong biên độ thích hợp và phù hợp với nhau. Mục tiêu cuối cùng của ổn định kinh tế là bảo đảm ổn định đời sống các thành viên xã hội. Biểu hiện chủ yếu của sự không ổn định kinh tế là: kinh tế không khởi sắc hoặc yếu ớt, khủng

hoảng kinh tế, thất nghiệp hàng loạt, lạm phát cao, tăng trưởng kinh tế sụt giảm mạnh hoặc tăng trưởng kinh tế vẫn ở mức cao do đầu tư quá "nóng" (số lượng đầu tư quá ồ ạt trong khi hiệu quả đầu tư đã giảm).

Trong thực hiện quản lý nhà nước về kinh tế, các nước đều rất coi trọng mục tiêu ổn định kinh tế. Nguyên nhân là vì dưới thể chế kinh tế thị trường, cơ chế cạnh tranh và động cơ lợi nhuận là nguồn động lực của vận hành kinh tế. Hoạt động kinh tế do có cạnh tranh mà sôi động, có sức sống. Việc phân bổ tài nguyên được triển khai xoay quanh cơ chế cạnh tranh và động cơ lợi nhuận. Có thể cho rằng, cơ chế cạnh tranh và động cơ lợi nhuận đưa lại cho kinh tế thị trường sức sống lớn mạnh. Tuy nhiên tác dụng phụ của cơ chế cạnh tranh và động cơ lợi nhuận trong kinh tế thị trường cũng không thể xem thường. Trong giai đoạn tự do cạnh tranh, sự phát triển thành công của một doanh nghiệp nào đó, đằng sau nó là sự phá sản của một số doanh nghiệp khác, sau đó là người lao động bị mất việc làm. Do vậy, khó tránh khỏi sự lãng phí tài nguyên. Phản ánh trên bình diện kinh tế vĩ mô, đó là hiện tượng kinh tế không ổn định. Mặt khác, tự do cạnh tranh phát triển đến một giai đoạn nhất định tất nhiên dẫn đến lũng loạn. Xuất hiện của lũng loạn ức chế sự phát huy bình thường cơ năng của kinh tế thị trường, là tha hoá của cơ chế cạnh tranh trong kinh tế thị trường. Ở đây, đối với quản lý nhà nước về kinh tế phải đối mặt với hai điều khó lựa chọn, tức là vừa ủng hộ sự vận hành bình thường của cơ chế cạnh tranh và động cơ lợi nhuận, vừa né tránh tác dụng phụ do cạnh tranh và lũng loạn dẫn đến. Ở góc độ thứ hai, có thể rút ra rằng, thông qua sự can thiệp của Nhà nước và quản lý

nhà nước về kinh tế, bù đắp khuyết tật của kinh tế thị trường, tránh các “thất bại của kinh tế thị trường”, bảo đảm sự ổn định kinh tế.

3.2. Nội dung của mục tiêu ổn định kinh tế

Bản thân mục tiêu ổn định kinh tế cũng bao gồm nhiều mục tiêu cấu thành. Giữa các mục tiêu này cũng tồn tại những quan hệ độc lập, quan hệ tương hỗ bổ sung lẫn nhau, và quan hệ ngược chiều với nhau. Do đó khi lựa chọn mục tiêu ổn định kinh tế mấu chốt, cần phân đoán nhân tố nào là nguyên nhân chủ yếu tạo thành sự không ổn định kinh tế và mối quan hệ giữa các mục tiêu ổn định kinh tế.

Mục tiêu ổn định kinh tế chủ yếu bao gồm:

3.2.1. Duy trì sự ổn định cơ bản của mức vật giá, ngăn ngừa và kiềm chế lạm phát

Lạm phát trong năm 1999 ở mức thấp là 0,1% và năm 2000 là - 0,6% so với kế hoạch đặt ra là 6%. Đây là những mức lạm phát thấp nhất trong vòng 15 năm vừa qua. Nguyên nhân do sự giảm sút đáng kể của chỉ số giá hàng lương thực, trong khi giá các loại hàng hoá khác giữ mức giá thấp, chỉ tăng khoảng 3% vào năm 1999. Mặt khác, tình trạng cung vượt cầu một cách giả tạo, hàng tồn kho của nhiều doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp nhà nước như sắt thép, than, xi măng, đường, giấy v.v... vẫn còn ở mức độ lớn, là sức ép lớn về giảm phát cũng như về cơ cấu đối với nền kinh tế đang phát triển như Việt Nam.

Mức lạm phát dự kiến cho cả giai đoạn 2001 - 2010 là khoảng 6,5 - 7% bình quân năm.

3.2.2. Duy trì sự ổn định cơ bản của công ăn việc làm trong xã hội, hạn chế tỷ lệ thất nghiệp, tạo thêm công ăn việc làm cho người lao động và xây dựng môi trường làm việc tốt để thu hút lao động

Năm 1999, cả nước có khoảng 37,382 triệu người đủ 15 tuổi trở lên tham gia hoạt động kinh tế. Trong số đó, khoảng 67,8% làm việc trong khu vực nông - lâm - ngư nghiệp, 12,9% trong khu vực công nghiệp - xây dựng và 19,3% trong khu vực dịch vụ.

Ở khu vực nông thôn, tỷ lệ thời gian lao động được sử dụng của dân số từ 15 tuổi trở lên tham gia hoạt động kinh tế là 73,2% trong năm 1999, tăng 2,3% so với năm 1998. Trong số lao động phi nông nghiệp ở nông thôn chỉ có khoảng 67% có việc làm thường xuyên, số còn lại thiếu việc hoặc không có việc làm.

Ở thành thị, tỷ lệ thất nghiệp là 6,74% năm 1999. Trong số lao động thất nghiệp ở thành thị năm 1999, có tới 46% đã không có việc làm từ 1 năm trở lên, 16,6% thất nghiệp từ 6 tháng đến 1 năm, số còn lại thất nghiệp từ 1 - 6 tháng.

Nguyên nhân dẫn đến thất nghiệp ở nước ta một phần do kinh tế còn tăng trưởng chưa ổn định, mặt khác do người lao động còn thiếu về kiến thức, kỹ năng và tay nghề. Tỷ lệ lao động qua đào tạo (bao gồm đào tạo ngắn hạn, công nhân kỹ thuật, trung học chuyên nghiệp, đại học - cao đẳng trở lên) so với tổng số lao động đang làm việc trong nền kinh tế quốc dân là 12,7% năm 1995 đã tăng lên 19,5% năm 2000 vẫn là quá thấp. Tỷ lệ này của các nước trong khu vực là khoảng 50%.

Kế hoạch 5 năm (2001 - 2005) đã đưa ra mục tiêu về tạo thêm việc làm cho khoảng 7,5 triệu người lao động, bình quân 1,5 triệu việc làm/năm và nâng tỷ lệ lao động qua đào tạo lên 30% vào năm 2005.

3.2.3. Duy trì sự ổn định cơ bản của tăng trưởng kinh tế, làm cho kinh tế tăng trưởng ổn định hài hoà

Khi tăng trưởng kinh tế xuất hiện trạng thái đình trệ thì áp dụng phương pháp kích thích. Khi tăng trưởng kinh tế không khống chế được thì áp dụng biện pháp kiềm chế.

Về mặt định tính cũng như định lượng, có thể thấy năm 1995 là đỉnh cao của quỹ đạo phát triển kinh tế Việt Nam (9,5%) trong vòng 10 năm trở lại đây. Từ năm 1996, mức tăng trưởng có xu hướng giảm dần và cộng thêm tác động của khủng hoảng kinh tế khu vực năm 1997 càng làm đậm nét xu thế này trong năm 1997, 1998 và 1999. Năm 2000, mức tăng trưởng kinh tế của Việt Nam bắt đầu được hồi phục (từ 4,8% năm 1999 lên 6,7% năm 2000). Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ IX đã khẳng định rằng, chúng ta cần phát triển nhanh, có hiệu quả và bền vững. Trong giai đoạn 2001 - 2010, cần có nhịp độ tăng trưởng bình quân năm khoảng 7,2% - 7,5%. Các yếu tố tiền đề để có nhịp tăng trưởng này là tương đối hiện thực, đặc biệt trong giai đoạn đầu 2001 - 2005.

3.2.4. Đảm bảo sự cân bằng cơ bản của thu - chi ngân sách nhà nước và cán cân thanh toán quốc tế, tránh thâm hụt thương mại và nợ nước ngoài lớn, cần khống chế chúng ở mức độ hợp lý

Tỷ lệ thu ngân sách nhà nước trên GDP vẫn tiếp tục có xu hướng giảm kể từ năm 1995 sau khi đạt mức kỷ lục cao nhất

23,3%GDP. Tổng chi ngân sách nhà nước trên GDP tương ứng cũng giảm từ 27,4% năm 1995 xuống 22,1% năm 1998 và tăng lên 23,6% năm 1999. Năm 1999 là năm có mức thâm hụt ngân sách cao nhất kể từ năm 1995 đạt 4,9%GDP. Tuy nhiên, tỷ lệ thâm hụt trên vẫn nằm trong mức khống chế đưa ra là 5%.

Vào cuối năm 1998, nợ nước ngoài ở mức 10,8 tỷ USD, chiếm tỷ lệ 42% GDP, trong đó 2/3 là nợ nhà nước hoặc nợ do Nhà nước bảo lãnh. Khoảng một nửa số nợ là vay ưu đãi, còn lại là vay thương mại, trong đó chủ yếu nằm trong khoản đầu tư trực tiếp nước ngoài. Cán cân thương mại được cải thiện đáng kể trong năm 1999 (mức thâm hụt chỉ gần 113 triệu USD so với 985 triệu USD năm 1998). Tài khoản vãng lai năm 1999 lần đầu tiên có mức thặng dư kể từ năm 1990, đạt 146 triệu USD so với mức thâm hụt 1.000 triệu USD năm 1998. Cán cân thanh toán của năm 1999 được cải thiện, đạt thặng dư ở mức 406 triệu USD mặc dù vốn FDI thực hiện giảm mạnh và nguồn tài trợ chính thức (ODA) được giải ngân đạt thấp.

3.2.5. Bảo đảm cân bằng cơ cấu của tổng cung xã hội và tổng cầu xã hội

Đây vừa là mục tiêu cuối cùng của ổn định kinh tế, cũng là điều kiện cơ bản thực hiện ổn định kinh tế.

4. Mục tiêu công bằng kinh tế

4.1. Khuyết tật của kinh tế thị trường và công bằng kinh tế

Mục tiêu công bằng kinh tế có liên quan đến khuyết tật của kinh tế thị trường. Cơ chế vận hành của kinh tế thị

trường tự nó chưa thể đảm bảo công bằng trong việc phân phối của cải vật chất xã hội. Thực tế ở nhiều nước có nền kinh tế thị trường phát triển, của cải tập trung vào tay một số ít người và sự cách biệt giàu nghèo ngày càng lớn là những hiện tượng thường thấy.

Dưới điều kiện kinh tế thị trường xã hội chủ nghĩa, vấn đề công bằng kinh tế cũng chưa giải quyết được triệt để. Một mặt, từ trên thể chế mà nói, vấn đề nguyên tắc phân phối theo lao động của chủ nghĩa xã hội cần kết hợp như thế nào với thể chế kinh tế thị trường còn xa vời chưa được giải quyết. Mặt khác, do nhiều nguyên nhân, việc phân phối của cải xã hội đã xuất hiện nhiều hiện tượng tiêu cực, đôi khi đã vượt ra ngoài lĩnh vực kinh tế, trở thành vấn đề xã hội khiến nhiều người quan tâm.

Như vậy, quản lý nhà nước về kinh tế phải đối mặt với vấn đề công bằng kinh tế và mục tiêu công bằng kinh tế phải được đưa vào hệ thống mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế.

4.2. Nội dung của mục tiêu công bằng kinh tế

Nhiều người vẫn hiểu công bằng kinh tế là công bằng về phân phối của cải xã hội. Nhưng thực chất, công bằng kinh tế trong hệ thống mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế còn bao gồm công bằng về cạnh tranh và công bằng về các cơ hội thị trường.

4.2.1. Công bằng về phân phối thu nhập xã hội

Xét về thực chất thì công bằng về phân phối thu nhập xã hội tức là thu nhập thực tế của các thành viên xã hội phải phù hợp với các yếu tố đầu vào của họ như sức lao động, vốn, công nghệ, đất đai. Tuy nhiên, để đảm bảo mức sống tối thiểu

cho mọi thành viên trong xã hội, bên cạnh hình thức phân phối theo lao động và theo quyền sở hữu đối với các yếu tố đầu vào của quá trình sản xuất nói trên, nhiều quốc gia đã sử dụng hình thức phân phối qua phúc lợi xã hội. Ở nước ta, cả 3 hình thức phân phối nói trên đều được áp dụng, trong đó đặc biệt coi trọng hình thức phân phối theo lao động.

Trong 10 năm vừa qua (1991 - 2000), mặc dù thu nhập bình quân đầu người ở nước ta đã được nâng cao đáng kể, song chênh lệch thu nhập giữa các tầng lớp dân cư và các vùng diễn biến theo hướng mở rộng thêm. Khoảng cách thu nhập giữa 20% hộ có thu nhập cao nhất và 20% hộ có thu nhập thấp nhất đã tăng từ 4,43 lần năm 1993 lên 7,21 lần năm 1998. Con số này tuy vẫn thấp hơn các nước trong khu vực, nhưng nó cho thấy rằng chúng ta cần đẩy mạnh các chính sách xã hội hơn nữa trong điều kiện tiếp tục phát triển kinh tế thị trường.

4.2.2. Công bằng về cạnh tranh

Đối với nền kinh tế của chúng ta hiện nay, vấn đề cạnh tranh công bằng liên quan đến môi trường cạnh tranh giữa các doanh nghiệp thuộc 6 thành phần kinh tế mà Đại hội IX đã khẳng định (kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ; kinh tế tư bản tư nhân; kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài). Môi trường cạnh tranh công bằng chỉ bao gồm một sân chơi chung cho tất cả các loại doanh nghiệp của tất cả các thành phần kinh tế. Hiện nay, giữa các doanh nghiệp nhà nước và các doanh

ng nghiệp tư nhân còn nhiều khía cạnh không công bằng. Hơn nữa, giữa các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và các doanh nghiệp trong nước cũng còn nhiều điều chưa thoả đáng về cơ chế khuyến khích cạnh tranh do có 2 bộ luật khác nhau điều chỉnh.

Để giải quyết những vướng mắc nói trên, trong thời gian tới, sự ra đời của Luật Khuyến khích cạnh tranh và chống độc quyền hay sự sáp nhập giữa Luật Doanh nghiệp nhà nước và Luật Doanh nghiệp, v.v... phải đáp ứng những mục tiêu công bằng đã đặt ra.

4.2.3. Công bằng về cơ hội thị trường

Công bằng về cơ hội thị trường tức là các thành viên trong xã hội đều có cơ hội tham gia thị trường một cách công bằng, như là có quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp một cách công bằng, có cơ hội đầu tư công bằng hay có quyền tự do lựa chọn phương thức tiêu dùng.

5. Mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp

5.1. Vì sao cần để ra mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp

Chúng ta đã biết rằng, các mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế tạo thành một hệ thống phức tạp. Giữa các mục tiêu có mối quan hệ khá phức tạp và mỗi loại mục tiêu lại do các mục tiêu nhỏ hơn cấu thành. Chính những mối quan hệ tương hỗ giữa các mục tiêu đó làm nảy sinh nhu cầu cần phải có một mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế có tính tổng

quát. Thông qua mục tiêu chung này để dẫn dắt phương hướng tổng quát của quản lý nhà nước về kinh tế, hài hoà quan hệ tương hỗ (có thể là quan hệ độc lập, bổ sung lẫn nhau hay ngược chiều nhau) giữa các mục tiêu và thống nhất phương hướng tác động của các giải pháp quản lý nhà nước về kinh tế, từ đó nâng cao hiệu quả quản lý.

Từ cơ sở trên, mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp không phải là một mục tiêu cụ thể, mà là một mục tiêu có tính phương hướng và tính chỉ đạo.

Mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp khác với mục tiêu phúc lợi nói chung. Mục tiêu phúc lợi đơn thuần chỉ liên quan đến bảo đảm xã hội. Mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp có 3 đặc điểm sau:

- Tính thống nhất và khái quát: mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp cố gắng bao hàm mọi yếu tố liên quan với phúc lợi. Phúc lợi biến đổi cùng với sự phát triển xã hội, là một khái niệm động thái. Mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp bao gồm cả phúc lợi kinh tế và phúc lợi phi kinh tế.

- Tính tối ưu: mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp có tính động thái và biến đổi theo hướng "tối ưu tổng thể". Hơn nữa, mục tiêu ở các thời kỳ khác nhau không thể xung đột lẫn nhau, triệt tiêu và trùng lặp nhau.

- Tính chỉnh thể: vấn đề phúc lợi kinh tế ngấm vào không phải một ngành nào, một giai tầng nào, nó là phúc lợi của toàn thể thành viên xã hội. Điều này chứng tỏ giữa các cá

nhân và xã hội, giữa cá nhân và tổ chức, giữa các địa phương và Chính phủ duy trì mối quan hệ hài hoà tốt đẹp. Phúc lợi kinh tế tổng hợp đối với toàn thể thành viên xã hội phải công bằng.

5.2. Nội dung của mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp

Mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp do nhiều mục tiêu của hệ thống mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế cấu thành. Nói chung, nó bao gồm các thành phần sau đây:

- Phát triển kinh tế: tăng trưởng của GDP và GDP bình quân đầu người, sử dụng hiệu quả các nguồn tài nguyên, hiệu ích kinh tế và năng suất lao động không ngừng được nâng cao.
- Ổn định kinh tế: ổn định vật giá, ổn định công ăn việc làm, ổn định tăng trưởng kinh tế.
- Công bằng kinh tế: công bằng về phân phối thu nhập, công bằng về cạnh tranh và công bằng về cơ hội thị trường.
- Bảo đảm chất lượng của môi trường sống: bảo vệ môi trường tự nhiên và môi trường xã hội, thoả mãn nhu cầu của cộng đồng xã hội, phát triển sự nghiệp văn hoá giáo dục v.v...
- Hài hoà trong quan hệ quốc tế: mở rộng giao lưu quốc tế về kinh tế và chính trị.
- Hoàn thiện chế độ nhà nước: bảo đảm sự vận hành thông suốt của bộ máy nhà nước, hoàn thiện chế độ kinh tế và chế độ xã hội, bảo vệ chủ quyền quốc gia và tôn trọng quyền lợi dân chủ của nhân dân.

Ba yếu tố đầu tiên thuộc phạm vi mục tiêu phúc lợi kinh tế và ba yếu tố sau thuộc mục tiêu phúc lợi phi kinh tế. Do tính đa dạng của các loại mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp, cần lưu ý về các mối quan hệ giữa các mục tiêu có thể định lượng và các mục tiêu không thể định lượng.

II. CÁC CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Tổng quan chức năng quản lý nhà nước về kinh tế

1.1. Khái niệm

Nhà nước thực hiện vai trò kinh tế của mình không chỉ bằng việc xây dựng và quản lý khu vực kinh tế nhà nước mà quan trọng hơn là quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân bao gồm cả kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Để quản lý được nền kinh tế quốc dân, Nhà nước phải thực hiện rất nhiều loại công việc khác nhau. Những công việc này hình thành nên khái niệm chức năng quản lý nhà nước về kinh tế.

Chức năng quản lý nhà nước về kinh tế là hình thức biểu hiện phương hướng và giai đoạn tác động có chủ đích của Nhà nước tới nền kinh tế quốc dân. Là tập hợp những nhiệm vụ khác nhau mà Nhà nước phải tiến hành trong quá trình quản lý nền kinh tế quốc dân.

Quản lý nhà nước về kinh tế là quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân với tính cách là một hệ thống lớn phức tạp. Đó là tổng thể các ngành kinh tế, các vùng, các địa phương cùng

các cơ sở kinh tế của chúng. Nhà nước quản lý nền kinh tế quốc dân trên quy mô toàn xã hội với việc thực hiện hàng loạt chức năng, có sự phân biệt với việc thực hiện hàng loạt chức năng, có sự phân biệt với chức năng quản lý sản xuất - kinh doanh của các cơ sở kinh tế.

Mục đích của việc thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế là xác định hệ thống mục tiêu quản lý nền kinh tế quốc dân cũng như phương thức thực hiện các mục tiêu đã định cho từng thời kỳ nhất định của phát triển đất nước.

1.2. Ý nghĩa

Quản lý nhà nước về kinh tế trong thời đại ngày nay trở thành nhân tố cơ bản quyết định sự phát triển kinh tế của mỗi nước, kể cả các nước tư bản chủ nghĩa hay xã hội chủ nghĩa, nước phát triển hay đang phát triển. Phân tích chức năng quản lý nhà nước về kinh tế không chỉ góp phần quan trọng trong việc xây dựng cơ chế quản lý kinh tế đúng đắn mà còn góp phần quan trọng trong việc xây dựng và hoàn thiện bộ máy quản lý nền kinh tế quốc dân có hiệu lực và hiệu quả.

1.3. Phân loại chức năng quản lý nhà nước về kinh tế

Có 3 cách tiếp cận chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, cách tiếp cận theo quá trình quản lý, cách tiếp cận theo tính chất tác động và cách tiếp cận theo yếu tố và lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế quốc dân.

Cách tiếp cận theo quá trình quản lý người ta chia các hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế thành các nhóm chức năng: kế hoạch, tổ chức, điều hành và kiểm soát nền kinh tế.

Theo cách tiếp cận theo tính chất tác động có thể chia các hoạt động quản lý nhà nước về kinh tế thành các nhóm chức năng: tạo lập môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất - kinh doanh, bảo đảm cơ sở hạ tầng cho phát triển, hỗ trợ phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của kinh tế nhà nước.

Theo cách tiếp cận căn cứ vào các yếu tố và lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế quốc dân có thể chia chức năng quản lý nhà nước về kinh tế thành: quản lý nhà nước về tài chính - tiền tệ, quản lý nhà nước về kinh tế đối ngoại, quản lý nhà nước về tài nguyên môi trường, quản lý nhà nước về khoa học công nghệ,...

Trong chương này chúng ta sẽ đi sâu phân tích các chức năng theo quá trình quản lý và các chức năng theo tính chất tác động quản lý của Nhà nước tới nền kinh tế quốc dân.

2. Các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế theo tính chất tác động

Chức năng quản lý nhà nước về kinh tế theo tính chất tác động biểu hiện vai trò của Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân.

Trong điều kiện nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa như ở Việt Nam, luận chứng rõ những nhiệm vụ mà Nhà nước phải thực hiện có ý nghĩa rất lớn. Chức năng kinh tế của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường là

những hoạt động mà Nhà nước cần thực hiện để cùng với thị trường đảm bảo thực hiện những mục tiêu kinh tế - xã hội trong quá trình phát triển. Về nguyên tắc, Nhà nước không can thiệp vào những lĩnh vực mà thị trường hoạt động tốt, chỉ can thiệp vào những nơi thị trường không hoạt động. Sự can thiệp không đúng lúc, đúng chỗ và đúng mức độ của Nhà nước có thể dẫn đến những thiệt hại cho nền kinh tế, làm giảm tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế. John Maynard Keynes trong tác phẩm "Sự kết thúc của thị trường tự do" đã viết: điều quan trọng đối với Nhà nước không phải là làm những việc mà người dân đã làm, làm tốt hơn hay tồi hơn họ một chút, mà là làm những việc mà hiện nay chưa ai làm. Việt Nam cũng như các nước xã hội chủ nghĩa trước đây trong cơ chế quản lý tập trung, bao cấp, Nhà nước đã làm tất cả, không còn chỗ đứng cho thị trường. Nền kinh tế không vì vậy mà tốt hơn, thực tế đã khẳng định là kém hơn. Những sự can thiệp tất yếu hay những chức năng kinh tế của Nhà nước đã được khẳng định cả về lý luận và thực tiễn lịch sử bao gồm: duy trì luật pháp và trật tự xã hội, bảo đảm cơ sở hạ tầng cho phát triển, ổn định kinh tế vĩ mô và ổn định chính trị, bảo vệ môi trường sinh thái, quản lý có hiệu quả khu vực kinh tế nhà nước, giải quyết một số khiếm khuyết của thị trường như độc quyền, ảnh hưởng ngoại ứng và phân phối không công bằng. Trong tất cả các chức năng này, thị trường thất bại và Nhà nước phải thực hiện. Song, lý do để Nhà nước can thiệp vì thị trường thất bại thì chưa đủ, cần phải đảm bảo rằng Nhà nước có thể thực hiện tốt hơn.

Dưới đây sẽ phân tích sâu hơn về các chức năng kinh tế của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường.

2.1. Thiết lập khuôn khổ pháp luật về kinh tế

2.1.1. Khái niệm

Để quản lý nền kinh tế quốc dân, Nhà nước phải xây dựng, hoàn thiện và thực hiện một hệ thống pháp luật nói chung, một hệ thống pháp luật về kinh tế nói riêng.

Pháp luật về kinh tế theo nghĩa rộng là tổng thể các quy phạm pháp luật do Nhà nước ban hành hoặc thừa nhận, thể hiện ý chí của giai cấp công nhân và nhân dân lao động nhằm điều chỉnh các quan hệ xã hội, phát sinh trong quá trình tổ chức quản lý và sản xuất - kinh doanh giữa các chủ thể kinh tế với nhau và với các cơ quan quản lý nhà nước.

Tất cả các Nhà nước đều có chức năng cung cấp một loạt các hàng hoá và dịch vụ được gọi là hàng hoá công cộng. Những hàng hoá này chỉ có Nhà nước có thể cung cấp một cách có hiệu quả. Trong số những hàng hoá và dịch vụ đó, hệ thống pháp luật và thể chế có vị trí quan trọng nhất.

2.1.2. Vai trò của pháp luật trong nền kinh tế thị trường.

Xác định khuôn khổ pháp luật đúng đắn cho các hoạt động kinh tế trong nền kinh tế thị trường được xem như điều kiện tiên quyết hơn, đảm bảo thị trường hoạt động có hiệu quả. Môi trường pháp lý ảnh hưởng trực tiếp đến quyết định của các chủ thể trên thị trường. Vấn đề cơ bản của kinh tế là sở hữu và lợi ích kinh tế. Chế độ sở hữu và lợi ích kinh tế là mối quan tâm hàng đầu của các chủ thể trên thị trường. Những nền kinh tế thị trường có luật chơi kinh tế xoay quanh như một hệ thống pháp luật trong đó sở hữu tư nhân và quyền tự do sử dụng tài sản được đảm bảo, không cho phép xâm phạm

tuỳ tiện quyền sở hữu làm ảnh hưởng đến lợi ích trước mắt và lâu dài của các chủ thể hoạt động trên thị trường. Vai trò của pháp luật kinh tế được thể hiện trên các khía cạnh sau:

- Pháp luật kinh tế xác định vị trí pháp lý cho các tổ chức và đơn vị kinh tế. Ở nước ta, pháp luật nói chung, pháp luật kinh tế nói riêng thể hiện đường lối, chính sách phát triển kinh tế của Đảng và Nhà nước trong từng giai đoạn theo đường lối phát triển kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa. Đường lối đó phải được cụ thể hoá trong hệ thống pháp luật kinh tế, phản ánh thể chế kinh tế mới. Tập hợp các quyền kinh tế của chủ thể thị trường phải được đảm bảo bằng hệ thống pháp luật nhà nước. Thể chế kinh tế là cần thiết, song những thể chế đó cần được pháp luật hoá để tạo ra sự thống nhất trên cơ sở bắt buộc mang tính quyền lực nhà nước. Quan tâm đến lợi ích của bản thân mình và của các chủ thể kinh tế là tất yếu khách quan. Lợi ích đó phản ánh trước hết ở sự đảm bảo về địa vị pháp lý của họ trên thị trường. Sự ra đời, tồn tại của các chủ thể này có được Nhà nước cho phép và bảo vệ hay không có ảnh hưởng không chỉ đến việc khai thác các nguồn lực trong và ngoài nước mà còn ảnh hưởng đến kỷ cương hoạt động của nền kinh tế thị trường. Bằng việc ban hành và thực thi một hệ thống pháp luật về các loại hình doanh nghiệp như Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Hợp tác xã, địa vị pháp lý của các chủ thể kinh tế thuộc nhiều thành phần kinh tế khác nhau được xác định.

- Bằng pháp luật kinh tế, Nhà nước điều chỉnh hành vi kinh tế trên thị trường, xác định hành vi nào là hành vi hợp pháp, hành vi nào là hành vi phi pháp. Luật pháp về kinh tế

tạo ra luật chơi cho các chủ thể trên thị trường. Phải chăng, các chủ thể trên thị trường tùy thích làm gì cũng được! Thị trường làm được nhiều điều tốt đẹp cho phát triển kinh tế, song cũng làm nảy sinh nhiều tiêu cực kìm hãm sự phát triển. Thông qua pháp luật về kinh tế, Nhà nước khẳng định chức năng của mình đối với phát triển kinh tế trên cơ sở phát huy tính tích cực của thị trường và hạn chế những tiêu cực cho nền kinh tế. Hàng giả, hàng lậu, độc quyền, cạnh tranh không lành mạnh, huỷ hoại môi trường, tham nhũng v.v... là những hiện tượng nếu không bị xoá bỏ sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến nền kinh tế. Môi trường kinh tế luôn có ảnh hưởng đến kết quả hoạt động của các chủ thể kinh tế. Nếu môi trường thuận lợi sẽ ảnh hưởng tích cực và ngược lại. Thành tố đầu tiên và quyết định môi trường kinh doanh là pháp luật mà trước hết là pháp luật về kinh tế. Thông qua pháp luật về kinh tế, Nhà nước quy định những chuẩn mực hoạt động cho các chủ thể trên thị trường. Những chuẩn mực này không những phản ánh lợi ích của người kinh doanh, người tiêu dùng mà còn cả lợi ích xã hội: nền kinh tế. Chính sự thống nhất lợi ích này tạo ra sức sống cho nền kinh tế thị trường. Pháp luật về kinh tế không thể cho phép các chủ thể kinh tế trên thị trường vì chạy theo lợi ích cá nhân mà vi phạm lợi ích xã hội, vi phạm lợi ích của chủ thể khác.

- Luật pháp về kinh tế là công cụ của Nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân. Đặc trưng của luật pháp là tính cưỡng bức và là sản phẩm đặc thù của Nhà nước. Buông lỏng luật pháp là trên thực tế Nhà nước mất đi một công cụ sắc bén nhất trong quản lý xã hội cũng như quản lý kinh tế. Xây dựng và

hoàn thiện hệ thống pháp luật cũng chính là quá trình hoàn thiện quản lý nhà nước về kinh tế.

Trong quá trình chuyển sang nền kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa như đường lối của Đảng đã chỉ ra, thì nhiệm vụ xây dựng, hoàn thiện và thực thi pháp luật của Nhà nước có ý nghĩa quyết định đến thành công của sự nghiệp đổi mới kinh tế đất nước.

Nhà nước thực hiện quản lý nền kinh tế quốc dân thông qua luật pháp mà trước hết là luật pháp về kinh tế. Điều đó không có nghĩa là bất kỳ một hệ thống pháp luật nào cũng đều đem lại kết quả mong muốn. Muốn vậy, hệ thống pháp luật phải đáp ứng 3 yêu cầu cơ bản: yêu cầu về tính khách quan, tính quy luật; yêu cầu về tính cưỡng chế và yêu cầu về tính hệ thống.

Chức năng luật pháp của Nhà nước được thực hiện bởi cả 3 cơ quan: cơ quan lập pháp, cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp và bao gồm cả quá trình xây dựng, quyết định, ban hành và tổ chức thực hiện. Bảo đảm thực thi luật pháp là nhiệm vụ rất quan trọng trong chức năng luật pháp, nó không chỉ đòi hỏi hệ thống luật pháp được ban hành là đúng đắn, phản ánh tính tất yếu khách quan của thực tiễn kinh tế, mà còn đòi hỏi các cơ quan nhà nước thực hiện tổng hợp các biện pháp giáo dục và cưỡng chế.

2.2. Tạo lập môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất - kinh doanh

Môi trường kinh doanh là tổng thể các yếu tố tác động trực tiếp hay gián tiếp đến các quyết định hoặc hoạt động của các

chủ thể kinh tế trên thị trường. Nhóm các yếu tố bên ngoài có tác động gián tiếp đến các đơn vị kinh doanh được gọi là nhóm các yếu tố môi trường vĩ mô. Thuộc nhóm này bao gồm: môi trường văn hoá - xã hội, môi trường kinh tế, môi trường pháp lý, môi trường vật chất và môi trường công nghệ. Nhóm các yếu tố bên ngoài có tác động trực tiếp đến các đơn vị kinh tế là các yếu tố môi trường vi mô. Các yếu tố này gồm: khách hàng, nhà cung cấp, các đối thủ cạnh tranh, các nhóm quyền lợi trong các cơ sở kinh tế.

Trong số các yếu tố thuộc môi trường kinh tế, Nhà nước có vai trò đặc biệt với các yếu tố thuộc môi trường vĩ mô. Vai trò đó được thể hiện qua các nội dung: duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, giữ vững ổn định chính trị; bảo đảm ổn định xã hội.

2.2.1. Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô

Duy trì ổn định kinh tế vĩ mô là làm giảm những biến động ngắn hạn trong nền kinh tế và khuyến khích tăng trưởng bền vững lâu dài.

Trong việc duy trì ổn định kinh tế vĩ mô, yếu tố hàng đầu là ổn định tiền tệ và biểu hiện là ổn định tỷ giá hối đoái, ổn định giá cả, lãi suất. Thông qua đó tác động tích cực tăng trưởng và phát triển kinh tế.

Ổn định kinh tế vĩ mô có ý nghĩa rất lớn đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế. Nó củng cố lòng tin của các chủ thể kinh tế vào tương lai của nền kinh tế, nó tránh cho nền kinh tế khỏi những cuộc khủng hoảng kinh tế dẫn đến sự tàn phá nền kinh tế. Nó là điều kiện tiên quyết cho việc tính toán kinh doanh của các chủ thể kinh tế. Để ổn định kinh tế vĩ mô, Nhà nước cần thực hiện hàng loạt các biện pháp:

- Gia tăng tiết kiệm dùng để đầu tư cho phát triển.
- Duy trì sự cân đối giữa thu và chi ngân sách nhà nước nhằm giữ lạm phát ở mức có thể kiểm soát được.
- Duy trì sự cân đối trong các cân cân thương mại bằng việc duy trì tỷ giá hối đoái hợp lý.
- Duy trì sự cân đối giữa tích lũy và đầu tư nhằm tránh sự lệ thuộc vào nước ngoài.
- Đẩy lùi các hiện tượng tiêu cực như nạn quan liêu, tham nhũng, buôn lậu và gian lận thương mại.

2.2.2. Giữ vững ổn định chính trị

Chức năng ổn định chính trị của Nhà nước xuất phát từ sự tác động của chính trị đối với kinh doanh. Ổn định chính trị tạo ra môi trường thuận lợi đối với các hoạt động kinh doanh. Một Nhà nước mạnh, thực thi hữu hiệu các chính sách phát triển kinh tế - xã hội đáp ứng được các yêu cầu chính đáng của nhân dân sẽ đem lại lòng tin và hấp dẫn các nhà đầu tư trong và ngoài nước. Trong một xã hội ổn định chính trị, các nhà kinh doanh được đảm bảo an toàn về đầu tư, quyền sở hữu và các loại tài sản khác. Do đó các nhà kinh doanh sẵn sàng đầu tư những khoản tiền lớn vào các dự án dài hạn.

Mức độ yên tâm của các nhà kinh doanh được củng cố thông qua sự đánh giá về rủi ro chính trị. Rủi ro chính trị là mức độ mà các biến cố và hoạt động chính trị có khả năng gây ra những tác động tiêu cực đối với lợi nhuận dài hạn tiềm tàng của các dự án đầu tư.

Các nhà kinh doanh thường đánh giá mức độ rủi ro chính trị dựa trên 4 nhóm yếu tố chủ yếu: mất ổn định trong nước; xung đột với nước ngoài; xu thế chính trị và khuynh hướng kinh tế.

Sự bất ổn trong nước là tình trạng khủng hoảng chính trị, luôn diễn ra các vụ lật đổ, đảo chính và các xung đột vũ trang trong nước. Khi một trong những tình huống này xảy ra sẽ làm cho mức độ an toàn về tính mạng, tài sản và các giao dịch kinh doanh của các doanh nhân, các doanh nghiệp rất thấp.

Xung đột nước ngoài là mức độ thù địch mà một quốc gia thể hiện với quốc gia khác. Từ những xung đột này có thể dẫn đến sự bùng nổ chiến tranh nếu không được hoà giải thành công. Khi xảy ra xung đột, các quốc gia thường áp dụng các chính sách cấm vận, trừng phạt kinh tế, chính trị mà các doanh nghiệp thường là nạn nhân đầu tiên.

Xu thế chính trị là định hướng chính trị của Chính phủ sẽ áp dụng trong chính sách điều hành đất nước. Một Chính phủ có thể áp dụng một chính sách quá tả, quá hữu hoặc ôn hoà. Những chính sách này sẽ ảnh hưởng đến rất nhiều khía cạnh trong nền kinh tế và các doanh nghiệp. Chẳng hạn, khi một Chính phủ áp dụng chính sách đẩy mạnh phát triển kinh tế và chú trọng đến các chính sách xã hội sẽ rất thuận lợi cho các doanh nghiệp trong việc tìm kiếm các cơ hội kinh doanh.

Định hướng của nền kinh tế phản ánh những chính sách kiểm soát về tài chính và thị trường đối với các hoạt động kinh tế, đầu tư và các dịch vụ hỗ trợ, cũng như chính sách kiểm soát môi trường, tài nguyên.

Các chính sách điều hành và kiểm tra nền kinh tế của Chính phủ bao gồm chính sách xuất nhập khẩu, chính sách giá cả, chính sách tiền lương. Các chính sách quản lý nền kinh tế gồm chính sách kiểm soát lạm phát, mức nợ nước ngoài, tỷ lệ thâm hụt ngân sách và các dịch vụ hỗ trợ kinh doanh như phát triển giao thông vận tải, thông tin, y tế, dịch vụ ngân hàng, điện, nước v.v... Những chính sách này làm cho mức độ rủi ro tăng hoặc giảm tùy theo mức độ nhất quán và cởi mở của chúng. Những chính sách này được thể chế hoá thành các đạo luật và chúng có hiệu lực pháp lý đối với các hoạt động kinh doanh.

2.2.3. Bảo đảm ổn định xã hội

Mỗi tổ chức kinh doanh đều hoạt động trong một môi trường văn hoá - xã hội nhất định, giữa doanh nghiệp và môi trường có những mối liên hệ chặt chẽ, tác động qua lại lẫn nhau. Xã hội cung cấp các nguồn lực mà doanh nghiệp cần và tiêu thụ những hàng hoá dịch vụ do doanh nghiệp sản xuất ra. Các giá trị chung của xã hội, các tập tục truyền thống, lối sống của nhân dân, các hệ tư tưởng tôn giáo và cơ cấu dân số, thu nhập cá nhân có tác động nhiều mặt đến các hoạt động của các tổ chức kinh doanh. Tạo ra môi trường văn hoá - xã hội ổn định, thuận lợi cho các hoạt động của chủ thể kinh tế trên thị trường là Nhà nước đã thực hiện vai trò kinh tế của mình đối với quá trình tăng trưởng và phát triển kinh tế đất nước.

Thực chất của việc tạo ra môi trường văn hoá - xã hội thuận lợi cho hoạt động của chủ thể kinh tế là Nhà nước giải quyết những vấn đề xã hội theo hướng tích cực cho phép các tổ chức kinh tế hoạt động có hiệu quả hơn. Thuộc nhóm

những vấn đề xã hội mà Nhà nước phải quan tâm để tạo điều kiện thuận lợi cho phát triển bao gồm: vấn đề dân số, vấn đề việc làm và xoá đói giảm nghèo, vấn đề công bằng xã hội, vấn đề xoá bỏ những tệ nạn xã hội, vấn đề thái độ lao động, vấn đề đạo đức kinh doanh, vấn đề y tế, giáo dục và bảo vệ môi trường sinh thái.

- Vấn đề dân số

Phát triển kinh tế và dân số tác động qua lại với nhau.

Tăng dân số có ảnh hưởng tích cực hay tiêu cực đối với phát triển kinh tế mỗi nước? Câu trả lời tương đối thống nhất là: tăng nhanh dân số sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến phát triển kinh tế. Bởi vậy, để đảm bảo tốc độ tăng trưởng và phát triển kinh tế cần phải hạn chế tốc độ tăng dân số ở mức độ hợp lý. Hạ thấp tỷ lệ sinh đẻ và giảm tốc độ tăng dân số là nhiệm vụ của tất cả các nước đang phát triển. Để thực hiện nhiệm vụ này, Nhà nước cần quan tâm đến cả giải pháp về kế hoạch hoá gia đình và chương trình phát triển kinh tế - xã hội. Chương trình thúc đẩy sự phát triển kinh tế và xã hội bằng cách cải thiện y tế, dinh dưỡng, giáo dục và sự phát triển của đô thị, giảm tỷ lệ sinh. Ngoài ra, cần cải thiện phân phối thu nhập, bao gồm nhiều cơ hội để có việc làm và giáo dục cho phụ nữ, tầng lớp ít được hưởng các đặc quyền đặc lợi và các nhóm có thu nhập thấp hơn cũng góp phần giảm tỷ lệ sinh. Các phương pháp kiểm soát sinh đẻ do các cơ quan kế hoạch hoá gia đình cũng sẽ góp phần làm giảm tỷ lệ sinh đẻ.

Ở nước ta, sau 15 năm đổi mới, nền kinh tế đã đạt được nhiều thành tựu, đời sống của nhân dân đã ổn định và mức sống của dân cư đã được nâng cao. Tuy nhiên tỷ lệ tăng dân

số vẫn ở mức khá cao, phần lớn lực lượng lao động thuộc khu vực sản xuất nông nghiệp vốn là khu vực có năng suất thấp. Do đó, dù mức tăng GDP của nước ta khá cao, song mức thu nhập bình quân đầu người tăng không đáng kể và vẫn đứng vào hàng những nước có thu nhập thấp nhất trên thế giới. Nhiệm vụ đặt ra trước Nhà nước là tiếp tục thực hiện chương trình dân số và kế hoạch hoá gia đình và các chương trình quốc gia khác nhằm đảm bảo dân số trở thành nhân tố thúc đẩy tăng trưởng và phát triển kinh tế.

- Vấn đề việc làm

Việc làm ảnh hưởng đến đời sống xã hội. Bởi vậy, vấn đề việc làm luôn là mối quan tâm lớn của tất cả các nước, đặc biệt là các nước đang phát triển. Tỷ lệ thất nghiệp cao chứng tỏ việc sử dụng nhân công lao động rất kém. Thất nghiệp, thiếu việc làm không chỉ ảnh hưởng đến môi trường xã hội mà còn ảnh hưởng trực tiếp đến sử dụng nguồn nhân lực của đất nước, hơn nữa việc thu nhập và đời sống là mục tiêu của phát triển kinh tế đất nước.

Giải quyết vấn đề việc làm, thu nhập và đời sống của xã hội không phải là mục tiêu của các nhà sản xuất - kinh doanh. Đối với họ, tăng thu nhập, giải quyết việc làm được xem như là tăng chi phí cá biệt dẫn đến giảm lợi nhuận. Để giải quyết vấn đề này, "bàn tay" của Nhà nước có sức mạnh hơn thị trường. Đây cũng là điểm khẳng định vai trò tích cực của Nhà nước trong phát triển kinh tế.

Các định hướng trong việc giải quyết vấn đề giảm thất nghiệp mà Nhà nước cần quan tâm bao gồm:

- + Chương trình giảm tỷ lệ sinh đẻ.

+ Khuyến khích phát triển nông nghiệp và nông thôn.

+ Thay thế kỹ thuật sản xuất sử dụng nhiều lao động thay vì áp dụng những kỹ thuật sử dụng nhiều vốn.

+ Thay thế những sản phẩm sử dụng lao động nhiều hơn.

+ Phân phối lại thu nhập cho người nghèo.

+ Tăng sức mua của Chính phủ với hàng hoá của các doanh nghiệp quy mô nhỏ, sử dụng nhiều lao động.

+ Tạo ra công nghệ mới ở địa phương.

+ Quy định tỷ giá hối đoái cân bằng.

+ Chống lại sức ép đối với mở rộng quá nhanh giáo dục ở cấp cao và từ chối bao cấp cho cấp giáo dục này, tăng phần chi tiêu cho giáo dục tiểu học, nhấn mạnh giáo dục khoa học kỹ thuật và kỹ thuật.

+ Cải thiện sự linh hoạt về lương ở mức cao.

- Vấn đề công bằng xã hội

Công bằng vừa là mục tiêu vừa là động lực của phát triển. Công bằng không thể dựa vào thị trường nên Nhà nước cần phải can thiệp. Bảo đảm công bằng xã hội là việc Nhà nước can thiệp vào thị trường nhằm một mặt, tăng thu nhập của những người nghèo làm cho khoảng cách giàu nghèo không tăng hơn mà giảm đi, mặt khác, nhằm làm cho giá cả phản ánh đúng chi phí mà xã hội bỏ ra. Bởi vậy, thực chất của vấn đề công bằng là vấn đề phân phối thu nhập giữa các tầng lớp dân cư và các chủ thể kinh tế và xã hội mà đại diện là Nhà nước.

Một số định hướng trong việc giải quyết vấn đề công bằng theo hướng thứ nhất bao gồm:

- + Phân phối lại thu nhập thông qua thuế.
- + Phân phối lại thu nhập thông qua chuyển giao thu nhập bằng việc tăng công ăn việc làm trong khu vực nhà nước, bằng các chương trình chi tiêu cho người nghèo.
- + Trợ giá một số hàng hoá và dịch vụ nhất định (hàng thiết yếu).
- + Điều tiết giá cả (lương tối thiểu, lãi suất...).
- + Khuyến khích đầu tư vào vốn nhân lực.

Theo hướng thứ hai của giải quyết vấn đề công bằng tức là làm cho giá cả phản ánh đúng chi phí xã hội. Do ảnh hưởng ngoại ứng, một chủ thể kinh tế có thể gây ra những tác động tích cực và ngược lại gây ra tác động tiêu cực đối với các chủ thể kinh tế khác và xã hội. Gây ra những tác động tiêu cực có nghĩa là chủ thể kinh tế đó có lợi về phương diện cá nhân nhưng bất lợi về phương diện xã hội và ngược lại. Nếu hiện tượng đó tiếp diễn sẽ mất công bằng xã hội. Một người được hưởng lợi còn người khác và xã hội phải chịu trách nhiệm và ngược lại, do đó tính khuyến khích kinh tế sẽ mất đi. Về nguyên tắc, ai làm hại xã hội người đó phải chịu trách nhiệm, ai làm lợi cho xã hội người đó phải được bù đắp. Có 3 hướng chính để giải quyết vấn đề này:

- + Xử lý ngoại ứng thông qua thương lượng - giữa các chủ thể kinh tế thương lượng với nhau. Muốn vậy quyền sở hữu tài sản phải được xác định rõ và chi phí thương lượng phải thấp.

+ Xử lý ngoại ứng thông qua thuế và trợ cấp của Chính phủ.

+ Xử lý ngoại ứng thông qua việc đưa ra các quy định như cấm ngặt một số hoạt động, định tiêu chuẩn cho việc sử dụng đầu vào và mức độ của đầu ra như mức độ xả khói, mức độ ô nhiễm không khí được phép.

Ngoài việc xử lý ngoại ứng, Nhà nước thực hiện các biện pháp chống độc quyền cũng là góp phần giải quyết vấn đề công bằng kinh tế. Độc quyền sẽ dẫn đến những tiêu cực của nền kinh tế thị trường. Thị trường không thể tự sửa chữa được mà Nhà nước mới có thể khắc phục được những tiêu cực này. Để giải quyết vấn đề độc quyền hay cạnh tranh không hoàn hảo, Nhà nước cần:

+ Tăng sản lượng lên mức tối ưu về mặt xã hội.

+ Giảm giá tới mức chi phí biên.

+ Giảm lợi nhuận độc quyền.

+ Tạo lập sự bình đẳng giữa các chủ thể trên thị trường.

Để thực hiện nhiệm vụ này, Nhà nước có thể lựa chọn các giải pháp:

+ Dùng thuế thu nhập.

+ Kiểm soát giá cả.

+ Điều tiết thị trường.

+ Luật chống độc quyền.

+ Dùng doanh nghiệp nhà nước.

- Vấn đề xoá đói giảm nghèo

Hiện tượng đói nghèo là tình trạng chung của hầu hết các nước đang phát triển. Việc để cho một tầng lớp dân cư không đủ sống là một sự xúc phạm lớn về đạo đức. Hơn thế nữa, đó là tình trạng kinh tế tồi tệ, một sự lãng phí khủng khiếp về nguồn lực phát triển quý giá. Tình trạng nghèo đói phá huỷ sự sống, chân giá trị và tiềm năng kinh tế. Xóa đói giảm nghèo không chỉ mang tính quốc gia mà còn mang tính quốc tế, không chỉ là mục tiêu mà còn là động lực của tăng trưởng và phát triển kinh tế. Nhiệm vụ xóa đói giảm nghèo là tất yếu trong quá trình phát triển kinh tế. Song thị trường không thể giải quyết được tận gốc vấn đề này mà còn làm cho nó trở nên trầm trọng hơn. Bởi lẽ, phân phối nguồn lực có hiệu quả không có nghĩa là phân phối thu nhập được xem như một trong những nguyên nhân cơ bản dẫn đến tình trạng đói nghèo. Tăng trưởng kinh tế không đồng nghĩa với xoá đói giảm nghèo. Nhiệm vụ xoá đói giảm nghèo của Nhà nước được thực hiện theo các xu hướng:

- + Xã hội hoá các phương tiện sản xuất (phát triển nền kinh tế nhiều thành phần).
- + Tín dụng cho người nghèo.
- + Giáo dục tiểu học phổ cập.
- + Xây dựng và thực hiện các chương trình về công ăn việc làm.
- + Xây dựng và thực hiện các kế hoạch phát triển nông nghiệp, nông thôn.

+ Thực hiện các loại thuế thu nhập lũy tiến, các trợ cấp lương thực.

+ Các chương trình sức khỏe, kế hoạch hoá gia đình.

+ Các khoản chuyển nhượng thu nhập.

+ Các chương trình xoá đói giảm nghèo.

+ Nghiên cứu về lương thực, thực phẩm.

- *Vấn đề củng cố và phát triển văn hoá*

Trong phạm vi quốc gia, kinh tế có quan hệ chặt chẽ với văn hoá. Kinh tế phát triển là tiền đề cho phát triển văn hoá và ngược lại. Văn hoá đã được khẳng định là nền tảng, là mục tiêu, là động lực, là hệ điều tiết của sự phát triển.

Một nền văn hoá lạc hậu và xuống cấp thì đi đôi với nó chỉ có thể là một nền kinh tế lạc hậu và kém phát triển. Bởi lẽ, trung tâm của kinh tế hay văn hoá là con người. Một đất nước với những con người có tư tưởng tiên tiến, có đạo đức, có tính tổ chức kỷ luật mới có thể có được điều kiện cơ bản để phát huy các nhân tố phát triển.

Văn hoá trong nền kinh tế thị trường có nhiều điều kiện để phát triển, song cũng gặp không ít trở ngại trên con đường phát triển của nó. Củng cố và phát triển văn hoá không chỉ là nhiệm vụ mà còn là mục tiêu của quản lý nhà nước về kinh tế. Thông qua củng cố và phát triển văn hoá mà đảm bảo điều kiện cho kinh tế phát triển.

Tại Hội nghị lần thứ V Ban chấp hành Trung ương khoá VIII, Đảng ta đã xác định 10 nhiệm vụ lâu dài và 4 nhiệm vụ

cấp bách nhằm xây dựng nền văn hoá tiên tiến đậm đà bản sắc dân tộc:

- Khắc phục những hiện tượng tiêu cực trong xã hội

Những hiện tượng tiêu cực làm ảnh hưởng trực tiếp đến môi trường kinh doanh bao gồm: sản xuất hàng giả, buôn lậu, trốn thuế và gian lận thương mại, vi phạm quyền sở hữu trí tuệ, tham nhũng. Những hiện tượng tiêu cực này nếu không được khắc phục sẽ tác động rất xấu đến sản xuất - kinh doanh của các chủ thể kinh tế và đến nền kinh tế. Những hiện tượng tiêu cực này ở Việt Nam còn tương đối phổ biến, đang là yếu tố cản trở sự phát triển kinh tế - xã hội. Nhiệm vụ của Nhà nước ta trong lĩnh vực này còn rất nặng nề.

- Vấn đề bảo vệ môi trường sinh thái

Phát triển kinh tế ổn định và lâu dài có ý nghĩa quan trọng. Phát triển kinh tế phải đi đôi với bảo vệ môi trường sinh thái, vì mục tiêu lợi nhuận, các chủ thể kinh tế có thể làm ảnh hưởng tới môi trường sinh thái. Nhà nước cần can thiệp để hạn chế mức độ ảnh hưởng xấu tới môi trường sinh thái như kiểm soát mức độ ô nhiễm, đánh thuế và đưa ra những quy định về cấm hoặc cho phép ở mức độ nào đó.

2.3. Chức năng bảo đảm cơ sở hạ tầng cho phát triển

Tính tất yếu của chức năng Nhà nước đảm bảo cho nền kinh tế các dịch vụ cơ sở hạ tầng xuất phát từ 3 lý do:

- Dịch vụ kết cấu hạ tầng có vai trò to lớn đối với tăng trưởng và phát triển kinh tế. Cơ sở hạ tầng được xem như là

điều kiện tiên quyết để phát triển kinh tế. Sản xuất không thể phát triển được nếu không được đảm bảo về nguồn nhân lực, giao thông, điện nước và thông tin v.v...

- Dịch vụ cơ sở hạ tầng đòi hỏi một khối lượng vốn lớn, thời gian thu hồi vốn dài và việc thu hồi vốn khó khăn, thường thu hồi gián tiếp mà ít thu hồi trực tiếp.

- Dịch vụ cơ sở hạ tầng phần lớn là những hàng hoá công cộng. Những hàng hoá này không được các nhà sản xuất tư nhân quan tâm vì lợi ích của người sản xuất ra nó ít hơn nhiều so với lợi ích xã hội và vấn đề sử dụng không phải trả tiền của hàng hoá công cộng.

Để đảm bảo cho nền kinh tế phát triển thuận lợi, Nhà nước tất yếu phải có trách nhiệm cung cấp các dịch vụ hạ tầng cho xã hội. Để cung cấp dịch vụ hạ tầng cho sản xuất, Nhà nước có thể thực hiện bằng một trong hai hướng:

- Cung cấp trực tiếp thông qua các doanh nghiệp hoặc các cơ quan sự nghiệp của Nhà nước. Theo hướng này, Nhà nước trực tiếp dùng vốn đầu tư để đảm bảo cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng.

- Nhà nước tạo điều kiện khuyến khích tư nhân cung cấp các dịch vụ cơ sở hạ tầng như trợ cấp cho các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ hạ tầng, đảm bảo lợi ích cho các doanh nghiệp tham gia cung cấp dịch vụ hạ tầng.

Nhìn chung cả hai hướng khi giải quyết vấn đề cơ sở hạ tầng đều cần tới ngân sách nhà nước. Vấn đề là đảm bảo cung cấp đầy đủ dịch vụ hạ tầng, còn dùng hướng nào, Nhà nước trực tiếp hay hỗ trợ tư nhân là tùy thuộc vào hiệu quả

sử dụng đồng vốn của mỗi cách. Nhà nước không nhất thiết phải thành lập các tổ chức hoặc doanh nghiệp của mình để đảm bảo các dịch vụ cơ sở hạ tầng. Nhiều trường hợp hỗ trợ tư nhân để họ cung cấp các dịch vụ này tốt hơn (trừ trường hợp cung cấp các dịch vụ pháp luật).

Những dịch vụ cơ sở hạ tầng được quan tâm hàng đầu trong quá trình phát triển thường là: giáo dục, giao thông, thông tin, công nghệ, điện, nước v.v...

2.4. Chức năng hỗ trợ phát triển

Hỗ trợ phát triển là chức năng kinh tế của Nhà nước. Khái niệm này rất rộng. Những chức năng đã được đề cập phần nào cũng mang tính hỗ trợ phát triển. Phần này nghiên cứu chức năng hỗ trợ phát triển trong phạm vi bảo trợ các ngành, các lĩnh vực cũng như các đối tượng cụ thể, đặc biệt đối với các ngành sản xuất non trẻ.

Bảo trợ sản xuất là sự can thiệp của Nhà nước vào các ngành kinh tế nhằm tạo ra những điều kiện thuận lợi hơn cho những ngành đó trong quá trình phát triển.

Bảo trợ sản xuất là việc làm cần thiết của Nhà nước. Các nhà đầu tư sẽ không tiến hành các dự án đầu tư tuy đáp ứng yêu cầu của xã hội nhưng cần phải mất thời gian hay cần phải có một quá trình học hỏi lâu dài. Vấn đề là cung cấp tài chính cho một dự án như thế nào trong giai đoạn đầu làm ăn thua lỗ hoặc các đầu vào, đầu ra cho các nhà sản xuất trong giai đoạn khi họ còn nhỏ bé hoặc chưa thể tự đứng vững được. Chính sách đối với các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đối với các ngành sản xuất trong nước trong quá trình hội nhập

khu vực và quốc tế, chính sách đối với các ngành sản xuất công nghiệp mới là những ví dụ về vai trò bảo trợ của Nhà nước đối với phát triển.

Một nguyên tắc chung đối với sự can thiệp của Nhà nước là phải xử lý tận gốc những thất bại của thị trường. Đó là chính sách nhằm làm cho các thị trường tài chính hoạt động tốt hơn, chính sách giáo dục hay chính sách hoàn thành luật bản quyền chứ không phải là những biện pháp nhằm vào từng công ty, từng ngành. Bảo trợ có thể tỏ ra không có hiệu quả trên một vài khía cạnh. Ở nhiều nước đang phát triển, nó trở thành căn bệnh cố hữu, do đó không khuyến khích được các ngành được bảo trợ trưởng thành. Nó thường tạo chênh lệch khá lớn giữa chi phí trong nước với giá quốc tế và dường như không thể thu hẹp được. Bảo trợ làm tăng giá cả, do vậy làm giảm nhu cầu trong nước đối với các loại hàng hoá được bảo trợ. Cũng đúng như vậy, bảo trợ không khuyến khích xuất khẩu. Việc này sẽ không giúp hạ giá thành thông qua hiệu quả theo quy mô.

Để thực hiện vai trò bảo trợ thành công, Nhà nước cần đảm bảo 3 yếu tố cơ bản:

- Sự bảo trợ phải giảm dần theo từng giai đoạn lớn mạnh của ngành được bảo trợ (bảo trợ có thời hạn, có trọng tâm, trọng điểm).
- Chính phủ phải có thực lực, có năng lực và không tham nhũng.
- Chính phủ phải là người chủ yếu đóng vai trò người điều phối và cung cấp thông tin rõ ràng.

Những thất bại của Nhà nước trong việc bảo trợ thường là:

- Tạo ra sự lệch lạc về phân bố nguồn lực.
- Chi phí hành chính cao.
- Chi phí cho việc bảo trợ lớn (giảm thuế, hỗ trợ kỹ thuật, vốn,...).
- Thất thoát do tiêu cực trong bộ máy nhà nước, đặc biệt do tham nhũng.
- Kém hiệu quả do quy định của Chính phủ thiếu khoa học.
- Kém hiệu quả do đặc điểm của Chính phủ (thiếu kiến thức và tầm nhìn hạn chế, sự cứng nhắc, quy định thiên cận, hạn chế về mặt chính trị, quan liêu).

2.5. Cải cách khu vực công

Cải cách khu vực công được xem là chức năng kinh tế của Nhà nước. Việc cải cách này là những hoạt động của Nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả của khu vực này. Thông qua đó tác động đến toàn bộ nền kinh tế. Vai trò của cải cách khu vực công được thể hiện:

- Tạo điều kiện thuận lợi cho khu vực tư nhân phát triển và do đó tác động đến toàn bộ nền kinh tế quốc dân.
- Nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực của đất nước.
- Góp phần thúc đẩy hoạt động có hiệu quả của doanh nghiệp.

Nội dung của cải cách khu vực công bao gồm:

+ Hợp lý hoá chi tiêu công cộng: đầu tư công cộng; tiền lương và hệ thống công chức; trợ cấp và chuyển giao thu nhập; chi phí quân sự.

+ Nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước; sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước; cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước; đổi mới quản lý doanh nghiệp nhà nước.

+ Cải cách nền hành chính quốc gia; cải cách bộ máy hành chính; cải cách thể chế hành chính, cải cách đội ngũ công chức nhà nước.

+ Đổi mới quản lý tài sản nhà nước; đổi mới quản lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên; đổi mới quản lý các tài sản công.

3. Các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế theo giai đoạn tác động

3.1. Chức năng hoạch định phát triển kinh tế

3.1.1. Khái niệm phát triển kinh tế

Xét theo nghĩa hoàn toàn kinh tế thì “phát triển” thường được coi là khả năng của một nền kinh tế quốc dân có thể tạo ra và duy trì được một mức tăng trưởng hàng năm trong tổng sản phẩm quốc dân (GNP) và tốc độ có thể là từ 5 - 7% hoặc hơn nữa. Một chỉ số kinh tế phổ biến khác về phát triển kinh tế là mức tăng GNP bình quân đầu người. Chỉ số này tính đến khả năng của một quốc gia trong việc tăng sản lượng với tốc độ nhanh hơn mức tăng dân số.

Phát triển kinh tế trước kia thường được nhìn nhận theo hướng sửa đổi kế hoạch cơ cấu sản xuất và công ăn việc làm sao cho tỷ trọng của cả hai yếu tố trên trong nông nghiệp đều giảm, trong khi tỷ trọng của các ngành dịch vụ và công nghiệp tăng lên. Do vậy, các chiến lược phát triển thường tập trung vào mục tiêu công nghiệp hoá đô thị nhanh chóng thường với sự trả giá của phát triển nông thôn và nông nghiệp. Những biện pháp kinh tế chủ yếu này của công cuộc phát triển kinh tế thường được hỗ trợ bởi việc nhắc đến qua loa và mọi người chấp nhận các chỉ số xã hội phi kinh tế như những thành tích về tỷ lệ người biết chữ, giáo dục, các dịch vụ và điều kiện y tế, cung cấp nhà ở. Nhìn chung, phát triển kinh tế trong thời gian vừa qua hầu như được xem là một vấn đề kinh tế trong đó tiến bộ nhanh chóng trong tăng trưởng GNP và GDP bình quân đầu người hoặc dẫn đến với quần chúng nhân dân dưới hình thức công ăn việc làm và các cơ hội kinh tế khác, hoặc tạo ra những tiền đề cần thiết cho việc phân phối rộng rãi hơn các lợi ích kinh tế và xã hội có được nhờ tăng trưởng. Những vấn đề nghèo đói, thất nghiệp và phân phối thu nhập lại không quan trọng bằng nhiệm vụ “đạt chỉ tiêu tăng trưởng”.

Đánh giá sự phát triển kinh tế của một quốc gia theo nghĩa đã được đề cập thì phần lớn các nước thuộc thế giới thứ ba thực sự đạt được mục tiêu tăng trưởng của Liên hợp quốc, nhưng mức sống của đại đa số người dân vẫn không thay đổi đã báo hiệu có một điều gì đó sai lầm với định nghĩa hẹp về phát triển kinh tế. Ngày càng có nhiều nhà kinh tế và hoạch định chính sách kêu gọi “hạ bộ quan điểm về GNP” và khuyến khích tấn công trực tiếp vào nạn đói tuyệt đối tràn

lan, tình trạng phân phối thu nhập ngày càng bất bình thường và bóng ma thất nghiệp lớn dần. Phát triển kinh tế được định nghĩa lại trên cơ sở hạn chế và xoá bỏ nạn nghèo đói, bất bình đẳng và thất nghiệp trong bối cảnh của một nền kinh tế đang tăng trưởng.

Do vậy, phát triển kinh tế cần được hiểu như một quá trình nhiều mặt liên quan đến những thay đổi trong cơ cấu, thái độ và thể chế cũng như việc đẩy mạnh tăng trưởng kinh tế, giảm bớt mức độ và xoá tình trạng nghèo đói tuyệt đối.

Về cơ bản, phát triển kinh tế bao hàm một loạt những thay đổi mà nhờ đó toàn bộ hệ thống xã hội chuyển từ một trạng thái đa số cho là không thoả đáng sang một trạng thái mà điều kiện sống được coi là "tốt hơn" cả về vật chất lẫn tinh thần. Sự phát triển kinh tế ở tất cả các xã hội, ít nhất đều phải đạt được ba mục tiêu:

- Tăng khả năng sẵn có và mở rộng việc phân phối các loại hàng hoá thiết yếu cho cuộc sống như lương thực, nhà ở, y tế và bảo vệ cho tất cả các thành viên của xã hội.

- Tăng mức sống, tức là ngoài mục tiêu tăng thu nhập ra, còn phải tạo thêm công ăn việc làm, cải thiện công tác giáo dục và chú trọng nhiều hơn đến những giá trị văn hoá và nhân văn. Những yếu tố này không chỉ góp phần tăng cường lợi ích vật chất, mà còn nâng cao mức tự chủ của cá nhân lẫn quốc gia.

- Mở rộng việc lựa chọn về kinh tế và xã hội cho các cá nhân và quốc gia bằng cách giúp đỡ họ thoát khỏi sự ràng buộc và lệ thuộc không chỉ đối với những người khác và

những quốc gia khác mà còn cả đối với sự dốt nát và nghèo đói.

Quá trình phát triển kinh tế ở nước ta gắn liền với việc thực hiện các định hướng mục tiêu trên. Để phát triển kinh tế, vấn đề đầu tiên là phải xác định rõ phương hướng, đề ra các mục tiêu và vạch chiến lược cho sự phát triển nhằm không ngừng hoàn thiện và chuyển đổi kinh tế theo các bước phát triển từ thấp lên cao xét dưới các góc độ khác nhau.

3.1.2. Khái niệm chức năng hoạch định phát triển kinh tế

Hoạch định phát triển kinh tế là quyết định trước những nhiệm vụ, những mục tiêu và các giải pháp phát triển kinh tế đất nước trong khoảng thời gian dài thường là 5 năm, 10 năm hoặc lâu hơn.

Hoạch định phát triển kinh tế theo nghĩa rộng bao gồm cả định ra đường lối phát triển kinh tế và thiết lập các kế hoạch ngắn hạn, trung hạn và dài hạn cho sự phát triển chức năng hoạch định phát triển kinh tế còn được gọi là chức năng định hướng hoặc chức năng kế hoạch.

3.1.3. Vai trò của chức năng hoạch định

Hoạch định phát triển kinh tế là chức năng có vai trò quan trọng nhất trong các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế. Vai trò đó được thể hiện ở 3 điểm:

- Hoạch định quyết định sự vận động và phát triển đất nước. Nó đồng thời xác định một hệ thống mục tiêu phát triển và phương thức đạt tới mục tiêu đó.

- Hoạch định tạo điều kiện cho việc thực hiện các chức năng khác của quản lý nhà nước về kinh tế. Không thực hiện tốt chức năng định hướng, các chức năng khác không thể thực hiện tốt được và vì vậy toàn bộ quá trình quản lý sẽ kém hiệu quả.

- Hoạch định đảm bảo cho nền kinh tế phát triển ổn định khai thác, huy động mọi nguồn lực trong và ngoài nước cho phát triển, tránh được những rủi ro kinh tế và xã hội cho đất nước.

3.1.4. Các hình thức thực hiện chức năng hoạch định phát triển kinh tế.

Việc thực hiện chức năng hoạch định trong sự phát triển trên quy mô toàn bộ nền kinh tế quốc dân đòi hỏi phải xây dựng các kế hoạch thống nhất có thể bao quát được mọi quá trình phát triển kinh tế, mọi cấp quản lý và các thời hạn khác nhau của sự phát triển kinh tế - xã hội.

3.1.5. Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội.

a) *Khái niệm:* Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội là một hệ thống các quan điểm cơ bản, các mục tiêu dài hạn phát triển kinh tế - xã hội và các giải pháp chủ yếu được lựa chọn một cách có căn cứ khoa học trên cơ sở huy động và sử dụng tối ưu các nguồn lực và lợi thế phát triển của đất nước để đạt được mục tiêu đã đề ra.

Thực chất của chiến lược phát triển, chủ yếu ở tầm quốc gia được hiểu là một bản luận cứ có cơ sở khoa học, xác định mục tiêu và phương hướng phát triển cơ bản của đất nước

trong khoảng thời gian 10 năm hoặc dài hơn, là căn cứ để hoạch định các chính sách và kế hoạch phát triển.

b) Nội dung của chiến lược phát triển kinh tế - xã hội

- Hệ thống quan điểm cơ bản của chiến lược

Các quan điểm phát triển là những tư tưởng chỉ đạo, xuyên suốt chiến lược, từ việc xác định mục tiêu, thứ tự ưu tiên đến những nhiệm vụ cũng như chính sách. Trong quá trình phát triển 2001 - 2010, Đảng ta đã xác định một hệ thống quan điểm bao gồm:

1) Phát triển nhanh và bền vững

Phát triển nhanh là một yêu cầu bức xúc hàng đầu để thực hiện mục tiêu xã hội cơ bản về giải quyết việc làm, cải thiện đời sống nhân dân, xoá đói, giảm nghèo v.v.. sớm vượt qua tình trạng nước nghèo và kém phát triển, thu hẹp dần khoảng cách phát triển so với các nước trong khu vực và trên thế giới.

Phát triển bền vững phải bao trùm các mặt của đời sống xã hội, tức là phải gắn kết sự phát triển kinh tế với thực hiện tiến bộ xã hội và công bằng xã hội, gìn giữ và cải thiện môi trường, giữ vững ổn định chính trị xã hội, bảo đảm quốc phòng an ninh.

2) Xây dựng nền tảng của một nước công nghiệp là nhiệm vụ trọng tâm trong thời kỳ chiến lược.

3) Xây dựng nền kinh tế độc lập tự chủ, chủ động thực hiện hội nhập kinh tế cả song phương và đa phương để tranh

thủ các cơ hội mới về vốn, công nghệ và thị trường thế giới, gắn với mở rộng giao lưu văn hoá và các mặt quan hệ khác với thị trường bên ngoài.

4) Đẩy mạnh hơn nữa công cuộc cải cách sâu rộng và đồng bộ, cả về kinh tế, xã hội và bộ máy hành chính nhà nước, hướng vào giải phóng triệt để lực lượng sản xuất, phát huy tới mức cao nhất sức mạnh vật chất và tinh thần của dân tộc, tạo động lực và nguồn lực mạnh mẽ cho sự phát triển nhanh, bền vững, bảo đảm thắng lợi trong hội nhập quốc tế.

5) Kết hợp kinh tế, xã hội với quốc phòng an ninh, nhằm thực hiện 2 nhiệm vụ chiến lược, xây dựng thành công chủ nghĩa xã hội và bảo vệ vững chắc độc lập, chủ quyền an ninh của Tổ quốc.

- Hệ thống mục tiêu chiến lược

Mục tiêu chiến lược là kết quả mong đợi, cần có và có thể có của hệ thống kinh tế quốc dân khi kết thúc thời kỳ chiến lược. Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, mục tiêu mang tính tổng hợp, dài hạn và định tính. Mục tiêu chiến lược xác định cho toàn bộ nền kinh tế quốc dân cũng như các phân hệ của nó. Các mục tiêu bộ phận gắn liền với giải quyết các vấn đề của kinh tế và xã hội như tăng trưởng kinh tế, chuyển đổi cơ cấu, xoá đói giảm nghèo, rút ngắn khoảng cách với các nước v.v... Những mục tiêu này phải thể hiện một cách tập trung những biến đổi quan trọng nhất về chất của nền kinh tế và đời sống xã hội.

Mục tiêu chiến lược phát triển kinh tế - xã hội năm 2001 - 2010 của nước ta là: "Đưa nước ta ra khỏi tình trạng kém phát triển, nâng cao rõ rệt đời sống vật chất và tinh thần của

nhân dân, tạo nền tảng để đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành một nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Nguồn lực con người, năng lực khoa học và công nghệ, kết cấu hạ tầng, tiềm lực kinh tế, quốc phòng, an ninh được tăng cường, thể chế kinh tế thị trường, định hướng xã hội chủ nghĩa được hình thành về cơ bản, vị thế của nước ta trên trường quốc tế được nâng cao.

Năm 2010, tổng sản phẩm trong nước (GDP) tăng ít nhất gấp đôi so với năm 2000, chuyển dịch mạnh cơ cấu kinh tế và cơ cấu lao động, giảm tỷ lệ lao động nông nghiệp xuống còn khoảng 50%⁽¹⁾.

- Những nhiệm vụ và giải pháp chiến lược

Nhiệm vụ trong chiến lược là những công việc phải thực hiện trong suốt thời kỳ chiến lược nhằm thực hiện các mục tiêu của chiến lược.

Nhiệm vụ khác mục tiêu ở chỗ, nhiệm vụ là những công việc cần thực hiện, còn mục tiêu là kết quả phản ánh cái “đích” cần đạt tới của công việc đó.

Trong thời kỳ chiến lược 2001 - 2010, Đảng ta xác định bốn nhiệm vụ kinh tế, cơ bản:

- 1) Phát triển kinh tế, công nghiệp hoá, hiện đại hoá là nhiệm vụ trọng tâm.
- 2) Tiếp tục tạo lập đồng bộ các yếu tố thị trường, đổi mới và nâng cao hiệu lực quản lý kinh tế của Nhà nước.
- 3) Giải quyết tốt các vấn đề xã hội.

Giải pháp chiến lược là phương thức cơ bản để thực hiện nhiệm vụ nhằm đạt tới mục tiêu chiến lược.

Các giải pháp chiến lược thường được biểu hiện chủ yếu dưới hình thức các chính sách phát triển. Chính sách trong chiến lược được xem như những giải pháp đưa chiến lược tới thành công. Có nhiều cấp chính sách. Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, chính sách là những giải pháp lớn. Trong các kế hoạch, chính sách được xem là những giải pháp cụ thể hơn. Chính sách có vị trí quan trọng trong chiến lược nói chung và trong các kế hoạch cụ thể nói riêng. Nhiệm vụ của chính sách là tìm đến và khai thông những động lực cho phát triển kinh tế - xã hội. Chính sách là con đường để đi đến thắng lợi của chiến lược và kế hoạch. Một nhiệm vụ chiến lược hoặc kế hoạch được thực hiện thông qua một hoặc một số chính sách có quan hệ chặt chẽ, đòi hỏi tính đồng bộ.

Trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2001 - 2010 Đảng ta đặc biệt quan tâm đến các chính sách kinh tế - xã hội: chính sách phát triển nền kinh tế nhiều thành phần (kinh tế nhà nước; kinh tế tập thể; kinh tế cá thể - tiểu chủ; kinh tế tư bản tư nhân; kinh tế tư bản nhà nước; kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài), chính sách kinh tế đối ngoại, chính sách tài chính, chính sách tiền tệ, chính sách khuyến khích cạnh tranh và kiểm soát độc quyền trong cạnh tranh, chính sách phát triển các loại thị trường bất động sản, lao động, thương mại, điện tử, chính sách khoa học - công nghệ. Ngoài các chính sách kinh tế, các chính sách xã hội cũng được Đảng ta quan tâm nhằm giải quyết các nhiệm vụ và mục tiêu xã hội, trong chiến lược như chính sách giáo dục, chính sách văn hoá, chính sách xoá đói giảm nghèo, chính sách đền ơn đáp nghĩa v.v...

3.1.6. Xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội là hình thức định hướng phát triển kinh tế dài hạn. Trong đó xác định rõ quy mô và giới hạn cho sự phát triển. Nó tạo ra khung cảnh và đường nét phát triển. Bởi vậy, quy hoạch là tiền đề cho việc xây dựng các kế hoạch, chương trình và dự án khu vực và quốc gia.

Thực chất của công tác quy hoạch là xây dựng khung vĩ mô về tổ chức không gian nhằm cung cấp những căn cứ khoa học cho các cấp để chỉ đạo vĩ mô nền kinh tế thông qua các kế hoạch, các chương trình, dự án đầu tư bảo đảm cho nền kinh tế phát triển nhanh, bền vững và có hiệu quả.

Nhận thức rõ vai trò của công tác quy hoạch trong định hướng phát triển kinh tế - xã hội, Đảng và Nhà nước ta đã và đang xúc tiến việc xây dựng và hoàn thiện các quy hoạch tổng thể và chi tiết cho phát triển nền kinh tế quốc dân, các ngành, vùng và địa phương. Xây dựng quy hoạch khai thác và sử dụng các nguồn lực của đất nước, cả về nguồn nhân lực, tài nguyên thiên nhiên và các nguồn lực khác.

Định hướng hoàn thiện công tác quy hoạch. Bản chất của quy hoạch là cụ thể hoá chiến lược về không gian và thời gian. Quy hoạch lãnh thổ cần thực hiện theo nguyên tắc phân cấp tức là việc xây dựng và thực hiện quy hoạch của cấp nào thì dựa chủ yếu vào nguồn lực của cấp đó. Chính quyền cấp trên có trách nhiệm phối hợp điều hoà quy hoạch của chính quyền cấp dưới trực tiếp.

Quy hoạch sử dụng đất đặc biệt là quy hoạch đô thị là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước. Quy hoạch đô thị cần được tiến hành một cách công khai và ổn định.

Quy hoạch tổng thể ngành nên áp dụng cho những ngành mang tính chiến lược và tính hệ thống toàn quốc có tính đến sự tham gia của các thành phần kinh tế. Quy hoạch phát triển của các ngành có sản phẩm và dịch vụ mang tính thương mại, phụ thuộc vào sự biến động của thị trường trong nước và thế giới, vào tiến bộ khoa học và kỹ thuật thì chỉ nên dừng ở mức độ định hướng, dự báo, hạn chế tối đa việc sử dụng nguồn ngân sách để đầu tư cho các dự án ở những lĩnh vực này. Cần có quy chế công bố công khai các quy hoạch để các thành phần kinh tế góp ý kiến, tham khảo và tích cực tham gia thực hiện.

3.1.7. Lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm

a) **Khái niệm:** Đây là hình thức chủ yếu của công tác kế hoạch hoá. Chức năng của kế hoạch 5 năm là cụ thể hoá chiến lược dài hạn, những phương hướng chủ yếu phát triển kinh tế quốc dân, những biện pháp nhằm nâng cao hiệu quả của nền sản xuất - xã hội. Kế hoạch 5 năm xác định những chỉ tiêu cơ bản, định hướng cho sự phát triển của đất nước, xác định những lĩnh vực Nhà nước sẽ ưu tiên tập trung phát triển, xác định nguyên tắc hoạch định và xây dựng chính sách cụ thể để hướng toàn bộ nền kinh tế quốc dân theo định hướng đã chọn. Do đó, kế hoạch 5 năm là hình thức liên kết chính trong hệ thống kế hoạch và là hình thức chủ yếu của kế hoạch nhà nước.

Ở Việt Nam, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm đã được hoạch định, trở thành công cụ quản lý quan

trọng của Nhà nước, góp phần đưa nền kinh tế thoát khỏi khủng hoảng, tạo ra tiền đề, cơ sở cho sự phát triển những năm sau. “Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2001 - 2005 là bước rất quan trọng trong việc thực hiện chiến lược 10 năm 2001 - 2010 nhằm: tăng trưởng kinh tế nhanh và bền vững. Chuyển dịch mạnh cơ cấu kinh tế, cơ cấu lao động theo hướng công nghiệp hoá, hiện đại hoá, nâng cao rõ rệt hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Mở rộng kinh tế đối ngoại. Tạo chuyển biến mạnh mẽ về giáo dục và đào tạo, khoa học và công nghệ, phát huy nhân tố con người, tạo nhiều việc làm; cơ bản xoá đói giảm số hộ nghèo; đẩy lùi các tệ nạn xã hội; ổn định và cải thiện đời sống nhân dân. Tiếp tục tăng cường kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội; hình thành một bước quan trọng thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Giữ vững ổn định chính trị và trật tự an toàn xã hội, bảo vệ vững chắc độc lập chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ và an ninh quốc gia”².

Trong 5 năm 2001 - 2005 phấn đấu đạt nhịp độ tăng trưởng tổng sản phẩm trong nước bình quân là 7,5%/năm.

b) Các bước xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm

Kế hoạch 5 năm mang tính định hướng và dự báo. Do vậy, công tác dự báo đặc biệt là dự báo trung hạn chiếm một vị trí đặc biệt quan trọng trong việc lập kế hoạch. Kế hoạch 5 năm được xây dựng trên cơ sở một số mô hình kinh tế vĩ mô và mô hình đầu vào đầu ra. Tốc độ tăng trưởng kinh tế trong kế hoạch 5 năm có thể được xác định với sự trợ giúp của các mô

² Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX Đảng Cộng sản Việt Nam.

hình kinh tế vĩ mô và một số giả thiết cũng như một số giải pháp chính sách - kết quả các mô hình kinh tế vĩ mô sẽ được đưa vào tính trong mô hình đầu vào - đầu ra để xác định giá của các ngành cũng như nhu cầu đầu tư cho ngành đó.

Các bước xây dựng kế hoạch 5 năm bao gồm:

1) Đánh giá tình hình thực hiện các mục tiêu và các chỉ tiêu của kế hoạch 5 năm trước.

2) Dự báo các tình huống phát triển trong thời kỳ kế hoạch bao gồm đánh giá các nguồn lực phát triển có thể khai thác đưa vào kế hoạch. Dự báo các tình huống kinh tế - xã hội trong và ngoài nước, các tác động của các yếu tố liên quan từ đó khẳng định những thuận lợi và thách thức.

3) Lựa chọn các phương án phát triển, phân tích từng phương án dựa trên việc dự báo các tình huống phát triển.

4) Xây dựng hệ thống các quan điểm phát triển dựa vào chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước và sự phân kỳ các giai đoạn phát triển.

5) Xác định các mục tiêu và các chỉ tiêu phát triển của nền kinh tế ở cấp vĩ mô.

6) Xây dựng hệ thống các cân đối vĩ mô chủ yếu như: tích lũy - tiêu dùng; ngân sách nhà nước; đầu tư phát triển kinh tế - xã hội, xuất nhập khẩu, thanh toán quốc tế, cung cầu của sản phẩm chủ yếu.

7) Xây dựng các chương trình phát triển nhằm bảo đảm thực hiện mục tiêu.

8) Xây dựng hệ thống các giải pháp, các cơ chế chính sách để điều hành nền kinh tế bảo đảm thực hiện mục tiêu.

c) Đổi mới xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm

- Xác lập các cơ sở cho việc lập kế hoạch 5 năm. Các cơ sở này bao gồm: dự báo phát triển của các ngành; khả năng biến động của những yếu tố quốc tế, xu thế hội nhập khu vực và quốc tế, tiến bộ khoa học và công nghệ trên thế giới, hiệu quả và khả năng cạnh tranh của một số ngành chủ chốt v.v...

- Đổi mới nội dung của kế hoạch 5 năm. Kế hoạch 5 năm cần tập trung nguồn lực vào một số ít mục tiêu quan trọng, những mục tiêu khác có thể chỉ cần đạt đến mức độ tối thiểu cần thiết. Ở cấp Trung ương nên đặc biệt chú ý đến những chỉ tiêu: mức thu nhập bình quân đầu người tại năm cuối của kỳ kế hoạch, tỷ trọng nông nghiệp - công nghiệp và dịch vụ trong GDP, cơ cấu lao động xã hội, chênh lệch thu nhập bình quân giữa thành thị và nông thôn; tốc độ tăng năng suất lao động, hệ số ICOR v.v...

- Đổi mới quy trình xây dựng kế hoạch 5 năm. Việc xây dựng kế hoạch 5 năm cần thực hiện theo một quy trình với sự phối hợp chặt chẽ và phân công cụ thể giữa các cấp, các Bộ có sự tham gia của các tầng lớp và tổ chức trong xã hội.

- Đổi mới phương pháp xây dựng kế hoạch 5 năm. Để đảm bảo tính liên tục và hệ thống của kế hoạch có thể thử nghiệm phương pháp "cuốn chiếu" trong xây dựng kế hoạch. Phương pháp này đã được áp dụng thành công ở một số nước như Pháp, Nhật. Theo phương pháp này, kế hoạch 5 năm sẽ xác định những mục tiêu tổng thể bao gồm kế hoạch chính thức

của năm hiện hành, kế hoạch dự tính cho năm tiếp theo và dự báo kế hoạch cho 3 năm còn lại. Do vậy sẽ khắc phục được tính nhất thời, sự không phù hợp giữa mục tiêu kế hoạch đề ra với điều kiện thay đổi thường xuyên của môi trường.

3.1.8. Lập kế hoạch kinh tế - xã hội hàng năm

a) **Khái niệm:** Kế hoạch năm là cơ sở của sự chỉ đạo và điều hành nền kinh tế quốc dân, là chương trình công tác cụ thể của các khâu chủ yếu trong nền kinh tế. Chức năng của kế hoạch này là phân phối các nguồn vật tư và tài chính nhằm bảo đảm hoạt động của các ngành trong nền kinh tế, là giữ vững sự cân đối trong các lĩnh vực sản xuất và đầu tư, trong việc hình thành và thực hiện các khoản thu nhập của dân cư, là xác định phương hướng sử dụng các nguồn lực của các tổ chức trong quá trình hoạt động.

Kế hoạch hàng năm bảo đảm sự thực hiện tuân tự các nhiệm vụ của kế hoạch 5 năm, đồng thời là công cụ để điều chỉnh các nhiệm vụ hàng năm của kế hoạch 5 năm có tính đến tình hình kinh tế chính trị hiện tại. Việc điều chỉnh những nhiệm vụ hàng năm không được làm ảnh hưởng đến những chỉ tiêu cuối cùng của kế hoạch 5 năm.

Là bộ phận cấu thành của kế hoạch 5 năm, kế hoạch hàng năm có vai trò độc lập nhất định. Kế hoạch hàng năm có thể bao hàm các chính sách linh hoạt phù hợp với những thay đổi trong và ngoài nước mà không dự kiến hết trong khi xây dựng kế hoạch 5 năm.

Trong công tác kế hoạch hàng năm, Nhà nước sử dụng triệt để nguyên tắc pháp lệnh và phân công cụ thể của xã hội. Thực chất của kế hoạch hàng năm là kế hoạch điều hành

của Nhà nước nhằm thực hiện kế hoạch 5 năm, từng bước lượng hoá ở mức độ cho phép các mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội, tăng cường tiềm lực kinh tế và thay đổi cơ cấu của nền kinh tế quốc dân. Kế hoạch hàng năm không chứa đựng những mục tiêu cụ thể chỉ bao gồm một hoặc một số chỉ tiêu được viết ra từ kế hoạch 5 năm. Tùy tình hình cụ thể về kinh tế - xã hội, Nhà nước sẽ xác định thứ tự ưu tiên của những mục tiêu này.

Trong kế hoạch hàng năm, việc xây dựng các giải pháp chính sách cần dựa vào một mô hình phân tích chính sách. Mô hình này phải xác định được những yếu tố nào là yếu tố Nhà nước có thể tác động trực tiếp được, những yếu tố nào nằm ngoài sự tác động của Nhà nước để từ đó xác định những công cụ chính sách nhà nước có thể sử dụng.

Việc xác định mức độ sử dụng mỗi công cụ chính sách cần có một mô hình phân tích mối quan hệ định lượng giữa công cụ chính sách và các chỉ tiêu kế hoạch phù hợp với điều kiện của Việt Nam. Trong thời gian trước mắt, khi chưa có những mô hình hoàn chỉnh có thể sử dụng những phương pháp phân tích đơn giản hoặc những mô hình đơn giản.

b) Đối mới công tác kế hoạch hàng năm

Trong mối quan hệ với kế hoạch 5 năm, kế hoạch hàng năm chủ yếu chỉ mang nội dung phân bổ các nguồn lực, đặc biệt là nguồn tài chính để thực hiện một phần mục tiêu của kế hoạch 5 năm. Hệ thống kế hoạch hàng năm bao gồm:

- Kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội hàng năm.

- Kế hoạch đầu tư của Nhà nước.
- Kế hoạch ngân sách của Nhà nước.
- Kế hoạch cung ứng tiền tệ.
- Kế hoạch xuất nhập khẩu và quản lý cán cân thanh toán quốc tế, quản lý vay và trả nợ với nước ngoài.

Về nguyên tắc, hệ thống kế hoạch kinh tế quốc dân trong nền kinh tế thị trường không bao gồm kế hoạch sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Tuy nhiên, trong quá trình chuyển đổi, Nhà nước còn nắm vị trí độc quyền hoặc chủ đạo ở một số ngành then chốt, vì thế kế hoạch kinh tế quốc dân trong giai đoạn này cần có mối quan hệ gắn bó với kế hoạch của những tổng công ty chủ chốt (Dầu khí, Điện lực, Bưu chính Viễn thông v.v...), bên cạnh đó hệ thống ngân hàng thương mại cũng giữ vai trò quan trọng trong việc điều hành kinh tế. Do vậy, các ngân hàng thương mại lớn và các tổng công ty chủ chốt cần định kỳ báo cáo về kế hoạch và tình hình sản xuất - kinh doanh của mình để Chính phủ có những thông tin cần thiết cho việc lập và điều hành kế hoạch.

Mục tiêu của điều hành là kịp thời can thiệp gián tiếp hoặc trực tiếp vào nền kinh tế khi có xuất hiện biến động môi trường làm ảnh hưởng đến việc thực hiện các mục tiêu kế hoạch, song sự can thiệp này không nên diễn ra thường xuyên làm ảnh hưởng đến tính ổn định của hệ thống chính sách kinh tế. Vì vậy, để nâng cao chất lượng công tác điều hành kế hoạch, trước hết cần phải củng cố hệ thống thông tin và xây dựng những mô hình phân tích và dự báo có độ tin cậy cao. Phối hợp kết quả này với ý kiến chuyên gia cho phép

Nhà nước các cấp xác định khởi điểm, mức độ, phạm vi và cách thức can thiệp một cách hợp lý vào nền kinh tế.

3.1.9. Xây dựng các chương trình quốc gia

Chương trình là tổ hợp các mục tiêu, các chính sách, các thủ tục, các quy tắc, các nhiệm vụ, các bước phải tiến hành, các nguồn lực cần sử dụng và các yếu tố cần thiết khác để thực hiện một ý đồ lớn, một mục tiêu nhất định về phát triển kinh tế - xã hội trong một thời kỳ nhất định.

Chương trình có thể là lớn và dài hạn như chương trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá đất nước, có thể là trung hạn (5 năm) và chương trình nhỏ ngắn hạn (1 năm).

Việc thực hiện các chương trình là nhiệm vụ mà theo đó Nhà nước thiết lập trình tự các hoạt động cần thiết để thực hiện các mục tiêu của mình. Chương trình quy định sự ưu tiên của các hoạt động như vậy, Nhà nước có thể tập trung phân cơ bản các nguồn lực của đất nước vào các khâu xung yếu quyết định sự phát triển.

Không có các chương trình của Nhà nước thì dễ nảy sinh khuynh hướng chỉ làm những điều mới thoát nhìn thì có vẻ là quan trọng nhưng chỉ là “trước mắt”, gạt bỏ mất những vấn đề lớn mà không bắt tay vào việc thực hiện chúng ngay từ đầu thì khó có thể được thực hiện xong.

Chương trình và kế hoạch có quan hệ với nhau và có điểm khác nhau. Chương trình là một bộ phận của kế hoạch hay một phương thức vận hành của kế hoạch để đưa nhiệm vụ kế hoạch vào thực tế cuộc sống. Chương trình bảo đảm phối hợp một cách đồng bộ các biện pháp liên quan trong việc thực

hiện mục tiêu của kế hoạch đã đề ra theo tiến độ chặt chẽ và thống nhất.

Chương trình tập trung những nguồn lực hạn hẹp vào giải quyết có hiệu quả những trọng tâm của kế hoạch nhà nước trong từng thời kỳ để tạo nên cơ cấu mới.

Chương trình cho phép khắc phục tình trạng tách rời giữa các nhiệm vụ của kế hoạch, giải quyết một cách có hệ thống các tác động của kế hoạch, bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội trong phạm vi nền kinh tế quốc dân.

Trình độ phát triển kinh tế càng được nâng cao, những mối quan hệ liên ngành và liên vùng càng trở nên phức tạp thì vai trò của chương trình đồng bộ vượt ra ngoài khuôn khổ của công tác kế hoạch hoá theo ngành và theo vùng lãnh thổ càng tăng thêm.

Chương trình quốc gia là một văn kiện kế hoạch có tính chất pháp lệnh và phân công cụ thể. Trong đó quy định những biện pháp kinh tế - kỹ thuật nghiên cứu khoa học và tổ chức kinh doanh v.v... gắn với nhau theo các nguồn, theo người thực hiện và theo thời hạn thực hiện. Để thực hiện các biện pháp này phải có nhiều ngành, nhiều cơ quan kinh tế và vùng kinh tế tham gia. Toàn bộ các biện pháp này cho phép giải quyết được một vấn đề kinh tế - xã hội cụ thể. Đặc điểm của chương trình là tính chất có mục tiêu được biểu hiện rất rõ ràng. Tuy nhiên, trong quá trình thực hiện chương trình nếu cần thay đổi mục tiêu và điều kiện cân đối, các cơ quan chức năng có thể xem xét và điều chỉnh trong thời gian kế hoạch 5 năm và hàng năm.

Như vậy, thông qua các chương trình quốc gia, Chính phủ có thể tập hợp được các nguồn lực, chỉ đạo và thi hành các cơ

chế chính sách riêng để giải quyết một vấn đề kinh tế - xã hội bức xúc, nổi cộm trong một thời gian nhất định.

Nội dung của mỗi chương trình mục tiêu quốc gia bao gồm:

- 1) Mục tiêu của chương trình.
- 2) Các nhóm dự án của chương trình.
- 3) Phân công quản lý thực hiện chương trình.

Trong kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2001 - 2005, Nhà nước ta xác định có 6 chương trình mục tiêu quốc gia.

1) Chương trình mục tiêu quốc gia xoá đói giảm nghèo và việc làm.

2) Chương trình mục tiêu quốc gia nước sạch và vệ sinh môi trường nông thôn.

3) Chương trình mục tiêu quốc gia dân số và kế hoạch hoá gia đình.

4) Chương trình mục tiêu quốc gia phòng chống một số bệnh xã hội, bệnh dịch nguy hiểm và HIV/AIDS.

5) Chương trình mục tiêu quốc gia văn hoá.

6) Chương trình mục tiêu quốc gia giáo dục và đào tạo.

3.2. Chức năng tổ chức điều hành nền kinh tế

3.2.1. Khái niệm

Chức năng tổ chức điều hành nền kinh tế của Nhà nước là tập hợp những nhiệm vụ mà Nhà nước phải thực hiện nhằm thiết lập hệ thống quản lý và hệ thống sản xuất của nền kinh

tế quốc dân cũng như vận hành hệ thống đó hoạt động theo định hướng của kế hoạch.

Chức năng tổ chức và điều hành không chỉ có nhiệm vụ tạo lập chủ thể quản lý nền kinh tế quốc dân mà còn tạo lập đối tượng quản lý cũng như sự vận hành chủ thể và đối tượng theo định hướng kế hoạch của Nhà nước.

Tổ chức là sự liên kết của những con người cùng thực hiện một chương trình, mục tiêu nhất định theo những nguyên tắc nhất định. Bởi vậy, chức năng tổ chức và điều hành nền kinh tế không chỉ là việc thiết lập ra các cơ quan nhà nước trong bộ máy quản lý nền kinh tế quốc dân, các đơn vị kinh tế trong hệ thống sản xuất mà còn đảm bảo yếu tố con người cho các cơ quan, đơn vị thiết lập ra hoạt động có hiệu quả theo định hướng kế hoạch.

3.2.2. Ý nghĩa

Chức năng tổ chức và điều hành nền kinh tế của Nhà nước có vị trí then chốt trong tiến trình quản lý nền kinh tế quốc dân xuất phát từ những luận cứ sau:

- Tổ chức và điều hành tốt trên bình diện tổng thể nền kinh tế quốc dân tạo ra sức mạnh tổng hợp cho toàn bộ nền kinh tế. Chẳng hạn, trong lĩnh vực sản xuất, tránh được tình trạng chia cắt, manh mún, hiệu quả thấp.

- Tổ chức và điều hành tốt không chỉ tạo sự thống nhất, kỷ cương mà còn tạo ra động lực sáng tạo cho các đơn vị, các cấp trong hệ thống quản lý và hệ thống sản xuất.

- Tổ chức và điều hành tốt sẽ huy động được mọi nguồn lực vào công cuộc phát triển kinh tế đất nước. Kể cả nguồn lực trong nước và nguồn lực nước ngoài, kể cả nhân lực, vật lực và tài lực.

- Tổ chức và điều hành tốt đảm bảo cả trạng thái tĩnh và trạng thái động của quản lý nền kinh tế quốc dân, hai trạng thái này bổ sung cho nhau tạo ra sự hoàn thiện của quản lý, trong đó lấy tổ chức làm trọng.

Tóm lại: Tổ chức và điều hành nền kinh tế là chức năng tất yếu trong quản lý nhà nước về kinh tế để đảm bảo hiện thực hoá những định hướng kế hoạch của Nhà nước.

3.2.3. Nội dung

Chức năng tổ chức và điều hành nền kinh tế gồm 3 nội dung:

- Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế từ Trung ương tới địa phương.

- Tổ chức bộ máy sản xuất nền kinh tế quốc dân.

- Đảm bảo sự vận hành bộ máy quản lý và sản xuất hoạt động theo hướng kế hoạch.

3.2.3.1. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế gồm các nội dung sau:

- Xây dựng và hoàn thiện thể chế hành chính - kinh tế.

- Thiết lập cơ cấu tổ chức và cơ cấu vận hành của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế các cấp.

- Xây dựng đội ngũ công chức hành chính - kinh tế.

3.2.3.2. Tổ chức bộ máy sản xuất kinh tế quốc dân hoạt động gồm các nội dung sau:

- Xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế.

- Thiết lập hệ thống kinh tế bao gồm các đơn vị kinh tế theo ngành, theo thành phần kinh tế, theo vùng và theo loại hình sản xuất kinh tế cũng như các trung tâm khoa học, đào tạo và các đơn vị sự nghiệp, phục vụ cho phát triển kinh tế.

- Đào tạo nhân lực cho các đơn vị, các ngành kinh tế.

- Hình thành và hoàn thiện hệ thống chuẩn mực cho hoạt động kinh tế của các đơn vị và cá nhân.

3.2.3.3. Vận hành bộ máy quản lý và sản xuất

Bao gồm các nội dung:

- Tạo động lực cho hai bộ máy hoạt động theo định hướng kế hoạch.

- Phối hợp hoạt động giữa các đơn vị trong hệ thống quản lý và hệ thống sản xuất nhằm đạt mục tiêu chung của nền kinh tế quốc dân.

- Hướng dẫn đôn đốc những đơn vị trong hệ thống quản lý và sản xuất thực hiện theo định hướng và pháp luật.

- Xử lý những trục trặc thực tế để đảm bảo cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân theo định hướng kế hoạch.

- Tìm những giải pháp mới cho phát triển kinh tế.

Thực chất của điều hành nền kinh tế là Nhà nước áp dụng một cách linh hoạt các phương pháp quản lý hành chính,

kinh tế và giáo dục tác động đến nền kinh tế nhằm đảm bảo sự vận động của nền kinh tế theo đúng hướng và mục tiêu kế hoạch.

3.3. Chức năng kiểm soát sự phát triển kinh tế

3.3.1. Khái niệm

Chức năng kiểm soát sự phát triển nền kinh tế quốc dân là tổng thể những hoạt động của Nhà nước nhằm kịp thời phát hiện và xử lý những sai sót, ách tắc, đổ vỡ, những khó khăn, vướng mắc cũng như những cơ hội phát triển kinh tế nhằm đảm bảo cho nền kinh tế hoạt động đúng định hướng kế hoạch và có hiệu quả.

Nhiệm vụ của chức năng kiểm soát trong quản lý nhà nước về kinh tế là đánh giá chính xác kết quả hoạt động của nền kinh tế để có những can thiệp hợp lý của Nhà nước tới nền kinh tế. Bởi vậy, kiểm soát thực chất là một hệ thống phản hồi và dự báo. Phản hồi cho phép Nhà nước thấy rõ hiện trạng của nền kinh tế để có sự điều chỉnh. Dự báo cho phép Nhà nước lường trước trạng thái tương lai của nền kinh tế để có những can thiệp kịp thời nhằm tránh những hậu quả cho nền kinh tế. Hệ thống kiểm soát phản hồi chủ yếu kiểm soát những kết quả đầu ra để phát hiện sai lệch so với những chuẩn mực được xác định của Nhà nước (kế hoạch, định mức, luật pháp) để điều chỉnh. Nếu có những kết quả không mong muốn thì chỉ có thể được khắc phục ở những chu kỳ quản lý sau. Hệ thống kiểm soát dự báo chủ yếu kiểm soát các yếu tố đầu vào để lường trước kết quả đầu ra mà có những can thiệp trước khi hoạt động. Như vậy, kiểm soát luôn luôn gắn với điều chỉnh nhưng quan trọng là ở chỗ điều chỉnh trước sẽ

hạn chế được những hậu quả có thể có. Nếu điều chỉnh sau có nghĩa là phòng bệnh hay chữa bệnh. Phòng bệnh luôn luôn có hiệu quả hơn.

3.3.2. Vai trò của chức năng kiểm soát phát triển kinh tế

Kiểm soát phát triển kinh tế là chức năng tất yếu của quản lý nhà nước về kinh tế. Tính tất yếu này được thể hiện trên các khía cạnh sau:

- Kiểm soát đảm bảo cho việc thực hiện các kế hoạch kinh tế quốc dân.
- Kiểm soát cho phép phát hiện sửa chữa các sai lầm trước khi chúng trở nên nghiêm trọng để mọi hoạt động của các cơ quan, công chức nhà nước cũng như các chủ thể kinh tế trên thị trường thực hiện đúng định hướng của kế hoạch và luật pháp.
- Kiểm soát giúp Nhà nước theo sát và đối phó được với sự thay đổi của môi trường, tạo ra sự phù hợp của hệ thống kinh tế với môi trường.
- Kiểm soát cho phép hoàn thiện các quyết định quản lý của Nhà nước, của hệ thống kế hoạch, đường lối và chính sách cùng pháp luật của Nhà nước.
- Kiểm soát cho phép phát hiện những cơ hội mới cho phát triển kinh tế đất nước để kịp thời khai thác chúng.

3.3.3. Nội dung của kiểm soát phát triển kinh tế

Chức năng kiểm soát phát triển kinh tế có nhiều nội dung khác nhau:

3.3.3.1. Kiểm soát sự phát triển theo định hướng kế hoạch của nền kinh tế

Trong nội dung kiểm soát này các loại kế hoạch từ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, các quy hoạch phát triển, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm đến các chương trình và dự án quốc gia là các chuẩn mực để kiểm soát. Mỗi sự sai lệch quá mức độ so với các mục tiêu kế hoạch trên đều cần có sự điều chỉnh nhất định.

3.3.3.2. Kiểm soát việc sử dụng các nguồn lực của đất nước

Trong loại kiểm soát này nguồn lực của đất nước là đối tượng kiểm soát của Nhà nước. Nhiệm vụ kiểm soát việc sử dụng các nguồn lực của đất nước là đảm bảo các nguồn lực được sử dụng đúng mục đích và có hiệu quả, tránh thất thoát lãng phí.

3.3.3.3. Kiểm soát việc thực hiện các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước

Loại kiểm soát này nhằm đảm bảo việc chấp hành các chủ trương, chính sách, pháp luật của Nhà nước của tất cả các tổ chức và cá nhân trong bộ máy quản lý nhà nước và xã hội.

3.3.3.4. Kiểm soát việc thực hiện các chức năng của cơ quan nhà nước trong lĩnh vực quản lý kinh tế

Nội dung kiểm soát này đảm bảo tính trách nhiệm trong hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế.

3.3.3.5. Kiểm soát tính hợp lý của các công cụ, chính sách, pháp luật trong lĩnh vực kinh tế để đảm bảo tính chất thúc

dẩy kinh tế của chúng, kiểm soát lạm phát và biến động kinh tế trong nước.

3.3.4. Hình thức của chức năng kiểm soát

Chức năng kiểm soát trong quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện thông qua nhiều hình thức khác nhau: Giám sát, kiểm tra, thanh tra, kiểm sát tài phán và kiểm toán Nhà nước.

3.3.4.1. Giám sát

Giám sát là hoạt động của các cơ quan quyền lực nhà nước, toà án nhằm chấn chỉnh những lệnh lạc trái pháp luật, sai mục tiêu đối với hệ thống khác nằm ngoài quan hệ trực thuộc theo chiều dọc.

Giám sát là chức năng kiểm định của cơ quan quyền lực nhà nước. Chức năng này xuất phát từ địa vị chính trị - pháp luật của Quốc hội, của Hội đồng nhân dân là cơ quan trực tiếp nhận quyền lực từ nhân dân, thay mặt nhân dân thực hiện mọi quyền của Nhà nước. Mặt khác, còn xuất phát từ quyền ban hành luật (Quốc hội) và những nghị quyết mà những cơ quan hành chính nhà nước phải chấp hành. Ngoài chức năng lập hiến, lập pháp, Quốc hội còn thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước, thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

Hoạt động giám sát của Quốc hội được thực hiện thông qua các hình thức sau:

- Thực hiện trên kỳ họp nghe báo cáo của Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ và cơ quan khác thuộc Chính phủ, thảo luận, đánh giá các báo cáo đó.

- Thông qua quyền chất vấn của đại biểu Quốc hội đối với Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

- Các uỷ viên uỷ ban, hội đồng của Quốc hội giúp Quốc hội thực hiện quyền giám sát và trên các kỳ họp báo cáo trước Quốc hội về hoạt động của mình trong các bản báo cáo, thẩm tra, thuyết trình phạm vi giám sát của Quốc hội là: giám sát việc thi hành Hiến pháp, Luật, Nghị quyết của Quốc hội, Pháp lệnh, Nghị quyết của Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, giám sát hoạt động của Chính phủ, giám sát hoạt động của Hội đồng nhân dân.

- Thông qua đại biểu Quốc hội tiếp xúc với cử tri, nghe yêu cầu kiến nghị, khiếu nại và tố cáo của cử tri hoặc bằng các tham dự kỳ họp của Hội đồng nhân dân.

- Trong trường hợp đặc biệt, Quốc hội có thể thành lập những đoàn kiểm tra đặc biệt, những Uỷ ban lâm thời để kiểm tra xem xét những vụ việc đặc biệt.

Những điều chỉnh trong hoạt động giám sát của Quốc hội đối với bộ máy hành chính nhà nước bao gồm:

- Về tổ chức: quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt.

- Về nội dung công tác: bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ trái với Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội trên lĩnh quản lý kinh tế; sửa đổi luật.

- Về nhân sự: bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm các chức danh cao nhất của bộ máy nhà nước, phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng về bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Hội đồng nhân dân các cấp giám sát các hoạt động của Ủy ban nhân dân, các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân, các doanh nghiệp, cơ quan tổ chức trực thuộc mình cũng như trực thuộc cấp trên đóng tại địa phương.

Hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân có căn cứ phạm vi nội dung, hình thức và phương pháp tương tự như hoạt động giám sát của Quốc hội, nhưng ở các nấc thang quyền lực thấp hơn, trên địa bàn lãnh thổ xác định.

Toà án nhân dân tối cao, các Toà án nhân dân địa phương là các cơ quan xét xử của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Thông qua các phiên toà xét xử các vụ án hình sự, dân sự, lao động, hành chính và kinh tế, Toà án thực hiện chức năng giám sát đối với hoạt động hành chính - kinh tế của Nhà nước.

Giám sát của toà án đối với hoạt động hành chính là hoạt động tài phán hành chính nhằm kiểm tra tính hợp pháp trong các quyết định hành chính và hành vi của cơ quan hành chính, cán bộ công chức hành chính vi dân khiếu kiện và phán quyết về bồi thường thiệt hại cho công dân, tổ chức kinh tế do quyết định, hành vi đó gây ra. Ngoài ra chức năng giám sát của Toà án còn được gián tiếp thông qua hoạt động tài phán tư pháp.

Khi xét xử các vụ án hành chính, toà án có quyền yêu cầu bãi bỏ những quyết định hành chính của các cơ quan hành chính, đình chỉ các hành vi hành chính nói trên, buộc phục hồi quyền hạn do việc thực hiện các quyết định hành chính và hành vi hành chính trái pháp luật của các cơ quan hành chính, công chức gây ra. Toà án nhân dân các cấp có chức năng xét xử hành chính, trực tiếp kiểm tra giám sát các quyết định hành chính, trực tiếp kiểm tra giám sát các quyết định hành chính và hành vi hành chính của cơ quan hành chính nhằm bảo đảm pháp chế và kỷ cương trong quản lý nhà nước.

Khi xét xử các vụ án dân sự, toà án có quyền huỷ bỏ quyết định rõ ràng trái pháp luật của cơ quan, tổ chức khác xâm phạm quyền hợp pháp của đương sự trong vụ án mà toà án có nhiệm vụ giải quyết. Giám sát của Toà án đối với hoạt động hành chính thông qua tài phán tư pháp chủ yếu là yêu cầu cơ quan hành chính khắc phục sự vi phạm, trừ những trường hợp luật định, quyết định của Toà án mặc nhiên đình chỉ, bãi bỏ quyết định hành chính.

3.3.4.1. Kiểm tra

Kiểm tra là khái niệm rộng, chủ yếu được hiểu là hoạt động thường xuyên của cơ quan nhà nước cấp trên với cơ quan nhà nước cấp dưới nhằm xem xét, đánh giá mọi hoạt động của cấp dưới khi cần thiết hoặc kiểm tra cụ thể một quyết định nào đó. Hoạt động kiểm tra thực hiện trong quan hệ trực thuộc. Vì vậy, khi thực hiện kiểm tra, cơ quan cấp trên, thủ trưởng cơ quan có quyền áp dụng các biện pháp cưỡng chế kỷ luật, biện pháp bồi thường thiệt hại vật chất

hoặc áp dụng các biện pháp tác động tích cực tới đối tượng bị kiểm tra như khen thưởng về vật chất và tinh thần. Hoạt động kiểm tra trong quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm kiểm tra của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền chung, kiểm tra chức năng và kiểm tra nội bộ.

- Kiểm tra của cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung. Đó là kiểm tra của Chính phủ và Ủy ban nhân dân. Đặc trưng của loại kiểm tra này là tính trực thuộc của đối tượng bị kiểm tra đối với cơ quan kiểm tra, do đó mang tính chất quyền lực - phục tùng.

Chính phủ, Ủy ban nhân dân có thể kiểm tra bất kỳ một hoạt động nào của đối tượng bị quản lý có thể tiến hành thường xuyên, định kỳ hoặc đột xuất khi phát hiện những vi phạm.

Hoạt động kiểm tra của cơ quan quản lý thẩm quyền chung tiến hành dưới nhiều hình thức: nghe báo cáo, đánh giá báo cáo của đối tượng kiểm tra, tự tổ chức các đoàn kiểm tra tổng hợp hoặc về từng vấn đề hoặc thông qua Thanh tra Chính phủ, Thanh tra Bộ, Sở.

Do tính trực thuộc của đối tượng kiểm tra và chủ thể kiểm tra mà hoạt động kiểm tra của Chính phủ, Ủy ban nhân dân có tính quyền lực cao. Nó có quyền ra quyết định bắt buộc đối tượng kiểm tra phải thi hành: có quyền đình chỉ, bãi bỏ các quyết định trái pháp luật, hoặc sai trái của đối tượng bị kiểm tra, khi cần có thể áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với những người có chức vụ hoặc đối với cơ quan, tổ chức, đơn vị trực thuộc.

- Kiểm tra chức năng là hoạt động kiểm tra do cơ quan quản lý ngành, hay lĩnh vực (Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ có chức năng quản lý ngành hay lĩnh vực) thực hiện đối với các cơ quan, tổ chức, đơn vị không thuộc mình về mặt tổ chức trong việc chấp hành pháp luật, đường lối, chính sách và các quy tắc quản lý về ngành hay lĩnh vực mình quản lý thống nhất trong cả nước.

Khi tiến hành kiểm tra chức năng, các cơ quan kiểm tra có quyền yêu cầu cơ quan bị kiểm tra cùng cấp đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định sai trái pháp luật của cơ quan đó, nhưng không có quyền tự mình đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ các quyết định đó, cũng không có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật, phạt hành chính, trừ trường hợp cơ quan kiểm tra chức năng đó có chức năng là cơ quan thanh tra nhà nước chuyên ngành. Khi có tranh chấp giữa cơ quan kiểm tra chức năng và đối tượng bị kiểm tra, về nguyên tắc đối tượng bị kiểm tra phải chấp hành nhưng có quyền kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền giải quyết.

- Kiểm tra nội bộ là nhiệm vụ, chức năng của mọi cơ quan nhà nước. Khái niệm kiểm tra nội bộ thường dùng để chỉ hoạt động kiểm tra trong nội bộ ngành, một cơ quan, một tổ chức do thủ trưởng cơ quan quản lý ngành và lĩnh vực, thủ trưởng các cơ quan, tổ chức, đơn vị tiến hành. Hoạt động này có tính chấp trực thuộc chặt chẽ giữa chủ thể và đối tượng bị kiểm tra. Phạm vi kiểm tra bao quát mọi hoạt động, mọi vấn đề thuộc nhiệm vụ, chức năng của cơ quan, nhân viên dưới quyền. Thủ trưởng cơ quan có thể trực tiếp kiểm tra hoặc lập ra tổ chức giúp thủ trưởng kiểm tra - tiến hành kiểm tra thủ trưởng cơ quan hoặc tổ chức kiểm tra có quyền áp dụng mọi

hình thức và biện pháp thuộc quyền hạn của thủ trưởng như khen thưởng cơ quan, cá nhân có thành tích, kỷ luật cơ quan, tổ chức và cá nhân vi phạm, ra quyết định đình chỉ, bãi bỏ các quyết định sai trái của cấp dưới, đình chỉ hành vi vi phạm pháp luật, kỷ luật kể cả các biện pháp kiểm kê, kiểm soát, kê biên, niêm phong tài sản, tài liệu.

3.3.4.3. Thanh tra

Thanh tra là phạm trù dùng để chỉ hoạt động của các tổ chức thuộc Tổng thanh tra Chính phủ và Thanh tra Nhà nước chuyên ngành (Thanh tra Bộ, Thanh tra Sở). Cơ quan thanh tra và đối tượng bị thanh tra thường không có quan hệ trực thuộc. Nhưng các cơ quan thanh tra do thủ trưởng các cơ quan hành chính thành lập, hoạt động với tư cách là cơ quan chức năng giúp thủ trưởng cùng cấp. Vì vậy, có thể coi hoạt động thanh tra ngành được cơ quan cấp trên tiến hành trong quan hệ đối với cơ quan trực thuộc. Trong quá trình thanh tra, cơ quan thanh tra có thể áp dụng các biện pháp cưỡng chế để đảm bảo công tác thanh tra, kể cả các biện pháp trách nhiệm kỷ luật như tạm đình chỉ công tác và xử lý vi phạm hành chính, nhưng không có quyền sửa đổi, bãi bỏ quyết định của đối tượng bị thanh tra mà chỉ có quyền đình chỉ việc thi hành một loại quyết định hành chính trong những trường hợp đặc biệt, hoặc đình chỉ hành vi hành chính trái pháp luật.

Thanh tra nhà nước là cơ quan trực thuộc hệ thống hành pháp, có nhiệm vụ:

- Thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật, nhiệm vụ kế hoạch của Nhà nước tại các cơ quan, tổ chức và cá nhân.

- Xem xét, kiến nghị với cấp có thẩm quyền giải quyết hoặc giải quyết các khiếu nại, tố cáo.

- Trong phạm vi của mình, chỉ đạo, tổ chức và hoạt động thanh tra đối với cơ quan, tổ chức hữu quan.

- Kiến nghị với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những vấn đề quản lý nhà nước cần sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành các quy định phù hợp với yêu cầu của quản lý nhà nước.

3.3.4.4. Kiểm sát

Kiểm sát là hoạt động bảo đảm pháp chế đặc biệt của Viện Kiểm sát nhân dân các cấp. Hoạt động kiểm sát chung của Viện Kiểm sát nhằm bảo đảm tính hợp pháp trong các hành vi, văn bản pháp quy của các cơ quan hành chính nhà nước; sự tuân thủ nghiêm chỉnh pháp luật của những người có chức vụ và công dân. Khi thực hiện chức năng kiểm sát, Viện Kiểm sát không có quyền lực hành pháp, nghĩa là không có quyền can thiệp vào hoạt động điều hành của cơ quan hành chính nhà nước, không có quyền đình chỉ, sửa đổi hoặc bãi bỏ quyết định của cơ quan tổ chức, đơn vị bị kiểm sát nhưng có quyền kiến nghị, kháng nghị lại những quyết định ấy. Khi thực hiện chức năng kiểm sát, Viện Kiểm sát không có quyền áp dụng các chế tài kỷ luật. Trong trường hợp cần thiết có thể yêu cầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan áp dụng các biện pháp kỷ luật đối với người vi phạm, hoặc kiến nghị, kháng nghị ra quyết định khởi tố.

3.3.4.5. Kiểm toán nhà nước

Hoạt động kiểm toán nhà nước là hoạt động kiểm tra nhằm xác định tính đúng đắn, hợp pháp của các tài liệu và số

liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách nhà nước cấp. Hoạt động kiểm toán nhà nước gồm: kiểm toán nhà nước, kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ. Trong đó kiểm toán nhà nước có vai trò đặc biệt quan trọng. Cơ quan kiểm toán nhà nước không kiểm tra, giám sát mọi hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước mà chỉ kiểm tra việc sử dụng ngân sách nhà nước của các cơ quan nhà nước. Nội dung kiểm toán nhà nước gồm: kiểm toán ngân sách nhà nước, kiểm toán đầu tư xây dựng cơ bản và chương trình dự án, vay nợ, viện trợ Chính phủ, kiểm toán doanh nghiệp nhà nước, kiểm toán chương trình đặc biệt.

Ngoài kiểm toán nhà nước, để thực hiện tốt hoạt động tài chính của nền kinh tế quốc dân, Nhà nước cần tổ chức hoạt động kiểm toán độc lập và kiểm toán nội bộ.

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 4

Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế chỉ ra phương hướng và yêu cầu số lượng cho các hoạt động quản lý nhà nước nhằm giải quyết các vấn đề cơ bản nhất của kinh tế - xã hội như tăng trưởng kinh tế, chuyển đổi cơ cấu kinh tế, xoá đói giảm nghèo v.v... Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế có tính vĩ mô, tính thống nhất về chất và lượng, tính tiến thủ và tính trình tự giai đoạn và tính quan hệ tương hỗ (độc lập, bổ sung hoặc ngược chiều với nhau). Bốn nhóm mục tiêu cơ bản nhất của quản lý nhà nước về kinh tế là mục tiêu tăng trưởng kinh tế, ổn định kinh tế, công bằng kinh tế và phúc lợi kinh tế tổng hợp. Ở nước ta, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2001 - 2010 và Kế hoạch 5 năm (2001 - 2005) đã đưa ra được những mục tiêu cơ bản nhất thuộc bốn nhóm mục tiêu ở trên.

Chức năng quản lý nhà nước về kinh tế là hình thức biểu hiện phương hướng hay giai đoạn tác động có chủ đích của Nhà nước tới nền kinh tế quốc dân. Là tập hợp những nhiệm vụ khác mà Nhà nước phải tiến hành trong quá trình quản lý nền kinh tế quốc dân.

Phân tích chức năng quản lý nhà nước về kinh tế góp phần quan trọng trong việc xây dựng cơ chế quản lý kinh tế và hoàn thiện bộ máy quản lý nền kinh tế quốc dân.

Có 3 tiêu thức phân chia chức năng quản lý nhà nước về kinh tế. Phân chia theo tính chất tác động của quản lý, theo

quá trình quản lý và theo yếu tố hay lĩnh vực hoạt động của nền kinh tế quốc dân.

Theo tính chất tác động của quản lý, các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm: 1) Thiết lập khuôn khổ pháp luật về kinh tế. Pháp luật đặc biệt là pháp luật về kinh tế là công cụ quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế. Muốn có công cụ này Nhà nước phải xây dựng, hoàn thiện hệ thống pháp luật và thực thi hệ thống pháp luật trong quản lý kinh tế. 2) Tạo lập môi trường thuận lợi cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Nội dung của chức năng này bao gồm: duy trì ổn định kinh tế vĩ mô; giữ vững ổn định chính trị; bảo đảm ổn định xã hội bằng việc giải quyết tốt vấn đề dân số, vấn đề việc làm, vấn đề công bằng xã hội, vấn đề xoá đói giảm nghèo, vấn đề củng cố và phát triển văn hoá và vấn đề bảo vệ môi trường sinh thái. 3) Bảo đảm cơ sở hạ tầng cho phát triển. Xuất phát từ vai trò đặc điểm của cơ sở hạ tầng, Nhà nước tất yếu phải có trách nhiệm cung cấp dịch vụ hạ tầng cho xã hội. Có 2 cách để thực hiện trách nhiệm này: cung cấp trực tiếp thông qua các doanh nghiệp nhà nước, các cơ sở hành chính sự nghiệp của Nhà nước và cung cấp gián tiếp thông qua các doanh nghiệp, tổ chức tư nhân thông qua các chính sách. Những dịch vụ cơ sở hạ tầng quan trọng thường là giáo dục, giao thông, thông tin, công nghệ, điện nước. 4) Hỗ trợ phát triển, Nhà nước cần thiết phải có sự hỗ trợ đối với một số khu vực, một số ngành và một số doanh nghiệp và được xem là còn yếu kém, có nhiều tiềm năng hoặc có vị trí quan trọng trong tổng thể phát triển nền kinh tế quốc dân. Hỗ trợ phát triển cần được xem xét ở cả hai khía cạnh, tích cực và tiêu cực. Bởi vậy cần hết sức cảnh giác với vai trò hỗ

trợ phát triển, nếu không, mặt tiêu cực sẽ lấn mặt tích cực. 5) Cải cách khu vực công. Xuất phát từ vai trò ngày càng tăng của khu vực công được xem như là tất yếu của phát triển. Cải cách khu vực công bao gồm một khu vực rất rộng, hợp lý hoá chi tiêu công cộng, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước, cải cách nền hành chính quốc gia, đổi mới tài sản nhà nước.

Theo giai đoạn tác động của quản lý nhà nước, các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế bao gồm chức năng hoạch định phát triển kinh tế; chức năng tổ chức, điều hành nền kinh tế; chức năng kiểm soát phát triển kinh tế.

Hoạch định phát triển kinh tế là chức năng quan trọng nhất, các hình thức thực hiện chức năng hoạch định phát triển kinh tế bao gồm: 1) Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế - xã hội; 2) Xây dựng quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội; 3) Lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; 4) Lập kế hoạch kinh tế - xã hội hàng năm; 5) Xây dựng các chương trình quốc gia.

Tổ chức và điều hành nền kinh tế bao gồm 3 nội dung cơ bản: 1) Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế; 2) Tổ chức hệ thống kinh tế; 3) Vận hành hệ thống kinh tế hoạt động theo định hướng mục tiêu.

Kiểm soát phát triển kinh tế đảm bảo cho phát triển kinh tế trong khuôn khổ đã định. Nội dung của kiểm soát phát triển kinh tế rộng bao gồm cả kiểm soát đầu ra, đầu vào và quá trình. Các hình thức kiểm soát rất khác nhau: giám sát của Quốc hội, kiểm tra của các cơ quan quản lý nhà nước cấp trên; Thanh tra Chính phủ hoặc Thanh tra chuyên ngành; kiểm soát của Viện Kiểm sát; Kiểm toán Nhà nước.

Các thuật ngữ mới của chuyên ngành

Mục tiêu quản lý nhà nước về kinh tế
Đường lối kinh tế
Thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa
Mục tiêu tăng trưởng kinh tế
Mục tiêu ổn định kinh tế
Mục tiêu phúc lợi kinh tế tổng hợp
Chức năng quản lý nhà nước về kinh tế
Ổn định kinh tế vĩ mô
Ổn định xã hội
Công bằng xã hội
Ổn định chính trị
Dịch vụ cơ sở hạ tầng
Hỗ trợ phát triển
Khu vực công
Phát triển kinh tế
Hoạch định phát triển kinh tế
Chiến lược phát triển kinh tế – xã hội
Quy hoạch phát triển
Kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội 5 năm

Kế hoạch phát triển kinh tế – xã hội hàng năm

Chính sách phát triển kinh tế – xã hội

Chương trình quốc gia

Tổ chức nền kinh tế

Điều hành nền kinh tế

Kiểm soát phát triển kinh tế.

CHƯƠNG 5

THÔNG TIN VÀ QUYẾT ĐỊNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

I. THÔNG TIN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm chung về thông tin

Thông tin là một khái niệm rộng - tùy thuộc vào lĩnh vực và mục đích nghiên cứu, người ta đưa ra những định nghĩa khác nhau. Theo cách hiểu thông thường, thông tin là những tin tức về sự việc, hiện tượng hay quá trình phát triển của một sự vật, một hệ thống nào đó.

Trong lĩnh vực quản lý, thông tin được sử dụng chủ yếu nhằm phục vụ cho việc ra quyết định. Với mục đích đó, trong quản lý nhà nước về kinh tế, thông tin được quan niệm là những tín hiệu được thu nhận và được sử dụng cho việc đề ra và thực hiện các quyết định quản lý của Nhà nước về kinh tế.

Định nghĩa nói trên có mấy điểm đáng lưu ý:

1) Không phải mọi tín hiệu (tin tức) đều là thông tin đối với quản lý. Muốn trở thành thông tin, những tín hiệu phải đáp ứng được 2 yêu cầu:

- Hiểu và giải thích được.

- Có ích đối với việc ra quyết định hoặc giải quyết nhiệm vụ nào đó trong quản lý.

Như vậy, những dữ liệu chưa được phân tích và xử lý thì chưa được gọi là thông tin.

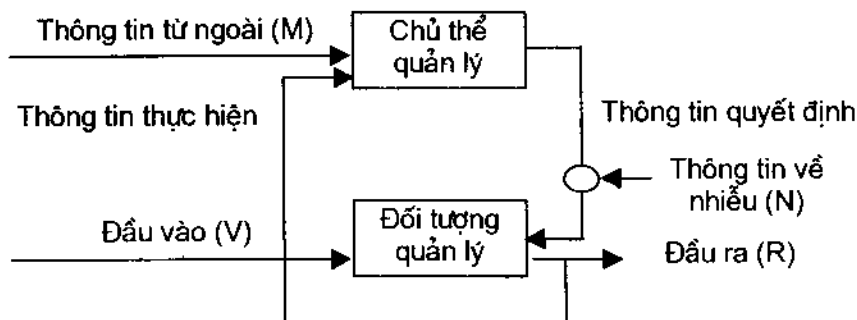
2) Thông tin luôn phản ánh mối liên hệ qua lại lẫn nhau giữa người gửi tin với người nhận tin hoặc người sử dụng tin. Thông tin bao giờ cũng là thông tin đối với chủ thể nào đó. Trong điều kiện không có người nhận tin hoặc người sử dụng tin thì cũng không còn khái niệm thông tin nữa. Như vậy, thông tin có quan hệ mật thiết với truyền thông, tức truyền đạt tin và thông tin trong một hệ thống. Hệ thống ở đây có thể được hiểu là nền kinh tế quốc dân, một tổ chức, một doanh nghiệp.

2. Vai trò của thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế

Khi nói đến ý nghĩa của thông tin, các nhà quản lý đã ví: nếu coi tổ chức như một cơ thể sống thì thông tin là máu và hệ thống đảm bảo thông tin hai chiều là hệ thần kinh của nó.

* Dưới góc độ của điều khiển học, quá trình quản lý kinh tế về thực chất là quá trình thu nhận, xử lý và truyền đạt thông tin giữa chủ thể quản lý và đối tượng quản lý, giữa hệ thống quản lý và môi trường. Mấu chốt của quản lý một cách khoa học là việc cung cấp thông tin đầy đủ, chính xác, kịp thời về tình huống phải ra quyết định. Không có thông tin thì không thể tiến hành quản lý.

Sơ đồ 5.1. Những mối liên hệ thông tin của hệ thống



Từ sơ đồ, ta thấy muốn tiến hành quản lý có hiệu quả phải có các thông tin sau:

- Thông tin đầu vào (V).
- Thông tin phản hồi từ đầu ra (R) còn gọi là thông tin thực hiện.
- Thông tin từ môi trường (M).
- Thông tin về nhiều (N).

* Nói đến quản lý là nói đến quá trình ra quyết định (Đạo luật, Sắc lệnh, Nghị quyết, Nghị định, Thông tư, Chỉ thị, chính sách, kế hoạch, đề án...) và thực hiện quyết định, bao trùm toàn bộ các chức năng và các khâu quản lý. Để có quyết định đúng và hợp lý trong quản lý kinh tế, các cơ quan và cán bộ quản lý cần sử dụng rất nhiều loại thông tin. Ví dụ để ban hành chính sách thị trường trong phát triển nông nghiệp, Nhà nước cần có các thông tin về:

- Chiến lược xây dựng CNXH, công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

- Thực trạng và hướng phát triển của thị trường nông sản nội địa (sức mua của các hộ tiêu thụ, quan hệ cung cầu về hàng hoá nông sản, hệ thống giao thông vận tải và hạ tầng kỹ thuật ở nông thôn).

- Thực trạng thị trường các yếu tố sản xuất (thị trường các tư liệu sản xuất, các vật tư cho nông nghiệp), việc cung cấp có đáp ứng đúng nhu cầu không? giá cả? v.v...

- Nhu cầu, giá cả nông sản hàng hoá trên thị trường trong nước, thị trường quốc tế và khu vực.

- Lợi thế so sánh của hàng nông sản Việt Nam.

- Tình hình xuất khẩu nông sản Việt Nam những năm qua, số lượng, cơ cấu mặt hàng, giá cả, thị trường tiêu thụ.

Để tổ chức thực hiện các quyết định của mình, nhà nước cần thông qua hoạt động kiểm tra kiểm soát để có được những thông tin phản hồi về trạng thái và hành vi (phản ứng) của các đối tượng thực hiện (các địa phương, các doanh nghiệp, các hộ gia đình, các tổ chức nhập khẩu và xuất khẩu...) từ đó điều hành và điều chỉnh hoạt động kinh tế nhằm đạt được mục tiêu.

Có thể nói, trong quá trình quản lý nhà nước về kinh tế, không có thông tin thì không thể ra quyết định và thực hiện quyết định (hoặc phải ra quyết định với độ rủi ro và mạo hiểm cao). Chất lượng thông tin (tính chính xác, tính kịp thời, tính đầy đủ) có ảnh hưởng quan trọng đến chất lượng của quyết định.

* Ngoài ra, thông tin còn có ý nghĩa rất quan trọng bởi lẽ nó được xem như vừa là một yếu tố đầu vào không thể thiếu

được của bất kỳ một tổ chức nào, vừa là nguồn dự trữ tiềm năng đối với tổ chức đó.

Ngày nay, trong nền kinh tế tri thức hay nền kinh tế thông tin, các nguồn lực truyền thống như sức lao động, vốn, đất đai, tài nguyên, đang giảm dần tầm quan trọng tương đối, trong khi tri thức, tức là khả năng sáng tạo, thu thập, phân phối và khai thác thông tin, kiến thức khoa học và công nghệ đang trở thành nhân tố quan trọng, quyết định sức mạnh cạnh tranh của mỗi quốc gia, mỗi doanh nghiệp trên thị trường toàn cầu.

Tuy nhiên, vấn đề cốt lõi của thông tin trong nền kinh tế ngày nay vẫn không phải là có thông tin mà quan trọng là vấn đề xử lý và sử dụng thông tin đó như thế nào. Điều này dẫn đến sự cần thiết phải xây dựng hệ thống thông tin cho quản lý nhà nước về kinh tế, nhằm bảo đảm cung cấp những thông tin cần thiết có ích đến đúng vị trí và đúng thời điểm.

3. Các yêu cầu đối với thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế

Để nâng cao chất lượng của quản lý nhà nước về kinh tế, thông tin được cung cấp cho các nhà lãnh đạo, các cơ quan quản lý kinh tế của Nhà nước và những người thực hiện phải bảo đảm các yêu cầu sau:

3.1. Tính chính xác

Thông tin phải phản ánh đúng tình hình thực tế và phải được thu thập từ các nguồn xác đáng, có căn cứ và sức thuyết phục.

3.2. Tính kịp thời

Thông tin phải đảm bảo kịp thời, tức là thông tin phải phản ánh tình hình đang hay sắp diễn ra, rất cần thiết cho công tác ra quyết định nhằm giải quyết những mâu thuẫn bức xúc hiện tại hoặc tương lai.

3.3. Tính đầy đủ, tính hiện đại, tính hệ thống của thông tin

Tính đầy đủ của thông tin tức là phải đủ về dung lượng tin và nêu rõ được bản chất của hiện tượng phản ánh đầy đủ các khía cạnh của sự vật, của vấn đề, giúp cho chủ thể quản lý nhìn được toàn cảnh của vấn đề và đưa ra quyết định chính xác. Tính hiện đại của thông tin là thông tin phải mới và cập nhật, phải được thu thập theo phương pháp hiện đại nhất và được chế biến theo những yêu cầu cần thiết và bằng những phương tiện hiện đại nhất.

3.4. Tính logic và tính ổn định của thông tin

Thông tin trong quản lý nhà nước không bảo đảm tính logic và tính ổn định thì không thể tạo ra môi trường kinh tế vĩ mô hợp lý cho các doanh nghiệp và các cá nhân, các cơ sở, các ngành, các địa phương hoạt động có hiệu quả. Tính logic của thông tin đòi hỏi thông tin phải được thu thập, xử lý, truyền đạt, lưu trữ theo một trình tự và phương pháp khoa học, hợp lý, vừa giúp cho người quản lý thấy rõ vấn đề cần nghiên cứu, vừa giúp cho tính kế thừa trong quản lý được liên tục. Mặt khác, tính logic của thông tin là một điều kiện làm cho ý nghĩa và vai trò, hiệu quả của thông tin được nâng cao. Tính logic thể hiện ở chỗ các quyết định của cấp quản lý khác nhau về cùng một hành vi hoạt động kinh tế của cơ sở

phải thống nhất, nhất quán, tránh mâu thuẫn và loại bỏ lẫn nhau, khiến cho cấp thực hiện không biết phải ra quyết định như thế nào và phải thi hành quyết định của ai. Tính logic của thông tin còn đòi hỏi Nhà nước ra một quyết định nào đó phải bảo đảm không mâu thuẫn với các quyết định có trước đó và sẽ tiếp sau đó. Tính logic của thông tin còn đòi hỏi việc ra quyết định cho các cấp thực hiện phải tuân thủ sự đồng bộ giữa nghĩa vụ, trách nhiệm, quyền hạn và lợi ích.

3.5. Tính kinh tế

Thông tin quản lý kinh tế của Nhà nước phải bảo đảm yêu cầu về mặt kinh tế, bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội của hoạt động quản lý, tránh sự phô trương hình thức, nhập và trang bị nhiều phương tiện hiện đại, nhưng không có người đủ trình độ sử dụng, hoặc không sử dụng được triệt để công suất của thiết bị máy móc.

3.6. Tính bảo mật

Thông tin trong quản lý kinh tế của Nhà nước còn phải bảo đảm yêu cầu bảo mật, để bảo vệ được tiềm năng kinh tế và độc lập, chủ quyền, an ninh trật tự và kỷ cương của đất nước, sẵn sàng thích ứng được với mọi tình thế xảy ra kể cả trường hợp xấu nhất.

4. Các loại thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế

Để quản lý nền kinh tế quốc dân, Nhà nước phải sử dụng rất nhiều loại thông tin khác nhau theo những tiêu chí khác nhau.

4.1. Theo nguồn xuất xứ của thông tin

- Thông tin bên trong (thông tin nội bộ) là thông tin xuất hiện bên trong hệ thống. Nó cho phép xác định tình hình về các hoạt động đang diễn ra trong hệ thống. Mọi diễn biến trong nước về kinh tế, chính trị, xã hội v.v... là những thông tin bên trong của Nhà nước về quản lý kinh tế.

- Thông tin bên ngoài là thông tin xuất hiện từ môi trường của hệ thống. Nó phản ánh tình hình về các hoạt động diễn ra trong môi trường của hệ thống. Những diễn biến trong khu vực và trên thế giới về các lĩnh vực hoạt động là những thông tin bên ngoài đối với quản lý nhà nước. Ngày nay, trong bối cảnh toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế thì những thông tin bên ngoài ngày càng có ý nghĩa quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế.

Để ra được những quyết định đúng đắn, Nhà nước không chỉ sử dụng các thông tin bên trong mà còn sử dụng các thông tin bên ngoài.

4.2. Theo cách tiếp nhận thông tin

- Thông tin có hệ thống là những thông tin được đưa đến cho người nhận hay cơ quan nhận tin theo những chu kỳ đã được đề ra trước.

Thông tin có hệ thống đóng vai trò quan trọng, nó tạo ra sự ổn định cho hệ thống quản lý kinh tế của Nhà nước.

- Thông tin không có hệ thống là những thông tin được đưa đến cho người nhận tin, hay cơ quan nhận tin một cách ngẫu nhiên. Những thông tin này thường có liên quan đến

những sự kiện bất ngờ xảy ra không lường trước trong quá trình hoạt động.

4.3. Theo sự ổn định của thông tin

- Thông tin thường xuyên là thông tin tương đối ít thay đổi như các định mức, các chỉ tiêu kế hoạch dài hạn.

- Thông tin biến đổi là những thông tin xuất hiện do sự biến đổi của hệ thống và môi trường. Sự xuất hiện một phát minh khoa học mới, sự thay đổi tỷ giá hối đoái là những thông tin biến đổi.

Thông tin biến đổi ngày càng có vị trí quan trọng trong các quyết sách của Nhà nước. Cần có một hệ thống quản lý thông tin đảm bảo cung cấp thường xuyên loại thông tin này.

4.4. Theo hình thức thể hiện thông tin

- Thông tin được thể hiện qua các văn bản, bằng chữ, bằng số hoặc bằng đồ thị như tài liệu, văn kiện, biểu đồ v.v...

- Thông tin được thể hiện qua lời nói.

4.5. Theo kênh thu nhận thông tin

- Thông tin chính thống là các thông tin được thu nhận theo các kênh ngành dọc do Nhà nước quy định mà các cấp dưới phải báo cáo lên, theo địa chỉ nhất định, bao gồm các báo cáo của các cơ sở, bộ, ban, ngành, địa phương hàng tháng, hàng quý, hàng năm v.v...

- Thông tin không chính thống là các thông tin mà Nhà nước không thể nhận được qua các kênh chính thức, mà phải

qua các đợt kiểm tra đặc biệt. Ví dụ, thông tin về nguyện vọng dân cư, thông tin về tinh thần thái độ phục vụ nhân dân của các bộ máy và viên chức bộ máy hành chính, Đảng, Quốc hội, có được qua điều tra xã hội học.

4.6. Theo nội dung của thông tin

- Thông tin khoa học - kỹ thuật là những thông tin về những công nghệ mới nhất, về kết quả của nghiên cứu khoa học, những dự đoán về phát triển khoa học - kỹ thuật.

- Thông tin quản lý là những thông tin được tạo thành trực tiếp trong quá trình quản lý như luật và các văn bản dưới luật v.v...

- Thông tin kinh tế là những thông tin phản ánh các nguồn lực kinh tế, các quá trình sản xuất - kinh doanh, các diễn biến của thị trường trong và ngoài nước. Thông tin kế toán - thống kê là nguồn thông tin kinh tế quan trọng trong quản lý nhà nước về kinh tế.

- Thông tin chính trị - văn hoá - xã hội là thông tin phản ánh tình hình chính trị - văn hoá - xã hội trong nước và quốc tế.

- Các thông tin hàng ngày khác.

Trong quản lý kinh tế của Nhà nước, các thông tin đều quan trọng, đặc biệt là thông tin kinh tế.

4.7. Theo cấp độ và mức xử lý thông tin

- Thông tin sơ cấp (thông tin ban đầu) là thông tin có được từ sự theo dõi ghi chép trực tiếp.

- Thông tin thứ cấp (thông tin thứ sinh) là thông tin có được trên cơ sở chế biến thông tin sơ cấp.

5. Hệ thống thông tin quản lý (MIS)

5.1. Khái niệm

Cũng giống như khái niệm về thông tin, hiện nay có nhiều khái niệm về hệ thống thông tin quản lý (viết tắt là MIS: Managenent Information System). Sau đây là một số khái niệm:

- * Một cách chung nhất: MIS được hiểu như là một hệ thống dùng để tiến hành quản lý cùng với những thông tin cần thiết được cung cấp thường xuyên. Ngày nay, do công nghệ máy tính đã tham gia vào tất cả các hoạt động quản lý nên nói đến MIS là nói đến hệ thống thông tin quản lý được trợ giúp của máy tính.

- * Theo quan điểm của các nhà công nghệ thông tin. MIS là một mạng lưới máy tính có tổ chức nhằm phối hợp việc thu thập, xử lý và truyền thông tin.

- * MIS là tập hợp các phương tiện, các phương pháp và các bộ phận có liên hệ chặt chẽ với nhau, nhằm bảo đảm cho việc thu thập, lưu trữ, tìm kiếm, xử lý và cung cấp những thông tin cần thiết cho quản lý.

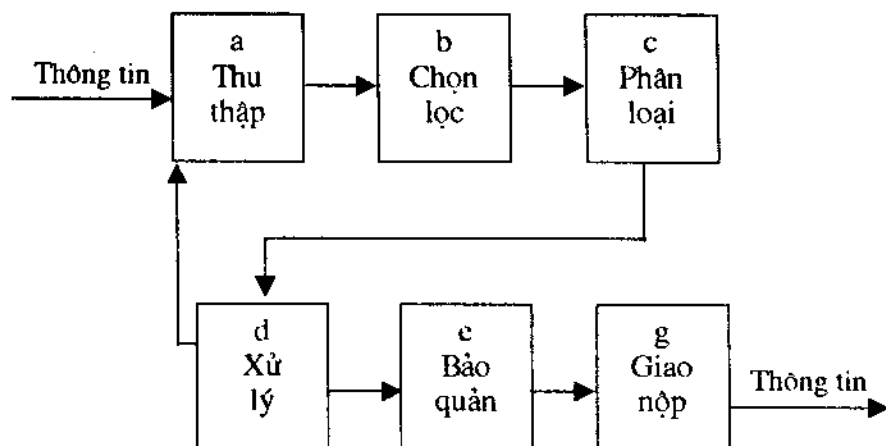
- * Trong quản lý kinh tế của Nhà nước, MIS là hệ thống gồm các tổ chức, các phương tiện và các phương pháp liên quan chặt chẽ với nhau, có mục đích cung cấp những thông tin giúp các nhà lãnh đạo và các nhà quản lý kinh tế của bộ máy nhà nước trong việc đề ra và tổ chức thực hiện quyết

định quản lý kinh tế. Hệ thống này bao gồm: Những con người và tổ chức, những cơ sở dữ liệu, những luồng thông tin, và được quy định các chức năng để thực hiện mục tiêu chung.

* Hệ thống thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế là hệ thống các phân hệ bảo đảm thông tin cho quá trình quản lý kinh tế - xã hội của Nhà nước. Nó bao gồm các phân hệ sau:

- Thu thập
- Chọn lọc
- Phân loại
- Xử lý
- Bảo quản
- Giao nộp

Sơ đồ 5.2. Hệ thống thông tin



Tuy có nhiều khái niệm không hoàn toàn giống nhau, nhưng tiêu chuẩn để đánh giá các MIS đều thống nhất như sau:

- Có cung cấp được đủ thông tin cần thiết cho một quy trình quản lý không? (tính đồng bộ hay tổng thể).
- Thông tin thu thập qua đó có chính xác, có tối ưu không? (tính sát thực).
- Tìm kiếm thông tin có nhanh chóng không? (tính năng động).
- Có dễ sử dụng không? (tính hiện đại, phổ cập...).

Ích lợi của hệ thống bảo đảm thông tin đối với người lãnh đạo là:

- Mở rộng khả năng của người lãnh đạo trong quá trình quản lý công việc, tăng cường được phạm vi quan sát;
- Thu thập được thông tin kịp thời để ra quyết định và chỉ đạo thực hiện, làm cho năng suất lao động quản lý được nâng cao;
- Đánh giá được toàn diện đối tượng quản lý nhờ có được những thông tin cần thiết, có chất lượng;
- Định hướng được thuận lợi khi phải lựa chọn một phương án cần thiết trong nhiều phương án khác nhau của quyết định quản lý;
- Tiên đề để tạo ra khả năng tìm kiếm sáng tạo các quyết định cho công việc cụ thể;

- Tạo điều kiện cho việc tuân thủ nguyên tắc đồng bộ trong hệ thống quản lý nhà nước.

5.2. Mối quan hệ giữa hệ thống thông tin quản lý và truyền thông. Các phương pháp truyền thông trong quản lý kinh tế

a) Mối liên hệ giữa MIS và truyền thông

Truyền thông là một quá trình hai chiều trong đó mỗi tổ chức, mỗi chủ thể vừa là người phát vừa là người nhận thông tin. Những tác động qua lại đó được truyền đi, tiếp nhận và được thực hiện thông qua hệ thống truyền thông trong tổ chức của một đơn vị, một ngành, một địa phương, cũng như hệ thống truyền thông của toàn xã hội. Truyền thông là phương tiện, là cách thức để người ta liên hệ với nhau trong một tổ chức và trong nền kinh tế quốc dân nhằm đạt được mục tiêu chung.

Như vậy MIS có quan hệ mật thiết với truyền thông. MIS là một yếu tố cơ bản của truyền thông và việc trang bị máy điện toán đã làm thay đổi đáng kể thực tế truyền thông trong quản lý kinh tế, tăng đáng kể năng lực và hiệu quả của quản lý kinh tế.

b) Phương pháp truyền thông

Quá trình quản lý là quá trình thu thập xử lý và truyền đạt thông tin. Khâu truyền đạt thông tin ở đây là truyền đạt từ cơ quan quản lý xuống người chấp hành. Các phương pháp truyền đạt thường sử dụng là:

* *Truyền đạt thông tin trực tiếp bằng lời* (thủ trưởng truyền đạt quyết định cho nhân viên, cơ quan cấp trên

truyền đạt quyết định cho cơ quan cấp dưới v.v...) tức là dùng lời nói để đưa tin trực tiếp xuống cấp dưới. Phương pháp này có *ưu điểm* là:

- + Truyền đạt nhanh.
- + Nắm được thông tin phản hồi ngay.
- + Người truyền đạt có thể điều chỉnh kịp thời.
- + Ít tốn kém.

Tuy nhiên, cách truyền đạt thông tin trực tiếp bằng lời cũng có một số *nhược điểm* là:

- + Thường phụ thuộc vào quan điểm của người truyền tin.
- + Truyền thông tin dài thường bị quên hoặc bỏ sót.
- + Đôi khi do ý chủ quan của người truyền tin mà bóp méo thông tin.
- + Khó quản lý thông tin.

* *Truyền đạt thông tin bằng văn bản*: tức là các thông tin cần truyền đạt trong quản lý kinh tế của Nhà nước được in thành văn bản chuyển đi. Loại hình này là chủ yếu chiếm khoảng 90% lượng thông tin.

Một số *ưu điểm* là:

- + Truyền đạt được thông tin dài.
- + Người truyền tin và người nhận tin có văn bản lưu trữ.
- + Thông tin chuẩn xác.
- + Thuận tiện cho việc quản lý thông tin.

- + Có thể lưu trữ để dùng nhiều lần.
- + Sự hiểu biết về quyết định đồng đều và chính xác hơn.

Tuy nhiên có một số *nhược điểm* là:

- + Thông tin truyền thường bị chậm.
- + Đôi khi bị thất lạc.

* Truyền đạt thông tin qua các phương tiện kỹ thuật như điện thoại, Fax, Internet, v.v...

Các phương tiện nay truyền tin vừa nhanh, chính xác, vừa có phạm vi truyền tin rộng. Tuy nhiên, cũng có những *nhược điểm* là:

- + Tốn kém.
- + Phụ thuộc vào yếu tố chủ quan của người truyền tin.
- + Dễ bị nhiễu.
- + Yêu cầu về tính bí mật không được bảo đảm.

5.3. Xây dựng hệ thống thông tin quản lý

a) Quan điểm xây dựng MIS

Như trên đã phân tích, thông tin gắn liền với quản lý, với việc ra quyết định và thực hiện quyết định. Để thông tin phát huy hết tác dụng, phục vụ tốt cho quản lý kinh tế của Nhà nước, việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý được chỉ đạo theo các quan điểm sau:

- Quan điểm *chính trị*: MIS của Nhà nước phải được xây dựng nhằm phục vụ cho mục đích và nhiệm vụ chính trị của

Đảng và Nhà nước, không được phép đi ngược lại lợi ích của xã hội.

- Quan điểm *hệ thống*: quản lý kinh tế của Nhà nước là một hình thức quản lý toàn xã hội, của hệ thống thứ bậc và thống nhất, do đó hệ thống thông tin cũng phải có sự tương ứng thứ bậc; mặt khác còn phải xem xét quan hệ của hệ thống thông tin quản lý kinh tế của Nhà nước với các hệ thống thông tin khác như hệ thống thông tin văn hoá và xã hội, hệ thống thông tin khoa học - kỹ thuật, hệ thống thông tin quản lý của các chủ thể khác (công đoàn, các đoàn thể, kinh tế, Đảng...) có những khả năng thông tin hữu hiệu nối liền chủ thể quản lý với khách thể quản lý và ngược lại.

- Quan điểm *khả thi*: hệ thống thông tin được lập ra có thể phải theo hướng hiện đại hoá, nhưng không thể thoát ly thực tế, theo nghĩa hẹp hơn là phải tính đến khả năng tài chính, khả năng kỹ thuật, khả năng thu thập số liệu và tính toán, trình độ người sử dụng v.v...

- Quan điểm *hiệu quả*: ở đây là hiệu quả quản lý nhà nước bao gồm cả các mặt: kinh tế, chính trị, xã hội. Hệ thống thông tin quản lý kinh tế của Nhà nước phải bảo đảm sử dụng các nguồn nhân lực, vật lực, tài lực với hao phí ít nhất, phù hợp với trình độ và khả năng của các cơ quan quản lý, và điều quan trọng nhất là đạt mục tiêu đề ra, cung cấp được lượng tin có chất lượng, theo nhu cầu của những cơ quan và những người sử dụng một cách kịp thời.

b) Các nguyên tắc

Để hình thành hệ thống thông tin quản lý, cần tuân thủ các nguyên tắc như sau:

Nguyên tắc 1: Phải xuất phát từ mục đích của hệ thống quản lý từ chức năng, nhiệm vụ hoạt động của tổ chức để thiết kế mối quan hệ thông tin. Cụ thể là phải dựa vào trình tự định hướng nhu cầu thông tin đối với từng loại cơ quan và từng loại cán bộ lãnh đạo quản lý mà thiết kế và tổ chức hệ thống thông tin.

Với nguyên tắc này, thông tin quản lý nhà nước được hình thành theo sơ đồ tổ chức bộ máy nhà nước và tất cả các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải tham gia hệ thống thông tin, nghĩa là phải báo cáo thông tin và tiếp nhận thông tin. Ở địa phương, tất cả các Sở, Ban, ngành, UBND các huyện, thị xã phải báo cáo cho Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố.

Nghị định số 11/1998/NĐ-CP ngày 24/1/1998 của Chính phủ ban hành Quy chế làm việc, trong đó có quy định chế độ thông tin, báo cáo.

Nguyên tắc 2: Hệ thống thông tin trong quản lý kinh tế quốc dân phải hợp với cơ cấu tổ chức quản lý của Nhà nước. Theo đó, thông tin trong hệ thống phải đi theo 2 kênh: ngành và cấp.

Cơ quan quản lý ngành và quản lý lãnh thổ (cấp) đều là những chủ thể quản lý nằm trong hệ thống quản lý của Nhà nước; do vậy cả hai đều phải có tổ chức có hệ thống thông tin, tiếp nhận thông tin và báo cáo thông tin. Mặt khác, nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành với quản lý theo địa phương và lãnh thổ quyết định cơ cấu tổ chức thông tin gắn liền với nó để phục vụ nhiệm vụ quản lý. Cùng một hiện tượng, sự

việc phát sinh sẽ được thông tin báo cáo lên theo 2 kênh (tức là 2 tuyến): dọc và ngang. Thông tin dọc là theo tuyến dọc: Bộ, Sở, Ban ngành, cơ sở là để chỉ đạo theo ngành dọc, thực hiện việc cân đối ngành và liên ngành trong trường hợp cần thiết. Thông tin theo đơn vị lãnh thổ và theo cấp như cấp tỉnh, huyện, xã là để phục vụ quản lý theo lãnh thổ trực tiếp là của chính quyền địa phương cấp đó. Đương nhiên, khi tổng hợp ở cấp vĩ mô, hay trung mô, ngành hay lãnh thổ, Trung ương hay địa phương, các số liệu phải hoàn toàn trùng khớp mới đảm bảo tính chính xác của thông tin. Tuy nhiên, ngoại trừ một số trường hợp thông tin chỉ tổng hợp theo ngành, Bộ, toàn quốc).

Thông tin từ trên xuống cũng như từ dưới lên, phải đi theo hai tuyến phục vụ sự chỉ đạo theo ngành của Bộ và sự chỉ đạo theo lãnh thổ của các cấp quản lý khác nhau.

Để đơn giản, có thể lấy ví dụ về hệ thống chỉ tiêu đi theo 2 kênh của một địa phương - một tỉnh; về đại thể số lượng chỉ tiêu và cách phân tổ theo cả 2 kênh về cơ bản là giống nhau, tuy nặng nhẹ có khác nhau. Cụ thể là hệ thống chỉ tiêu kinh tế - xã hội sau:

1) Các ngành sản xuất - kinh doanh: Công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, nông lâm nghiệp, vận tải, bưu điện, thương nghiệp, du lịch...

2) Các lĩnh vực quản lý tổng hợp: Thu chi ngân sách nhà nước lưu thông tiền tệ, thu chi tiền mặt qua ngân hàng, giá cả. Trong nền kinh tế, cơ cấu nền kinh tế cơ bản là cơ cấu các

ngành kinh tế - kỹ thuật. Cho nên quản lý tổng hợp theo ngành là chủ yếu và trong các chỉ tiêu, kế hoạch và báo cáo UBND của Sở, của ngành tuy là báo cáo kinh tế lãnh thổ và của cấp quản lý hành chính - kinh tế, nhưng cũng có rất nhiều cân đối thu - chi tiền mặt qua kho bạc Nhà nước: cân đối tín dụng, cân đối nhập/xuất khẩu hàng hoá, phân phối tỉnh, huyện, xã, thực hiện vốn đầu tư xây dựng cơ bản, giá trị tổng sản lượng công - nông nghiệp tính theo giá cố định (để phục vụ cho việc tổng hợp báo cáo lên cấp trên).

3) Các chỉ tiêu kế hoạch và báo cáo về dân số, lao động, y tế, giáo dục, văn hoá, xã hội như: dân số và biến động dân số, tăng giảm lao động trong khu vực nhà nước, giải quyết việc làm v.v... đều theo ngành và theo lãnh thổ.

4) Quản lý nhà nước: bao gồm tình hình biến động về tổ chức, kết quả tuyển quân, quan hệ quốc tế, trật tự an toàn xã hội, thanh tra, xét xử tội phạm, khiếu nại tố cáo, tình hình xây dựng và ban hành văn bản, tổ chức phong trào thi đua.

Nguyên tắc 3: Thuận lợi khi sử dụng, hiệu quả cao. Cụ thể là:

- Thông tin đưa vào một lần nhưng có thể sử dụng nhiều lần.

- Có thể tổ chức các trung tâm thông tin giống như các ngân hàng dữ liệu.

- Chuẩn hoá khái niệm và chuẩn hoá dữ liệu, thống nhất tiêu chuẩn và cách tính toán để có thể cung cấp lẫn nhau số

liệu giữa những người sử dụng khác nhau ở những thời điểm khác nhau mà vẫn bảo đảm tính thống nhất.

- Tiến tới áp dụng và tuân thủ các chuẩn quốc tế, tạo khả năng hội nhập với nền kinh tế thế giới và khu vực.

c) Quá trình xây dựng MIS

Thiết kế hệ thống thông tin quản lý nhà nước về kinh tế phải bảo đảm cho việc ra quyết định của Nhà nước. Việc thiết kế được tiến hành theo các bước sau:

- Phân tích hệ thống quyết định.
- Xác định nhu cầu thông tin cho các quyết định.
- Tổng hợp các quyết định.
- Thiết kế hệ thống quản lý và xử lý thông tin.

5.4. Vận hành hệ thống thông tin quản lý nhà nước về kinh tế

Một khi đã thiết kế xong thì hệ thống thông tin cần được thực hiện. Những vấn đề cần được quan tâm trong giai đoạn này là:

- a) Thử hệ thống trước khi lắp đặt.
- b) Chuẩn bị những người sử dụng bằng việc đào tạo thích hợp.
- c) Chuẩn bị cho sự hoà nhập.
- d) Kiểm tra độ an toàn.
- e) Thường xuyên kiểm tra lại.

II. QUYẾT ĐỊNH QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm

Trong cuộc sống của con người và các tổ chức luôn xuất hiện những vấn đề - khoảng cách giữa trạng thái thực tế với trạng thái lý tưởng. Để phát hiện và giải quyết vấn đề cần phải có các quyết định, được định nghĩa như *quá trình xác định, lựa chọn và thực hiện những phương thức hành động nhằm giải quyết một vấn đề nhất định*. Quyết định là hoạt động trung tâm của cuộc sống con người, được thực hiện bởi tất cả các chủ thể kinh tế - xã hội, từ các cá nhân cho đến các tổ chức.

Đối với Nhà nước, quyết định quản lý nhà nước là những hành vi của Nhà nước nhằm định ra mục tiêu, tính chất và chương trình hoạt động của người, tập thể hoặc tổ chức phải thực hiện quyết định để giải quyết một vấn đề nhất định.

Mỗi quyết định quản lý nhà nước cần trả lời được những câu hỏi cơ bản sau: quyết định được đề ra nhằm giải quyết vấn đề gì? mục tiêu của quyết định là gì? phải làm gì để thực hiện mục tiêu? khi nào làm những điều đó? làm trong bao lâu? ai làm? ai chịu trách nhiệm trước Nhà nước đối với hậu quả của quyết định?

Các quyết định quản lý nhà nước mang những đặc trưng cơ bản sau đây:

- Quyết định quản lý nhà nước là sản phẩm hoạt động của Nhà nước. Có thể nói quản lý nhà nước là quá trình đề ra và tổ chức thực hiện các quyết định của mình.

- Quyết định quản lý nhà nước là hành vi thể hiện ý chí quyền lực đơn phương của Nhà nước. Chủ thể ra quyết định là các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức nhà nước được trao thẩm quyền, hoặc các tổ chức khác khi được Nhà nước uỷ quyền.

- Mục đích của các quyết định quản lý nhà nước là để giải quyết một vấn đề nhất định đặt ra trước các cơ quan và cán bộ, công chức nhà nước trong quá trình thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của mình.

- Quyết định quản lý nhà nước đưa ra những quy định chung mang tính pháp lý hoặc tình trạng pháp lý cụ thể, cá biệt cho các đối tượng thi hành dựa trên cơ sở pháp luật.

- Phạm vi tác động của các quyết định quản lý nhà nước thường rộng hơn nhiều so với các quyết định sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp, có thể ảnh hưởng đến toàn bộ hệ thống kinh tế - xã hội, từng địa phương, từng ngành, từng cấp cho đến từng cá nhân.

2. Các loại hình quyết định quản lý nhà nước

Xuất phát từ các góc độ khác nhau, quyết định quản lý nhà nước có thể chia thành các loại sau đây:

2.1. Căn cứ vào tính chất của vấn đề cần giải quyết, có thể chia quyết định ra thành hai loại: quyết định chuẩn tắc và quyết định không chuẩn tắc.

- **Quyết định chuẩn tắc** (hay còn gọi là quyết định được chương trình hoá) là quyết định xuất hiện nhiều lần và mang tính thông lệ, giải quyết những vấn đề lặp đi lặp lại. Ví dụ,

Quyết định xử lý những vụ vi phạm Nghị định 36/CP; Quyết định cấp giấy phép xây dựng, giấy chứng nhận quyền sử dụng đất; Quyết định cho phép mở trường đại học dân lập v.v... Đây thường là quyết định của các cơ quan hành chính và thường có các chính sách, quy chế, quy tắc, thủ tục làm chuẩn mực để noi theo. Nhiệm vụ cơ bản của nhà quản lý là xác định được vấn đề và vận dụng đúng các chuẩn mực để ra quyết định cho từng tình huống cụ thể.

- *Quyết định không chuẩn tắc* (hay còn gọi là quyết định không được chương trình hoá) là quyết định giải quyết những vấn đề phức tạp, không lặp lại, xuất hiện ngẫu nhiên hoặc xuất hiện lần đầu. Ví dụ: Quyết định chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam giai đoạn 2001 - 2010; Quyết định xây dựng nhà máy thủy điện Sơn La. Cần chú ý rằng sự lặp đi lặp lại được ngụ ý ở đây là nội dung của vấn đề chứ không phải là hình thức của quyết định. Chẳng hạn, như các quy hoạch, chính sách, tuy được thường xuyên xác định nhưng do môi trường quy hoạch, chính sách mỗi lần một khác, nên nội dung của quyết định cũng mỗi lần mỗi khác và nó vẫn thuộc về quyết định không chuẩn tắc.

2.2. Căn cứ vào số lượng mục tiêu: có thể chia quyết định thành quyết định đơn mục tiêu và quyết định đa mục tiêu. Các quyết định lớn của Nhà nước như chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách v.v... đều là quyết định đa mục tiêu.

2.3. Căn cứ vào mức độ tổng quát (hay chi tiết), có thể chia quyết định thành quyết định chiến lược, quyết định chiến thuật và quyết định tác nghiệp.

Quyết định chiến lược xác định những mục tiêu tổng quát và những phương thức cơ bản để thực hiện mục tiêu cho các đối tượng quyết định; nó có đặc điểm là mang tính toàn diện, lâu dài và ổn định. Quyết định chiến thuật xác định những giải pháp và công cụ để thực hiện mục tiêu chiến lược trong những lĩnh vực hoạt động nhất định, trong những thời gian tương đối ngắn; nó mang đặc điểm một chiều, cục bộ và giai đoạn. Quyết định tác nghiệp là những quyết định nhằm xử lý những tình huống cụ thể trong công việc hàng ngày của Nhà nước.

2.4. Theo thời gian, các quyết định được chia thành quyết định dài hạn, trung hạn và ngắn hạn. Các quyết định, quản lý nhà nước dài hạn có hiệu lực từ 7 năm trở lên. Các quyết định trung hạn có hiệu lực từ 3 - 7 năm. Có hiệu lực dưới 3 năm là các quyết định ngắn hạn.

2.5. Theo phạm vi điều chỉnh, các quyết định quản lý được chia thành quyết định toàn cục và quyết định bộ phận.

Quyết định toàn cục tác động lên phần lớn mọi chủ thể kinh tế - xã hội; còn quyết định bộ phận chỉ tác động lên một số chủ thể kinh tế - xã hội nhất định, như một (hay một số) ngành, một (hay một số) cá nhân.

2.6. Theo tính chất của quyết định, có thể chia thành quyết định chuẩn mực (chung) và quyết định riêng biệt.

Quyết định chuẩn mực (chung) đưa ra những căn cứ có tính nguyên tắc cho việc xử lý những tình huống cụ thể hàng ngày. Các quy phạm pháp luật chính lại là quyết định này. Quyết định riêng biệt xử lý một tình huống cụ thể với đối

tượng cụ thể. Ví dụ, quyết định của Chủ tịch nước phong tặng danh hiệu anh hùng cho Trường đại học Kinh tế quốc dân là quyết định riêng biệt.

Ngoài ta, nếu căn cứ vào số chủ thể ra quyết định, có thể chia quyết định thành quyết định cá nhân và quyết định tập thể; căn cứ vào yêu cầu đối với mục tiêu, có thể chia quyết định thành quyết định tối ưu và quyết định thoả mãn. Các loại quyết định khác nhau có đặc điểm khác nhau, có tác dụng, có yêu cầu khác nhau và phương pháp quyết định khác nhau.

3. Yêu cầu đối với quyết định quản lý nhà nước

Quyết định quản lý nhà nước chỉ có hiệu lực và hiệu quả cao khi thoả mãn những yêu cầu cơ bản sau:

3.1. Tính khoa học

Các quyết định quản lý nhà nước phải được xây dựng trên cơ sở của những luận cứ khoa học và thực tiễn vững vàng. Có thể cụ thể hoá tính khoa học của quyết định quản lý nhà nước qua những đặc điểm:

- Phù hợp với sự vận động của các quy luật khách quan.
- Ra quyết định dựa trên cơ sở lý luận khoa học: tuân thủ sự đòi hỏi của các nguyên lý khoa học, ra quyết định với trình tự công nghệ kiến toàn và vận dụng các phương pháp khoa học hiện đại.
- Ra quyết định phù hợp với hoàn cảnh thực tế bởi những con người có năng lực và hết lòng vì sự nghiệp của đất nước.

3.2. Tính tối ưu

Quyết định thực chất là sự lựa chọn mạo hiểm và không thể đảo ngược giữa nhiều mục tiêu và giải pháp có thể. Tính tối ưu của quyết định thể hiện ở khả năng lựa chọn được giải pháp làm giảm tới mức tối thiểu chi phí để đạt được mục tiêu mong muốn, hay nói cách khác là làm tăng đến tối đa lợi ích có được từ mức chi phí nhất định.

3.3. Tính khả thi

Trong quá trình quyết định phải tổng hợp, suy nghĩ về các loại nhân tố bên trong và bên ngoài có ảnh hưởng đến sự tồn tại và phát triển của các đối tượng quản lý. Điều đó có nghĩa là vừa xem xét về nhu cầu của sự phát triển, vừa cân nhắc sát với khả năng và năng lực, thực hiện; vừa suy nghĩ về cơ hội và thành công, vừa suy nghĩ tới rủi ro và thất bại; đảm bảo chắc chắn sự hợp lý về kinh tế của phương án quyết định, sự tiên tiến về công nghệ, khả năng về tài nguyên và các điều kiện khác.

3.4. Tính hệ thống

Yêu cầu về tính hệ thống của các quyết định quản lý nhà nước thể hiện ở những điểm sau:

- Phải coi đối tượng của quyết định là một hệ thống, khi ra quyết định phải cố gắng đảm bảo sự phát triển đồng thời ba yếu tố là môi trường bên ngoài, điều kiện bên trong và mục tiêu của các đối tượng.

- Cho dù được xây dựng nhằm giải quyết những vấn đề khác nhau, các quyết định quản lý nhà nước cần hoạt động trong một chỉnh thể thống nhất nhằm hướng tới những mục đích chung của đất nước. Tránh tình trạng mâu thuẫn và đối lập giữa các quyết định mà Nhà nước ban hành.

- Các quyết định quản lý nhà nước cần được xây dựng và thực hiện trong sự phối hợp đồng bộ của các hệ thống tham gia vào quá trình quyết định như: hệ thống thông tin, hệ thống tham mưu, hệ thống quyết định, hệ thống chấp hành, hệ thống phản hồi, hình thành một chỉnh thể hệ thống quyết định.

3.5. Tính hợp pháp

Tính hợp pháp của các quyết định quản lý nhà nước được thể hiện ở những điểm sau:

- Các quyết định phải phù hợp với mục đích và nội dung của pháp luật, có nghĩa là không trái với Hiến pháp, Luật và các văn bản pháp quy của các cơ quan nhà nước cấp trên.
- Các quyết định phải được ban hành trong phạm vi thẩm quyền của cơ quan hoặc chức vụ cụ thể.
- Quyết định quản lý nhà nước phải được ban hành đúng hình thức và thủ tục quy định.

3.6. Tính cô đọng để hiểu

Dù được thể hiện dưới hình thức nào, các quyết định đều phải ngắn gọn, dễ hiểu, đơn nghĩa. Điều đó một mặt sẽ tránh cho người thực hiện quyết định khả năng hiểu sai về mục

tiêu, cách thức và phương tiện thực hiện, mặt khác tiết kiệm được dung lượng thông tin, tiện lợi cho việc thông báo và bảo mật.

3.7. Tính xác định về thời gian, đối tượng thực hiện và chủ thể chịu trách nhiệm tổ chức thực thi

Tính xác định về thời gian cho biết quyết định đưa ra ngày nào, có hiệu lực từ ngày nào và sẽ được thực hiện trong bao lâu. Mặt khác, một quyết định muốn có hiệu quả cao phải xác định rõ các chủ thể quản lý điều hành và các đối tượng thực hiện quyết định. Điều này đặt ra trách nhiệm cho từng người, từng bộ phận trong việc kiểm tra đôn đốc nhằm làm cho quyết định được thực hiện nhanh chóng và có hiệu quả cao.

4. Căn cứ ra quyết định

Việc ra quyết định không thể tùy tiện mà phải xuất phát từ những căn cứ cơ bản sau:

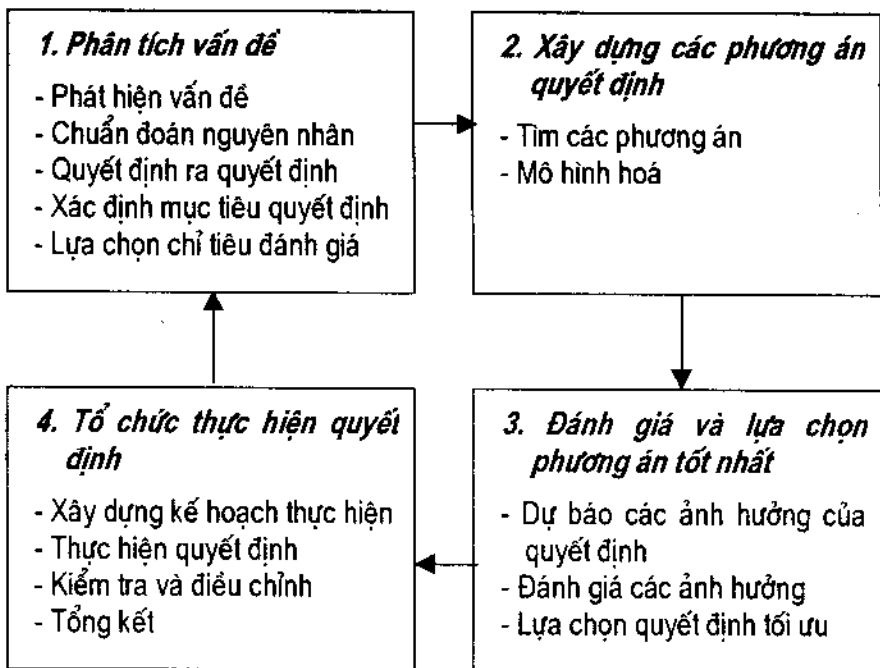
- Yêu cầu của các quy luật khách quan.
- Mục tiêu dài hạn của đất nước.
- Thực trạng và xu thế biến động của các đối tượng quản lý.
- Thực trạng và xu thế biến động của môi trường.
- Bối cảnh ra quyết định: chắc chắn, có rủi ro, không xác định.
- Thời gian cho phép.

- Căn cứ pháp quy ra quyết định của Nhà nước.

5. Quá trình quyết định

Quá trình quyết định là một quá trình quản lý bao gồm hai nội dung cơ bản: ra quyết định và tổ chức thực hiện quyết định. Chịu ảnh hưởng và ràng buộc của các lực lượng và bối cảnh khác nhau, nội dung của quá trình quyết định có thể khác nhau đối với những quyết định khác nhau. Tuy nhiên, chúng ta vẫn có thể xác định một quá trình điển hình cho mọi loại quyết định, bao gồm các bước cơ bản được trình tự hoá theo sơ đồ 5.3.

Sơ đồ 5.3. Quá trình quyết định



5.1. Phân tích vấn đề và xác định mục tiêu của quyết định

Giai đoạn này được tiến hành theo năm bước: (1) phát hiện vấn đề, (2) chẩn đoán nguyên nhân, (3) quyết định ra quyết định để giải quyết vấn đề, (4) xác định mục tiêu và các hạn chế đối với quyết định, và (5) lựa chọn chỉ tiêu đánh giá.

5.1.1. Phát hiện vấn đề

Ra quyết định sẽ có thể cần thiết khi xuất hiện vấn đề hay cơ hội đối với các hệ thống.

Vấn đề là tình huống xảy ra khi trạng thái của sự việc khác đi so với trạng thái mong muốn. Vấn đề đe dọa khả năng thực hiện mục tiêu ban đầu của hệ thống. Ngược lại, cơ hội là tình huống xảy ra khi hoàn cảnh tạo cho hệ thống khả năng đi xa hơn so với mục tiêu ban đầu. Cơ hội là chìa khoá thành công của các hệ thống. Các nhà quản lý cần nhanh chóng nhận biết các vấn đề và cơ hội (gọi chung là vấn đề) để có thể giải quyết vấn đề một cách kịp thời, tránh được tình trạng một vấn đề nhỏ không được giải quyết và trở nên tồi tệ, tạo thành vấn đề lớn và cùng với các vấn đề khác, chúng đẩy hệ thống vào tình trạng suy thoái và khủng hoảng.

Để hỗ trợ cho việc nhận biết vấn đề thì hệ thống thông tin quản lý là rất quan trọng. Nó cho biết khi nào thì những dữ liệu thực tế lớn hơn hay nhỏ hơn so với dự kiến. Tăng lên hay giảm đi đều có vấn đề của nó mà người quản lý khôn ngoan cần phải thận trọng như nhau.

Để có thể phát hiện kịp thời vấn đề và bảo đảm giải quyết vấn đề có hiệu quả, các cán bộ quản lý nhà nước và các

chuyên gia phải bồi dưỡng cho mình kỹ năng thu thập và xử lý thông tin, nhạy cảm trước những sự thay đổi, học được cách tìm và phân tích vấn đề. Những phương pháp cơ bản được sử dụng là phương pháp loại trừ, ghi chép sai lệch và tổ chức thăm dò.

Quá trình phát hiện vấn đề có thể diễn ra không chính thức và theo kinh nghiệm hay trực giác. Các nhà quản lý thường dựa vào linh cảm cũng như những triệu chứng để nhận biết vấn đề. Có một số tình huống báo cho các nhà quản lý biết được đang có vấn đề với hệ thống. Đó là: (1) có sự sai lệch so với kinh nghiệm quá khứ, có nghĩa là mô hình hoạt động trước kia của hệ thống bị phá vỡ. (2) có sự sai lệch so với kế hoạch, không thực hiện đúng các mục tiêu, (3) có sự thay đổi trong thái độ và hành động của các chủ thể kinh tế - xã hội. Ví dụ, trên các đường phố Hà Nội, tình trạng tắc đường ngày càng tăng mặc dù nhiều tuyến đường mới đã được mở với mục tiêu giải quyết được tình trạng tắc nghẽn giao thông, hoặc tình trạng dân chúng vẫn đổ xô đi mua xe máy, đặc biệt là xe Trung Quốc được bán với giá rẻ. Các loại xe máy vẫn được nhập ồ ạt vào Việt Nam. Số xe được đăng ký hàng ngày tại các cơ quan chức năng tăng vọt. Đó là một vấn đề vừa mang tính kinh tế - xã hội, vừa mang tính kỹ thuật đặt ra đối với cơ quan quản lý hệ thống giao thông.

Một ví dụ khác, để có được giấy phép xây dựng, dân chúng và các tổ chức phải trình lên cơ quan có thẩm quyền quá nhiều loại giấy tờ, thời gian chờ đợi thường dài hơn quy định, dân chúng bất mãn kêu ca nhiều v.v... Đó là vấn đề hành chính.

5.1.2. Chẩn đoán nguyên nhân của vấn đề

Khi đã phát hiện được vấn đề thì công việc tiếp theo là tiến hành phân tích để làm rõ tính chất và nguyên nhân của vấn đề.

- Vấn đề liên quan đến những ai? Phản ứng của họ trước vấn đề như thế nào?
- Vấn đề xuất hiện từ bao giờ?
- Vấn đề xuất hiện và gây ảnh hưởng ở đâu?
- Như thế nào? Những dữ kiện và sự việc nào thể hiện vấn đề cũng như hậu quả của vấn đề? Vấn đề có nghiêm trọng và bức xúc đến mức cần phải có quyết định để giải quyết không?
- Nguyên nhân của vấn đề là gì?

Như vậy, người ta có thể nhận dạng, chẩn đoán được tình hình. Đây có lẽ là bước quan trọng nhất của cả quy trình, giống như thầy thuốc trước khi kê đơn phải bắt mạch, khám và hỏi han người bệnh. Một vấn đề được xác định rõ là đã giải quyết được một nửa. Không phải vì không thể nhìn ra giải pháp mà là vì người ta không thể nhìn ra vấn đề và những nguyên nhân của nó.

Ví dụ, thời gian cấp giấy phép xây dựng bị kéo dài. Có một thực tế dễ nhận thấy là thủ tục thẩm định hồ sơ rườm rà và phải qua nhiều cửa. Tất nhiên người ta đã xác lập mối quan hệ nhân quả giữa hai hiện tượng này và ra quyết định cải cách thủ tục cấp phép, thực hiện chế độ một cửa, coi đó là khâu đột phá để giải quyết vấn đề. Nhưng liệu thủ tục hành chính có phải là nguyên nhân chính dẫn đến vấn đề trên hay

không ? Thực tế đã chứng tỏ là không phải như vậy, nguyên nhân nằm ở tất cả các phân hệ của hệ thống hành chính nhà nước.

Đây là thời điểm phân biệt giữa cái chủ yếu và cái thứ yếu. Đồng thời, cần tránh nhầm lẫn giữa các sự việc thực với các giả thiết hoặc các ấn tượng trực giác.

5.1.3. Quyết định ra quyết định

Đối với các cơ quan quản lý nhà nước và các cán bộ, công chức, vấn đề luôn nảy sinh từ mọi hướng. Không thể giải quyết được mọi vấn đề và nhà quản lý nào dàn đều sự chú ý cho mọi vấn đề sẽ làm được rất ít. Có đại biểu Quốc hội nước ta đã phát biểu tại một kỳ họp của Quốc hội với nội dung: "mỗi năm Quốc hội chỉ nên xác định lấy một số vấn đề cơ bản để ra quyết định chính sách, nhưng đảm bảo rằng những chính sách đó sẽ được thực hiện thành công, còn hơn là quyết định quá nhiều chính sách để rồi thực hiện nhiều chính sách không có hiệu quả như hiện nay. Điều đó sẽ dẫn đến sự nghi ngờ của nhân dân đối với năng lực ra quyết định chính sách của Quốc hội và năng lực điều hành của Chính phủ". Chính vì vậy không phải mọi vấn đề nảy sinh trong xã hội đều trở thành vấn đề của quyết định quản lý nhà nước. Chỉ những vấn đề chín muồi - mang tính cấp bách mà các chủ thể khác (như cá nhân, gia đình, doanh nghiệp, các tổ chức ngoài Nhà nước) không thể tự giải quyết được một cách có hiệu quả mới trở thành vấn đề của quyết định quản lý nhà nước. Đồng thời, các cơ quan nhà nước và những cán bộ công chức cũng cần xác định thứ tự ưu tiên cho những vấn đề cần giải quyết. Trong bước này cần trả lời những câu hỏi sau:

- Khoảng cách giữa trạng thái mong muốn và trạng thái thực tế có lớn không? Khoảng cách đó có ảnh hưởng lên việc đạt mục tiêu như thế nào?

- Vấn đề có thể tự nó giải quyết được không?

- Lấp khoảng cách (giải quyết vấn đề) có khó không?

- Cần giải quyết vấn đề hay nắm lấy cơ hội nhanh đến mức độ nào?

- Có trách nhiệm phải giải quyết vấn đề không?

5.1.4. Xác định mục tiêu của quyết định

Sau khi đã làm rõ được vấn đề, phải xác định kết quả cần đạt được khi giải quyết vấn đề, tức là mục tiêu của quyết định. Mục tiêu là trạng thái mong đợi cần phải và có thể đạt được thông qua quyết định và thực thi quyết định.

Mặc dù có rất nhiều loại mục tiêu, nhưng mọi mục tiêu có hiệu quả của quyết định quản lý nhà nước về kinh tế đều cần thoả mãn ba điều kiện sau:

- Thành quả mục tiêu có thể cân nhắc một cách định lượng hoặc định tính.

- Thời gian đạt được mục tiêu có thể quy định.

- Các điều kiện ràng buộc đối với quyết định có thể xác định.

5.1.5. Xác định tiêu chuẩn đánh giá: chuyển đổi các mục tiêu thành các chỉ tiêu hay tiêu chí và các điều kiện ràng buộc.

Để đánh giá các phương án quyết định nhằm lựa chọn phương án tốt nhất cũng như đánh giá kết quả thực hiện quyết định sau này, cần chuyển đổi mục tiêu tổng quát của quyết định thành các chỉ tiêu hay tiêu chí cụ thể. Các chỉ tiêu đánh giá quyết định quản lý nhà nước thường rất đa dạng do tầm ảnh hưởng của các quyết định thường rất rộng lớn. Những chỉ tiêu này có thể mang tính định lượng hoặc định tính; có thể dễ đo lường hoặc không; có thể chuyển đổi sang cùng một hệ đo lường hoặc không. Nói chung chúng thể hiện bốn loại giá trị: giá trị kinh tế, giá trị chính trị, giá trị xã hội và giá trị khoa học, tạo thành một hệ thống giá trị của các quyết định quản lý nhà nước.

Đối với những người ra quyết định, xác định chỉ tiêu đánh giá là khâu quan trọng cần cân nhắc nghiêm túc. Một hệ chỉ tiêu tốt tạo cơ sở khách quan cho việc lựa chọn phương án quyết định tối ưu và đo lường những thành công trong quá trình hướng tới mục tiêu của quyết định. Vì vậy, cần cân nhắc một số yêu cầu sau đây:

- Hệ thống chỉ tiêu cần thể hiện được khả năng thực hiện mục tiêu và mức độ quan trọng của từng mục tiêu.
- Hệ thống chỉ tiêu cần phản ánh được mức độ tác động của những ảnh hưởng quan trọng của quyết định.
- Số lượng các chỉ tiêu không nên quá nhiều bởi vì tính phức tạp của những bài toán đa chỉ tiêu sẽ tăng lên rất nhanh cùng với số lượng và tính đa chiều của các chỉ tiêu.
- Cần cố gắng lượng hoá các chỉ tiêu đánh giá, tuy khó tránh khỏi các chỉ tiêu định tính do sự có mặt của các mục tiêu xã hội.

Bất kỳ quyết định nào cũng sẽ được thực hiện trong những hoàn cảnh nhất định, bị ràng buộc bởi những điều kiện nhất định. Điều kiện ràng buộc chủ yếu đối với các quyết định quản lý nhà nước là các loại giới hạn về nguồn lực, hạn chế về phạm vi quyền lực đối với quyết định và hạn chế về thời gian. Nếu bất chấp các điều kiện ràng buộc, lựa chọn một cách tùy tiện theo ý muốn của mình thì dù mục tiêu và chỉ tiêu giá trị đều đúng, những quyết định có thể không thực hiện được vì thiếu tính khả thi.

5.2. Xác định các phương án quyết định

Xác định các phương án quyết định là hoạt động mang tính sáng tạo cao của những người tham gia vào quá trình ra quyết định. Người ta chỉ có thể ra một quyết định đúng đắn sau khi đã đối chiếu các ý kiến khác nhau và xét đến mọi giả thiết. Thực tế, người ta thường có khuynh hướng giải quyết cho xong vấn đề bằng cách đồng ý với giải pháp hiển nhiên nhất, dễ thực hiện nhất (nhiều khi chỉ vì giải pháp đó chẳng hại đến ai) mà không quan tâm đến các giải pháp không chính thống khác, khó hơn, nhưng có thể có hiệu quả hơn nếu dành thời gian để nghiên cứu ưu, nhược điểm của chúng và dành nhiều công sức hơn để thực hiện. Ở giai đoạn này người ta không tìm kiếm một công thức hoàn toàn đúng, một sự lựa chọn cuối cùng mà khuyến khích sự đa dạng trong giải quyết. Muốn làm được như vậy người có thẩm quyền ra quyết định nhất thiết cần phải phát huy tính dân chủ, sử dụng rộng rãi các chuyên gia, khuyến khích họ phát triển tài năng, từ các cách tiếp cận khác nhau để tìm con đường đúng đắn đi đến

mục tiêu, soạn thảo được nhiều phương án cung cấp cho sự lựa chọn.

Với nội dung và tác dụng khác nhau, các phương án quyết định có thể chia thành ba loại:

- Phương án tích cực là những phương án bảo đảm thực hiện mục tiêu trong điều kiện xu thế biến động của môi trường và các đối tượng quản lý về cơ bản sẽ diễn ra như dự đoán. Đây là loại phương án chủ yếu, bao gồm các biện pháp mang tính chủ động cao thúc đẩy việc thực hiện mục tiêu.

- Phương án tình thế là những phương án chứa đựng các biện pháp dự phòng, áp dụng cho những tình huống diễn ra ngoài mong đợi. Loại phương án này giúp các chủ thể quản lý thuộc Nhà nước duy trì được tính chủ động của mình cho dù hoàn cảnh có thay đổi theo hướng có lợi hay bất lợi cho việc giải quyết vấn đề.

- Phương án lâm thời là những phương án chứa đựng những biện pháp đối phó với những vấn đề đã xảy ra nhưng chưa giải quyết dứt điểm do chưa làm rõ được nguyên nhân hoặc chưa huy động đủ nguồn lực. Mục đích của những phương án loại này là tạm thời ngăn chặn những vấn đề mang tính bất lợi hoặc không để mất đi những cơ hội, tranh thủ thời gian trước khi có thể áp dụng được phương án tối ưu để giải quyết dứt điểm vấn đề.

5.3. Đánh giá và lựa chọn phương án tốt nhất

Một khi các chỉ tiêu đánh giá và các phương án quyết định đã được xác định, cần đặt chúng lại với nhau theo cách nào đó

để có thể tiến hành lựa chọn phương án quyết định tối ưu. Tại giai đoạn này các nhà quản lý đối đầu với ba nhiệm vụ chính: (1) dự báo ảnh hưởng của các phương án quyết định, (2) đánh giá các ảnh hưởng theo các chỉ tiêu, (3) so sánh các phương án thông qua hệ chỉ tiêu để lựa chọn phương án tốt nhất.

Tại giai đoạn này các công cụ thông tin được sử dụng để tính toán và xác định mối quan hệ giữa các ảnh hưởng với lợi ích và chi phí của các ảnh hưởng đó.

5.3.1. Dự báo ảnh hưởng của các phương án quyết định

Để đánh giá các phương án quyết định trong mối quan hệ với các chỉ tiêu, trước tiên phải dự báo được ảnh hưởng của chúng. Câu hỏi cần trả lời là: cái gì sẽ xảy ra nếu mỗi phương án quyết định được đưa vào thực tế? Tất cả các ảnh hưởng tích cực và tiêu cực, trực tiếp và gián tiếp đều phải được tính đến. Đây chính là lúc mà các mô hình mô phỏng nguyên nhân - kết quả được sử dụng rộng rãi. Ngày nay, nhờ những tiến bộ của công nghệ thông tin, việc xây dựng những mô hình để phân tích và mô phỏng ảnh hưởng của các quyết định quản lý nhà nước đã trở nên dễ dàng hơn nhiều so với thập niên trước đây. Chẳng hạn, có thể thiết kế những mô hình định lượng để dự báo ảnh hưởng của các phương án điều chỉnh giá điện tới sự phát triển của các ngành kinh tế và đời sống của các tầng lớp dân cư, nếu có những thông tin cần thiết. Các mô hình giúp ta hiểu và giải thích được các điều kiện hiện tại cũng như dự báo được các ảnh hưởng của quyết định trong tương lai. Ví dụ, giả sử vấn đề quyết định là phải cải tạo một nút giao thông phía Nam thành phố Hà Nội

để giải quyết tắc nghẽn giao thông vào giờ cao điểm và có ba phương án khác nhau để giải quyết vấn đề là: (1) giải phóng mặt bằng tạo nên một ngã tư rộng 55m - 55m tương ứng với quy hoạch của hai tuyến đường theo hướng Bắc - Nam và Đông - Tây, (2) xây dựng tuyến cầu vượt rộng 30m theo tuyến Đông - Tây và (3) xây dựng tuyến cầu vượt rộng 30m theo tuyến Bắc - Nam. Mô hình được xây dựng sẽ phản ánh khả năng giải quyết tắc nghẽn giao thông tương ứng với các phương án quyết định khác nhau của chính quyền Hà Nội.

5.3.2. Đánh giá các ảnh hưởng

Ma trận dự báo thường thể hiện ảnh hưởng của các phương án quyết định ở dạng không thể so sánh được. Để khắc phục điều này, người ta cố gắng hợp nhóm các ảnh hưởng có mối quan hệ gần gũi với nhau và thể hiện chúng theo một thước đo chung. Với cách này, số các chỉ tiêu sẽ giảm tương ứng với số nhóm các ảnh hưởng. Ví dụ, phương pháp phân tích lợi ích - chi phí truyền thống đòi hỏi mọi ảnh hưởng đều phải được đo bằng tiền. Cần cố gắng xây dựng những chỉ tiêu đánh giá các ảnh hưởng có thể so sánh được với nhau mà không bóp méo mối quan hệ của các chỉ tiêu đó với các mục tiêu cần đạt được.

Quay lại ma trận trong bảng, ta thấy mục tiêu thứ nhất: giảm mức độ tắc nghẽn giao thông, được thể hiện thông qua sáu chỉ tiêu: số xe đạp và thời gian qua nút giao thông; số lượt xe máy và thời gian qua nút giao thông; số ô tô và thời gian qua nút giao thông. Với giả thiết cho rằng sự tiêu tốn thời gian của mọi phương tiện đều có ý nghĩa như nhau, ta có

thể quy cả sáu chỉ tiêu thể hiện mục tiêu thứ nhất của quyết định về một chỉ tiêu duy nhất, đó là tổng thời gian trung bình có thể tiết kiệm được do thực hiện mỗi phương án cải tạo nút giao thông so với thực trạng.

Trong khi chỉ tiêu để đánh giá mức độ tắc nghẽn giao thông được đo bằng giờ, thì chỉ tiêu đánh giá chi phí cải tạo nút giao thông lại được đo bằng tiền. Để so sánh các phương án quyết định theo hai chỉ tiêu này, các nhà phân tích thường tìm cách chuyển chi phí thời gian thành chi phí bằng tiền. Với giả thiết cho rằng thời gian làm việc, bị tắc nghẽn có ý nghĩa là đã mất đi một khoản tiền lương nhất định, ta có thể tiền tệ hoá được chỉ tiêu thứ nhất của quyết định.

Tóm lại, cần phải tìm ra cách thức nào đó để so sánh được các chỉ tiêu có thể với nhau mà không làm lu mờ các mục tiêu của quyết định.

5.3.3. So sánh các phương án thông qua hệ thống chỉ tiêu để lựa chọn phương án tốt nhất

Phương án tối ưu sẽ được lựa chọn dễ dàng nếu: (1) chỉ có một chỉ tiêu duy nhất và (2) tồn tại một phương án có thứ bậc cao nhất ứng với mọi chỉ tiêu. Nhưng thật không may, những điều kiện lý tưởng đó ít khi xảy ra trong thực tế. Để đánh giá các phương án, nhà phân tích có nhiệm vụ phải tìm được thước đo chung cho các chỉ tiêu. Trong thực tế, để so sánh các phương án, người ta có thể sử dụng các phương pháp sau:

a) Phương pháp phân tích lợi ích - chi phí: được áp dụng khi các ảnh hưởng của quyết định có thể lượng hoá thông qua đơn vị tiền tệ. Bản chất của phương pháp này là xem xét mối

quan hệ giữa lợi ích và chi phí để lựa chọn phương án quyết định tốt nhất.

b) Phương pháp cho điểm: được áp dụng cho trường hợp có nhiều chỉ tiêu không thể quy về một hệ chuẩn. Chẳng hạn, có thể sử dụng thang điểm mười. Điểm 0 ứng với trường hợp phương án quyết định hoàn toàn không đáp ứng được chỉ tiêu và điểm 10 khi phương án quyết định hoàn toàn đáp ứng được chỉ tiêu đó. Phương án được chọn là phương án có tổng số điểm cao nhất theo tất cả các chỉ tiêu. Ví dụ, việc lựa chọn phương án cải tạo nút giao thông ở trên có thể dựa vào bốn chỉ tiêu: (1) khả năng giải phóng nhanh phương tiện giao thông (2) giá thành cải tạo nút giao thông, (3) tiến độ thi công, (4) khả năng bảo vệ môi trường cảnh quan. Giả sử ba phương án có số điểm sau:

Tiêu chuẩn	1	2	3	4	Tổng số điểm
Phương án 1	4	7	8	10	29
Phương án 2	10	8	9	7	34
Phương án 3	10	7	8	7	32

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

c) Phương pháp hệ số: được áp dụng cho trường hợp các chỉ tiêu có tầm quan trọng khác nhau. Người ta đặt hệ số to nhỏ để biết được tầm quan trọng nhiều hay ít của chúng. Nếu lấy hệ số lớn nhất là 4 thì trong ví dụ trên, các chỉ tiêu lựa chọn phương án cải tạo có trọng số là:

Chỉ tiêu	Trọng số
1) Khả năng giải phóng phương tiện giao thông	4
2) Giá thành cải tạo nút giao thông	3
3) Tiến độ thi công	2
4) Khả năng bảo vệ môi trường cảnh quan	2

Điểm số của các phương án có tính đến trọng số là:

Tiêu chuẩn	1	2	3	4	Tổng số điểm
Phương án 1	16	21	16	20	73
Phương án 2	40	24	18	14	96
Phương án 3	40	21	16	14	91

Phương án 2 sẽ là phương án được chọn.

Khó có thể đánh giá được một cách chính xác mức độ ảnh hưởng của các phương án quyết định. Những giá trị đưa ra đều có ý nghĩa dự đoán của các ảnh hưởng cũng như độ tin cậy của chúng được xác định căn cứ vào sự đánh giá mang tính chủ quan của nhà phân tích dựa vào những bằng chứng.

Trong trường hợp độ tin cậy của các ảnh hưởng không được đảm bảo chắc chắn, việc đánh giá các phương án có thể được tiến hành theo các phương pháp d, e, g sau đây:

d) *Phương pháp xác định kỳ vọng (hay phân tích rủi ro):* được áp dụng khi xuất hiện những khả năng khác nhau của

các ảnh hưởng với những xác suất nhất định. Lúc đó có thể sử dụng quy tắc xác định kỳ vọng như sau:

$$E_i = \sum_j P_j \times V_{ij}$$

Trong đó: E_i là giá trị kỳ vọng của phương án i ;

P_j là xác suất của trạng thái ảnh hưởng j ($\sum_j P_j = 1$);

V_{ij} là giá trị của trạng thái ảnh hưởng j của phương án i .

Phương án đạt kỳ vọng lớn nhất là phương án được chọn.

Ví dụ, có ba phương án quyết định với những khả năng thành công và thất bại tương ứng với những lợi ích và tổn thất như sau:

Phương án	Xác suất thành công	Lợi ích thu được (tr.USD)	Xác suất thất bại	Tổn thất (tr.USD)	Kỳ vọng (tr.USD)
I	0,8	2	0,2	1	1,4
II	0,7	3	0,3	2	1,5
III	0,75	2	0,25	2	1

Phương án II là phương án được lựa chọn.

e) *Phương pháp kịch bản (hay phương pháp phân tích độ nhạy)* được áp dụng khi sự không chắc chắn của các ảnh hưởng xuất phát từ sự không chắc chắn của các điều kiện

làm phát sinh ảnh hưởng. Mỗi kịch bản sẽ cho một phương án tốt nhất. Phương án tỏ ra tốt nhất đối với mọi kịch bản sẽ được lựa chọn mà không có gì phải bàn cãi. Nếu không có phương án nào được như vậy, sự lựa chọn có thể dựa vào các quy tắc.

1. Quy tắc lấy lớn trong nhỏ: chọn phương án đem lại kết quả tốt nhất trong các kịch bản không có lợi nhất. Đó còn gọi là quy tắc bị quan.

2. Quy tắc lấy nhỏ trong lớn: chọn phương án i nào có ít hậu quả xấu nhất trong các kịch bản. Đó còn gọi là quy tắc giá trị đáng tiếc nhỏ nhất.

3. Quy tắc lấy lớn trong lớn: chọn phương án i đem lại nhiều kết quả tốt nhất trong các kịch bản. Đó còn gọi là quy tắc lạc quan.

g) Quy tắc chấp nhận, không chấp nhận: được áp dụng khi rất khó xác định giá trị tuyệt đối hoặc tương đối của các ảnh hưởng quyết định. Giới hạn “chấp nhận” được xác lập cho mỗi chỉ tiêu đánh giá. Nếu chỉ tồn tại một phương án có tất cả các ảnh hưởng vượt qua ngưỡng chấp nhận, sự lựa chọn không bị đặt ra. Nếu có nhiều phương án thỏa mãn các giới hạn chấp nhận, phương án tối ưu được lựa chọn bằng cách phân tích tỷ mỉ các phương án đó theo các chỉ tiêu đánh giá. Khó khăn nhất là không có phương án nào vượt qua được tất cả các ngưỡng. Lúc đó phải xây dựng các phương án khác hoặc phải hạ thấp giới hạn chấp nhận.

Để đánh giá lựa chọn phương án quyết định tốt nhất cần sử dụng tổng hợp một tập hợp các kỹ thuật và công cụ như:

các mô hình toán học, phương pháp phán đoán theo kinh nghiệm, phương pháp mô phỏng, phương pháp thử nghiệm v.v...

Phương án tốt nhất được xem là phương án quyết định. Đối với các quyết định quản lý của Nhà nước, những người hoặc cơ quan có thẩm quyền ra quyết định do pháp luật quy định và chỉ có họ mới được quyền ra những loại quyết định nhất định.

Để tạo cơ sở pháp lý cho quá trình thực hiện, phần lớn các quyết định quản lý nhà nước phải được thể chế hoá thông qua văn bản.

5.4. Tổ chức thực thi quyết định

Mục đích của quyết định là nhằm đạt những mục tiêu nhất định khi giải quyết những vấn đề nhất định và tổ chức thực hiện quyết định là con đường tất yếu để đến được mục tiêu. Có thể nói rằng: nếu như ra quyết định là điều kiện cần của quá trình quyết định thì tổ chức thực thi quyết định là điều kiện đủ, quyết định thành công của quá trình đó.

Việc tổ chức thực hiện quyết định được tiến hành theo các bước sau:

5.4.1. Xây dựng kế hoạch thực hiện quyết định

Kế hoạch thực hiện do người hoặc cơ quan ra quyết định chỉ định những người hoặc cơ quan hữu quan cùng xây dựng. Yêu cầu chung của kế hoạch thực hiện là cụ thể hoá quyết

định, cần được làm chu đáo, cụ thể và linh hoạt. Kế hoạch thực hiện phải xác định rõ:

- Người hoặc cơ quan chịu trách nhiệm chính đối với công tác chỉ đạo thực hiện quyết định.
- Người hoặc cơ quan chịu trách nhiệm phối hợp trong công tác tổ chức thực hiện quyết định.
- Những đối tượng có trách nhiệm thực hiện quyết định.
- Các nguồn lực vật chất và thông tin cần huy động.
- Thời gian thực hiện quyết định.

Sau khi đã xây dựng kế hoạch thực hiện quyết định, người ra quyết định sẽ truyền đạt quyết định đến những người thực hiện. Người ta quay lại các câu hỏi của giai đoạn một, nhưng lần này là hướng tới tương lai: ai làm gì, khi nào, ở đâu, tại sao và như thế nào?

Việc phổ biến quyết định phải đảm bảo yêu cầu:

- Quyết định phải được phổ biến rõ ràng cụ thể về mục tiêu, ý nghĩa, nội dung, phương pháp thực hiện, phương tiện thực hiện, thời gian thực hiện v.v...
- Nêu rõ quyền hạn, trách nhiệm, quyền lợi của người thực hiện và những bộ phận có liên quan.

5.4.2. Thực hiện kế hoạch

Theo kế hoạch, quyết định được triển khai thực hiện trên thực tế. Trong một số trường hợp, việc thực thi quyết định hầu như không gặp phải khó khăn nào. Nếu đã nhất trí được

về việc lựa chọn các giải pháp và công cụ thực hiện quyết định, người quản lý chỉ cần theo dõi các giai đoạn của quy trình hoặc hướng dẫn nếu cần thiết. Những quyết định có liên quan đến hoạt động của nhiều người, nhiều tổ chức sẽ đòi hỏi nỗ lực lớn đối với công tác phối hợp thông qua những công cụ như: phân công cụ thể nhiệm vụ, tổ chức các cuộc họp giao ban, trao đổi ý kiến, thực hiện các nhóm công tác v.v...

5.4.3. Kiểm tra việc thực hiện quyết định

Kiểm tra là quá trình xem xét, đo lường, đánh giá và chấn chỉnh các hoạt động nhằm làm cho các quyết định được thực hiện một cách có hiệu quả. Bản chất của giai đoạn này là đảm bảo hệ thống thông tin phản hồi và tiến hành điều chỉnh quyết định nếu thực sự cần thiết.

Đối với các quyết định quản lý nhà nước, kiểm tra được tiến hành bởi các nhà quản lý, các cơ quan có chức năng kiểm tra, cơ quan cấp trên. Đồng thời, người thực hiện quyết định cũng phải tự kiểm tra trong quá trình thực thi quyết định.

Hoạt động kiểm tra có thể dẫn đến hành động điều chỉnh quyết định nếu thấy rằng quyết định ban đầu không đúng hoặc không còn phù hợp với những thay đổi của môi trường hoặc đối tượng quản lý.

5.4.4. Tổng kết rút kinh nghiệm

Mỗi quyết định đưa ra thực hiện cần có tổng kết rút kinh nghiệm. Tổng kết rút kinh nghiệm phải đảm bảo các yêu cầu:

- Xác định những thành công của việc thực hiện quyết định và những cơ hội do những thành công đó đem lại cho các đối tượng quản lý.

- Chỉ rõ những sai lầm, thiếu sót, những mục tiêu còn chưa đạt được và phân tích nguyên nhân.
- Đánh giá hiệu quả của quyết định.
- Phát hiện những vấn đề và những cơ hội tiếp tục đặt ra cho hệ thống.

Những công việc kể trên tạo cơ sở về mặt thông tin cho các quá trình quyết định trong tương lai. Quyết định là những hoạt động liên tục theo thời gian, không bao giờ ngừng.

6. Các phương pháp và kỹ thuật quyết định

Phương pháp và kỹ thuật được sử dụng trong quá trình quyết định là bộ phận cấu thành của khoa học quyết định. Việc xây dựng và tổ chức thực thi quyết định cần phải dựa vào những phương pháp và kỹ thuật của nhiều khoa học khác nhau. Có thể kể đến những phương pháp và kỹ thuật chủ yếu sau đây:

6.1. Điều tra, nghiên cứu

Điều tra, nghiên cứu là đi sâu vào thực tế, thu thập đầy đủ dữ liệu, dưới sự chỉ đạo của lý luận khoa học mà khái quát bản chất của các sự vật và hiện tượng từ những dữ liệu mang tính cụ thể, từ đó mà có được những nhận thức đúng đắn về tính quy luật của sự vật.

Xây dựng quyết định và thực thi quyết định đều gắn chặt với điều tra nghiên cứu, cho nên có thể coi điều tra nghiên cứu là công tác cơ bản của những nhà quản lý. Tuy nhiên, trong điều kiện nền kinh tế thị trường, các phương pháp điều tra, nghiên cứu cũng cần được thay đổi cho phù hợp với điều

kiện mới. Ngày nay, điều tra hiện đại mang hai đặc điểm chủ yếu:

- Thứ nhất, xã hội hoá công tác điều tra.
- Thứ hai, khoa học hoá công tác điều tra.

Phương pháp cụ thể để chọn mẫu điều tra gồm có:

- Chọn mẫu ngẫu nhiên, tức là lấy vào mẫu các phần tử của tổng thể có khả năng như nhau.
- Chọn mẫu khoảng cách đều, còn gọi là chọn mẫu hệ thống hay chọn mẫu máy móc. Nó là một phương pháp chọn mẫu mà từ tổng thể cứ cách một số đơn vị bằng nhau rút ra một đơn vị làm đơn vị mẫu.
- Chọn mẫu theo quần thể nhiều cấp. Xuất phát từ tổng thể chọn ngẫu nhiên một số quần thể lớn, rồi từ đó ngẫu nhiên rút ra một số quần thể nhỏ, từ đó lại lấy ra một số đơn vị làm mẫu.

- Ngoài ra, còn có phương pháp điều tra toàn diện, phương pháp điều tra chuyên gia, phương pháp điều tra chuyên mục, phương pháp trưng cầu dân ý v.v... Chúng ta cần nắm chắc và vận dụng đúng đắn những phương pháp ấy, thông qua chúng mà cố gắng loại bỏ những ảnh hưởng có thể có của các yếu tố chủ quan và ngẫu nhiên, nâng cao giá trị khoa học của điều tra.

6.2. Dự báo khoa học

Dự báo là quá trình tính toán và dự đoán sự phát triển tương lai của sự vật dựa trên thông tin đã có. Phát triển định nghĩa này, có thể nói quá trình dự báo là quá trình phân tích

khoa học trên cơ sở điều tra nghiên cứu thực tiễn và suy diễn logic. Đối với quản lý nhà nước, dự báo là công tác mang tính tổng hợp có phạm vi rất rộng lớn mà nội dung của nó bao gồm dự báo đối với tất cả các lĩnh vực hoạt động xã hội. Là căn cứ quan trọng của các quyết định, dự báo không chỉ cần những phán đoán định tính mà còn cần có sự phân tích định lượng. Các bước của quá trình dự báo khoa học bao gồm:

Bước 1. Xác định mục tiêu dự báo. Quy định rõ ràng mục tiêu mà dự báo phải đạt tới, cả về thời gian dự báo và thông tin dự báo.

Bước 2. Thu thập và phân tích dữ liệu. Đó là số liệu thống kê từ các ngành hữu quan của Nhà nước: tài liệu của hệ thống thông tin đại chúng; số liệu thống kê của ngành và cơ quan mình; tài liệu tham khảo do bộ môn tình báo cung cấp.

Bước 3. Xây dựng mô hình dự báo. Đối với dự báo định lượng thì xây dựng mô hình toán học; đối với dự báo định tính thì xây dựng mô hình logic và trình tự duy lý. Kết hợp cả hai loại mô hình trên để có được dự báo tổng hợp.

Bước 4. Tiến hành phân tích, đánh giá đối với kết quả dự báo.

Bước 5. Điều chỉnh lại kết quả dự báo, chọn ra thông tin tốt nhất để làm căn cứ cho quyết định.

Đối với dự báo kinh tế - xã hội, về nguyên tắc, có thể chia ra ba nhóm phương pháp: (1) phương pháp dự báo nhân - quả, (2) phương pháp dự báo tương tự và (3) phương pháp dự báo trực quan.

6.2.1. Phương pháp dự báo nhân - quả: là phương pháp dự báo dựa trên các mô hình toán thống kê, xuất phát từ mối

quan hệ nhân quả trong sự phát triển của các sự vật và hiện tượng mà tiến hành dự báo. Giả sử cần phải dự báo sự thay đổi của chỉ tiêu Y đặc trưng cho một hiện tượng kinh tế - xã hội nào đó (GDP, cung hoặc cầu hàng hoá, xuất khẩu hoặc nhập khẩu, mức tăng dân số). Thông qua phân tích các số liệu thống kê thu được về hiện tượng kinh tế - xã hội đó, có thể phát hiện được tính quy luật thể hiện sự phụ thuộc của chỉ tiêu quan tâm Y (còn gọi là biến phụ thuộc) vào một số yếu tố $x_1, x_2, \dots, x_n$ (gọi là các biến số độc lập). Mối quan hệ giữa chỉ tiêu Y và tập biến $\{x_i\}$ được mô tả bằng hàm số:

$$Y = F(x_1, x_2, \dots, x_n) + \varepsilon$$

Trong đó: ε là hệ số thể hiện sai số của dự báo.

Nếu chỉ tiêu Y chỉ phụ thuộc vào một đại lượng là thời gian ta có dự báo theo chuỗi thời gian.

Căn cứ vào tính chất của mối quan hệ giữa các đại lượng biến đổi, có thể xác định mối quan hệ hàm số giữa các đại lượng bằng hai phương pháp là hồi quy tuyến tính và hồi quy phi tuyến tính (đã được nghiên cứu ở môn Kinh tế lượng).

Phương pháp dự báo thông qua các mô hình thống kê sẽ có mức độ chính xác cao nếu thu thập được dữ liệu thống kê chính xác và đầy đủ, đó là công việc phức tạp nhất đặt ra cho hệ thống thông tin hỗ trợ quyết định (DSS - Decision Support System).

6.2.2. Phương pháp dự báo tương tự: là phương pháp dự báo dựa trên việc nghiên cứu xu thế vận động của các hiện tượng kinh tế - xã hội có cùng loại, cùng bản chất đã xảy ra ở các hệ thống khác (nước khác, vùng khác, tổ chức khác) mà

ước đoán được xu thế vận động và phát triển của các hiện tượng kinh tế - xã hội đang được quan tâm.

Dự báo bằng phương pháp tương tự nhằm phát hiện quy luật phát triển của các đại lượng có cùng loại, cùng bản chất, là loại phương pháp dự báo khá phát triển và hấp dẫn. Tuy nhiên, khi sử dụng phương pháp này cần chú ý:

- Phải lựa chọn được mô hình tương tự phản ánh bản chất của các hiện tượng tương đồng.
- Phải xác định được độ trễ theo thời gian của các hiện tượng.
- Phải xác định được các yếu tố tạo nên sự khác biệt giữa hiện tượng cần quan tâm với bản mẫu.

6.2.3. Phương pháp dự báo trực quan: là phương pháp tổng hợp ý kiến của các chuyên gia, dựa vào sự nhạy cảm và kinh nghiệm của họ mà suy đoán ra quy luật của sự phát triển trong điều kiện thiếu thông tin.

Phương pháp này đơn giản, dễ thực hiện, nên đã được ứng dụng rộng rãi trong nhiều lĩnh vực dự báo, từ dự báo công nghệ cho đến dự báo những sự thay đổi trong kinh tế - xã hội. Các kỹ thuật tiêu biểu của phương pháp này sẽ được giới thiệu ở phần phương pháp chuyên gia.

6.3. Phương pháp chuyên gia

Chuyên gia là người đưa ra kiến nghị hay lời khuyên cho những người khác. Phương pháp chuyên gia dựa trên hoạt động sáng tạo của các chuyên gia hay của những nhà phân tích. Phương pháp này tập hợp được các học giả, các chuyên

gia giỏi, các nhà phân tích chuyên nghiệp, sử dụng được thành quả khoa học và kinh nghiệm thực tiễn để ra quyết định.

Phương pháp chuyên gia đã được sử dụng từ lâu trong hoạt động quản lý nhà nước. Ngày nay, các nhà lãnh đạo, các quốc gia trên thế giới đều rất tôn trọng ý kiến của các chuyên gia, nhiều quyết định quản lý nhà nước đã được đưa ra trên cơ sở thăm dò ý kiến của họ và đã được thực hiện rất thành công. Có nhiều phương pháp chuyên gia, nhưng trên nguyên tắc đều được thực hiện theo quá trình: (1) thành lập các nhóm chuyên gia, (2) tổ chức lấy ý kiến của các chuyên gia, (3) phân tích, đánh giá các ý kiến và lựa chọn phương án tối ưu.

6.3.1. Thành lập các nhóm chuyên gia

Muốn thu được những lời khuyên có giá trị cần thu hút được các chuyên gia giỏi. Theo kinh nghiệm của nhiều nhà nghiên cứu, các chuyên gia tham gia vào quá trình quyết định cần đáp ứng một số tiêu chuẩn:

- Có trình độ chuyên môn chính sâu, có kinh nghiệm rộng trên lĩnh vực cần ra quyết định.
- Có định hướng tâm lý hướng về tương lai.
- Am hiểu sự vận động và phát triển của vấn đề cần giải quyết cả trên bình diện địa phương, quốc gia và quốc tế.
- Có ý thức độc lập suy nghĩ và có ý thức tiếp thu ý kiến của người khác.
- Có năng lực phân tích và tổng hợp.

Tập thể chuyên gia tham gia vào quá trình quyết định thường được chia làm hai nhóm:

- Nhóm chuyên gia phân tích xác định vấn đề, tiến hành dự báo, đưa ra kiến nghị về mục tiêu và các phương án quyết định, đánh giá ảnh hưởng của các quyết định.

- Nhóm chuyên gia tổng hợp thực hiện công tác tổ chức, cung cấp thông tin, thu thập và xử lý ý kiến của các chuyên gia, phân tích và đề xuất phương án cho các nhà quản lý lựa chọn để ra quyết định.

6.3.2. Tổ chức lấy ý kiến của các chuyên gia

Đây là công việc quan trọng nhất của phương pháp chuyên gia và cũng là hoạt động khó khăn nhất. Để lấy ý kiến chuyên gia, nhóm chuyên gia tổng hợp cần tiến hành các hoạt động sau:

- Xây dựng nội dung cần xin ý kiến.
- Tổ chức để lấy ý kiến của các chuyên gia.

Các chuyên gia tổng hợp không chỉ cần đưa ra được những câu hỏi thể hiện đầy đủ nội dung cần xin ý kiến mà còn phải cung cấp được cho các chuyên gia phân tích những thông tin cần thiết.

Phụ thuộc vào hình thức tổ chức lấy ý kiến chuyên gia, có thể phân loại các phương pháp chuyên gia cơ bản như sau:

- *Phương pháp phỏng vấn*: là phương pháp nhanh nhất, đơn giản nhất để nhận được ý kiến của các chuyên gia (những người được phỏng vấn) về những xu thế khác nhau trong sự tồn tại, vận động và phát triển của các vấn đề kinh

tế - xã hội. Những cuộc phỏng vấn trực tiếp (hay thông qua điện thoại, mạng internet...) được tiến hành nhanh, dựa vào một sườn câu hỏi mang tính năng động cao, trong không khí thoải mái... có thể cho ta những ý kiến rất bổ ích tuy mang nhiều yếu tố cảm tính.

- *Phương pháp hội thảo*: là phương thức phổ biến để tìm kiếm các giải pháp giải quyết một vấn đề quan trọng nào đó. Ví dụ, trong công cuộc cải cách nền hành chính ở Việt Nam hiện nay, Nhà nước ta đã tổ chức nhiều cuộc hội thảo để các chuyên gia trong nước và quốc tế có thể phát biểu ý kiến của mình về cách thức tiến hành cải cách. Các cuộc hội thảo cho phép các nhà khoa học được tự do bày tỏ những suy nghĩ khác nhau của mình, do đó qua hội thảo có thể nhận được rất nhiều thông tin trên những góc độ khác nhau. Hội thảo là phương pháp vận dụng trí tuệ tập thể để giải quyết những vấn đề quan trọng, vì thế một không khí gợi mở, có dẫn dắt, có tổng kết, có suy nghĩ của những người tham gia sẽ đem lại hiệu quả cao nhất cho hội thảo.

- *Phương pháp tấn công cân não*: là hình thức tọa đàm thẳng thắn giữa các chuyên gia nhằm góp ý đối với các phương án quyết định. Số người khoảng 5 - 12 người là thích hợp. Người chủ trì hội nghị không nêu rõ mục đích hội nghị, chỉ nêu một mặt nào đó của vấn đề chung để các chuyên gia phát biểu ý kiến của mình; trong cuộc họp không bình luận ý kiến người khác. Người chủ trì (đặc biệt là lãnh đạo cao cấp) không phát biểu ý kiến để tránh ảnh hưởng đến không khí của hội nghị, chỉ lắng nghe một cách khách quan, thu nhận có mục đích những điều bổ ích đối với quyết định. Ưu điểm của phương pháp này là có thể trao đổi trực tiếp thông tin,

phát huy đầy đủ tư duy sáng tạo của các chuyên gia, trong thời gian ngắn đạt được hiệu quả tìm tòi quan điểm mới và ý kiến xây dựng sáng tạo. Theo thống kê, vận dụng *phương pháp tấn công cân não* so với các phương pháp hội nghị nói chung hiệu quả có thể đạt tới 70%.

- *Phương pháp Coturn* do người Mỹ phát minh năm 1964, cũng có điểm giống với phương pháp tấn công cân não. Người chủ trì bắt đầu hội nghị để mọi người có thể bàn bạc về vấn đề và phương án giải quyết vấn đề. Đến thời điểm chín mươi, người quyết định sẽ nêu rõ vấn đề để hội nghị thảo luận sâu hơn.

- *Phương pháp đối chiếu* cũng là một kỹ thuật tham mưu quan trọng. Người ra quyết định đưa các phương án khác nhau cho những nhóm khác nhau soạn thảo, sau đó triển khai tranh luận, chỉ ra những mặt yếu kém của đối phương nhằm bộc lộ đầy đủ các mâu thuẫn. Hoặc trước một phương án cố ý dựng lên mặt đối lập để phê phán, bác bỏ, chủ yếu tìm những mặt yếu kém, cố gắng suy nghĩ về những tình huống có thể xảy ra, cân nhắc nghiêm túc điều kiện có lợi và bất lợi, làm cho phương án ngày càng hoàn thiện hơn.

- *Phương pháp Delphi*: có nguồn gốc từ Hy Lạp, là một trong những phương pháp sử dụng chuyên gia cho quá trình ra quyết định, được công ty Rand của Mỹ phát triển vào cuối những năm 1950. Với các doanh nghiệp, Delphi là phương pháp nghiên cứu và dự báo những cơ hội và phát minh công nghệ mới. Các cơ quan quản lý nhà nước thường sử dụng Delphi để dự đoán xu thế của bầu không khí xã hội và những thay đổi trong kinh tế. Quá trình dự đoán bắt đầu khi cơ

quan dự báo gửi những dữ liệu cần thiết về vấn đề cần nghiên cứu và bằng câu hỏi đến cho một nhóm chuyên gia được lựa chọn. Sau khi nhận được trả lời, cơ quan dự báo sẽ tập trung các ý kiến và gửi lại các chuyên gia với lời đề nghị họ xem xét và điều chỉnh lại ý kiến của mình. Sau nhiều lần trao đổi, ý kiến các chuyên gia dần dần thống nhất. Do sử dụng trình tự phân tán - tập trung - phân tán, tranh thủ ý kiến theo hình thức nặc danh, kết luận thu được đáng tin cậy.

6.4. Phương pháp phân tích toán học (phương pháp định lượng)

Phân tích toán học là phương pháp khoa học nghiên cứu và phân tích những vấn đề quyết định mà có thể lượng hoá để tìm được phương án quyết định tốt nhất. Nội dung chủ yếu của nó là toán học hoá, mô hình và máy tính hoá vấn đề cũng như các phương thức giải quyết vấn đề. Trung tâm của ba yếu tố này là xây dựng mô hình toán học, dùng quan hệ toán học diễn đạt mối quan hệ giữa các biến số với mục tiêu của quyết định. Khi vận dụng máy tính điện tử còn cần lập trình mô hình toán học ấy bằng ngôn ngữ máy tính. Xã hội càng phát triển, khoa học - kỹ thuật càng tiến bộ thì phương pháp phân tích toán học ngày càng được sử dụng rộng rãi. Đó là các phương pháp vận trù học như quy hoạch tuyến tính, lý thuyết trò chơi, các lý thuyết dự trữ, lý thuyết xếp hàng, phương pháp sơ đồ mạng (PERT), quá trình ra quyết định theo chuỗi Markov, quy hoạch phi tuyến; các phương pháp xác suất, thống kê như mô hình nhân - quả, phương pháp cây quyết định v.v... Những phương pháp này được nghiên cứu

trong các giáo trình: mô hình kinh tế, thống kê toán, kinh tế lượng, các phương pháp lượng trong quản lý kinh tế.

Ngày nay, phân tích toán học trở thành yếu tố không thể thiếu trong hệ thống ra quyết định của Nhà nước, góp phần đáng kể trong việc nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước. Về mặt lý thuyết, các phương pháp định lượng đang được phát triển và hoàn thiện dần nhờ sự hỗ trợ của phương tiện máy tính. Các mô hình toán ứng dụng cho các vấn đề thực tế ngày càng phức tạp hơn, giải quyết được nhiều vấn đề rộng lớn hơn.

6.5. Phương pháp nghiên cứu khả thi

Nghiên cứu khả thi là phương pháp khoa học tìm lời giải hợp lý cho các phương án quyết định trong mối quan hệ giữa nhu cầu và năng lực; giữa cơ hội, khả năng thành công và rủi ro, bất lợi, thất bại, cũng như đảm bảo hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội cho các phương án quyết định.

Có rất nhiều phương pháp nghiên cứu tính khả thi, song sử dụng phương pháp phân tích dự án là có hiệu quả nhất. Nó tìm đáp án về tính khả thi của các phương án quyết định từ sáu mặt, tức là: vì sao cần làm như vậy (mục đích)? vì sao cần tác động lên cái này (đối tượng)? vì sao làm ở đây (nơi chốn)? vì sao làm lúc này (thời gian)? vì sao cần người này làm (nhân lực)? vì sao lại làm như thế (phương pháp)? Sau đó căn cứ vào quy trình và bước đi chung của phân tích dự án: nghiên cứu tình hình, thu thập thông tin, xác định mục tiêu, xác định phạm vi, định tiêu chuẩn đánh giá, xây dựng mô hình toán học, cuối cùng đưa vào máy tính để tính toán,

phân tích so sánh, đánh giá tổng hợp, nêu lên phương án khả thi, cung cấp cho lãnh đạo ra quyết định.

6.6. Mô phỏng và thử nghiệm

Vấn đề quyết định thường rất phức tạp cho nên khó xây dựng trực tiếp mô hình toán học (như quyết định kiểu định tính), hoặc không thể trực tiếp tìm lời giải. Vì thế, trong thời gian lựa chọn phương án tốt nhất hoặc trước khi thực hiện quyết định trên diện rộng, cần thông qua phương thức thử nghiệm để xem xét độ tin cậy của phương án.

Thử nghiệm là việc thực hiện một phương án hoặc một số phương án quyết định trên một (hoặc vài) phạm vi nhỏ được lựa chọn để nghiên cứu, phân tích, đánh giá tình hình trong quá trình thực hiện và kết quả đạt được, nhằm có được kết luận chính xác về tính hiệu quả và tính khả thi của phương án quyết định. Cần phải lựa chọn đối tượng thí điểm một cách thận trọng và tiến hành thử nghiệm với thái độ khoa học. Nơi được thử nghiệm cần phải hội tụ được những điều kiện điển hình của toàn cục và thực hiện thử nghiệm phải được tiến hành chặt chẽ theo phương án đã được quyết định.

Phương pháp mô phỏng trong việc ra quyết định là phương pháp khoa học dựa vào tình hình thực tế của phương án thiết kế để dựng thành mô hình phỏng theo các vấn đề cần giải quyết. Kết quả thí nghiệm đạt được từ mô hình mô phỏng sẽ là cơ sở đánh giá các phương án. Mô phỏng một vấn đề nào đó, vừa không cần xây dựng và vận hành trên thực tế hệ thống, vừa không đòi hỏi người quản lý phải có kiến thức toán học sâu sắc. Đó cũng là lý do làm cho phương pháp mô phỏng ngày càng được sử dụng rộng rãi hơn trên thực tế.

III. VĂN BẢN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC

Các quyết định quản lý nhà nước chủ yếu được thể hiện dưới hình thức văn bản:

1. Khái niệm về văn bản quản lý nhà nước

Văn bản là một phương tiện ghi tin và truyền đạt bằng ngôn ngữ hay một loại ký hiệu nhất định. Trong hoạt động quản lý, nó vừa là sản phẩm, vừa là phương tiện. Vì vậy, không một cơ quan nhà nước nào không dùng đến văn bản và khối lượng văn bản do các cơ quan ban hành ngày càng lớn.

Văn bản quản lý nhà nước có những tính chất sau:

- Văn bản quản lý nhà nước mang *tính ý chí*. Bản chất này do tính chất của hoạt động quản lý nhà nước quy định. Nó biểu hiện quyền lực của cơ quan quản lý nhà nước nhằm hướng tới một trật tự pháp lý theo mục tiêu hoạt động của mình.

- Văn bản quản lý mang *tính chất nhà nước*. Nó được đưa ra bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền, được xây dựng theo trình tự, hệ thống hình thức do luật quy định; nó đòi hỏi đối tượng khác phải tuân thủ và được dùng làm cơ sở để cơ quan quản lý kiểm tra hoạt động của các đối tượng bị quản lý theo thẩm quyền.

2. Các chức năng cơ bản của văn bản

2.1. Chức năng thông tin: đây là chức năng cơ bản nhất của mọi văn bản. Ngày nay, khối lượng thông tin trong quản lý rất lớn, nhiều phương tiện chuyển tải thông tin đã ra đời nhằm thoả mãn những nhu cầu ngày càng tăng của công tác

quản lý (điện tín, fax, vô tuyến...). Tuy nhiên, văn bản giữ một vị trí vô cùng quan trọng, nó là phương tiện, truyền đạt thông tin chính xác và bảo đảm các yêu cầu về mặt pháp lý chặt chẽ nhất.

Các dạng thông tin chứa đựng trong văn bản bao gồm 3 dạng với những nét đặc thù riêng.

+ Thông tin *quá khứ*, đó là các thông tin liên quan đến những sự việc đã được giải quyết trong quá trình hoạt động đã qua của các cơ quan quản lý nhà nước.

+ Thông tin *hiện tại*, đó là thông tin liên quan đến những sự việc và công tác quản lý diễn ra hàng ngày trong các cơ quan quản lý nhà nước.

+ Thông tin *tương lai*, đó là các thông tin mang tính dự báo, nó cần thiết cho các nhà quản lý, các cơ quan quản lý xây dựng kế hoạch hoạt động trong tương lai để định hướng cho từng lĩnh vực hoạt động cụ thể.

2.2. Chức năng pháp lý: chức năng này thể hiện trên hai phương diện: thứ nhất, văn bản được sử dụng để ghi lại các quy phạm pháp luật và các quan hệ về mặt luật pháp hình thành trong hoạt động quản lý cũng như các hoạt động khác. Thứ hai, bản thân văn bản trong nhiều trường hợp là chứng cứ pháp lý để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể trong quản lý và điều hành công việc của cơ quan.

Việc ban hành văn bản với tính chất pháp lý, giúp cho các cơ quan có thẩm quyền trong bộ máy quản lý nhà nước được thực hiện yêu cầu bảo vệ trật tự pháp lý của các quan hệ xã

hội, bảo vệ nền pháp chế, bảo vệ quyền lợi chung của công dân và của Nhà nước.

2.3. Chức năng quản lý: trong hoạt động quản lý của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, văn bản có vai trò đặc biệt quan trọng bởi chức năng quản lý của nó. Nó là một trong những cơ sở bảo đảm cung cấp cho hoạt động quản lý các thông tin cần thiết, giúp cho các nhà quản lý nghiên cứu và ban hành các quyết định quản lý chính xác, thuận lợi. Văn bản là phương tiện thiết yếu để các cơ quan quản lý truyền đạt các quyết định quản lý đến hệ thống bị quản lý. Văn bản cũng là căn cứ để các cơ quan, các tổ chức thực hiện nhiệm vụ của mình đúng theo yêu cầu của cấp quản lý có thẩm quyền. Nó cũng là đầu mối để kiểm tra, theo dõi hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước.

2.4. Chức năng thống kê: chức năng này thể hiện mặt số lượng các thông tin được phản ánh trong văn bản, nhất là trong trường hợp văn bản được sử dụng vào mục đích thống kê các quá trình diễn biến của công việc trong các cơ quan như thống kê cán bộ, tiền lương, phương tiện phục vụ cho quản lý... Chúng có tác dụng cho các nhà quản lý phân tích các diễn biến của công việc trong cơ quan, ảnh hưởng của các nhân tố khác nhau vào quá trình quản lý... để từ đó có quyết định phù hợp.

3. Vai trò của văn bản trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước

- Văn bản là phương tiện bảo đảm thông tin cho hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Nhu cầu về thông tin

trong hoạt động quản lý rất lớn. Càng có nhiều kênh thông tin, việc ban hành các quyết định quản lý càng đúng đắn và sát hợp với thực tế. Trong số các nguồn thông tin thì thông tin bằng văn bản có vị trí đặc biệt quan trọng.

- Văn bản là phương tiện truyền đạt các quyết định quản lý đến các đối tượng quản lý. Các quyết định quản lý cần phải được truyền đạt nhanh chóng, chính xác, đúng đối tượng. Với sự tiến bộ của khoa học - kỹ thuật hiện nay, có nhiều phương tiện để truyền đạt quyết định quản lý đến đối tượng quản lý (radio, vô tuyến truyền hình, điện tín...), tuy nhiên, văn bản vẫn là phương tiện chính thống và bảo đảm độ tin cậy nhất.

- Văn bản là cơ sở cho công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức và doanh nghiệp. Kiểm tra là một khâu tất yếu để bảo đảm cho bộ máy quản lý hoạt động có hiệu quả. Nếu không có kiểm tra chặt chẽ và thiết thực thì mọi chỉ thị, nghị quyết, quyết định của các cơ quan quản lý rất có thể chỉ là lý thuyết. Quy trình quản lý bao gồm: ban hành quyết định quản lý, tổ chức thực hiện, kiểm tra để uốn nắn lệch lạc và bổ sung khi cần thiết. Cơ sở để so sánh, đánh giá giữa hoạt động thực tế và mục tiêu đặt ra ban đầu phải bắt nguồn từ những nội dung, những chỉ tiêu đã đề ra và được thể chế hoá bằng văn bản.

4. Các loại hình văn bản quản lý nhà nước

Có hai loại văn bản quản lý nhà nước, đó là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính thông thường.

4.1. Văn bản quy phạm pháp luật

4.1.1. Khái niệm

Trong quản lý nhà nước, văn bản quy phạm pháp luật tuân theo một trật tự pháp lý nhất định về thẩm quyền ban hành và phạm vi điều chỉnh của mỗi loại hình văn bản. Nó là hình thức của pháp luật xã hội chủ nghĩa, do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo một trình tự và thủ tục chặt chẽ về mặt pháp lý, chứa đựng các quy tắc xử sự chung, bắt buộc đối với mọi người.

Đặc điểm của văn bản quy phạm pháp luật là:

- Do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành.
- Tuân theo hình thức, thủ tục nhất định, do pháp luật quy định.
- Có nhiều tên gọi khác nhau, mỗi loại có nội dung, giá trị pháp lý khác nhau.

Khác với các văn bản khác của Nhà nước, chỉ có văn bản quy phạm pháp luật mới chứa đựng các quy phạm pháp luật (quy tắc xử sự chung).

Phạm vi điều chỉnh của văn bản quy phạm pháp luật mang tính chung, không chỉ đích danh một cơ quan, tổ chức, cá nhân cụ thể. Nó được áp dụng chung, không ghi rõ một việc cụ thể riêng biệt nào: nó được sử dụng lặp đi lặp lại trong một không gian, thời gian nhất định, cho đến khi có văn bản mới thay thế hoặc bị tuyên bố là không có hiệu lực dưới hình thức bãi bỏ, đình chỉ.

Văn bản quy phạm pháp luật thể chế hoá đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước thành các quy tắc xử sự chung cho toàn bộ hoạt động của các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân. Văn bản quy phạm pháp luật là cơ sở của pháp chế xã hội chủ nghĩa, là nền tảng của đời sống nhà nước và xã hội. Quản lý nhà nước bằng pháp luật là quản lý bằng các văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt là các văn bản về luật.

4.1.2. Các loại hình văn bản quy phạm pháp luật

Hiện nay, theo quy định của Hiến pháp 1992, các cơ quan có thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật ở nước ta bao gồm: Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ, Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp. Nhìn chung, các văn bản quy phạm pháp luật có thể chia thành hai nhóm lớn:

a) Các văn bản luật

Các văn bản luật do Quốc hội - cơ quan quyền lực cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành. Văn bản luật là văn bản điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất, quan trọng nhất, ổn định nhất. Văn bản luật là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất so với các văn bản dưới luật. Văn bản luật do Quốc hội ban hành có hiệu lực pháp lý trên toàn lãnh thổ, bao gồm:

+ *Hiến pháp*: là đạo luật cơ bản của Nhà nước, do cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất thông qua. Hiến pháp là văn bản duy nhất quy định việc tổ chức quyền lực nhà nước, là

hình thức pháp lý thể hiện một cách tập trung hệ tư tưởng của giai cấp lãnh đạo ở từng giai đoạn phát triển, là phương tiện pháp lý để thể hiện tư tưởng của Đảng dưới hình thức quy phạm pháp luật. Các quy định của Hiến pháp là nguồn, là căn cứ cho tất cả các ngành luật thuộc hệ thống pháp luật xã hội chủ nghĩa ở nước ta. Các luật không được mâu thuẫn mà phải hoàn toàn phù hợp với tinh thần và nội dung các quy định của Hiến pháp mới có hiệu lực. Các văn bản luật được ban hành trên cơ sở Hiến pháp và để thi hành Hiến pháp. Các cơ quan nhà nước có thẩm quyền phải ban hành các văn bản pháp luật do Hiến pháp quy định.

Chỉ có Quốc hội mới có quyền ban hành và sửa đổi Hiến pháp. Khi cần sửa đổi Hiến pháp, phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu Quốc hội tán thành.

+ **Luật**: là văn bản có giá trị sau Hiến pháp, được ban hành nhằm cụ thể hoá các quy định của Hiến pháp. Các văn bản luật thường chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội thuộc một lĩnh vực nhất định của đời sống. Thí dụ, Luật hành chính là ngành luật điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong quá trình quản lý của Nhà nước trên các lĩnh vực đời sống xã hội. Luật dân sự là tổng hợp các quy phạm pháp luật điều chỉnh các quan hệ tài sản mang tính chất hàng hoá, tiền tệ và một số quan hệ nhân thân phi tài sản như quan hệ về danh dự, quyền phát minh, sáng chế, quyền tác giả... Luật do Quốc hội thông qua khi được trên 50% đại biểu biểu quyết tán thành.

b) Các văn bản dưới luật

Bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật có giá trị pháp lý thấp hơn luật, nội dung của nó không trái với Hiến pháp và luật.

Theo quy định của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Quốc hội, Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức Hội đồng nhân dân sửa đổi, các văn bản dưới luật hiện nay ở nước ta gồm có:

** Văn bản dưới luật mang tính chất luật*

Hình thức văn bản dưới luật có các loại sau:

- *Nghị quyết của Quốc hội.* Đây là văn bản ghi nhận sự thông qua những vấn đề được đưa ra thảo luận, sau đó có sự biểu quyết để chọn một giải pháp tổ chức thực hiện vào thực tiễn đất nước. Nghị quyết của Quốc hội phải được trên 50% số đại biểu biểu quyết tán thành.

- *Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội.* Đây là văn bản ghi nhận sự thông qua những vấn đề, những điều khoản thuộc thẩm quyền được đưa ra thảo luận và biểu quyết trong Ủy ban Thường vụ Quốc hội. Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội phải được trên 50% tổng số thành viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội biểu quyết tán thành. Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội là những căn cứ pháp lý để các ngành, các cấp tổ chức thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình trong thực tiễn quản lý. Pháp lệnh có giá trị pháp lý sau Hiến pháp và Luật, nhưng là văn bản có giá trị pháp lý cao nhất trong các văn bản dưới luật.

- *Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.* Đây là cơ sở pháp lý để Chính phủ, các Bộ, cơ quan ngang Bộ ban hành các văn bản quản lý của mình.

*** Văn bản pháp quy**

Khái niệm văn bản pháp quy được các nhà nghiên cứu diễn đạt khác nhau, nhưng đều có một số nét chung như: văn bản pháp quy là loại văn bản dưới luật, có chứa đựng các quy tắc xử sự chung, được áp dụng nhiều lần; do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành theo trình tự thủ tục và hình thức nhất định nhằm thực hiện các đạo luật, cụ thể hoá, chi tiết hoá Luật, Pháp lệnh.

Văn bản pháp quy được ban hành trên cơ sở của Hiến pháp, Luật, Pháp lệnh, Nghị quyết của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; Lệnh, Quyết định của Chủ tịch nước.

Để phân biệt văn bản pháp quy với các văn bản áp dụng pháp luật và văn bản hành chính khác, người ta căn cứ vào những đặc điểm sau:

Thứ nhất, văn bản pháp quy có hiệu lực thường xuyên và lâu dài cho đến khi bãi bỏ.

Thứ hai, nó không chỉ đích danh đối tượng phải thi hành.

Văn bản áp dụng pháp luật có tính chất rất gần với văn bản pháp quy, nhưng nó chỉ chứa đựng những quy tắc xử sự riêng, gọi là văn bản cá biệt. Thí dụ, quyết định bổ nhiệm, điều động công chức, viên chức trong một cơ quan.

Văn bản áp dụng pháp luật thường được ban hành trên cơ sở một văn bản pháp quy; có hiệu lực được chỉ định rõ hoặc giới hạn cụ thể; chỉ đích danh đối tượng phải thi hành.

Theo quy định của Hiến pháp 1992, Luật Tổ chức Chính phủ 1992, Thông tư số 33 - TT ngày 10/12/1992 của Bộ trưởng. Chủ nhiệm văn phòng Chính phủ thì các cơ quan trong hệ thống hành chính nhà nước hiện nay được ban hành các hình thức văn bản pháp quy như sau:

- Văn bản của Chính phủ

Nghị quyết của Chính phủ ban hành các chủ trương, các chính sách lớn, các chính sách cụ thể; thông qua dự án kế hoạch và ngân sách nhà nước trước khi Quốc hội phê duyệt thông qua; Điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ; những công tác quan trọng khác thuộc thẩm quyền của Chính phủ đã được Hiến pháp, Luật Tổ chức Chính phủ quy định do tập thể Chính phủ quyết định; đánh giá kết quả thực hiện pháp luật, kế hoạch nhà nước, ngân sách nhà nước và các chủ trương, chính sách của Chính phủ.

Nghị định của Chính phủ quy định cụ thể việc thi hành luật của Quốc hội, Pháp lệnh của Ủy ban Thường vụ Quốc hội; ban hành các chế độ, thể lệ cụ thể để thi hành các quy định của Hiến pháp và của Luật, Pháp lệnh về quản lý mọi mặt của đời sống xã hội, về quyền lợi và nghĩa vụ của công dân; quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ, quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của các cơ quan nhà nước, các quy định về chế độ quản lý hành chính nhà nước.

Văn bản của Chính phủ có hiệu lực trên toàn lãnh thổ.

- Văn bản của Thủ tướng Chính phủ

Quyết định của Thủ tướng Chính phủ quy định các chính sách cụ thể, các chế độ bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật công chức, viên chức; phê chuẩn các kế hoạch, luận chứng khoa học - kỹ thuật; các phương án kinh tế - xã hội; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các văn bản sai trái của cấp dưới.

Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ, truyền đạt những chủ trương, chính sách, biện pháp quản lý chỉ đạo về tổ chức và hoạt động đối với các ngành, các cấp.

Văn bản của Thủ tướng Chính phủ có hiệu lực trên toàn lãnh thổ.

- Văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ

Quyết định: nhằm ban hành các chế độ, thể lệ thuộc lĩnh vực công tác của ngành, quy định việc thành lập, giải thể hoặc quy định nhiệm vụ, quyền hạn tổ chức bộ máy của các cơ quan đơn vị thuộc quyền: bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật công chức, viên chức trong ngành; phê duyệt các phương án kinh tế - xã hội, nhiệm vụ công tác của các cơ quan, đơn vị thuộc quyền.

Quyết định là phương tiện cơ bản để người lãnh đạo quản lý thực hiện các mệnh lệnh và nội dung quản lý của mình tới các đối tượng quản lý.

Trên thực tế, ở các Bộ, cơ quan ngang Bộ có hai loại quyết định là *quyết định chung* thể hiện nội dung các quy phạm điều chỉnh chúng đối với nhiều đối tượng quản lý; và *quyết định riêng* chỉ có hiệu lực đối với từng chủ thể cụ thể trong một thời gian nhất định. Thông thường, loại quyết định riêng nhiều hơn loại quyết định chung.

- *Chỉ thị*: nhằm truyền đạt các chủ trương, chính sách, biện pháp quản lý và chỉ đạo việc kiện toàn tổ chức, cải tiến công tác, nâng cao khả năng và hiệu quả quản lý của ngành; giao nhiệm vụ và đôn đốc cơ quan cấp dưới, các đơn vị thuộc quyền thực hiện nhiệm vụ.

- *Thông tư*: nhằm hướng dẫn, giải thích các chủ trương, chính sách hoặc đề ra các biện pháp thi hành các chủ trương, chính sách, chế độ, kế hoạch công tác của Chính phủ hoặc của ngành; giải thích các mối quan hệ công tác nhằm đảm bảo thực hiện các quy định của Nhà nước.

Trên thực tế, còn có thông tư liên tịch do hai hay nhiều Bộ, cơ quan ngang Bộ phối hợp ban hành để cùng hướng dẫn một văn bản có liên quan đến nhiều cơ quan có trách nhiệm thực hiện.

Đôi khi còn lưu hành Thông tư liên tịch, dùng để ban hành các chủ trương công tác của hội nghị liên tịch giữa một cấp chính quyền nhà nước đối với các tổ chức xã hội hoặc đoàn thể quần chúng ở cấp tương đương.

Các Quyết định, Chỉ thị, Thông tư về quản lý nhà nước thuộc ngành và lĩnh vực do Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ ban hành có hiệu lực thi hành trong phạm vi cả nước.

- Văn bản của chính quyền các cấp ở địa phương

Nghị quyết của Hội đồng nhân dân các cấp: nhằm ban hành các biện pháp bảo đảm thi hành nghiêm chỉnh Hiến pháp và pháp luật của Nhà nước, các Nghị quyết, Quyết định, Chỉ thị của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ

trưởng ở địa phương; chuẩn y các biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân hoàn thành nhiệm vụ được giao, làm tròn nghĩa vụ đối với cả nước.

Quyết định của Ủy ban nhân dân, nhằm ban hành các chủ trương, biện pháp, các chế độ, thể lệ thuộc thẩm quyền quản lý của địa phương để thực hiện các chủ trương, chính sách của Chính phủ Trung ương và các Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp; thành lập, chấn chỉnh, giải thể các cơ quan, đơn vị trực thuộc Ủy ban nhân dân.

Chỉ thị của Ủy ban nhân dân: nhằm truyền đạt, hướng dẫn chỉ đạo các chủ trương, chính sách của cấp trên và các nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp, giao nhiệm vụ, đôn đốc các cơ quan cấp dưới thực hiện theo chức năng, nhiệm vụ được giao.

Văn bản của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành có hiệu lực pháp lý trên phạm vi đơn vị hành chính - lãnh thổ thuộc thẩm quyền quản lý của các cấp đó.

Việc ban hành văn bản ở địa phương, ngoài việc tuân thủ các quy định của Hiến pháp, pháp luật, Pháp lệnh, văn bản của Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ, còn phải tuân thủ các quy định trong văn bản của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, cơ quan trực thuộc Chính phủ có chức năng quản lý ngành, lĩnh vực trong cả nước.

4.2. Văn bản hành chính thông thường

4.2.1. Khái niệm

Văn bản hành chính được sử dụng thường xuyên trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội và các doanh nghiệp

nhằm chuyển giao các thông tin từ tổ chức này sang tổ chức khác, phục vụ các quan hệ giao dịch, trao đổi công tác; đề ra yêu cầu để kết hợp với nhau cùng giải quyết. Văn bản hành chính có các hình thức rất đa dạng như công văn, báo cáo, tờ trình, thông báo, thông cáo, biên bản, giấy giới thiệu, điện báo, giấy đi đường...

Văn bản hành chính vừa có ý nghĩa pháp lý vừa có ý nghĩa thực hiện trong quản lý nhà nước, quản lý xã hội.

4.2.2. Hình thức

- Công văn hành chính

Đây là hình thức văn bản hành chính được sử dụng phổ biến nhằm thông tin về quy phạm của Nhà nước trong các hoạt động giao dịch, trao đổi công tác với các cơ quan, tổ chức và doanh nghiệp bên ngoài, cấp trên và cấp dưới trực thuộc nhằm đề nghị giải thích, phúc đáp, yêu cầu... tới các chủ thể cần giao dịch, quan hệ, bao gồm một số loại hình sau:

+ Công văn hướng dẫn: đây là loại công văn giải thích, hướng dẫn phương hướng, thủ tục, cách thức cho đối tượng có quan hệ biết cách thực hiện hoặc sử dụng một quyền nào đó nhằm đáp ứng các yêu cầu của đối tượng giao dịch.

+ Công văn phúc đáp: là loại công văn giải thích hoặc trả lời các yêu cầu, thắc mắc, khiếu nại của các chủ thể có quan hệ hoặc có quyền lợi liên quan tới chức năng, nhiệm vụ của tổ chức ban hành công văn.

+ Công văn đôn đốc: là loại công văn nhắc nhở trách nhiệm, chấn chỉnh hoạt động của cấp dưới hoặc các chủ thể khác có trách nhiệm thi hành một nghĩa vụ pháp lý.

+ Công văn giao dịch: là loại công văn thông tin cho các tổ chức bên ngoài hoặc ngang cấp biết về những yêu cầu và điều kiện, giải thích các lý do không thực hiện đúng các thỏa thuận đã giao kết trước đó.

Ngoài ra, còn có các hình thức công văn hành chính khác như: công văn chiêu sinh, triệu tập hội nghị, mời dự sinh hoạt...

- Tờ trình

Đây là loại văn bản chủ yếu để đề xuất với cơ quan quản lý cấp trên phê chuẩn về một chủ trương hoạt động, một phương án công tác, một công trình xây dựng, một chính sách, một chế độ... và chỉ khi có sự phê chuẩn của cấp trên thì cơ quan trình báo mới được tiến hành triển khai các nội dung đã trình.

- Báo cáo

Đây là loại văn bản hành chính có tính chất tổng hợp các thông tin trong phạm vi hoạt động tác nghiệp hoặc có mối quan hệ của chủ thể để báo cáo với cấp trên hoặc thông tin cho các chủ thể khác theo các chủ đề, các yêu cầu định trước nhằm phục vụ các yêu cầu tổng kết, rút kinh nghiệm, nhân điển hình, công nhận hoặc làm căn cứ để ban hành một văn bản pháp quy cần thiết. Báo cáo thường có 4 loại: báo cáo sơ kết, tổng kết định kỳ hoạt động, báo cáo bất thường, báo cáo chuyên đề, báo cáo trước hội nghị, đại hội.

- Thông báo

Đây là loại văn bản dùng để thông tin về những nội dung và kết quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức hoặc truyền đạt kịp thời các văn bản pháp quy quan trọng của các cơ quan có thẩm quyền tới các đối tượng có liên quan.

- Thông cáo

Là loại văn bản dùng để công bố một sự kiện quan trọng về đối nội, đối ngoại của Quốc hội, của Chính phủ, đôi khi dùng để công bố một quyết định, chỉ thị quan trọng có tính mệnh lệnh.

- Biên bản

Là loại văn bản ghi chép lại đầy đủ toàn bộ thông tin về các sự kiện thực tế đang xảy ra trong các hoạt động quản lý, giao dịch, hợp đồng... và các hoạt động khác có tính pháp lý. Biên bản thường có: biên bản bàn giao, tiếp nhận công tác; biên bản ghi nhận sự giao dịch, bổ sung hoặc thanh lý hợp đồng; biên bản xác nhận chủ thể không thực hiện một nghĩa vụ pháp lý bắt buộc; biên bản hội nghị.

- Diễn văn

Là loại văn bản mang tính diễn thuyết được dùng ở nhiều cấp, nhiều ngành khác nhau, theo nhiều mục đích khác nhau. Ví dụ: diễn văn khai mạc, bế mạc hội nghị, diễn văn đọc trước cuộc mít ting, diễn văn chào mừng các vị khách quý nước ngoài đến thăm, diễn văn khánh thành một công trình xây dựng...

Ngoài ra, trong các cơ quan nhà nước, các tổ chức và doanh nghiệp còn có các loại văn bản hành chính thông dụng khác như: giấy giới thiệu, giấy đi đường, giấy nghỉ phép, điện báo, phiếu gửi...

4.3. Văn bản quản lý chuyên ngành

Đây là văn bản phản ánh nét đặc thù của các chuyên ngành, các văn bản loại này giống các văn bản khác về thể thức, quy trình soạn thảo, ban hành, nhưng về nội dung chúng tập trung phản ánh đậm nét về các hoạt động liên quan đến ngành, lĩnh vực cụ thể. Ví dụ, văn bản quản lý về ngành thống kê có nét đặc thù riêng là con số, biểu mẫu; văn bản quản lý của ngành thanh tra thì nội dung chủ yếu phản ánh các hoạt động thanh tra, kiểm tra và kết quả của các hoạt động đó đối với các đối tượng có liên quan. Đối với các ngành khoa học, kỹ thuật khác như toán học, vật lý học, kiến trúc, xây dựng, cơ khí... thì nội dung văn bản phản ánh thông tin về các hoạt động ở nhiều khía cạnh khác nhau và thường tập hợp lại thành từng tập, từng bộ. Ví dụ, luận chứng kinh tế - kỹ thuật của một dự án quy hoạch một khu phố mới là tập hợp các thông tin điều tra cơ bản về địa chất, thủy văn, điều kiện dân cư, mạng lưới đường giao thông, dự kiến đầu tư nguồn tài chính, số lượng dân cư sẽ sinh sống sau khi xây dựng xong, môi trường cảnh quan xung quanh... kèm theo là các mô hình, bản đồ thuyết minh cụ thể.

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 5

Quyết định quản lý là sản phẩm hoạt động của Nhà nước. Nó được thể hiện chủ yếu dưới hình thức văn bản.

Quá trình quản lý nhà nước về kinh tế thực chất là quá trình đề ra và thực hiện các quyết định quản lý nhà nước về kinh tế. Quá trình này được thực hiện bởi các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế và bao trùm toàn bộ các chức năng quản lý. Nhưng để có thể ra quyết định và thực hiện quyết định, cần phải có rất nhiều loại thông tin khác nhau và quan trọng hơn là cần xây dựng hệ thống thông tin quản lý (MIS).

Sau khi đọc chương này, sinh viên sẽ nắm được các nội dung cơ bản sau đây:

1. Quan niệm và vai trò của thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế.

2. Để quản lý nền kinh tế quốc dân, Nhà nước cần sử dụng nhiều loại thông tin và chúng phải đáp ứng được các yêu cầu nhất định về tính chính xác, tính kịp thời, tính đầy đủ và tính kinh tế.

3. Hệ thống thông tin quản lý là gì và vì sao trong quản lý nhà nước về kinh tế phải xây dựng hệ thống thông tin quản lý.

lý? Hệ thống thông tin quản lý có mối quan hệ mật thiết với truyền thông và là một yếu tố cơ bản của truyền thông.

Trong quản lý nhà nước về kinh tế, các phương pháp truyền thông thường được sử dụng bao gồm:

- Truyền thông trực tiếp bằng lời.
- Truyền thông bằng văn bản.
- Truyền thông bằng các phương tiện kỹ thuật.

Việc xây dựng hệ thống thông tin quản lý nhà nước về kinh tế đòi hỏi phải tuân thủ những quan điểm, nguyên tắc nhất định và được tiến hành theo một quá trình gồm các bước:

- Phân tích hệ thống quyết định.
- Xác định nhu cầu thông tin cho các quyết định.
- Tổng hợp các quyết định.
- Thiết kế hệ thống quản lý và xử lý thông tin.

4. Khái niệm và các loại hình quyết định quản lý nhà nước.

5. Quyết định quản lý nhà nước về kinh tế chỉ có hiệu lực và hiệu quả cao khi thoả mãn được những yêu cầu cơ bản sau:

- Tính khoa học.

- Tính tối ưu.
- Tính khả thi.
- Tính hệ thống.
- Tính hợp pháp.
- Tính cô đọng dễ hiểu.

Việc thực hiện quyết định phải không tùy tiện, mà phải xuất phát từ những căn cứ cơ bản sau:

- Yêu cầu của các quy luật khách quan.
- Mục tiêu dài hạn của đất nước.
- Thực trạng và xu thế biến động của các đối tượng quản lý.
- Thực trạng và xu thế biến động của môi trường.
- Bối cảnh ra quyết định.
- Thời gian cho phép.
- Quy phạm ra quyết định của Nhà nước.

6. Quá trình đề ra và tổ chức thực hiện quyết định quản lý nhà nước về kinh tế được tiến hành với các bước cơ bản:

Phân tích vấn đề → Xây dựng các phương án quyết định
 → Đánh giá và lựa chọn phương án tốt nhất → Tổ chức thực hiện quyết định.

Trong quá trình này, người ta có thể sử dụng các phương pháp và kỹ thuật của nhiều khoa học khác nhau như: Điều tra, nghiên cứu, dự báo, chuyên gia, toán học, mô phỏng và thử nghiệm.

7. Hình thức chủ yếu để thực hiện các quyết định quản lý nhà nước về kinh tế chính là văn bản quản lý nhà nước. Văn bản có vai trò to lớn trong hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước. Hệ thống văn bản quản lý nhà nước gồm 2 loại lớn, đó là văn bản quy phạm pháp luật và văn bản hành chính thông thường. Mỗi loại lại bao gồm nhiều hình thức văn bản khác nhau, mà việc xây dựng chúng được tiến hành bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Các thuật ngữ mới của chuyên ngành

1. Thông tin.
2. Hệ thống thông tin quản lý.
3. Thông tin trong quản lý nhà nước về kinh tế.
4. Quyết định quản lý.
5. Quyết định quản lý nhà nước về kinh tế.
6. Quá trình ra quyết định.
7. Quá trình tổ chức thực hiện quyết định.

8. Yêu cầu đối với quyết định quản lý nhà nước về kinh tế.
9. Căn cứ ra quyết định quản lý nhà nước về kinh tế.
10. Văn bản quản lý nhà nước.
11. Các loại hình văn bản quản lý nhà nước.
12. Phương pháp chuyên gia.
13. Phương pháp tấn công cân não.
14. Phương pháp Delphi.

CHƯƠNG 6

BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

I. KHÁI NIỆM VÀ HÌNH THỨC TỔ CHỨC BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Bộ máy nhà nước và cơ quan nhà nước

Các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước được thực hiện thông qua bộ máy nhà nước.

Bộ máy nhà nước là hệ thống các cơ quan nhà nước từ Trung ương đến địa phương, được tổ chức theo những nguyên tắc thống nhất, tạo thành một chỉnh thể đồng bộ để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Cơ quan nhà nước là một bộ phận của bộ máy nhà nước, mang tính độc lập tương đối, có chức năng, nhiệm vụ nhất định, được thành lập theo quy định của pháp luật để thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước.

Bộ máy nhà nước và các cơ quan nhà nước mang một số đặc điểm sau:

- Tổ chức và hoạt động theo uỷ quyền của Nhà nước.

- Được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật.

- Thực hiện quyền lực nhà nước.
- Thực hiện thẩm quyền được Nhà nước giao.
- Kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước.

2. Hình thức tổ chức bộ máy nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Cơ cấu bộ máy nhà nước ta là một hệ thống thứ bậc được xây dựng dựa trên các tiêu chí cơ bản sau:

2.1. Theo sự phân định quyền lực nhà nước, cơ cấu bộ máy nhà nước ta gồm có ba phân hệ

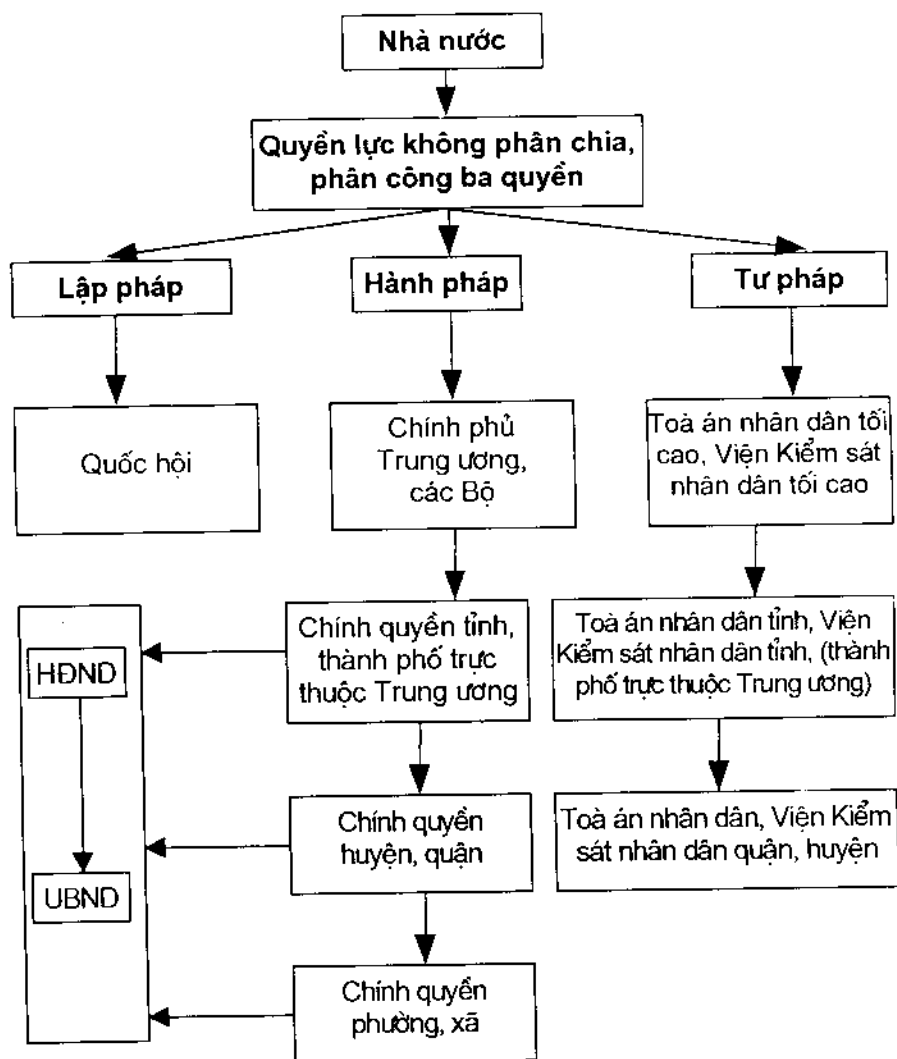
- Cơ quan trực tiếp thực hiện quyền lập pháp là Quốc hội.
- Các cơ quan trực tiếp thực hiện quyền hành pháp là Chính phủ và các chính quyền địa phương (Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân).
- Các cơ quan trực tiếp thực hiện quyền tư pháp là Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân.

2.2. Theo cấp bậc hành chính lãnh thổ, cơ cấu bộ máy nhà nước bao gồm:

- Cấp Trung ương.
- Cấp tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương.
- Cấp huyện, quận, thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh.
- Cấp xã, phường, thị trấn.

Tổ chức bộ máy nhà nước ta được thể hiện theo sơ đồ 6.1.

Sơ đồ 6.1. Mô hình chính quyền các cấp



2.3. Theo sự phân định chức năng

Các hoạt động quản lý nhà nước được chuyên môn hoá, tạo thành những cơ quan quản lý các ngành, các lĩnh vực.

Theo khái niệm này, bộ máy quản lý nhà nước ở Trung ương (Chính phủ) chia ra thành các Bộ; bộ máy quản lý nhà nước của các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chia ra thành các Sở, Ban; bộ máy quản lý các quận, huyện chia ra thành các phòng.

3. Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế

Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, mang tính độc lập tương đối, bao gồm các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế từ Trung ương đến địa phương.

Việc phân định rõ ràng bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế trong bộ máy nhà nước là khó khăn bởi một số nguyên nhân sau đây:

- Theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng được thực hiện thông qua cả ba loại cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.
- Theo nghĩa hẹp, quản lý nhà nước về kinh tế được hiểu như hoạt động quản lý có tính chất nhà nước nhằm điều hành nền kinh tế được thực hiện bởi các cơ quan hành pháp.
- Theo nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế, có những cơ quan trực tiếp quản lý các ngành, các lĩnh vực kinh tế; có những cơ quan tham gia gián tiếp vào quản lý kinh tế (quản lý nguồn nhân lực, quản lý khoa học, công nghệ và môi trường, quản lý kết cấu hạ tầng kỹ thuật v.v...).

- Có những cơ quan có thẩm quyền ra quyết định tập thể về các lĩnh vực kinh tế - xã hội của đất nước hay từng địa phương như Quốc hội và Hội đồng nhân dân.

Việc phân định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm cho các cơ quan, bộ phận, phân hệ của bộ máy quản lý nhà nước là một trong những vấn đề đặc biệt quan trọng trong công cuộc đổi mới quản lý nhà nước hiện nay.

II - XÂY DỰNG CƠ CẤU BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Các nguyên tắc tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế

Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế là một tổ chức đặc biệt, vừa chứa đựng bên trong nó những nguyên tắc chung của khoa học tổ chức, vừa có những đặc trưng riêng của bộ máy công quyền mà những tổ chức khác không có. Trên phương diện lý thuyết tổ chức, bộ máy đó phải tuân thủ những nguyên tắc rất cơ bản của khoa học về tổ chức. Đồng thời, mỗi quốc gia lại có những nguyên tắc riêng cho việc xây dựng bộ máy nhà nước của mình.

1.1. Những nguyên tắc chung của tổ chức bộ máy quản lý

1.1.1. Chuyên môn hoá và phân nhóm chức năng

Mỗi hệ thống luôn có những mục tiêu nhất định. Để đảm bảo cho mục tiêu được thực hiện, các hoạt động trong hệ thống phải được chuyên môn hoá theo chức năng. Tùy thuộc vào mục tiêu, quy mô của hệ thống, số lượng các chức năng, nhiệm vụ có thể rất lớn và phải có những bộ phận, con người để đảm nhiệm các chức năng đó.

Không phải có bao nhiêu chức năng là có bấy nhiêu bộ phận. Để tinh giản bộ máy người ta tiến hành phân nhóm các chức năng có mối quan hệ gần gũi thành các bộ phận, phân hệ. Phân nhóm theo chức năng được xem là mô hình phổ biến để xây dựng cơ cấu của mọi hệ thống.

Quá trình chuyên môn hoá và phân nhóm chức năng trong tổ chức hệ thống phụ thuộc vào các yếu tố:

- Mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ của hệ thống.
- Đối tượng quản lý: số lượng, quy mô, tính phức tạp của đối tượng.
- Trình độ cán bộ quản lý, phương tiện, phương pháp, công cụ quản lý.

1.1.2. Phân định phạm vi quản lý và phân cấp quản lý

Khái niệm phạm vi quản lý được dùng để chỉ một số lượng nhất định các đơn vị trực tiếp phải quản lý, còn phân cấp là chỉ số lượng các cấp quản lý từ trên xuống được quy định trong hệ thống tổ chức. Đây là nguyên tắc nhằm định hướng thích hợp cho phân quyền quản lý, sắp xếp bộ máy, đồng thời cũng thích hợp cho việc bố trí số lượng và chất lượng nhân viên trong nội bộ mỗi cơ quan.

Muốn xác định được phạm vi quản lý và số cấp bậc quản lý cần tìm hiểu những mối quan hệ:

- Trong tình hình đối tượng quản lý không thay đổi, giữa phạm vi quản lý và cấp bậc quản lý có mối quan hệ tỷ lệ nghịch; tức là phạm vi quản lý càng lớn thì số cấp bậc quản lý càng nhỏ và ngược lại.

- Tính phức tạp của quản lý và phạm vi quản lý có quan hệ tỷ lệ nghịch. Nếu công việc quản lý ổn định, không phức tạp thì phạm vi quản lý có thể lớn và ngược lại nếu những công việc được quản lý hay thay đổi, giàu tính sáng tạo thì phạm vi quản lý lại nhỏ.

- Phạm vi quản lý và trình độ của các cán bộ quản lý có quan hệ tỷ lệ thuận.

- Sự phân biệt giữa các cấp quản lý khác nhau về tính chất công việc và phạm vi quản lý.

1.1.3. Nguyên tắc hoàn chỉnh thống nhất

- Mục tiêu của các bộ phận, phân hệ, con người trong hệ thống phải phục tùng mục tiêu chung.

- Sự phân định chức năng, nhiệm vụ giữa các bộ phận, phân hệ phải rõ ràng, rành mạch để đảm bảo tất cả các công việc quản lý đều có người đảm nhiệm nhưng cũng không xảy ra tình trạng chồng chéo chức năng, nhiệm vụ.

- Mối quan hệ giữa các bộ phận, phân hệ phải hợp lý cả về thông tin, con người và nguồn vật chất đảm bảo sự hiệp đồng và phối hợp cao để thực hiện mục tiêu chung.

- Thống nhất chỉ huy: đảm bảo một đầu mối chỉ huy, kết hợp chế độ làm việc tập thể với trách nhiệm cá nhân rành mạch.

1.1.4. Nguyên tắc tương hợp giữa các chức năng, nhiệm vụ với quyền hạn; giữa quyền hạn với trách nhiệm; giữa nhiệm vụ, trách nhiệm với phương tiện.

Trong hoạt động quản lý, chức năng, nhiệm vụ - quyền hạn - trách nhiệm - phương tiện là những yếu tố tạo điều kiện cho nhau nên phải tương xứng với nhau.

Tất cả các cơ quan của bộ máy nhà nước đều được xác định:

- Mục tiêu.
- Chức năng, nhiệm vụ.
- Thẩm quyền.
- Cơ cấu tổ chức.
- Đội ngũ cán bộ.
- Tài chính, cơ sở vật chất, phương tiện làm việc tương ứng nhằm thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình.

1.1.5. Nguyên tắc hiệu quả và hiệu lực

Hiệu lực của bộ máy quản lý thể hiện ở khả năng ra các quyết định đúng đắn, kịp thời, được xã hội thừa nhận, được cấp dưới thực hiện nhanh chóng, mang lại kết quả cao và ít tốn kém.

Bộ máy có hiệu quả là bộ máy hoàn thành được các mục tiêu của mình với chi phí thấp nhất. Đối với bộ máy quản lý nhà nước, hiệu quả được xét trên phương diện hiệu quả kinh tế - xã hội.

1.2. Các nguyên tắc chính trị - xã hội

Các nguyên tắc chính trị - xã hội phản ánh bản chất chính trị, xã hội, bản chất giai cấp của Nhà nước trong việc xây dựng cơ cấu tổ chức. *Những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam* bao gồm:

1.2.1. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân

“Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân” là nguyên tắc tổ chức cao nhất, quan trọng nhất của Nhà nước. Theo

nguyên tắc này, nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân là những cơ quan đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân.

Chủ thể quyền lực nhà nước là nhân dân, nhưng quyền lực nhà nước không nằm trong tay từng cá nhân hay những nhóm người cụ thể mà nằm trong tay nhân dân đã được tổ chức lại thành Nhà nước. Nhà nước ta thực hiện chế độ dân chủ xã hội chủ nghĩa, tức là một mặt chuyên chính với kẻ thù của chủ nghĩa xã hội và những hành vi vi phạm quyền dân chủ của nhân dân; mặt khác, bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân. Dân chủ gắn liền với công bằng xã hội và được thực hiện trong các lĩnh vực của đời sống xã hội (chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội) bằng hoạt động của Nhà nước do nhân dân cử ra thông qua hình thức dân chủ trực tiếp. Dân chủ đi đôi với kỷ cương, kỷ luật, được thể chế hoá bằng luật pháp và được luật pháp bảo vệ.

Để thực hiện nguyên tắc “tất cả quyền lực thuộc về nhân dân”, cần có các điều kiện sau đây:

- Có một chế độ thực sự dân chủ để bầu cử các đại biểu của nhân dân, bảo đảm quyền bầu cử, ứng cử, vận động bầu cử và cung cấp các thông tin cần thiết cho nhân dân để nhân dân lựa chọn người đại diện của mình.

- Đại diện của nhân dân là những người có tài, đức, có năng lực và trình độ để tham gia quyết định những vấn đề trọng đại của quốc gia, quyết định luật pháp với tư cách là công cụ quản lý đất nước.

- Các cơ quan quyền lực nhà nước do dân bầu ra theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín. Các cơ quan này có nhiệm vụ, quyền hạn rõ ràng, đảm bảo là

người đại diện thực sự cho nhân dân và phải chịu sự giám sát của nhân dân.

1.2.2. Nguyên tắc quyền lực nhà nước thống nhất

Quyền lực nhà nước ta được thực hiện theo nguyên tắc ba quyền (lập pháp, hành pháp và tư pháp). Quyền lực ấy là thống nhất, không phân chia, nhưng có sự phân công rành mạch trong việc thực hiện giữa các quyền.

Sự thống nhất quyền lực nhà nước thể hiện ở vai trò của Quốc hội, với tư cách là cơ quan quyền lực cao nhất của Nhà nước. Quốc hội là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp và giám sát toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước, quyết định những vấn đề quan trọng về chính sách đối nội và đối ngoại của đất nước. Quốc hội do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan khác như Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao đều do Quốc hội lập ra, được tổ chức và hoạt động theo quy định của Quốc hội và chịu trách nhiệm trước Quốc hội.

Tuy nhiên, trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta có sự phân công trách nhiệm rành mạch để thực hiện quyền lực nhà nước: Quốc hội là cơ quan lập pháp, Chính phủ là cơ quan hành pháp, còn Tòa án và Viện Kiểm sát là cơ quan tư pháp. Mỗi cơ quan nói trên có chức năng, quyền hạn, trách nhiệm khác nhau, nhưng có sự phối hợp chặt chẽ với nhau tạo nên sức mạnh tổng hợp thực thi quyền lực nhà nước.

1.2.3. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Nguyên tắc tập trung dân chủ là nguyên tắc chủ đạo trong việc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ta. Nguyên tắc đó có những biểu hiện cụ thể sau:

- Cơ quan quyền lực nhà nước do dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Các cơ quan nhà nước khác do cơ quan quyền lực nhà nước lập ra và chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước.

- Các cơ quan nhà nước cấp dưới phải phục tùng cơ quan nhà nước cấp trên. Các cấp chính quyền địa phương phải phục tùng cơ quan nhà nước Trung ương.

- Quyền quản lý nhà nước tập trung và thống nhất ở Trung ương, đồng thời tăng cường phân cấp quản lý cho chính quyền địa phương để nâng cao tính chủ động, sáng tạo và khả năng quyết định sát với tình hình thực tế của bộ máy quản lý nhà nước.

- Thiếu số phục tùng đa số, cá nhân phục tùng tập thể, cấp dưới phục tùng người chỉ huy trong các cơ quan nhà nước theo chế độ thủ trưởng.

Nguyên tắc tập trung dân chủ đối lập với tập trung quan liêu, gia trưởng, độc đoán cũng như tình trạng phân tán, cục bộ địa phương, vô tổ chức, vô kỷ luật.

1.2.4. Nguyên tắc nhà nước pháp quyền

Nguyên tắc nhà nước pháp quyền khẳng định tính tối cao của pháp luật. Nguyên tắc đó được thể hiện trong quá trình tổ chức bộ máy nhà nước như sau:

- Mọi sự tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước phải được pháp luật quy định và có sự bảo đảm bằng chế tài cho các quy định đó có hiệu lực pháp lý.

- Hệ thống pháp luật thống nhất trong cả nước. Vấn đề được giải quyết bởi cấp nào, cơ quan nào cũng phải theo quy định của pháp luật.

- Hệ thống cung cấp dịch vụ công, dù được ai cung cấp đều được quản lý thống nhất theo những văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền Trung ương.

- Các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội hay cá nhân đều phải tuân thủ pháp luật. Trước pháp luật, mọi người đều bình đẳng.

- Nhà nước thực hiện việc quản lý đất nước bằng pháp luật.

Những yếu tố kể trên là cơ sở để xây dựng một bộ máy nhà nước tinh gọn, hiệu lực, với các mối liên hệ ngang dọc rõ ràng, tránh được sự chồng chéo trong hoạt động.

Nguyên tắc nhà nước pháp quyền đối lập với những tư tưởng coi thường luật pháp, sự phân biệt đẳng cấp và những hành vi lạm quyền của bộ máy nhà nước.

2. Mô hình cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế

Theo nghĩa rộng, quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng được thực hiện thông qua cả ba loại cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp với sự phân định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn tương ứng cho từng loại cơ quan. Theo nghĩa hẹp, quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện bởi cơ quan hành pháp (Chính phủ, các Bộ và chính quyền địa phương).

Quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện ở cả 4 cấp chính quyền: Trung ương; tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn. Tuy nhiên, nhiệm vụ, quyền hạn, tính chất hoạt động của mỗi cấp quản lý là khác nhau. Tại địa phương có sự khác biệt về cơ cấu tổ chức quản lý đô thị và nông thôn.

Cơ cấu tổ chức quản lý nhà nước về kinh tế có thể được xây dựng theo hai mô hình: tập trung và phân quyền.

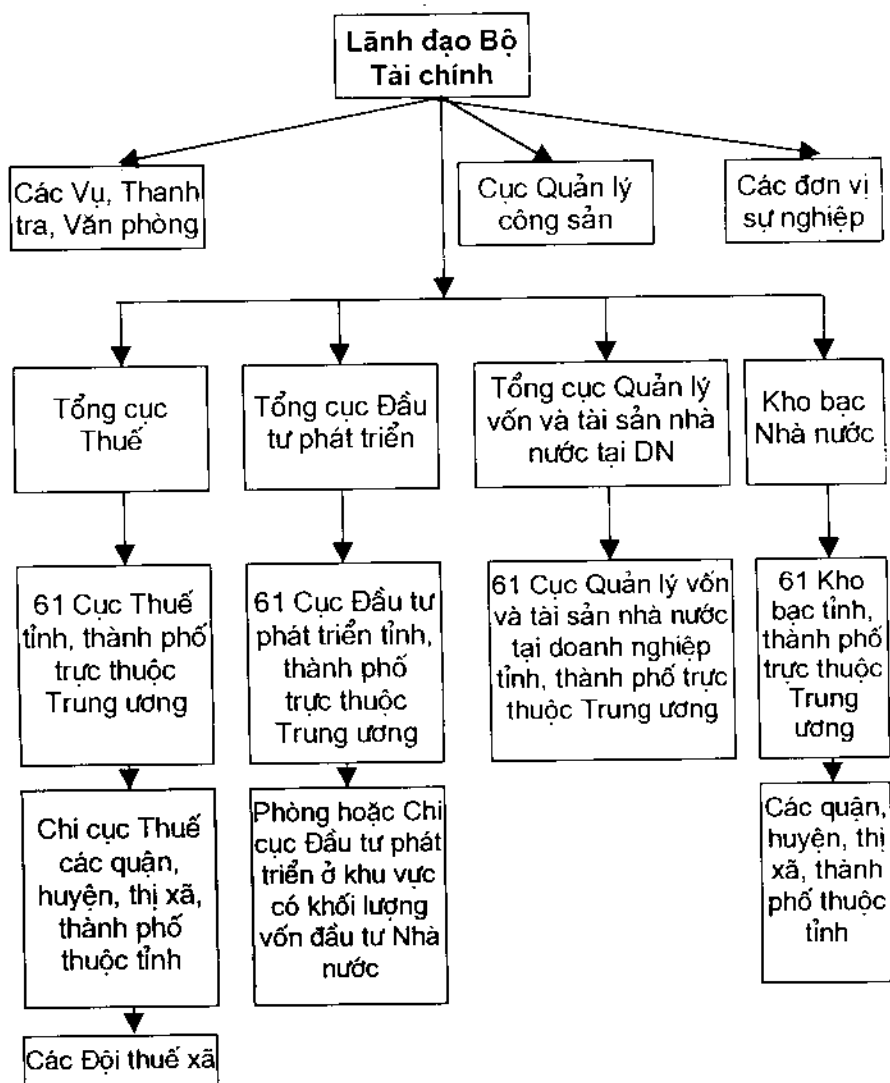
2.1. Mô hình tập trung (Centralisation)

Trên phương diện tổ chức bộ máy nhà nước, tập trung hoá là hệ thống quản lý dựa trên việc tập trung quyền ra quyết định cho những cơ quan quản lý nhà nước ở Trung ương (chính quyền Trung ương). Mô hình tập trung hoá có thể biểu hiện ở hai dạng:

- *Tập quyền (Concentration)*: là tập trung mọi quyền lực nhà nước vào một cơ quan như Quốc hội.

- *Tản quyền (Deconcentration)*: là việc thực hiện các nhiệm vụ của chính quyền Trung ương tại địa phương thông qua các cơ quan của bộ máy nhà nước Trung ương đóng tại địa phương. Nói cách khác, hoạt động quản lý nhà nước của bộ máy nhà nước Trung ương chạy dài đến tận địa phương thông qua công sở của mình tại địa phương. Các đơn vị đại diện nằm và hoạt động tại địa phương không có tư cách pháp nhân, không được hưởng năng lực pháp lý để kiện tụng, không có tài sản và ngân sách riêng.

Sơ đồ 6.2. Mô hình cơ cấu tổ chức của Bộ Tài chính



Mô hình cơ cấu tập trung theo nguyên tắc tản quyền (theo ngành dọc) được xây dựng nhằm đảm bảo sự quản lý tập trung, thống nhất từ Trung ương đến địa phương đối với ngành và lĩnh vực. Đó là mô hình cơ cấu tổ chức của một số ngành và lĩnh vực như tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, thống kê, hải quan v.v... Ví dụ về mô hình tổ chức tập trung theo ngành dọc của Bộ Tài chính được thể hiện theo sơ đồ 20.

2.2. Mô hình phân quyền (Phi tập trung : Decentralisation)

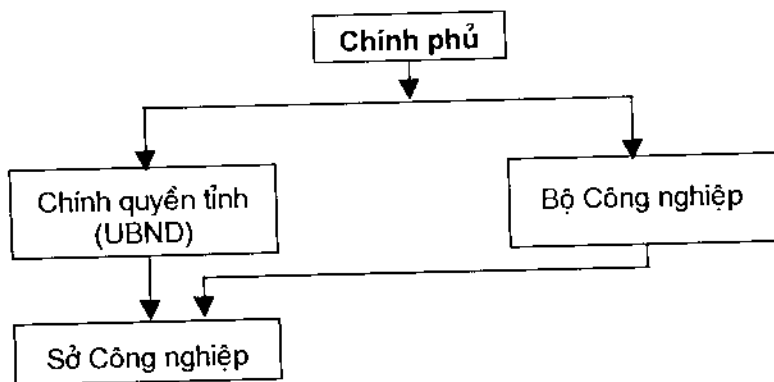
Phân quyền là quá trình chuyển một phần quyền hạn từ Trung ương xuống cấp đơn vị lãnh thổ, từ cấp trên xuống cấp dưới. Có hai hình thức phân quyền chính:

- *Phân quyền chức năng*: Là sự phân giao của một cơ quan cấp trên cho một tổ chức bên dưới các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn được quy định rõ ràng.

- *Phân quyền lãnh thổ*: Là sự phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, phương tiện vật chất, tài chính, nhân sự cho chính quyền địa phương. Trong chế độ phân quyền địa phương, chính quyền Trung ương công nhận quyền tự quản trong những phạm vi và mức độ khác nhau của các đơn vị hành chính địa phương các cấp. Tại các địa phương, nhân dân được bầu người thay mặt mình để đảm đương công việc quản lý ở địa phương theo quy định của pháp luật. Các đơn vị chính quyền địa phương trở thành các đơn vị tự quản có tư cách pháp nhân, có ngân sách riêng, được tự chủ quyết định các vấn đề thuộc quyền địa phương. Việc hình thành bộ máy của chính quyền địa phương với các cơ quan quản lý phần lớn các ngành và lĩnh vực (công nghiệp, nông nghiệp và phát triển nông thôn, thương mại, du lịch, xây dựng...) thể hiện

mô hình phân quyền. Các cơ quan quản lý ngành ở địa phương chịu sự phụ thuộc hai chiều: trực thuộc Ủy ban nhân dân và chịu sự chỉ đạo về chuyên môn của cơ quan quản lý ngành trực tiếp (xem ví dụ ở sơ đồ 21).

Sơ đồ 6.3. Quan hệ phụ thuộc hai chiều của Sở Công nghiệp



3. Quá trình xây dựng cơ cấu bộ máy quản lý

3.1. Căn cứ xây dựng cơ cấu bộ máy quản lý

Cơ cấu bộ máy quản lý được xây dựng dựa trên những căn cứ sau:

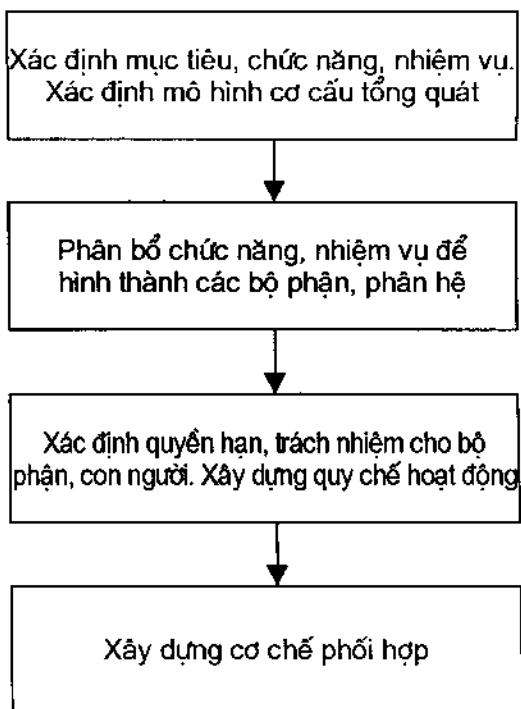
- Mục tiêu của tổ chức.
- Chức năng, nhiệm vụ của tổ chức.
- Mối quan hệ của tổ chức đó với các cơ quan, bộ phận, phân hệ khác trong bộ máy quản lý nhà nước.

- Tính chất, đặc điểm của các đối tượng quản lý.
- Trình độ đội ngũ cán bộ quản lý.
- Hệ thống pháp luật về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.
- Những thành tựu của khoa học tổ chức.

3.2. Quá trình xây dựng bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế

Quá trình xây dựng bộ máy quản lý được tiến hành theo những giai đoạn chủ yếu sau (Sơ đồ 6.4).

Sơ đồ 6.4. Quá trình xây dựng bộ máy quản lý



Giai đoạn 1: Gồm những công việc chủ yếu sau:

- Xác định mục tiêu của tổ chức trong mối quan hệ tổng thể với các tổ chức khác nhằm thực hiện mục tiêu chung của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế.
- Xác định các chức năng của tổ chức nhằm thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ quản lý.
- Xây dựng những kết luận có căn cứ khoa học và thực tiễn để làm cơ sở cho việc xây dựng cơ cấu tổ chức.
- Xây dựng sơ đồ tổng quát của cơ cấu tổ chức.

Giai đoạn 2:

- Tiến hành phân tích các chức năng, nhiệm vụ nhằm xác định tập hợp các công việc quản lý cần phải thực hiện.
- Nhóm hợp các công việc, nhiệm vụ, chức năng có mối quan hệ gắn gũi để hình thành nên các bộ phận, phân hệ của tổ chức.
- Xác định khối lượng, chất lượng công việc cần thực hiện đối với mỗi bộ phận, phân hệ.
- Xác định thành phần của các bộ phận, phân hệ.

Giai đoạn 3:

- Xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ của các bộ phận xác định quyền hạn, trách nhiệm, phương tiện hoạt động cho các bộ phận và cá nhân.
- Xác định yêu cầu về nguồn nhân lực cho các bộ phận, phân hệ và toàn tổ chức.

- Xây dựng quy chế hoạt động, chế độ quản lý cụ thể đảm bảo điều kiện cho bộ máy tự vận hành.

Giai đoạn 4:

- Xây dựng cơ chế phối hợp hoạt động giữa các bộ phận, phân hệ bên trong tổ chức và giữa tổ chức với các cơ quan khác.

- Xây dựng quy chế tổ chức và hoạt động của toàn tổ chức.

III. CƠ CẤU BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế ở Trung ương

Dù cho thể chế nhà nước theo hình thức nào thì cơ cấu bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng đều là hệ thống thứ bậc. Mỗi quan hệ thứ bậc này có thể rất khác nhau. Sự khác nhau chủ yếu là do quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; quan hệ giữa Trung ương và địa phương; sự phân công trách nhiệm giữa người đứng đầu bộ máy hành chính nhà nước với nguyên thủ quốc gia. Mỗi quốc gia, Nhà nước đều có và phải lựa chọn cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế thích ứng với môi trường kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, pháp luật, công nghệ mà trong đó bộ máy đó hoạt động và tồn tại. Khó có thể tìm thấy một cơ cấu chung cho mọi quốc gia.

Bộ máy quản lý nhà nước ở Trung ương của Việt Nam bao gồm:

- Quốc hội.

- Chính phủ.
- Toà án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.

1.1. Quốc hội (Cơ quan lập pháp)

Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Theo Luật Bầu cử đại biểu Quốc hội, tổng số đại biểu Quốc hội của nước ta không quá 450 người. Quốc hội được bầu với nhiệm kỳ 5 năm.

Là cơ quan quyền lực cao nhất, Quốc hội thống nhất trong tay các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp, nhưng là cơ quan trực tiếp và duy nhất thực hiện quyền lập hiến và lập pháp, quyết định những chính sách và vấn đề quan trọng nhất của đất nước, thực hiện quyền giám sát tối cao việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong cả nước, đồng thời Quốc hội phân công cho hệ thống các cơ quan nhà nước khác thực hiện quyền hành pháp và tư pháp.

Quốc hội có những nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể trong quản lý kinh tế sau:

- Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm luật và sửa đổi luật; quyết định chương trình xây dựng luật và pháp lệnh;
- Thực hiện quyền giám sát tối cao việc tuân theo Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội; xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, Uỷ ban Thường vụ Quốc hội, Chính

phủ, Tòa án nhân dân tối cao, Viện Kiểm sát nhân dân tối cao;

- Quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước;

- Quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách nhà nước, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các loại thuế;

- Quy định tổ chức và hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, Tòa án nhân dân, Viện Kiểm sát nhân dân và chính quyền địa phương;

- Bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các Ủy viên Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao, Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao; phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ;

- Quyết định thành lập, bãi bỏ các Bộ và cơ quan ngang Bộ của Chính phủ; thành lập mới, nhập, chia, điều chỉnh địa giới tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; thành lập hoặc giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao trái với Hiến pháp, Luật và Nghị quyết của Quốc hội;

- Quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế đã ký kết hoặc tham gia theo đề nghị của Chủ tịch nước.

- Quyết định việc trưng cầu dân ý.

Như vậy, Quốc hội tập trung giải quyết những vấn đề cơ bản, trọng đại liên quan tới kinh tế nói riêng và mọi mặt của đời sống xã hội nói chung.

Quốc hội làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số.

Cơ cấu tổ chức của Quốc hội gồm có:

- Ủy ban Thường vụ Quốc hội.

- Những cơ quan của Quốc hội bao gồm: Hội đồng dân tộc, Ủy ban Pháp luật, Ủy ban Kinh tế và Ngân sách, Ủy ban Quốc phòng và An ninh, Ủy ban Văn hoá, Giáo dục, Thanh niên, Thiếu niên và Nhi đồng, Ủy ban về Các vấn đề xã hội, Ủy ban Khoa học, Công nghệ và Môi trường và Ủy ban Đối ngoại.

Khi xét thấy cần thiết, Quốc hội thành lập uỷ ban lâm thời để nghiên cứu, thẩm tra một đề án hoặc điều tra về một vấn đề nhất định.

1.2. Toà án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân

Toà án nhân dân và Viện Kiểm sát nhân dân là những cơ quan tư pháp của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, có nhiệm vụ pháp chế, bảo vệ chế độ và quyền làm chủ của nhân dân; bảo vệ tài sản của Nhà nước, của tập thể; bảo vệ tính mạng, tài sản, tự do, danh dự và nhân phẩm của công dân.

Toà án nhân dân được lập ra để xét xử và giải quyết các vụ việc kinh tế, dân sự, lao động, hành chính, hôn nhân gia đình, hình sự, nhằm bảo vệ pháp chế và trật tự pháp luật.

Cơ cấu tổ chức của toà án nhân dân bao gồm:

- Toà án nhân dân tối cao.
- Các toà án nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Các toà án nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.
- Các toà án quân sự.
- Các toà án khác do luật định.

Trong tình hình đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt.

Viện Kiểm sát nhân dân thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố theo quy định của Hiến pháp và pháp luật.

Cơ cấu tổ chức của Viện Kiểm sát nhân dân bao gồm:

- Viện Kiểm sát nhân dân tối cao.
- Viện Kiểm sát nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.
- Các Viện Kiểm sát nhân dân huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh.
- Viện Kiểm sát quân sự.

Để đảm bảo tính thống nhất của pháp chế, hệ thống viện Kiểm sát trong cả nước được tổ chức theo nguyên tắc thủ trưởng và trực thuộc chặt chẽ theo chiều dọc. Viện trưởng Viện Kiểm sát nhân dân tối cao có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm và cách chức tất cả các thành viên của các Viện Kiểm sát cấp dưới.

1.3. Các cơ quan hành pháp ở Trung ương (Chính phủ)

1.3.1. Hệ thống các cơ quan hành pháp

Theo nghĩa hẹp, quản lý nhà nước về kinh tế được thực hiện bởi các cơ quan hành pháp.

Hệ thống các cơ quan hành pháp gồm có:

- Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất - Chính phủ.
- Các cơ quan hành chính nhà nước trực thuộc Chính phủ bao gồm: các Bộ, các cơ quan ngang Bộ, các cơ quan thuộc Chính phủ.
- Chính quyền địa phương gồm Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân các cấp.

Chính phủ và Ủy ban nhân dân các cấp là các cơ quan hành chính nhà nước, có chức năng quản lý công việc hàng ngày của đất nước.

Các cơ quan hành chính nhà nước có đặc điểm sau:

- Được cơ quan đại biểu của nhân dân thành lập, chịu sự giám sát của cơ quan đó.
- Được pháp luật trao quyền lập quy.

- Tạo thành một hệ thống thống nhất, có trung tâm là Chính phủ.
- Hoạt động của các cơ quan hành chính được duy trì thường xuyên, liên tục.
- Những người làm việc trong các cơ quan hành chính được gọi là công chức.
- Kinh phí hoạt động từ ngân sách nhà nước.

1.3.2. Chính phủ

Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, tồn tại ở mọi quốc gia. Về cơ bản có hai loại mô hình tổ chức Chính phủ. Một là, theo chế độ tổng thống (như Mỹ, Indônêxia...), Tổng thống là người đứng đầu Chính phủ, Tổng thống chọn Bộ trưởng. Hai là, theo chế độ đại nghị (như Anh, Pháp, Việt Nam), Tổng thống (Chủ tịch nước hoặc nhà Vua) giới thiệu, Quốc hội bầu Thủ tướng và Thủ tướng lập ra nội các (Chính phủ).

Theo Hiến pháp 1992, Chính phủ của Nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam được định nghĩa là “cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam”.

Thủ tướng Chính phủ do Quốc hội bầu ra theo đề nghị của Chủ tịch nước tại kỳ họp thứ nhất của mỗi khoá Quốc hội, đồng thời giao cho Thủ tướng đề nghị danh sách các Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ để Quốc hội quyết định hay nói cách khác Quốc hội phê duyệt nội các do Thủ tướng lập ra. Quy định pháp lý này vừa xác định vai trò và trách nhiệm của tập thể Chính phủ trước Quốc hội, vừa

xác định vai trò cá nhân của Thủ tướng và người lãnh đạo toàn bộ công việc của Chính phủ và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Mặt khác, cũng xác định vai trò và trách nhiệm của các Bộ trưởng trong tập thể Chính phủ và vai trò cá nhân của Bộ trưởng về lĩnh vực mình phụ trách.

Cơ cấu Chính phủ gồm có:

- Thủ tướng Chính phủ.
- Các Phó Thủ tướng.
- Các Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang Bộ.

Nhiệm vụ và thẩm quyền của Chính phủ đã được ghi trong Hiến pháp và Luật Tổ chức Chính phủ. Trong lĩnh vực quản lý kinh tế, Chính phủ có những nhiệm vụ và quyền hạn sau:

- Thống nhất quản lý nền kinh tế quốc dân; phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa; củng cố và phát triển kinh tế nhà nước, nhất là trong những ngành và lĩnh vực then chốt để bảo đảm vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân; củng cố và mở rộng các hợp tác xã hoạt động có hiệu quả; tạo điều kiện để các thành phần kinh tế khác phát triển.

- Xây dựng đề án kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội dài hạn, 5 năm, hàng năm trình Quốc hội; chỉ đạo thực hiện các kế hoạch đó.

- Lập dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách nhà nước và quyết toán ngân sách nhà nước hàng năm trình

Quốc hội, tổ chức và điều hành thực hiện ngân sách nhà nước được Quốc hội quyết định.

- Quyết định chính sách cụ thể, các biện pháp về tài chính, tiền tệ, tiền lương, giá cả.

- Thống nhất quản lý và sử dụng có hiệu quả tài sản thuộc sở hữu toàn dân, tài nguyên quốc gia, thực hành chính sách tiết kiệm.

- Thi hành chính sách bảo vệ, cải tạo, tái sinh và sử dụng hợp lý các nguồn tài nguyên thiên nhiên.

- Thống nhất quản lý và mở rộng hoạt động kinh tế đối ngoại, phát triển các hình thức quan hệ kinh tế với các quốc gia, tổ chức quốc tế trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền và cùng có lợi, thúc đẩy sản xuất trong nước, bảo hộ hàng nội địa.

- Tổ chức và lãnh đạo công tác kiểm kê, thống kê nhà nước.

Chính phủ là cơ quan làm việc theo chế độ tập thể, những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của Chính phủ được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số.

Thủ tướng Chính phủ

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ và lãnh đạo công tác của Chính phủ, các thành viên của Chính phủ, thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp. Theo Hiến pháp 1992 và Luật Tổ chức Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ có những thẩm quyền riêng của mình trên một số vấn đề: triệu tập và chủ tọa các

phiên họp của Chính phủ; đề nghị Quốc hội phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng và các Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ; đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ những Nghị quyết, Chỉ thị, Thông tư của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ, Quyết định, Chỉ thị của Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trái với Hiến pháp, Luật, văn bản pháp luật của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành các Nghị quyết bất hợp pháp của Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, đồng thời đề nghị Ủy ban Thường vụ Quốc hội bãi bỏ, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Thủ trưởng và các chức vụ tương đương, phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; phê chuẩn việc miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Ủy ban nhân dân tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương.

1.3.3. Bộ và cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ (gọi tắt là Bộ)

Bộ là cơ quan nhà nước ở Trung ương của Chính phủ có trách nhiệm thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước thống nhất đối với ngành hay lĩnh vực trên phạm vi cả nước.

Có thể chia Bộ ra thành 2 nhóm: Bộ quản lý theo lĩnh vực và Bộ quản lý ngành.

- *Bộ quản lý lĩnh vực (Bộ chức năng cơ bản)*: Là loại Bộ mà bất cứ quốc gia nào cũng phải có và tồn tại. Đó là cơ quan

nhà nước Trung ương của Chính phủ thực hiện sự quản lý nhà nước theo từng lĩnh vực lớn như kế hoạch, tài chính, khoa học, công nghệ, lao động, giá, công an, ngoại giao, tổ chức và công vụ. Các lĩnh vực này liên quan đến hoạt động của tất cả các Bộ, các cấp quản lý nhà nước, các tổ chức trong xã hội và công dân. Bộ quản lý lĩnh vực có trách nhiệm giúp Chính phủ nghiên cứu và xây dựng chiến lược kinh tế - xã hội; xây dựng các quy định chính sách, chế độ chung hoặc tự mình ra những pháp quy về lĩnh vực mình phụ trách và hướng dẫn các cơ quan nhà nước và các tổ chức thi hành; kiểm tra và bảo đảm chấp hành thống nhất pháp luật nhà nước trong hoạt động của các Bộ và các cấp về lĩnh vực mình quản lý, đồng thời có trách nhiệm phục vụ và tạo điều kiện thuận lợi cho Bộ quản lý ngành hoàn thành nhiệm vụ.

- *Bộ quản lý ngành*: Là cơ quan nhà nước Trung ương của Chính phủ có trách nhiệm quản lý những ngành như nông nghiệp, công nghiệp, giao thông vận tải, xây dựng, thương mại, văn hoá, giáo dục, y tế v.v... Nó có trách nhiệm chỉ đạo toàn diện các cơ quan, đơn vị hành chính, sự nghiệp, kinh doanh do mình quản lý về mặt nhà nước. Số lượng, quy mô của các Bộ này phụ thuộc vào sự phát triển kinh tế - xã hội, tình hình chính trị của đất nước.

Ở Việt Nam, hiện nay cơ cấu tổ chức của Chính phủ bao gồm:

- Các Bộ và cơ quan ngang Bộ do Quốc hội thành lập.
- Các cơ quan thuộc Chính phủ do Chính phủ thành lập.

Các Bộ và cơ quan ngang Bộ gồm:

1. Các Bộ quản lý ngành kinh tế.

Loại Bộ này gồm có:

- + Bộ Công nghiệp.
- + Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn.
- + Bộ Thủy sản.
- + Bộ Thương mại.
- + Bộ Xây dựng.
- + Bộ Giao thông - Vận tải.

2. Các Bộ kinh tế tổng hợp. Loại Bộ này gồm có các Bộ và cơ quan ngang Bộ:

- + Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- + Bộ Tài chính.
- + Ngân hàng Nhà nước.

Các Bộ quản lý ngành kinh tế, các Bộ kinh tế tổng hợp và một số cơ quan thuộc Chính phủ là các cơ quan trực tiếp quản lý nhà nước về kinh tế. Các cơ quan khác đóng những vai trò khác nhau trong việc thực hiện các nội dung của quản lý nhà nước về kinh tế như tạo môi trường thuận lợi về pháp luật, khoa học và công nghệ, xã hội, quan hệ quốc tế v.v...

3. Các Bộ quản lý lĩnh vực văn hoá - thông tin, giáo dục đào tạo, khoa học - công nghệ - môi trường, y tế, lao động - thương binh và xã hội, dân tộc - miền núi.

Loại Bộ này gồm có các bộ và cơ quan ngang bộ sau:

- + Bộ Văn hoá - Thông tin

- + Bộ Giáo dục và Đào tạo.
- + Bộ Y tế.
- + Bộ Khoa học và Công nghệ.
- + Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội.
- + Ủy ban Dân tộc và Miền núi
- + Bộ Tài nguyên và Môi trường
- + Bộ Bưu chính - Viễn thông

4. Tư pháp, thanh tra, tổ chức, văn phòng và ngoại giao.

Loại Bộ này gồm có các Bộ và cơ quan ngang Bộ sau:

- + Bộ Tư pháp.
- + Bộ Ngoại giao.
- + Thanh tra Chính phủ.
- + Bộ Nội vụ.
- + Văn phòng Chính phủ.

5. Các bộ thuộc lĩnh vực quốc phòng - an ninh.

Loại bộ này gồm có các bộ sau:

- + Bộ Quốc phòng.
- + Bộ Công an.

Các cơ quan thuộc Chính phủ được chia làm 2 loại cơ quan có tính chất hoạt động và chức năng khác nhau:

1) Các cơ quan quản lý nhà nước.

2) Các cơ quan sự nghiệp (không làm chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước).

- Các cơ quan quản lý nhà nước gồm có:

+ Tổng cục Du lịch.

+ Tổng cục Thống kê.

+ Cục Hàng không dân dụng Việt Nam.

+ Ủy ban Thể dục - Thể thao.

+ Ủy ban Dân số, Gia đình và Trẻ em Việt Nam.

+ Ban Cơ yếu của Chính phủ.

+ Ban Tôn giáo của Chính phủ.

- Các cơ quan sự nghiệp gồm có:

+ Trung tâm Khoa học xã hội và Nhân văn Quốc gia.

+ Trung tâm Khoa học tự nhiên và Công nghệ Quốc gia.

+ Học Viện chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh.

+ Thông tấn xã Việt Nam.

+ Đài Tiếng nói Việt Nam.

+ Đài Truyền hình Việt Nam.

+ Bảo hiểm xã hội Việt Nam.

Nhiệm vụ của Bộ được ghi trong Hiến pháp 1992, Điều 116, bao gồm những nội dung cơ bản sau:

- Ban hành những văn bản pháp quy cụ thể thuộc thẩm quyền để chấp hành các loại văn bản pháp luật của Quốc hội,

Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ. Những quy định do Bộ ban hành đều có hiệu lực bắt buộc thi hành đối với tất cả các Bộ, các Ủy ban nhân dân, các tổ chức và công dân trong cả nước.

- Chuẩn bị các dự thảo pháp luật (Luật, Pháp lệnh) và các dự thảo khác theo sự phân công của Chính phủ về những vấn đề thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ để Chính phủ xem xét và trình Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định.

- Trình Chính phủ chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách; tổ chức và chỉ đạo việc thực hiện các kế hoạch trong phạm vi cả nước.

- Xây dựng kế hoạch tài chính ngành và có trách nhiệm thực hiện các kế hoạch thu chi đã được duyệt.

- Xây dựng các kế hoạch hợp tác quốc tế.

- Xây dựng và hoàn thiện bộ máy quản lý ngành, lĩnh vực và công tác nhân sự trong bộ máy nói chung cũng như việc đề ra các chính sách cán bộ trong ngành, lĩnh vực phụ trách.

- Thanh tra, kiểm tra các Bộ, các Ủy ban nhân dân, các tổ chức công dân trong việc chấp hành pháp luật, thực hiện các chủ trương, chính sách, chế độ, thể lệ quản lý nhà nước thuộc ngành hoặc lĩnh vực công tác của Bộ.

- Quản lý nhà nước các tổ chức sự nghiệp, sản xuất - kinh doanh, các doanh nghiệp nhà nước thuộc ngành, lĩnh vực phụ trách.

- Quản lý hoạt động chuyên môn của các cơ quan thuộc chính quyền địa phương.

Cơ cấu tổ chức của Bộ

Về mặt nguyên tắc, cơ cấu tổ chức của Bộ gồm:

- Các cơ quan giúp Bộ trưởng thực hiện chức năng quản lý nhà nước như:

+ Các Vụ, các Ban;

+ Thanh tra;

+ Văn phòng.

Đó là những cơ quan được tổ chức ở mọi Bộ. Đối với một số Bộ theo quy định riêng của Chính phủ được tổ chức Cục, Tổng cục có chức năng quản lý nhà nước chuyên ngành.

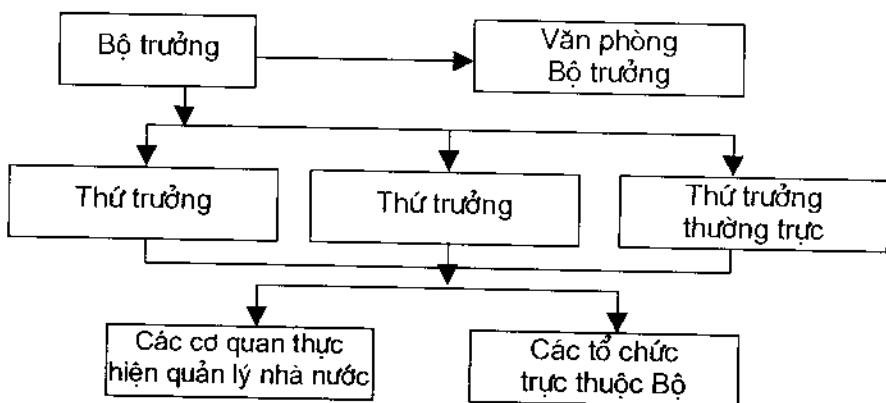
- Các tổ chức trực thuộc:

+ Các tổ chức sự nghiệp (Viện nghiên cứu khoa học, các trường, các trung tâm y tế v.v...).

+ Các tổ chức kinh doanh (những tổ chức này là những doanh nghiệp nhà nước trực thuộc nhưng không nằm trong cơ cấu hành chính của Bộ).

Cơ cấu tổ chức của Bộ được miêu tả ở Sơ đồ 6.5.

Sơ đồ 6.5. Cơ cấu tổ chức của Bộ (nguyên tắc chung)

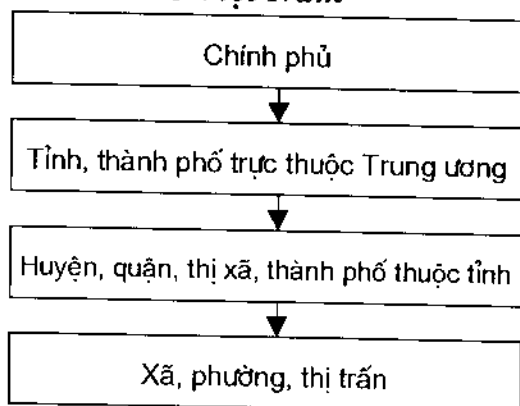


2. Cơ cấu bộ máy quản lý kinh tế ở địa phương

2.1. Hệ thống chính quyền địa phương

Nhà nước nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam phân chia thành các đơn vị hành chính lãnh thổ, với cơ cấu tổ chức mô tả như Sơ đồ 6.6.

Sơ đồ 6.6. Tổ chức hệ thống chính quyền địa phương ở Việt Nam



Chính quyền địa phương ở Việt Nam được định nghĩa là một đơn vị hành chính lãnh thổ có đủ ba yếu tố:

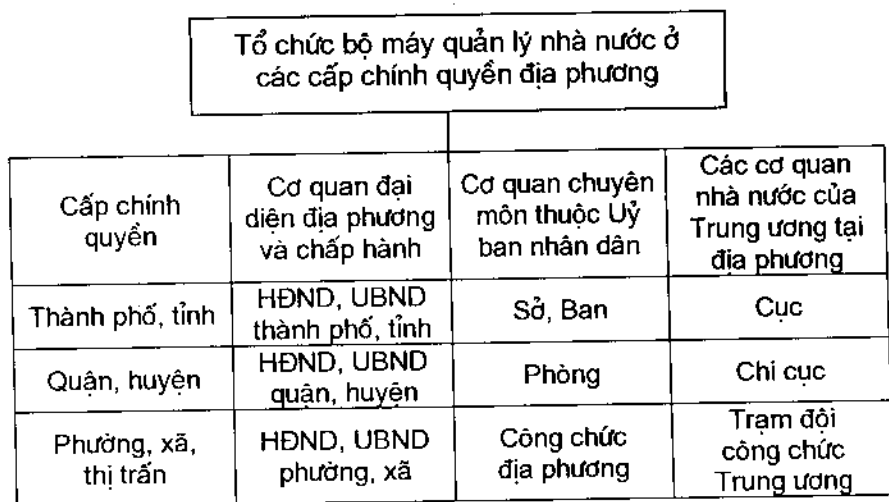
- Hội đồng nhân dân do nhân dân địa phương bầu ra;
- Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra;
- Có ngân sách địa phương.

Với các quan niệm như trên, hiện nay cả nước có ba cấp chính quyền địa phương:

- Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương;
- Huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh;
- Xã, phường, thị trấn.

Mô hình bộ máy quản lý của địa phương được thể hiện theo sơ đồ sau.

Sơ đồ 6.7.



2.2. Chính quyền địa phương trong quản lý kinh tế

Việc xác định nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng cấp chính quyền địa phương căn cứ vào các tiêu chí sau:

- Cơ cấu phân chia lãnh thổ thành các đơn vị hành chính - lãnh thổ và cơ cấu phân chia thành ba cấp chính quyền địa phương.
- Cơ cấu kinh tế chung, cơ cấu ngành và cơ cấu kinh tế lãnh thổ, cùng sự phân công quản lý các lĩnh vực kinh tế giữa Trung ương và địa phương.
- Cơ chế quản lý nhà nước và cơ chế quản lý kinh tế trong sự nghiệp đổi mới.
- Trình độ tổ chức, cán bộ.
- Trình độ của hệ thống pháp luật.

2.2.1. Quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương

Tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là một đơn vị hành chính - lãnh thổ có vị trí quan trọng. Đó là một địa bàn tương đối rộng, có đủ điều kiện để xây dựng một cơ cấu kinh tế hợp lý nằm trong cơ cấu kinh tế chung của cả nước; có khả năng kết hợp một cách hài hòa các thành phần và yếu tố kinh tế theo sự phân công của Trung ương với thế mạnh của địa phương, phù hợp với yêu cầu chung của nền kinh tế quốc dân.

Trong lĩnh vực kinh tế, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của chính quyền địa phương cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương tập trung vào các vấn đề sau:

- Thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về kinh tế trên lãnh thổ, tham gia với các cơ quan Trung ương trong công tác quy hoạch, kế hoạch hoá lãnh thổ, làm đầy đủ nghĩa vụ đối với cả nước, đối với Trung ương; bảo đảm kết cấu hạ tầng cho sự hoạt động kinh tế trên lãnh thổ; bảo vệ môi trường sống; bảo vệ an ninh và an toàn xã hội trên lãnh thổ.

- Trực tiếp lập kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách địa phương; xây dựng và quản lý các cơ sở kinh tế của địa phương trong mối quan hệ chặt chẽ với hoạt động của các tổ chức Trung ương diễn ra trên lãnh thổ.

- Định ra những chủ trương, những chính sách cụ thể để thi hành chính sách của Trung ương cho phù hợp với đặc điểm địa phương; tổ chức liên kết, liên doanh, hợp tác giữa các cơ sở kinh tế thuộc các ngành, các thành phần, các cấp quản lý khác nhau hoạt động trên lãnh thổ để tạo nên cơ cấu kinh tế lãnh thổ hợp lý và hiệu quả kinh tế - xã hội lãnh thổ cao nhất.

- Tổ chức chăm lo đời sống của toàn thể dân cư sống trên lãnh thổ, không phân biệt thuộc thành phần kinh tế nào và làm việc trong tổ chức thuộc cấp nào quản lý.

- Bảo đảm việc thi hành pháp luật và tăng cường pháp chế ở địa phương trên lãnh thổ; kiểm tra tất cả các cơ quan, xí nghiệp (Trung ương hay địa phương) trong việc chấp hành đầy đủ và nghiêm chỉnh pháp luật.

Riêng đối với thành phố, Hội đồng nhân dân còn có nhiệm vụ, quyền hạn quyết định những biện pháp có ý nghĩa quan trọng về vai trò trung tâm kinh tế - xã hội của các đô thị lớn,

xây dựng kết cấu hạ tầng đô thị, bảo đảm trật tự công cộng, giao thông, bảo vệ môi trường và cảnh quan đô thị.

Tổ chức bộ máy hành chính của tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương do chính quyền địa phương chủ động vận dụng theo sự hướng dẫn cụ thể của Chính phủ và dựa vào những đặc điểm cụ thể của địa phương để hình thành cơ cấu bộ máy thích hợp trên nguyên tắc đảm bảo thực hiện đúng chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước, chấp hành sự chỉ đạo của Chính phủ. Bộ máy chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương không nhất thiết rập khuôn theo cơ cấu bộ máy Chính phủ.

Chính quyền nhà nước cấp tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương thực hiện chức năng quản lý nhà nước của mình đối với các ngành và lĩnh vực ở địa phương thông qua các Sở. Sở là cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân nhưng cơ quan này chịu hai chiều lệ thuộc: Ủy ban nhân dân và Bộ chủ quản. Chính phủ quy định tổ chức và hoạt động của các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân. Các cơ quan này có nhiệm vụ giúp Ủy ban nhân dân, thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở địa phương và đảm bảo sự thống nhất quản lý của ngành hoặc lĩnh vực công tác từ Trung ương đến cơ sở. Một tỉnh hiện nay thường có từ 20 Sở, ban ngành.

2.2.2. Quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh

Xét trong thứ bậc hành chính, các đơn vị hành chính - lãnh thổ này có vị trí pháp lý như nhau. Nhưng do điều kiện kinh tế - xã hội của các đơn vị này khác nhau nên cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cũng khác nhau. Có

thể chia ra làm 2 nhóm: (1) huyện và (2) quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, gọi chung là quận.

Huyện: huyện được xem như là địa bàn phát triển nông nghiệp, lâm nghiệp hoặc ngư nghiệp là chủ yếu gắn bó với công nghiệp tạo thành một bộ phận quan trọng trong cơ cấu kinh tế lãnh thổ của tỉnh. Sự kết hợp các thành phần kinh tế (nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp và công nghiệp...) trên địa bàn huyện không có nghĩa là xây dựng một cơ cấu kinh tế nông - công nghiệp (hay có thể lâm nghiệp, ngư nghiệp) do cấp huyện quản lý. Sự kết hợp đó được thực hiện thông qua nhiều tổ chức, các thành phần kinh tế khác (Trung ương, tỉnh, thành phố, Nhà nước, tư nhân) và các loại hình sản xuất, kinh doanh, cung cấp dịch vụ. Chính quyền huyện phát huy vai trò quản lý hành chính nhà nước để hướng dẫn, khuyến khích phát triển các cơ sở tiểu thủ công nghiệp, các tổ chức dịch vụ; đẩy mạnh hoạt động sản xuất, kinh doanh kể cả xuất nhập khẩu để tạo nguồn thu cho sự phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn huyện. Huyện chỉ đạo phát triển kinh tế gồm các thành phần kinh tế trong đó chủ yếu các thành phần kinh tế tập thể và tư nhân. Huyện không nên xây dựng các đơn vị sản xuất, dịch vụ của mình nhưng phải biết phối hợp sử dụng lực lượng nhà nước của Trung ương và của tỉnh, thành phố thông qua việc quản lý phân phối, quản lý thị trường để tác động vào nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp, tiểu thủ công nghiệp trên địa bàn huyện.

Chính quyền cấp huyện là cấp trung gian giữa cấp tỉnh và cấp cơ sở. Tổ chức bộ máy huyện cần gọn nhẹ, giảm đầu mối các tổ chức, nhất là các tổ chức kinh doanh thương nghiệp. Số lượng phòng chức năng quản lý chuyên môn cần căn cứ vào

điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của huyện mà xác định một cách hợp lý.

Quận: là những đơn vị hành chính tương đương huyện nhưng có đặc điểm khác huyện. Kinh tế trên địa bàn thành phố là một khối thống nhất, không thể tách biệt cơ cấu các quận và thành phố. Và do đó, nhiều quốc gia quan niệm chính quyền thành phố (dù lớn hay nhỏ) là một đơn vị cơ sở.

Quản lý nhà nước, nhất là quản lý về kinh tế của thành phố và quận khác với tỉnh và huyện. Do không có cơ cấu kinh tế riêng, nội dung quản lý kinh tế hẹp hơn, nhưng nội dung quản lý các vấn đề thị trường, trật tự, an toàn xã hội rất phức tạp, trở nên quan trọng và nặng nề. Nội dung và yêu cầu về kế hoạch lãnh thổ cũng như kế hoạch địa phương của quận không bao quát như ở huyện nhất là kế hoạch sản xuất, dịch vụ, đời sống sinh hoạt như cung cấp điện, nước, nhà cửa bị chi phối và gắn với kế hoạch kinh tế - xã hội của thành phố và chịu sự quản lý của thành phố.

Nội dung quản lý nhà nước về kinh tế của chính quyền huyện, quận nhìn chung bao gồm:

- Xây dựng và tổ chức thực hiện các quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.

- Hướng dẫn, kiểm tra, giám sát các tổ chức, các cơ sở sản xuất - kinh doanh của các thành phần kinh tế trong việc thực hiện pháp luật, chính sách, các quy trình, quy phạm, tiêu chuẩn kinh tế - kỹ thuật của Nhà nước.

- Ra quyết định hoặc đề nghị cấp trên ra quyết định thành lập hoặc giải thể các tổ chức kinh tế theo phân cấp quản lý hiện hành.
- Cấp giấy phép kinh doanh cho các đơn vị kinh tế theo phân cấp của thành phố.
- Lập dự toán ngân sách để cấp trên duyệt và chấp hành chế độ thu - chi ngân sách.
- Phối hợp với cơ quan chức năng trong thu thuế.
- Lập quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất; trình cấp trên cấp chứng nhận giao quyền sử dụng đất; thanh tra, giám sát quản lý việc sử dụng đất.
- Huy động vốn, xây dựng và tu bổ kết cấu hạ tầng kỹ thuật theo quy định của cấp trên.
- Tổ chức hướng dẫn, bồi dưỡng, đào tạo cán bộ cơ sở ở các xã, phường, phục vụ cho công tác quản lý nhà nước và các thành phần kinh tế.

2.2.3. Chính quyền địa phương cấp xã, phường, thị trấn

Cấp chính quyền này có tên gọi chung là chính quyền cấp cơ sở. Cũng như các cấp chính quyền địa phương khác, xã, phường và thị trấn cũng chia ra làm hai nhóm: xã và phường, thị trấn. Hai nhóm chính quyền cơ sở này tương đương nhau về bậc hành chính nhưng có những đặc trưng hoạt động khác nhau.

Là đơn vị hành chính có mối quan hệ trực tiếp hàng ngày với nhân dân, hoạt động của chính quyền địa phương cấp cơ

sở vừa phải bảo đảm đúng chính sách, pháp luật của Nhà nước, vừa phải sát với những đặc điểm cụ thể của địa phương.

Chính quyền cơ sở quản lý hành chính nhà nước về đời sống chính trị, kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng; không đứng ra sản xuất - kinh doanh cũng như không can thiệp vào hoạt động kinh doanh của các đơn vị kinh tế.

Chính quyền cấp cơ sở quản lý chủ yếu về hành chính, hộ tịch, trật tự an toàn xã hội, giữ gìn pháp chế trong mọi mặt đời sống xã hội trên địa bàn.

Chính quyền cấp cơ sở có một vị trí quan trọng trong hệ thống chính quyền bốn cấp ở nước ta, nối liền trực tiếp chính quyền với nhân dân. Một bộ máy nhà nước mạnh và có hiệu lực phải dựa trên chính quyền cấp cơ sở mạnh. Hội đồng nhân dân phải thực sự là người đại biểu cho nhân dân ở cơ sở. Ủy ban nhân dân phải có đủ năng lực, hiệu lực xử lý kịp thời những yêu cầu hàng ngày của nhân dân. Hơn bao giờ hết, chính quyền cơ sở thể hiện trực tiếp hiệu lực quản lý của Nhà nước, quyền làm chủ của nhân dân, thể hiện bản chất và tính ưu việt của chế độ.

Trong công cuộc đổi mới hiện nay, xác định lại chức năng, nhiệm vụ, cơ chế quản lý, đổi mới tổ chức, cán bộ, chế độ làm việc, tinh giản bộ máy hành chính nhà nước các cấp đang là một nhiệm vụ bức thiết của Đảng và Nhà nước ta. Việc đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, công chức đó cần phải được quan tâm đặc biệt để nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước của chính quyền các cấp.

2.3. Vai trò của Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân trong quản lý kinh tế

Các chức năng quản lý nhà nước nói chung và quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng ở địa phương được thực hiện bởi Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND).

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có chức năng quản lý tập trung, thống nhất mọi công việc quản lý hành chính nhà nước trên lãnh thổ; bảo đảm pháp chế và quyền dân chủ của nhân dân; giám sát mọi cơ quan, tổ chức, doanh nghiệp và công dân chấp hành đúng pháp luật nhà nước trên lãnh thổ; tham gia quản lý và xây dựng kinh tế trên lãnh thổ bao gồm cả phần Trung ương quản lý và phần địa phương quản lý; chăm lo xây dựng phần kinh tế và kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội do địa phương trực tiếp quản lý; làm đủ nghĩa vụ của địa phương với Nhà nước; chăm lo đời sống của toàn thể dân cư sống trên lãnh thổ; quản lý và bảo vệ tài nguyên và môi trường.

Các cấp chính quyền thực hiện chức năng quản lý nhà nước trên địa bàn đối với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, không phân biệt kinh tế Trung ương hay địa phương.

Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân có chức năng quản lý công việc trên lãnh thổ căn cứ vào Hiến pháp, Luật và các văn bản Nhà nước cấp trên. Vấn đề quan trọng là phải xác định rõ vai trò của HĐND và UBND, mối quan hệ nội tại, ảnh hưởng và tác động lẫn nhau giữa hai tổ chức này.

Chức năng, nhiệm vụ, hiệu lực quản lý của HĐND và UBND các cấp hành chính được xác định thông qua các văn bản pháp luật quan trọng như Luật Ngân sách, Luật Tổ chức

HĐND và UBND (năm 1994) và Pháp lệnh về quyền hạn, nghĩa vụ của HĐND và UBND.

2.3.1. Hội đồng nhân dân

Hội đồng nhân dân, theo quy định của Hiến pháp, là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đồng thời là đại diện cho ý chí nguyện vọng và quyền làm của nhân dân, do nhân dân bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. Đó không phải là cơ quan lập pháp ở địa phương mà là cơ quan chức năng quản lý nhà nước, quyết định và bảo đảm thực hiện các chủ trương, biện pháp để phát huy tiềm năng của địa phương xây dựng và phát triển về các mặt xuất phát từ lợi ích chung của đất nước và lợi ích riêng của nhân dân địa phương. Như vậy, HĐND các cấp suy cho cùng là một khâu đặc biệt của bộ máy hành pháp, bảo đảm việc thi hành Hiến pháp, Luật, các văn bản pháp quy tại địa phương.

Lần đầu tiên Nghị quyết Trung ương VIII (khóa VII) của Đảng Cộng sản Việt Nam (1/1995) nhấn mạnh vai trò tự quản đối với chính quyền địa phương trong chiến lược cải cách hành chính nhà nước hiện nay, thể hiện tư tưởng "tăng quyền tự chủ cho Hội đồng nhân dân trong việc quyết định những vấn đề mang tính địa phương".

Nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND trong lĩnh vực kinh tế bao gồm:

- Ra nghị quyết về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội và ngân sách, về biện pháp ổn định và nâng cao đời sống của nhân dân địa phương.

- Quyết định chủ trương, biện pháp phân bổ lao động và dân cư địa phương, biện pháp quản lý các nguồn tài nguyên ở địa phương; giải quyết việc làm, cải thiện điều kiện làm việc và sinh hoạt, bảo vệ sức khỏe, chăm sóc người già và trẻ em ở địa phương; bảo vệ môi trường ở địa phương.

- Ra nghị quyết về những vấn đề ở địa phương, bao gồm cả những vấn đề liên quan đến các doanh nghiệp, cơ quan Trung ương đóng ở địa phương, vì nó là cơ quan quản lý hành chính nhà nước trên lãnh thổ.

- Giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước ở địa phương cũng như Hội đồng nhân dân cấp dưới.

- Có quyền sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không đúng của Hội đồng nhân dân cấp dưới trực tiếp.

- Giám sát công việc của của Thường trực Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và có quyền đình chỉ, bác bỏ những quyết định sai trái của Ủy ban nhân dân cùng cấp.

- Giám sát công tác của Tòa án nhân dân và phối hợp với Viện Kiểm sát nhân dân để thực hiện pháp luật và tăng cường pháp chế.

Hoạt động của Hội đồng nhân dân: nhiệm kỳ của Hội đồng nhân dân thống nhất quy định là 5 năm.

Hoạt động của Hội đồng nhân dân các cấp thông qua 5 hình thức chủ yếu sau:

- Các kỳ họp của Hội đồng nhân dân.
- Các hoạt động của Thường trực Hội đồng nhân dân.

- Các hoạt động của Ủy ban nhân dân.

- Các hoạt động của các ban chuyên trách do Hội đồng nhân dân lập nên.

- Hoạt động của các đại biểu Hội đồng nhân dân.

Hiệu lực của Hội đồng nhân dân chính là hiệu lực của các hình thức hoạt động trên.

2.3.2. Ủy ban nhân dân

Theo Hiến pháp 1992: "Ủy ban nhân dân do Hội đồng nhân dân bầu ra, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân, cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương chịu trách nhiệm chấp hành Hiến pháp, Luật, các văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên và Nghị quyết của Hội đồng nhân dân".

Với định nghĩa trên, Ủy ban nhân dân có hai tư cách, nhưng thống nhất.

Thứ nhất, là cơ quan chấp hành của Hội đồng nhân dân; chịu trách nhiệm thi hành các nghị quyết của HĐND và báo cáo công việc trước Hội đồng nhân dân cùng cấp và Ủy ban nhân dân cấp trên. Hội đồng nhân dân có quyền bãi miễn các thành viên của Ủy ban nhân dân, giám sát các hoạt động và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định không thích đáng của Ủy ban nhân dân cùng cấp. Ủy ban nhân dân chịu sự giám sát của Hội đồng nhân dân và đôn đốc của Thường trực Hội đồng nhân dân.

Thứ hai, là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương nên Ủy ban nhân dân chịu trách nhiệm không chỉ chấp hành những Nghị quyết của Hội đồng nhân dân cùng cấp mà cả các quyết định của các cơ quan chính quyền cấp trên, thi

hành luật thống nhất trên cả nước. Tất cả các Ủy ban nhân dân các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Chính phủ là cơ quan hành pháp cao nhất.

Để tăng cường tính hệ thống thứ bậc của bộ máy hành chính nhà nước từ Trung ương xuống địa phương, Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn việc bầu cử, miễn nhiệm, điều động, cách chức Chủ tịch, các Phó Chủ tịch Ủy ban nhân dân tỉnh, các thành phố trực thuộc Trung ương.

Là cơ quan hành chính, UBND chịu trách nhiệm điều hành công việc hàng ngày của Nhà nước ở địa phương. Thẩm quyền chủ yếu của UBND về kinh tế bao gồm:

- Quyết định chương trình thực hiện kế hoạch, ngân sách và các biện pháp thực hiện Nghị quyết của Hội đồng nhân dân.
- Báo cáo trước Hội đồng nhân dân đề án thành lập mới, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn. Vạch và điều chỉnh địa giới các đơn vị hành chính ở địa phương.
- Trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do pháp luật quy định, ra quyết định có hiệu lực pháp lý để chấp hành các quyết định của cơ quan hành chính cấp trên (Chính phủ và các Bộ) và của Hội đồng nhân dân cùng cấp.
- Tổ chức thực hiện, kiểm tra và có quyền đình chỉ, xóa bỏ hiệu lực những quyết định không đúng của chính quyền địa phương cấp dưới. Phê chuẩn kết quả bầu cử của Ủy ban nhân dân cấp dưới trực tiếp.

Tổ chức của Ủy ban nhân dân gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các Ủy viên Ủy ban nhân dân. Chủ tịch phải là

đại biểu Hội đồng nhân dân. Các thành viên khác không nhất thiết là đại biểu Hội đồng nhân dân. Chủ tịch được Hội đồng nhân dân cùng cấp bầu nhưng do Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp trên trực tiếp phê chuẩn (Chủ tịch ủy ban nhân dân tỉnh do Thủ tướng chính phủ phê chuẩn).

Hoạt động của Ủy ban nhân dân: Ủy ban nhân dân là một thiết chế tập thể, do Chủ tịch Ủy ban nhân dân lãnh đạo và điều hành hoạt động. Khi quyết định những vấn đề quan trọng của địa phương, Ủy ban nhân dân phải thảo luận tập thể và ra quyết định theo đa số.

Công cuộc đổi mới cơ chế quản lý kinh tế hiện nay đòi hỏi phải tiến hành cải cách tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế theo hướng phù hợp với yêu cầu phát triển của nền kinh tế thị trường, với sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước theo những trọng tâm sau đây:

- Phân định rõ mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, thẩm quyền của các cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế.
- Xây dựng được hệ thống phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan nhà nước, xử lý tốt mối quan hệ giữa nhà nước ở Trung ương và chính quyền địa phương.
- Xây dựng cơ cấu bộ máy gọn nhẹ với những mối quan hệ nội bộ và với bên ngoài hợp lý, khắc phục nhiều đầu mối, nhiều khâu trung gian.
- Xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có năng lực, phẩm chất phù hợp với nhiệm vụ trong điều kiện mới.
- Xây dựng một hệ thống thể chế để xây dựng, tổ chức bộ máy quản lý bằng pháp luật.
- Xây dựng hệ thống thông tin quản lý kinh tế hoàn chỉnh.

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 6

Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế là một bộ phận cấu thành của bộ máy nhà nước, mang tính độc lập tương đối, bao gồm các cơ quan nhà nước thực hiện các chức năng quản lý nhà nước về kinh tế từ Trung ương đến địa phương. Bộ máy đó tuân thủ những nguyên tắc của khoa học tổ chức nói chung và cả những nguyên tắc chính trị - xã hội phản ánh đặc trưng riêng của mỗi Nhà nước.

Không có cách duy nhất để xây dựng bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế. Ngược lại, mô hình được lựa chọn phụ thuộc vào nhiều yếu tố khác nhau. Tuy nhiên, tính đa dạng của bộ máy quản lý không ngăn cản việc sử dụng một quy trình thống nhất cho việc xây dựng và hoàn thiện cơ cấu bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế.

Theo các cấp bậc hành chính lãnh thổ, bộ máy nhà nước nói chung và bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế nói riêng ở Việt Nam gồm 4 cấp: cấp Trung ương và ba cấp địa phương (cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã). Bộ máy quản lý nhà nước ở Trung ương bao gồm Quốc hội, Chính phủ, Tòa án nhân dân tối cao và Viện Kiểm sát nhân dân tối cao. Ở địa phương, các chức năng quản lý nhà nước được thực hiện bởi các cơ quan của chính quyền địa phương là Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân. Để đảm bảo hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước trong điều kiện cơ chế thị trường, bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế phải được đổi mới một cách đồng bộ.

Các thuật ngữ chuyên ngành

1. Bộ máy nhà nước
2. Cơ quan nhà nước
3. Bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế
4. Quốc hội
5. Chính phủ
6. Bộ
7. Chính quyền địa phương
8. Hội đồng nhân dân
9. Ủy ban nhân dân
10. Sở
11. Chuyên môn hóa chức năng quản lý
12. Phân nhóm chức năng quản lý
13. Phạm vi quản lý
14. Phân cấp quản lý
15. Tập trung trong xây dựng bộ máy quản lý nhà nước
16. Tập quyền
17. Tản quyền

18. Phân quyền (phi tập trung hóa trong xây dựng bộ máy quản lý nhà nước)
19. Phân quyền chức năng (phi tập trung hóa theo chức năng)
20. Phân quyền lãnh thổ (phi tập trung hóa theo lãnh thổ).

CHƯƠNG 7

CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. TỔNG QUAN VỀ CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. Khái niệm cán bộ quản lý nhà nước về kinh tế

Cán bộ Nhà nước là những người làm việc trong các cơ quan của Nhà nước và được Nhà nước trả lương hoặc phụ cấp lương hàng tháng. Cán bộ Nhà nước có thể làm việc ở các cơ quan lập pháp (Quốc hội), tư pháp (Tòa án, Viện Kiểm sát), các cơ quan văn hóa giáo dục (trường học, nhà trẻ, nhà xuất bản v.v...), các lực lượng an ninh quốc phòng (bộ đội, công an), các doanh nghiệp nhà nước, các cơ quan hành chính các cấp (Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp), các cơ quan thông tin đại chúng (phát thanh, truyền hình, viễn thông, bưu chính v.v...), các cơ quan quản lý chức năng (các Bộ, Viện v.v...), các cơ quan của Đảng v.v... Như vậy, cán bộ Nhà nước theo quy chế hiện nay có các đặc trưng chủ yếu sau đây:

- Được bố trí làm việc thường xuyên trong các cơ quan, tổ chức thuộc guồng máy Nhà nước (được Đảng, Nhà nước trả lương hoặc trợ cấp hàng tháng về lương).

- Được tuyển dụng, bổ nhiệm theo ngạch bậc.

- Được hưởng lương (hoặc trợ cấp về lương) từ ngân sách nhà nước.

Cán bộ quản lý kinh tế là công chức Nhà nước làm việc trong lĩnh vực quản lý nhà nước về kinh tế, được bố trí trong hệ thống các cơ quan quản lý kinh tế nằm trong bộ máy Nhà nước.

Cán bộ quản lý kinh tế trong phạm vi hẹp là một bộ phận công chức làm việc trong các cơ quan quản lý kinh tế của Chính phủ và chính quyền các cấp. Loại cán bộ này còn được gọi là công chức hành chính - kinh tế.

Như vậy, những người dưới đây không phải là cán bộ quản lý kinh tế:

- Những người không phải là công chức nói chung.

- Những người làm việc trong các cơ quan sự nghiệp của Nhà nước.

- Những người làm việc trong các tổ chức chính trị - xã hội.

- Những người được xếp vào diện công chức trong các doanh nghiệp nhà nước.

- Những người làm việc trong hệ thống cơ quan quản lý nhà nước nhưng không thực hiện chức năng quản lý kinh tế. Việc phân biệt này không đơn giản, xuất phát từ chỗ bộ máy Nhà nước và bộ máy quản lý kinh tế của nó có sự giao thoa,

mặc dù bộ máy quản lý kinh tế là một phân hệ của bộ máy nhà nước. Hơn nữa, chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước là chức năng kinh tế - xã hội.

Do tính chất đặc thù của các quốc gia khác nhau nên khái niệm công chức giữa các nước cũng không hoàn toàn thống nhất. Có nước chỉ giới hạn công chức trong phạm vi quản lý nhà nước, thi hành pháp luật. Cũng có nước quan niệm công chức bao gồm cả những người làm việc trong các cơ quan sự nghiệp, thực hiện dịch vụ công. Nhìn chung, các nước đều giới hạn công chức trong phạm vi bộ máy hành chính nhà nước (Chính phủ và các cấp chính quyền địa phương); những nhà hoạt động chính trị do bầu cử hay hoạt động kinh doanh không phải là công chức.

Ở nước ta phù hợp với thể chế chính trị và tổ chức bộ máy Nhà nước, Đảng, đoàn thể, chúng ta không dùng khái niệm "cán bộ, công chức" để chỉ tất cả những nhân viên làm việc trong hệ thống chính trị mà trong đó có phân biệt các loại khác nhau.

Theo Pháp lệnh Cán bộ, công chức ban hành năm 2003 và các văn bản khác của Chính phủ thì công chức nhà nước là công dân Việt nam được đào tạo, tuyển dụng và được sắp xếp vào ngạch bậc nhất định nhằm thực hiện một nhiệm vụ thường xuyên trong bộ máy nhà nước và được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Như vậy, công chức nhà nước ở nước ta là một bộ phận của cán bộ nhà nước và được xác định dựa trên 4 tiêu chí sau:

- Là công dân Việt Nam.

- Được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc bầu cử vào làm việc trong biên chế chính thức của bộ máy nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

- Được xếp vào một ngạch trong hệ thống ngạch bậc của công chức do Nhà nước quy định.

- Được hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

Căn cứ vào những tiêu chí đó, có 8 loại sau đây được gọi là "cán bộ công chức" của nước ta:

- Những người do bầu cử để đảm nhận chức vụ theo nhiệm kỳ trong các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội.

- Những người làm việc trong tổ chức chính trị - xã hội và một số tổ chức xã hội - nghề nghiệp, được tuyển dụng, bổ nhiệm hoặc phân công làm nhiệm vụ thường xuyên trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- Những người làm việc trong cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp được tuyển dụng bổ nhiệm hoặc giao giữ một công vụ thường xuyên trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước, được phân loại theo trình độ đào tạo, ngành chuyên môn và được xếp vào một ngạch.

- Các Thẩm phán, Kiểm sát viên được bổ nhiệm theo luật Tổ chức tòa án nhân dân, Pháp lệnh về Thẩm phán và Hội thẩm Tòa án nhân dân; Luật Tổ chức Viện Kiểm sát nhân dân và Pháp lệnh về Kiểm sát viên Viện Kiểm sát nhân dân.

- Những người làm việc trong các cơ quan thuộc quân đội, công an nhân dân mà không phải là sĩ quan, quân nhân chuyên nghiệp, hạ sĩ quan, binh sĩ, được tuyển dụng bổ

nhiệm hoặc giao làm nhiệm vụ thường xuyên trong biên chế, hưởng lương từ ngân sách nhà nước.

- Thành viên Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc, Phó Tổng giám đốc, Kế toán trưởng các doanh nghiệp nhà nước.

- Những người do bầu cử để đảm nhiệm theo nhiệm kỳ các chức vụ trong Thường trực HĐND, UBND, Bí thư, Phó bí thư Đảng ủy, người đứng đầu tổ chức chính trị - xã hội xã, phường, thị trấn.

- Những người được tuyển dụng đảm nhiệm chức danh chuyên môn thuộc UBND xã, phường, thị trấn.

Như vậy, khái niệm cán bộ công chức của ta bao hàm một phạm vi rộng hơn so với khái niệm công chức hành chính của các quốc gia khác trên thế giới. Phạm trù công chức của ta không giới hạn trong phạm vi nền hành chính nhà nước mà nó bao hàm cả hệ thống chính trị. Đó là đặc thù xuất phát từ chế độ chính trị của chúng ta. Trong đội ngũ cán bộ công chức đó, mỗi loại có đặc thù riêng, có quy chế riêng. Công chức trong bộ máy hành chính nhà nước có quy chế riêng không giống các cán bộ khác.

2. Phân loại cán bộ quản lý kinh tế

Mục đích của việc phân loại cán bộ quản lý kinh tế có ý nghĩa về lý luận và thực tiễn trong quản lý nhà nước, nhằm góp phần xác định quyền và nghĩa vụ của cán bộ trong bộ máy nhà nước và là cơ sở cho việc quy hoạch cán bộ, đáp ứng yêu cầu của các loại công việc, tạo ra sự cân đối trong việc sắp xếp và quản lý cán bộ quản lý kinh tế.

Cán bộ quản lý kinh tế được phân loại theo nhiều tiêu thức khác nhau, theo tính chất công việc đảm nhận trong các cơ quan quản lý nhà nước theo ngành và theo bậc công chức.

2.1. Phân loại theo trình độ đào tạo

a) Công chức loại A là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn giáo dục đại học và sau đại học;

b) Công chức loại B là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn giáo dục nghề nghiệp;

c) Công chức loại C là người được bổ nhiệm vào ngạch yêu cầu trình độ đào tạo chuyên môn dưới giáo dục nghề nghiệp.

2.2. Phân loại cán bộ quản lý kinh tế theo tính chất công việc

Theo tiêu thức này, cán bộ quản lý kinh tế trong các cơ quan quản lý nhà nước được chia thành 4 loại:

2.2.1. Cán bộ lãnh đạo, chỉ huy

Cán bộ lãnh đạo là những công chức giữ cương vị chỉ huy trong điều hành công việc của các cơ quan quản lý kinh tế thuộc bộ máy nhà nước. Tùy theo tính chất công việc ở các vị trí khác nhau mà phân ra cán bộ lãnh đạo ở các cấp độ cao thấp khác nhau.

Cán bộ lãnh đạo là người được quyền ra quyết định quản lý, chịu trách nhiệm cá nhân về hoạt động của đơn vị mình phụ trách, tổ chức và điều hành những đơn vị hoặc cá nhân dưới quyền thực hiện công việc.

Cán bộ lãnh đạo được giao những thẩm quyền nhất định, thẩm quyền đó gắn với chức vụ mà họ đảm nhiệm.

Cán bộ lãnh đạo trong quản lý nhà nước về kinh tế là bộ phận quan trọng nhất, quyết định tính hiệu quả và hiệu lực của bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế.

2.2.2. Công chức chuyên môn, nghiệp vụ

Chuyên gia là những người có chuyên môn kỹ thuật, có khả năng nghiên cứu đề xuất những phương hướng, quan điểm và thực thi công việc chuyên môn phức tạp. Họ là những người tư vấn cho lãnh đạo, đồng thời cũng là những nhà chuyên môn tác nghiệp những công việc đòi hỏi phải có trình độ chuyên môn nhất định.

Cán bộ chuyên gia cần phải được đào tạo theo những ngạch, bậc chuyên môn nhất định có tính chất chuyên môn hóa sâu.

2.2.3. Cán bộ thi hành công vụ nhân danh quyền lực Nhà nước: Là những người mà bản thân họ không có thẩm quyền ra quyết định như các cán bộ lãnh đạo. Họ là những người thừa hành công việc, thực thi công vụ. Họ được trao những thẩm quyền nhất định trong phạm vi công tác của mình khi làm phận sự.

Ví dụ: cán bộ làm nhiệm vụ cảnh sát, thuế vụ, hải quan, thanh tra v.v... khi thực hiện công vụ họ có quyền bắt buộc người khác phải thực hiện luật pháp.

Cán bộ thi hành công vụ là lực lượng đông đảo nhất trong hệ thống quản lý. Đội ngũ này trực tiếp thực thi các thủ tục

hành chính. Bởi vậy trong cải cách hành chính, nếu thủ tục hành chính là khâu xung yếu thì không thể không chú ý đến đội ngũ cán bộ này.

2.2.4. Nhân viên hành chính: Là những người thực hành nhiệm vụ do các cán bộ lãnh đạo giao phó. Họ là những người làm công tác phục vụ trong bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế. Bản thân họ có trình độ chuyên môn kỹ thuật ở mức thấp nên chỉ tuân theo sự hướng dẫn của cấp trên. Nhân viên văn thư, đánh máy, lái xe... là những người thuộc nhóm này.

2.3. Phân loại cán bộ quản lý kinh tế theo ngạch, bậc

2.3.1. Ngạch cán bộ quản lý kinh tế

Ngạch là một khái niệm chỉ trình độ, năng lực, khả năng chuyên môn và ngành nghề của cán bộ. Ngạch là một dấu hiệu đặc thù của cán bộ trong bộ máy quản lý hành chính nhà nước. Bất cứ một người cán bộ quản lý nào, sau khi được chính thức tuyển dụng, đều được xếp vào một ngạch nhất định. Người ta căn cứ vào quá trình đào tạo, vào khả năng chuyên môn nghiệp vụ để phân loại cán bộ quản lý theo các ngạch khác nhau và có chức năng tiêu chuẩn riêng. Người cán bộ quản lý muốn nhập ngạch hoặc lên ngạch cao hơn thì phải được xét chọn và qua thi tuyển.

Căn cứ để xếp vào ngạch đối với cán bộ quản lý chủ yếu là do năng lực chuyên môn thể hiện qua các văn bằng phản ánh quá trình đào tạo. Ví dụ, những người không được đào tạo chính quy, được tuyển vào để làm những công việc giản đơn thì xếp vào ngạch nhân viên hành chính; những người được đào tạo ở bậc trung học thì xếp vào ngạch cán sự; ngạch

chuyên viên đòi hỏi công chức phải được đào tạo ở trình độ đại học v.v...

Người cán bộ quản lý thuộc một ngạch nhất định khi tuyển dụng, nếu không được đào tạo để nâng lên trình độ cao hơn thì sẽ mãi mãi nằm lại ở ngạch đó. Muốn chuyển lên ngạch trên, người cán bộ quản lý phải có văn bằng cao hơn, hoặc qua một kỳ thi tuyển nhập ngạch mới.

Theo quy chế công chức ban hành kèm theo Quyết định số 76/SL tháng 5/1950 thì nhân viên hành chính được xếp vào 6 ngạch là tá sự, cán sự, tham sự, kiểm sự, giám sự và đốc sự (tính từ thấp đến cao). Nhưng các ngạch đó nay không còn sử dụng nữa. Hiện nay, cán bộ quản lý kinh tế trong bộ máy quản lý nhà nước ta được xếp theo ngạch nhân viên trong bộ máy quản lý nhà nước ta được xếp theo ngạch nhân viên, cán sự, chuyên viên, chuyên viên chính, chuyên viên cấp cao và cố vấn theo Quyết định số 414/TCCP-VC ngày 29/5/1993.

Theo Pháp lệnh Cán bộ công chức 2003, công chức được phân theo ngạch như sau:

- a) Công chức ngạch chuyên viên cao cấp và tương đương trở lên;
- b) Công chức ngạch chuyên viên chính và tương đương;
- c) Công chức ngạch chuyên viên và tương đương;
- d) Công chức ngạch cán sự và tương đương
- đ) Công chức ngạch nhân viên và tương đương.

Thật ra, tên gọi các ngạch chỉ là một quy ước. Vấn đề quan trọng là định rõ tiêu chuẩn cho từng ngạch để có căn cứ thỏa đáng xếp cán bộ vào các ngạch nhất định.

2.3.2. Bậc

Mỗi ngạch được chia thành nhiều bậc. Bậc là các thứ hạng trong một ngạch. Nếu chuyển ngạch phải được đào tạo, phải qua thi tuyển, thì việc nâng bậc trong phạm vi ngạch chỉ phụ thuộc và thâm niên công tác, chất lượng công tác và kỷ luật của cán bộ.

Người cán bộ quản lý khi nâng bậc không phải thi tuyển, cũng không đòi hỏi quá trình đào tạo thể hiện qua văn bằng. Nếu cán bộ quản lý hoàn thành nhiệm vụ được giao, không vi phạm quy chế công chức thì cứ đến thời gian ấn định họ sẽ được nâng lên bậc trên kế tiếp. Tuy nhiên, nếu cán bộ có những cống hiến xuất sắc, thì cũng có thể được xét nâng bậc trước thời hạn hoặc vượt bậc. Cán bộ quản lý có thể không được chuyển ngạch, nhưng theo thâm niên họ liên tục được nâng bậc. Bởi vậy, số lượng của một ngạch phải tính đến yếu tố bảo đảm cho một cán bộ: Nếu suốt đời chỉ thuộc một ngạch nào đó vẫn luôn được nâng bậc khi đến niên hạn, cho đến khi về hưu. Thông thường, người ta sắp xếp cán bộ ngạch thấp có nhiều bậc, vì người gia nhập ngạch thấp thường ít tuổi, nếu họ không có điều kiện để chuyển ngạch mà suốt đời công tác nằm trong ngạch đó sẽ rất dài, nên cần có nhiều bậc để họ có thể lên lương, không dẫn đến tình trạng đội khung, vượt khung của ngạch và không kích thích cán bộ quản lý phấn đấu. Nhưng ngược lại, cán bộ quản lý khi gia nhập ngạch cao

thì tuổi đời đã lớn, thời gian công tác còn lại ngắn nên chỉ cần số bậc ít.

Phân loại cán bộ quản lý chỉ có ý nghĩa định tính nhằm giúp cho việc xác định cơ cấu cán bộ quản lý trong việc quy hoạch mà chưa rõ trình độ, năng lực quản lý của cán bộ quản lý trong từng loại khác nhau. Bởi vậy, cách phân loại trên đây tồn tại như là một ý niệm phục vụ cho công tác chỉ đạo mà chưa đáp ứng được yêu cầu tiêu chuẩn hóa cán bộ quản lý kinh tế.

3. Vai trò của cán bộ quản lý kinh tế

Trong quá trình phát triển kinh tế của các quốc gia, đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế đã trở thành những lực lượng quan trọng quyết định sự thành công hay thất bại của một hệ thống quản lý; hiệu quả của các hoạt động kinh tế - xã hội và chính trị v.v...

- Cán bộ quản lý là người trực tiếp tham gia vào quá trình hoạch định các đường lối chính sách, các thể chế và cơ chế quản lý kinh tế - xã hội của đất nước.

- Cán bộ quản lý là những người có khả năng đưa ra phương án tối ưu nhằm sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của xã hội.

- Cán bộ quản lý là người đại diện cho Nhà nước, là người thực thi công vụ.

Công vụ là một yếu tố quan trọng của nền hành chính quốc gia. Nó là một loại lao động đặc thù để thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước, để thi hành luật pháp, đưa pháp luật

vào đời sống và để quản lý, sử dụng có hiệu quả tài sản chung và ngân sách nhà nước phục vụ nhiệm vụ chính trị.

Khác với các hoạt động thông thường khác, công vụ là hoạt động dựa trên cơ sở sử dụng quyền lực nhà nước. Nó được đảm bảo bằng quyền lực nhà nước và nhằm sử dụng quyền lực đó để thực hiện các nhiệm vụ quản lý của cơ quan nhà nước. Hoạt động công vụ là hoạt động có tổ chức và tuân thủ những quy chế bắt buộc, theo trật tự, có tính chất thứ bậc chặt chẽ, chính quy, liên tục. Hoạt động công vụ do các cán bộ công chức của bộ máy nhà nước thực hiện, cho nên khi nói đến nền công vụ, yếu tố trước tiên được đề cập đến là đội ngũ công chức. Ngoài ra nền công vụ cũng bao hàm những yếu tố như: Thể chế của nền công vụ, chính sách chế độ đối với công chức, hệ thống tổ chức quản lý công chức và công vụ, các công sở Nhà nước. Như vậy, công vụ là một loại lao động đặc thù mang tính quyền lực và pháp lý được thực thi bởi đội ngũ công chức, mà trọng tâm là đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước trong quá trình quản lý toàn diện các mặt của đời sống xã hội.

- Cán bộ quản lý là cầu nối giữa Nhà nước với nhân dân và các tổ chức kinh tế. Hiệu quả hoạt động của cán bộ quản lý quyết định hiệu lực và hiệu quả của bộ máy quản lý kinh tế và bộ máy nhà nước nói chung.

- Cán bộ quản lý là một trong những nhân tố đảm bảo sự thành công của quá trình hội nhập kinh tế khu vực và thế giới. Khi đề cập đến vai trò xã hội của nhà quản lý. Ông Kim Woo Choong đã viết: "Quản lý công ty cũng là một sứ mệnh xã hội. Tôi tin rằng, doanh nhân là những người được giao sứ

mệnh góp phần phát triển và hoàn thiện dân tộc thông qua các hoạt động kinh tế".

Ngày nay, lao động quản lý ngày càng có xu hướng nâng cao và trở thành một bộ phận quan trọng trong cơ cấu lao động xã hội, là một nghề với cơ cấu phức tạp trong cơ cấu sản xuất xã hội được chuyên môn hóa, hiệp tác hóa. Do đó, đòi hỏi chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý ngành càng cao, càng chuyên sâu.

Vai trò cán bộ quản lý ngày càng tăng do:

- Sản xuất xã hội ngày càng phát triển cả về chiều rộng lẫn chiều sâu và có sự cạnh tranh quyết liệt trên thị trường. Điều đó làm tăng số lượng các phương án và quyết định lựa chọn phương án tối ưu trở nên phức tạp hơn.

- Tác động của các quyết định quản lý đối với đời sống kinh tế - xã hội vừa sâu sắc, vừa có hiệu quả lớn hoặc để lại hậu quả nghiêm trọng, đòi hỏi trách nhiệm cao của mỗi cán bộ quản lý cả về chất lượng lẫn tính khoa học của các quyết định quản lý.

- Sự tăng nhanh khối lượng tri thức và độ phức tạp của cơ cấu tri thức, sự xuất hiện của hệ thống thông tin mới gồm có thông tin quản lý đã và đang mở rộng, đòi hỏi khả năng xử lý chọn lọc để có quyết định quản lý đúng đắn và có hiệu quả.

Vai trò cán bộ quản lý ngày càng tăng, thực chất là do đòi hỏi người cán bộ khả năng phát huy nhân tố chủ quan, có bản lĩnh, tri thức và năng động trên cơ sở nắm vững và vận dụng quy luật khách quan cũng như các quan điểm, đường

lối, chính sách phát triển kinh tế - xã hội của công cuộc đổi mới.

II. XÂY DỰNG ĐỘI NGŨ CÁN BỘ QUẢN LÝ KINH TẾ

1. Kế hoạch hóa đội ngũ cán bộ quản lý

Kế hoạch hóa đội ngũ cán bộ quản lý phải xuất phát từ mục tiêu và kế hoạch hoạt động của toàn bộ hệ thống quản lý. Nói cách khác, từ chức năng, nhiệm vụ, mục tiêu cần đạt và cơ cấu tổ chức xác định số lượng cán bộ. Trên cơ sở đó có kế hoạch tuyển chọn, đào tạo, sắp xếp, đề bạt, bố trí, sử dụng và đánh giá cán bộ.

Những nội dung cơ bản và tính chất dài hạn của các biện pháp xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý, tính hiệu quả của công tác đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý đòi hỏi phải tăng cường kế hoạch hóa công tác cán bộ.

Kế hoạch hóa công tác cán bộ là một nhiệm vụ hết sức phức tạp, trong đó việc tuyển chọn cán bộ là khâu xuất phát. Kế hoạch tuyển chọn được quy định trong kế hoạch đào tạo chuyên gia về quản lý ở các trường đại học và trung học chuyên nghiệp, các trường quản lý, trong kế hoạch phát triển hệ thống đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý, kế hoạch đào tạo đội ngũ dự bị v.v... Kế hoạch hóa công tác cán bộ quản lý được tiến hành theo trình tự:

- Trước hết, tiến hành dự báo tình hình cán bộ, những sự biến động cán bộ và những nhu cầu mới về số lượng và chất lượng cán bộ;

- Vạch kế hoạch bổ sung cán bộ và kế hoạch luân chuyển cán bộ. Từ đó mới có thể xác định biện pháp và hình thức tuyển chọn cán bộ từ nội bộ và từ bên ngoài. Bộ phận cơ bản của kế hoạch này là kế hoạch về cán bộ dự bị và tổ chức đào tạo bồi dưỡng cán bộ quản lý một cách có hệ thống:

- Cuối cùng là kế hoạch hóa từng mặt riêng biệt, như kế hoạch trẻ hóa đội ngũ cán bộ quản lý, kế hoạch định kỳ nâng cao trình độ cán bộ đương chức.

2. Đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý kinh tế

Chất lượng đi từ giáo dục, đào tạo như là một chân lý trong thời đại ngày nay. Chân lý này không chỉ đúng với các doanh nghiệp mà còn đúng với mọi tổ chức trong đó có Nhà nước. Giáo dục, đào tạo là con đường cơ bản để có một nguồn nhân lực đáp ứng được các yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa và hiện đại hóa ở Việt Nam hiện nay. Trong các nhân tố ảnh hưởng đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý, nhóm nhân tố về đạo tạo, giáo dục và bồi dưỡng là nhân tố cơ bản, trực tiếp. Giáo dục, đào tạo tác động trực tiếp vào nhận thức làm cho con người hiểu biết tốt hơn các quy luật khách quan, từ đó có được những hành vi phù hợp với yêu cầu của công tác. Giáo dục, đào tạo ở đây cần được hiểu theo nghĩa rộng nhất, tức là không chỉ đào tạo về chuyên môn thuần túy, mà còn giáo dục sự giác ngộ về giai cấp, tinh thần dân tộc, ý thức trách nhiệm, quan niệm đạo đức, tác phong công tác, vai trò và vị trí của mỗi người trong công cuộc đổi mới nói chung và trong bộ máy nhà nước nói riêng. Giáo dục, đào tạo không nên hiểu chỉ bó hẹp là trách nhiệm của các cơ sở

đào tạo mà còn là sự nghiệp của toàn dân, của các cơ quan đang và sẽ sử dụng công chức, của các nhà lãnh đạo các cấp chính quyền.

Hơn bao giờ hết, sự nghiệp đổi mới đất nước cả về kinh tế chính trị văn hóa và xã hội đặt ra cho nhà nước nhiệm vụ lớn lao. Vai trò của Nhà nước ngày càng tăng trong quá trình phát triển. Vai trò đó chỉ được thực hiện khi có một đội ngũ cán bộ quản lý được đào tạo một cách có hệ thống.

Khi xem xét vấn đề đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý cần quan tâm đến những vấn đề sau:

- Quy mô và cơ cấu đào tạo: Quy mô đào tạo phản ánh số lượng cán bộ quản lý cần thiết cho hoạt động công vụ trong bộ máy nhà nước. Để có một quy mô hợp lý và đào tạo đi trước một bước cần phải thực hiện tốt công tác quy hoạch cán bộ quản lý. Cơ cấu đào tạo phản ánh cơ cấu ngành nghề cần thiết theo số lượng và chất lượng. Vấn đề này cần được đặc biệt quan tâm. Trong đội ngũ cán bộ quản lý thường có hiện tượng chuyển nghề, từ một nghề được đào tạo ban đầu sau một thời gian công tác được đề bạt, bố trí vào nhiều chức vụ khác nhau, những chức vụ này đòi hỏi một chuyên môn hoàn toàn khác với chuyên môn được đào tạo. Để giải quyết vấn đề này cần đào tạo lại hoặc đào tạo bổ sung cho phù hợp với công tác đang đảm trách.

- Đào tạo và đào tạo lại: Trong một nền kinh tế tri thức đội ngũ cán bộ quản lý không thể chỉ đào tạo một lần là đủ để hoàn thành tốt nhiệm vụ suốt cả đời. Đào tạo lại xuất phát từ ba lý do chính. Thứ nhất, cần cập nhật kiến thức mới, tạo

khả năng tốt hơn hoàn thành nhiệm vụ; thứ hai, yêu cầu ngày càng cao từ phía công việc được giao; thứ ba, sự chuyển cán bộ quản lý từ vị trí này sang vị trí khác, dẫn đến không phù hợp giữa ngành nghề đã được đào tạo so với yêu cầu công việc đang thực hiện.

- **Chất lượng đào tạo:** Không phải cứ đi học, có bằng cấp cao là tương ứng với chất lượng cao. Chất lượng đào tạo là trình độ, khả năng thực hiện các công việc tương ứng với thời gian và bằng cấp nhận được. Chất lượng này phụ thuộc nhiều nhân tố khác nhau từ đối tượng đi học, chương trình giảng dạy, phương pháp dạy và học, đội ngũ cán bộ làm công tác giảng dạy bao trùm lên hết thảy là công tác quản lý đào tạo và đào tạo lại. Nâng cao chất lượng quản lý đào tạo là con đường dẫn đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý.

- **Hình thức đào tạo:** Nhiệm vụ đào tạo, giáo dục được thực hiện dưới nhiều hình thức khác nhau. Đào tạo theo trường lớp gắn với cấp văn bằng, chứng chỉ, đào tạo tại chỗ qua công việc, tự đào tạo. Đào tạo tại chỗ và tự đào tạo cần được đánh giá đúng mức. Đây là hình thức đào tạo thường xuyên và có hiệu quả. Không nên quá quan tâm đến đào tạo theo bằng cấp mà quên đi hình thức đào tạo không gắn với bằng cấp. Mục tiêu của đào tạo, giáo dục là nâng cao nhận thức và kỹ năng của đội ngũ cán bộ quản lý, tạo khả năng hoàn thành tốt các công việc được giao.

Tóm lại, để đào tạo giáo dục trở thành nhân tố tạo ra chất lượng đội ngũ công chức cần thực hiện nghiêm túc một số nguyên tắc cơ bản:

Thứ nhất, những nhà quản lý cao cấp phải tích cực hỗ trợ cho các chương trình đào tạo. Sự hỗ trợ này là hết sức cần thiết đối với mỗi chương trình phát triển và đào tạo. Sự hỗ trợ của những nhà quản lý cao cấp không chỉ dừng lại ở mức ra những tuyên bố về chính sách chú trọng đến việc đào tạo. Để đạt được kết quả tốt nhất, nó còn bao gồm cả những sự can thiệp và tham gia tích cực của họ vào việc phát triển.

Thứ hai, việc đào tạo và phát triển đội ngũ cán bộ quản lý phải lôi cuốn được mọi cán bộ quản lý tham gia tích cực. Cái quan trọng là bản thân mỗi cán bộ quản lý nhận thức được nhu cầu học tập, nâng cao trình độ của mình để bằng cách này hay cách khác tham gia vào các khóa học tự xác định hình thức học tập cho mình. Tạo ra nhu cầu học tập và điều kiện học tập là trách nhiệm của các cấp lãnh đạo trong các cơ quan thuộc bộ máy nhà nước.

Thứ ba, cán bộ lãnh đạo ở mọi cấp phải đi tiên phong trong vấn đề đào tạo. Việc đào tạo không chỉ dành riêng cho một số người được chọn, cũng không phải chỉ dành riêng cho những người ở cấp thấp. Những người quản lý cấp cao có thể dễ dàng nhận ra nhu cầu cấp thiết đối với việc đào tạo người khác nhưng lại không thấy cần phải đào tạo bản thân mình. Bởi thế, chính những người quản lý cấp cao cần được đào tạo trước tiên để làm bằng chứng cho sự cam kết của mình đối với tiếp tục phát triển tất cả mọi người trong cơ quan, đơn vị mình và đó cũng là sự cập nhật của họ với những cách tư duy và biện pháp quản lý mới nhất, trước khi cấp dưới của họ biết đến chúng.

Thứ tư, nhu cầu đào tạo và phát triển là khác nhau đối với từng vị trí công tác và từng người cụ thể. Nhu cầu đào tạo

thay đổi không chỉ đối với từng vị trí ở các cấp quản lý hay trong cơ cấu tổ chức mà còn đối với từng người, do kiến thức cơ bản, nhu cầu, hoài bão và tiềm năng của họ không giống nhau ở mỗi người. Do vậy, các hoạt động đào tạo và phát triển cần được thiết kế phù hợp với những nhu cầu riêng của từng người.

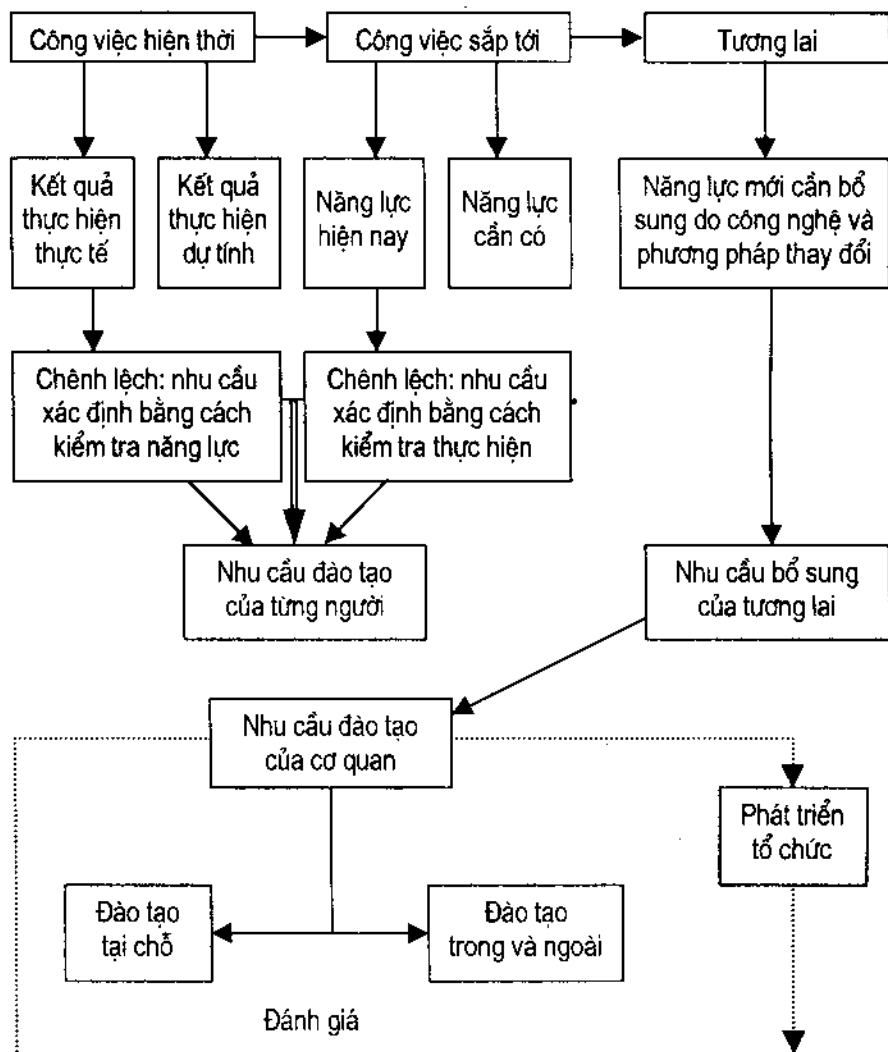
Thứ năm, nhu cầu đào tạo và phát triển quy định phương pháp đào tạo. Không có bất kỳ chương trình hay phương pháp nào phù hợp với mọi nhu cầu. Chương trình và phương pháp cần được chọn lựa trên cơ sở chúng thỏa mãn những nhu cầu cá nhân và hoàn thành các mục tiêu phát triển đội ngũ cán bộ quản lý và mục tiêu của cơ quan một cách có kết quả và hiệu quả đến mức nào.

Thứ sáu, lý luận và thực tiễn phải đi đôi với nhau. Người ta nói rằng, chẳng còn gì thực tiễn hơn một lý thuyết tốt. Người ta ít ngờ việc đối với lý thuyết sẽ mang lại một chương trình có nội dung hay cho cho việc dạy học, nhưng lý thuyết và thực hành phải kết hợp với nhau.

Thứ bảy, nhu cầu đào tạo cần được xác định trên cơ sở công việc hiện nay, công việc sắp tới và công việc tương lai theo mô hình Sơ đồ 7.1.

Thứ tám, đào tạo liên tục. Cán bộ quản lý phải thường xuyên được bồi dưỡng và tự bồi dưỡng kiến thức để đáp ứng đòi hỏi mới của công việc thực hiện. Một chương trình đào tạo cho đội ngũ cán bộ quản lý thường được xem xét trên cơ sở nhu cầu đào tạo của từng người trong công việc hiện thời và trong công việc tương lai.

Sơ đồ 7.1. Quá trình phát triển vào đào tạo cán bộ quản lý theo các cơ quan nhà nước và tổng thể trong bộ máy nhà nước



* *Công việc hiện thời:* Sự phát triển và đào tạo cán bộ quản lý phải dựa trên sự phân tích nhu cầu rút ra từ sự so sánh hành vi và kết quả thực hiện mong muốn. Việc phân tích sự sai lệch so với mức chuẩn có thể chỉ ra rằng người cán bộ quản lý đã không có kiến thức, kỹ năng để hoàn thành công việc hiện nay. Dựa vào sự phân tích, nhu cầu và phương pháp đào tạo để vượt qua được những thiếu sót đã vạch ra.

* *Công việc sắp tới:* Năng lực hiện nay được đem so sánh với năng lực cần có đối với công việc sắp tới cho phép phát hiện ra những năng lực còn thiếu cho tương lai. Đó chính là nhiệm vụ của hệ thống đào tạo.

* *Nhu cầu tương lai:* Nhiều cơ quan còn thận trọng hơn trong vấn đề xác định nhu cầu đào tạo. Họ chuẩn bị cho một tương lai xa hơn nữa. Điều đó đòi hỏi phải dự báo được năng lực mới cần đến khi có những thay đổi về phương pháp và công nghệ.

* *Đào tạo tại chỗ:* Có thể tìm ra nhiều cơ hội để phát triển trong công việc. Người vừa học vừa thực hiện nhiệm vụ của tổ chức. Những hình thức và phương pháp khác nhau của đào tạo tại chỗ có thể là: chỉ rõ con đường phát triển của từng cán bộ quản lý; chuyển cán bộ quản lý qua nhiều công việc khác nhau; bố trí vào công việc "trợ lý"; đề bạt tạm thời; tham dự các ủy ban hoặc hội đồng; huấn luyện chỉ rõ con đường phát triển của từng cán bộ quản lý là biện pháp đào tạo tại chỗ. Người cán bộ quản lý biết được họ đang ở đâu và họ sẽ đi đến đâu trong sự nghiệp của mình. Khi đó họ biết được những đòi hỏi của sự tiến bộ và cách thức đạt đến đó. Sự tiến bộ theo kế hoạch có thể được người học hiểu như một

con đường trôi chảy để leo lên đến cấp cao nhất, nhưng nó thực sự chỉ là một biện pháp từng bước đòi hỏi các công việc được thực hiện tốt ở mỗi bậc.

** Thuyên chuyển công chức qua nhiều công việc khác nhau:* Đây là hình thức đào tạo tại chỗ thường áp dụng đối với các công chức lãnh đạo. Mục tiêu của việc thuyên chuyển công chức qua nhiều công việc là mở rộng kiến thức của những người quản lý hoặc người quản lý tiềm năng. Người học sẽ tìm hiểu về các chức năng khác nhau của cơ quan qua việc thuyên chuyển qua các cương vị khác nhau.

** Bố trí vào công việc "trợ lý":* Đây chủ yếu áp dụng cho đào tạo quản lý. Các cương vị "trợ lý" thường được tạo ra để mở rộng tầm nhìn của người học qua việc cho phép họ làm việc gần gũi với những người quản lý có kinh nghiệm, là những người có thể chú ý đặc biệt đến nhu cầu phát triển của người học. Trong số công việc, người quản lý có thể chọn giao những công việc để trải nghiệm sự phán xét của người học. Giống như ở cách thuyên chuyển công việc, cách này có thể rất có kết quả khi cấp trên cũng là những nhà giáo có trình độ để dẫn dắt và phát triển người học, cho đến lúc họ gánh vác được toàn bộ trách nhiệm.

** Đề bạt tạm thời:* Cũng là một cách áp dụng với đào tạo cán bộ quản lý. Mọi người thường được giao nhiệm vụ là người có quyền được quản lý, ví dụ như, khi người quản lý đương chức nghỉ phép, bị ốm hay đi công tác, thậm chí cả khi vị trí này còn khuyết. Việc đề bạt tạm thời là một biện pháp đào tạo tại chỗ. Khi những người quản lý ra các quyết định và gánh vác toàn bộ trách nhiệm, kinh nghiệm thu được có

thể rất có giá trị. Ngược lại, nếu một người quản lý như vậy chỉ là để làm ví, không ra bất cứ quyết định nào và thực tế không làm quản lý, lợi ích của việc đào tạo rất nhỏ.

** Tham dự vào các ủy ban và hội đồng:* Biện pháp đào tạo tại chỗ này cũng có vị trí quan trọng. Những người học có cơ hội tiếp xúc với những người có kinh nghiệm, hơn nữa họ làm quen với nhiều vấn đề khác nhau có liên quan đến toàn bộ cơ quan. Do vậy, học học hỏi được về những quan hệ giữa các bộ phận khác nhau và các vấn đề khác nhau sinh ra do mối tương quan giữa các đơn vị tổ chức.

Người học còn có các cơ hội trình bày các báo cáo và đề xuất lên các ủy ban, hội đồng để trình bày những năng lực phân tích và nhận thức của mình.

** Huấn luyện:* Đào tạo tại chỗ là vấn đề không bao giờ chấm dứt. Để có kết quả, việc huấn luyện chính là trách nhiệm của mỗi nhà quản lý trực tuyến, phải xuất phát từ một bầu không khí tin cậy và chân thành giữa người quản lý và người học. Cấp trên cần có sự từng trải và kiên nhẫn, họ phải có khả năng giao quyền, cấp chứng nhận và khen thưởng các công việc được hoàn thành tốt. Việc huấn luyện có kết quả sẽ phát triển được sức mạnh và tiềm năng của cấp trên, giúp họ vượt qua được những nhược điểm của bản thân. Việc huấn luyện cần nhiều thời gian, nhưng nếu nó được huấn luyện tốt sẽ tiết kiệm được nhiều thời gian, tiền của và những sai lầm đắt giá của cấp dưới và do vậy, về lâu dài sẽ có lợi cho cả cấp trên và cấp dưới cũng như toàn bộ cơ quan.

** Đào tạo ở trong và ngoài cơ quan.* Bên cạnh việc đào tạo tại chỗ, cần có nhiều biện pháp khác để phát triển cán bộ

quản lý. Những chương trình này có thể được tiến hành từ bên trong hoặc có thể được cung cấp từ bên ngoài bởi một tổ chức giáo dục hay các hiệp hội nghề nghiệp.

3. Tuyển dụng, lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ quản lý

Cùng với nhóm nhân tố đào tạo, nhóm nhân tố tuyển dụng, lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ quản lý là nhóm nhân tố có ảnh hưởng mạnh đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý. Nếu phương thức tuyển dụng, lựa chọn khoa học, khách quan thì sẽ tuyển được và bổ nhiệm được những cán bộ quản lý có đủ phẩm chất, tri thức và năng lực cần thiết vào bộ máy quản lý hành chính - kinh tế.

3.1. Tuyển dụng

Quản lý là một nghề. Nhưng tính chất nghề nghiệp của cán bộ quản lý khác với nghề nghiệp thông thường khác là công việc của họ gắn liền với những hoạt động kinh tế, thực thi các đường lối và chính sách của Đảng, Nhà nước cho nên nghề nghiệp của họ mang tính bốn phần. Những cán bộ lãnh đạo, như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã xác định là người đầy tớ của nhân dân, hết lòng vì nhân dân mà phục vụ, đặt quyền lợi của nhân dân, của Tổ quốc lên trên hết. Chính vì vậy mà việc tuyển dụng cán bộ quản lý phải quan tâm đến ba mặt cơ bản: năng lực trình độ, phẩm chất và sức khỏe.

Việc tuyển dụng cán bộ quản lý được tiến hành theo một trong các phương thức sau:

3.1.1. Tuyển dụng thẳng: Theo phương thức này, các tổ chức nhà nước có nhu cầu tuyển dụng phải xây dựng kế

hoạch tuyển dụng với số lượng cụ thể. Kế hoạch đó phải được cơ quan chủ quản xét duyệt và cơ quan chức năng chuyên trách về quản lý duyệt, có sự đảm bảo về ngân sách để chi trả tiền lương cho các hoạt động quản lý.

3.1.2. Thi tuyển: Thi tuyển là hình thức phổ biến mà ngày nay hầu hết các quốc gia trên thế giới đều áp dụng. Đó là hình thức tuyển dụng vừa đảm bảo các tiêu chuẩn của nền công vụ, vừa mang tính khách quan, bảo đảm sự công bằng trong tuyển chọn cán bộ quản lý.

Ở nước ta, việc thi tuyển chỉ mới bắt đầu thực hiện. Trong quá trình xây dựng nền công vụ chính quy, thi tuyển sẽ là hình thức chủ yếu để tuyển dụng. Bởi vậy, cần xây dựng một quy trình chặt chẽ để đảm bảo tính khách quan và công bằng, tạo điều kiện cho mọi công dân đều có cơ hội gia nhập công vụ nếu hội tụ các tiêu chuẩn do Nhà nước đề ra.

3.1.3. Phương thức phân bổ hoặc giới thiệu: Các tổ chức nhà nước có nhu cầu tuyển dụng công chức vào làm việc, nhưng đối với một số ngạch công chức nhất định thì bản thân công sở đó không thể đảm bảo tìm và lựa chọn được mà phải dựa vào sự phân bổ hoặc giới thiệu của các cơ quan chuyên môn, ví dụ, các giáo sư ở các trường đại học, các học viện, các bác sĩ chuyên khoa giỏi, các công chức lãnh đạo quan trọng. Đối với những trường hợp đó, cơ quan quản lý công chức sẽ giới thiệu hoặc phân bổ cho cơ quan có nhu cầu về loại công chức này.

3.1.4. Phương thức đào tạo tiền công vụ: Để có nguồn bổ sung thường xuyên cho bộ máy hành chính nhà nước, người

ta còn tuyển dụng cán bộ quản lý vào các trường hoặc viện để đào tạo. Thời gian học ở trường là thời gian trang bị kiến thức cần thiết cho một ngạch cán bộ quản lý nhất định, gọi là giai đoạn tiền công vụ - tức là giai đoạn trước khi bước vào công vụ. Đây cũng là hình thức tuyển dụng, nhưng không phải tuyển dụng vào làm việc ngay, mà tuyển dụng vào để đào tạo xong rồi mới phân bổ vào ngạch, bởi vậy, việc tuyển chọn học viên vào trường, học viên thường được quy hoạch trước căn cứ vào nhu cầu cán bộ cho các cơ quan nhà nước.

Để đảm bảo được mục tiêu tuyển dụng cán bộ quản lý, việc tuyển dụng cần tuân theo một số nguyên tắc cơ bản sau:

- Nguyên tắc dân chủ và công bằng:

Việc tham gia công vụ là quyền lợi của mọi công dân trong xã hội. Điều đó đã được định rõ trong Hiến pháp 1992. Công vụ là công việc chung, không phải chỉ dành riêng cho một số người, một số tầng lớp nhất định mà phải là sự nghiệp của toàn dân. Do đó, cần tạo điều kiện để mọi người có nhu cầu và đủ điều kiện đều có cơ may ngang nhau, đều được gia nhập vào công vụ. Để đảm bảo được điều đó, khi thi tuyển phải đảm bảo nguyên tắc dân chủ, công bằng. Công sở nhà nước thực hiện việc tuyển dụng căn cứ vào kế hoạch tuyển dụng đã được xét duyệt, công bố công khai những yêu cầu, tiêu chuẩn, thời gian thi tuyển và những điều kiện ràng buộc để bất cứ những ai có nhu cầu và đủ điều kiện đều có thể ứng tuyển. Khi xét chọn phải thành lập hội đồng công khai vào bảo đảm tính khách quan trong tuyển lựa cán bộ quản lý. Đồng thời, phải chống tình trạng tùy tiện, lạm dụng chức quyền để đưa con cháu, người thân vào làm việc mà không tính đến tiêu chuẩn,

hoặc dùng tiền bạc hối lộ những người có trách nhiệm để biến việc tuyển dụng thành quan hệ mua bán.

- Nguyên tắc theo tài năng qua thi tuyển:

Do nhiều người có nhu cầu gia nhập công vụ mà số chỗ làm việc thì có hạn, mặt khác đối với mỗi ngạch công chức có những yêu cầu nhất định về chuyên môn, nên việc tuyển dụng phải được tiến hành qua thi tuyển. Việc thi tuyển có thể tổ chức định kỳ hàng năm để các công chức ở các ngạch thấp có đủ điều kiện có thể thi lên ngạch cao hơn. Cũng có thể tổ chức từng lần đối với việc tuyển dụng người mới vào bộ máy nhà nước.

Phù hợp với phương thức tuyển dụng có 3 loại thi tuyển:

1) Thi tuyển để chọn những người vào làm việc trực tiếp đối với những công việc chuyên môn nghiệp vụ như kế toán, thư ký, kỹ thuật, giáo viên, bác sĩ v.v... Thí sinh phải có những điều kiện quy định về văn bằng, sức khỏe, tuổi tác... trước khi ứng tuyển. Thi tuyển loại này có hai loại. Thứ nhất, thi tuyển để tuyển dụng các công chức ngạch thấp và công chức chuyên môn. Các công sở có nhu cầu tuyển dụng các công chức như văn thư, kế toán, kỹ thuật hoặc các công chức phục vụ, lao động... Theo chỉ tiêu đã được duyệt, có thể tổ chức các kỳ thi để trực tiếp tuyển chọn. Thứ hai, thi để tuyển dụng công chức ngạch cao. Kỳ thi này thường do các cơ quan chuyên trách về quản lý công chức thực hiện. Thí sinh là những công chức ở ngạch thấp xin lên ngạch cao hơn hoặc những người có năng lực chưa gia nhập công vụ hay đã gia nhập công vụ nhưng chưa có vị trí xứng đáng muốn thi vào ngạch cao phù hợp với trình độ của mình.

2) Loại thi tuyển thứ hai là thi tuyển dụng công chức vào các trường, viện để đào tạo công chức trong giai đoạn tiền công vụ.

3) Loại thi tuyển thứ ba là thi để lấy chứng chỉ từng phần. Do ngạch công chức đòi hỏi trình độ nhất định thể hiện qua văn bằng, chứng chỉ, nhưng trên thực tế có những công chức không thể một lúc đạt được các chứng chỉ cần thiết. Công chức có thể học tập dưới nhiều hình thức khác nhau để lấy chứng chỉ. Khi đủ các chứng chỉ cần thiết có thể được tham gia thi chuyển ngạch.

- Nguyên tắc phục vụ vô điều kiện:

Công chức trong bộ máy hành chính nhà nước là công bộc của nhân dân, được Nhà nước đảm bảo các điều kiện cần thiết để hoạt động, họ phải có bốn phần toàn tâm, toàn ý phục vụ nhân dân, phục vụ Nhà nước. Công chức phải chịu sự điều động của Nhà nước, phải hết lòng vì công vụ, phải chịu sự điều chỉnh của luật hoặc quy chế về công vụ. Ở nhiều nước, người ta còn cấm công chức không được đình công, biểu tình và tham gia vào hoạt động chính trị, vì làm như vậy sẽ ảnh hưởng đến thực thi công vụ, làm ách tắc các hoạt động của Nhà nước phục vụ sinh hoạt thường xuyên của nhân dân.

3.2. Lựa chọn và bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước

Trong các loại cán bộ quản lý, công chức lãnh đạo có vai trò đặc biệt quan trọng, vì vậy việc lựa chọn và đề bạt loại công chức này có ý nghĩa rất lớn trong việc đảm bảo chất lượng của chính họ và toàn bộ đội ngũ cán bộ quản lý. Xuất

phát từ vị trí, vai trò và nhiệm vụ của họ trong bộ máy quản lý kinh tế mà xuất hiện những yêu cầu đặc thù: phương pháp và cách thức lựa chọn đặc thù.

* Yêu cầu đối với công chức lãnh đạo. Để hoàn thành trọng trách của mình trong bộ máy quản lý, cán bộ lãnh đạo cần phải đáp ứng các yêu cầu sau:

1) *Yêu cầu về phẩm chất chính trị*: Yêu cầu này đặc biệt quan trọng đối với cán bộ lãnh đạo. Về thực tiễn, yêu cầu này thể hiện cán bộ lãnh đạo luôn đứng trên quan điểm chính trị để xem xét và giải quyết vấn đề, trung thành với Tổ quốc và nhân dân, với Đảng và Nhà nước, chấp hành pháp luật. Về mặt nhận thức nắm được đường lối chính sách, pháp luật của Đảng và Nhà nước thể hiện qua các văn bản, chứng chỉ về chính trị.

2) *Yêu cầu về năng lực chuyên môn*: Chuyên môn của người lãnh đạo được hiểu theo phạm vi rộng. Đó là những kỹ năng cần thiết để người lãnh đạo hoàn thành công việc của mình. Những kỹ năng này có thể bao gồm:

- *Kỹ năng về kỹ thuật*: Là kiến thức và tài năng trong hoạt động, bao gồm phương pháp, quá trình và quy trình. Như vậy, nó gắn công việc với các công cụ và kỹ thuật cụ thể. Kỹ năng về kỹ thuật được thể hiện qua các văn bản chuyên ngành được đào tạo, ngoài ra cũng cần xem xét đến kết quả công tác thực tiễn.

- *Kỹ năng quan hệ*: Là khả năng làm việc với mọi người, là năng lực hợp tác, khả năng giao tiếp và tham gia vào công

việc tập thể, là khả năng tạo ra một môi trường trong đó mọi người có thể đem hết khả năng của mình ra làm việc.

- Kỹ năng về mặt nhận thức: Là khả năng thấy được "bức tranh khái quát" có tư duy hệ thống, nhận ra được những nhân tố chính trong mỗi hoàn cảnh, nhận thức được những mối quan hệ giữa các phân tử.

- Kỹ năng thiết kế: Nói đến khả năng giải quyết vấn đề theo hướng có lợi cho Nhà nước và nhân dân. Đối với cán bộ lãnh đạo cao cấp, cần phải có khả năng thực hành chứ không chỉ nhìn ra vấn đề. Nếu cán bộ lãnh đạo chỉ nhìn ra vấn đề và trở thành người "theo dõi vấn đề" họ sẽ thất bại. Người lãnh đạo phải có trình độ đánh giá để xây dựng giải pháp khả thi cho mỗi vấn đề, căn cứ vào thực tế mà họ gặp phải.

Những kỹ năng này được đánh giá thông qua những văn bằng đào tạo về quản lý và kết quả đạt được của mỗi người.

Cần chú ý rằng, tầm quan trọng của những kỹ năng có thể thay đổi ở mỗi cấp khác nhau trong bộ máy nhà nước. Kỹ năng kỹ thuật quan trọng đối với cấp thấp, kỹ năng nhận thức quan trọng đối với lãnh đạo cấp cao. Sự khác nhau về những yêu cầu đối với từng vị trí lãnh đạo cần được vận dụng trong lựa chọn cán bộ lãnh đạo. Đó là những đòi hỏi cụ thể cho một vị trí công tác trong hệ thống tổ chức phải được đánh giá và thích ứng với những kỹ năng của ứng cử viên.

3) *Yêu cầu về năng lực tổ chức*: Đó là khả năng phân tích công việc và sắp xếp con người hợp lý, tạo ra sự phù hợp để thúc đẩy công việc tiến triển.

4) *Yêu cầu về cá tính của người lãnh đạo:* Một số cá tính cần có ở người lãnh đạo là.

- Ước muốn làm công việc lãnh đạo.
- Khả năng quan hệ với sự đồng cảm.
- Thẳng thắn và trung thực.
- Kinh nghiệm cá nhân.

5) *Yêu cầu về đạo đức công tác:*

- Tôn trọng con người.
- Không làm điều ác.
- Có văn hóa, có kỷ luật, kỷ cương.
- Không tham nhũng.

6) *Yêu cầu về mặt uy tín:* Các yêu cầu trên là cần thiết nhưng chưa đủ để cán bộ lãnh đạo hoạt động có hiệu quả. Cần phải có tiêu chuẩn về uy tín. Tiêu chuẩn này như kết quả tổng hợp của mọi tiêu chuẩn: nó thể hiện năng lực và sự ủng hộ đối với lãnh đạo.

** Phương pháp lựa chọn cán bộ lãnh đạo trong bộ máy nhà nước.*

Phương pháp lựa chọn cán bộ lãnh đạo có ảnh hưởng rất lớn đến kết quả lựa chọn. Muốn lựa chọn ai trong số các ứng cử viên vào một cương vị lãnh đạo có thể dùng một trong các phương pháp sau:

1) *Phương pháp bổ nhiệm trực tiếp:* Là phương pháp sắp xếp, lựa chọn cán bộ lãnh đạo dựa trên thẩm quyền của

lãnh đạo cấp trên quyết định lựa chọn, bổ nhiệm cán bộ quản lý vào một cương vị lãnh đạo mới hoặc cao hơn. Phương pháp này đang được thực hiện ở Việt Nam. Phương pháp này có nhiều ưu điểm nhưng cũng có những hạn chế nhất định. Để hạn chế nhược điểm của phương pháp này, người lãnh đạo có thẩm quyền khi lựa chọn cán bộ lãnh đạo cấp dưới cần một số kỹ thuật cần thiết: phỏng vấn, trắc nghiệm, sự hỗ trợ của các trung tâm đánh giá, lấy ý kiến của những người thuộc quyền quản lý của người lãnh đạo đang là ứng cử viên.

- Phỏng vấn: Là tiếp cận trực tiếp với các ứng cử viên, thông qua hàng loạt những câu hỏi được chuẩn bị trước. Căn cứ vào kết quả trả lời các câu hỏi để đánh giá mức độ đáp ứng các yêu cầu của cương vị lãnh đạo đang cần mà ra quyết định lựa chọn bổ nhiệm.

- Trắc nghiệm: Mục đích của trắc nghiệm là để có được các số liệu về những người dự tuyển, giúp để dự toán khả năng thành công của họ khi là người lãnh đạo:

- + Các trắc nghiệm để lựa chọn cán bộ lãnh đạo thường bao gồm: trắc nghiệm về trí tuệ được xây dựng để đánh giá năng lực trí tuệ và để trắc nghiệm trí nhớ, tốc độ tư duy và khả năng nhận ra được những mối quan hệ trong các tình huống phức tạp.

- + Trắc nghiệm về tài năng và năng khiếu được xây dựng nhằm phát hiện kỹ năng, sở thích và tiềm năng để đạt được các kỹ năng khác nhau.

- + Trắc nghiệm về nghề nghiệp được xây dựng để chỉ ra nghề nghiệp thích hợp nhất đối với mọi ứng cử viên.

+ Thắc nghiệm về tính cách được xây dựng để gợi lên những cá tính của ứng cử viên và cách có thể tác động đến những người khác, qua đó có thể có được một đại lượng để đánh giá khả năng lãnh đạo.

- Sử dụng sự hỗ trợ của các trung tâm đánh giá trong việc lựa chọn cán bộ lãnh đạo. Các trung tâm đánh giá độc lập với cơ quan cần lựa chọn cán bộ lãnh đạo. Căn cứ vào yêu cầu của cương vị cần lựa chọn lãnh đạo, các trung tâm sẽ xây dựng hàng loạt những tình huống để các ứng cử viên tham gia xử lý. Các chuyên gia có kinh nghiệm và các nhà quản lý sẽ quan sát phỏng vấn và đánh giá. Trên cơ sở đó sẽ chọn được ứng cử viên thích hợp nhất cho chức vụ lãnh đạo.

2) Phương pháp bổ nhiệm qua kết quả bầu cử: Phương pháp này không cho phép cấp trên có thẩm quyền trong việc bổ nhiệm cán bộ lãnh đạo bổ nhiệm trực tiếp mà việc bổ nhiệm dựa trên kết quả của một cuộc bầu cử. Những ứng cử viên có số phiếu cao nhất được bổ nhiệm vào cương vị lãnh đạo.

3) Kết hợp bổ nhiệm trực tiếp và lấy ý kiến: Phương pháp này mang nặng tính chất bổ nhiệm trực tiếp nhưng để khắc phục nhược điểm của việc bổ nhiệm trực tiếp, thủ trưởng cấp trên tổ chức lấy ý kiến rộng rãi của những cá nhân có liên quan đến chức vụ sắp bổ nhiệm. Kết quả lấy ý kiến là một nguồn thông tin quan trọng để cấp trên lựa chọn ra quyết định bổ nhiệm. Ở Việt Nam có xu hướng sử dụng nhiều hơn phương pháp kết hợp.

4. Đánh giá cán bộ quản lý kinh tế

Đánh giá là quá trình so sánh phân tích mức độ đạt được của quá trình phấn đấu, rèn luyện và thực hiện các công việc

được giao. Đánh giá được thực hiện chủ yếu đối với các cán bộ quản lý đang làm việc trong các cơ quan, bộ máy nhà nước. Đây là hoạt động cần được thực hiện thường xuyên, định kỳ thường là 6 tháng hoặc hàng năm. Công việc này có ảnh hưởng rất lớn đến chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý vì nó liên quan đến đề bạt khen thưởng, kỷ luật và đào tạo cán bộ quản lý. Để việc đánh giá được kết quả mong muốn cần phải được giải quyết tốt các vấn đề sau:

4.1. Mục đích của việc đánh giá

Đánh giá nhằm đạt được các mục đích sau:

- Phân loại chính xác cán bộ quản lý trong các tổ chức. Việc phân loại này có thể dựa trên nhiều tiêu thức khác nhau, chủ yếu dựa trên cơ sở kết quả hoàn thành công việc.
- Tạo ra động lực phấn đấu cho người quản lý.
- Tạo điều kiện cho công tác đào tạo bồi dưỡng, đề bạt, khen thưởng và kỷ luật.

4.2. Nguyên tắc đánh giá công chức

Mục đích đánh giá chỉ đạt được khi việc đánh giá thực hiện nghiêm túc các nguyên tắc sau:

- Đánh giá thường xuyên theo định kỳ.
- Đánh giá công khai có nhiều người tham gia kể cả người được đánh giá.
- Đánh giá công bằng. Các chuẩn mực đánh giá là thống nhất cho mọi cán bộ quản lý.

- Đánh giá chính xác. Cần thông qua những chỉ tiêu định lượng, được cân đo, đong đếm chính xác. Tránh tùy tiện trong đánh giá. Các ngạch, bậc công chức cần được đánh giá theo tiêu chí phù hợp.

- Đánh giá toàn diện. Các chỉ tiêu đánh giá phải phản ánh các yêu cầu đặt ra đối với mỗi loại công chức, cán bộ quản lý.

4.3. Nội dung đánh giá cán bộ quản lý kinh tế

Đánh giá cần dựa vào những tiêu chí sau:

* Đánh giá kết quả hoàn thành nhiệm vụ theo kế hoạch của cán bộ quản lý cả về số lượng và chất lượng thời gian. Những sai sót, đổ vỡ cần được quan tâm trong đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ kế hoạch. Đánh giá không có nghĩa chỉ tìm những thiếu sót nhược điểm mà cần nhấn mạnh thành tích, kết quả phấn đấu để động viên, khuyến khích mọi người trong quá trình hoạt động.

* Đánh giá sự phù hợp theo yêu cầu nghề nghiệp: Đánh giá về ý thức nghề nghiệp, ý thức chính trị, quan hệ công tác đối với đồng nghiệp và quần chúng, thái độ phục vụ. Đánh giá mức phấn đấu về chuyên môn qua thái độ học hỏi và các bằng cấp có được. Những ưu điểm, thiếu sót cần được làm rõ trong đánh giá sự phù hợp theo yêu cầu nghề nghiệp. Đánh giá tinh thần hoà nhập, trách nhiệm với tập thể, tính kỷ luật, tinh thần trách nhiệm, mức độ chấp hành pháp luật, đánh giá những thuộc tính tâm lý cá nhân phù hợp với yêu cầu nghề nghiệp.

* **Đánh giá mức độ uy tín của tập thể đối với cán bộ quản lý:** Đây là nội dung đánh giá phản ánh tổng hợp kết quả phấn đấu của mỗi cá nhân. Mức độ uy tín được tập thể khẳng định nhìn nhận. Mức độ này được phản ánh dưới những hình thức khác nhau. Vì vậy, thiết kế mẫu đánh giá này cũng cần tùy thuộc vào mục tiêu đánh giá cụ thể.

4.4. Phương pháp đánh giá

Có thể sử dụng các hình thức và phương pháp đánh giá sau:

* **Tự đánh giá:** Theo phương pháp này, định kỳ cán bộ quản lý tự đánh giá mình theo những nội dung đánh giá đã được hướng dẫn.

* **Đánh giá của tập thể:** Việc đánh giá mỗi cá nhân được thực hiện thông qua những cuộc họp. Việc đánh giá diễn ra công khai. Thủ trưởng các đơn vị có vai trò quan trọng trong đánh giá tập thể. Tinh thần phê và tự phê cần được phát huy trong đánh giá này. Đánh giá tập thể cần được kết thúc bằng bỏ phiếu tín nhiệm.

* **Đánh giá của các tổ chức chính trị xã hội, như Đảng, công đoàn, đoàn thanh niên, phụ nữ.** Phương pháp đánh giá này cho ta nhìn toàn diện người được đánh giá.

* **Đánh giá của thủ trưởng đơn vị:** Đây là đánh giá của thủ trưởng trực tiếp sử dụng cán bộ quản lý cho phép đánh giá một cách thiết thực.

* *Đánh giá của các cơ quan quản lý:* Đánh giá này có tính chất tổng quát để định hướng chiến lược và đội ngũ cán bộ quản lý từ quy hoạch, đào tạo, các chính sách chế độ v.v...

* *Đánh giá theo dư luận:* Thông qua các điều tra xã hội học để đánh giá.

4.5. Đánh giá cán bộ lãnh đạo

Đánh giá cán bộ lãnh đạo có cùng mục tiêu với đánh giá công chức nói chung nhưng về nội dung và phương pháp có những nét đặc trưng riêng biệt.

Về ý nghĩa: đánh giá cán bộ có vị trí quan trọng đặc biệt.

Về nội dung: Đánh giá cán bộ lãnh đạo có những nội dung khác nhau do vai trò của mỗi nội dung có những khác biệt. Nội dung đánh giá cán bộ lãnh đạo không chỉ dừng lại ở đánh giá kết quả chung của đơn vị mà người cán bộ lãnh đạo đó phụ trách. Đánh giá mức độ thực hiện các chức năng quản lý và lãnh đạo là quan trọng. Những phẩm chất cá nhân người lãnh đạo cũng cần được đánh giá nghiêm túc, điều đó xuất phát từ nhu cầu của cương vị lãnh đạo. Đánh giá uy tín lãnh đạo cũng cần được xem xét như một nội dung đánh giá quan trọng cuối cùng, phương pháp đánh giá cán bộ lãnh đạo dựa nhiều vào đánh giá của tập thể, đặc biệt là khẳng định uy tín lãnh đạo và dư luận tập thể. Điều tra xã hội học cần được xem như một phương pháp quan trọng trong đánh giá cán bộ lãnh đạo. Những cán bộ lãnh đạo được bổ nhiệm theo nhiệm kỳ, hàng năm cần có những cuộc thăm dò dư luận về uy tín đối với những cán bộ lãnh đạo đó. Từ kết quả thăm dò dư luận, bản thân cán bộ quản lý có được những định hướng tốt

hơn trong hoạt động lãnh đạo của cơ quan mình. Đối với các lãnh đạo trên và cơ quan quản lý, cán bộ lãnh đạo có những thông tin cần thiết cho công tác quản lý của mình, kịp thời xử lý những trường hợp đáng tiếc. Phương pháp đánh giá này ở Việt Nam chưa vận dụng, cần nghiên cứu và áp dụng trong thời gian tới.

5. Sử dụng cán bộ quản lý kinh tế

Nhóm yếu tố này bao gồm các việc sắp xếp, bố trí, phân công các điều kiện công cụ và phương tiện làm việc, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương. Nhóm yếu tố này cũng có tác động mạnh đối với chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý.

5.1. Sắp xếp, bố trí cán bộ quản lý kinh tế

"Dụng nhân như dụng mộc", không có người vô dụng chỉ có không biết sử dụng nó mà thôi. Đào tạo lựa chọn và đánh giá chưa đủ để đảm bảo phát huy chất lượng của đội ngũ cán bộ quản lý. Vấn đề sắp xếp đội ngũ cán bộ quản lý. Chất lượng cán bộ quản lý phải được thể hiện ở kết quả cuối cùng, đó là chất lượng hoạt động, là sự phù hợp giữa các thuộc tính có tính cá nhân kể cả tri thức và phẩm chất với yêu cầu của công vụ đảm nhận.

* Mục đích

Đảm bảo sự phù hợp cao nhất giữa yêu cầu công vụ và năng lực của người quản lý. Đảm bảo sự tương xứng giữa công việc và người thực hiện công việc. Đảm bảo cho mọi công vụ được thực hiện tốt.

* Nguyên tắc sắp xếp bố trí cán bộ quản lý kinh tế. Để đạt được mục tiêu cần tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Sắp xếp theo nghề nghiệp được đào tạo. Xuất phát từ yêu cầu công vụ để bố trí, sắp xếp cho phù hợp. Mọi công vụ đều do người được đào tạo phù hợp đảm nhận.

- Sắp xếp theo hướng chuyên môn hoá: Chuyên môn hoá sẽ giúp cán bộ quản lý đi sâu nghề nghiệp, tích lũy kinh nghiệm.

- Nhiệm vụ xác định rõ ràng. Mỗi người cần phải hiểu rõ mình cần phải làm gì? Trong thời gian nào? Nếu hoàn thành sẽ được gì? Nếu không trách nhiệm sẽ ra sao?

- Sắp xếp, sử dụng phù hợp với trình độ chuyên môn và các thuộc tính tâm lý cũng như kết quả phấn đấu về mọi mặt.

- Phát huy ưu điểm, khắc phục nhược điểm.

** Phương pháp sắp xếp*

Có hai cách sắp xếp: trực tiếp và thi tuyển.

Theo cách trực tiếp căn cứ yêu cầu công vụ và năng lực của cán bộ quản lý cấp trên có thẩm quyền ra quyết định bố trí công tác vào một vị trí công vụ cụ thể.

Thi tuyển tương tự như thi tuyển công chức. Ngay cả đối với cương vị lãnh đạo cũng có thể áp dụng phương pháp thi tuyển.

Việc sắp xếp cán bộ quản lý không chỉ giới hạn trong việc bố trí vào một ngạch bậc, nghề nghiệp mà còn bao hàm việc

sử dụng trong việc thực thi công vụ. Việc phân công nhiệm vụ cũng có vai trò quan trọng trong quá trình sử dụng cán bộ quản lý.

5.2. Công cụ và phương tiện làm việc

Công cụ làm việc luôn luôn là một yếu tố quan trọng giúp cho việc nâng cao năng suất lao động, kể cả lao động quản lý. Chất lượng hoạt động không chỉ phụ thuộc vào trình độ, năng lực mà còn cả phương tiện kỹ thuật. Trang bị đủ phương tiện làm việc cho cán bộ quản lý là một yêu cầu nâng cao chất lượng của bộ máy quản lý. Mỗi cương vị công vụ cần được trang bị một hệ thống phương tiện và điều kiện làm việc khác nhau. Hệ thống thông tin nối mạng, các văn bản quản lý, các thiết bị chuyên dùng là những phương tiện cần đảm bảo hoạt động công vụ. Điều này không chỉ đặt ra yêu cầu trang bị phương tiện làm việc mà còn yêu cầu về khả năng sử dụng chúng.

5.3. Vấn đề tiền lương, khen thưởng và kỷ luật

Lợi ích luôn là động lực cho các hoạt động con người. Hoạt động công vụ có đặc điểm là không vụ lợi, điều đó không có nghĩa tiền lương, khen thưởng và kỷ luật không ảnh hưởng gì đến chất lượng cán bộ quản lý và hoạt động của họ.

* *Tiền lương*: Phải chăng quan niệm "tiền nào của đó" thu nhập thấp thì chất lượng thấp và ngược lại. Không hoàn toàn như vậy, nhưng ảnh hưởng của tiền lương, thu nhập tới chất lượng quá rõ ràng. Không thể đòi hỏi cao ở đội ngũ cán bộ quản lý cả về năng lực phẩm chất mà tiền lương và thu nhập

của họ không tương xứng. Kinh nghiệm giải quyết tiền lương cán bộ quản lý ở các nước là lương cán bộ quản lý bình quân cao hơn tiền lương cán bộ chuyên môn và các lĩnh vực hoạt động khác. Giải quyết vấn đề tiền lương cán bộ quản lý cần nhấn mạnh một số điểm chính sau:

- Đặt vấn đề tiền lương cán bộ quản lý trong tổng thể tiền lương và thu nhập của xã hội. Nguồn gốc để giải quyết tiền lương là năng suất lao động. Trong bộ máy quản lý chỉ có thể giải quyết được vấn đề tiền lương khi có sự tinh giản, cải cách gọn nhẹ bộ máy quản lý. Không thể để tình trạng ngày làm 8 giờ mà thực chất chỉ làm 4 - 5 giờ và vẫn đòi hỏi lương cao.

- Tiền lương phải phản ánh phần lớn thu nhập của cán bộ quản lý. Mọi nguồn thu nhập ngoài lương cần được kiểm soát chặt chẽ.

- Tiền lương phản ánh được hoạt động của cán bộ quản lý cả về chất lượng và số lượng, tạo ra động lực phấn đấu vươn lên về mọi mặt đối với cán bộ quản lý.

- Tiền lương phải đảm bảo đời sống cá nhân và gia đình của họ.

** Khen thưởng và kỷ luật*

Khen thưởng và kỷ luật gắn liền với trách nhiệm công vụ, quyền và nghĩa vụ cán bộ quản lý. Chỉ những công chức có đủ năng lực và phẩm chất mới có khả năng hoàn thành được trách nhiệm công vụ. Khi họ hoàn thành trách nhiệm công vụ được khen thưởng kịp thời, xứng đáng sẽ tạo ra động lực phấn đấu tốt hơn về năng lực, phẩm chất và kết quả hoạt

động. Ngược lại, những người thiếu năng lực, phẩm chất không hoàn thành trách nhiệm công vụ, bị kỷ luật sẽ có ý nghĩa không chỉ bản thân người bị kỷ luật mà còn là sự giáo dục đối với những người khác. Việc khen thưởng và kỷ luật nếu được thực hiện nghiêm túc sẽ tạo ra được một đội ngũ cán bộ quản lý đáp ứng được yêu cầu của công vụ. Thực hiện công tác khen thưởng và kỷ luật cần tuân theo một số nguyên tắc sau để phát huy hiệu quả của công tác này.

- Phải tiến hành thường xuyên. Bất kỳ thành tích nào cũng được khen thưởng, bất kỳ khuyết điểm nào cũng được xử lý.

- Phải tiến hành từ thấp đến cao với các hình thức và mức độ phù hợp với thành tích và khuyết điểm.

- Người được khen thưởng và người bị kỷ luật phải hiểu rõ nguyên nhân.

- Công khai việc khen thưởng và kỷ luật.

- Bình đẳng, công bằng: không phân biệt cấp trên hay cấp dưới về mức độ hình thức khen thưởng và kỷ luật. Thủ trưởng hay nhân viên ai có công đều được thưởng, ai có tội phải bị xử lý.

III. THỰC TRẠNG VÀ PHƯƠNG HƯỚNG ĐỔI MỚI CÔNG TÁC CÁN BỘ QUẢN LÝ KINH TẾ

1. Thực trạng đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế ở Việt Nam

1.1. Trong xây dựng hoạch định chính sách cũng như trực tiếp sản xuất - kinh doanh, đội ngũ cán bộ quản lý tuy đã

được đào tạo, bồi dưỡng lại nhưng kiến thức về kinh tế thị trường còn hạn chế, chưa thạo kinh doanh, thiếu kiến thức kinh tế hiện đại, thiếu năng lực tổ chức và hoạt động thực tiễn, hết sức bỡ ngỡ, lúng túng trước các đối thủ cạnh tranh nhất là trên thị trường quốc tế.

1.2. Cơ cấu đội ngũ quản lý thiếu đồng bộ, đông nhưng không mạnh, thiếu chuyên gia, thiếu một đội ngũ nhân viên có tay nghề và nghiệp vụ cao, hệ thống tổ chức dịch vụ và tư vấn quản lý còn non yếu. Số cán bộ quản lý có độ tuổi cao chiếm một tỷ lệ lớn (dưới 35 tuổi chiếm 21,73%, từ 35-45 tuổi: 31,06%, trên 45 tuổi: 41,18%). Hiện tại tỷ lệ cán bộ quản lý kinh tế được đào tạo trong thời kỳ tập trung, bao cấp còn rất cao (63% tốt nghiệp trước 1990). Số cán bộ được đào tạo lại và số cần được đào tạo lại chiếm tỷ lệ ngang bằng nhau (khoảng 50%).

1.3. Một bộ phận sa sút, thoái hóa về tư tưởng, chính trị và đạo đức, phong cách làm việc quan liêu, cửa quyền, lợi dụng chức quyền trong cơ chế chính sách để tham nhũng.

1.4. Tổ chức lao động quản lý còn tùy tiện và luộm thuộm, thiếu nề nếp và quy tắc hành chính chặt chẽ, không hướng tới năng suất chất lượng và hiệu quả. Thiếu các tiện nghi cần thiết và phương tiện kỹ thuật hiện đại phục vụ lao động quản lý, nhất là hệ thống bảo đảm thông tin.

Sự yếu kém của đội ngũ cán bộ quản lý xuất phát từ một số các nguyên nhân chủ yếu sau:

* Trình độ yếu kém của nền kinh tế và cơ chế quản lý trong nhiều năm qua đã không tạo nên động lực để hình

thành và phát triển một đội ngũ cán bộ quản lý kinh doanh có tài có đức.

Cơ chế quản lý kinh tế mới đã diễn ra trong một thập kỷ qua, Nhà nước sử dụng các công cụ điều tiết như hệ thống luật pháp, các chính sách vĩ mô nhằm hướng nền kinh tế hoạt động có hiệu quả trong một hành lang pháp lý. Song, sự can thiệp quá sâu của Nhà nước vào các tổ chức dưới các hình thức văn bản dưới luật của các bộ, ngành, địa phương đôi khi không phù hợp hoặc có trường hợp trái với quy định của Luật và Nghị định của Chính phủ đã dẫn đến khó khăn cho cán bộ quản lý trong việc phân tích, xây dựng mục tiêu chiến lược, kế hoạch và điều hành.

Biểu hiện đã phản ánh mâu thuẫn của sự phân cấp không rõ ràng giữa quản lý nhà nước về kinh tế và quản lý hoạt động sản xuất - kinh doanh của doanh nghiệp.

Chế độ chính sách đãi ngộ chưa thực sự là đòn bẩy khuyến khích cán bộ tận tâm, tận lực với công việc. Mức lương thấp, mất cân đối giữa một số ngành, lĩnh vực, không có chế độ ưu đãi về vật chất, nâng ngạch, bậc đối với những cán bộ quản lý có thành tích cống hiến, có trình độ, năng lực. Điều đó có khả năng thu hút, trọng dụng được nhân tài và không khuyến khích động viên được các nhà quản lý giỏi giữ gìn phẩm chất, đạo đức trong hoạt động kinh doanh.

* Công tác đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng cán bộ quản lý kinh tế chưa thật sự mang lại những thay đổi căn bản về chất lượng đội ngũ cán bộ quản lý.

Đào tạo lại và bồi dưỡng là một nhân tố góp phần tạo lập và nâng cao năng lực của các nhà quản lý kinh tế. Song, trên thực tế, cả ở phía những người cung cấp kiến thức và bản thân các nhà quản lý đều chưa nhận thức đầy đủ về tầm quan trọng của chiến lược đào tạo, đào tạo lại và bồi dưỡng. Việc quy hoạch, kế hoạch nhiều năm qua vẫn mang tính đặc trưng của thời kỳ bao cấp, chung chung, đại khái, thiếu căn cứ khoa học để thẩm định tính khả thi hay mức độ hợp lý của một văn bản kế hoạch, thiếu những số liệu điều tra thực tế về nhu cầu đào tạo, bồi dưỡng của từng loại đối tượng. Do vậy, khó xác định được đối tượng và số lượng cần đào tạo, không có phương hướng trong việc xây dựng nội dung chương trình, giáo trình cần đào tạo, bồi dưỡng.

Hiện nay, việc quản lý nhà nước về công tác này còn nhiều điểm bất cập về mặt tri thức, kinh nghiệm, khả năng nắm bắt thực tiễn:

- Hệ thống đào tạo lại và bồi dưỡng chưa được quản lý thống nhất về mặt Nhà nước, chưa có sự phân công, phân cấp rõ ràng, chưa tập trung vào việc đào tạo lại và bồi dưỡng các nhà quản lý cấp cao.

- Nội dung đào tạo và bồi dưỡng chưa được chuẩn xác, chưa có sự chỉ đạo chặt chẽ về mặt chuyên môn, chưa dựa trên sự kết hợp những kiến thức khoa học mới về kinh tế với việc tổng kết kinh nghiệm thực tiễn hoạt động quản lý kinh tế ở nước ta.

Cho đến nay, thực chất việc đào tạo các nhà quản lý kinh tế hầu như dựa vào chương trình từ phía cơ sở đào tạo, các chương trình này phần lớn được xây dựng mang tính áp đặt,

thiếu thực tiễn. Hầu hết các cơ sở đào tạo dựa trên các chương trình sẵn có của nước ngoài được biên soạn lại và đưa vào giảng dạy (điều này phù hợp với giai đoạn đầu mới tiếp cận). Song, nếu duy trì quá lâu cách thức xây dựng chương trình đào tạo như hiện nay thì có thể dẫn tới 2 vấn đề: Một là, so với chương trình đào tạo của nước ngoài thì trở nên lạc hậu. Hai là, so với yêu cầu của các nhà quản lý kinh tế trong nước thì thiếu tính cập nhật và thiếu tính thực tiễn. Do vậy, một vấn đề đặt ra là cần phải có một mô hình mới và cách thức xây dựng chương trình khoa học nhằm kết hợp được các yêu cầu đặt ra: tính thực tiễn - tính cập nhật - tính khoa học phù hợp với trình độ phát triển của các doanh nghiệp Việt Nam.

- Phương pháp giảng dạy cũ, dừng lại ở những phương pháp không phù hợp với đặc thù của việc đào tạo và bồi dưỡng cán bộ quản lý.

- Đội ngũ giảng viên có chưa đáp ứng được những đòi hỏi của công cuộc đổi mới. Độ tuổi trung bình cao, được đào tạo theo chương trình cũ, chưa được đào tạo lại có hệ thống, trình độ thực tiễn còn thấp, ít được bồi dưỡng về tư pháp, chưa có điều kiện nắm vững và sử dụng các kỹ thuật và phương pháp dạy học mới. Đây là khâu yếu nhất trong hệ thống đào tạo lại và bồi dưỡng cán bộ quản lý hiện nay.

- Cơ sở vật chất kỹ thuật của hệ thống này còn nghèo nàn, phân tán, không phù hợp với những đòi hỏi mới.

Hàng năm ngân sách cũng dành một khoản tương đối lớn cho việc chống xuống cấp của các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng. Việc sử dụng kinh phí từ ngân sách Trung ương cũng như

địa phương đã được Thông tư số 150/TT-BTC ngày 19/11/1998 của Bộ Tài chính quy định. Nhưng trên thực tế kinh phí đào tạo, bồi dưỡng cấp cho các đơn vị từ ngân sách Trung ương còn thấp (ước khoảng 30% kinh phí thực tế của đơn vị đã sử dụng: miễn núi khoảng 40-50%, đồng bằng khoảng 20%). Do vậy, các đơn vị gặp rất nhiều khó khăn trong quá trình tu bổ, nâng cấp và cải tạo cơ sở hạ tầng.

* Cơ chế tuyển chọn, bổ nhiệm, đánh giá và khuyến khích năng lực hoạt động của các nhà quản lý kinh tế còn tiềm ẩn nhiều yếu tố bất hợp lý. Việc đưa ra các tiêu thức để lựa chọn và đánh giá còn mang tính định tính (dựa trên các yêu cầu về: phẩm chất chính trị - năng lực tổ chức - năng lực chuyên môn - đạo đức công tác...)

Do vậy rất khó có thể có những đánh giá đúng năng lực quản lý của các nhà quản lý ở các cấp khác nhau. Độ tin cậy của các đánh giá thấp sẽ đưa đến những nhận định chủ quan, khó có sự công bằng đối với các nhà quản lý và đối với xã hội.

Nói về vấn đề này, Báo cáo Chính trị Đại hội Đảng IX đã chỉ rõ: "Nhiều cấp, nhiều ngành còn bố trí những cán bộ quản lý thiếu hiểu biết về kinh tế và pháp luật, không tính đến năng lực nghiệp vụ chuyên môn, chậm phát triển và xử lý những người thoái hóa, biến chất về đạo đức". Từ thực trạng đội ngũ cán bộ quản lý hiện nay và do yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, yêu cầu hội nhập với nền kinh tế khu vực và thế giới đang đặt ra những vấn đề cấp bách đòi hỏi đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế phải "hiểu biết sâu sắc các quan điểm kinh tế của Đảng, có phẩm chất

và đạo đức, có kiến thức về kinh tế thị trường và quản trị doanh nghiệp, hiểu biết khoa học, công nghệ, pháp luật và thông lệ quốc tế, có khả năng sản xuất - kinh doanh có hiệu quả".

2. Phương hướng đổi mới công tác của cán bộ quản lý kinh tế

2.1. Các nguyên tắc về công tác cán bộ quản lý kinh tế

2.1.1. Dùng người phải căn cứ vào phẩm chất và năng lực

Dùng người phải căn cứ vào phẩm chất và năng lực nghĩa là khi tuyển chọn, bổ nhiệm cán bộ quản lý kinh tế, phải dựa theo tiêu chuẩn đức, tài chứ không lấy thân tín làm trọng. Nó đòi hỏi bộ phận quản lý, nhân sự và các cán bộ lãnh đạo phải thật công tâm; phải xuất phát từ lợi ích của nhân dân và Nhà nước; phải kiên quyết uốn nắn những biểu hiện không tốt như lợi dụng chức quyền để mưu cầu lợi riêng.

Chỉ có dựa theo nguyên tắc đức, tài kiện toàn mà tuyển lựa và bổ nhiệm cán bộ quản lý kinh tế, thì mới có thể bảo đảm cho việc nâng cao phẩm chất, năng lực của họ và do đó nâng cao chất lượng, hiệu quả của quản lý kinh tế.

2.1.2. Phát huy ưu điểm, khắc phục nhược điểm, hạn chế mặt yếu

Bất cứ người nào cũng đều có những mặt mạnh lại vừa có cả những mặt yếu. Vì thế, bộ phận quản lý, nhân sự và các cán bộ quản lý nhân sự khi đối xử với một cán bộ quản lý kinh tế đều phải phân tích toàn diện, khảo sát tổng hợp, cân nhắc kỹ lưỡng. Khi sử dụng các cán bộ quản lý kinh tế trước

hết phải nhận ra được những ưu điểm và mặt mạnh của nó, đồng thời tạo mọi điều kiện để những ưu điểm và mặt mạnh ấy được phát huy một cách đầy đủ. Đối với những yêu cầu của họ thì phải biết để không bắt họ làm quá khả năng. Đồng thời, trong phạm vi cho phép, phải tạo mọi điều kiện cho họ khắc phục những mặt yếu đó.

Khi tuyển lựa và bổ nhiệm các cán bộ quản lý kinh tế, không những cần đề cao mặt mạnh mà còn cần căn cứ theo tài năng, tri thức, hứng thú, phẩm chất, tư cách, sức khỏe của từng người để sắp xếp vào các vị trí tương xứng. Chỉ có như vậy mới có thể đạt tới sự phối hợp tối ưu giữa người với việc; mới thực sự làm cho người vào việc phù hợp; chức vụ xứng với năng lực; từng người làm hết tài năng của mình và mọi tài năng đều được tận dụng.

2.1.3. Kiểm tra sát hạch, đề bạt, tiến cử một cách khoa học

Kiểm tra sát hạch là khảo sát những kiến thức cơ bản, kỹ năng làm việc, trình độ nghiệp vụ, năng lực và thái độ làm việc của các cán bộ quản lý kinh tế, thực hành chế độ kiểm tra sát hạch là phương pháp hữu hiệu để chống lại việc dùng người lấy thân tín làm trọng, để đảm bảo chất lượng các nhân viên hành chính. Đó là biện pháp cơ bản để đánh giá chính xác và thúc đẩy các nhân viên hành chính phát huy tính tích cực và sáng tạo của mình. Đó cũng là một điều kiện quan trọng để đề bạt tiến cử theo thành tích, công lao. Hơn nữa, việc đề bạt tiến cử theo thành tích, công lao là đã đặt ra một nấc thang phấn đấu cho những người làm việc thực sự với thực tài, thực học và cho những nhân tài trẻ tuổi thuộc mọi lĩnh vực, làm cho các nhân tài ngày càng nở rộ. Chỉ có

xuất hiện thật nhiều nhân tài thì mới có những người tốt để bổ nhiệm. Nếu chỉ lấy thâm niên công tác làm thước đo chủ yếu để đề bạt tiến cử thì sẽ nảy sinh hiện tượng xếp hàng theo thâm niên một cách bất hợp lý, các nhân tài sẽ bị chèn ép và việc dùng người lấy đức tài làm trọng sẽ không thể thực hiện được.

2.1.4. Bổ sung trí tuệ và tài năng lẫn nhau, tạo nên một cơ cấu hợp lý

Một con người đứng riêng lẻ không thể nào hoàn thiện, toàn mỹ, không thể đồng thời có tất cả những kiến thức và tài năng thuộc mọi phương diện. Thế nhưng, một tập thể được hợp thành bởi nhiều người, có thể bổ sung lẫn nhau để hình thành nên một cơ cấu tối ưu, có thể làm nên sự nghiệp mà một người không thể thực hiện nổi.

Nghệ thuật của quản lý nhân sự là biết dựa theo nguyên tắc bổ sung lẫn nhau mà bổ nhiệm và phân bố các cán bộ quản lý kinh tế, nghĩa là dựa theo những nhu cầu khác nhau của các tổ chức, các ngành, các đơn vị mà tiến hành tuyển lựa thận trọng, sắp xếp khoa học các cán bộ phù hợp với tuổi tác nghề nghiệp kiến thức, năng lực, đặc điểm tâm sinh lý khác nhau, để từ đó mà hình thành nên một đội ngũ các cán bộ và tập thể ban lãnh đạo tối ưu, đảm bảo cho công tác quản lý nhà nước được tiến hành hài hòa và hiệu quả.

2.1.5. Luôn luôn đổi mới và chuyển đổi một cách hợp lý

Quản lý cán bộ phải tùy theo sự phát triển của tình hình khách quan mà không ngừng điều chỉnh, đổi mới cơ cấu ngành nghề và cơ cấu tri thức của các cán bộ. Phải dựa vào

sự thay đổi tuổi tác của các cán bộ quản lý kinh tế mà làm tốt việc thay thế các cán bộ mới, đồng thời điều chỉnh cơ cấu chất lượng của ban lãnh đạo các cấp. Chỉ có như vậy mới có thể thích ứng với những nhu cầu phát triển kinh tế - xã hội, mới có thể theo kịp trào lưu tiến bộ của thời đại.

Đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế không những cần phải luôn đổi mới, mà còn phải thường xuyên chuyển đổi. Việc chuyển đổi các cán bộ sẽ loại trừ hiện tượng sử dụng không đúng ngành, không đúng tài, khắc phục được tính cục bộ chủ nghĩa bè phái tồn tại lâu ngày ở một số địa phương hay đơn vị. Song, việc chuyển đổi các cán bộ cần phải hợp lý. Một là, phải có hướng chuyển đúng nhằm tránh tình trạng mất cân đối trong việc phân bổ các cán bộ, hợp lý hóa cơ cấu đội ngũ cán bộ; Hai là, cần dựa theo nhu cầu công tác là chủ yếu, đồng thời có chiều cố tới hứng thú, nhiệt tình và hoàn cảnh thực tế của các cán bộ để phát huy tài trí thông minh của họ tới mức cao nhất.

2.2. Thực hiện nghiêm chỉnh Pháp lệnh Cán bộ, công chức

Cần thực hiện nghiêm chỉnh Pháp lệnh Cán bộ, công chức để khắc phục mọi tồn tại trong công tác cán bộ theo các yêu cầu sau:

2.2.1. Xây dựng hệ thống tiêu chuẩn chức danh khoa học, công khai

Hệ thống tiêu chuẩn chức danh công chức nhà nước theo yêu cầu khoa học và công khai là hệ thống tiêu chuẩn chức danh phải tuân thủ các nguyên tắc sau:

- Phải dựa trên nguyên tắc phân phối theo lao động, bảo đảm sự bình đẳng giữa các ngạch bậc, ngành nghề giữa các loại công chức nhà nước, giữa công chức nhà nước với các loại lao động khác trong xã hội.

- Phải tuân thủ nguyên tắc công khai, ổn định để mọi người đều biết và có khả năng giám sát lẫn nhau.

Hệ thống tiêu chuẩn chức danh là chuẩn mực lâu dài của Nhà nước, do đó nó phải được ban hành dưới danh nghĩa pháp quy cao nhất (do Quốc hội thông qua) và phải được thông báo công khai trong xã hội, để cho công dân có hướng lựa chọn và các thiết chế xã hội khác vận hành tương ứng.

- Phải tạo cơ hội cho mọi công dân được phát triển khi họ lựa chọn nghề nghiệp là công chức nhà nước.

- Các tiêu chuẩn công chức nhà nước vừa phải phù hợp với chuẩn mực quốc tế, vừa phản ánh được các đặc trưng của Việt Nam.

Việc xây dựng hệ thống tiêu chuẩn hóa công chức nhà nước là căn cứ cơ bản để từng bước hiện đại hóa bộ máy hành chính quốc gia. Đây là công việc của toàn dân dưới sự lãnh đạo của Đảng mà nòng cốt là Ban Tổ chức Trung ương và Bộ Nội vụ cùng Hội đồng các nhà khoa học chuyên ngành.

2.2.2. Thi tuyển công khai

Bất cứ ai muốn được tuyển dụng vào làm trong các cơ quan hành chính nhà nước đều bắt buộc phải qua thi tuyển hợp thức thì mới có thể được gia nhập vào đội ngũ công chức.

Tuyển dụng công chức vào công sở là việc lựa chọn và tiếp nhận một người tự nguyện gia nhập vào công vụ, sau khi xác định người đó có đủ tiêu chuẩn và điều kiện cho một công vụ nhất định trong bộ máy nhà nước.

Việc tuyển dụng công chức vào công sở phải căn cứ vào nhu cầu công việc cụ thể, được dự tính trước trong kế hoạch và được bảo đảm bằng nguồn ngân sách để chi trả cho hoạt động của công chức.

Công chức là một nghề. Nhưng tính chất nghề nghiệp của công chức khác với nghề nghiệp thông thường khác là nó gắn liền với chính trị, phục vụ chính trị. Trong các nước tư bản, người ta thường nhấn mạnh tính độc lập của người công chức, nhất là tính trung lập không phụ thuộc vào chính trị. Song, thực chất nó luôn luôn phục vụ cho đường lối chính trị của một nhà nước nhất định.

Do vậy, những người muốn đăng ký dự thi cần phải có những điều kiện nhất định về phẩm chất chính trị, học vấn, tuổi tác, thể lực.

Nội dung thi tuyển cần phải quan tâm đến 3 mặt: Năng lực trình độ; phẩm chất và sức khỏe.

- Về năng lực trình độ của từng loại ngạch công chức phải căn cứ vào quá trình đào tạo thể hiện trên văn bằng, chứng chỉ làm cơ sở, đồng thời phải dựa vào khả năng thực tế của con người cụ thể.

Lịch sử phát triển của nhân loại cũng cho thấy, không phải tất cả những phát kiến vĩ đại đều do những người có bằng cấp nghĩ ra. Các nhân vật chính trị nổi tiếng không

phải bao giờ cũng là người có văn bằng cao. Tuy vậy, chúng ta không thể phủ nhận văn bằng, vì nó là sự minh chứng cho quá trình đào tạo. Nhưng phụ thuộc một cách cứng nhắc vào văn bằng thậm chí theo chủ nghĩa văn bằng trong lựa chọn công chức là không đúng mà còn phải xem xét khả năng thực tế của mỗi người trong thực thi công vụ.

- Về phẩm chất, công chức phải có thái độ chính trị rõ ràng. Đối với chúng ta, đó là sự kiên trì đường lối xây dựng chủ nghĩa xã hội mà Đảng Cộng sản Việt Nam đã khẳng định.

Phương pháp thi tuyển hết sức đa dạng. Thông thường qua thi tuyển vừa kiểm tra về kiến thức lý luận, vừa tìm hiểu các năng lực của người dự thi có liên quan đến công việc. Việc thi tuyển sẽ do Nhà nước tổ chức thống nhất. Những nhân viên đã qua thi tuyển khi được tuyển dụng phải qua một thời kỳ kiến tập. Những người đã hết thời kỳ kiến tập nếu đạt yêu cầu sẽ được tuyển dụng chính thức, nếu chưa đạt sẽ phải kéo dài thời gian kiến tập hoặc không được tuyển dụng nữa.

Như vậy, việc tuyển chọn cán bộ quản lý là công việc cần thiết, khó khăn, song nó không thể thiếu được trong quá trình quản lý. Nói về vấn đề này, các nhà kinh tế học Mỹ đã khẳng định: "Chất lượng của người quản lý là một yếu tố quan trọng bậc nhất, có ý nghĩa quyết định duy nhất đối với việc duy trì sự thành đạt của một tổ chức. Vì vậy, cần phải coi việc lựa chọn người quản lý như một bước có ý nghĩa quan trọng nhất trong toàn bộ quá trình quản lý.

2.2.3. Phân loại các chức vụ và quy định các chức trách

Phân loại các chức vụ nghĩa là trên cơ sở điều tra nghiên cứu chu đáo và có hệ thống các chức vụ (chức vụ hiện có cùng trách nhiệm tương ứng với chức vụ ấy) trong các cơ quan hành chính nhà nước, căn cứ theo trách nhiệm, tính chất và mức độ phức tạp của công việc, cường độ lao động và môi trường làm việc, cùng với những điều kiện về phẩm chất đạo đức, trình độ học vấn, thể lực... để phân chia từng loại, xác định tên gọi và cấp bậc chức vụ. Trên cơ sở phân loại hợp lý sẽ quy định các quy phạm hoàn chỉnh về cấp bậc, chức trách. Đó là những căn cứ để xây dựng chính sách tuyển dụng, đề bạt, thưởng phạt, đào tạo, tiền lương, đãi ngộ đội ngũ cán bộ hành chính của nhà nước.

2.2.4. Sát hạch, thăng chức và thưởng phạt dựa theo thành tích công tác

Dựa theo quyền hạn quản lý của mình theo định kỳ, các cơ quan hành chính nhà nước tiến hành sát hạch toàn diện tình hình thừa hành các cương vị trách nhiệm của các công chức dưới quyền. Nội dung sát hạch bao gồm các mặt đạo đức, năng lực, tinh thần và thành tích công tác. Đạo đức gồm phẩm chất chính trị, tác phong tư tưởng, đạo đức nghề nghiệp. Năng lực là khả năng phân tích vấn đề, giải quyết vấn đề và làm việc độc lập. Sát hạch về năng lực chủ yếu là tìm hiểu trình độ văn hóa (kể cả trình độ học vấn), trình độ kiến thức chuyên môn (kể cả thâm niên công tác), năng lực diễn đạt bằng ngôn ngữ chữ viết, năng lực phán đoán, năng lực tổ chức quản lý, năng lực làm kế hoạch và dự báo, năng lực thích nghi với công việc và năng lực khai thác công việc

cùng với tình trạng về sức khỏe và tuổi tác. Tinh thần bao gồm thái độ công tác và lòng say mê công việc. Sát hạch về tinh thần chủ yếu tìm hiểu về ý thức tự giác, tích cực trong công việc, tính tổ chức kỷ luật, tinh thần trách nhiệm, tinh thần phục vụ. Thành tích chỉ số lượng và chất lượng công việc, tức là sự đóng góp trong công tác. Sát hạch về thành tích, chủ yếu tìm hiểu xem có hoàn thành nhiệm vụ theo đúng thời hạn, chất lượng, số lượng hay không, có tinh thần sáng tạo cải tiến, phát minh và thành quả nghiên cứu khoa học hay không, hiệu quả làm việc ra sao?

Việc cân nhắc chức vụ của các công chức nhà nước phải tuân thủ chặt chẽ các quy định đã ban hành.

Việc thưởng phạt các công chức nhà nước phải theo nguyên tắc kết hợp giữa động viên tinh thần với động viên vật chất, kết hợp giữa giáo dục với sử dụng các hình phạt. Việc thưởng phạt phải có mối liên quan chặt chẽ với việc sát hạch. Cần căn cứ vào kết quả đã sát hạch, đặc biệt là vào thành tích công tác mà tiến hành thưởng phạt. Phải phân biệt rạch ròi giữa công lao với khuyết điểm để thưởng phạt đúng mức.

2.2.5. Nâng cao công tác quản lý nhà nước về đào tạo và bồi dưỡng

Muốn làm cho chất lượng công chức nhà nước ngày càng tốt hơn, phải đào tạo, bồi dưỡng. Phải coi việc đào tạo là quyền lợi, nghĩa vụ. Việc đào tạo các công chức nhà nước bao gồm đào tạo trước khi nắm giữ chức vụ. Khi đào tạo, cần quán triệt các nguyên tắc nhất trí giữa kết quả học tập với sử dụng. Trên cơ sở yêu cầu nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã

hội, xác định rõ nhu cầu về trình độ và năng lực của đội ngũ công chức nhà nước lập kế hoạch đào tạo, bồi dưỡng hợp lý.

Các kế hoạch, quy hoạch đào tạo có khoa học sẽ là công cụ để hạn chế tối đa hiện tượng đào tạo, bồi dưỡng tràn lan, hiện tượng đi học ồ ạt không theo cơ cấu ngành nghề, không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ như hiện nay. Để các kế hoạch có hiệu quả, công tác kiểm tra giám sát cần được thường xuyên củng cố để nhanh chóng nắm bắt được các thông tin phản hồi và có những điều chỉnh hợp lý trong quá trình thực hiện kế hoạch.

Nâng cao hiệu quả công tác đào tạo và bồi dưỡng cần gắn liền với hoạt động công vụ của đội ngũ công chức. Đội ngũ này là những người trực tiếp vạch ra các kế hoạch, quy hoạch tổ chức thực hiện và kiểm tra, giám sát việc đào tạo và bồi dưỡng công chức nhà nước. Vì vậy, họ cũng phải thường xuyên được giáo dục, học tập để cập nhật kiến thức, đặc biệt là các kiến thức về nghiệp vụ quản lý, kỹ năng và phương pháp xây dựng tổ chức thực hiện kế hoạch. Do đó, cần mở rộng đầu tư vào Học viện hành chính quốc gia và các trường hành chính địa phương, nhằm hình thành nên mạng lưới đào tạo công chức thuộc các cấp, các loại khác nhau. Từng bước thực hiện chính quy hoá chế độ đào tạo công chức. Những thành tích học tập của các công chức nhà nước trong thời gian đào tạo công chức thuộc các cấp, các loại khác nhau. Từng bước thực hiện chính quy hoá chế độ đào tạo công chức. Những thành tích học tập của các công chức nhà nước trong thời gian đào tạo sẽ được ghi vào hồ sơ của họ, là một trong

những căn cứ để tổ chức sắp xếp sử dụng, cất nhắc các chức vụ, xác định các bậc chức vụ và tiền lương.

2.2.6. Tiền lương, phúc lợi, nghỉ hưu và các bảo đảm về luật pháp

Để thu hút những người tài giỏi vào trong đội ngũ các công chức nhà nước và để giữ cho đội ngũ ấy được ổn định một cách tương đối, việc đãi ngộ tiền lương đối với các công nhân viên chức nhà nước cần tương xứng với vai trò, chức trách của họ. Phải quán triệt nguyên tắc phân phối theo lao động. Đồng thời, phải xây dựng một chế độ đãi ngộ thường xuyên đối với các công chức nhà nước. Các công chức nhà nước được hưởng những đãi ngộ về phúc lợi, nghỉ phép, bảo hiểm xã hội một cách hợp lý. Những quyền lợi mà họ được hưởng đều được bảo đảm về mặt pháp luật.

2.3. Phương hướng xây dựng chế độ công chức nhà nước

Thực hành chế độ công chức nhà nước là một bước quan trọng trong việc cải cách chế độ quản lý nhân sự ở nước ta. Nó giúp thu hút rộng rãi các nhân tài, đào tạo và nâng cao chất lượng đội ngũ các công chức nhà nước để họ trở thành các chuyên gia quản lý hành chính, bảo đảm cho bộ máy nhà nước được vận hành với hiệu quả cao.

Trước hết, thực hiện chế độ công chức nhà nước tất yếu sẽ thúc đẩy sự phát triển của việc cải cách thể chế quản lý cán bộ, làm tăng nhanh tiến trình phân loại quản lý cán bộ.

Chúng ta đang tiến hành sâu rộng cuộc cải cách thể chế kinh tế. Vấn đề mấu chốt là làm cho các doanh nghiệp nhà

nước sống lại, thực sự trở thành những nơi sản xuất hàng hoá, tự kinh doanh, tự chịu lỗ, lãi và tương đối độc lập. Công cuộc cải cách thể chế chính và trị kinh tế hiện nay ngày càng mở rộng. Sự phân công xã hội ngày càng thêm tinh tế, tính chất công việc, đặc điểm nghề nghiệp ngày càng phức tạp và đa dạng... Tất cả những điều đó đòi hỏi phải nhanh chóng thay đổi thể chế quản lý cán bộ quá tập trung trước đây. Phải tiến hành phân công hợp lý đội ngũ cán bộ nhà nước vốn hết sức đông đảo để họ có điều kiện phát huy hết khả năng của mình. Xây dựng chế độ công chức nhà nước là dựa theo pháp luật mà tiến hành phân loại quản lý một cách khoa học đội ngũ cán bộ hiện có gồm hơn một triệu nhân viên hành chính nhà nước. Chế độ phân loại quản lý này bao gồm:

- Đối với những người lãnh đạo trong các cơ quan nhà nước được nhân dân bầu ra, trong khi tiến hành quản lý phải dựa vào những quy định, chế định trong Hiến pháp, pháp luật phù hợp với những đặc điểm, tính chất của họ.

- Đối với các nhân viên làm việc trong các cơ quan quyền lực nhà nước như các cơ quan xét xử, cơ quan kiểm sát, trong khi tiến hành quản lý phải căn cứ vào tính chất công việc và đặc điểm ngành nghề của họ, mà xây dựng chế độ quản lý của mình.

- Đối với những người lãnh đạo trong các tổ chức Đảng cùng những nhân viên làm việc ở các tổ chức ấy, phải căn cứ theo tính chất và chức năng của các cơ quan Đảng mà định ra chế độ quản lý và do đảng bộ các cấp chịu trách nhiệm quản lý.

- Do tính chất và chức năng của các tổ chức quần chúng, các đơn vị là doanh nghiệp, là đơn vị hành chính sự nghiệp hoàn toàn khác với các cơ quan Đảng và Nhà nước, cho nên việc quản lý các nhân viên ở các cơ quan ấy, về nguyên tắc phải do các đơn vị và tổ chức sở tại căn cứ theo những đặc điểm riêng và những chương trình riêng của mình mà định ra các chế độ quản lý phù hợp. Chế độ quản lý mang tính chất khác nhau ấy một khi đã được xây dựng sẽ làm thay đổi căn bản thể chế quản lý theo cách thức đồng nhất cũ kỹ.

Thứ hai, việc thực hiện chế độ công chức sẽ tăng cường và hoàn thiện sự lãnh đạo của Đảng đối với công tác cán bộ, tăng cường dân chủ và pháp chế, thực hiện sự quản lý dựa theo pháp luật và giúp cho quần chúng có thể dựa vào luật pháp mà tiến hành giám sát công việc của các công chức, các ngành, các cấp của Nhà nước.

Tất nhiên, việc thực hiện chế độ công chức còn giúp cho Đảng điều phối và chỉ đạo ở tầm vĩ mô đối với công tác quản lý cán bộ nói chung.

TÓM TẮT NỘI DUNG CHƯƠNG 7

Thực tế cũng như lý thuyết đã cho thấy trình độ của đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế phản ánh hiệu quả hoạt động của bộ máy nhà nước. Lao động quản lý là một loại hình lao động phức tạp mà đối tượng tác động của nó chủ yếu lại là con người. Một nhà văn hoá lớn đã rất có lý khi cho rằng: "Có một thứ quý hơn tài năng và hiếm hơn tài năng - đó là biết sử dụng tốt tài năng của người khác". Còn ông cha đã dạy: "Một người biết lo bằng một kho người làm" đã nói lên vai trò và ý nghĩa quan trọng của lao động quản lý và cán bộ làm quản lý.

Đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế là một lực lượng lao động xã hội đặc biệt - nguồn nhân lực có đặc thù riêng, lao động của họ gắn liền với quyền lực nhà nước và phục vụ cho lao động quyền lực nhà nước nhằm mục tiêu cuối cùng là đẩy nhanh tốc độ tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế quốc dân. Về cơ bản hoạt động của cán bộ quản lý kinh tế thể hiện lao động có trí tuệ, khoa học và mang những đặc tính quan trọng quyết định đến sự tồn vong của mỗi quốc gia. Địa vị của họ được xác định trước hết bằng một quy chế chung đối với mọi công chức và quy chế riêng đối với từng loại cán bộ quản lý trong các ngành nghề khác nhau. Do vậy, để tạo điều kiện thuận lợi cho công tác quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, phân bổ, điều động, sử dụng cán bộ quản lý kinh tế đúng với yêu cầu của hoạt động, công vụ, phù hợp với trình độ năng lực được đào tạo, nâng cao hiệu lực và hiệu quả hoạt động của quản lý nhà nước, Chương VII đã tập trung nghiên cứu và giải quyết một số vấn đề sau:

1. Làm rõ vai trò, vị trí và đặc trưng cơ bản của cán bộ quản lý nhà nước về kinh tế.

2. Đưa ra những phương pháp luận để lựa chọn, đánh giá, sử dụng cán bộ quản lý kinh tế, tìm cơ sở khoa học cho việc xây dựng và lựa chọn chương trình đào tạo các nhà quản lý kinh tế phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

3. Phân tích tình hình thực trạng của đội ngũ cán bộ quản lý kinh tế trong giai đoạn hiện nay trên cơ sở đó đưa ra phương hướng đổi mới công tác cán bộ nhằm nâng cao năng lực, hiệu quả hoạt động của cán bộ quản lý kinh tế.

Các thuật ngữ chuyên ngành

Cán bộ quản lý kinh tế.

Cán bộ nhà nước

Công chức nhà nước.

Công vụ.

Cán bộ lãnh đạo.

Chuyên gia (chuyên viên).

Cán bộ thi hành công vụ nhân danh quyền lực Nhà nước.

Nhân viên hành chính.

Ngạch cán bộ quản lý kinh tế

Bậc cán bộ quản lý kinh tế.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. V.I.Lê-nin, Toàn tập, tập 25, tập 39, NXB Tiến bộ, Mat-xcơ-va, 1997.
2. Mác - Ăngghen, Toàn tập, tập 1, NXB Sự thật, Hà Nội, 1975.
3. Hồ Chí Minh, Toàn tập, tập 9, NXB Sự thật, Hà Nội.
4. D.Begg-S.Fischer - R.Dornbusch. Kinh tế học tập I, II, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1992.
5. M.Keynes. Lý thuyết tổng quan về việc làm, lãi suất và tiền tệ, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1994.
6. Adam Smith: Cửa cải các dân tộc, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1998.
7. M.P.Todoro. Kinh tế học cho thế giới thứ ba, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1998.
8. E.V.Nafgez. Kinh tế học của các nước đang phát triển, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1998.
9. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VI, NXB Sự thật, Hà Nội, 1986.
10. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII, NXB Sự thật, Hà Nội, 1991.
11. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
12. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ Hai Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
13. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ Tư Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
14. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Hội nghị lần thứ Năm Ban Chấp hành Trung ương khoá VIII, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
15. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ IX, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
16. Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 1992.
17. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1995.
18. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Lý thuyết quản lý kinh tế*, NXB Giáo dục, Hà Nội, 1997.

19. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Chính sách kinh tế - xã hội*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 2000.
20. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Quản lý nhà nước về kinh tế*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
21. Khoa Khoa học quản lý: Giáo trình *Quản lý kinh tế (tập 1)*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
22. Luật Tổ chức Chính phủ nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, 1992.
23. Pháp lệnh Cán bộ, công chức, 1993.
24. Pháp lệnh Thanh tra, 1996.
25. Quyết định số 71/2001/QĐ-TTg ngày 14/5/2001 về các chương trình quốc gia giai đoạn 2001 - 2005.
26. Vương Hải Bình - Ngô Xuân Ba: *Quản lý học kinh tế quốc dân*, NXB Đại học nhân dân Trung Quốc, Bắc Kinh, 1995.
27. Nguyễn Đình Hương: *Nhà nước và các công cụ kinh tế vĩ mô*, NXB Thống kê, Hà Nội, 1995.
28. Văn tuyển Đặng Tiểu Bình, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1995.
29. Học viện Hành chính Quốc gia: Giáo trình *Quản lý Hành chính nhà nước*, 4 tập, NXB Lao động, Hà Nội, 1996.
30. Vũ Đình Bách, Ngô Đình Giao: *Đổi mới chính sách và cơ chế quản lý kinh tế, bảo đảm sự tăng trưởng kinh tế bền vững*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
31. Phạm Ngọc Côn: *Đổi mới các chính sách kinh tế*, NXB Nông nghiệp, Hà Nội, 1996.
32. Trường Cán bộ thanh tra Nhà nước: *Một số vấn đề về quản lý nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
33. Học viện Hành chính Quốc gia: *Về nền hành chính nhà nước Việt Nam*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1996.
34. Trương Văn Bản: *Bàn về cải cách toàn diện doanh nghiệp nhà nước*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1996.
35. Nguyễn Duy Gia: *Một số vấn đề về hoàn thiện bộ máy nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
36. Đoàn Trọng Truyền: *Hành chính học đại cương*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.

37. Nguyễn Duy Gia: Một số vấn đề Nhà nước quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường ở Việt Nam, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
38. Hữu Tạng: Về động lực phát triển kinh tế - xã hội, NXB Khoa học Kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
39. Đ.Đuxbot - T.Ghebla: *Đổi mới hoạt động của Chính phủ*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
40. Vũ Hồng Hạnh: *Tổ chức và hoạt động của Chính phủ ở một số nước trên thế giới*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
41. Nguyễn Quán: *Kinh tế các nước trên thế giới*, NXB Thống kê, Hà Nội, 1997.
42. Nguyễn Trọng Chuẩn (CB): *Tiến bộ khoa học - kỹ thuật và công cuộc đổi mới*, NXB Khoa học kỹ thuật, Hà Nội, 1997.
43. Viện chiến lược phát triển - Bộ Kế hoạch và Đầu tư: *Công nghiệp hoá và chiến lược tăng trưởng dựa trên xuất khẩu*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1997.
44. Viện Phát triển kinh tế - Ngân hàng thế giới: *Tài liệu đào tạo về quản lý kinh tế - học trình 3: Vai trò của Chính phủ*, NXB Hà Nội, 1997.
45. Học viện Hành chính Quốc gia: *Giáo trình Quản lý hành chính nhà nước*, tập III; *Quản lý nhà nước về kinh tế - xã hội*, quyển 1, 2, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
46. Vũ Huy Từ: *Vai trò quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
47. Lưu Kiếm Thanh: *Kỹ thuật lập quy*, NXB Lao động, Hà Nội, 1998.
48. Ngân hàng Thế giới: *Nhà nước trong một thế giới đang chuyển đổi (Báo cáo về tình hình phát triển thế giới năm 1997)*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998.
49. Trang Văn Phúc: *Tổ chức bộ máy Nhà nước và cải cách hành chính ở Cộng hoà Liên bang Đức*, Hà Nội, 1999.
50. Bùi Thế Vinh: *Thiết kế tổ chức ở các nước tư bản phát triển hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
51. Hồ Văn Thông: *Hệ thống chính trị ở các nước tư bản phát triển hiện nay*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
52. Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh - Viện khoa học chính trị: *Tìm hiểu về khoa học chính sách công*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1999.
53. Đào Xuân Sâm: *Viết theo dòng đổi mới tư duy kinh tế*, NXB Thanh niên, 2000.
54. Tiêu Thị Mỹ: *Mưu lược Đặng Tiểu Bình*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.

55. Nguyễn Mạnh Hùng: *Tìm hiểu pháp luật về tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
56. Phạm Ngọc Kỳ: *Về quyền giám sát tối cao của Quốc hội*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
57. Viện Chiến lược phát triển: *Cơ sở khoa học của một số vấn đề trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn 2020*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2000.
58. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương - Ban nghiên cứu khoa học quản lý kinh tế: *Một số vấn đề cơ bản về đổi mới quản lý kinh tế vĩ mô trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
59. Tế Quế Trâm: *Trung Quốc 20 năm cải cách mở cửa, cải cách chế độ sở hữu*. NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2001.
60. Stephen P. Robins, *Management*, 3rd.ed., Prentice Hall, 1991.
61. Claudia R. Daumer (Ph.D California State University at Chico): *Introduction Management*, Haperperennial, 1992.
62. John C. Carte and Fred N. Silverman, *Establihing an MIS Journa of Systems Management*, January, 1980.
63. John T. Small and William B. Lee, *In Search of an MIS MSU Business Topics*, Autumn, 1975.
64. Lawrence J. Magid, *software 1988 Inc, Offece Guede*
65. George F. Kimmerling, "Gaining Firm Ground", *Training and Development Journal*, March, 1986.
66. Gugh J. Watson and Robert I. Mann, "Expert System: Past, Present, and Future" *Journal of Information Systems Management*, Fall, 1988.
67. Fred L. Luconi, Thomas W. Malone, and Michael S. Scott Morton "Expert Systems: the Next Challenge for Managers". *Sloan Management Review*, Summer, 1986.
68. William Pounds. "The Process of Problem Finding". *Industrial Mangement Review*, Fall, 1969.
69. Morgan W. McCall, Jr and Pobert E. Karlan, *Whatever It Takes: Decision Makers at Works*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice - Hall, 1985.

MỤC LỤC

NỘI DUNG	Trang
LỜI NÓI ĐẦU	3
<i>Chương 1.</i>	5
TỔNG QUAN VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	
<i>Chương 2.</i>	
QUY LUẬT VÀ NGUYÊN TẮC QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	63
<i>Chương 3.</i>	
CÔNG CỤ VÀ PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ CỦA NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	105
<i>Chương 4.</i>	
MỤC TIÊU VÀ CÁC CHỨC NĂNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	155
<i>Chương 5.</i>	
THÔNG TIN VÀ QUYẾT ĐỊNH TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	239
<i>Chương 6.</i>	
BỘ MÁY QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	321
<i>Chương 7.</i>	
CÁN BỘ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ	373
TÀI LIỆU THAM KHẢO	435

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

NHÀ XUẤT BẢN LAO ĐỘNG - XÃ HỘI

Chịu trách nhiệm xuất bản:

NGUYỄN ĐÌNH THIÊM

Biên tập và sửa bản in:

PHẠM VĂN GIÁP

ĐẶNG ÁI NHI

TỔNG DIỄM LAN

LÊ THỊ SÂM

Trình bày bìa:

MINH THU

In 2.000 cuốn khổ 14,5 x 20,5 cm tại Xí nghiệp in NXB Lao động - Xã hội. Giấy chấp nhận đăng ký kế hoạch xuất bản số 66-85/XB-QLXB do Cục Xuất bản cấp ngày 21/5/2005.

In xong và nộp lưu chiểu Quý II năm 2005.

VND 42 000