

QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

A. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN CHUNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

1. NHỮNG ĐẶC ĐIỂM CƠ BẢN CỦA NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG ĐỊNH HƯỚNG XHCN VIỆT NAM

Nền kinh tế nước ta là nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN là một kiểu tổ chức nền kinh tế mà trong đó, sự vận hành của nó vừa tuân theo những nguyên tắc và quy luật của bản thân hệ thống kinh tế thị trường, lại vừa bị chi phối bởi những nguyên tắc và những quy luật phản ánh bản chất xã hội hoá-xã hội chủ nghĩa. Do đó, nền kinh tế thị trường định hướng XHCN vừa mang tính chất chung, phổ biến đó là “tính kinh tế thị trường” vừa mang tính đặc thù đó là “tính định hướng XHCN”.

1- Kinh tế thị trường:

1.1. Đặc trưng của kinh tế thị trường

a- Khái niệm kinh tế thị trường.

Kinh tế thị trường là nền kinh tế vận hành theo cơ chế thị trường, ở đó thị trường quyết định về sản xuất và phân phối.

Kinh tế thị trường là một kiểu tổ chức kinh tế, mà trong đó, cá nhân người tiêu dùng và các nhà sản xuất-kinh doanh tác động lẫn nhau thông qua thị trường để xác định những vấn đề cơ bản của tổ chức kinh tế: sản xuất cái gì? sản xuất như thế nào? sản xuất cho ai? Trong nền kinh tế thị trường, thị trường quyết định phân phối tài nguyên cho nền sản xuất xã hội.

b- Đặc trưng của kinh tế thị trường.

- Một là, quá trình lưu thông những sản phẩm vật chất và phi vật chất từ sản xuất đến tiêu dùng phải được thực hiện chủ yếu bằng phương thức mua-bán.

Sở dĩ có sự luân chuyển vật chất trong nền kinh tế là do có sự phân công chuyên môn hoá trong việc sản xuất ra sản phẩm xã hội ngày càng cao, cho nên sản phẩm trước khi trở thành hữu ích trong đời sống xã hội cần được gia công qua nhiều khâu chuyển tiếp nhau. Bên cạnh đó, có những người, có những doanh nghiệp, có những ngành, những vùng sản xuất dư thừa sản phẩm này nhưng lại thiếu những sản phẩm khác, do đó giữa chúng cũng cần có sự trao đổi cho nhau.

Sự luân chuyển vật chất trong quá trình sản xuất có thể được thực hiện bằng nhiều cách: Luân chuyển nội bộ, luân chuyển qua mua-bán. Trong nền kinh tế thị trường, sản phẩm được sản xuất ra chủ yếu để trao đổi thông qua thị trường.

- Hai là: Người trao đổi hàng hoá phải có quyền tự do nhất định khi tham gia trao đổi trên thị trường ở ba mặt sau đây:

- + Tự do lựa chọn nội dung sản xuất và trao đổi
- + Tự do chọn đối tác trao đổi
- + Tự do thoả thuận giá cả trao đổi
- + Tự do cạnh tranh

- Ba là: Hoạt động mua bán được thực hiện thường xuyên rộng khắp, trên cơ sở một kết cấu hạ tầng tối thiểu, đủ để việc mua-bán diễn ra được thuận lợi, an toàn với một hệ thống thị trường ngày càng đầy đủ.

- Bốn là: Các đối tác hoạt động trong nền kinh tế thị trường đều theo đuổi lợi ích của mình. Lợi ích cá nhân là động lực trực tiếp của sự phát triển kinh tế.

- Năm là: Tự do cạnh tranh là thuộc tính của kinh tế thị trường, là động lực thúc đẩy sự tiến bộ kinh tế và xã hội, nâng cao chất lượng sản phẩm hàng hoá và dịch vụ, có lợi cho cả người sản xuất và người tiêu dùng.

- Sáu là: Sự vận động của các quy luật khách quan của thị trường dẫn dắt hành vi, thái độ ứng xử của các chủ thể kinh tế tham gia thị trường, nhờ đó hình thành một trật tự nhất định của thị trường từ sản xuất, lưu thông, phân phối và tiêu dùng.

Một nền kinh tế có được những đặc trưng cơ bản trên đây được gọi là nền kinh tế thị trường. Ngày nay, cùng với sự phát triển mạnh mẽ của sức sản xuất trong từng quốc gia và sự hội nhập kinh tế mang tính toàn cầu đã tạo điều kiện và khả năng vô cùng to lớn để phát triển nền kinh tế thị trường đạt đến trình độ cao-kinh tế thị trường hiện đại.

Kinh tế thị trường hiện đại là nền kinh tế có đầy đủ các đặc trưng của một nền kinh tế thị trường, đồng thời nó còn có các đặc trưng sau đây:

- Một là, có sự thống nhất mục tiêu kinh tế với các mục tiêu chính trị-xã hội.

- Hai là, có sự quản lý của Nhà nước, đặc trưng này mới hình thành ở các nền kinh tế thị trường trong vài thập kỷ gần đây, do nhu cầu không chỉ của Nhà nước-đại diện cho lợi ích của giai cấp cầm quyền, mà còn do nhu cầu của chính các thành viên, những người tham gia kinh tế thị trường.

- Ba là, có sự chi phối mạnh mẽ của phân công và hợp tác quốc tế, tạo ra một nền kinh tế thị trường mang tính quốc tế. vượt ra khỏi biên giới quốc gia động và mở, tham gia vào quá trình hội nhập kinh tế quốc tế. Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế giữa các quốc gia đang diễn ra với quy mô ngày càng lớn, tốc độ ngày càng tăng làm cho nền kinh tế thế giới ngày càng trở nên một chính thể thống nhất, trong đó mỗi quốc gia là một bộ phận gắn bó hữu cơ với các bộ phận khác.

1.2. Các loại kinh tế thị trường:

Tuỳ theo cách tiếp cận, người ta có thể phân loại kinh tế thị trường theo các tiêu chí khác nhau:

- Theo trình độ phát triển, có:
 - + Nền kinh tế hàng hoá giản đơn, kinh tế thị trường phát triển ở trình độ thấp
 - + Nền kinh tế thị trường hiện đại
- Theo hình thức hàng hóa, có:
 - + Nền kinh tế thị trường với hàng hoá truyền thống: Thị trường lương thực, sắt thép, xăng dầu...
 - + Nền kinh tế thị trường với hàng hoá hiện đại: Thị trường vốn, thị trường sức lao động, thị trường công nghệ...
- Theo mức độ tự do, có:
 - + Nền kinh tế thị trường tự do cạnh tranh
 - + Nền kinh tế thị trường có điều tiết của nhà nước
 - + Nền kinh tế thị trường hỗn hợp: Kết hợp sự điều tiết của Nhà nước với điều tiết của “Bàn tay vô hình” là cơ chế thị trường
- Theo mức độ nhân văn, nhân đạo của nền kinh tế
 - + Nền kinh tế thị trường thuần tuý kinh tế
 - + Nền kinh tế thị trường xã hội

1.3. Điều kiện ra đời của nền kinh tế thị trường

a.- Phân công lao động xã hội.

Phân công lao động xã hội là sự chuyên môn hoá các hoạt động sản xuất sản phẩm hoặc dịch vụ theo ngành hoặc theo lãnh thổ. Do phân công lao động xã hội nên dẫn đến tình trạng vừa thiếu vừa thừa sản phẩm xét trong phạm vi ở một nước và giữa các nước cần có sự trao đổi để cân bằng.

b- Sự xuất hiện tư hữu về tư liệu sản xuất.

1.4. Những ưu thế và khuyết tật cơ bản của nền kinh tế thị trường

a- Những ưu thế:

- Tự động đáp ứng nhu cầu, có thể thanh toán được của xã hội một cách linh hoạt và hợp lý
- Có khả năng huy động tối đa mọi tiềm năng của xã hội
- Tạo ra động lực mạnh để thúc đẩy hoạt động của các doanh nghiệp đạt hiệu quả cao và thông qua phá sản tạo ra cơ chế đào thải các doanh nghiệp yếu kém.
- Phản ứng nhanh, nhạy trước các thay đổi của nhu cầu xã hội và các điều kiện kinh tế trong nước và thế giới.
- Buộc các doanh nghiệp phải thường xuyên học hỏi lẫn nhau, hạn chế các sai lầm trong kinh doanh diễn ra trong thời gian dài và trên các quy mô lớn.
- Tạo động lực thúc đẩy sự phát triển nhanh chóng của khoa học-công nghệ-kỹ thuật, nền kinh tế năng động và đạt hiệu quả cao.

b- Những khuyết tật:

- Động lực lợi nhuận tạo ra môi trường thuận lợi dẫn đến nguy cơ vi phạm pháp luật, thương mại hoá các giá trị đạo đức và đời sống tinh thần.
- Sự cạnh tranh không tổ chức dẫn đến mất cân đối vĩ mô, lạm phát, thất nghiệp, sự phát triển có tính chu kỳ của nền kinh tế.
- Sự cạnh tranh dẫn đến độc quyền làm hạn chế nghiêm trọng các ưu điểm của kinh tế thị trường.
- Tạo ra sự bất bình đẳng, phân hoá giàu nghèo
- Lợi ích chung dài hạn của xã hội không được chăm lo
- Mang theo các tệ nạn như buôn gian bán lận, tham nhũng
- Tài nguyên thiên nhiên và môi trường bị tàn phá một cách có hệ thống, nghiêm trọng và lan rộng.
- Sản sinh và dẫn đến các cuộc chiến tranh kinh tế.

2- Đặc trưng chủ yếu của kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam

Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam có các đặc trưng sau đây:

2.1- Về hệ thống mục tiêu của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Tính định hướng XHCN trong phát triển kinh tế-xã hội quy định quá trình phát triển kinh tế thị trường ở nước ta là quá trình thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội tổng quát “Dân giàu nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh” cụ thể là:

a- Về mục tiêu kinh tế-xã hội-văn hoá

- Làm cho dân giàu, mà nội dung căn bản của dân giàu là mức bình quân đóng góp GDP/đầu người tăng nhanh trong một thời gian ngắn và khoảng cách giàu nghèo trong xã hội ta ngày càng được thu hẹp.

- Làm cho nước mạnh thể hiện ở mức đóng góp to lớn vào ngân sách quốc gia, ở sự gia tăng ngành kinh tế mũi nhọn, ở sự sử dụng tiết kiệm, có hiệu quả các nguồn tài nguyên quốc gia, ở sự bảo vệ môi sinh, môi trường, tạo mọi điều kiện cho khoa học, công nghệ phát triển, ở khả năng thích ứng của nền kinh tế trong mọi tình huống bất trắc.

- Làm cho xã hội công bằng, văn minh thể hiện ở cách xử lý các quan hệ lợi ích ngay trong nội bộ kinh tế thị trường đó, ở việc góp phần to lớn vào việc giải quyết các vấn đề xã hội, ở việc cung ứng các hàng hoá và dịch vụ có giá trị không chỉ về kinh tế mà còn có giá trị cao về văn hoá.

b- Về mục tiêu chính trị

Làm cho xã hội dân chủ, biểu hiện ở chỗ dân chủ hoá nền kinh tế, mọi người, mọi thành phần kinh tế có quyền tham gia vào hoạt động kinh tế, vào sản xuất-kinh doanh, có quyền sở hữu về tài sản của mình: quyền của người sản xuất và tiêu dùng được bảo vệ trên cơ sở pháp luật của Nhà nước.

2.2. Về chế độ sở hữu và thành phần kinh tế

Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam có cấu trúc từ nhiều loại hình, hình thức sở hữu và nhiều thành phần kinh tế. Sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể và sở hữu tư nhân. Trong đó: chế độ sở hữu công cộng (công hữu) về tư liệu sản xuất chủ yếu từng bước được xác lập và sẽ chiếm ưu thế tuyệt đối khi CNXH được xây dựng xong về cơ bản “ (Văn kiện Đại hội IX của Đảng, tr 96). “Từ các hình thức sở hữu đó hình thành nên nhiều thành phần kinh tế với những hình thức tổ chức kinh doanh đa dạng, đan xen, hỗn hợp. Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân “(Văn kiện Đại học IX của Đảng, tr 87).

2.3. Về cơ chế vận hành kinh tế

Cơ chế vận hành nền kinh tế trước hết phải là cơ chế thị trường để đảm bảo phân bổ hợp lý các lợi ích và nguồn lực, kích thích phát triển các tiềm năng kinh

doanh và các lực lượng sản xuất, tăng hiệu quả và tăng năng suất lao động xã hội. Đồng thời, không thể phủ nhận vai trò của Nhà nước XHCN-đại diện lợi ích chính đáng của nhân dân lao động và xã hội thực hiện việc quản lý vĩ mô đối với kinh tế thị trường trên cơ sở học tập, vận dụng kinh nghiệm có chọn lọc cách quản lý kinh tế của các nước tư bản chủ nghĩa, điều chỉnh cơ chế kinh tế, giáo dục đạo đức kinh doanh phù hợp; thống nhất điều hành, điều tiết và hướng dẫn sự vận hành nền kinh tế cả nước theo đúng mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.

2.4. Về hình thức phân phối.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN có nhiều hình thức phân phối đan xen, vừa thực hiện theo nguyên tắc phân phối của kinh tế thị trường và nguyên tắc phân phối của CNXH. Trong đó, các ưu tiên phân phối theo lao động, theo vốn, theo tài năng và hiệu quả, đồng thời bảo đảm sự phân phối công bằng và hạn chế bất bình đẳng xã hội. Điều này vừa khác với phân phối theo tư bản của kinh tế thị trường thông thường, lại vừa khác với phân phối theo lao động mang tính bình quân trong CNXH cũ.

2.5- Về nguyên tắc giải quyết các mặt, các mối quan hệ chủ yếu:

Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN phải kết hợp ngay từ đầu giữa lực lượng sản xuất với quan hệ sản xuất, bảo đảm giải phóng lực lượng sản xuất, xây dựng lực lượng sản xuất mới kết hợp với củng cố và hoàn thiện quan hệ sản xuất, quan hệ quản lý tiên tiến của nền kinh tế thị trường nhằm phục vụ cho phát triển sản xuất và công nghiệp hoá-hiện đại hoá, đất nước; giữa phát triển sản xuất với từng nước cải thiện và nâng cao đời sống nhân dân, giải quyết với các vấn đề xã hội và công bằng xã hội, việc làm, nghèo đói, vấn đề bảo đảm y tế và giáo dục, vấn đề ngăn chặn các tệ nạn xã hội; đóng góp giải quyết tốt các nhiệm vụ chính trị, xã hội, môi trường tạo sự phát triển bền vững.

2.6. Về tính cộng đồng, tính dân tộc:

Kinh tế thị trường định hướng XHCN mang tính cộng đồng cao theo truyền thống của xã hội Việt Nam, phát triển có sự tham gia của cộng đồng và có lợi ích của cộng đồng, gắn bó máu thịt với cộng đồng trên cơ sở hài hoà lợi ích cá nhân và lợi ích của cộng đồng, chăm lo sự làm giàu không chỉ chú trọng cho một số ít người mà cho cả cộng đồng, hướng tới xây dựng một cộng đồng xã hội giàu có, đầy đủ về vật chất, phong phú về tinh thần, công bằng, dân chủ, văn minh, đảm bảo cuộc sống ấm no, hạnh phúc cho mọi người.

2.7. Về quan hệ quốc tế

Kinh tế thị trường định hướng XHCN dựa vào sự phát huy tối đa nguồn lực trong nước và triệt để tranh thủ nguồn lực ngoài nước theo phương châm “Kết hợp sức mạnh của dân tộc và sức mạnh của thời đại” và sử dụng chúng một cách hợp lý-đạt hiệu quả cao nhất, để phát triển nền kinh tế đất nước với tốc độ nhanh, hiện đại và bền vững.

II- Sự cần thiết khách quan của quản lý nhà nước đối với nền kinh tế

Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là nền kinh tế thị trường có điều tiết-nền kinh tế thị trường có sự quản lý vĩ mô của Nhà nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Điều đó có nghĩa là, nền kinh tế nước ta chịu sự điều tiết của thị trường và chịu sự điều tiết của nhà nước (sự quản lý của Nhà nước). Sự quản lý nhà nước đối với nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam là sự cần thiết khách quan, vì những lý do sau đây:

Thứ nhất, phải khắc phục những hạn chế của việc điều tiết của thị trường, bảo đảm thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế xã hội đã đề ra.

Sự điều tiết của thị trường đối với sự phát triển kinh tế thật kỳ diệu nhưng vẫn có những hạn chế cục bộ. Ví dụ như về mặt phát triển hài hoà của xã hội, thì bộc lộ tính hạn chế sự điều tiết của thị trường.

Thị trường không phải là nơi có thể đạt được sự hài hoà trong việc phân phối thu nhập xã hội, trong việc nâng cao chất lượng cuộc sống xã hội, trong việc phát triển kinh tế xã hội giữa các vùng... Cùng với việc đó, thị trường cũng không khắc phục những khuyết tật của nền kinh tế thị trường, những mặt trái của nền kinh tế thị trường đã nêu ở trên. Tất cả điều đó không phù hợp và cản trở việc thực hiện đầy đủ những mục tiêu phát triển kinh tế-xã hội đã đề ra. Cho nên trong quá trình vận hành kinh tế, sự quản lý nhà nước đối với kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa là cần thiết để khắc phục những hạn chế, bổ sung chỗ hỏng của sự điều tiết của thị trường, đảm bảo mục tiêu phát triển kinh tế xã hội. Đó cũng là thực hiện nhiệm vụ hàng đầu của quản lý nhà nước về kinh tế.

Thứ hai: Bằng quyền lực, chính sách và sức mạnh kinh tế của mình. Nhà nước phải giải quyết những mâu thuẫn lợi ích kinh tế phổ biến, thường xuyên và cơ bản trong nền kinh tế quốc dân.

Trong quá trình hoạt động kinh tế, con người có mối quan hệ với nhau. Lợi ích kinh tế là biểu hiện cụ thể của mối quan hệ đó. Mọi thứ mà con người phấn đấu đều liên quan đến lợi ích của mình. Trong nền kinh tế thị trường, mọi đối tác đều hướng tới lợi ích kinh tế riêng của mình. Nhưng, khối lượng kinh tế thì có hạn và không thể chia đều cho mọi người, nếu xảy ra sự tranh giành về lợi ích và từ đó phát sinh ra những mâu thuẫn về lợi ích. Trong nền kinh tế thị trường có những loại mâu thuẫn cơ bản sau đây:

- Mâu thuẫn giữa các doanh nghiệp với nhau trên thương trường.
- Mâu thuẫn giữa chủ và thợ trong các doanh nghiệp
- Mâu thuẫn giữa người sản xuất kinh doanh với toàn thể cộng đồng trong việc sử dụng tài nguyên và môi trường, không tính đến lợi ích chung trong việc họ cung ứng những hàng hoá và dịch vụ kém chất lượng, đe dọa sức khoẻ cộng

đồng: trong việc xâm hại trật tự, an toàn xã hội, đe dọa an ninh quốc gia vì hoạt động sản xuất kinh doanh của mình.

- Ngoài ra, còn nhiều mâu thuẫn khác nữa như mâu thuẫn về lợi ích kinh tế giữa cá nhân; công dân với Nhà nước, giữa các địa phương với nhau, giữa các ngành, các cấp với nhau trong quá trình hoạt động kinh tế của đất nước.

- Những mâu thuẫn này có tính phổ biến, thường xuyên và có tính căn bản vì liên quan đến quyền lợi “về sống-chết của con người”. đến sự ổn định kinh tế-xã hội. Chỉ có nhà nước mới có thể giải quyết được các mâu thuẫn đó, điều hoà lợi ích của các bên.

- Thứ ba, tính khó khăn phức tạp của sự nghiệp kinh tế

Để thực hiện bất kỳ một hoạt động nào cũng phải giải đáp các câu hỏi: Có muốn làm không? Có biết làm không? Có phương tiện để thực hiện không? Có hoàn cảnh để làm không? Nghĩa là, cần có những điều kiện chủ quan và khách quan tương ứng. Nói cụ thể và dễ hiểu, làm kinh tế nhất là làm giàu phải có ít nhất các điều kiện: ý chí làm giàu, trí thức làm giàu, phương tiện sản xuất kinh doanh và môi trường kinh doanh. Không phải công dân nào cũng có đủ các điều kiện trên để tiến hành làm kinh tế, làm giàu. Sự can thiệp của nhà nước rất cần thiết trong việc hỗ trợ công dân có những điều kiện cần thiết thực hiện sự nghiệp kinh tế.

Thứ tư, tính giai cấp trong kinh tế và bản chất giai cấp của nhà nước

Nhà nước hình thành từ khi xã hội có giai cấp. Nhà nước bao giờ cũng đại diện lợi ích của giai cấp thống trị nhất định trong đó có lợi ích kinh tế. Nhà nước xã hội chủ nghĩa Việt Nam đại diện cho lợi ích dân tộc và nhân dân, Nhà nước của ta là nhà nước của dân, do dân và vì dân. Mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội do Nhà nước ta xác định và quản lý chỉ đạo là nhằm cuối cùng đem lại lợi ích vật chất và tinh thần cho nhân dân. Tuy vậy, trong nền kinh tế nhiều thành phần, mở cửa với nước ngoài, không phải lúc nào lợi ích kinh tế của các bên cũng luôn luôn nhất trí. Vì vậy, xuất hiện xu hướng vừa hợp tác, vừa đấu tranh trong quá trình hoạt động kinh tế trên các mặt quan hệ sở hữu, quan hệ quản lý, quan hệ phân phối.

Trong cuộc đấu tranh trên mặt trận kinh tế. Nhà nước ta phải thể hiện bản chất giai cấp của mình để bảo vệ lợi ích của dân tộc và của nhân dân ta. Chỉ có Nhà nước mới có thể làm được điều đó. Như vậy là, trong quá trình phát triển kinh tế, Nhà nước ta đã thể hiện bản chất giai cấp của mình.

Bốn lý do chủ yếu trên đây chính là sự cần thiết khách quan của Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam.

III- CÁC CHỨC NĂNG QUẢN LÝ KINH TẾ CỦA NHÀ NƯỚC

1- Định hướng sự phát triển của nền kinh tế

1.1 Khái niệm:

Định hướng sự phát triển kinh tế là xác định con đường và hướng sự vận động của nền kinh tế nhằm đạt đến một đích nhất định (gọi là mục tiêu) căn cứ vào đặc điểm kinh tế, xã hội của đất nước trong từng thời kỳ nhất định (cách đi, bước đi cụ thể, trình tự thời gian cho từng bước đi để đạt được mục tiêu)

1.2- Sự cần thiết khách quan của chức năng định hướng phát triển nền kinh tế.

Sự vận hành của nền kinh tế thị trường mang tính tự phát về tính không xác định rất lớn. Do đó Nhà nước phải thực hiện chức năng, định hướng phát triển nền kinh tế của mình. Điều này không chỉ cần thiết đối với sự phát triển kinh tế chung mà còn cần thiết cho việc sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Điều này sẽ tạo cho các cơ sở sản xuất kinh doanh dự đoán được sự biến đổi của thị trường, từ đó nắm lấy cơ hội trong sản xuất kinh doanh cũng như lường trước những bất lợi có thể xảy ra, hạn chế những bất lợi có thể xảy ra trong cơ chế thị trường, khắc phục những ngành phát triển tự phát không phù hợp với lợi ích xã hội, đẩy mạnh những ngành mũi nhọn.

1.3. Phạm vi định hướng phát triển nền kinh tế bao gồm:

- Toàn bộ nền kinh tế
- Các ngành kinh tế
- Các vùng kinh tế
- Các thành phần kinh tế

Nhà nước không có chức năng định hướng phát triển cho từng doanh nghiệp ngoài nhà nước mà căn cứ vào định hướng phát triển của nền kinh tế, các doanh nghiệp tự xác định hướng phát triển của mình.

1.4. Nội dung định hướng phát triển nền kinh tế

Chức năng định hướng có thể khái quát thành những nội dung chủ yếu sau đây:

- Xác định mục tiêu chung dài hạn. Mục tiêu này là cái đích trong một tương lai xa, có thể vài chục năm hoặc xa hơn.
- Xác định mục tiêu trong từng thời kỳ (có thể là 10, 15, 20 năm) được xác định trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội và được thể hiện trong kế hoạch 5 năm, kế hoạch 3 năm, kế hoạch hàng năm.
- Xác định thứ tự ưu tiên các mục tiêu
- Xác định các giải pháp để đạt được mục tiêu

1.5. Công cụ thể hiện chức năng của Nhà nước về định hướng phát triển kinh tế

- Chiến lược phát triển kinh tế xã hội
- Quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội
- Kế hoạch phát triển kinh tế xã hội (dài hạn, trung hạn, ngắn hạn)
- Các chương trình mục tiêu phát triển kinh tế xã hội
- Các dự án ưu tiên phát triển kinh tế xã hội
- Các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình dự án phát triển cũng dùng cho việc định hướng phát triển các ngành, các vùng lãnh thổ.

1.6. Nhiệm vụ của Nhà nước để thực hiện chức năng định hướng phát triển.

Nhà nước phải tiến hành các công việc sau:

- Phân tích đánh giá thực trạng của nền kinh tế hiện nay, những nhân tố trong nước và quốc tế có ảnh hưởng đến sự phát triển hiện tại và tương lai của nền kinh tế nước nhà.
- Dự báo phát triển kinh tế
- Hoạch định phát triển kinh tế, bao gồm:
 - + Xây dựng đường lối phát triển kinh tế-xã hội
 - + Hoạch định chiến lược phát triển kinh tế-xã hội
 - + Hoạch định chính sách phát triển kinh tế-xã hội
 - + Hoạch định phát triển ngành, vùng, địa phương
 - + Lập chương trình mục tiêu và dự án để phát triển

2. Tạo lập môi trường cho sự phát triển kinh tế

2.1. Khái niệm về môi trường cho sự phát triển kinh tế

Môi trường cho sự phát triển kinh tế là tập hợp các yếu tố, các điều kiện tạo nên khung cảnh tồn tại và phát triển của nền kinh tế. nói cách khác, là tổng thể các yếu tố và điều kiện khách quan, chủ quan; bên ngoài, bên trong; có mối liên hệ mật thiết với nhau, ảnh hưởng trực tiếp hay gián tiếp đến việc phát triển kinh tế và quyết định đến hiệu quả kinh tế.

Một môi trường thuận lợi được coi là bệ phóng, là điểm tựa vững chắc cho sự phát triển của nền kinh tế nói chung và cho hoạt động sản xuất-kinh doanh của các doanh nghiệp nói riêng; ngược lại, môi trường kinh doanh không thuận lợi không những sẽ kìm hãm, cản trở mà còn làm cho nền kinh tế lâm vào tình trạng khủng hoảng, trì trệ và các doanh nghiệp rơi vào tình trạng phá sản hàng loạt.

Vì vậy, việc tạo lập môi trường cho sự phát triển kinh tế chung của đất nước và cho sự phát triển sản xuất-kinh doanh của doanh nghiệp là một chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước.

2.2. Các loại môi trường cần thiết cho sự phát triển của nền kinh tế.

a- Môi trường kinh tế

Môi trường kinh tế là một bộ phận của môi trường vĩ mô. Môi trường kinh tế được hiểu là một hệ thống hoàn cảnh kinh tế được cấu tạo nên bởi một loạt nhân tố kinh tế. Các nhân tố thuộc về cầu như sức mua của xã hội và các nhân tố thuộc về cung như sức cung cấp của nền sản xuất xã hội có ý nghĩa quyết định đối với sự phát triển kinh tế.

- Đối với sức mua của xã hội. Nhà nước phải có:

- + Chính sách nâng cao thu nhập dân cư
- + Chính sách giá cả hợp lý
- + Chính sách tiết kiệm và tín dụng cần thiết
- + Chính sách tiền tệ ổn định, tránh lạm phát

- Đối với sức cung của xã hội, Nhà nước cần phải có:

+ Chính sách hấp dẫn đối với đầu tư của các doanh nhân trong nước và nước ngoài để phát triển sản xuất kinh doanh

+ Chính sách đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng kỹ thuật phục vụ cho xuất kinh doanh, giao lưu hàng hoá.

Yêu cầu chung căn bản nhất đối với môi trường kinh tế là ổn định, đặc biệt là giá cả và tiền tệ. Giá cả không leo thang, tiền tệ không lạm phát lớn.

b.- Môi trường pháp lý

Môi trường pháp lý là tổng thể các hoàn cảnh luật định được Nhà nước tạo ra để điều tiết sự phát triển kinh tế, bắt buộc các chủ thể kinh tế thuộc các thành phần hoạt động trong nền kinh tế thị trường phải tuân theo.

Môi trường càng rõ ràng, chính xác, bình đẳng càng tạo ra cho sự hoạt động sản xuất kinh doanh tránh sai phạm, bảo vệ quyền lợi chính đáng của người sản xuất và người tiêu dùng.

Nhà nước cần tạo ra môi trường pháp lý nhất quán đồng bộ từ việc xây dựng Hiến pháp, các Luật và các văn bản dưới luật để làm căn cứ pháp lý cho mọi hoạt động kinh tế. Do đó:

- Đường lối phát triển kinh tế của Đảng, các chính sách kinh tế của Nhà nước phải được thể chế hoá.

- Công tác lập pháp, lập quy, xây dựng các luật kinh tế cần được nhà nước tiếp tục tiến hành, hoàn thiện các luật kinh tế đã ban hành, xây dựng và ban hành các luật kinh tế mới.

c- Môi trường chính trị.

Môi trường chính trị là tổ hợp các hoàn cảnh chính trị, nó được tạo bởi thái độ chính trị nhà nước và của các tổ chức chính trị, tương quan giữa các tầng lớp trong xã hội, là sự ổn định chính trị để phát triển.

Môi trường chính trị có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển của nền kinh tế và đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Do vậy, Nhà nước ta phải tạo ra môi trường chính trị ổn định, rộng mở cho sự phát triển kinh tế, tạo sự thuận lợi tối đa cho phát triển nền kinh tế đất nước, và cho sự hoạt động sản xuất-kinh doanh của các doanh nghiệp.

Việc tạo lập môi trường chính trị phải thực hiện trên cơ sở giữ vững độc lập dân tộc, thể chế chính trị dân chủ, thể chế kinh tế có phù hợp đối với kinh tế thị trường, bình đẳng đối với mọi thành phần kinh tế, tôn vinh các doanh nhân, các tổ chức, chính trị và xã hội, ủng hộ doanh nhân làm giàu chính đáng và bảo vệ quyền lợi chính đáng của người lao động.

d- Môi trường văn hoá-xã hội.

Môi trường văn hoá-xã hội có ảnh hưởng rất lớn đến việc phát triển của nền kinh tế nói chung, đến sự sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp nói riêng.

Môi trường văn hoá là không gian văn hoá được tạo nên bởi các quan niệm về giá trị, nếp sống, cách ứng xử, tín ngưỡng, hứng thú, phương thức hoạt động, phong tục tập quán và thói quen.

Môi trường xã hội là tổng thể các mối quan hệ giữa người với người do luật lệ, các thể chế, các cam kết, các quy định của cấp trên của các tổ chức, của các cuộc họp cấp quốc tế và quốc gia, của các cơ quan, làng xã, các tổ chức tôn giáo.v...

Môi trường văn hoá-xã hội ảnh hưởng đến tâm lý, đến thái độ, đến hành vi và đến sự ham muốn của con người.

Trong quá trình phát triển kinh tế và phát triển sản xuất kinh doanh luôn phải tính đến môi trường văn hoá-xã hội. Nhà nước phải tạo ra môi trường văn hoá-xã hội đa dạng; đậm đà bản sắc dân tộc của cả dân tộc Việt Nam và của riêng từng dân tộc sống trên lãnh thổ Việt Nam, quý trọng, giữ gìn, phát huy văn hoá truyền thống tốt đẹp và tiếp thu nền văn hoá hiện đại một cách phù hợp, tôn trọng và tiếp thu tinh hoa của nền văn hoá thế giới, xây dựng nền văn hoá mới thích ứng với sự phát triển kinh tế và sản xuất kinh doanh.

e- Môi trường sinh thái.

Môi trường sinh thái hiểu một cách thông thường, là một không gian bao gồm các yếu tố, trước hết là các yếu tố tự nhiên, gắn kết với nhau và tạo điều kiện cho sự sống của con người và sinh vật. Chúng là những điều kiện đầu tiên cần phải có để con người và sinh vật sống và dựa vào chúng, con người mới tiến hành lao động sản xuất để tồn tại và phát triển như không khí để thở; nước để uống; đất để xây dựng, trồng trọt và chăn nuôi; tài nguyên khoáng sản làm nguyên liệu, hoặc những thứ vật liệu để phục vụ cuộc sống hàng ngày, cảnh quan thiên nhiên để hưởng ngoạn v.v...

Môi trường sinh thái có ảnh hưởng lớn đến sự phát triển nền kinh tế của đất nước và hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Nhà nước phải tạo ra môi trường sinh thái xanh, sạch, đẹp, đa dạng sinh học, bền vững để bảo đảm nền kinh tế phát triển bền vững. Nhà nước phải có biện pháp chống ô nhiễm, chống hủy hoại môi trường tự nhiên sinh thái, cảnh quan thiên nhiên bằng các biện pháp và các chính sách bảo vệ, hoàn thiện môi trường sinh thái.

f- Môi trường kỹ thuật.

Môi trường kỹ thuật là không gian khoa học công nghệ bao gồm các yếu tố về số lượng, tính chất và trình độ của các ngành khoa học công nghệ: về nghiên cứu, ứng dụng các thành tựu khoa học công nghệ vào sản xuất; về chuyển giao khoa học công nghệ v.v...

Ngày nay, khoa học công nghệ đã phát triển với tốc độ cao. Những thành tựu khoa học công nghệ trong nhiều lĩnh vực đã xuất hiện. Tiến bộ khoa học công nghệ đã mở ra môi trường rộng lớn cho nhu cầu của con người. Chúng ta không thể không tính đến ảnh hưởng của khoa học công nghệ đến sự phát triển của nền kinh tế hiện đại, đến quá trình sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp.

Nhà nước bằng chính sách của mình phải tạo ra một môi trường kỹ thuật hiện đại, thích hợp, thiết thực phục vụ cho sự phát triển của nền kinh tế nước ta.

g- Môi trường dân số

Môi trường dân số là hệ thống các yếu tố tạo thành không gian dân số, bao gồm quy mô dân số, cơ cấu dân số, sự di chuyển dân số, tốc độ gia tăng dân số và chất lượng dân số. Môi trường dân số là một trong những môi trường phát triển kinh tế.

Trong quá trình phát triển kinh tế, con người đóng vai trò hai mặt:

- Một mặt là người hưởng thụ (người tiêu dùng)
- Mặt khác: Là người sản xuất, quyết định quá trình biến đổi và phát triển sản xuất, tức là cho sự phát triển kinh tế.

Nhà nước phải tạo ra một môi trường dân số hợp lý cho phát triển kinh tế bao gồm các yếu tố số lượng và chất lượng dân số, cơ cấu dân số. Nhà nước phải có chính sách điều tiết sự gia tăng dân số với tỷ lệ hợp lý, thích hợp với tốc độ tăng trưởng kinh tế; nâng cao chất lượng dân số trên cơ sở nâng cao chỉ số H.D.I (Human development index) bố trí dân cư hợp lý giữa các vùng, đặc biệt giữa đô thị và nông thôn, phù hợp với quá trình công nghiệp hoá và hiện đại hoá.

h- Môi trường quốc tế.

Môi trường quốc tế là không gian kinh tế có tính toàn cầu, bao gồm các yếu tố có liên quan đến các hoạt động quốc tế, trong đó có hoạt động kinh tế quốc tế.

Môi trường quốc tế là điều kiện bên ngoài của sự phát triển của nền kinh tế đất nước. Nó có thể tác động tích cực hoặc tiêu cực đến sự phát triển của nền kinh tế, đến sự sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp. Điều đó tùy thuộc và tính chất của môi trường quốc tế thuận lợi hay không thuận lợi cho sự phát triển.

Môi trường quốc tế cần được Nhà nước tạo ra là môi trường hoà bình và quan hệ quốc tế thuận lợi cho sự phát triển kinh tế. Với tính toán “Giữ vững môi trường hoà bình, phát triển quan hệ trên tinh thần sẵn sàng là bạn và là đối tác tin cậy của tất cả các nước trong cộng đồng thế giới, phấn đấu vì hoà bình, độc lập hợp tác và phát triển” (trích “Nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng, phát huy sức mạnh toàn dân tộc, đẩy mạnh sự nghiệp đổi mới một cách toàn diện và đồng bộ”. Phát triển của Tổng Bí thư Nông Đức mạnh, bế mạc Hội nghị lần thứ 11 Ban chấp hành TW khoá IX, Hà Nội mới 26/2005, số 12916). Nhà nước chủ động tạo môi trường hoà bình, tiếp tục mở rộng và tăng cường quan hệ hữu nghị và hợp tác cùng có lợi, thực hiện có hiệu quả quan hệ hợp tác kinh tế quốc tế, tạo điều kiện quốc tế thuận lợi hơn nữa để đẩy mạnh phát triển kinh tế xã hội, giữ vững độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, bảo vệ vững chắc Tổ quốc, đồng thời góp phần tích cực vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội. Cụ thể trước mắt, Nhà nước phải thực hiện đầy đủ các cam kết quốc tế trong đó có những cam kết kinh tế, thực hiện AFTA, tham gia tổ chức WTO, mở rộng thị trường xuất nhập khẩu với các nước EU, Bắc Mỹ, Nam Mỹ, Châu Phi và các nước Châu á, Trung quốc, Nhật bản, Ấn độ và các nước khối ASEAN và tranh thủ sự trợ lực quốc tế cho sự phát triển kinh tế.

2.3. Những điều nhà nước phải làm để tạo lập các môi trường:

Để tạo lập các môi trường, Nhà nước cần tập trung tốt các vấn đề sau:

- Đảm bảo sự ổn định về chính trị và an ninh quốc phòng, mở rộng quan hệ đối ngoại, trong đó có quan hệ kinh tế đối ngoại.

- Xây dựng và thực thi một cách nhất quán các chính sách kinh tế-xã hội theo hướng đổi mới và chính sách dân số hợp lý.

- Xây dựng và không ngừng hoàn thiện hệ thống pháp luật
- Xây dựng mới và nâng cấp cơ sở hạ tầng, bảo đảm điều kiện cơ bản cho hoạt động kinh tế có hiệu quả: giao thông, điện nước, thông tin, dự trữ quốc gia.
- Xây dựng cho được một nền văn hoá trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN trên cơ sở giữ vững bản sắc văn hoá dân tộc và thừa kế tinh hoa văn hoá của nhân loại.
- Xây dựng một nền khoa học-kỹ thuật và công nghệ tiên tiến cần thiết và phù hợp, đáp ứng yêu cầu của sự phát triển của nền kinh tế và sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp, cải cách nền giáo dục để đào tạo nguồn nhân lực có kỹ thuật và trí tuệ phục vụ cho sự phát triển kinh tế.
- Xây dựng và thực thi chính sách và pháp luật về bảo vệ và sử dụng có hiệu quả tài nguyên thiên nhiên của đất nước, bảo vệ và hoàn thiện môi trường tự nhiên, sinh thái.

3. Điều tiết sự hoạt động của nền kinh tế.

3.1. Khái niệm.

Nhà nước điều tiết sự hoạt động của nền kinh tế là nhà nước sử dụng quyền năng chỉ phối của mình lên các hành vi kinh tế của các chủ thể trong nền kinh tế thị trường, ngăn chặn các tác động tiêu cực đến quá trình hoạt động kinh tế, ràng buộc chúng phải tuân thủ các quy tắc hoạt động kinh tế đã định sẵn nhằm bảo đảm sự phát triển bình thường của nền kinh tế.

Điều tiết sự hoạt động của nền kinh tế và điều chỉnh sự hoạt động kinh tế là hai mặt của một quá trình phát triển kinh tế. Nhưng điều chỉnh không giống với điều tiết, điều chỉnh là sửa đổi lại, sắp xếp lại cho đúng, như điều chỉnh tốc độ phát triển quá nóng của nền kinh tế; điều chỉnh lại sự bố trí không hợp lý của các nhà máy đường, điều chỉnh thể lệ đấu thầu, điều chỉnh cơ cấu đầu tư, điều chỉnh thang bậc lương v.v...

3.2. Sự cần thiết khách quan phải điều tiết sự hoạt động của nền kinh tế.

Nền kinh tế nước ta vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý vĩ mô của Nhà nước. Điều đó có nghĩa là nền kinh tế của chúng ta vừa chịu sự điều tiết của thị trường, vừa chịu sự điều tiết của nhà nước. Mặc dù nền kinh tế thị trường có khả năng tự điều tiết các hành vi kinh tế, các hoạt động kinh tế theo các quy luật khách quan của nó. Tuy vậy, trên thực tế, có những hành vi kinh tế, có những hoạt động kinh tế nằm ngoài sự điều tiết của bản thân thị trường. Chẳng hạn như gian lận thương mại, trốn thuế, hỗ trợ người nghèo, các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa, cung cấp hàng hoá công (an ninh, quốc phòng...)

Hơn nữa, quá trình phát triển của nền kinh tế do chịu sự tác động của nhiều nhân tố và các nhân tố này lại không ổn định do nhiều nguyên nhân như hệ thống pháp luật không hoàn thiện, hệ thống thông tin khiếm khuyết, sự lộn xộn của

nhân tố độc quyền sản xuất trên thị trường, sự không ổn định của xã hội, diễn biến và tai hoạ bất ngờ của thiên nhiên, sự sai lầm và bảo thủ của các đơn vị kinh tế trong việc tính toán cung cầu, trước mắt, dự đoán thiếu chính xác và xác định sai lầm... dẫn đến hàng loạt hoạt động kinh tế không bình thường. Nhà nước cần phải điều tiết và có khả năng điều tiết sự hoạt động của kinh tế và nhà nước có quyền lực.

3.3. Những nội dung điều tiết sự hoạt động kinh tế của Nhà nước.

Câu hỏi đặt ra là Nhà nước điều tiết sự hoạt động của kinh tế trên những lĩnh vực nào? Nhìn chung, Nhà nước điều tiết sự hoạt động của kinh tế thường được biểu hiện ở sự điều tiết các mối quan hệ kinh tế, nơi diễn ra nhiều hiện tượng phức tạp, mâu thuẫn về yêu cầu, mục tiêu phát triển, về lợi ích kinh tế v.v..

Chúng ta thấy Nhà nước thường điều tiết quan hệ cung cầu, điều tiết quan hệ kinh tế vĩ mô, quan hệ lao động sản xuất, quan hệ phân phối lợi ích; quan hệ phân bổ và sử dụng nguồn lực v.v..

Để thực hiện việc điều tiết các quan hệ lớn trên, Nhà nước cũng tiến hành điều tiết những mặt cụ thể như điều tiết tài chính, điều tiết giá cả, điều tiết thuế, điều tiết lãi suất, điều tiết thu nhập v.v..

Ở đây chúng ta chỉ xem xét sự điều tiết hoạt động kinh tế của Nhà nước trên những quan hệ chủ yếu sau đây:

a- Điều tiết các quan hệ lao động sản xuất.

Trong quá trình tiến hành lao động, đặc biệt lao động sản xuất trong nền kinh tế thị trường (kinh tế hàng hoá) diễn ra các mối quan hệ trong phân công và hiệp tác lao động giữa cá nhân, giữa các chủ thể kinh tế với nhau. Sự phân công và hiệp tác diễn ra dưới nhiều hình thức, trong đó thuộc tầm điều tiết của Nhà nước có các quan hệ sau đây: Nhà nước điều tiết sao cho các quan hệ đó được thiết lập một cách tối ưu, đem lại hiệu quả.

- Quan hệ quốc gia với quốc tế để hình thành cơ cấu hình thành cơ cấu kinh tế quốc dân phù hợp với tiềm năng, thế mạnh của đất nước, tận dụng các vận hội quốc tế để phát triển kinh tế quốc dân. Ở đây, Nhà nước thường điều tiết các quan hệ kinh tế đối ngoại: Xuất nhập khẩu hàng hoá và dịch vụ; đầu tư quốc tế; hợp tác với chuyển giao khoa học-công nghệ; dịch vụ quốc tế thu ngoại tệ.

- Quan hệ phân công và hợp tác trong nội bộ nền kinh tế quốc dân, tạo nên sự hình thành các doanh nghiệp chuyên môn hoá được gắn bó với nhau thông qua các quan hệ hợp tác sản xuất. Ở đây, nhà nước thường điều tiết lãi suất, điều tiết thuế, hỗ trợ đầu tư để khuyến khích và tạo điều kiện cho các doanh nghiệp chuyên môn hoá hoạt động có hiệu quả.

- Quan hệ phân công, hợp tác theo lãnh thổ nội bộ quốc gia thông qua việc phân bổ lực lượng sản xuất theo lãnh thổ, hình thành nền phân công chuyên môn

hoá theo lãnh thổ. Ở đây, ngoài những điều tiết các mặt tài chính, tín dụng, thuế, hỗ trợ đầu tư nói trên. Nhà nước còn điều tiết bằng pháp luật để tránh tình trạng cục bộ địa phương, phân tán và dàn trải đầu tư như cảng biển, sân bay, phải thông qua cấp thẩm quyền Quốc hội, Chính phủ phê duyệt các dự án kinh tế lớn, các dự án không có trong quy hoạch không được đầu tư v.v...

- Sự lựa chọn quy mô xí nghiệp, lựa chọn nguồn tài nguyên, các hành vi sử dụng môi trường, các hành vi lựa chọn thiết bị, công nghệ, các hành vi đảm bảo chất lượng sản phẩm và dịch vụ nhằm đưa các hành vi đó vào chuẩn mực có lợi cho chính doanh nhân và cho cộng đồng, ngăn ngừa các hành vi gây bất lợi cho các doanh nhân và cho cộng đồng xã hội.

b- Điều chỉnh các quan hệ phân chia lợi ích và quan hệ phân phối thu nhập

Các quan hệ lợi ích trong lĩnh vực kinh tế sau đây được Nhà nước điều tiết:

- Quan hệ trao đổi hàng hoá: Nhà nước điều tiết quan hệ cung cầu sản xuất hàng hoá để trao đổi và tiêu dùng trên thị trường bình thường, chống gian lận thương mại, lừa lọc về giá cả, mẫu mã, kiểu dáng, chất lượng sản phẩm v.v...nhằm bảo vệ lợi ích chính đáng của các bên tham gia quan hệ.

- Quan hệ phân chia lợi tức trong các công ty: Quan hệ tiền công-tiền lương: Nhà nước điều tiết quan hệ này sao cho được công bằng, văn minh, quan hệ chủ-thợ tốt đẹp.

Phân chia thu nhập quốc dân (v+n) hợp lý, hợp tình, bảo vệ quyền lợi chính đáng cho giới thợ và giới chủ theo đúng cương lĩnh chính trị của Đảng cầm quyền, đúng pháp luật của Nhà nước.

- Quan hệ đối với công quỹ quốc gia (quan hệ giữa doanh nhân, doanh nghiệp và Nhà nước). Các doanh nhân có trách nhiệm, nghĩa vụ đóng góp tích lũy cho ngân sách và các khoản phải nộp khác do họ sử dụng tài nguyên, công sản và do gây ô nhiễm môi trường.

- Quan hệ giữa các tầng lớp dân cư, giữa những người có thu nhập cao (người giàu) và có thu nhập thấp (người nghèo), giữ các vùng phát triển và kém phát triển.

Nhà nước điều tiết thu nhập của những người có thu nhập cao, những vùng có thu nhập cao vào ngân sách và phân phối lại, hỗ trợ những người có thu nhập thấp (người nghèo)những vùng nghèo, vùng sâu,để giảm bớt khoảng cách chênh lệch về mức sống.

c) Điều tiết các quan hệ phân bố các nguồn lực

Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc phân bố các nguồn lực bằng sự chi tiêu nguồn tài chính tập trung (ngân sách nhà nước và bằng đánh thuế)

- Nhà nước điều tiết việc phân bổ các nguồn lực:lao động tài nguyên,vốn, các hàng hóa công(quốc phòng giáo dục, y tế) hỗ trợ người nghèo, bảo vệ môi trường sinh thái,phát triển nghệ thuật dân tộc...

- Nhà nước điều tiết phân bổ nguồn lực của nền kinh tế quốc dân về những vùng còn nhiều tiềm năng, hoặc các vùng khó khăn, vùng sâu, vùng xa.

- Nhà nước điều tiết nguồn lực theo hướng khuyến khích, hoặc hạn chế sự phát triển các ngành nghề nhằm xây dựng một cơ cấu kinh tế hợp lý trên phạm vi cả nước.

3.4.Những việc cần làm điều tiết hoạt động của nền kinh tế

Để thực hiện chức năng điều tiết hoạt động của nền kinh tế, Nhà nước cần làm những việc sau đây:

a) Xây dựng và thực hiện một hệ thống chính sách với các công cụ tác động của chính sách đó, chủ yếu là:

- Chính sách tài chính (với hai công cụ chủ yếu là chi tiêu chính phủ và thuế).

- Chính sách tiền tệ (với hai công cụ chủ yếu là kiểm soát mức cung tiền và lãi suất).

- Chính sách thu nhập (với các công cụ: giá cả và tiền lương).

- Chính sách thương mại (với các công cụ: thuế quan,hạn ngạch tỷ giá hối đoái, trợ cấp xuất khẩu, cán cân thanh toán,quốc tế...).

b)Bổ sung hàng hóa và dịch vụ cho nền kinh tế trong những trường hợp cần thiết.

Những trường hợp được coi là cần thiết sau đây :

- Những ngành, lĩnh vực tư nhân không được làm

- Những ngành, lĩnh vực mà tư nhân không làm được

- Những ngành, lĩnh vực mà tư nhân không muốn làm.

c) Hỗ trợ công dân lập nghiệp kinh tế

Cụ thể nhà nước cần thực hiện tốt các biện pháp hỗ trợ sau:

- Xây dựng các ngân hàng đầu tư ưu đãi cho những doanh nhân tham gia thực hiện các chương trình kinh tế trọng điểm của nhà nước, kinh doanh những ngành mà nhà nước khuyến khích.

- Xây dựng và thực hiện chế độ bảo hiểm sản xuất kinh doanh cho những người thực hiện các nhiệm vụ sản xuất kinh doanh theo định hướng của nhà nước, những doanh nghiệp mới khởi sự,hoặc áp dụng khoa học công nghệ mới vào sản xuất trong giai đoạn đầu.

- Cung cấp những thông tin : kinh tế - chính trị - xã hội có liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh của các doanh nghiệp .

- Thực hiện chương trình bồi dưỡng kiến thức chuyên môn thông qua việc xây dựng các Trung tâm dây nghề và xúc tiến việc làm.

- Mở ra các trung tâm giới thiệu sản phẩm; triển lãm thanh tựu kinh tế kỹ thuật để tạo điều kiện cho các doanh nghiệp giao tiếp và bắt mối sản xuất – kinh doanh với nhau .

- Thực hiện hỗ trợ pháp lý, đặc biệt là hỗ trợ tư pháp quốc tế đối với các doanh nghiệp kinh doanh không chỉ trên thị trường trong nước mà cả trên thị trường quốc tế.

- Xây dựng cơ sở hạ tầng, cơ sở vật chất kỹ thuật cần thiết .

4. Kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế

4.1. Khái niệm

Kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế là Nhà nước xem xét, đánh giá tình trạng tốt xấu của các hoạt động kinh tế, và theo dõi, xét xem sự hoạt động kinh tế được thực thi đúng hoặc sai đối với các quy định của pháp luật.

Kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế là một chức năng quản lý của Nhà nước. Công tác này phải được thực thi thường xuyên và nghiêm túc.

4.2. Sự cần thiết phải kiểm tra, giám sát hoạt động

Quá trình hoạt động kinh tế không phải lúc nào cũng diễn ra một cách bình thường và đưa lại kết quả mong muốn. Sự kiểm tra, giám sát để kịp thời phát hiện những mặt tích cực và tiêu cực, những thành công và thất bại, nền kinh tế đang trong trạng thái phồn vinh hay khủng hoảng, suy thoái, dao động hay ổn định, hiệu quả hay kém hiệu quả, ách tắc hay thông thoáng, đúng hướng hay chệch hướng, tuân thủ hay vi phạm pháp luật v.v...

Trên cơ sở đó rút ra những kết luận, nguyên nhân, kinh nghiệm và đề ra những giải pháp phát huy ưu điểm và khắc phục khuyết điểm, đồng thời phát hiện ra các cơ hội mới cho sự phát triển kinh tế quốc dân và đưa nền kinh tế lên một bước tiến mới. Như vậy, kiểm tra và giám sát sự hoạt động kinh tế là cần thiết.

4.3. Nội dung kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế

Kiểm tra giám sát hoạt động kinh tế cần thiết được tiến hành trên các mặt sau đây :

- Kiểm tra, giám sát việc thực hiện đường lối, chủ trương, chính sách, kế hoạch và pháp luật của Nhà nước về kinh tế.

- Kiểm tra, giám sát việc sử dụng các nguồn lực của đất nước.

- Kiểm tra, giám sát việc xử lý chất thải và bảo vệ môi trường tự nhiên, môi trường sinh thái.
- Kiểm tra, giám sát sản phẩm do các doanh nghiệp sản xuất ra.
- Kiểm tra, giám sát việc thực hiện các chức năng và việc tuân thủ pháp luật của các cơ quan nhà nước trong quá trình quản lý nhà nước về kinh tế.

4.4. Những giải pháp chủ yếu thực hiện kiểm tra, giám sát hoạt động kinh tế

- Tăng cường chức năng giám sát của Quốc hội, Hội đồng nhân dân các cấp đối với Chính phủ và các Ủy ban nhân dân các cấp trong quản lý nhà nước về kinh tế.
- Tăng cường chức năng, kiểm tra của các Viện Kiểm sát nhân dân, các cấp thanh tra của Chính phủ và của Ủy ban nhân dân các cấp, cơ quan an ninh kinh tế các cấp đối với các hoạt động kinh tế.
- Nâng cao tinh thần trách nhiệm và chịu trách nhiệm của những người lãnh đạo nhà nước (Chủ tịch nước, Chủ tịch quốc hội, Thủ tướng Chính phủ) và Chủ tịch Hội đồng nhân dân, Chủ tịch UBND các cấp; Thủ trưởng các ngành kinh tế và có lợi ích liên quan từ Trung ương đến địa phương trong việc kiểm tra, giám sát sự hoạt động kinh tế trong cả nước, trong các địa phương, trong các ngành của mình.
- Sử dụng các cơ quan chuyên môn trong nước như kiểm toán nhà nước, các tổ chức tư vấn kinh tế v.v... và khi cần thiết có thể sử dụng các tổ chức quốc tế, các chuyên gia nước ngoài vào việc kiểm tra hoạt động kinh tế.
- Nâng cao vai trò kiểm tra, giám sát của nhân dân, của các tổ chức chính trị xã hội, các cơ quan ngôn luận, các cơ quan thông tin đại chúng trong việc kiểm tra hoạt động kinh tế.
- củng cố hoàn thiện hệ thống cơ quan kiểm tra, giám sát của Nhà nước và xây dựng các cơ quan mới cần thiết, thực hiện việc phân công và phân cấp rõ ràng, nâng cao năng lực chuyên môn và đạo đức của công chức trong bộ máy kiểm tra và giám sát các hoạt động kinh tế.

IV. NHỮNG NỘI DUNG CHỦ YẾU CỦA QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

Việc quản lý nhà nước (QLNN) về kinh tế bao gồm các nội dung cơ bản sau đây:

1. Tổ chức bộ máy quản lý nhà nước về kinh tế

Những nội dung và phương pháp cụ thể của việc tổ chức bộ máy quản lý nhà nước nói chung, bộ máy QLNN về kinh tế nói riêng, đã có các chuyên đề, môn học khác trình bày.

2. Xây dựng phương hướng, mục tiêu, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

Cụ thể là:

- Xây dựng chiến lược phát triển kinh tế- xã hội của đất nước.
- Xây dựng hệ thống chính sách, tư tưởng chiến lược để chỉ đạo việc thực hiện các mục tiêu đó.

3. Xây dựng pháp luật kinh tế

3.1. Tầm quan trọng của việc xây dựng pháp luật trong hệ thống các hoạt động QLNN về kinh tế

Hoạt động này có tác dụng:

- Tạo cơ sở để công dân làm kinh tế.
- Pháp luật và thể chế là điều kiện tối cần thiết cho một hoạt động kinh tế- xã hội.

3.2. Các loại pháp luật kinh tế cần được xây dựng

Hệ thống pháp luật kinh tế gồm rất nhiều loại. Về tổng thể, hệ thống đó bao gồm hai loại chính sau:

- Hệ thống pháp luật theo chủ thể hoạt động kinh tế như Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Hợp tác xã, Luật doanh nghiệp tư nhân và công ty, v.v... Loại hình pháp luật này thực chất là Luật tổ chức các đơn vị kinh tế, theo đó, sân chơi kinh tế được xác định trước các loại chủ thể tham gia cuộc chơi do Nhà nước làm trọng tài.
- Hệ thống pháp luật theo khách thể như Luật Tài nguyên môi trường, được Nhà nước đặt ra cho mọi thành viên trong xã hội, trong đó chủ yếu là các doanh nhân, có tham gia vào việc sử dụng các yếu tố nhân tài, vật lực và tác động vào môi trường thiên nhiên.

4. Tổ chức hệ thống các doanh nghiệp

4.1. Tổ chức và không ngừng hoàn thiện tổ chức hệ thống doanh nghiệp nhà nước cho phù hợp với yêu cầu của từng giai đoạn phát triển của đất nước, bao gồm;

- Đánh giá hệ thống doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hiện có, xác định những mặt tốt, mặt xấu của hệ thống hiện hành.
- Loại bỏ các mặt yếu kém bằng phương thức thích hợp: cổ phần hóa, bán, khoán, cho thuê, giao, v.v...
- Tổ chức xây dựng mới các DNNN cần thiết.

- Củng cố các DNNN hiện còn cần tiếp tục duy trì nhưng yếu kém về mặt này, mặt khác, nâng cấp để các DNNN này ngang tầm vị trí được giao.

4.2. Xúc tiến các hoạt động pháp lý và hỗ trợ để các đơn vị kinh tế dân doanh ra đời

- Thực hiện các mặt về pháp luật cho các hoạt động của doanh nhân trên thương trường: xét duyệt, cấp phép đầu tư, kinh doanh, vv...

- Thực hiện các hoạt động hỗ trợ về tư pháp, thông tin, phương tiện, vv...

5. Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng cho mọi hoạt động kinh tế của đất nước

- Xây dựng quy hoạch, thiết kế tổng thể, thực hiện các dự án phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng của nền kinh tế.

- Tổ chức việc xây dựng

- Quản lý, khai thác, sử dụng

6. Kiểm tra, kiểm soát hoạt động của các đơn vị kinh tế

- Kiểm tra việc tuân thủ pháp luật kinh doanh.

- Kiểm tra việc tuân thủ pháp luật lao động, tài nguyên, môi trường.

- Kiểm tra việc tuân thủ pháp luật về tài chính, kế toán, thống kê, vv...

- Kiểm tra chất lượng sản phẩm.

7. Thực hiện và bảo vệ lợi ích của xã hội, của nhà nước và của công dân

7.1. Các loại lợi ích kinh tế, lợi ích xã hội chịu sự ảnh hưởng của hoạt động kinh tế mà Nhà nước có nhiệm vụ thực hiện và bảo vệ

- Phần vốn của Nhà nước trong toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

- Các khoản được thu của Nhà nước vào ngân sách nhà nước từ các hoạt động kinh tế của công dân.

7.2. Nội dung bảo vệ bao gồm

- Tổ chức bảo vệ công sản.

- Thực hiện việc thu thuế, phí, các khoản lợi ích khác.

V. CƠ CHẾ KINH TẾ VÀ CƠ CHẾ QUẢN LÝ KINH TẾ

1. Cơ chế kinh tế

1.1 Khái niệm cơ chế kinh tế

Cơ chế là một thuật ngữ chỉ sự diễn biến nội tại của một hệ thống, trong đó có sự tương tác giữa các yếu tố hợp thành hệ thống trong quá trình vận động của mỗi yếu tố đó, nhờ đó hệ thống có thể vận hành, phát triển.

Thuật ngữ cơ chế được áp dụng vào lĩnh vực kinh tế gọi là cơ chế kinh tế. Do đó, cơ chế kinh tế là sự diễn biến nội tại của hệ thống kinh tế trong quá trình phát triển, trong đó có sự tương tác giữa các bộ phận, các yếu tố cấu thành của kinh tế trong quá trình vận động của các yếu tố cấu thành, tạo nên sự vận động và phát triển của cả hệ thống kinh tế.

1.2. Các yếu tố cấu thành và sự tương tác giữa chúng trong cơ chế kinh tế

- Cơ chế tương tác giữa quan hệ sản xuất với lực lượng sản xuất. Quan hệ này phù hợp thì lực lượng sản xuất phát triển. Cả hai mặt, lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất vừa là nhân, vừa là quả của nhau.

- Cơ chế tương tác giữa các ngành kinh tế với nhau trong cơ cấu tổng thể nền kinh tế quốc dân, như cơ chế tương tác giữa công nghiệp với nông nghiệp, trồng trọt với chăn nuôi, khai thác và chế biến.vv...

- Cơ chế tương tác giữa tiến bộ khoa học công nghệ với tổ chức sản xuất xã hội, theo đó, việc tổ chức sản xuất tạo tiền đề cho cách mạng khoa học và công nghệ phát triển. Đến lượt nó, cách mạng khoa học và công nghệ là động lực thúc đẩy và là then chốt để củng cố, hoàn thiện tổ chức sản xuất.

1.3. Ý nghĩa của việc nhận thức cơ chế kinh tế đối với nhà quản lý

Nhận thức này mở ra cho nhà quản lý hướng tác động vào đối tượng quản lý ở một số bộ phận, một số khâu nhất định của mình, theo đó có thể tạo ra sự lan truyền tự động, có tính hệ thống trong nội bộ đối tượng quản lý mà không cần nhà quản lý tác động vào mọi khâu của hệ thống đó. Chẳng hạn, tác động vào quan hệ sản xuất để phát triển lực lượng sản xuất, tác động vào nông nghiệp để thúc đẩy công nghiệp phát triển, tác động vào khâu tổ chức sản xuất để làm cho khoa học và công nghệ tiến triển,vv... theo kiểu “dương đông kích tây”

2. Cơ chế quản lý kinh tế

2.1 Cơ chế quản lý kinh tế

Theo nghĩa hẹp của từ cơ chế, cơ chế quản lý kinh tế là sự tương tác giữa các phương thức, biện pháp quản lý kinh tế khi chúng đồng thời tác động lên đối tượng quản lý. Nó cũng có thể được hiểu như là sự diễn biến của quá trình quản lý, trong đó có sự tác động của từng biện pháp quản lý lên đối tượng, những kết

quả tích cực và tiêu cực sẽ xảy ra sau mỗi biện pháp đó, sự khắc phục các mặt tiêu cực mới phát sinh bằng các biện pháp song hành như thế nào? Với quan niệm hẹp này, cơ chế quản lý kinh tế bao gồm các nguyên tắc, phương pháp, biện pháp quản lý, các công cụ được sử dụng đồng thời trong quá trình tác động lên đối tượng quản lý.

Theo nghĩa rộng, cơ chế quản lý kinh tế cũng có thể được hiểu đồng nghĩa với phương thức (cách thức) quản lý mà qua đó Nhà nước tác động vào nền kinh tế.

2.2. Các bộ phận cấu thành của cơ chế quản lý kinh tế

- Cơ chế của đối tượng quản lý, tức cơ chế kinh tế
- Cơ chế của chủ thể quản lý, tức cơ chế quản lý theo nghĩa hẹp (như đã nêu ở trên).

Thông qua cách nhìn toàn diện này giúp người quản lý có thể thấy được rằng, hành vi quản lý chỉ là khâu khởi đầu, phần còn lại chính là sự tự vận hành của đối tượng theo cơ chế nội tại của nó. Cơ chế quản lý bao gồm cả cơ chế khách quan và chủ quan, khách thể và chủ thể trong sự tương tác lẫn nhau.

VI. CÁC PHƯƠNG PHÁP QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

Phương pháp quản lý kinh tế của nhà nước là tổng thể những cách thức tác động có chủ đích và có thể của Nhà nước lên hệ thống kinh tế nhằm thực hiện các mục tiêu quản lý của Nhà nước.

Trong thực tế tổ chức và quản lý đối với nền kinh tế, Nhà nước có thể và cần phải thực hiện các biện pháp chủ yếu, đó là: phương pháp hành chính, phương pháp kinh tế, phương pháp giáo dục thuyết phục.

1. Phương pháp hành chính

Khái niệm

Phương pháp hành chính là cách thức tác động trực tiếp của Nhà nước thông qua các quyết định dứt khoát và có tính bắt buộc trong khuôn khổ luật pháp lên các chủ thể kinh tế, nhằm thực hiện các mục tiêu của Nhà nước trong những tình huống nhất định.

Đặc điểm

Phương pháp này mang tính bắt buộc và tính quyền lực.

- Tính bắt buộc đòi hỏi các đối tượng quản lý (các doanh nghiệp, các doanh nhân...) phải chấp hành 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 thẩm quyền của mình.

Thực chất của phương pháp này là sử dụng quyền lực nhà nước để tạo sự phục tùng của đối tượng quản lý (các doanh nghiệp, doanh nhân...) trong hoạt động quản lý của nhà nước.

Hướng tác động

- 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 tham gia vào hoạt động của nền kinh tế. Nhà nước ban hành các văn bản quy phạm pháp luật quy định về mặt tổ chức hoạt động của các chủ thể kinh tế và những quy định về mặt thủ tục hành chính buộc tất cả những chủ thể từ cơ quan nhà nước đến các doanh nghiệp đều phải tuân thủ.

- Tác động điều chỉnh hành động, hành vi của các chủ thể kinh tế là những tác động bắt buộc của nhà nước lên quá trình hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể kinh tế, nhằm đảm bảo thực hiện được mục tiêu quản lý của Nhà nước.

1.4. Trường hợp áp dụng phương pháp hành chính

Phương pháp hành chính được dùng để điều chỉnh các hành vi mà hậu quả của nó có thể gây ra thiệt hại cho cộng đồng, cho Nhà nước. Trong trường hợp những hành vi này diễn ra khác với ý muốn của Nhà nước, có thể gây ra những nguy hại nghiêm trọng cho xã hội thì Nhà nước phải sử dụng phương pháp cưỡng chế để ngay lập tức đưa hành vi đó tuân theo một chiều hướng nhất định, trong khuôn khổ chính sách, pháp luật về kinh tế. Chẳng hạn, những đơn vị nào sản xuất hàng nhái, hàng giả bị Nhà nước phát hiện sẽ phải chịu xử phạt hành chính như: đình chỉ sản xuất kinh doanh, nộp phạt, tịch thu tài sản...

2. Phương pháp kinh tế

Khái niệm

Phương pháp 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, nhằm làm cho đối tượng quản lý tự giác, chủ động hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao.

2.2. Đặc điểm

Phương pháp kinh tế là phương pháp tác động lên đối tượng quản lý không bằng cưỡng chế hành chính mà bằng lợi ích, tức là Nhà nước chỉ đề ra mục tiêu, nhiệm vụ phải đạt, đặt ra những điều kiện khuyến khích về kinh tế, những phương tiện vật chất có thể sử dụng để họ tự tổ chức việc thực hiện nhiệm vụ. Có thể thấy đây là phương pháp quản lý tốt nhất để thực hành tiết kiệm và nâng cao hiệu quả kinh tế. Phương pháp này mở rộng quyền hoạt động cho các chủ thể kinh tế, đồng thời cũng tăng trách nhiệm kinh tế của họ.

2.3. Hướng tác động.

- Đề ra chiến lược phát triển kinh tế - xã hội qui định nhiệm vụ mục tiêu phù hợp với thực tế.
- Sử dụng các định mức kinh tế (mức thuế, lãi suất...), các biện pháp đòn bẩy, kích thích kinh tế để lôi cuốn, thu hút, khuyến khích các chủ thể kinh tế phát triển sản xuất theo hướng ích nước, lợi nhà.
- Sử dụng chính sách ưu đãi kinh tế.

2.4. Trường hợp áp dụng phương pháp kinh tế.

Phương pháp kinh tế được dùng khi cần điều chỉnh các hành vi không có nguy cơ gây hậu quả xấu cho cộng đồng, cho Nhà nước hoặc chưa đủ điều kiện để áp dụng phương pháp hành chính cưỡng chế. Trên thực tế, có những hành vi mà nếu không có sự điều chỉnh của Nhà nước, sẽ không diễn ra theo chiều hướng có lợi cho Nhà nước và cho cộng đồng, nhưng cũng không có nghĩa là nó gây ra những thiệt hại cần phải điều chỉnh tức thời. Chẳng hạn, Nhà nước muốn các nhà đầu tư trong và ngoài nước bỏ vốn đầu tư vào các vùng miền núi, biên cương, hải đảo để cải thiện đời sống dân cư ở các vùng này, song nếu không có những ưu đãi hay khuyến khích của Nhà nước, các nhà đầu tư chỉ muốn đầu tư vào các vùng đồng bằng, đô thị. Hành vi đầu tư này rõ ràng là trái với lợi ích mà Nhà nước mong muốn, nhưng không phải vì thế mà gây tác hại cho các nhà đầu tư hoạt động theo hướng có lợi cho mình, Nhà nước phải chia sẻ lợi ích kinh tế với họ bằng các hình thức như: giảm thuế, miễn thuế thu nhập, cho vay vốn với lãi suất ưu đãi, hỗ trợ về kĩ thuật,...

3. Phương pháp giáo dục

3.1. Khái niệm.

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

3.2. Đặc điểm.

Phương pháp giáo dục mang tính thuyết phục cao, không dùng sự cưỡng chế, không dùng lợi ích vật chất mà là tạo ra sự nhận thức về tính tất yếu khách quan để đối tượng quản lí tự giác thi hành nhiệm vụ.

3.3. Hướng tác động.

- Giáo dục đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.
- Giáo dục ý thức lao động sáng tạo, hiệu quả.
- Xây dựng tác phong lao động trong thời đại công nghiệp hóa – hiện đại hóa.

3.4. Trường hợp áp dụng phương pháp giáo dục.

Phương pháp giáo dục cần được áp dụng trong mọi trường hợp và phải được kết hợp với hai phương pháp trên để nâng cao hiệu quả của hoạt động quản lý. Sở dĩ như vậy là do, việc sử dụng phương pháp hành chính hay kinh tế để điều chỉnh các hành vi của đối tượng quản lý suy cho cùng vẫn là tác động bên ngoài, và do đó không triệt để, toàn diện. Một khi không có những ngoại lực này nữa, đối tượng rất có thể lại có nguy cơ không tuân thủ người quản lí. Hơn nữa, bản thân phương pháp hành chính hay kinh tế cũng phải qua hoạt động thuyết phục, giáo dục thì mới truyền tới được đối tượng quản lý, giúp họ cảm nhận được áp lực hoặc động lực, biết sợ thiệt hại hoặc muốn có lợi ích, từ đó tuân theo những mục tiêu quản lý do Nhà nước đề ra.

VII. CÔNG CỤ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ.

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 mà Nhà nước sử dụng để thực hiện các chức năng quản lý kinh tế của Nhà nước nhằm đạt được các mục tiêu đã xác định. Thông qua các 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 đến các chủ thể, các thành viên tham gia hoạt động trong nền kinh tế.

Công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế là một hệ thống bao gồm nhiều loại, tổng đó có công cụ quản lý thể hiện mục tiêu, ý đồ của Nhà nước, có công cụ thể hiện chuẩn mực xử sự hành vi của các chủ thể kinh tế, có công cụ thể hiện tư tưởng, quan điểm của Nhà nước tổng việc điều chỉnh các mối quan hệ kinh tế, có công cụ vật chất thuần túy....Sau đây sẽ lần lượt trình bày nội dung của các công cụ quản lý chủ yếu của Nhà nước về kinh tế.

1. Nhóm công cụ thể hiện ý đồ, mục tiêu quản lý của Nhà nước.

Xác định mục tiêu quản lý là việc khởi đầu quan trọng trong hoạt động quản lý Nhà nước về kinh tế. Các mục tiêu chỉ ra phương hướng và các yêu cầu về số lượng, chất lượng cho các hoạt động quản lý của Nhà nước nhằm giải quyết các vấn đề cơ bản của nền kinh tế. Các công cụ thể hiện ý đồ, mục tiêu của quản lý có thể bao gồm:

- *Đường lối phát triển kinh tế - xã hội*: Đường lối phát triển kinh tế - xã hội là khởi đầu của quá trình xây dựng và phát triển kinh tế của đất nước do Đảng cầm quyền của các quốc gia xây dựng và thực hiện, đó là việc xác định trước một cái đích mà nền kinh tế cần đạt tới, để từ đó mới căn cứ vào thực trạng hoàn cảnh của nền kinh tế mà tìm ra lối đi, cách đi, trình tự và thời hạn tiến hành để đạt tới đích đã xác định.

Ở nước ta, đường lối phát triển kinh tế đất nước gắn liền với phát triển xã hội và do Đảng Cộng Sản Việt Nam thực hiện được thể hiện trong các văn kiện Đại hội Đảng qua các thời kỳ đại hội.

Đường lối phát triển kinh tế có ý nghĩa cực kỳ quan trọng đối với vận mệnh của đất nước, nó được coi là công cụ hàng đầu của Nhà nước trong sự nghiệp quản lý vĩ mô nền kinh tế quốc dân. Đường lối đúng sẽ đưa đất nước đến phát triển, ổn định, giàu mạnh công bằng và văn minh. Đường lối sai sẽ đưa đất nước đi làm đường lạc lối, là tổn thất, là đổ vỡ, là suy thoái, là hậu quả khôn lường về mọi mặt của đời sống kinh tế - xã hội.

- *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội*: Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội là một hệ thống các quan điểm cơ bản, các mục tiêu lớn và các giải pháp chủ yếu được lựa chọn nhằm đạt được một bước đường lối phát triển kinh tế đất nước trong một chặng thời gian đủ dài. Thực chất chiến lược phát triển kinh tế - xã hội là sự cụ thể hóa đường lối phát triển doanh nghiệp trong mỗi chặng đường lịch sử của đất nước (thường là 10 năm, 15 năm, hoặc 20 năm) và cũng do Đảng cầm quyền chỉ đạo và xây dựng. Ở nước ta, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội do Đảng Cộng Sản Việt Nam xây dựng trong các Đại hội Đảng toàn quốc, như chiến lược ổn định và phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2010, đến năm 2020.

- *Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội*: Quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội là việc định hướng phát triển kinh tế dài hạn. Trong đó, xác định rõ qui mô và giới hạn cho sự phát triển. Thực chất qui hoạch là xác định khung vĩ mô về tổ chức không gian nhằm cung cấp những căn cứ khoa học cho các cơ quan quản lý Nhà nước 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 mạnh, bền vững và có hiệu quả.

Thực chất của qui hoạch là cụ thể hóa chiến lược về không gian và thời gian. Trên thực tế, công tác quản lý kinh tế của Nhà nước có các loại quy hoạch quốc gia, quy hoạch vùng, quy hoạch lãnh thổ, quy hoạch ngành, quy hoạch địa phương....

- *Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội*: Kế hoạch là cụ thể hóa chiến lược dài hạn, gồm có kế hoạch dài hạn, kế hoạch trung hạn, kế hoạch hàng năm. Thực chất, kế hoạch là một hệ thống các mục tiêu kinh tế vĩ mô cơ bản được xác định như: tốc độ phát triển nền kinh tế, cơ cấu kinh tế, các cân đối lớn....các chỉ tiêu kế hoạch này bao quát các ngành, các vùng, các lĩnh vực và thành phần kinh tế.

Ở Việt Nam, các kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội được xem là công cụ quan trọng trong quản lý nền kinh tế của Nhà nước.

- *Chương trình phát triển kinh tế - xã hội*: Chương trình phát triển kinh tế - xã hội là tổ hợp các mục tiêu, các nhiệm vụ, các thủ tục, các bước phải tiến hành, các nguồn lực và các yếu tố cần thiết để thực hiện một ý đồ lớn, một mục

tiêu nhất định đã được xác định trong một thời kỳ nhất định. Ví dụ: chương trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa đất nước, chương trình cải cách nền hành chính quốc gia, chương trình đào tạo đội ngũ cán bộ quản lý, chương trình phát triển nông nghiệp và kinh tế nông thôn, chương trình phát triển kinh tế đối ngoại, chương trình phát triển công nghiệp, chương trình phát triển kết cấu hạ tầng, chương trình phát triển khoa học công nghệ và bảo vệ môi trường sinh thái, chương trình phát triển dịch vụ, chương trình phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng đồng bào dân tộc, chương trình xóa đói giảm nghèo....

- Chương trình là cơ sở quan trọng để tập trung những nguồn lực hạn hẹp vào việc giải quyết có hiệu quả những nhiệm vụ trọng tâm của kế hoạch Nhà nước trong từng thời kỳ và cho phép khắc phục tình trạng tách rời giữa các nhiệm vụ của kế hoạch đã được xác định để thực hiện kế hoạch Nhà nước một cách có hiệu quả nhất.

2. Nhóm công cụ thể hiện chuẩn mực xử sự hành vi của các chủ thể tham gia hoạt động trong nền kinh tế.

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 CHXHCN 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 về kinh tế được hiểu là hệ thống văn bản có tính quy phạm pháp luật do cơ quan Nhà nước có thẩm quyền ban hành để thể hiện ý chí, quyền lực của Nhà nước nhằm điều chỉnh các quan hệ trong nền kinh tế.

Hệ thống văn bản pháp luật trong quản lý Nhà nước về kinh tế có hai loại văn bản: văn bản quy phạm pháp luật và văn bản áp dụng quy phạm pháp luật. Văn bản quy phạm pháp luật gồm: (1) Văn bản do Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành: Hiến pháp, luật, nghị quyết, pháp lệnh, (2) Văn bản do các cơ quan Nhà nước có thẩm quyền khác ở Trung ương ban hành để thi hành Việt Nam 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, (3) Văn bản do Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp ban hành để thi hành Việt Nam quy phạm pháp luật của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội và Việt Nam của cơ quan Nhà nước cấp trên. Văn bản áp dụng quy phạm pháp luật trong quản lý Nhà nước về kinh tế là những Việt Nam quy phạm pháp luật được ban hành để giải quyết các nhiệm vụ cụ thể đối với đối tượng cụ thể như các quyết định bổ, miễn nhiệm, đề bạt, nâng lương, khen thưởng, kỉ luật, điều động công tác đối với cán bộ công chức Nhà nước...

3.Nhóm công cụ thể hiện tư tưởng, quan điểm của Nhà nước trong việc điều chỉnh các hoạt động của nền kinh tế.

Công cụ thể hiện tư tưởng, quan điểm của Nhà nước trong việc điều chỉnh các hoạt động của nền kinh tế, đó là chính sách kinh tế. Chính sách kinh tế là một hệ thống phức tạp gồm nhiều loại:

- Chính sách phát triển các thành phần kinh tế.
- Chính sách tài chính với các công cụ chủ yếu: chi tiêu của Chính phủ (G) và thuế (T).
- Chính sách tiền tệ với các công cụ chủ yếu: kiểm soát mức cung tiền (Ms) và lãi suất (r).
- Chính sách thu nhập với các công cụ chủ yếu: giá cả (P) và tiền lương (W).
- Chính sách ngoại thương với công cụ chủ yếu: thuế nhập khẩu (Tn), hạn ngạch, trợ cấp xuất khẩu, tỉ giá hối đoái, cán cân thương mại, cán cân thanh toán quốc tế...

4. Nhóm công cụ vật chất làm động lực tác động vào đối tượng quản lý.

Công cụ vật chất được dùng làm áp lực, hoặc động lực tác động vào đối tượng quản lý của Nhà nước có thể bao gồm:

- Đất đai, rừng, núi, sông hồ, các nguồn nước, thềm lục địa....
- Tài nguyên trong lòng đất.
- Dự trữ quốc gia, bảo hiểm quốc gia.
- Vốn và tài sản của Nhà nước trong các doanh nghiệp.
- Các loại quỹ chuyên dùng vào công tác quản lý của Nhà nước.

5. Nhóm công cụ để sử dụng các công cụ nói trên.

Chủ thể sử dụng các công cụ quản lý của Nhà nước về kinh tế đã trình bày ở trên là các cơ quan quản lý của Nhà nước về kinh tế. Đó là các cơ quan hành chính Nhà nước, các công sở và các phương tiện kinh tế - kỹ thuật được sử dụng trong hoạt động quản lý kinh tế của Nhà nước.

VIII. CÁC NGUYÊN TẮC CƠ BẢN TRONG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ.

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

Các nguyên tắc quản lý Nhà nước về kinh tế do con người đặt ra nhưng không phải do ý muốn chủ quan mà phải dựa trên các yêu cầu khách quan của các quy luật chi phối quá trình quản lý kinh tế. Đồng thời, các nguyên tắc này phải phù hợp với mục tiêu của quản lý; phải phản ánh đúng tính chất các quan hệ kinh tế; phải đảm bảo tính hệ thống, tính nhất quán và phải được đảm bảo bằng pháp luật.

Quản lý Nhà nước đối với nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta cần vận dụng các nguyên tắc cơ bản sau đây:

- Nguyên tắc tập trung dân chủ.
- Nguyên tắc kết hợp quản lý ngành với quản lý theo lãnh thổ.
- Nguyên tắc phân định và kết hợp quản lý Nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất kinh doanh.
- Nguyên tắc hài hòa lợi ích giữa người lao động, doanh nghiệp và xã hội.
- Nguyên tắc tăng cường pháp chế XHCN trong quản lý Nhà nước về kinh tế.

1. Tập trung dân chủ.

1.1. Khái niệm.

Nguyên tắc tập trung dân chủ là sự kết hợp chặt chẽ, hài hòa giữa hai mặt cơ bản “tập trung” và “dân chủ” trong mối quan hệ hữu cơ biện chứng chứ không phải chỉ là tập trung, hoặc chỉ là dân chủ. “Dân chủ” là điều kiện, là tiền đề của tập trung; cũng như “tập trung” là cái bảo đảm cho dân chủ được thực hiện. Hay nói cách khác, tập trung phải trên cơ sở dân chủ; dân chủ phải trong khuôn khổ tập trung.

Nguyên tắc tập trung dân chủ được đặt ra xuất phát từ lí do sau đây: hoạt động kinh tế và việc của công dân, nên công dân phải có quyền (đó là dân chủ), đồng thời, trong một chừng mực nhất định, hoạt động kinh tế của công dân có ảnh hưởng rõ rệt tới lợi ích của Nhà nước, lợi ích quốc gia, lợi ích cộng đồng, do đó Nhà nước cũng phải có quyền (đó là tập trung).

1.2. Hướng vận dụng nguyên tắc.

- Bảo đảm cho cả Nhà nước và công dân, cho cả cấp trên và cấp dưới, tập thể và các thành viên tập thể đều có quyền quyết định, không thể chỉ có Nhà nước hoặc chỉ có công dân, chỉ có cấp trên hoặc chỉ có cấp dưới có quyền. Có nghĩa là vừa phải có tập trung, vừa phải có dân chủ.

- Quyền của mỗi bên (Nhà nước và công dân; cấp trên và cấp dưới) phải được xác lập một cách có căn cứ khoa học và thực tiễn. Có nghĩa là, phải xuất phát từ yêu cầu và khả năng làm chủ của mỗi chủ thể: Nhà nước và công dân, cấp trên và cấp dưới.

- Trong mỗi cấp của hệ thống quản lý nhiều cấp của Nhà nước phải bảo đảm vừa có cơ quan thẩm quyền chung, vừa có cơ quan thẩm quyền riêng. Mỗi cơ quan phải có thẩm quyền rõ rệt, phạm vi thẩm quyền của cơ quan thẩm quyền riêng phải trong khuôn khổ thẩm quyền chung. Trong cơ quan thẩm quyền chung, mỗi ủy viên phải được giao nhiệm vụ nghiên cứu chuyên sâu một số vấn đề, có trách nhiệm phát biểu sâu sắc về các vấn đề đó, đồng thời tập thể được trao đổi, bổ sung và biểu quyết theo đa số.

Tập trung quan liêu vào cấp trên, vào trung ương hoặc phân tán, phép vua thua lệ làng; chuyên quyền, độc đoán của Nhà nước đến mức vi phạm nhân quyền, dân quyền hoặc dân chủ quá trớn trong hoạt động kinh tế đều trái với nguyên tắc tập trung dân chủ. Khuynh hướng phân tán, tự do vô tổ chức của nền sản xuất nhỏ đang là cản trở nguy hại và phổ biến hiện nay.

2. Kết hợp quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ.

2.1. Quản lý Nhà nước theo ngành.

a) Khái niệm ngành trong kinh tế (ngành kinh tế kỹ thuật)

Ngành kinh tế kỹ thuật là tổng hợp của nhiều đơn vị sản xuất kinh doanh, mà hoạt động của chúng có những đặc trưng kỹ thuật – sản xuất giống nhau, hoặc tương tự nhau, về: cùng thực hiện một phương pháp công nghệ hoặc công nghệ tương tự; sản phẩm sản xuất ra từ một loại nguyên liệu hay nguyên liệu đồng loại; sản phẩm có công dụng cụ thể giống nhau hoặc tương tự nhau. Chẳng hạn, về công nghệ sản xuất có ngành công nghiệp khai thác, ngành công nghiệp hóa học, ngành công nghiệp sinh hóa; về nguyên liệu cho sản xuất có ngành công nghiệp chế biến xen-luy-lo, ngành công nghiệp chế biến kim loại đen, kim loại màu; về công dụng của sản phẩm có ngành công nghiệp thực phẩm, ngành chế tạo ô tô, ngành công nghiệp điện tử

b) Khái niệm quản lý theo ngành

Quản lý theo ngành là việc quản lý về mặt kỹ thuật, về nghiệp vụ chuyên môn của Bộ quản lý ngành ở trung ương đối với tất cả các đơn vị sản xuất kinh doanh thuộc ngành trong phạm vi cả nước.

c) Sự cần thiết phải quản lý theo ngành

Các đơn vị sản xuất trong cùng một ngành có rất nhiều mối liên hệ với nhau. Chẳng hạn, các mối liên hệ về sản phẩm sản xuất ra (như các thông số kỹ thuật để đảm bảo tính lắp lẫn; chất lượng sản phẩm; thị trường tiêu thụ...); các mối liên hệ về việc hỗ trợ và hợp tác (như hỗ trợ và hợp tác trong việc sử dụng lao động; trang bị máy móc thiết bị; ứng dụng công nghệ - kỹ thuật; áp dụng kinh nghiệm quản lý...)

d) Nội dung quản lý Nhà nước theo ngành

Quản lý Nhà nước theo ngành bao gồm các nội dung quản lý sau đây:

- Trong việc xây dựng và triển khai thực hiện pháp luật, chủ trương, chính sách phát triển kinh tế toàn ngành.
- Trong việc xây dựng và triển khai thực hiện các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các dự án phát triển kinh tế toàn ngành.
- Trong việc xây dựng và triển khai các chính sách, biện pháp nhằm phát triển nguồn nhân lực, nguồn vốn, nguồn nguyên liệu và khoa học công nghệ....cho toàn ngành.
- Trong việc xây dựng và triển khai thực hiện các quan hệ tài chính giữa các đơn vị kinh tế trong ngành với Ngân sách Nhà nước.
- Thống nhất trong toàn ngành và liên ngành về việc tiêu chuẩn hóa quy cách, chất lượng sản phẩm. Hình thành tiêu chuẩn quốc gia về chất lượng sản phẩm.
- Trong việc thực hiện các chính sách, biện pháp phát triển và mở rộng thị trường tiêu thụ sản phẩm chung cho toàn ngành và thực hiện sự bảo hộ sản xuất của ngành nội địa trong những trường hợp cần thiết.
- Trong việc áp dụng các hình thức tổ chức sản xuất khoa học và hợp lý các đơn vị sản xuất kinh doanh trong toàn ngành.
- Trong việc thanh tra và kiểm tra hoạt động sản xuất kinh doanh của các đơn vị kinh tế trong ngành. Định hướng đầu tư xây dựng lực lượng của ngành, chống sự mất cân đối trong cơ cấu ngành và vị trí ngành trong cơ cấu chung của nền kinh tế quốc dân.
- Thực hiện các chính sách, các biện pháp phát triển thị trường chung cho toàn ngành, bảo hộ sản xuất ngành nội địa.
- Thống nhất hóa, tiêu chuẩn hóa quy cách, chất lượng hàng hóa và dịch vụ, hình thành hệ thống tiêu chuẩn quốc gia về chất lượng sản phẩm để cơ quan có thẩm quyền ban bố.
- Thực hiện các biện pháp, các chính sách quốc gia trong phát triển nguồn nhân lực, nguồn nguyên liệu, nguồn trí tuệ khoa học và công nghệ chung cho toàn ngành.
- Tham gia xây dựng các dự án Luật, pháp lệnh, pháp quy, thể chế kinh tế theo chuyên môn của mình để cùng các cơ quan chức năng chuyên môn khác hình thành hệ thống văn bản pháp luật quản lý ngành.

2.2. Quản lý theo lãnh thổ.

a) Khái niệm lãnh thổ

Lãnh thổ của một nước có thể chia ra thành nhiều vùng lãnh thổ khác nhau, trong đó có lãnh thổ của các đơn vị hành chính với các cấp độ khác nhau.

Chẳng hạn: lãnh thổ Việt Nam được chia thành 4 cấp: lãnh thổ cả nước, lãnh thổ tỉnh, lãnh thổ huyện, lãnh thổ xã.

b) Khái niệm quản lý theo lãnh thổ

Quản lý về Nhà nước trên lãnh thổ là việc tổ chức, điều hòa, phối hợp hoạt động của tất cả các đơn vị kinh tế phân bổ trên địa bàn lãnh thổ (ở nước ta, chủ yếu là theo lãnh thổ của các đơn vị hành chính)

c) Sự cần thiết phải thực hiện quản lý kinh tế theo lãnh thổ

Các đơn vị kinh tế phân bổ trên cùng một địa bàn lãnh thổ (có thể cùng một ngành hoặc không cùng ngành) có nhiều mối quan hệ. Có thể kể đến các mối quan hệ chủ yếu sau:

- Mối quan hệ về việc cung cấp và tiêu thụ sản phẩm của nhau.
- Sự hợp tác và liên kết với nhau trong việc khai thác và sử dụng các nguồn lực sẵn có trên địa bàn lãnh thổ. Cụ thể: trong việc khai thác tài nguyên thiên nhiên (khoáng sản, lâm sản, hải sản,...), khai thác và sử dụng điều kiện tự nhiên (như đất đai, thời tiết, sông hồ, bờ biển, thềm lục địa...); sử dụng nguồn nhân lực và ngành; xử lý chất thải, bảo vệ môi trường sinh thái; sử dụng kết cấu hạ tầng kỹ thuật (giao thông, cung ứng điện nước, bưu chính viễn thông...)

Chính vì giữa các đơn vị kinh tế trên địa bàn lãnh thổ có nhiều mối quan hệ như trên nên đòi hỏi phải có sự tổ chức, điều hòa và phối hợp hoạt động của chúng để đảm bảo một cơ cấu kinh tế lãnh thổ hợp lý và hoạt động kinh tế có hiệu quả trên địa bàn lãnh thổ.

d) Nội dung quản lý kinh tế theo lãnh thổ

- Xây dựng quy hoạch, kế hoạch và dự án phát triển kinh tế - xã hội trên lãnh thổ (không phân biệt kinh tế trung ương, kinh tế địa phương, các thành phần kinh tế khác nhau) nhằm xây dựng một cơ cấu kinh tế lãnh thổ hợp lý và có hiệu quả.
- Điều hòa, phối hợp hoạt động sản xuất kinh doanh của tất cả các đơn vị kinh tế trên lãnh thổ nhằm tận dụng tối đa và sử dụng một cách có hiệu quả nhất nguồn lực sẵn có tại địa phương.
- Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật của từng vùng lãnh thổ bao gồm: hệ thống giao thông vận tải; cung ứng điện năng; cấp thoát nước; đường sá, cầu cống; hệ thống thông tin liên lạc....để phục vụ chung cho cả cộng đồng kinh tế trên lãnh thổ.
- Thực hiện công tác thăm dò, đánh giá tài nguyên thiên nhiên trên địa bàn lãnh thổ.
- Thực hiện sự phân bổ các cơ sở sản xuất trên địa bàn lãnh thổ một cách hợp lý và phù hợp với lợi ích quốc gia.

- Quản lý, kiểm soát việc khai thác và sử dụng nguồn tài nguyên quốc gia trên địa bàn lãnh thổ.
- Quản lý, kiểm soát việc xử lý chất thải, bảo vệ môi trường sinh thái trên địa bàn lãnh thổ.

2.3. Kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ.

a) Khái niệm

Nguyên tắc kết hợp quản lý theo ngành và theo lãnh thổ đòi hỏi phải có sự phối hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ trên tất cả mọi lĩnh vực kinh tế. Cả hai chiều quản lý đều phải có trách nhiệm chung trong việc thực hiện mục tiêu của ngành cũng như của lãnh thổ. Sự kết hợp này sẽ tránh được tư tưởng bản vị của bộ, ngành, trung ương và tư tưởng cục bộ địa phương của chính quyền địa phương. Theo đó, Bộ chỉ quan tâm đến lợi ích của các đơn vị kinh tế do mình thành lập và Ủy ban nhân dân địa phương chỉ quan tâm đến lợi ích của các đơn vị kinh tế của địa phương. Từ đó, dẫn đến tình trạng tranh chấp, không có sự liên kết giữa các đơn vị kinh tế trên cùng một địa bàn lãnh thổ, do đó hiệu quả thấp.

b) Nội dung kết hợp

Sự kết hợp quản lý nhà nước theo ngành và theo lãnh thổ được thực hiện như sau:

- Thực hiện quản lý đồng thời cả hai chiều: Quản lý theo ngành và quản lý theo lãnh thổ. Có nghĩa là, các đơn vị đó phải chịu sự quản lý của ngành (Bộ) đồng thời nó cũng phải chịu sự quản lý theo lãnh thổ của chính quyền địa phương trong một số nội dung theo chế độ quy định.
- Có sự phân công quản lý rành mạch cho các cơ quan quản lý theo ngành và theo lãnh thổ, không trùng lặp, không bỏ sót về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn.
- Các cơ quan quản lý nhà nước theo mỗi chiều thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý theo thẩm quyền của mình trên cơ sở đồng quản lý hiệp quản, tham quản với cơ quan nhà nước thuộc chiều kia, theo quy định cụ thể của Nhà nước. Đồng quản là cùng có quyền và cùng nhau ra quyết định quản lý theo thể thức liên tịch. Hiệp quản là cùng nhau ra quyết định quản lý theo thẩm quyền, theo vấn đề thuộc tuyến của mình nhưng có sự thương lượng, trao đổi, bàn bạc để hai loại quyết định của mỗi bên tương tác với nhau. Tham quản là việc quản lý, ra quyết định của mỗi bên phải trên cơ sở được lấy ý kiến của bên kia.

3. Phân định và kết hợp quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất, kinh doanh

3.1. Sự cần thiết của việc phân biệt quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất, kinh doanh

Quản lý nhà nước về kinh tế với quản lý sản xuất- kinh doanh là hai phạm trù, hai mặt khác nhau của quá trình quản lý, cần có sự phân biệt vì những lý do sau đây:

Một là, trong thời kỳ đổi mới, trong cơ chế quản lý kế hoạch hoá tập trung, đã từng không có sự phân biệt giữa hai loại quản lý nói trên. Điều này thể hiện ở việc Nhà nước can thiệp một cách toàn diện, triệt để và sâu rộng vào mọi hoạt động của sản xuất- kinh doanh của các doanh nghiệp, đồng thời các doanh nghiệp lại được giao cho thực hiện một số chức năng vượt quá khả năng và tầm kiểm soát của chúng. Đó là chế độ quản lý tập trung, quan liêu, can thiệp quá sâu vào nội bộ của doanh nghiệp. Bên cạnh đó còn là việc giao cho bộ máy quản lý doanh nghiệp một số chức năng quản lý mà chỉ có Nhà nước mới có thể đảm nhận được.

Hai là, việc phân biệt quản lý nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh cho phép định rõ được trách nhiệm của cơ quan nhà nước và trách nhiệm của cơ quan sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp. Chỉ khi đó, mọi sai lầm trong quản lý dẫn đến tổn thất tài sản quốc gia, lợi ích của nhân dân sẽ được truy tìm nguyên nhân, thủ phạm. Không ai có thể trốn tránh trách nhiệm.

Ba là, trong điều kiện nền kinh tế tồn tại nhiều hình thức sở hữu, việc không phân biệt quản lý nhà nước với quản lý sản xuất kinh doanh là vi phạm tính tự do kinh doanh và sự chịu trách nhiệm của các đơn vị kinh tế trong nền kinh tế thị trường và trong khuôn khổ pháp luật, làm thui chột tính năng động, sáng tạo của giới kinh doanh và hạn chế hiệu quả sản xuất, kinh doanh.

3.2. Nội dung cần phân biệt giữa quản lý nhà nước về kinh tế và quản lý sản xuất, kinh doanh

Có thể phân biệt sự khác nhau trên 5 tiêu chí sau đây:

- *Về chủ thể quản lý*: chủ thể quản lý nhà nước về kinh tế là các cơ quan nhà nước, còn chủ thể quản lý sản xuất kinh doanh là các doanh nhân.
- *Về phạm vi quản lý*: Nhà nước quản lý toàn bộ nền kinh tế quốc dân, quản lý tất cả các doanh nhân, doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế trên tất cả các lĩnh vực, thuộc tất cả các ngành, còn doanh nhân thì quản lý doanh nghiệp của mình. Quản lý nhà nước về kinh tế là quản lý vĩ mô còn quản lý sản xuất, kinh doanh là quản lý vi mô.
- *Về mục tiêu quản lý*: quản lý nhà nước theo đuổi lợi ích toàn dân, lợi ích cộng đồng (phát triển nền kinh tế quốc dân, ổn định sự phát triển kinh tế- chính trị- xã hội, tăng thu nhập quốc dân, tăng mức tăng trưởng của nền kinh tế, giải quyết việc làm...). Quản lý sản xuất kinh doanh theo đuổi lợi ích riêng của mình (thu được lợi nhuận cao, ổn định và phát triển doanh nghiệp, tăng thị phần, tạo uy tín cho sản phẩm của doanh nghiệp...)

- *Về phương pháp quản lý*: Nhà nước áp dụng tổng hợp các phương pháp quản lý (phương pháp hành chính, phương pháp kinh tế, phương pháp giáo dục), trong đó phương pháp đặc trưng của quản lý nhà nước là cưỡng chế bằng quyền lực nhà nước. Trong khi đó, doanh nhân chủ yếu áp dụng phương pháp kinh tế và giáo dục thuyết phục.

- *Về công cụ quản lý*: Công cụ chủ yếu trong quản lý nhà nước về kinh tế là: đường lối phát triển kinh tế, chiến lược phát triển kinh tế, kế hoạch phát triển kinh tế, pháp luật kinh tế, chính sách kinh tế, lực lượng vật chất và tài chính của Nhà nước. Các doanh nghiệp có công cụ quản lý chủ yếu là: chiến lược kinh doanh, kế hoạch sản xuất- kỹ thuật – tài chính, dự án đầu tư để phát triển kinh doanh, các hợp đồng kinh tế, các quy trình công nghệ, quy phạm pháp luật, các phương pháp và phương tiện hạch toán.

4. Nguyên tắc tăng cường pháp chế XHCN trong quản lý nhà nước về kinh tế

4.1. Sự cần thiết của việc thực hiện nguyên tắc

Một trong những đặc trưng cơ bản của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta hiện nay là một nền kinh tế đa sở hữu về tư liệu sản xuất. Chính sự xuất hiện của nhiều loại hình kinh tế thuộc nhiều thành phần kinh tế khác nhau như: kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân tư bản, kinh tế tư nhân... đòi hỏi Nhà nước phải quản lý đối với nền kinh tế bằng những biện pháp, trong đó đặc biệt phải coi trọng phương pháp quản lý bằng pháp luật, trên cơ sở pháp luật. Thực tiễn quản lý nhà nước đối với nền kinh tế ở nước ta trong những năm qua cho thấy, tình trạng buông lỏng kỷ luật, kỷ cương, sự hủu khuynh trong việc thực hiện chức năng tổ chức, giáo dục, xem nhẹ pháp chế trong hoạt động kinh tế của nhiều doanh nghiệp... đã làm cho trật tự kinh tế ở nước ta có nhiều rối loạn, gây ra những tổn thất không nhỏ cho đất nước, đồng thời làm giảm sút nghiêm trọng uy tín và làm lu mờ quyền lực của Nhà nước. Vì vậy, việc thực hiện nguyên tắc tăng cường pháp chế XHCN là một yêu cầu khách quan của quá trình quản lý kinh tế của Nhà nước ta.

4.2. Yêu cầu của việc thực hiện nguyên tắc

Để thực hiện nguyên tắc trên cần phải tăng cường công tác lập pháp và tư pháp.

- về lập pháp, phải từng bước đưa mọi quan hệ kinh tế vào khuôn khổ pháp luật. Các đạo luật phải được xây dựng đầy đủ, đồng bộ, có chế tài rõ ràng, chính xác và đúng mức.

- Về tư pháp, mọi việc phải được thực hiện nghiêm minh (từ khâu giám sát, phát hiện, điều tra, công tố đến khâu xét xử, thi hành án...) không để xảy ra tình trạng có tội không bị bắt, bắt rồi không xét xử hoặc xét xử quá nhẹ, xử rồi mà không thi hành án hoặc thi hành án nửa vời v.v ...

B. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC DOANH NGHIỆP

I. NHỮNG KIẾN THỨC CHUNG VỀ DOANH NGHIỆP

1. Khái niệm doanh nghiệp

1.1 Trên giác độ kỹ thuật - tổ chức sản xuất

Doanh nghiệp (DN) là một tổ hợp có tổ chức, có khả năng hoàn thành dứt điểm một công việc, một giai đoạn công nghệ, tạo ra được một loại sản phẩm, thực hiện một dịch vụ. Điều đó có nghĩa là, quy mô và cơ cấu của doanh nghiệp do yếu tố kỹ thuật và tổ chức quyết định.

1.2. Trên giác độ thương trường

Doanh nghiệp là một đơn vị sản xuất và trao đổi hàng hoá, dịch vụ có bản hiệu và có người đại diện sản xuất kinh doanh, được gọi là doanh nhân. Điều đó có nghĩa là, các bộ phận nội bộ doanh nghiệp không xuất hiện trên thương trường, trong doanh nghiệp, ngoài người đại diện kinh doanh, không ai có thẩm quyền giao dịch thương mại, mọi quan hệ trao đổi hàng hoá với doanh nghiệp nhất thiết phải trên cơ sở thẩm quyền của người đại diện kinh doanh.

1.3. Trên giác độ pháp lý

Doanh nghiệp là một tổ chức kinh tế của công dân khi có đủ các dấu hiệu do luật định. Hiện nay, theo quy định của Luật Doanh nghiệp Việt Nam (29/11/2005): “*Doanh nghiệp là tổ chức kinh tế có tên riêng, có tài sản, trụ sở giao dịch ổn định, được đăng ký kinh doanh theo quy định của pháp luật nhằm mục đích thực hiện các hoạt động kinh doanh*”.

Như vậy một tổ chức kinh tế sẽ được coi là doanh nghiệp khi hội tụ đủ những dấu hiệu sau đây:

- Phải tiến hành các hoạt động kinh doanh: là việc thực hiện liên tục một, một số hoặc tất cả các công đoạn của quá trình đầu tư, từ sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm hoặc cung ứng dịch vụ trên thị trường nhằm mục đích sinh lời.

- Phải có tài sản: tài sản là cơ sở vật chất không thể thiếu để cho các doanh nghiệp tiến hành sản xuất kinh doanh. Không có tài sản thì doanh nghiệp không thể tham gia một cách độc lập vào các quan hệ kinh tế. Trên thực tế, tài sản đó được biểu hiện bằng vốn sản xuất, kinh doanh. Dấu hiệu cơ bản để xác định một doanh nghiệp có tài sản thể hiện ở chỗ doanh nghiệp có một khối tài sản nhất định và có những quyền và nghĩa vụ nhất định với tài sản đó. Doanh nghiệp có tài sản và quyền chi phối tài sản đó theo nhu cầu hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Đồng thời doanh nghiệp phải tự chịu trách nhiệm độc lập bằng chính tài sản của mình trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

- Phải có tên gọi riêng, đảm bảo một số yêu cầu của pháp luật như: không trùng hoặc nhầm lẫn với tên của doanh nghiệp khác; không sử dụng từ ngữ, ký

hiệu vi phạm truyền thống lịch sử, văn hoá, đạo đức và thuần phong mỹ tục của dân tộc; phải viết bằng tiếng Việt, có kèm theo chữ số và ký hiệu, phải phát âm được và có ít nhất hai thành tố: loại hình doanh nghiệp và tên riêng...

- Phải có trụ sở giao dịch ổn định trên lãnh thổ Việt Nam, có địa chỉ được xác định; số điện thoại, số fax và thư điện tử (nếu có).

- Phải đăng ký kinh doanh trước cơ quan nhà nước có thẩm quyền: Đăng ký kinh doanh là một thủ tục hành chính- tư pháp bắt buộc nhằm khai sinh về mặt pháp lý cho doanh nghiệp. Kể từ khi được cấp giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, doanh nghiệp sẽ chính thức được Nhà nước thừa nhận, trở thành chủ thể kinh doanh độc lập, tự chủ trong nền kinh tế thị trường.

2. Các cách phân loại doanh nghiệp

2.1. Căn cứ vào sự có mặt của vốn nhà nước trong doanh nghiệp, có:

- Doanh nghiệp nhà nước, trong đó, vốn nhà nước bằng 100% hoặc Nhà nước có cổ phần, vốn góp chi phối (chiếm trên 50% vốn điều lệ của doanh nghiệp).

- Doanh nghiệp không của Nhà nước, trong đó Nhà nước không có vốn.

Doanh nghiệp có một phần vốn của Nhà nước: là doanh nghiệp mà phần vốn Nhà nước chiếm từ 50% trở xuống.

2.2. Căn cứ vào trình độ xã hội hoá về tư liệu sản xuất, có:

- Doanh nghiệp tư nhân

- Doanh nghiệp tập thể, trong đó lại có:

- + Hợp tác xã, tập thể của những người lao động hùn vốn.

- + Công ty, tập thể của những ông chủ.

- Doanh nghiệp toàn dân (DNNN).

2.3. Căn cứ vào cơ cấu chủ sở hữu về vốn của doanh nghiệp, có:

- Doanh nghiệp đơn chủ, trong đó chỉ có một chủ như doanh nghiệp tư nhân.

- Doanh nghiệp đa chủ. Đó là tất cả các loại công ty.

2.4. Căn cứ vào các đặc trưng kinh tế- kỹ nghệ- tổ chức sản xuất kinh doanh, có thể chia các doanh nghiệp thành:

- Theo quy mô doanh nghiệp, có: các doanh nghiệp lớn, vừa, nhỏ.

- Theo mức độ chuyên môn hoá, có: các doanh nghiệp chuyên môn hoá và các doanh nghiệp sản xuất kinh doanh tổng hợp.

- Theo nội dung sản xuất kinh doanh, có: các doanh nghiệp công nghiệp- nông nghiệp- thương mại- giao thông vận tải- xây dựng cơ bản v.v ...

- Theo vị trí của doanh nghiệp trong quá trình chế tác sản phẩm, có: các doanh nghiệp khai thác- chế biến, sản xuất tư liệu sản xuất - sản xuất vật phẩm sinh hoạt dân dụng, v.v...

2.5. Căn cứ vào mức độ độc lập về pháp lý của doanh nghiệp, có:

- Doanh nghiệp độc lập (còn gọi là doanh nghiệp hạch toán độc lập).

- Doanh nghiệp phụ thuộc (còn gọi là doanh nghiệp hạch toán phụ thuộc).

2.6. Căn cứ vào “quốc tịch” của doanh nghiệp, có:

- Doanh nghiệp của nước ngoài

- Doanh nghiệp của nước nhà

- Doanh nghiệp có vốn nước ngoài

2.7. Căn cứ vào tính xã hội của sản phẩm sản xuất ra, có thể chia thành:

- Doanh nghiệp sản xuất hàng công cộng

Loại này gồm:

+ Doanh nghiệp sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng thuần túy.

Ví dụ, các DN vận tải công cộng, các DN cầu, đường, các cơ sở dịch vụ y tế, giáo dục, bảo tàng, vv...

+ Doanh nghiệp sản xuất và cung ứng hàng hoá công cộng không thuần túy.

Ví dụ, các DN vận tải công cộng, các DN cầu, đường, các cơ sở dịch vụ y tế, giáo dục, bảo tàng, v.v...

- Doanh nghiệp sản xuất hàng hoá cá nhân.

2.8. Căn cứ vào hình thức tổ chức quản lý, có:

- Doanh nghiệp có Hội đồng quản trị

- Doanh nghiệp không có Hội đồng quản trị.

2.9 Căn cứ vào mức độ trách nhiệm tài chính, có:

- Các đơn vị sản xuất kinh doanh trách nhiệm hữu hạn. Đó là các doanh nghiệp nhà nước, tất cả các công ty các loại.

- Các đơn vị sản xuất kinh doanh trách nhiệm vô hạn. Đó là doanh nghiệp tư nhân, công ty hợp danh.

3. Hệ thống các loại hình doanh nghiệp theo pháp luật hiện hành của Nhà nước Việt Nam

Các loại hình doanh nghiệp theo pháp luật hiện hành của ta thể hiện trong hệ thống các Luật chủ thể kinh doanh như Luật Hợp tác xã, Luật Doanh nghiệp Nhà nước, Luật Doanh nghiệp năm 2005 bao gồm:

3.1. Doanh nghiệp nhà nước

Theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước 2003: “*Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức: Công ty nhà nước, Công ty cổ phần và Công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH)*”.

- Công ty nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, thành lập, tổ chức quản lý, đăng ký hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp Nhà nước. Công ty nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, thành lập, tổ chức quản lý, đăng ký hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp Nhà nước. Công ty nhà nước được tổ chức dưới hình thức công ty độc lập và Tổng công ty nhà nước.

- Công ty cổ phần nhà nước là công ty cổ phần mà toàn bộ cổ đông là các công ty nhà nước hoặc tổ chức được Nhà nước uỷ quyền góp vốn, được tổ chức và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

- Công ty TNHH nhà nước một thành viên là công ty TNHH do Nhà nước ở hữu toàn bộ vốn điều lệ, được tổ chức quản lý và đăng ký hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

- Công ty TNHH nhà nước có hai thành viên trở lên là công ty TNHH trong đó tất cả các thành viên đều là công ty nhà nước hoặc có thành viên là công ty nhà nước và thành viên khác là tổ chức được Nhà nước uỷ quyền góp vốn, được tổ chức và hoạt động theo quy định của Luật Doanh nghiệp.

3.2. Doanh nghiệp ngoài quốc doanh

Doanh nghiệp ngoài quốc doanh bao gồm những loại hình dưới đây:

- Hợp tác xã là tổ chức kinh tế tập thể do các cá nhân, hộ gia đình, pháp nhân (sau đây gọi chung là xã viên) có nhu cầu lợi ích chung, tự nguyện góp vốn, góp sức lập ra để phát huy sức mạnh tập thể của từng xã viên tham gia hợp tác xã, cùng nhau thực hiện có hiệu quả các hoạt động sản xuất, kinh doanh và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần, góp phần phát triển kinh tế- xã hội của đất nước.

- Doanh nghiệp tư nhân là doanh nghiệp do một cá nhân làm chủ và tự chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về mọi hoạt động của doanh nghiệp.

- Công ty cổ phần: là loại hình doanh nghiệp trong đó các thành viên cùng góp vốn, cùng chia nhau lợi nhuận, cùng chịu rủi ro tương ứng với phần vốn góp, chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của công ty trong phạm vi số vốn đã góp vào doanh nghiệp. trong công ty cổ phần, số thành viên gọi là cổ đông mà công ty phải có trong suốt thời gian hoạt động ít nhất là 3, không hạn chế số lượng tối đa. Vốn điều lệ được chia thành nhiều phần bằng nhau gọi là cổ phần. Chứng chỉ do công ty cổ phần phát hành hoặc bút toán ghi sổ xác nhận quyền sở hữu một, hoặc một số cổ phần của công ty đó gọi là cổ phiếu. Công ty cổ phần có quyền phát hành chứng khoán các loại để huy động vốn.

- Công ty TNHH có hai thành viên trở lên là loại hình doanh nghiệp trong đó có ít nhất hai thành viên trở lên cùng góp vốn; việc phân chia lợi nhuận và rủi ro căn cứ theo tỷ lệ vốn góp. Khác với công ty cổ phần, công ty TNHH không được quyền phát hành cổ phiếu.

- Công ty TNHH một thành viên là loại hình doanh nghiệp do một tổ chức hoặc một cá nhân làm chủ sở hữu, chịu trách nhiệm về các khoản nợ và nghĩa vụ tài sản khác của doanh nghiệp trong phạm vi số vốn điều lệ của doanh nghiệp. Giống như công ty TNHH có hai thành viên trở lên, công ty TNHH một thành viên cũng không được phép phát hành cổ phiếu.

- Công ty hợp danh là loại hình doanh nghiệp trong đó phải có ít nhất hai thành viên hợp danh, ngoài các thành viên hợp danh có thể có thành viên góp vốn. Thành viên hợp danh phải là cá nhân, chịu trách nhiệm bằng toàn bộ tài sản của mình về các nghĩa vụ của công ty; còn thành viên góp vốn chỉ chịu trách nhiệm về các khoản nợ của công ty trong phạm vi số vốn đã góp vào công ty. Công ty hợp danh không được phát hành bất kỳ loại chứng khoán nào.

3.3. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài được tổ chức dưới hai hình thức:

- Doanh nghiệp liên doanh là doanh nghiệp do hai bên hoặc nhiều bên hợp tác thành lập tại Việt Nam trên cơ sở hợp đồng liên doanh hoặc hiệp định ký kết giữa Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam và Chính phủ nước ngoài, hoặc là doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hợp tác với doanh nghiệp Việt Nam, hoặc do doanh nghiệp liên doanh hợp tác với nhà đầu tư nước ngoài trên cơ sở hợp đồng liên doanh.

- Doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài là doanh nghiệp do nhà đầu tư nước ngoài đầu tư 100% vốn tại Việt Nam.

II. VAI TRÒ CỦA CÁC LOẠI HÌNH DOANH NGHIỆP THEO SỞ HỮU TRONG NỀN KINH TẾ QUỐC DÂN CỦA NƯỚC TA

1. Vai trò của doanh nghiệp nhà nước (DNNN)

Sự cần thiết khách quan phải có DNNN

Sở dĩ tất cả các quốc gia đều có DNNN, tuy tỷ lệ có khác nhau giữa các nước, là vì:

- Nhà nước cần có thực lực về kinh tế để thực hiện các tác động quản lý đối với nền kinh tế nói riêng, xã hội nói chung.
- Nhà nước cần tích tụ, tập trung tư bản xã hội để tạo nên những bàn đạp ban đầu cho sự khởi phát kinh tế.

Trong thời kỳ tích lũy ban đầu, lượng tích lũy của nhân dân còn quá phân tán và nhỏ bé, không đáp ứng được yêu cầu về quy mô vốn đầu tư tối ưu cho công nghiệp hoá, hiện đại hoá cơ sở vật chất, kỹ thuật của nền kinh tế quốc dân. Phải có sự tập trung của Nhà nước để mọi nguồn vốn nhỏ bé, rải rác của nhân dân được dồn tích lại, đủ để xây dựng nền móng chung cho toàn xã hội.

- *Có một số hàng hoá và dịch vụ mà doanh nghiệp không của Nhà nước không được làm, không làm được và không muốn làm, còn Nhà nước thì không thể để xã hội thiếu sản phẩm hoặc dịch vụ.*

Nhà nước không thể để cho xã hội thiếu sản phẩm và dịch vụ là vì: việc thiếu hàng hoá, dịch vụ có thể gây nên các bất ổn về chính trị- xã hội.

Vai trò của DNNN

- DNNN là một công cụ kinh tế đặc biệt trong hệ thống các công cụ kinh tế để Nhà nước thực hiện sự quản lý nhà nước đối với nền kinh tế quốc dân nói riêng, toàn xã hội nói chung một cách hiệu lực.

Vai trò này thể hiện trên hai mặt:

+ Là công cụ kinh tế để Nhà nước gây áp lực kinh tế đối với các đối tượng mà Nhà nước muốn dùng áp lực kinh tế để điều chỉnh.

+ Là công cụ kinh tế để Nhà nước bày tỏ thiện chí, thiện cảm, tính nhân văn, nhân đạo của giai cấp cầm quyền, mà Nhà nước là đại biểu, đối với toàn thể cộng đồng, để từ đó dành lấy thiện cảm của toàn thể cộng đồng xã hội đối với giai cấp cầm quyền, mà Nhà nước là đại diện.

Cả hai mục đích trên của Nhà nước đều có thể đạt được bằng nhiều cách khác.

- DNNN là con đường tích tụ và tập trung vốn ban đầu cho quá trình công nghiệp hoá, hiện đại hoá nền kinh tế quốc dân ở các nước mới phát triển.

Nhà nước bằng các hoạt động tập hợp vốn của mình trong nhân dân, những lượng vốn nhỏ bé, rải rác, chưa đủ để lập nên các cơ sở công nghiệp nhà nước ban đầu. Từ những điểm tựa này, công dân từng bước trưởng thành tích lũy thêm vốn và kinh nghiệm, đến một giai đoạn nào đó sẽ tự thân lập nghiệp, hình thành các cơ sở sản xuất của riêng mình, hoặc tiếp quản sự chuyển giao các DNNN của Nhà nước theo trình tự từng phần hoặc toàn bộ. Sứ mạng này của DNNN đã từng có ở nhiều quốc gia vào các năm sau đại chiến thế giới lần thứ hai. Lúc đó các nước này phải qua Nhà nước mà tập trung vốn để gây dựng nền tảng ban đầu cho nền công nghiệp của đất nước, mà nếu không làm như vậy thì không ai có đủ vốn tối thiểu cần thiết cho sự nghiệp công nghiệp hoá đất nước.

- DNNN có vai trò hỗ trợ công dân lập nghiệp

+ Thông qua DNNN, Nhà nước dựng nên những trung tâm công nghiệp, có khả năng thu hút quanh mình các vệ tinh, thuộc các thành phần kinh tế khác, với những quy mô và kỹ thuật khác nhau, thực hiện một số công đoạn hoặc cung ứng dịch vụ công nghiệp cho trung tâm, theo sự đặt hàng của trung tâm, hoặc được trung tâm cung cấp các phế liệu, phế thải để dùng làm nguyên liệu cho các doanh nghiệp vệ tinh này. Bằng cách này, nhà nước tạo ra việc làm cho dân.

+ Thông qua DNNN, Nhà nước thực hiện các ý đồ phân bố công nghiệp theo hướng đem lại ánh sáng văn minh cho mọi vùng lãnh thổ, xoá bỏ sự cách biệt quá mức giữa thành thị và nông thôn, đồng bằng và vùng núi.

+DNNN giữ vai trò bổ sung thị trường khi cần thiết:

Chức năng này được các DNNN thực hiện thông qua việc chúng cung cấp cho thị trường những hàng hoá và dịch vụ theo chủ trương, kế hoạch nhà nước nhằm vào các khoảng trống của cung.

2. Vai trò của các doanh nghiệp ngoài quốc doanh

Sự cần thiết khách quan phải có các doanh nghiệp ngoài quốc doanh (DNNQ):

- Sự hình thành các DNNQ ở nước ta gắn liền với sự xuất hiện của nền kinh tế thị trường. Kinh tế thị trường đã làm xuất hiện ngày càng nhiều hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất. Đây là tiền đề cho sự ra đời tất yếu của DNNQD.

- Chuyển sang kinh tế thị trường, đời sống của nhân dân không ngừng được cải thiện, sự tích lũy của nhân dân ngày càng tăng cao. Đối với Nhà nước, muốn thu hút vốn cho công cuộc CNH-HĐH thì tất yếu phải xây dựng nên các mô hình kinh doanh đa dạng để mọi người dân có thể tham gia sản xuất kinh doanh trong nền kinh tế.

- Trong quá trình mở cửa nền kinh tế, sự tồn tại của các DNNQD trở nên tất yếu bởi đây là hình thức doanh nghiệp phù hợp với các hoạt động hợp tác đầu

tư với những nhà đầu tư nước ngoài, là “ chiếc cầu nối” quan trọng cho sự hội nhập kinh tế với khu vực và thế giới.

2. Vai trò của DNNQD

- Là nhân tố chủ yếu thúc đẩy sức cạnh tranh của nền kinh tế. Trong nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung, nhà nước không công nhận thị trường, giá cả, cũng không chấp nhận cạnh tranh, do đó không có yêu cầu nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của sản phẩm. Ngày nay, khi chấp nhận nền kinh tế thị trường với nhiều thành phần kinh tế, nhất là trước yêu cầu hội nhập, cạnh tranh là điều không thể tránh khỏi thì nhân tố thúc đẩy cạnh tranh đương nhiên thuộc về doanh nghiệp tư nhân, có sự tham gia của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

- Là khu vực góp phần ngày càng quan trọng vào sự tăng trưởng của tổng sản phẩm trong nước (GDP). Cho đến nay, mặc dù vẫn chịu nhiều rào cản, nhiều đối xử bất công và những nhiễu của công chức tiêu cực, kinh tế dân doanh đã trở thành lực lượng chủ công trong nhịp độ tăng trưởng của nền kinh tế, trong tất cả các ngành, từ nông nghiệp đến công nghiệp, từ thương nghiệp nội địa đến xuất nhập khẩu. Vị trí của kinh tế dân doanh mỗi năm được tăng lên trong đầu tư phát triển cũng như trong tăng trưởng đã trở thành xu thế tất yếu của nền kinh tế Việt Nam, không chỉ hiện nay mà có ý nghĩa quyết định cả trong tương lai.

- Là lực lượng chủ yếu thực hiện việc chuyển dịch cơ cấu của nền kinh tế từ nông nghiệp lạc hậu sang nền kinh tế phát triển đa dạng, cả công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ, thúc đẩy công nghiệp hoá- hiện đại hoá, theo yêu cầu của thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Có thể khẳng định rằng, nếu chỉ đơn thuần dựa vào đầu tư của Nhà nước, không dựa vào lực lượng của kinh tế dân doanh thì chắc chắn không thể thực hiện được yêu cầu chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng thị trường.

- Là nơi đảm bảo đại đa số chỗ làm việc cho người lao động, là lực lượng to lớn nhất trong các hoạt động xã hội, từ thiện, xoá đói giảm nghèo, giảm bớt chênh lệch giàu nghèo trong xã hội. Trên thực tế, nơi giải quyết việc làm chủ yếu và quyết định nhất cho số người đến tuổi lao động dồi dư từ các doanh nghiệp nhà nước được sắp xếp lại vẫn phải dựa vào kinh tế dân doanh.

- Cũng chính khu vực kinh tế dân doanh là nơi đang hình thành một lớp người mới, một tầng lớp xã hội mới, đó là doanh nhân. Đó chính là những người lính xung kích thời bình được xã hội công nhận. Họ có đủ dũng cảm đưa tài sản, vốn liếng ra kinh doanh trong một môi trường chưa đủ thông thoáng, còn nhiều rủi ro; khá nhiều người trong họ đang trở thành nhà quản lý tài năng, nắm được tri thức hiện đại về quản lý và công nghệ để bảo đảm và không ngừng nâng cao sức cạnh tranh của từng sản phẩm hàng hoá cũng như hiệu quả kinh doanh của từng doanh nghiệp dân doanh trong sóng gió của kinh tế thị trường.

3. Vai trò của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

a. Sự cần thiết khách quan phải có doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

- Hợp tác quốc tế đã và đang trở thành xu thế tất yếu của thời đại. Để thực hiện thành công sự nghiệp CNH-HĐH đất nước, chúng ta cần mở cửa hợp tác kinh tế với thế giới bên ngoài, mà trước hết phải tạo lập ra các hình thức doanh nghiệp mới nhằm thu hút sự đầu tư vốn, công nghệ, nhân lực... từ những cá nhân, tổ chức nước ngoài vào nền kinh tế Việt Nam

- Quá trình CNH-HĐH nền kinh tế quốc dân cần một khối lượng lớn vốn đầu tư, song nhu cầu về vốn cho phát triển kinh tế của Việt Nam đã vượt xa khả năng cung cấp vốn của nền kinh tế. Do đó, Đảng và Nhà nước ta đã có quyết sách mở cửa nền kinh tế, hội nhập vào nền kinh tế thế giới, thu hút vốn đầu tư nước ngoài.

- Thừa nhận các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài chính là đòi hỏi khách quan, là phương thức thuận lợi và thích hợp nhất để tiếp thu những thành tựu khoa học kỹ thuật và học hỏi những kỹ năng, kỹ thuật cũng như kinh nghiệm quản lý kinh tế.

b. Vai trò của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

- Đây là con đường nhanh nhất, ngắn nhất để giải quyết việc làm cho đông đảo người lao động, nhờ đó mà ổn định đời sống nhân dân, ổn định chính trị.

- Đây cũng là con đường nhanh nhất, ngắn nhất để nước ta sớm bắt kịp trình độ khoa học công nghệ tiên tiến, hiện đại của thế giới. Bởi thông qua quá trình đầu tư, các nhà đầu tư nước ngoài sẽ mang vào Việt Nam trang thiết bị hiện đại, bí quyết công nghệ sản xuất, công nghệ quản lý kinh doanh, chất xám ứng dụng ... Nếu biết tiếp thu một cách có chọn lọc, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sẽ tiếp cận nhanh chóng và hiệu quả, tạo ra được một môi trường trí tuệ công nghiệp hiện đại cho việc đào tạo nguồn nhân lực cho đất nước sau này.

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là những khách hàng tiềm năng để Việt Nam xuất khẩu tại chỗ những hàng hoá, nguyên liệu, tài nguyên có số lượng ít, phân bố rải rác và khó bảo quản. Đồng thời, việc tăng cường thu hút đầu tư nước ngoài hướng về xuất khẩu đã tạo thuận lợi cho việc tiếp cận và mở rộng thị trường quốc tế, nâng cao năng lực xuất khẩu của Việt Nam.

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài là một phương cách để thu hút vốn đầu tư nước ngoài, là nguồn vốn quan trọng cho đầu tư phát triển, cho quá trình công nghiệp hoá-hiện đại hóa, góp phần tích cực thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế của đất nước.

- Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, đặc biệt là các liên doanh, còn là địa thế thuận lợi, tạo cơ hội để Nhà nước ta thực hiện các ý đồ quản lý theo

hướng có lợi cho mình. Thông qua người đại diện vốn của Nhà nước trong các liên doanh, với vị trí cổ đông thành viên Hội đồng quản trị...nhà nước có thể tác động ít nhiều lên hoạt động của công ty, giám sát thường xuyên các hành vi kinh tế và điều chỉnh một cách gián tiếp hoạt động của các nhà đầu tư nước ngoài.

III. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ NỘI DUNG QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC(QLNN) ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP

1. Sự cần thiết khách quan của QLNN đối với doanh nghiệp

Sự cần thiết của QLNN đối với DN cũng chính là sự cần thiết phải QLNN về kinh tế, như đã nêu ở phần chung. Ngoài ra, có một số lý do đặc thù đối với doanh nghiệp như sau:

1.1 Để tiến hành sản xuất kinh doanh có hiệu quả, các doanh nhân phải giải quyết hàng loạt các vấn đề, trong đó có những vấn đề mà từng doanh nhân riêng biệt không đủ khả năng giải quyết.

Nhà nước bằng hoạt động của mình giúp các doanh nhân giải quyết các vấn đề sản xuất kinh doanh tầm vĩ mô, tìm ra những nhu cầu của họ để đáp ứng. Tuy nhu cầu được đặt ra có thể rất đa dạng, song suy cho cùng, đó là các vấn đề thuộc về ý chí, tri thức, vốn liếng, phương hướng chính có liên quan đến kinh tế.

1.2 Trong hoạt động sản xuất kinh doanh, các doanh nhân tham gia nhiều mối quan hệ lợi ích. Các quan hệ này có khả năng dẫn tới xung đột mà các chỉ có nhà nước mới có khả năng xử lý các xung đột đó.

Mục tiêu của sản xuất kinh doanh là kiếm lời. Do đó, mâu thuẫn giữa các doanh nhân với nhau và các đối tác khác có quan hệ với các doanh nhân, là điều không thể tránh khỏi.

Thường có các quan hệ lợi ích sau đây.

- Quan hệ giữa các doanh nhân với nhau. Thuộc các đối tác này có nhiều nội dung quan hệ cụ thể: Quan hệ hàng - tiền với rất nhiều chi tiết liên quan; Quan hệ cổ phần cổ phiếu trong việc chia lời lãi; Quan hệ tranh chấp tài nguyên môi trường khi hoạt động liên kề bên nhau....

- Quan hệ giữa doanh nhân với người lao động. Quan hệ này cũng có nhiều nội dung cụ thể, nhưng tựu chung là quan hệ lao động, liên quan đến tiêu công, điều kiện làm việc, thái độ đối xử, sự tuân thủ hợp đồng và thoả ước lao động của đôi bên,

- Quan hệ giữa doanh nhân với xã hội nói chung, trong đó có quan hệ giữa doanh nhân với các công dân khác, với tư cách cá nhân, và quan hệ giữa doanh nhân với xã hội, với tư cách là một tập thể, một cộng đồng, có nhà nước làm đại biểu. Quan hệ này có nhiều nội dung cụ thể, như quan hệ liên quan đến môi

trường, đến nguồn tài nguyên và mọi loại công dân, đến chất lượng và sự an toàn cho cuộc sống của người tiêu dùng, sản phẩm khi bán cho người tiêu dùng đến tiềm lực quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội mà hoạt động kinh tế có thể ảnh hưởng tới....

2. Phương hướng can thiệp của nhà nước vào quá trình sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

2.1 Xét theo mục đích can thiệp có 3 hướng lớn sau đây:

- Can thiệp để ngăn chặn, hạn chế các tác hại xuất phát từ hoạt động của các doanh nhân và doanh nghiệp.
- Can thiệp để giúp đỡ các doanh nhân và doanh nghiệp sao cho họ có thể thành đạt trong sản xuất kinh doanh, nhờ đó mà quốc gia quốc gia cũng hùng mạnh theo, theo tinh thần “dân giàu, nước mạnh”.
- Can thiệp để bảo vệ lợi ích của công dân, của cộng đồng.

2.2 Xét theo nội dung hoạt động của doanh nghiệp, có một số hướng lớn sau đây:

- Quyết định hình thức sở hữu của doanh nghiệp, mà nội dung cụ thể là cho phép hay không cho phép có hình thức sở hữu này hoặc hình thức sở hữu kia, cho phép một loại cụ thể sở hữu nào đó được, hoặc không được kinh doanh trên lĩnh vực này hoặc lĩnh vực khác vì lý do chính trị, kinh tế, xã hội và an ninh quốc gia.

Sự can thiệp này là cần thiết, vì nó liên quan đến hiệu quả của nền kinh tế đó đạt được sự phù hợp hay không phù hợp giữa lực lượng sản xuất và quan hệ sản xuất. Sự can thiệp này là quan trọng vì vấn đề sở hữu chính là vấn đề chính trị của kinh tế, liên quan đến cơ sở chính trị của nhà nước.

- Định hướng tổ chức quản lý của nội bộ doanh nghiệp, định hướng điều lệ doanh nghiệp, ban hành điều lệ mẫu, quy định các tiêu chuẩn đối với từng loại doanh nghiệp về vốn, về nhân sự, về hệ thống sổ sách, biểu mẫu thống kê, kế toán, ...

Sự quản lý trên đây là cần thiết xét từ cả hai phía: Nhà nước và doanh nhân. Với doanh nhân, đó là những chỉ dẫn chính đáng của Nhà nước để họ đủ khả năng tồn tại và phát triển trên thương trường, bảo đảm cho nội bộ họ sống tốt với nhau, từ đó mà sản xuất, kinh doanh phát đạt. Với Nhà nước, đó là việc đặt trước những tiền đề, những kênh giao tiếp quản lý, từ đó Nhà nước có thể kiểm soát được các hoạt động của doanh nghiệp một cách có hiệu lực.

- Định hướng chiến lược sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Trong quản trị kinh doanh, doanh nhân và bộ máy giúp việc bao giờ cũng phải tìm câu trả lời cho câu hỏi: sản xuất hoặc làm dịch vụ gì? Việc trả lời câu

hỏi này có ý nghĩa lớn lao đối với cả Nhà nước và doanh nhân. Trên thực tế, không phải doanh nhân nào cũng có khả năng tìm được lời giải tối ưu. Vì vậy, Nhà nước phải can thiệp để một mặt ngăn ngừa việc sản xuất những sản phẩm, hoặc tạo ra các dịch vụ bất lợi cho xã hội, mặt khác hỗ trợ doanh nhân tìm được phương hướng sản xuất kinh doanh lâu bền, có doanh lợi cao và tránh được rủi ro.

- Can thiệp vào việc thực hiện các kế hoạch sản xuất kinh doanh của họ, cụ thể là:

+ Trong việc sử dụng tài nguyên và công sức vào các quá trình kinh tế, Nhà nước cần phải ngăn chặn các hành vi trộm cắp tài nguyên; các hành vi khai thác một cách lãng phí các nguồn tài nguyên, các hành vi sử dụng tài nguyên vào các hoạt động sản xuất kinh doanh không đem lại hiệu quả cao; các hành vi lạm dụng, phá hoại, trốn phí khi sử dụng các công sức, nhằm bảo toàn chúng.

+ Trong việc gây ô nhiễm môi trường, Nhà nước phải quan tâm đến các hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp có liên quan đến việc làm ô nhiễm môi trường. Chẳng hạn, việc lựa chọn nguyên liệu đưa vào sản xuất sao cho ít gây ô nhiễm; việc áp dụng các phương pháp tiêu huỷ chất thải; việc bố trí địa thế doanh nghiệp sao cho ít ảnh hưởng đến dân cư và các loại sản xuất xung quanh...

+ Trong phân bố địa điểm sản xuất chung của doanh nghiệp cũng như phân bố các bộ phận trong nội bộ doanh nghiệp. Trên thực tế, một số địa điểm được các doanh nghiệp lựa chọn đem lại lợi thế cho doanh nghiệp, nhưng lại gây ra bất lợi chung cho xã hội. Trên giác độ từng doanh nghiệp, việc bố trí nơi làm việc có thể gây ra ảnh hưởng xấu tới sức khỏe người lao động.

- Nhà nước quản lý vấn đề thống nhất hoá sản phẩm, tiêu chuẩn hoá sản phẩm và bản quyền kiểu dáng sản phẩm, vấn đề này có ý nghĩa trên nhiều mặt. Đối với người tiêu dùng, đây là cơ sở để bảo vệ quyền lợi cho người tiêu dùng. Đối với người sáng chế, đây là cơ sở để chống mọi hành vi ăn cắp bản quyền sở hữu trí tuệ. Đối với xã hội nói chung, đây là biện pháp để đảm bảo cho quá trình chuyên môn hoá được duy trì và phát triển.

- Nhà nước định hướng sự lựa chọn đối tác quan hệ của các doanh nhân, đặc biệt là các quan hệ với người nước ngoài để ngăn ngừa được các tác động ngoại xâm về mọi phương diện: văn hoá, chính trị, an ninh, dịch bệnh... núp dưới con người và hàng hoá nhập khẩu, ngăn ngừa mọi sự rò rỉ chất xám kết tinh trong hàng hoá, thông tin kinh tế kỹ thuật...ra nước ngoài.

- Nhà nước can thiệp vào các hoạt động tự bảo vệ của các doanh nghiệp nhằm giúp họ chống lại mọi đe dọa về tài sản và tính mạng, cũng như các bất trắc, rủi ro trong hoạt động sản xuất kinh doanh do thiên tai, địch hoạ hoặc bất kỳ sự đe dọa nào.

Đối với mọi doanh nhân, đây là mối quan tâm cực kỳ to lớn mà họ không thể tự lo liệu nổi. Chỉ có Nhà nước mới đủ khả năng bảo vệ các doanh nhân ở các mặt nói trên.

3. Nội dung quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp

3.1. Xây dựng và ban hành các luật có liên quan đến hoạt động kinh tế nói chung, doanh nghiệp nói riêng

Nhà nước xây dựng hai loại pháp luật để điều chỉnh các doanh nghiệp. Đó là:

- Luật Tổ chức các loại hình doanh nghiệp, như Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Doanh nghiệp, Luật Hợp tác xã, ...theo đó, các chủ thể sản xuất kinh doanh có thể ra đời.

- Luật quy định các mặt hoạt động của các doanh nghiệp, như Luật Tài nguyên và Môi trường, Khoa học và Công nghệ, Lao động, Tài chính...để điều chỉnh các hành vi của doanh nhân khi hoạt động của họ có liên quan đến các yếu tố nói trên.

3.2. Tổ chức thực hiện pháp luật và các định hướng sản xuất kinh doanh của Nhà nước, bao gồm việc:

- Tuyên truyền, phổ biến pháp luật và kế hoạch, dự án đầu tư.
- Khuếch trương các hướng đầu tư.
- Tìm hiểu khả năng, nguyện vọng, khó khăn của công nhân trong việc hưởng ứng pháp luật và các dự án đầu tư mà Nhà nước kêu gọi; định hướng khuyến khích, hỗ trợ đầu tư đối với các đối tượng mà Nhà nước đặt sự lưu ý.
- Tư vấn đầu tư đối với các đối tượng có khả năng, nguyện vọng đầu tư.
- Xét duyệt và cấp giấy phép sản xuất kinh doanh, làm các thủ tục khác để đưa doanh nghiệp và doanh nhân vào hoạt động trong nền kinh tế thị trường dưới sự quản lý của Nhà nước.

3.3 Xây dựng các doanh nghiệp Nhà nước trong những ngành và lĩnh vực

Nội dung này bao gồm hàng loạt công vụ đó là:

- Sáng kiến đầu tư và xây dựng luận chứng kinh tế kỹ thuật cho các dự án xây dựng doanh nghiệp Nhà nước mới, tổ chức lại, gọi thêm vốn,...
- Thành lập Hội đồng thẩm định và tiến hành thẩm định về các dự án đã đệ trình.
- Thủ trưởng hành chính có thẩm quyền (tuỳ theo luật định) phê chuẩn.

- Bộ phận thực thi dự án tiến hành xây dựng cơ bản theo trình tự quản lý xây dựng cơ bản theo luật định.

3.4. Thực hiện các hoạt động hỗ trợ các doanh nghiệp, doanh nhân trong quá trình sản xuất kinh doanh

Để thực hiện nội dung quản lý này, Nhà nước các cấp phải tiến hành hàng loạt công vụ như:

- Tạo nguồn vốn đầu tư ưu đãi cho các chương trình kinh tế trọng điểm của Nhà nước, cho các hoạt động sản xuất kinh doanh trong các ngành, lĩnh vực mà Nhà nước khuyến khích.

- Xây dựng và tiến hành bảo hiểm sản xuất kinh doanh cho những doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ sản xuất kinh doanh theo định hướng của Nhà nước và thực hiện các quy định của bảo hiểm.

- Thực hiện miễn giảm thuế cho những doanh nghiệp sản xuất kinh doanh theo định hướng ưu tiên của Nhà nước.

- Chuyển giao đến các nhà kinh doanh những thông tin chính trị, thời sự quan trọng có giá trị trong sản xuất kinh doanh để họ tham khảo.

- Thực hiện chương trình bồi dưỡng kiến thức quản trị kinh doanh, giúp các doanh nghiệp hiện đại hoá đội ngũ viên chức nghiệp vụ quản trị kinh doanh.

- Mở ra các trung tâm thông tin, các triền lãm thành tựu kinh tế kỹ thuật để tạo môi trường cho các doanh nghiệp giao tiếp và bắt mối sản xuất kinh doanh với nhau.

- Thực hiện các hỗ trợ pháp lý, đặc biệt là hỗ trợ tư pháp quốc tế đối với các doanh nghiệp kinh doanh trên thị trường quốc tế.

- Xây dựng cơ sở vật chất kỹ thuật để tạo điều kiện cho sự hình thành đồng bộ các loại thị trường. Đồng thời quản lý các loại thị trường đó để các doanh nhân có được môi trường thuận lợi trong giao lưu kinh tế: thị trường hoá thông thường, thị trường vốn, thị trường sức lao động, thị trường khoa học công nghệ, thị trường thông tin, thị trường chất xám, ... Nhà nước bảo đảm một môi trường thị trường chân thực để giúp các doanh nhân không bị lừa gạt trên thị trường đó.

3.5. Nhà nước thực thi sự kiểm tra, giám sát tuân thủ pháp luật của các doanh nhân trên thương trường

- Kiểm tra tính hợp pháp đối với sự tồn tại doanh nghiệp. Mỗi doanh nghiệp ra đời đều phải có giấy phép. Giấy phép chỉ cấp cho những doanh nhân với doanh nghiệp đủ điều kiện. Việc kiểm tra này nhằm loại trừ các doanh nghiệp ra đời không đăng ký hoặc không đủ điều kiện mặc dù đã được cấp giấy phép.

- Kiểm tra để xác định khả năng tiếp tục tồn tại của doanh nghiệp. Khi các doanh nhân đăng ký kinh doanh, họ phải có đủ điều kiện mới được Nhà nước cấp giấy phép kinh doanh. Do đó trong quá trình hoạt động, nếu những điều kiện ấy không được đảm bảo thì doanh nghiệp đó phải bị đình chỉ hoạt động. Để kịp thời phát hiện được dấu hiệu sa sút khả năng, biểu hiện của sự phá sản, để có quyết định phá sản doanh nghiệp, Nhà nước phải tiến hành kiểm tra.

- Kiểm tra định kỳ theo chế độ nhằm đảm bảo nhắc nhở các doanh nghiệp thường xuyên chấp hành pháp luật. Các đối tượng kiểm tra thường là về vấn đề an toàn lao động, phòng chống cháy, về chấp hành các quy định về an toàn vệ sinh môi trường, về kiểm toán nhằm bảo đảm chế độ ghi chép ban đầu đúng quy định của chế độ kế toán Nhà nước, ...

- Thanh tra, kiểm tra khi có dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự, như có hiện tượng trốn lậu thuế, xâm phạm tài sản xã hội chủ nghĩa hoặc tài sản công dân, kinh doanh các mặt hàng quốc cấm, ...

- Thanh tra, kiểm tra khi có đơn thư khiếu tố.

3.6 Nhà nước thực hiện thu lợi ích công từ hoạt động của các doanh nghiệp

Thuộc loại công vụ chung này có hai loại công vụ cụ thể là:

- Thực hiện quyền thu đối với mọi loại doanh nghiệp.
- Thực hiện quyền thu đối với doanh nghiệp nhà nước với tư cách người chủ sở hữu.

4. Quản lý nhà nước đối với DNN

4.1 Xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các dự án phát triển hệ thống DNN

Đây là bước mở đầu của toàn bộ quá trình quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước. Việc xây dựng chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và các dự án phát triển hệ thống doanh nghiệp nhà nước phải đặt trong mối quan hệ với tổng thể chiến lược và quy hoạch, kế hoạch phát triển toàn bộ hệ thống doanh nghiệp chung của cả nước, của từng ngành và từng vùng lãnh thổ, vì vậy phải đưa ra được:

- Những chỉ tiêu thể hiện nhiệm vụ kinh tế mà các doanh nghiệp nhà nước phải đảm nhiệm;

- Mô hình tổng thể lực lượng doanh nghiệp nhà nước cần có để đảm nhiệm những nhiệm vụ nói trên được thể hiện thành các dự án doanh nghiệp cụ thể;

- Phân tăng giảm lực lượng doanh nghiệp nhà nước so với mô hình trên, bao gồm việc xây dựng và cắt giảm những doanh nghiệp nhà nước mới, những doanh nghiệp nhà nước không còn tồn tại.

Đối với việc xây dựng các doanh nghiệp nhà nước mới cần có dự án cụ thể. Đối với việc cải tạo các doanh nghiệp nhà nước hiện có, cần có kế hoạch, bước đi theo những phương án chuyển sở hữu cụ thể.

Đối với cả hai trường hợp cần có sự tính toán, cân nhắc, thực hiện một cách thận trọng để thu được kết quả mong muốn.

4.2 Hoàn thiện thể chế tổ chức và quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Việc bổ sung, đổi mới, hoàn thiện việc tổ chức quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước cho phù hợp với sự phát triển thường xuyên do thực hiện đề ra là một nội dung không thể thiếu được. Điều này đòi hỏi sự theo dõi, phát hiện liên tục, kịp thời sự phát triển của bản thân lực lượng doanh nghiệp nhà nước và sự phát triển của thị trường; tiến hành đánh giá, tổng kết công tác quản lý nhà nước đối với vốn doanh nghiệp nhà nước.

Trên cơ sở đó, hoàn thiện thể chế tổ chức và quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước bằng các hình thức:

- Bổ sung và hoàn thiện hệ thống pháp luật, thể chế, quy tắc nhằm điều chỉnh, tổ chức bộ máy và quyền hạn, trách nhiệm, nghĩa vụ của doanh nghiệp nhà nước.
- Bổ sung và hoàn thiện tổ chức bộ máy, phân công nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm giữa các cấp, các ngành trong bộ máy nhà nước để quản lý các doanh nghiệp nhà nước.

Để thực hiện việc hoàn thiện thể chế tổ chức và quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, phải tiến hành nghiên cứu, tổng kết, đánh giá có phê phán hệ thống pháp luật, thể chế hiện hành, nêu ra những điều cần thiết phải sửa đổi, bổ sung hoặc bãi bỏ. Trên cơ sở đó, nêu ra những quy định mới phù hợp với tình hình và nhiệm vụ mới của doanh nghiệp và của các cơ quan nhà nước trong việc quản lý các doanh nghiệp nhà nước.

4.3 Tổ chức đầu tư xây dựng doanh nghiệp nhà nước theo kế hoạch dự án đã lập

Đây là bước tiếp theo sau khi xây dựng chiến lược, quy hoạch và các dự án phát triển cụ thể, là hành động cụ thể biến các định hướng tiềm năng (còn nằm trên giấy) trở thành hiện thực. Vì vậy, phải đạt mục tiêu và yêu cầu là biến các kế hoạch, dự án xây dựng mới, xây dựng lại, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp nhà nước thành hệ thống doanh nghiệp nhà nước mới, hoặc thành công ty có cổ phần của nhà nước, công ty, hoặc doanh nghiệp tư nhân ... trên thực tế.

Đối với vấn đề này, có hai việc phải làm:

- Xây dựng mới, xây dựng lại, chỉnh đốn doanh nghiệp nhà nước. Toàn bộ hoạt động này được tiến hành theo trình tự quản lý, đầu tư xây dựng cơ bản.

- Chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp nhà nước. Toàn bộ hoạt động này được tiến hành theo các quy định về tiến hành giải thể doanh nghiệp nhà nước và cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước.

4.4 Bố trí nhân sự cho bộ máy quản trị các DNNN

Vấn đề nhân sự trong các doanh nghiệp nhà nước có vai trò hết sức quan trọng vì nó ảnh hưởng tới việc bảo toàn vốn của Nhà nước có trong doanh nghiệp. Vì vậy, để bảo đảm có được bộ máy quản trị DNNN đáng tin cậy, công tác tổ chức nhân sự cho bộ máy quản trị các DNNN phải giải quyết các vấn đề sau:

- Xây dựng điều lệ mẫu và phê chuẩn điều lệ cụ thể của từng DNNN.

- Chọn và bổ nhiệm nhân sự cụ thể ở các vị trí quan trọng của DNNN như: Chủ tịch, Phó Chủ tịch Hội đồng quản trị, Tổng Giám đốc, Giám đốc DNNN theo sự phân cấp ... Chuẩn bị nguồn lực, lựa chọn và sử dụng, đào tạo và đào tạo lại.

- Giám sát người đại diện.

4.5 Khai thác, sử dụng các doanh nghiệp nhà nước vào việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Nhà nước

Trong quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước, việc khai thác sử dụng lực lượng doanh nghiệp nhà nước như là đội quân chủ lực kinh tế, hoạch như là “vũ khí kinh tế chủ yếu” của Nhà nước là nội dung cực kỳ quan trọng trong việc quản lý vĩ mô nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Nó nói lên ý nghĩa đích thực của doanh nghiệp nhà nước, mà nếu không làm được việc này thì việc xây dựng doanh nghiệp nhà nước là điều vô nghĩa,

Khai thác, sử dụng các doanh nghiệp nhà nước vào việc thực hiện các nhiệm vụ chính trị của Nhà nước, thực chất là sử dụng các doanh nghiệp nhà nước vào việc thực hiện các nhiệm vụ kinh tế của Nhà nước. Những nhiệm vụ kinh tế này cần cho nhà nước để thực hiện một ý đồ phục vụ quốc phòng, nhiệm vụ kinh tế để thực hiện chương trình ổn định phân bố dân cư, nhiệm vụ kinh tế để khống chế các hoạt động kinh tế của các lực lượng kinh tế mà Nhà nước cần phải khống chế, nhiệm vụ sản xuất các hàng hoá, dịch vụ mà các doanh nghiệp ngoài quốc doanh không được, khống chế và không muốn làm để bổ sung nguồn hàng hoá và dịch vụ xã hội.

Để khai thác, sử dụng các doanh nghiệp nhà nước vào việc thực hiện có hiệu quả nhiệm vụ kinh tế của Nhà nước, cần phải thực hiện các công việc sau đây:

- Xác định các mục tiêu mà Nhà nước cần đạt được trong lĩnh vực kinh tế - xã hội mà Nhà nước quan tâm.

- Xác định các hành vi kinh tế, có khả năng hoặc có tác dụng đối với thực hiện các mục tiêu trên.

- Giao nhiệm vụ hoạt động kinh tế cho các doanh nghiệp nhà nước.

- Chuyển giao những phương tiện cần thiết, đủ để cho DNNN thực hiện các nhiệm vụ được giao.

- Ban hành và áp dụng các biện pháp, chính sách ưu tiên, ưu đãi đối với doanh nghiệp nhà nước nhằm giúp các doanh nghiệp hoàn thành tốt nhiệm vụ chính trị được giao.

- Kiểm tra, đôn đốc việc thực hiện các nhiệm vụ nói trên.

4.6 Quản lý vốn và lãi của vốn nhà nước trong các DNNN nói riêng và trong tất cả các doanh nghiệp có vốn nhà nước nói chung

- Mục tiêu quản lý:

+ Bảo toàn và phát triển vốn nhà nước.

+ Nâng cao hiệu quả kinh tế của vốn đầu tư của Nhà nước.

- Nội dung quản lý:

+ Kiểm kê tài sản và vốn của DNNN trong từng năm.

+ Thực hiện kiểm toán đối với các DNNN.

+ Thực hiện thanh tra tài chính khi cần thiết.

5. Quản lý nhà nước với các hợp tác xã

5.1 Xác định phương hướng phát triển các hợp tác xã

Xác định phương hướng là nội dung quan trọng hàng đầu trong quy trình quản lý nhà nước đối với hợp tác xã. Tập thể hoá một cách nóng vội chẳng những kém hiệu quả mà dân chủ còn bị vi phạm. Sự buông lỏng, để mặc cho người lao động tự lo, như đã có trong thời gian dài vừa qua là chưa xác định đúng vai trò của kinh tế hợp tác xã.

Cần xuất phát từ hai yêu cầu sau đây để định hướng áp dụng hình thức doanh nghiệp tập thể:

- *Một là*, ngành nghề đó có cần phải hợp tác lao động không? Hợp tác ở khâu nào?

- *Hai là*, người lao động đang hành nghề đó có nhu cầu, có nguyện vọng liên kết lại với nhau nhưng lại chưa tìm ra giải pháp để thực hiện liên kết.

Quản lý nhà nước cần hướng vào việc nghiên cứu, phát hiện vấn đề và có biện pháp giải quyết kịp thời.

5.2 Xây dựng các mô hình xí nghiệp tập thể với các loại ngành nghề khác nhau, làm cơ sở cho công tác tuyên truyền vận động và hỗ trợ các tập thể lao động sau này. Mô hình đó phải bao gồm hai mảng:

- Phương thức tổ chức lao động.
- Phương thức quản lý HTX mà trung tâm phải là phương án phân chia thành quả lao động sản xuất.

Thông thường, phương thức trên đây được thể hiện trong điều lệ mẫu của hợp tác xã các loại: từ thấp đến cao, từ ngành này sang ngành khác.

5.3 Tuyên truyền vận động, cố vấn bảo trợ để người lao động hình thành các tổ chức lao động của họ

Có hai cách giúp đỡ của Nhà nước:

- *Trực tiếp*, đó là cách mà cán bộ nhà nước sử dụng một số phương tiện nhất định ban đầu, đứng ra tập hợp lao động, tổ chức sản xuất kinh doanh, đưa tổ hợp vào vận hành trên thương trường sao cho mọi người quen việc, tự lập được thì Nhà nước bàn giao cho tập thể đó, rút người và có thể rút vốn ra, hoặc giao hẳn cho hợp tác xã.

Cách làm trực tiếp này rất thích dụng và cần thiết đối với những ngành nghề mà đối với những ngành nghề đó, muốn tổ chức hợp tác xã đòi hỏi phải có khả năng tổ chức và cơ sở vật chất nhất định. Nhiều nước trên thế giới đã áp dụng phương thức này không chỉ trong việc gây dựng hợp tác xã mà còn cả trong việc xây dựng doanh nghiệp tư nhân. Cách làm này được công dân rất gắn bó và ủng hộ.

- *Gián tiếp*, đó là cách giúp đỡ của nhà nước đối với một nhóm người, có ý chí và khả năng, cố vấn cho họ để họ đứng ra tập hợp phường hội, hình thành tổ chức, cơ sở vật chất, bộ máy quản trị.

5.4 Thường xuyên quan tâm tìm việc, tìm nguyên liệu hỗ trợ các hợp tác xã, đặc biệt là các hợp tác xã có ý nghĩa chính trị, xã hội rõ rệt

Loại hình doanh nghiệp tập thể phải được Nhà nước coi trọng, bởi nó gần gũi với công bằng, bác ái, là tổ chức của người nghèo nương tựa nhau. Hơn thế, hợp tác xã còn thường là tổ chức của những người tàn tật, khiếm năng, thương bệnh binh. Do đó cần sự giúp đỡ đặc biệt của Nhà nước. Sự giúp đỡ này là rất cần thiết không chỉ ở nước ta, một nước XHCN, mà ở các quốc gia trên thế giới cũng vậy, bởi tính nhân đạo là cái bảo đảm ổn định chính trị cho mọi quốc gia.

5.5 Thực hiện những hỗ trợ đặc biệt về vật chất kỹ thuật cho các doanh nghiệp tập thể để thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá

Trong quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp tập thể, cần có chính sách thực hiện công nghiệp hoá nông nghiệp, nghĩa là thúc đẩy kinh tế nông

nghiệp và nông thôn phát triển mạnh nhằm tạo ra nhiều sản phẩm hàng hoá với chất lượng ngày càng tốt hơn. Để nâng cao năng suất, hiệu suất, chất lượng hàng hoá nông nghiệp, nhà nước phải có chính sách khuyến khích, đầu tư cho các doanh nghiệp tập thể theo những hướng đưa các công nghệ tiên bộ, nhất là công nghệ sinh học vào sản xuất, trước hết là các khâu giống, thực hiện cơ giới hoá từng phần công việc.

5.6. Nhà nước tiến hành thực hiện thanh tra, kiểm tra các hoạt động của hợp tác xã theo quy định của pháp luật

Chế biến nông, lâm, thủy sản ở nông thôn theo quy mô vừa và nhỏ tại các cụm công nghiệp.

Khuyến khích phát triển nhiều ngành nghề truyền thống để tạo việc làm, giải quyết lượng lao động dôi thừa, tăng thu nhập, phát triển các ngành nghề mới.

Nhà nước có những chính sách khuyến khích và thúc đẩy giải quyết vấn đề thị trường, đối với các doanh nghiệp tập thể, ngoài thị trường nội địa, cần tiếp cận với thị trường các nước trong khu vực và thế giới. Đây là vấn đề có ý nghĩa quan trọng để sản xuất mặt hàng gì, sản xuất bao nhiêu, chất lượng thế nào, vì nhu cầu thị trường quyết định loại sản phẩm, quy mô, tốc độ, bước đi của các doanh nghiệp tập thể.

Nhà nước tổ chức tốt công tác thông tin và thị trường trong nước cũng như thị trường thế giới. Vấn đề này rất quan trọng vì nó giúp cho các nhà sản xuất, kinh doanh có thông tin để có chiến lược phát triển doanh nghiệp trước mắt và lâu dài.

6. Nội dung QLNN đối với Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài

Nội dung phần này có thể tìm thấy trong phần kinh tế đối ngoại tiếp sau.

C. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KINH TẾ ĐỐI NGOẠI

I. Những kiến thức chung về kinh tế đối ngoại

1. Sự cần thiết khách quan của kinh tế đối ngoại

1.1 Có sự khác biệt về điều kiện tự nhiên giữa các quốc gia

Các quốc gia có sự khác biệt về điều kiện tự nhiên như đất đai, khí hậu, khoáng sản, vị trí địa lý... đưa đến tình hình là, mỗi quốc gia có lợi thế trong việc sản xuất một số loại sản phẩm nào đó và họ phải trao đổi cho nhau nhằm khắc phục tình trạng dư thừa về sản phẩm này, thiếu hụt về sản phẩm khác.

1.2 Có sự khác biệt về điều kiện tái sản xuất

Đó là sự khác biệt về nguồn vốn, về trình độ kỹ thuật, về bí quyết công nghệ, về nhân lực, về trình độ quản lý... Điều đó đòi hỏi các quốc gia phải mở

rộng phạm vi trao đổi như di chuyển về vốn, về sức lao động... do đó đối tượng tham gia vào trao đổi quốc tế được mở rộng hơn nhiều.

1.3 Các quốc gia cần có sự chuyên môn hoá và tập trung hoá sản xuất để đạt hiệu quả tối đa

Chuyên môn hoá và tối ưu hoá quy mô các đơn vị sản xuất kinh doanh (SXKD) là xu thế tất yếu trong tổ chức sản xuất ở mọi quốc gia.

Nhưng chính hai quá trình đó làm cho các quốc gia ở vào thế vừa thừa, vừa thiếu, từ đó phải trao đổi với nhau để bù đắp sự thiếu thừa do tập trung hoá và chuyên môn hoá gây ra.

1.4 Tại mỗi quốc gia có sự đa dạng về nhu cầu tiêu dùng trong khi khả năng sản xuất lại phiến diện

Chủng loại nhu cầu của các quốc gia tùy thuộc nhiên nhân tố. Do đó, nhìn chung nhu cầu là đa dạng và không giống nhau.

Trong khi đó, khả năng tự đáp ứng của các quốc gia thường không hoàn toàn sát hợp với nhu cầu, xảy ra tình trạng: cái cần thì không có, cái có thì không cần. Từ đó, các quốc gia phải trao đổi để bù trừ.

1.5 Phát triển kinh tế đối ngoại còn có ý nghĩa tăng cường quốc phòng

Quan hệ ngoại giao mở đường cho kinh tế đối ngoại. Khi một quốc gia có nhiều đối tác kinh tế trong ngoại thương, trong đầu tư nước ngoài thì quốc gia đó đã đem lại những lợi ích kinh tế cho các đối tác. Môi trường hoà bình là cơ sở bảo đảm lợi ích kinh tế lâu dài của các bên. Cho nên kinh tế đối ngoại được mở rộng, phát triển còn có ý nghĩa tăng cường khả năng quốc phòng và an ninh quốc gia.

2. Khái niệm và các hình thức kinh tế đối ngoại

Kinh tế đối ngoại là tổng thể các hoạt động, các quan hệ kinh tế, tài chính, khoa học kỹ thuật của một nước với bên ngoài, qua đó tham gia vào sự phân công và hợp tác lao động quốc tế và trao đổi mậu dịch quốc tế.

Nội dung chủ yếu của kinh tế đối ngoại (KTĐN) bao gồm:

2.1 Xuất nhập khẩu hàng hoá (Thương mại Quốc tế)

Có lịch sử phát triển rất lâu đời, Xuất nhập khẩu (XNK) hàng hoá là hoạt động trao đổi hàng hoá, dịch vụ giữa các chủ thể kinh tế có quốc tịch khác nhau thông qua hình thức mua và bán.

Hoạt động XNK hàng hoá hay trao đổi hàng hoá quốc tế diễn ra rất đa dạng dưới nhiều hình thức khác nhau. Nội dung hoạt động XNK hàng hoá quốc tế bao gồm:

- Xuất nhập khẩu hàng hoá hữu hình.

- Xuất nhập khẩu hàng hoá vô hình.
- Thuê và nhận thuê gia công hàng hoá cho nước ngoài.
- Tái xuất khẩu và chuyển khẩu.
- Xuất khẩu tại chỗ.

a) Những ưu điểm của XNK hàng hoá

- Tạo nguồn thu cho ngân sách QG thông qua các khoản như thuế, lệ phí, phí ngoại thương.
- Phát huy lợi thế so sánh, tạo điều kiện thuận lợi để các QG có thể đẩy mạnh mô hình chuyên môn hoá, phát huy hiệu quả kinh tế.
- Góp phần làm đa dạng thị trường hàng hoá tại mỗi QG, nâng cao tính cạnh tranh cho các hàng hoá nội địa theo hướng có lợi cho người tiêu dùng.
- Đẩy mạnh giao lưu văn hoá, tăng cường hiểu biết giữa các dân tộc.

b) Nhưng khuyết điểm của XNK hàng hoá

- Tạo nguy cơ chèn ép sản xuất nội địa (đặc biệt tại các nước đang phát triển có trình độ khoa học kỹ thuật yếu, nguồn vốn hạn chế).
- Đem lại nguy cơ bị lộ những bí mật về khoa học công nghệ, kèm theo đó có thể là những vi phạm về bản quyền, thương hiệu sản phẩm.
- Do đi sâu vào chuyên môn hoá, có thể xảy ra hiện tượng mất cân đối trong tổ chức sản xuất hàng hoá tại mỗi QG và điều này sẽ gây nhiều ảnh hưởng, nếu vì lý do nào đó mà nguồn hàng hoá nhập khẩu bị mất đi.
- Gây ô nhiễm môi trường (môi trường sinh thái và môi trường văn hoá).

2.2 Xuất nhập khẩu tư bản (Đầu tư nước ngoài)

a) Đầu tư gián tiếp

Khái niệm: Đầu tư tư bản gián tiếp là hình thức đầu tư vốn ra nước ngoài nhằm thu về lợi ích. Trong quá trình triển khai dự án đầu tư, chủ đầu tư không trực tiếp tham gia vào quá trình quản lý, điều hành vốn tại nước ngoài.

Trong hình thức đầu tư này, thông thường các chủ đầu tư là những Tổ chức phi Chính phủ, các cá nhân... Chúng có một số mô hình cơ bản trong đầu tư tư bản gián tiếp như sau:

- *Vốn vay hỗ trợ phát triển chính thức (ODA – Official Development Assistance):*

Vốn vay hỗ trợ phát triển chính thức là hình thức viện trợ không hoàn lại hay cho vay dài hạn với lãi suất thấp do Chính phủ các nước phát triển, các Tổ chức phi Chính phủ, Hệ thống các tổ chức thuộc Liên Hiệp Quốc, các tổ chức tài

chính Quốc tế.... hỗ trợ các Quốc gia tạo dựng cơ sở vật chất nhằm vượt qua khó khăn về kinh tế.

Với mục đích ban đầu mang đậm tính nhân văn, nhân đạo như đã nêu trên, trong thực tế ngày nay, thông qua các điều kiện buộc các Quốc gia phải cam kết và thực hiện để được nhận ODA, các chủ đầu tư có thể lồng ghép nhiều mục đích khi cấp ODA cho các nước như: thu lợi về Chính trị - ngoại giao trên trường Quốc tế, chuyển giao dây chuyền Công nghệ theo định hướng của Chủ đầu tư, triển khai việc thuê tư vấn bắt buộc, khai thác các dịch vụ hậu mãi sau này...

Đối với các quốc gia nhập ODA, đây là một cách huy động tốt nguồn vốn nước ngoài. tạo đà cho phát triển Kinh tế - Xã hội đất nước nhưng cũng cần hết sức lưu ý khi thu hút nguồn vốn này. Nếu công tác QLNN không tốt sẽ dẫn đến hiện tượng sử dụng vốn tràn lan, gây thất thoát vốn, sử dụng vốn sai mục đích và không hiệu quả, song song với đó, đất nước sẽ lâm vào cảnh nợ nần, phụ thuộc nhiều vào công nghệ nước ngoài, gây khó khăn trong duy trì và nâng cao vị thế Quốc gia...

- Vốn đầu tư thông qua Thị trường Chứng khoán:

Đây là đầu tư tư bản ra ngoài bằng cách chủ đầu tư nước ngoài sẽ mua cổ phần của các doanh nghiệp tại nước sở tại. Hình thức này chỉ được coi là đầu tư tư bản gián tiếp tại các Quốc gia, cho phép người nước ngoài được sở hữu cổ phần của các doanh nghiệp hoạt động trong nước với số lượng cổ phần không quá 50%. Hình thức này sẽ được hiểu như hình thức đầu tư tư bản trực tiếp nước ngoài nếu hệ thống Luật nước sở tại cho phép người nước ngoài được sở hữu trên 50%, hay không khống chế lượng cổ phần chủ đầu tư nước ngoài được sở hữu, vì lúc này nhà đầu tư nước ngoài đã có thể nắm quyền điều hành doanh nghiệp.

- Tín dụng thương mại:

Các chủ đầu tư nước ngoài sẽ thực hiện việc cho vay vốn và hưởng lợi thông qua lãi suất cho vay.

b) Đầu tư trực tiếp nước ngoài

Khái niệm: Đầu tư tư bản trực tiếp là hình thức đầu tư vốn nước ngoài, theo đó chủ đầu tư trực tiếp tham gia vào quá trình quản lý, điều hành và hưởng lợi vốn tại nước ngoài.

Đầu tư trực tiếp có các hình thức sau:

- Đầu tư độc lập:

Đây là hình thức doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài hoạt động độc lập trong khuôn khổ luật pháp nước sở tại. Các doanh nghiệp theo mô hình này có thể hoạt động trong môi trường kinh tế nội địa thông thường hay tại các khu vực

được quy hoạch như: Cụm Công nghiệp, Khu Công nghiệp, Đặc khu Kinh tế... tùy theo chế độ quản lý và định hướng của nước sở tại.

- Đầu tư liên doanh:

Đây là hình thức doanh nghiệp nước ngoài cùng hợp tác, hùn vốn với đối tác nước sở tại thành lập nên Công ty liên doanh. Đối với thị trường Việt Nam, mô hình đầu tư liên doanh phát triển mạnh vào giai đoạn 1988 – 1991, thời kỳ đầu trong thu hút đầu tư nước ngoài do các nhà đầu tư nước ngoài đang đi những bước thăm dò môi trường mới cũng như muốn tận dụng những thế mạnh của đối tác bản địa.

- Đầu tư hợp tác

Hình thức các doanh nghiệp đầu tư nước ngoài với tư cách độc lập về vốn và quản trị nội bộ nhưng cùng phối hợp, thống nhất hoạt động trong một chương trình khai thác một tổng thể lợi ích kinh tế với đối tác bản địa trên cơ sở hợp đồng hợp tác kinh doanh. Sự gắn kết trên cơ sở các hợp đồng hợp tác kinh doanh vì tuy là những pháp nhân độc lập nhưng các đối tượng này chịu sự ảnh hưởng rất mạnh mẽ từ đối tác trong quá trình hoạt động do đầu ra sản phẩm của mỗi bên.

2.3 Xuất nhập khẩu trí tuệ (Hợp tác và chuyển giao công nghệ)

a) Xuất nhập khẩu trí thức

Đó chính là sự trao đổi chuyên gia, các trí thức của mỗi quốc gia, nhằm truyền bá, trao đổi, học tập lẫn nhau, xử lý cho nhau các vấn đề về đào tạo, nghiên cứu khoa học, xử lý tình huống... mà mỗi nước không tự xử lý tốt được.

b) Xuất nhập khẩu tri thức

Khác với sự xuất nhập khẩu trí thức, trong đó đối tượng xuất nhập khẩu là con người, xuất nhập khẩu tri thức được thực hiện với đối tượng là kiến thức, đã thoát khỏi con người trí thức. Do đó, xuất nhập khẩu tri thức được thực hiện thông qua việc mua bán quốc tế về các kết quả nghiên cứu, thể hiện dưới dạng các tài liệu khoa học công nghệ, các đồ án thiết kế, các công thức, các bí quyết công nghệ,...

Theo luật pháp Việt Nam, đó là “là hình thức mua và bán công nghệ trên cơ sở hợp đồng chuyển giao công nghệ đã được thoả thuận phù hợp với các quy định của luật pháp. Bên bán có nghĩa vụ chuyển giao các kiến thức tổng hợp của công nghệ, hoặc cung cấp các máy móc thiết bị, dịch vụ, đào tạo... kèm theo các kiến thức công nghệ cho bên mua và bên mua có nghĩa vụ thanh toán cho bên bán để tiếp thu, sử dụng các kiến thức công nghệ đó theo các điều kiện đã thoả thuận và ghi nhận trong hợp đồng chuyển giao công nghệ”.

c) Xuất nhập khẩu vật tư kỹ thuật

Đây là hình thức xuất nhập khẩu mà đối tượng xuất nhập khẩu không chỉ là tri thức mà là tri thức đã được vật chất hoá thành máy móc, thiết bị, nguyên vật liệu cao cấp, Trong một chừng mực nhất định, hình thức trên đồng nghĩa với thương mại. Chỉ khác ở chỗ, hàng hoá không phải là mọi thức mà chỉ là vật tư kỹ thuật.

d) Xuất nhập khẩu Công trình công nghiệp

Đây là hình thức cao hơn cả về chất trong các hình thức XNK trí tuệ. Nhà xuất khẩu xây dựng nên những công trình công nghiệp hoàn thiện và thực hiện chuyển giao cho bên nhập khẩu. Đây là hình thức rất quan trọng trong việc xây dựng, phát triển cơ sở hạ tầng tại các nước đang phát triển trong điều kiện thiếu vốn và khoa học công nghệ.

XNK Công trình công nghiệp được thực hiện theo các cách sau:

- BT (Buildinh- Transfer). Đây là mô hình mua bán đứt đoạn các Công trình công nghiệp (thường là các công trình đòi hỏi công nghệ cao).

- BTO (Building – Transfer – Operation). Đây là mô hình mua bán kèm theo các dịch vụ hậu mãi, cố vấn kỹ thuật công nghệ do bên mua yêu cầu. Công trình công nghiệp sau khi chuyển giao, các chuyên gia công nghệ của bên bán sẽ lưu lại giúp bên mua làm chủ công nghệ mới.

- BOT (Building – Operation – Transfer). Đây là hình thức mua bán gián đoạn các công trình công nghiệp. Căn cứ vào các hợp đồng được thoả thuận trước, bên bán sau khi xây dựng nên các công trình công nghiệp hoàn chỉnh sẽ tiến hành khai thác công trình trong một khoảng thời gian nhằm thu hồi vốn và lợi nhuận. Sau khi hết thời hạn thoả thuận, bên bán sẽ chuyển giao toàn bộ công trình cho bên mua tiếp nhận, khai thác.

Với những hình thức nêu trên, hình thức BOT thể hiện rất nhiều ưu điểm đối với các nước đang phát triển. Hình thức này giúp các QG tuy hạn chế về vốn nhưng vẫn có được các công trình công nghiệp phục vụ phát triển và có khoảng thời gian để chuẩn bị lao động tiếp nhận công trình. Với mô hình thuận lợi này, có thể triển khai cho các công trình phát triển cơ sở hạ tầng và cần mở rộng nghiên cứu đối tượng chủ đầu tư là doanh nghiệp trong nước đối với những công trình có quy mô vừa và nhỏ, đảm bảo lợi ích cho các bên.

2.4 Xuất nhập khẩu các dịch vụ

Có rất nhiều loại dịch vụ quốc tế, trong đó phổ biến là:

- Dịch vụ vận chuyển quốc tế.
- Dịch vụ bảo hiểm quốc tế.
- Dịch vụ du lịch quốc tế.
- Dịch vụ viễn thông quốc tế.

- Dịch vụ ngoại hối.
- Dịch vụ xuất khẩu lao động.

3. Chức năng, nhiệm vụ của kinh tế đối ngoại

Kinh tế đối ngoại có các chức năng sau đây:

- Làm cầu nối giữa nền kinh tế quốc dân với nền kinh tế thế giới.
- Khai thác triệt để lợi thế của đất nước, xây dựng một số ngành kinh tế mũi nhọn, mở rộng xuất khẩu.
- Góp phần chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng tối ưu.
- Bù đắp sự thiếu hụt của đất nước về hán hoá, dịch vụ cho đời sống.
- Bù đắp sự thiếu hụt các yếu tố của sản xuất như tri thức khoa học và công nghệ, vốn đầu tư, lao động lành nghề, nguyên vật liệu...
- Hỗ trợ các quốc gia đi sâu vào chuyên môn hoá và tối ưu hoá quy mô sản xuất của các doanh nghiệp của nước mình.
- Tạo ra lực lượng bè bạn quốc tế trong kinh tế nhằm tạo tiền đề thuận lợi cho việc xử lý nhiều quan hệ quốc tế khác.

II. NHỮNG VẤN ĐỀ CHUNG VỀ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI KINH TẾ ĐỐI NGOẠI

1. Sự cần thiết khách quan của quản lý nhà nước về kinh tế đối ngoại

Sự cần thiết của quản lý nhà nước về kinh tế đối ngoại vì các lý do đặc biệt sau đây:

- Kinh tế đối ngoại có ý nghĩa toàn diện sâu sắc đối với sự phát triển tổng thể kinh tế, xã hội, chính trị, an ninh quốc phòng, ngoại giao của đất nước.
- Hoạt động kinh tế đối ngoại hơn mọi hoạt động kinh tế khác về mặt cần đến sự quản lý, hỗ trợ của Nhà nước, do quan hệ xã hội trong kinh tế đối ngoại vượt khỏi tầm quốc gia, là thứ quan hệ vừa rộng, vừa đầy bất trắc và phức tạp, chỉ có Nhà nước mới có đủ tư cách pháp lý và đủ khả năng giúp các doanh nhân vận động tốt trên thị trường quốc tế.

2. Phạm vi quản lý nhà nước về kinh tế đối ngoại

2.1 Trong lĩnh vực ngoại thương, Nhà nước phải quản lý các mặt sau đây:

- Nội dung hàng hoá xuất khẩu về các mặt số lượng, chất, chủng loại.
- Chất lượng mọi mặt của đối tác giao dịch với các doanh nhân của nước nhà.
- Lợi ích của Nhà nước phải thu được qua các hoạt động ngoại thương.

2.2 Trong lĩnh vực xuất nhập khẩu tư bản và trí tuệ, Nhà nước phải quản lý các mặt sau:

- Phương hướng xuất nhập khẩu tư bản và trí tuệ, định hướng cho các chủ đầu tư, các nhà hoạt động khoa học và công nghệ trong, hoặc ngoài nước đầu tư hoặc chuyển giao tri thức vào những ngành nghề, địa bàn có lợi cho đất nước.

- Chất lượng đối tác mà thực chất là lựa chọn chủ đầu tư, các nhà khoa học, đáp ứng được các đòi hỏi của đất nước.

- Chất lượng khoa học – công nghệ đi theo vốn đầu tư về các mặt có liên quan đến môi trường đất nước, đến sự an toàn lao động cho người lao động, đến chất lượng sản phẩm.

- Các ảnh hưởng văn hoá, xã hội, phát sinh từ sự hiện diện kinh tế nước ngoài trên đất nước ta.

- Các tác hại có thể xảy ra trong hoạt động của các doanh nghiệp nước ngoài trên đất nước nhà về mặt sử dụng lao động, tài nguyên, môi trường, an ninh chính trị, kinh tế, văn hoá, trật tự an toàn xã hội.

3. Nội dung quản lý nhà nước đối với kinh tế đối ngoại

3.1 Xây dựng và hoàn thiện hệ thống pháp luật

Về pháp luật, trong quản lý về kinh tế đối ngoại gồm có Luật Đầu tư nước ngoài, Luật Thương mại nói chung, các chế định về ngoại thương nói riêng, danh mục các hàng hoá cấm xuất nhập, Luật Khoa học và Công nghệ, các Luật Thuế, các quy chế hoạt động của các khu chế xuất, đặc khu kinh tế...

Pháp luật phải đồng bộ, rõ ràng và nhất quán, ít thay đổi. Phải phù hợp với luật pháp và thông lệ quốc tế nhằm tạo nên hành lang pháp lý rõ ràng cho các hoạt động kinh tế đối ngoại.

Pháp luật phải được thực thi một cách nghiêm túc. Các công chức thực thi nhiệm vụ QLNN về kinh tế đối ngoại phải căn cứ vào luật pháp, không gây trở ngại cho đối tác.

3.2 Xây dựng quy hoạch đối với kinh tế đối ngoại

Thông qua quy hoạch thể hiện các dự định về khu vực kinh tế trong nước, khu vực kinh tế nước ngoài, bộ phận kinh tế của nước nhà ở nước ngoài (Tư bản được xuất khẩu).

Toàn bộ viễn cảnh trên phải được thể hiện thành các dự án đầu tư. Những dự án là tài liệu để thu hút gọi vốn đầu tư nước ngoài, là cơ sở để nước nhà thực hiện những công việc cần thiết cho việc tiếp nhận đầu tư từ nước ngoài. Đồng thời các dự án trên cũng là định hướng của Nhà nước để thu hút, khuyến khích đầu tư trong nước, hoặc đầu tư của chính ngân sách nhà nước.

3.3 Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng, đào tạo cán bộ quản lý, cán bộ và công nhân kỹ thuật

Kết cấu hạ tầng bao gồm điện, nước, giao thông vận tải, thông tin liên lạc, các cơ sở phục vụ đời sống văn hoá, y tế, giáo dục, ngân hàng, thương nghiệp phải trở thành một hệ thống đồng bộ. Kết cấu hạ tầng có thể xây dựng chung cho cả quốc gia, cũng có thể đầu tư có trọng điểm, tạo thành các đặc khu kinh tế.

Nhà nước có thể đầu tư trực tiếp vào kết cấu hạ tầng, hoặc mời thầu đối với các nhà đầu tư trong, ngoài nước, có sự tổ chức của Nhà nước.

Việc đào tạo đội ngũ cán bộ kỹ thuật, cán bộ quản lý và công nhân kỹ thuật với cơ cấu thích hợp, có đủ năng lực cũng như việc chuẩn bị kết cấu hạ tầng là để tiếp ứng ngoại lực, khai thác ngoại lực, nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế đối ngoại.

3.4 Bảo đảm ổn định về chính trị, kinh tế để phát triển kinh tế đối ngoại

Sự ổn định về chính trị, kinh tế thể hiện ở sự rõ ràng và nhất quán về đường lối chính trị, các đạo luật cơ bản, các quan hệ ngoại giao, các chính sách kinh tế (tỷ giá hối đoái, cán cân thương mại và thanh toán quốc tế).

3.5 Thu hút đầu tư nước ngoài

- Giới thiệu các dự án đầu tư qua các cuộc hội thảo, các diễn đàn đầu tư trong và ngoài nước, các phương tiện thông tin đại chúng.
- Thực hiện các hoạt động hỗ trợ các nhà đầu tư nước ngoài tiếp cận môi trường đầu tư để họ thực hiện các nghĩa vụ của nhà đầu tư đối với nước sở tại một cách thuận lợi, nhanh chóng nhất.

3.6 Điều hành hoạt động ngoại thương, đầu tư và chuyển giao khoa học công nghệ qua các hoạt động QLNN về các mặt trên, như:

- Ban bố danh mục các mặt hàng cấm xuất nhập khẩu.
- Cấp phép cho các hoạt động kinh tế đối ngoại.

4. Những định hướng chính trị, pháp lý cơ bản của Đảng và Nhà nước trong lĩnh vực kinh tế đối ngoại và quản lý nhà nước đối với kinh tế đối ngoại

4.1 Những định hướng chính trị cơ bản của Đảng ta

Quan điểm chủ đạo của chính sách kinh tế đối ngoại (KTĐN) nước ta được Đảng ta khẳng định là: “Tiếp tục thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, đa phương hoá và đa dạng hoá các quan hệ đối ngoại với tinh thần Việt nam muốn là bạn của các nước trong cộng đồng thế giới, phấn đấu vì hoà bình, độc lập và phát triển. Hợp tác nhiều mặt, song phương và đa phương với các nước,

các tổ chức quốc tế và khu vực trên nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi, giải quyết các vấn đề tồn tại và các tranh chấp bằng thương lượng”.

Từ quan điểm tổng thể chủ đạo trên, có thể nêu thành những quan điểm cụ thể sau đây:

a) Coi phát triển kinh tế đối ngoại là một tất yếu khách quan của đất nước nhằm phát triển kinh tế xã hội theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

b) Trong quan hệ KTĐN phải bảo đảm độc lập, chủ quyền, bình đẳng, cùng có lợi, phát huy cao độ nội lực, dùng nội lực để thu hút ngoại lực, hướng ngoại lực phục vụ tốt mục tiêu tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội ta.

Định hướng trên định rõ nội dung lợi ích bao gồm cả chính trị và kinh tế và định rõ biện pháp hàng đầu là phát huy nội lực.

c) Khai thác có hiệu quả những lợi thế trong phân công lao động quốc tế

Định hướng này đòi hỏi đạt hiệu quả cao trong khai thác lợi thế khi thực hiện sự phân công lao động quốc tế. Chỉ có như vậy mới vừa hội nhập, vừa độc lập.

d) Đa phương hoá các quan hệ KTĐN

Đa phương hoá là quan hệ với nhiều quốc gia trong nhiều việc, hoặc trong cùng một việc.

Phải đề ra quan điểm này vì trước đây chúng ta chỉ giới hạn trong các nước XHCN. Nay theo quan điểm này, chúng ta đã và sẽ quan hệ với nhiều quốc gia có chế độ chính trị khác nhau, có thể mạnh kinh tế khác nhau.

Đa phương hoá kinh tế đối ngoại là giải pháp nhiều ưu điểm. Chúng ta sẽ được tiếp xúc với nhiều nền văn minh quốc tế. Điều đó tạo ra nhiều động lực cho sự tăng trưởng và phát triển.

e) Đa dạng hoá các hoạt động KTĐN

Đa dạng hoá hoạt động KTĐN là mở rộng nội dung, tăng thêm nhiều hình thức kinh tế đối ngoại, từ chỗ chỉ đơn thuần là xuất nhập khẩu hàng hoá đến chỗ có cả các hoạt động xuất nhập khẩu tư bản, tri thức và dịch vụ. Trong mỗi hình thức trên lại mở rộng chủng loại cụ thể hơn nữa.

f) Lấy hiệu quả làm tiêu chuẩn để đánh giá hoạt động KTĐN

Quan điểm này nhấn mạnh mục đích cao nhất, mục đích cuối cùng của mở cửa về kinh tế là nhằm đạt được hiệu quả, trong đó hiệu quả bao giờ cũng phải được hiểu một cách toàn diện trên giác độ toàn xã hội và trong một tương lai dài, không thiếu cận, viễn diện.

g) Đổi mới toàn diện và triệt để về QLNN đối với KTĐN theo các nguyên tắc chung của QLNN về kinh tế với tinh thần ưu tiên đổi mới QLNN đối với KTĐN, tạo sự thuận lợi tối đa cho mở cửa, thu hút tối đa ngoại lực.

4.2 Những nội dung pháp lý cơ bản của Nhà nước ta

a) Những quan hệ pháp luật quốc tế về kinh tế của Việt Nam

Từ năm 1986 đến nay, Việt Nam đã đàm phán và ký kết nhiều Hiệp định thương mại song phương với các nước trên thế giới.

- Ngày 14/7/2000, Hiệp định thương mại song phương Việt Nam – Hoa Kỳ được ký kết đã mở ra một trang mới trong quan hệ mậu dịch giữa hai nước.

- Về hiệp định đa phương, chúng ta cũng đã ký hiệp định về buôn bán hàng dệt may với EU (12/1992); Hiệp định khung hợp tác Việt Nam – EU (7/1995); gia nhập ASEAN (7/1995) và tham gia khu vực mậu dịch tự do của ASEAN (AFTA) từ 1/1/1996.

Tuy vậy, Việt Nam hiện nay chưa phải là thành viên của tổ chức thương mại quốc tế (WTO). Nước ta cũng chưa thiết lập được một hệ thống luật phù hợp với hệ thống pháp luật của WTO, như luật về quyền sở hữu trí tuệ, luật ngân hàng...

- Nước ta đã tham gia Công ước Viên (1980) về mua bán hàng hoá quốc tế. Điều ước này nhằm loại bỏ những quy định khác nhau trong các hệ thống luật quốc gia về những vấn đề liên quan đến thủ tục ký kết và thực hiện hợp đồng của các bên trong mua bán quốc tế. Luật Thương mại (5/1997) cũng đã dành một số điều quy định về hợp đồng ngoại thương, nhưng cũng mới chỉ tạo ra những nguyên tắc chung nhất điều chỉnh quan hệ mua bán quốc tế mà chưa có những chế định cụ thể phù hợp đáp ứng nguyện vọng của các thương nhân Việt Nam có quan hệ thương mại quốc tế. Mặt khác, Pháp lệnh của Nhà nước về hợp đồng kinh tế (1989) đã bộc lộ khá nhiều điểm bất cập, mâu thuẫn, thiếu tính cập nhật để điều chỉnh các quan hệ về hợp đồng, trong đó loại hình hợp đồng mua bán hàng hoá là một chế định điển hình.

- Công ước Hamburg (1978) về chuyên chở hàng hoá bằng đường biển.

- Công ước Vacsava về thống nhất các quy tắc trong vận tải hàng không quốc tế (1924, được bổ sung các năm 1955, 1966 và 1975).

- Quy tắc York- Anwerp 1924 (1990- 1994) quy định về tổn thất chung trong vận chuyển hàng hoá.

- Công ước của Liên hợp quốc về hối phiếu đòi nợ và nhận nợ...

b) Pháp luật cho lĩnh vực đầu tư

- Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (1987) chính thức tuyên bố mở cửa thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam. Luật này đã được bổ sung, sửa đổi

vào các năm 1990 và 1992. Các Luật Đầu tư nước ngoài đó cùng các văn bản quy phạm pháp luật khác về cơ bản đã tạo lập được một khung pháp luật về đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, bảo đảm sự an toàn cho nhà đầu tư nước ngoài trong đầu tư và thực hiện quyền tự chủ kinh doanh, đồng thời bảo đảm nguyên tắc tôn trọng độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ Việt Nam, tuân thủ pháp luật của Việt Nam, bình đẳng và các bên cùng có lợi.

- Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, 1987 đã bộc lộ những hạn chế nhất định về mặt nội dung và kỹ thuật lập pháp, tuy đã qua hai lần sửa đổi. Để khắc phục những hạn chế đó, trong điều kiện đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, hội nhập vào kinh tế khu vực và thế giới, ngày 12/11/1996 Quốc hội đã thông qua Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (Luật Đầu tư nước ngoài, 1996).

- Từ năm 1997, tình hình trong nước cũng như khu vực và thế giới đã có nhiều thay đổi. Trong nước, nhịp thu hút đầu tư nước ngoài vào Việt Nam liên tục suy giảm. Để chặn đà suy giảm, tiến tới có sự tăng trưởng, đồng thời để đẩy mạnh sự nghiệp công nghiệp hoá- hiện đại hoá đất nước, năm 2000 Luật sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Đầu tư nước ngoài tại Việt Nam (gọi tắt là Luật Đầu tư nước ngoài, 2000) đã ra đời, với 6 chương, 68 điều, nhằm:

+ Tháo gỡ kịp thời những khó khăn, cản trở đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đã được cấp phép và đang hoạt động.

+ Thu hút nhiều dự án đầu tư mới, với chất lượng cao.

+ Xích thêm một bước giữa pháp luật đầu tư trong nước và nước ngoài để tiến tới một luật đầu tư thống nhất, thực hiện sự hội nhập quốc tế về pháp luật.

- Những điểm đổi mới chủ yếu của Luật Đầu tư nước ngoài, 2000:

Về hình thức đầu tư:

+ Mở rộng diện chủ đầu tư trong nước tham gia hợp tác đầu tư với nước ngoài tới mọi doanh nghiệp Việt Nam thuộc mọi thành phần kinh tế.

+ Cho phép nhà đầu tư nước ngoài được thành lập công ty cổ phần có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam.

+ Bổ sung quy định địa vị pháp lý và thẩm quyền của cơ quan nhà nước có thẩm quyền ký hợp đồng B.O.T nhằm đảm bảo hiệu lực pháp lý của loại hợp đồng này.

Về tổ chức, hoạt động của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài:

+ Cho phép nhà đầu tư nước ngoài góp vốn bằng tiền Việt Nam có nguồn gốc hợp pháp tại Việt Nam.

+ Bãi bỏ yêu cầu về việc cấp chứng chỉ giám định giá trị vốn góp của tổ chức giám định độc lập.

+ Cho phép doanh nghiệp 100% vốn đầu tư nước ngoài tự quyết định việc chuyển nhượng vốn và phải đăng ký tại cơ quan cấp giấy phép đầu tư.

+ Bổ sung mới quy định về việc tổ chức tại các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo cách sáp nhập, chia, tách phù hợp với quy định của Luật Doanh nghiệp, 1999, có sự thuận tiện của cơ quan cấp giấy phép đầu tư. Doanh nghiệp liên doanh có thể chuyển đổi thành doanh nghiệp 100% vốn nước ngoài và ngược lại.

+ Cho phép các bên liên doanh thỏa thuận các điều kiện chấm dứt hoạt động trong hợp đồng để tránh sự đơn phương đình chỉ hợp đồng.

+ Bổ sung quy định việc cấp giấy phép đầu tư theo phương pháp thẩm định xét duyệt cấp giấy phép nhằm cải tiến và đơn giản hoá thủ tục đầu tư.

Chính phủ kiên quyết loại bỏ những quy định do các ngành, các địa phương ban hành trái với chủ trương chính sách của Chính phủ, tránh tình trạng phép vua thua lệ làng, tạo nên một hệ thống pháp luật đầy đủ, đồng bộ, xuyên suốt từ trung ương đến địa phương.

- Luật Đầu tư trong nước và các luật khác có liên quan đến đầu tư nước ngoài.

Tính đến sự tương thích đối với đầu tư của nước ngoài vào Việt Nam, Quốc hội nước ta đã ban bố:

+ Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (sửa đổi) ngày 20/5/1998.

+ Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp tư nhân (1990).

+ Luật Doanh nghiệp (1999).

+ Luật thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu (1987), Bộ Luật Hàng hải (1990), Luật Hàng không dân dụng (1991), Luật Đất đai (1993), Luật Doanh nghiệp Nhà nước (1994), Luật Khuyến khích đầu tư trong nước (1994), Luật Khoáng sản (1996).

+ Quốc hội khoá 9 ngày 18/10/1995 đã thông qua Bộ Luật Dân sự đầu tiên của Việt Nam (có hiệu lực từ 1/7/1996).

c) Pháp luật cho hoạt động xuất, nhập khẩu hàng hoá

- Trước khi có Luật Thương mại, Bộ Thương mại, cơ quan quản lý Nhà nước đối với hoạt động XNK đã ban hành nhiều văn bản pháp quy về quyền kinh doanh XNK, về chính sách mặt hàng (danh mục hàng hoá cấm xuất khẩu, nhập khẩu); danh mục hàng hoá quản lý bằng hạn ngạch; danh mục hàng XNK quản lý chuyên ngành; danh mục hàng hoá có liên quan đến cân đối lớn của nền kinh tế quốc dân (xăng dầu, đường, thép, xây dựng, phân bón); quản lý nhập khẩu hàng tiêu dùng; về ký kết và quản lý hợp đồng mua bán ngoại thương, về các phương thức kinh doanh tạm nhập tái xuất, quá cảnh chuyển khẩu, hướng dẫn

đặt văn phòng đại diện thường trú của doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài tại Việt Nam, về hoạt động XNK của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài....

- Luật Thương mại 1997. Đây là bộ luật đầu tiên của chế độ mới ở nước ta về lĩnh vực thương mại, gồm 6 chương, 24 mục và 264 điều, để điều chỉnh hoạt động thương mại nói chung, trong đó có thương nhân nước ngoài.

d) Pháp luật cho lĩnh vực xuất nhập khẩu tri thức (cho việc sở hữu công nghiệp và chuyển giao công nghệ)

Nhà nước ta đã có tương đối nhiều văn bản pháp luật về lĩnh vực này, như:

- Pháp lệnh Xử phạt hành chính ban hành ngày 6/7/1995: đây là văn bản pháp luật cao nhất trong hệ thống văn bản về xử phạt hành chính tại Việt Nam. Văn bản này quy định thẩm quyền của các cơ quan pháp luật, hình thức xử lý, thủ tục thực thi của các cơ quan trong quá trình xử lý các hành vi vi phạm hành chính cũng như quyền khiếu nại, tố cáo của các cá nhân, tổ chức trong quá trình xử lý các vi phạm hành chính.

- Nghị định số 12/1999/NĐ-CP của Chính phủ ngày 6/3/1999 về xử phạt hành chính trong lĩnh vực sở hữu công nghiệp. Nghị định này quy định các hành vi vi phạm trong lĩnh vực sở hữu công nghiệp, các biện pháp xử phạt và thẩm quyền của các cơ quan chức năng có liên quan.

- Bộ Luật Dân sự được ban hành ngày 28 tháng 10 năm 1995 quy định về sở hữu trí tuệ (phần thứ sáu) và về sở hữu công nghiệp (chương II). Ngoài ra còn có một số văn bản hướng dẫn thực hiện các quy định về sở hữu công nghiệp. Hợp đồng chuyển giao công nghệ là một phần trong Bộ luật Dân sự.

- Luật Khoa học và Công nghệ năm 2000 là một bước tiến quan trọng của pháp luật Việt Nam trên lĩnh vực này.

- Các chế định về hợp đồng chuyển giao công nghệ:

Hợp đồng chuyển giao công nghệ là văn bản pháp lý thể hiện quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm hai bên giao và nhận công nghệ và các điều kiện tương ứng, nhằm bảo vệ quyền lợi của các bên.

Hiện nay, về việc này, pháp luật Việt Nam đã có:

+ Chương III phần 6 Bộ Luật Dân sự

+ Nghị định 45/1998/NĐ-CP ngày 1/7/1998.

+ Thông tư 3055/TT-SHCN ngày 31/12/1996, quy định về hợp đồng Li-xăng.

Về hình thức, tất cả các hợp đồng chuyển giao công nghệ giữa chủ thể Việt Nam và chủ thể nước ngoài đều phải được lập thành văn bản và đăng ký tại

cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Riêng các hợp đồng sau đây cần phải được Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt trước khi đăng ký:

- + Hợp đồng có sự tham gia của doanh nghiệp có Nhà nước góp vốn.
- + Hợp đồng chuyển giao công nghệ từ Việt Nam ra nước ngoài.
- + Hợp đồng có sự tham gia của các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và có giá trị trên 30.000 USD.
- Các chế định về hợp đồng Li-xăng:

Hợp đồng Li-xăng là một dạng đặc thù của hợp đồng chuyển giao công nghệ, trong đó đối tượng của hợp đồng là các sáng chế, phát minh hữu ích, kiểu dáng công nghiệp và nhãn hiệu hàng hoá... Vì chủ sở hữu các tài sản trên có độc quyền cho, hoặc không cho người khác sử dụng trí tuệ của mình, nên việc sử dụng chúng phải được phép của chủ sở hữu. Phép đó chính là hợp đồng.

Theo luật Việt Nam, mọi hợp đồng Li-xăng phải được đăng ký tại Cục Sở hữu công nghiệp, riêng một số hợp đồng sau đây cần phải được Bộ Khoa học và Công nghệ phê duyệt trước khi đăng ký:

- + Hợp đồng có sự tham gia của doanh nghiệp có Nhà nước góp vốn.
- + Hợp đồng Li-xăng có bên giao là Việt Nam, bên nhận là nước ngoài.

Hợp đồng Li-xăng có hiệu lực từ thời điểm phê duyệt, đăng ký.

Ngoài các hình thức hợp đồng như trên, còn có các hợp đồng tư vấn công nghệ, như tư vấn cải cách hành chính, tư vấn đầu tư... Các hợp đồng này có thể được coi như hợp đồng dịch vụ, song nếu trong hợp đồng có chuyển giao kiến thức nhằm đạt được một số hiệu quả nhất định, các hợp đồng đó cũng được coi là hợp đồng chuyển giao công nghệ.

Hợp đồng chuyển giao công nghệ có thể tồn tại độc lập, hay cũng có thể được tiến hành trong khuôn khổ một dự án đầu tư, theo đó, một bên đóng góp vốn vào công ty liên doanh hay hợp đồng hợp tác kinh doanh, gọi là hợp đồng liên doanh hay hợp đồng hợp tác kinh doanh. Trong các hợp đồng này, một bên đóng góp công nghệ để được chia lợi nhuận từ dự án đầu tư. Theo luật Việt Nam, tỷ lệ góp vốn bằng công nghệ trong hợp đồng liên doanh tối đa không quá 30% vốn pháp định của một dự án.

Như vậy, tính đến nay, Nhà nước ta có tương đối đầy đủ các văn bản pháp luật về sở hữu công nghiệp và chuyển giao công nghệ. Tuy nhiên còn ít nội dung về các biện pháp xử lý các hành vi xâm phạm quyền sở hữu công nghiệp. Ngoài ra trong pháp luật dân sự, hình sự chưa thể hiện cụ thể việc bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp. Điều đó làm giảm khả năng thực thi cũng như độ tin cậy của việc bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp tại Việt Nam.

e) Định hướng tăng cường pháp luật về kinh tế đối ngoại của Việt Nam trong tương lai

- Tiếp tục bổ sung sự thiếu hụt về pháp luật cho lĩnh vực kinh tế đối ngoại, một lĩnh vực rộng lớn và nhạy cảm.

- Nâng cao chất lượng pháp luật hiện có, tăng cường tính tương thích của pháp luật Việt Nam với pháp luật của các nước trong cộng đồng khu vực và thế giới.

Chẳng hạn, cần tăng cường pháp luật sở hữu công nghiệp và quyền tác giả đã thể hiện trong việc quy định tại Bộ Luật Dân sự. Tuy nhiên, xét về chi tiết, còn xuất hiện những sai sót cần phải sửa đổi. Ví dụ: quy định sáng chế, giải pháp hữu ích, kiểu dáng công nghiệp, nhãn hiệu hàng hoá, những phạm trù đơn nhĩa như phạm vi bảo hộ, quyền sở hữu trong Bộ Luật Dân sự có thể gây nên nhầm lẫn trong cách hiểu của những người sử dụng quyền sở hữu công nghiệp ít kinh nghiệm. Một ví dụ khác, tại Điều 14 Nghị định 63/CP quy định quyền nộp đơn yêu cầu cấp Văn bằng bảo hộ đã gộp việc giải thích các điều kiện khác nhau cho tất cả các đối tượng sở hữu dưới một mục đơn nhất. Điều này dẫn đến kết quả là một người chỉ quan tâm đến một đối tượng vẫn phải tìm hiểu tất cả đề tìm ra quy định mà họ cần. Sự hạn chế nói trên đang làm giảm những nỗ lực tăng cường nhận thức và hiểu biết về quyền sở hữu công nghiệp tại Việt Nam. Nó cũng gây ảnh hưởng cho việc tìm hiểu pháp luật Việt Nam ở nước ngoài, cho các nhà đầu tư và đối tác thương mại tiềm năng.

Do đó, việc ban hành các văn bản pháp luật có liên quan đến từng đối tượng sở hữu công nghiệp và quyền tác giả riêng biệt, theo tiêu chuẩn quốc tế vẫn thường làm là đề xuất cần được xem xét khẩn cấp và nghiêm túc.

Mặt khác, Nhà nước cần tăng cường quản lý việc cung cấp thông tin về sở hữu công nghiệp, vừa bảo đảm bí mật quốc gia, vừa tránh các thông tin thất thiệt, gây tổn thất cho người sử dụng.

Nhu cầu cung cấp thông tin cho các nhà khoa học, cá nhân, các công ty.... rất lớn. Do đó, hoạt động sở hữu công nghiệp cần được các cơ quan nhà nước có thẩm quyền và đặc biệt là Cục Sở hữu công nghiệp chú trọng:

- + Tổ chức các cuộc tuyên truyền, hội thảo dưới hình thức đào tạo nội bộ cho các Viện nghiên cứu và công ty, doanh nghiệp.

- + Tổ chức các khoá học ngắn ngày cho các trường đại học về những vấn đề cơ bản và thực tế bảo hộ quyền sở hữu công nghiệp.

- + Cục Sở hữu công nghiệp cần tiến hành một cách có hệ thống các cuộc tuyên truyền trên các phương tiện thông tin đại chúng.

- + Cần phải thành lập một trung tâm về quyền sở hữu công nghiệp cho các nhà công nghiệp mang tính chất tư vấn, trực thuộc Cục Sở hữu công nghiệp để

hỗ trợ các vấn đề về kỹ thuật và pháp lý, chiến lược về quyền sở hữu công nghiệp, đàm phán Li-xăng và hợp đồng, quy định về vốn và xây dựng kế hoạch làm việc cho các doanh nghiệp muốn tạo lập công việc kiểu dáng trên cơ sở công nghệ của chính họ.

- Tăng cường tính nghiêm minh của việc tuân thủ pháp luật đã có.

- Thực thi có hiệu quả các chương trình kinh tế đối ngoại, trong đó có việc thiết lập các quan hệ kinh tế với Hoa Kỳ, khôi phục và phát triển các quan hệ kinh tế đối ngoại truyền thống với một số quốc gia đã có từ lâu.

Ngày 14/7/2000, Việt Nam và Hoa Kỳ đã ký Hiệp định Thương mại Việt-Mỹ. Theo Hiệp định, hàng hoá Việt Nam vào thị trường Mỹ sẽ được hưởng quy chế tối huệ quốc (Most Favoured Nation, MFN hay Normal Trade Relations, NTR) và được hưởng các quyền lợi như hàng hoá của Mỹ ở trong nước (National Treatment). Hàng hoá và đầu tư của Hoa Kỳ vào Việt Nam cũng sẽ được hưởng quy chế MFN. Hiệp định dành riêng chương III quy định về quyền sở hữu trí tuệ, có nội dung chủ yếu như: Các bên dành cho nhau quy chế Tối huệ quốc và Đãi ngộ quốc gia.

Hiệp định quy định chi tiết tiêu chuẩn bảo hộ tối thiểu và các quyền tối thiểu đối với bản quyền tác giả (đặc biệt là phần mềm máy tính), nhãn hiệu hàng hoá, sáng chế, thiết kế vi mạch, bí mật thương mại, và phương pháp thực thi quyền sở hữu trí tuệ.

Hiệp định cũng quy định cụ thể các biện pháp thực thi quyền sở hữu trí tuệ tại biên giới, bao gồm việc bắt giữ hàng vi phạm tại cửa khẩu (không quá 10 ngày, khi gia hạn phải có lệnh của cơ quan thẩm quyền), kê khai đăng ký đối tượng sở hữu trí tuệ tại cửa khẩu hải quan để bảo vệ, theo dõi.

Để thực thi hiệp định Thương mại Việt - Mỹ cũng như đáp ứng yêu cầu của công cuộc hội nhập, Việt Nam cần đặt ra một lộ trình để tham gia các Công ước về sở hữu trí tuệ như Công ước Berne, Công ước Geneva về quyền kế cận, Công ước UPOV về giống thực vật, Công ước Brussels về tín hiệu phát sóng thu qua vệ tinh.

Việt Nam đề đơn gia nhập tổ chức Thương mại quốc tế WTO cũng có nghĩa là phải xây dựng khung pháp luật về sở hữu trí tuệ theo quy định của thoả ước TRIPS.

D. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ

I. DỰ ÁN ĐẦU TƯ

1. Một số khái niệm cơ bản về dự án đầu tư

1.1. Khái niệm đầu tư

Đầu tư là việc sử dụng các nguồn lực ở hiện tại để tiến hành một số hay nhiều hoạt động nào đó trong một khoảng thời gian tương đối dài, nhằm đem lại hiệu quả tài chính và hiệu quả Kinh tế - xã hội.

Trong khái niệm này, các nguồn lực để đầu tư có thể là tiền mặt, là tài nguyên, là công nghệ hay sức lao động ... Biểu hiện bằng giá trị của tất cả các nguồn lực mà người đầu tư phải ứng trước đó để tổ chức quá trình đầu tư, được gọi là vốn đầu tư.

Hiệu quả do hoạt động đầu tư mang lại được biểu hiện trên hai mặt: hiệu quả tài chính và hiệu quả kinh tế - xã hội. Hiệu quả tài chính là khoản lợi nhuận mà hoạt động đầu tư mang lại cho bản thân nhà đầu tư; còn hiệu quả kinh tế - xã hội được thể hiện thông qua những lợi ích kinh tế mà hoạt động đầu tư mang lại cho xã hội và cộng đồng (như tạo việc làm và thu nhập cho người lao động; đóng góp vào ngân sách nhà nước...)

Một đặc điểm khác nữa của hoạt động đầu tư, đó là thời gian thực hiện tương đối dài, thường từ 2 năm trở lên, có thể đến 50 năm nhưng tối đa không quá 70 năm. Những hoạt động kinh tế ngắn hạn trong vòng một năm tài chính không được gọi là hoạt động đầu tư (chẳng hạn hoạt động mua nguyên vật liệu phục vụ cho quá trình sản xuất...).

1.2 Khái niệm về dự án (DA)

Dự án là một tập hợp các hoạt động có liên quan với nhau được kế hoạch hoá nhằm đạt được mục tiêu đã đặt ra trong một khoảng thời gian nhất định.

Không phải dự án nào cũng là một dự án đầu tư. Một dự án đầu tư phải đề cập đến việc bỏ vốn. Đây chính là đặc trưng điển hình làm nên sắc thái đầu tư của một dự án đầu tư.

1.3 Khái niệm dự án đầu tư

Dự án đầu tư là một tập hợp những đề xuất về việc bỏ vốn để tạo mới, mở rộng hoặc cải tạo những đối tượng nhất định nhằm đạt được sự tăng trưởng về số lượng, cải tiến hoặc nâng cao chất lượng của sản phẩm hay dịch vụ nào đó trong một khoảng thời gian xác định.

Dự án đầu tư không phải là một dự định đầu tư bởi có tính cụ thể và mục tiêu xác định. Dự án đầu tư cũng không giống với dự báo, vì người đầu tư phải lập dự án dựa trên những dự báo khoa học chính xác. Đồng thời, dự án cũng không phải là một cơ hội đầu tư mặc dù cơ hội đầu tư là điểm khởi đầu của quá trình lập dự án; mà người đầu tư phải thực hiện những công việc cần thiết để biến cơ hội đầu tư thành hiện thực.

2. Phân loại dự án đầu tư

2.1 Phân theo lĩnh vực hoạt động của dự án đầu tư

- Dự án đầu tư sản xuất kinh doanh là những dự án mà mục tiêu cuối cùng là tạo ra những sản phẩm hoặc dịch vụ để tiêu thụ, đem lại lợi nhuận cho nhà đầu tư.
- Dự án đầu tư xây dựng công trình là những dự án được thực hiện để xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng (như làm đường, xây cầu, cảng biển...) không liên quan đến giai đoạn sản xuất. Việc thực hiện các dự án này nhằm mục đích bao trùm là đem lại lợi ích kinh tế - xã hội cho cộng đồng và cho toàn xã hội.

2.2 Phân theo tính chất của hoạt động đầu tư

- Dự án đầu tư mới là những dự án đầu tư để xây dựng mới các công trình, nhà máy, thành lập mới các công ty, mở các cửa hàng mới, dịch vụ mới. Đặc điểm của đầu tư mới là không phải trên cơ sở của những cái hiện có phát triển lên.
- Dự án đầu tư theo chiều rộng là những dự án nhằm mở rộng những cơ sở vật chất kỹ thuật hiện có để làm tăng quy mô sản xuất mà không làm tăng trình độ tiên tiến về khoa học, công nghệ của cơ sở đó. Dự án đầu tư theo chiều rộng thường gắn liền với việc mở rộng quy mô xí nghiệp và do đó không có xây dựng cơ bản.

2.3 Phân theo chủ thể đầu tư

- Dự án đầu tư nhà nước là các dự án mà chủ đầu tư chính là Nhà nước; nguồn vốn đầu tư có thể lấy từ ngân sách nhà nước; vốn tín dụng của Nhà nước; vốn đầu tư phát triển của các doanh nghiệp nhà nước hoặc vốn vay, việc trợ của nước ngoài (ODA).
- Dự án đầu tư tư nhân là những dự án mà chủ đầu tư của các dự án đó là các doanh nhân trong nước hoặc nước ngoài. Loại dự án này bao gồm dự án đầu tư trong nước và dự án đầu tư nước ngoài (dự án FDI).
- Dự án đầu tư hỗn hợp là những dự án sử dụng nhiều nguồn vốn khác nhau; kết hợp cả vốn nhà nước và vốn của tư nhân.

2.4 Phân theo quy mô và tính chất của dự án đầu tư

Theo tiêu chí này, các dự án đầu tư nhà nước được chia thành 4 nhóm sau:

- Dự án quan trọng quốc gia là những dự án có quy mô vốn đầu tư từ 10.000 tỷ đồng trở lên hoặc những dự án phải di dân tái định cư từ 20.000 người trở lên... (chẳng hạn, dự án xây dựng nhà máy lọc dầu số 1 Dung Quất; dự án đường Hồ Chí Minh; dự án xây dựng Nhà máy thủy điện Sơn La).
- Dự án nhóm A.
- Dự án nhóm B.
- Dự án nhóm C.

Việc phân loại dự án theo các nhóm A, B và C là tùy thuộc vào quy mô vốn đầu tư do Nhà nước quy định cho từng thời kỳ.

Lĩnh vực đầu tư	Nhóm A	Nhóm B	Nhóm C
1. Dự án đầu tư thuộc lĩnh vực an ninh, quốc phòng có tính chất bảo mật quốc gia; có ý nghĩa chính trị-xã hội quan trọng	Không kể mức vốn		
2. Dự án đầu tư sản xuất chất độc hại, chất nổ; dự án đầu tư xây dựng hạ tầng khu công nghiệp.	Không kể mức vốn		
3. Dự án đầu tư trong lĩnh vực công nghiệp điện, khai thác dầu khí, hoá chất, phân bón, chế tạo máy, xi măng, luyện kim, khai thác chế biến khoáng sản, xây dựng khu nhà ở.	Vốn đầu tư trên 600 tỷ đồng	Vốn đầu tư từ 30 đến 600 tỷ đồng	Vốn đầu tư dưới 30 tỷ đồng
4. Dự án đầu tư trong lĩnh vực thuỷ lợi, giao thông (cầu cảng, sân bay, đường sắt, đường bộ...), cấp thoát nước, hạ tầng kỹ thuật, sản xuất thiết bị thông tin điện tử, tin học, hoá dược, thiết bị y tế, cơ khí, sản xuất vật liệu, bưu	Vốn đầu tư trên 400 tỷ đồng	Vốn đầu tư từ 20 đến 400 tỷ đồng	Vốn đầu tư dưới 20 tỷ đồng

chính viễn thông.			
5. Dự án đầu tư xây dựng hạ tầng đô thị mới, dự án đầu tư trong lĩnh vực công nghiệp nhẹ, sành sứ, thủy tinh, in, vườn quốc gia, khu bảo tồn thiên nhiên, sản xuất nông lâm nghiệp, nuôi trồng thủy sản, chế biến nông lâm thủy sản.	Vốn đầu tư trên 300 tỷ đồng	Vốn đầu tư từ 15 đến 300 tỷ đồng	Vốn đầu tư dưới 15 tỷ đồng
6. Dự án y tế, văn hoá, giáo dục, phát thanh truyền hình, xây dựng dân dụng, kho tàng, du lịch, thể dục thể thao, nghiên cứu khoa học	Vốn đầu tư trên 200 tỷ đồng	Vốn đầu tư từ 7 đến 200 tỷ đồng	Vốn đầu tư dưới 7 tỷ đồng

(Theo Nghị định 16/NĐ-CP ban hành tháng 2 năm 2005)

Đối với các dự án đầu tư tư nhân, theo quy định mới nhất của Luật Đầu tư, 2005, được phân chia thành 3 mức cũng theo tiêu chí về quy mô vốn đầu tư và tính chất của dự án:

- Dự án có vốn đầu tư dưới 15 tỷ đồng.
- Dự án có vốn đầu tư từ 15 tỷ đến dưới 300 tỷ đồng.
- Dự án có vốn đầu tư từ 300 tỷ đồng trở lên, hoặc dự án đầu tư vào lĩnh vực đầu tư có điều kiện.

2.5 Phân theo mức độ chi tiết của nội dung dự án

- Báo cáo đầu tư (trước đây gọi là Báo cáo nghiên cứu tiền khả thi): là loại dự án đề cập một cách sơ bộ và mang tính chất thăm dò các vấn đề của đầu tư như: quy mô đầu tư, hình thức đầu tư, địa điểm xây dựng, công nghệ, kỹ thuật, phương án huy động vốn... Những vấn đề này được đưa ra chưa phải đã được nghiên cứu cụ thể, chi tiết, chắc chắn, mà để nhằm mục đích tham khảo ý kiến của các chuyên gia, các nhà quản lý về tính khả thi của dự án đầu tư.

- Dự án đầu tư (trước đây gọi là Báo cáo nghiên cứu khả thi hay Luận chứng kinh tế- kỹ thuật): loại dự án này thực chất là một bản báo cáo đầy đủ, chi tiết, cụ thể những nội dung cần có cho hoạt động đầu tư. Khác với báo cáo đầu tư, các nội dung đưa ra trong dự án đầu tư không chỉ dừng lại ở mức độ sơ bộ, dự kiến, mà phải có căn cứ rõ ràng, thuyết phục; phải mang tính hợp lý và hiện thực; phải thể hiện được tính khả thi của dự án đầu tư. Nói cách khác, loại dự án này được lập ra không phải nhằm mục đích thăm dò, tham khảo mà là để chứng minh, khẳng định một cách chắc chắn khả năng có thể thực hiện được của dự án đầu tư.

3. Vai trò, tác dụng của dự án đầu tư

Cho dù chủ đầu tư là nhà nước hay công dân, khi thực hiện bất kỳ một hoạt động đầu tư nào cũng cần phải có dự án. Sở dĩ như vậy là vì dự án có vai trò, tác dụng như sau:

3.1 Dự án giúp chủ đầu tư kiểm tra tính cần thiết, tính khả thi của hoạt động đầu tư. Từ đó chủ đầu tư hạn chế bị thất bại, tránh bị tổn thất hoặc kết quả không như mong muốn. Dự án là cơ sở để nhà đầu tư, thực hiện đầu tư, kiểm tra và đánh giá kết quả đầu tư.

3.2 Dự án giúp chủ đầu tư tổ chức quá trình đầu tư, phối hợp hoạt động của nhiều người, nhiều bộ phận tham gia vào quá trình này. Dự án có vai trò như kịch bản cho một bộ phim. Nhà đầu tư căn cứ vào đó để phân vai, các diễn viên căn cứ vào đó để diễn xuất.

3.3 Đối với nhà nước, dự án là cơ sở để các cơ quan QLNN quản lý hoạt động đầu tư của các tổ chức, cá nhân trong nền kinh tế. Thông qua dự án đầu tư, Nhà nước nắm được quy mô, chất lượng của hoạt động đầu tư để từ đó ra quyết định cấp phép đầu tư.

4. Các bộ phận chủ yếu của một đầu tư

Dự án đầu tư được lập ra cho nhiều lĩnh vực khác nhau nên không có một mẫu chung cho mọi lĩnh vực. Tuy nhiên, ở dạng chung nhất, dự án thường gồm các bộ phận sau đây:

4.1 Thuyết minh về lý do đầu tư, sự cần thiết phải có dự án đầu tư

4.2 Hình thức đầu tư, địa điểm thực hiện dự án

4.3 Phần dự án, tức là sau khi hoàn thành giai đoạn xây dựng cơ bản của dự án đầu tư, công trình phải được tạo ra (vật chất hoá các nguồn vốn đầu tư).

4.4 Bảng tổng hợp các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầu tư (thời gian, lượng vốn, điểm hoà vốn...)

4.5 Các phương án thực hiện dự án: giải pháp về vốn, lao động, chuyên gia, cán bộ quản lý dự án, về thiết bị kỹ thuật và công nghệ... Các phương án về nguồn vốn (xác định rõ nguồn vốn, khả năng tài chính, nhu cầu vốn theo tiến độ...); phương án kiến trúc (giải pháp xây dựng, thiết kế sơ bộ công trình); phương án kỹ thuật công nghệ; phương án về môi trường và xã hội; phương án quản lý, khai thác dự án và sử dụng lao động; phương án giải phóng mặt bằng, kế hoạch tái định cư (nếu có).

4.6 Tiến độ triển khai dự án: các mốc thời gian chính thực hiện đầu tư, kế hoạch đấu thầu, thời gian khởi công, thời gian hoàn thành đưa công trình vào khai thác, sử dụng.

5. Các bước của quy trình soạn thảo dự án đầu tư

5.1 Nghiên cứu cơ hội đầu tư, hình thành sáng kiến đầu tư

Thực chất đây là giai đoạn nhà đầu tư tiến hành nghiên cứu thị trường, nghiên cứu môi trường đầu tư.... để tìm kiếm lĩnh vực đầu tư thích hợp. Trong giai đoạn này, nhà đầu tư có rất nhiều cơ hội đầu tư, có thể có nhiều hướng bỏ vốn, nhưng nhà đầu tư cần chọn hướng nào phù hợp nhất, thuận lợi nhất cho mình được gọi là sáng kiến đầu tư. Khi đã lựa chọn được sáng kiến đầu tư, nhà đầu tư sẽ chuyển sang giai đoạn nghiên cứu khả thi.

5.2 Nghiên cứu tiền khả thi

Đây là bước nhà đầu tư nghiên cứu sơ bộ các nội dung của hoạt động đầu tư: sự cần thiết đầu tư, quy mô, hình thức đầu tư, công nghệ, kỹ thuật. Tuy nhiên, bước nghiên cứu này mới chỉ dừng lại mức sơ bộ, khái quát, dự kiến, chưa tính toán một cách cụ thể và chi tiết. Chẳng hạn, dự kiến quy mô, hình thức đầu tư, dự kiến khu vực, địa điểm xây dựng, phân tích sơ bộ công nghệ, kỹ thuật, tính toán sơ bộ hiệu quả của đầu tư. Những nghiên cứu đó chưa thể làm cơ sở để quyết định thực thi. Kết quả của bước này là báo cáo nghiên cứu tiền khả thi (nay gọi là báo cáo đầu tư).

Tuy nhiên không phải mọi dự án đầu tư đều phải trải qua bước NCTKT. Chỉ dự án có quy mô đầu tư lớn, thời gian đầu tư dài, độ phức tạp cao, chứa đựng nhiều yếu tố bất định. Bởi những dự án này nếu không nghiên cứu tiền khả thi mà đi ngay vào nghiên cứu chi tiết, cụ thể sẽ dễ gặp thất bại và tổn phí rất lớn.

5.3 Nghiên cứu khả thi

Sơ với bước NCTKT, các nội dung được nghiên cứu ở bước này đầy đủ, chính xác, toàn diện hơn rất nhiều. Mọi vấn đề được đưa ra ở bước này đều phải có căn cứ, các giải pháp được đề cập phải mang tính hợp lý, thực tế, phải khẳng định chắc chắn tính khả thi của dự án. Kết quả bước nghiên cứu này gọi là báo

cáo nghiên cứu khả thi (nay gọi là dự án đầu tư). Dựa trên các kết quả tính toán này, chủ đầu tư mới có thể thực hiện dự án thành công.

6. Chu kỳ thực hiện dự án đầu tư

Trong giai đoạn này chủ đầu tư cần giải quyết các công việc sau:

- Nghiên cứu sự cần thiết phải đầu tư, quy mô đầu tư.
- Tiếp xúc, thăm dò thị trường trong nước, ngoài nước để tìm nguồn cung ứng vật tư, thiết bị; tìm kiếm thị trường tiêu thụ sản phẩm.
- Xem xét khả năng huy động các nguồn vốn và lựa chọn hình thức đầu tư.
- Lựa chọn địa điểm đầu tư.
- Lập dự án đầu tư.
- Thẩm định dự án đầu tư.

Giai đoạn này kết thúc khi chủ đầu tư nhận được văn bản quyết định đầu tư nếu là dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước, hoặc văn bản Giấy chứng nhận đầu tư (trước đây gọi là Giấy phép đầu tư) nếu là dự án đầu tư của các thành phần kinh tế khác.

6.2 Giai đoạn thực hiện đầu tư

Giai đoạn này bao gồm các công việc sau đây:

- Xin cấp đất hoặc thuê đất theo quy định của Nhà nước.
- Chuẩn bị mặt bằng xây dựng, giải phóng mặt bằng (nếu có).
- Chọn đơn vị tư vấn khảo sát thiết kế.
- Thẩm định thiết kế.
- Đấu thầu lựa chọn nhà cung ứng thiết bị hoặc lựa chọn đơn vị thi công xây lắp
- Xin giấy phép xây dựng, giấy phép khai thác tài nguyên (nếu có).
- Ký các hợp đồng thực hiện dự án với nhà thầu.
- Thi công xây lắp công trình.
- Nghiệm thu công trình.

6.3. Giai đoạn vận hành, khai thác dự án

Giai đoạn này bao gồm các công việc sau:

- Bàn giao công trình xây dựng.
- Bảo hành công trình.

- Vận hành dự án, đưa công trình vào sản xuất kinh doanh.

II. QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÁC DỰ ÁN ĐẦU TƯ

1. Sự cần thiết của quản lý nhà nước đối với đầu tư và dự án đầu tư

Sự cần thiết của QLNN đối với các dự án đầu tư tư nhân

Nhà nước phải quản lý các dự án đầu tư tư nhân, vì các dự án đó nếu được thực hiện sẽ có ảnh hưởng đến lợi ích cộng đồng, lợi ích nhà nước.

- Đầu tư của dự án. Đầu ra của các dự án đầu tư là sản phẩm, dịch vụ và chất thải các loại. Với đầu ra là chất thải như rác thải, nước thải, tiếng ồn...nếu không có biện pháp xử lý sẽ có hại cho cộng đồng, tác động xấu đến môi trường. Ngay cả những sản phẩm, hoặc dịch vụ được tạo ra từ dự án, không phải đều có lợi cho cộng đồng, mà có thể có những sản phẩm hoặc dịch vụ gây ảnh hưởng xấu đến sức khỏe con người, vi phạm đạo đức... Do đó, ở cả mặt nào của đầu ra, Nhà nước cũng phải quản lý.

- Đầu vào của dự án. Đó là các yếu tố được sử dụng trong quá trình xây dựng và vận hành dự án, như tài nguyên, lao động, máy móc, thiết bị và công nghệ... Việc sử dụng các đầu vào đó của chủ dự án đôi khi gây ảnh hưởng đến cộng đồng về nhiều mặt như lấn phí tài nguyên, bóc lột người lao động, sử dụng công nghệ đã hết khấu hao... nên Nhà nước phải quản lý để định hướng cho các chủ đầu tư, khi sử dụng các yếu tố đầu vào phải tuân theo các tiêu chuẩn, quy định của nhà nước.

- Các nội dung khác của dự án đầu tư như: Quy mô đầu tư, địa điểm phân bố công trình, kết cấu kiến trúc công trình (độ cao, hình khối, màu sắc, phản quang, ...), do đều có ý nghĩa về mặt chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh... rất sâu sắc, nên nhà nước cần phải quản lý xem xét kỹ trước khi cho phép đầu tư.

1.2 Sự cần thiết khách quan của QLNN đối với các dự án quốc gia

Sở dĩ nhà nước phải quản lý các dự án nhà nước là vì đó là vốn của nhà nước bỏ ra hoặc vốn tín dụng của nhà nước, hoặc vốn viện trợ do nhà nước đứng ra tiếp nhận và sử dụng. Đối với mọi dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước đều thành lập Ban quản lý dự án (BQLDA) thay mặt chủ đầu tư trực tiếp quản lý sử dụng vốn của nhà nước.

Tuy vậy, hoạt động quản lý của các Ban QLDA chỉ giới hạn trọng phạm vi quản trị dự án, chứ không phải là hoạt động QLNN đối với các dự án nhà nước. Các Ban QLDA vẫn phải chịu sự QLNN của tất cả các cơ quan quản lý khác vì hai lý do:

- Ban QLDA thực hiện trách nhiệm với tư cách chủ đầu tư. Họ là người đại diện cho nhà nước về mặt vốn đầu tư, có nhiệm vụ làm cho vốn đó sớm biến thành mục tiêu đầu tư. Như vậy, các ảnh hưởng khác của dự án như tác động của

môi trường, an ninh quốc phòng, trình độ công nghệ... họ không có trách nhiệm và không đủ khả năng để quan tâm đến. Nếu không có sự QLNN đối với các Ban QLDA này, các DA nhà nước trong khi theo đuổi các mục đích chuyên ngành có thể làm tổn hại quốc gia ở các mặt mà họ không lường hết hoặc không quan tâm.

- Mặt khác, bản thân các Ban QLDA cũng có thể không thực hiện trọn vẹn trách nhiệm đại diện sở hữu vốn, từ đó sử dụng vốn sai mục đích, kém hiệu quả, thậm chí tham ô, chiếm đoạt vốn của nhà nước

2. Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các dự án đầu tư

2.1 Đối với các loại dự án nói chung, QLNN có chức năng:

- Ngăn ngừa các ảnh hưởng tiêu cực gây ra bởi đầu ra của các dự án.
- Ngăn ngừa các ảnh hưởng tiêu cực do việc sử dụng đầu vào của các chủ dự án không đứng trên lợi ích toàn diện, lâu dài của đất nước.
- Ngăn ngừa các ảnh hưởng tiêu cực khác mà có thể gây ra như các công trình xây dựng được tạo ra bởi dự án cảnh quan, thuần phong, mỹ tục, an ninh quốc gia.

2.2. Riêng đối với các dự án nhà nước, QLNN có thêm chức năng sau:

- Hỗ trợ các ban QLDA thực hiện đúng vai trò, chức năng, nhiệm vụ của người đại diện sở hữu nhà nước trong các dự án.
- Kiểm tra, kiểm soát ngăn ngừa các hiện tượng tiêu cực trong việc sử dụng vốn nhà nước nhằm tránh thất thoát, lãng phí ngân sách nhà nước.

3. Biện pháp quản lý nhà nước đối với dự án đầu tư

Nhà nước thực hiện QLNN đối với các dự án bằng cách sau đây:

3.1. Thực hiện chế độ cấp Giấy chứng nhận đầu tư đối với các dự án

Biện pháp này được áp dụng đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn của tư nhân trong cả nước và ngoài nước. Các nhà đầu tư trước khi triển khai, thực hiện các hoạt động đầu tư phải tiến hành các thủ tục đầu tư theo quy định của nhà nước để được cấp giấy chứng nhận đầu tư. Mục đích của biện pháp này là để Nhà nước kiểm soát các hoạt động của các tổ chức và cá nhân trong nền kinh tế ngay từ khi các hoạt động này công thể hiện trên giấy tờ. Từ đó, các cơ quan nhà nước quản lý đầu tư có thể kịp thời điều chỉnh, sửa chữa những sai lầm, sai phạm hướng tới các mục tiêu kinh tế - xã hội.

- Không cần đăng ký đầu tư: áp dụng đối với những dự án đầu tư trong nước có quy mô vốn đầu tư dưới 15 tỷ đồng. Những dự án này chủ đầu tư không cần phải xin Giấy chứng nhận đầu tư.

- Đăng ký đầu tư: áp dụng đối với những dự án đầu tư trong nước có quy mô vốn đầu tư từ 15 tỷ đồng đến dưới 300 tỷ đồng; những dự án đầu tư FDI có

vốn đầu tư dưới 300 tỷ đồng. Theo quy trình này, chủ đầu tư không cần trình bản dự án đầu tư (giải trình kinh tế - kỹ thuật) cho cơ quan quản lý đầu tư của nhà nước mà chỉ cần lập hồ sơ hợp lệ, theo mẫu và sẽ được cấp Giấy chứng nhận đầu tư.

- Thẩm tra cấp giấy chứng nhận đầu tư: Áp dụng đối với những dự án (cả trong nước và nước ngoài) có quy mô vốn đầu tư từ 300 tỷ đồng trở lên hoặc những dự án đầu tư vào các lĩnh vực có điều kiện như an ninh quốc phòng, văn hoá thông tin, giải trí, bất động sản, khai thác tài nguyên, tài chính ngân hàng... Đối với những dự án này, chủ đầu tư phải trình bản Dự án đầu tư lên cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư để thẩm tra, xem xét, sau một thời gian quy định, nếu các cơ quan này đồng ý sẽ cấp giấy chứng nhận đầu tư.

3.2. Thực hiện chế độ phê duyệt nhiều bước

Biện pháp này áp dụng đối với dự án sử dụng vốn nhà nước, các cơ quan đầu tư phê duyệt dự án theo nhiều bước để ra quyết định đầu tư (không phải cấp GCNĐT)

Phê duyệt theo nhiều bước là phê duyệt nhiều lần cho một dự án, trong đó ở mỗi lần phê duyệt, DA phải được chuẩn bị ở mức cao hơn, cụ thể, chính xác hơn lần trước.

Có ba bước phê duyệt sau đây:

- Phê duyệt chủ trương đầu tư: Nội dung được xem xét ở bước này là sự cần thiết, tính cấp thiết phải đầu tư. Quyết định quản lý của Nhà nước sau bước này là cho phép đầu tư về mặt chủ trương.

- Phê duyệt nghiên cứu tiền khả thi (hay còn gọi là báo cáo đầu tư): Nội dung xem xét ở bước này là báo cáo nghiên cứu tiền khả thi. Kết luận ở bước này là cho phép (chủ đầu tư tiếp tục tiến hành) nghiên cứu khả thi.

- Phê duyệt nghiên cứu khả thi (hay còn gọi là DAĐT): Tại bước này, nội dung xem xét báo cáo nghiên cứu khả thi, đó là báo cáo chi tiết nghiên cứu các khía cạnh kinh tế, kỹ thuật, tài chính, môi trường, xã hội và thương mại của dự án. Kết luận ở bước này là cho phép thực thi DA; tức là DA được phép chuyển sang giai đoạn thực hiện đầu tư.

- Chế độ phê duyệt một lần, theo đó, chủ đầu tư phải trình dự án khả thi ngay trong lần duyệt đầu.

- Chế độ phê duyệt hai lần, theo đó chủ đầu tư trình dự án:

+ Báo cáo tiền khả thi (BCĐT) trong lần một.

+ Báo cáo khả thi (DAĐT) trong lần hai.

- Chế độ phê duyệt ba lần đó là: chủ trương đầu tư, tiền khả thi và khả thi...

Sở dĩ nhà nước áp dụng biện pháp trên trong QLNN về DADT là để:

- Buộc các chủ đầu tư với tư cách đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước phải thận trọng trong công việc chuẩn bị đầu tư. Do đó, khi các dự định đầu tư không quan trọng, không phức tạp, vốn đầu tư lớn, Nhà nước không yêu cầu phê duyệt nhiều lần là để giảm bớt thủ tục hành chính phiền hà cho các chủ đầu tư, đồng thời tiết kiệm lãng phí vốn nhà nước. Còn đối với các dự án quan trọng đối với nền kinh tế, Nhà nước yêu cầu phê duyệt nhiều lần để đảm bảo độ thận trọng khi ra quyết định đầu tư, đảm bảo cao nhất khả năng thành công của dự án.

3.3 Thực hiện chế độ phân loại dự án để ấn định chế độ phê duyệt

Phân loại dự án để thẩm định chế độ phê duyệt là việc phân chia dự án thành các loại, tùy theo quy mô của vốn đầu tư, tầm quan trọng của từng dự án, theo đó mỗi loại dự án được phê duyệt theo một số lần nhất định. Dự án quốc gia áp dụng chế độ phê duyệt 3 lần; dự án nhóm A áp dụng chế độ phê duyệt 2 lần; dự án nhóm B, C áp dụng chế độ phê duyệt 1 lần.

3.4. Thực hiện chế độ phân loại dự án để phân cấp quyết định đầu tư

Phân loại dự án để phân cấp phê duyệt là phân chia dự án thành các loại, theo đó mỗi loại được phê duyệt tại một cấp trong hệ thống tổ chức quản lý nhà nước. Cũng tương tự như biện pháp trên, tiêu chí để phân loại dự án trong biện pháp này cũng căn cứ vào quy mô tính chất của dự án. Theo đó dự án sử dụng vốn nhà nước cũng được phân chia thành 4 nhóm tương tự:

Dự án quan trọng quốc gia: Thủ tướng chính phủ ra quyết định đầu tư

Dự án A, B, C: Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Chủ tịch UBND cấp tỉnh (NĐ 16CP/2005).

Dự án B, C có thể phân cấp QĐĐT cho cơ quan cấp dưới trực tiếp, chẳng hạn hội đồng quản trị Tổng công ty, Tổng cục trưởng, Chủ tịch UBND cấp huyện, xã.

3.5. Thực hiện chế độ đấu thầu bắt buộc

Biện pháp này được thực hiện đối với các dự án đầu tư sử dụng vốn nhà nước, DADT sử dụng vốn hỗn hợp trong đó vốn nhà nước chiếm từ 30% trở lên.

Theo biện pháp này, việc tuyển chọn đơn vị thi công trong các dự án sử dụng vốn nhà nước phải theo phương thức đấu thầu.

Sở dĩ Nhà nước quy định bắt buộc đấu thầu nhằm mục đích tuyển chọn được nhà thầu có trình độ, năng lực công nghệ tốt nhất để xây dựng công trình đạt chất lượng và tiết kiệm vốn đầu tư, chống lãng phí thất thoát vốn của Nhà nước.

Theo quy định của Luật Đấu thầu, 2005, có 3 hình thức đấu thầu để tuyển chọn nhà thầu:

- Đấu thầu rộng rãi là hình thức đấu thầu không hạn chế số lượng nhà thầu tham dự. Trước khi phát hành hồ sơ mời thầu, chủ đầu tư phải thông báo công khai các thông tin về đấu thầu, đồng thời có thể đăng tải trên các phương tiện thông tin đại chúng để tạo thuận lợi cho các tổ chức và cá nhân có quan tâm.

- Đấu thầu hạn chế là hình thức đấu thầu mà chủ đầu tư chỉ mời một số nhà thầu có đủ khả năng lực và kinh nghiệm tham gia đấu thầu (tối thiểu 5 nhà thầu). Hình thức này chỉ được áp dụng đối với những gói thầu theo yêu cầu của nhà tài trợ nước ngoài, hoặc những gói thầu có yêu cầu cao về kỹ thuật mà chỉ có một số nhà thầu có khả năng đáp ứng.

- Chỉ định thầu là hình thức lựa chọn trực tiếp nhà thầu để tiến hành thi công xây dựng công trình. Do không có tính cạnh tranh, công bằng và minh bạch nên chỉ định thầu chỉ được phép áp dụng trong những trường hợp đặc biệt như sự cố do thiên tai, dịch họa cần chỉ định nhà thầu để khắc phục ngay; gói thầu thuộc bí mật quốc gia; hay những gói thầu xây lắp có giá trị dưới 1 tỷ đồng.

Đối với mỗi gói thầu chỉ được tiến hành đấu thầu 1 lần.

CHUYÊN ĐỀ
QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG, DỊCH VỤ CÔNG VÀ CÔNG SẢN
CHƯƠNG I: QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG
I- TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

1. Bản chất của tài chính công

Dựa theo một số tiêu chí nhất định, hệ thống tài chính quốc dân được phân loại thành tài chính công và tài chính tư. Tài chính công là một thuật ngữ mới xuất hiện ở Việt Nam, do đó, ít nhiều còn chưa được thống nhất về quan niệm.

Nhiều quan niệm cho rằng thuật ngữ tài chính công được hiểu là sự hợp thành bởi ý nghĩa và phạm vi của hai thuật ngữ “tài chính” và “công”.

Về thuật ngữ tài chính: Theo quan niệm phổ biến, tài chính có biểu hiện bên ngoài là các hiện tượng thu, chi bằng tiền; có nội dung vật chất là các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ; có nội dung kinh tế bên trong là các quan hệ kinh tế-quan hệ phân phối dưới hình thức giá trị (gọi tắt là quan hệ tài chính) nảy sinh trong quá trình tạo lập hoặc sử dụng các quỹ tiền tệ.

Về thuật ngữ công hay công cộng: xét về ý nghĩa, thuật ngữ công có thể hiểu trên các khía cạnh:

Về quan hệ sở hữu (đối với tài sản, các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ) là sở hữu công cộng; Về mục tiêu hoạt động: là vì lợi ích công cộng; Về chủ thể tiến hành hoạt động: là các chủ thể thuộc khu vực công; Về pháp luật điều chỉnh: là các luật công.

Những luận giải trên đây cho phép rút ra nhận xét các đặc trưng của tài chính công là:

Về mặt sở hữu: các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công thuộc sở hữu công cộng, sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện, thường gọi là sở hữu nhà nước.

Về mặt mục đích: các nguồn tài chính, các quỹ tiền tệ trong tài chính công được sử dụng vì lợi ích chung toàn xã hội, của toàn quốc và của cả cộng đồng.

Về mặt chủ thể: các hoạt động thu, chi bằng tiền trong tài chính công do chủ thể thuộc khu vực công tiến hành.

Về mặt pháp luật: các quan hệ tài chính chịu sự điều chỉnh bởi các “luật công”, dựa trên các quy phạm pháp luật mệnh lệnh- quyền uy. Các quan hệ tài chính công là quan hệ kinh tế nảy sinh gắn liền với công việc tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công mà một bên của quan hệ là chủ thể thuộc khu vực công.

Trong thực tiễn đời sống xã hội, hoạt động tài chính thể hiện ra như là các hiện tượng thu, chi bằng tiền- sự vận động của nguồn tài chính- gắn liền với việc tạo lập hoặc sử dụng quỹ tiền tệ nhất định. Trên phạm vi toàn bộ nền kinh tế, gắn liền với sự hoạt động của các chủ thể trong lĩnh vực kinh tế xã hội khác nhau có các quỹ tiền tệ khác nhau được hình thành và sử dụng. Ví dụ như: Quỹ tiền tệ của hộ gia đình, quỹ tiền tệ của các doanh nghiệp; quỹ tiền tệ của các tổ chức bảo hiểm tín dụng, các quỹ tiền tệ công.

Gắn với chủ thể là Nhà nước, các quỹ tiền tệ công được tạo lập và sử dụng gắn liền với quyền lực kinh tế và chính trị của Nhà nước và thực hiện các chức năng kinh tế xã hội của Nhà nước. Quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ công chính là quá trình Nhà nước tham gia phân phối các nguồn tài chính thông qua hoạt động thu, chi bằng tiền của tài chính công. Các hoạt động thu, chi bằng tiền đó là mặt biểu hiện bên ngoài của tài chính công. Tuy vậy, cần nhận rõ rằng, quá trình diễn ra các hoạt động thu, chi bằng tiền của nhà nước tiến hành trên cơ sở các luật lệ do Nhà nước quy định đã làm nảy sinh các quan hệ kinh tế giữa Nhà nước với chủ thể khác trong xã hội. Đó chính là các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình nhà nước tham gia phân phối và sử dụng những nguồn tài chính để tạo lập hoặc sử dụng các quỹ công. Các quan hệ kinh tế đó chính là mặt bản chất bên trong của tài chính công, biểu hiện nội dung kinh tế xã hội của tài chính công.

Từ những phân tích trên đây có thể có khái niệm tổng quát về tài chính công như sau:

Tài chính công là tổng thể các hoạt động thu, chi bằng tiền do Nhà nước tiến hành, nó phản ánh các quan hệ kinh tế nảy sinh trong quá trình tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công nhằm phục vụ thực hiện các chức năng của Nhà nước và đáp ứng các nhu cầu, lợi ích của toàn xã hội.

Như vậy, tài chính công là một phạm trù kinh tế gắn với thu nhập và chi tiêu của Nhà nước. Tài chính công vừa là nguồn lực để Nhà nước thực hiện các chức năng vốn có của mình, vừa là công cụ để Nhà nước chi phối, điều chỉnh các hoạt động khác của xã hội. Tài chính công là công cụ quan trọng của Nhà nước để thực hiện những nhiệm vụ phát triển kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

Cơ cấu tài chính bao gồm:

- Ngân sách nhà nước (trung ương và địa phương).
- Tài chính các cơ quan hành chính nhà nước.
- Tài chính các đơn vị sự nghiệp nhà nước.
- Các quỹ tài chính ngoài ngân sách nhà nước.

2. Các chức năng của tài chính công

Chức năng của tài chính công là các thuộc tính khách quan vốn có, là khả năng bên trong thể hiện tác dụng của xã hội của tài chính.

Tài chính nói chung có hai chức năng cơ bản là chức năng phân phối và chức năng giám đốc. Tài chính công là một bộ phận cấu thành quan trọng của tài chính, có nét đặc thù là gắn với thu nhập và chi tiêu của Chính phủ. Do đó, các chức năng của tài chính công cũng xuất phát từ hai chức năng của tài chính, đồng thời có mở rộng thêm căn cứ vào nét đặc thù của tài chính công. Có thể nêu lên ba chức năng của tài chính công là tạo lập vốn, phân phối lại và phân bổ, giám đốc và điều chỉnh.

2.1. Chức năng tạo lập vốn

Trong nền kinh tế thị trường, vốn tiền tệ là điều kiện và tiền đề cho mọi hoạt động kinh tế-xã hội. Thực ra, chức năng tạo lập vốn là một khâu tất yếu của quá trình phân phối, nên khi nói về chức năng của tài chính nói chung, người ta thường không tách riêng ra thành một chức năng. Tuy nhiên, đối với tài chính công, vấn đề tạo lập vốn có sự khác biệt với tạo lập của các khâu tài chính khác, nó giữ vai trò quan trọng và có ý nghĩa quyết định đối với toàn bộ quá trình phân phối, vì vậy, có thể tách ra thành một chức năng riêng biệt.

Chủ thể của quá trình tạo lập vốn là Nhà nước. Đối tượng của quá trình này là các nguồn tài chính trong xã hội do Nhà nước tham gia điều tiết. Đặc thù của chức năng tạo lập vốn của tài chính công là quá trình này gắn với quyền lực chính trị của Nhà nước. Nhà nước sử dụng quyền lực chính trị của mình để hình thành các quỹ tiền tệ của mình thông qua việc thu các khoản có tính bắt buộc từ các chủ thể kinh tế xã hội.

2.2. Chức năng phân phối lại và phân bổ

Chủ thể phân phối và phân bổ là nhà nước với tư cách là người nắm giữ quyền lực chính trị. Đối tượng phân phối và phân bổ là các nguồn tài chính công tập trung trong ngân sách Nhà nước và các quỹ tiền tệ khác của Nhà nước, cũng như thu nhập của các pháp nhân và thể nhân trong xã hội mà nhà nước tham gia điều tiết.

Thông qua chức năng phân phối, tài chính công thực hiện sự phân chia nguồn lực tài chính công giữa các chủ thể thuộc Nhà nước, các chủ thể tham gia vào các quan hệ kinh tế với Nhà nước trong việc thực hiện các chức năng vốn có của Nhà nước, chức năng phân phối của tài chính công nhằm mục tiêu công bằng xã hội. Tài chính công, đặc biệt ngân sách nhà nước, được sử dụng làm công cụ để điều chỉnh thu nhập của các chủ thể trong xã hội thông qua thuế và chi tiêu công.

Cùng với phân phối, tài chính công còn thực hiện chức năng phân bổ. Thông qua chức năng này, các nguồn nhân lực tài chính công được phân bổ một cách có chủ đích theo ý chí của Nhà nước nhằm thực hiện sự can thiệp của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế-xã hội. Trong điều kiện chuyển từ cơ chế quản lý tập trung

quan liêu bao cấp sang cơ chế thị trường có sự điều tiết của Nhà nước, chức năng phân bổ của tài chính công được vận dụng có sự lựa chọn, cân nhắc, tính toán, có trọng tâm, trọng điểm, nhằm đạt hiệu quả phân bổ cao.

2.3. Chức năng giám đốc và điều chỉnh.

Với tư cách là một công cụ quản lý trong tay Nhà nước, Nhà nước vận dụng chức năng giám đốc và điều chỉnh của tài chính công để kiểm tra bằng tiền đối với quá trình vận động của các nguồn tài chính công và điều chỉnh quá trình đó theo các mục tiêu mà Nhà nước đề ra. Chủ thể của quá trình giám đốc và điều chỉnh là Nhà nước. Đối tượng của sự giám sát đốc và điều chỉnh là quá trình vận động của các nguồn tài chính công tròn sự hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ.

Giám đốc bằng đồng tiền là vai trò khách quan của tài chính nói chung. Tài chính công cũng thực hiện sự giám đốc bằng đồng tiền đối với mọi sự vận động cả các nguồn tài chính công, thông qua đó biểu hiện các hoạt động của các chủ thể thuộc Nhà nước. Còn chức năng điều chỉnh của tài chính công được thực hiện trên cơ sở các kết quả của giám đốc, là sự tác động có ý chí của Nhà nước nhằm điều chỉnh các bất hợp lý trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ thuộc tài chính công.

3. Quản lý tài chính công

3.1. Khái niệm quản lý tài chính công.

Quản lý nói chung được quan niệm như một quy trình mà chủ thể quản lý tiến hành thông qua việc sử dụng các công cụ và phương pháp thích hợp nhằm tác động và điều khiển đối tượng quản lý hoạt động và phát triển phù hợp với quy luật khách quan và đạt được các mục tiêu đã định.

Trong hoạt động quản lý, các nội dung về chủ thể quản lý, đối tượng quản lý, công cụ và phương pháp quản lý, mục tiêu quản lý là những yếu tố trung tâm đòi hỏi phải xác định đúng đắn.

Quản lý tài chính công là một nội dung của quản lý tài chính và một mặt xã hội nói chung, do đó trong quản lý tài chính công, các vấn đề kể trên cũng là các vấn đề cần được nhận thức đầy đủ.

Trong hoạt động tài chính công chủ thể quản lý tài chính công là nhà nước hoặc các cơ quan được nhà nước giao nhiệm vụ thực hiện các hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ công. Chủ thể trực tiếp quản lý tài chính là bộ máy tài chính trong hệ thống cơ quan nhà nước.

Đối tượng của quản lý tài chính công là các hoạt động tài chính công. Nói cụ thể hơn đó là các hoạt động thu chi bằng tiền của Nhà nước; hoạt động tạo lập và sử dụng các quỹ tiền tệ cộng điểm ra trong bộ phận cấu thành của tài chính công, đó cũng là nội dung chủ yếu của quản lý tài chính công.

Trong quản lý tài chính công, các chủ thể quản lý có thể sử dụng nhiều phương pháp quản lý và nhiều công cụ quản lý khác nhau.

Phương pháp tổ chức được sử dụng để thực hiện ý đồ của chủ thể quản lý trong việc bố trí, sắp xếp các mặt hoạt động tài chính công theo khuôn mẫu đã định và thiết lập bộ máy quản lý phù hợp với các mặt hoạt động đó.

Phương pháp hành chính được sử dụng khi các chủ thể quản lý tài chính công muốn các đòi hỏi của mình phải được các khách thể quản lý tuân thủ một cách vô điều kiện. Đó là khi các chủ thể quản lý ra các mệnh lệnh hành chính.

Phương pháp kinh tế được sử dụng thông qua việc dùng lợi ích vật chất để kích thích tính tích cực của các khách thể quản lý, tức là tác động tới các tổ chức và cá nhân đang tổ chức các hoạt động tài chính công.

Các công cụ quản lý tài chính công bao gồm:

Hệ thống pháp luật thuộc lĩnh vực tài chính công được sử dụng để quản lý và điều hành các hoạt động tài chính công được xem như một loại công cụ quản lý có vai trò đặc biệt quan trọng.

Trong quản lý tài chính công, các công cụ pháp luật được sử dụng để thể hiện dưới dạng cụ thể là chính sách, cơ chế quản lý tài chính, mục lục ngân sách nhà nước (NSNN)

Cùng với pháp luật, hàng loạt các công cụ phổ biến khác được sử dụng trong quản lý tài chính công như: Các chính sách kinh tế tài chính; kiểm tra, thanh tra giám sát; các tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động tài chính công...

Mỗi công cụ kể trên có đặc điểm khác nhau và được sử dụng theo các cách khác nhau nhưng đều nhằm một mục đích là thúc đẩy nâng cao hiệu quả hoạt động tài chính công nhằm đạt tới mục tiêu đã định.

Từ những phân tích kể trên, có thể có khái niệm tổng quát về quản lý tài chính công như sau:

Quản lý tài chính công là hoạt động của các chủ thể quản lý tài chính công thông qua việc sử dụng có chủ định các phương pháp quản lý và công cụ quản lý để tổ chức và điều khiển hoạt động của tài chính công nhằm đạt được các mục tiêu đã định.

Thực chất của quản lý tài chính công là quá trình lập kế hoạch, tổ chức, điều hành và kiểm soát hoạt động thu chi của Nhà nước nhằm phục vụ cho việc thực hiện các chức năng nhiệm vụ của Nhà nước có hiệu quả nhất.

3.2. Nguyên tắc quản lý tài chính công.

Hoạt động quản lý tài chính công được thực hiện theo những nguyên tắc cơ bản sau:.

- *Nguyên tắc tập trung dân chủ*: Tập trung dân chủ là nguyên tắc hàng đầu trong quản lý tài chính công. Điều này được thể hiện ở quản lý ngân sách nhà nước, quản lý quỹ tài chính nhà nước và quản lý tài chính đối với các cơ quan hành chính và đơn vị sự nghiệp. Tập trung dân chủ đảm bảo cho các nguồn lực của xã hội, của nền kinh tế được sử dụng tập trung và phân phối hợp lý. Các khoản thu-chi trong quản lý tài chính công phải được bàn bạc thực sự công khai nhằm đáp ứng các mục tiêu vì lợi ích cộng đồng.

- *Nguyên tắc hiệu quả*: Nguyên tắc, hiệu quả là nguyên tắc quan trọng trong quản lý tài chính công. Hiệu quả trong quản lý tài chính công được thể hiện trên tất cả các lĩnh vực chính trị, kinh tế và xã hội. Khi thực hiện các nội dung chi tiêu công cộng, Nhà nước luôn hướng tới việc thực hiện các nhiệm vụ và mục tiêu trên cơ sở lợi ích của toàn thể cộng đồng. Ngoài ra, hiệu quả kinh tế cũng là thước đo quan trọng để Nhà nước cân nhắc khi ban hành các chính sách và các quyết định liên quan đến chi tiêu công. Hiệu quả về xã hội là tiêu thức rất cần quan tâm trong quản lý tài chính công. Mặc dù rất khó định lượng, song những lợi ích của xã hội luôn được đề cập, cân nhắc, thận trọng trong quá trình quản lý tài chính công. Hiệu quả xã hội và hiệu quả kinh tế là hai nội dung quan trọng phải được xem xét đồng thời khi hình thành một quyết định, hay một chính sách chi tiêu ngân sách.

- *Nguyên tắc thống nhất*: Thống nhất quản lý theo những văn bản pháp luật là nguyên tắc không thể thiếu trong quản lý tài chính công. Thống nhất quản lý chính là việc tuân thủ theo một quy định chung từ việc hình thành, sử dụng, kiểm tra thanh tra, thanh quyết toán, xử lý các vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Thực hiện nguyên tắc quản lý thống nhất sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, đảm bảo hiệu quả, hạn chế những tiêu cực và những rủi ro khi quyết định các khoản chi tiêu công.

- *Nguyên tắc công khai, minh bạch*: Công khai minh bạch trong động viên, phân phối các nguồn lực tài chính công, là nguyên tắc quan trọng nhằm đảm bảo cho việc quản lý nguồn tài chính công được thực hiện thống nhất và hiệu quả. Thực hiện công khai minh bạch trong quản lý sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng có thể giám sát, kiểm soát các quyết định về thu, chi trong quản lý tài chính công, hạn chế những thất thoát và đảm bảo hiệu quả của những khoản thu, chi tiêu công.

4. Mối quan hệ giữa cải cách hành chính và cải cách tài chính công

4.1. Cải cách tài chính công trong xu thế cải cách hành chính

Cải cách hành chính nhà nước là một quá trình chuyển đổi từ nền hành chính theo cơ chế quản lý kế hoạch hóa tập trung sang nền hành chính của cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Quá trình chuyển đổi đó nhằm hình thành và xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, chuyên

nghiệp, hiện đại hóa; hoạt động có hiệu lực, hiệu quả theo nguyên tắc của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa dưới sự lãnh đạo của Đảng; xây dựng đội ngũ cán bộ, công chức có đạo đức, phẩm chất và năng lực phù hợp, đáp ứng sự nghiệp đẩy mạnh công nghiệp hóa, hiện đại hóa, hội nhập quốc tế và phục vụ nhân dân.

Ở nước ta, công cuộc cải cách hành chính bắt đầu được triển khai từ khoảng giữa những năm 90 của thế kỷ XX, với sự ra đời của Nghị quyết 38/CP ngày 4-5-1994 của Chính phủ về cải cách một bước thủ tục hành chính trong giải quyết công việc của công dân, tổ chức. Đặc biệt, Nghị quyết Hội nghị lần thứ 8 Ban chấp hành trung ương Đảng khóa VII, tháng 1-1995 đã đặt cải cách hành chính thành một nội dung quan trọng trong sự nghiệp đổi mới toàn diện ở đất nước ta và xác định cải cách hành chính là trọng tâm của công cuộc xây dựng và kiện toàn Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Trong quá trình thực hiện cải cách hành chính, thực tế đã cho thấy, chúng ta chỉ có thể thực hiện cải cách hành chính thành công khi tiến hành đồng thời với việc cải cách hành chính công. Thông qua hoạt động thu- chi bằng tiền của Nhà nước, tài chính công phản ánh các mối quan hệ giữa Nhà nước, tài chính công phản ánh các mối quan hệ giữa Nhà nước với các chủ thể kinh tế- xã hội khác trong quá trình hình thành và sử dụng các quỹ tiền tệ của Nhà nước nhằm thực hiện đúng các chức năng vốn có của mình. Hiệu quả của quản lý tài chính công vừa phản ánh năng lực của bộ máy Nhà nước, vừa có tác dụng thúc đẩy hoặc kìm hãm hoạt động của các cơ quan trong bộ máy này. Từ nhận thức đó, cải cách tài chính công trở thành một nội dung quan trọng của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

Mối quan hệ giữa cải cách hành chính với tài chính công được thể hiện:

- Việc thực thi hoạt động của bộ máy Nhà nước gắn liền với cơ chế tài chính hỗ trợ cho các hoạt động đó.
- Việc phân cấp quản lý hành chính phải tương ứng với sự phân cấp quản lý kinh tế và phân cấp quản lý tài chính công để đảm bảo kinh phí cho hoạt động có hiệu quả ở mỗi cấp.
- Bản thân mỗi cấp chính quyền trong bộ máy hành chính đều có trách nhiệm và quyền hạn nhất định trong quản lý tài chính công ở phạm vi của mình.
- Các thể chế về quản lý tài chính công có tác dụng chi phối hoạt động của các cơ quan nhà nước theo mong muốn của Nhà nước.
- Quy mô và cơ chế chi tiêu tài chính công, đặc biệt là để trả lương cho đội ngũ cán bộ công chức trong bộ máy nhà nước, có tác động quan trọng đến việc phát huy năng lực của đội ngũ trong công việc đó.

- Nhà nước thực hiện giám sát bằng đồng tiền đối với hoạt động của các cơ quan hành chính nhà nước.

4.2. Nội dung của cải cách tài chính công

Cải cách tài chính công là một trong bốn nội dung của chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010. Tuy nhiên, cải cách tài chính công là vấn đề nhạy cảm, luôn tiềm ẩn những khó khăn, thách thức cả từ phía khách quan và nội tại, vì vậy, quá trình cải cách tài chính công cần phải được quan tâm thực hiện một cách thường xuyên, liên tục, có chương trình, kế hoạch đào tạo cho từng giai đoạn, từng năm với những biện pháp cụ thể.

Nội dung của cải cách tài chính công bao gồm:

Thứ nhất, đổi mới cơ chế phân cấp quản lý tài chính và ngân sách, đảm bảo tính thống nhất của hệ thống tài chính quốc gia và vai trò chỉ đạo của ngân sách trung ương; đồng thời phát huy tính tích cực chủ động, năng động sáng tạo và trách nhiệm của địa phương cũng như các ngành trong việc điều hành tài chính và ngân sách.

Thứ hai, đảm bảo quyền quyết định ngân sách địa phương của Hội đồng nhân dân các cấp, tạo điều kiện cho chính quyền địa phương chủ động xử lý các công việc của địa phương; quyền quyết định của các Sở, Bộ, Ban, Ngành về phân bổ ngân sách cho các đơn vị trực thuộc; quyền chủ động của các đơn vị sử dụng ngân sách trong phạm vi dự toán được duyệt phù hợp với chế độ, chính sách.

Thứ ba, trên cơ sở phân biệt rõ cơ quan hành chính công quyền với tổ chức sự nghiệp, dịch vụ công, thực hiện đổi mới cơ chế phân bổ ngân sách cho cơ quan hành chính, xóa bỏ chế độ cấp kinh phí căn cứ vào kết quả và chất lượng hoạt động, hướng vào kiểm soát đầu ra, chất lượng chỉ tiêu theo mục tiêu của cơ quan hành chính, đổi mới hệ thống định mức chi tiêu đơn giản hơn, tăng quyền chủ động cho cơ quan sử dụng ngân sách.

Thứ tư, đổi mới cơ bản chế độ tài chính đối với khu vực dịch vụ công.

- Xây dựng quan niệm đúng về dịch vụ công. Nhà nước có trách nhiệm chăm lo đời sống vật chất và văn hóa của nhân dân, nhưng không phải vì thế mà mọi công việc về dịch vụ đều do cơ quan Nhà nước trực tiếp đảm nhận. Trong từng lĩnh vực định rõ những công việc mà Nhà nước phải đầu tư và trực tiếp thực hiện, những công việc cần phải chuyển để các tổ chức xã hội đảm nhiệm. Nhà nước có các chính sách, cơ chế tạo điều kiện để doanh nghiệp, tổ chức xã hội và nhân dân trực tiếp làm các dịch vụ phục vụ sản xuất và đời sống dưới sự hướng dẫn, hỗ trợ, kiểm tra, kiểm soát của cơ quan hành chính nhà nước.

- Xóa bỏ cơ chế cấp phát tài chính theo kiểu “xin-cho”, ban hành các cơ chế, chính sách thực hiện chế độ tự chủ tài chính cho các đơn vị sự nghiệp có

điều kiện như trường đại học, bệnh viện, viện nghiên cứu... trên cơ sở xác định nhiệm vụ phải thực hiện, mức hỗ trợ tài chính từ ngân sách nhà nước và phần còn lại do các đơn vị tự trang trải.

Thứ năm, thực hiện thí điểm để áp dụng rộng rãi một số cơ chế tài chính mới, như sau:

- Cho thuê đơn vị sự nghiệp công, cho thuê đất để xây dựng cơ sở nhà trường, bệnh viện.

- Khuyến khích các nhà đầu tư trong nước, nước ngoài đầu tư phát triển các cơ sở đào tạo nghề, đại học, trên đại học, cơ sở chữa bệnh có chất lượng cao ở các thành phố, khu công nghiệp; khuyến khích liên doanh và đầu tư trực tiếp nước ngoài vào lĩnh vực này.

- Thực hiện một số cơ chế khoán, một số loại dịch vụ công cộng, như: vệ sinh đô thị, cấp, thoát nước, cây xanh, công viên, nước phục vụ nông nghiệp...

- Thực hiện cơ chế hợp đồng một số dịch vụ công trong cơ quan hành chính.

Thứ sáu, đổi mới công tác kiểm toán đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp nhằm nâng cao trách nhiệm và hiệu quả sử dụng kinh phí từ ngân sách nhà nước, xóa bỏ tình trạng nhiều đầu mối thanh tra, kiểm tra, kiểm toán, đối với các cơ quan hành chính, đơn vị sự nghiệp. Thực hiện dân chủ, công khai, minh bạch về tài chính công, tất cả các chỉ tiêu tài chính đều được công bố công khai.

Những nội dung cải cách tài chính công được trình bày ở trên có tác động trực tiếp đến hoạt động của bộ máy hành chính Nhà nước, làm tăng tính tự chủ của các đơn vị gắn với sự chủ động về tài chính; tạo ra cơ chế tài chính khuyến khích các đơn vị chi tiêu có hiệu quả, hướng vào kết quả đầu ra và tiết kiệm ngân sách, trên cơ sở đó tăng thu nhập cho người lao động. Đó chính là những động lực thúc đẩy các cơ quan trong bộ máy Nhà nước đổi mới về tổ chức, phương hướng hoạt động và nâng cao năng lực của đội ngũ cán bộ, công chức, làm cho bộ máy nhà nước hoạt động có hiệu lực và hiệu quả hơn, đáp ứng các yêu cầu của công cuộc cải cách hành chính ở nước ta.

II. QUẢN LÝ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC

1. Khái niệm ngân sách nhà nước

Từ “ngân sách” được lấy từ thuật ngữ “budget”, một từ tiếng Anh thời trung cổ, dùng để mô tả chiếc túi của nhà vua trong đó chứa những khoản tiền cần tiết cho chi tiêu công cộng. Dưới chế độ phong kiến, chi tiêu của nhà vua cho những mục đích công cộng như: đắp đê phòng chống lũ lụt, xây dựng đường sá và chi tiêu cho bản thân hoàng gia không có sự tách biệt nhau. Khi giai cấp tư

sản lớn mạnh từng bước không chế nghị viện và đòi hỏi tách bạch hai khoản chi tiêu này, từ đó nảy sinh ra khái niệm Ngân sách nhà nước.

Trong thực tiễn, khái niệm Ngân sách nhà nước thường để dùng tổng số thu và chi của một đơn vị trong thời gian nhất định, một bản tính toán các chi phí để thực hiện một kế hoạch hoặc một chương trình cho một mục đích nhất định của một chủ thể nào đó, nếu chủ thể đó là Nhà nước, thì ngân sách đó được gọi là Ngân sách nhà nước.

Luật Ngân sách Nhà nước năm 2002 đã định nghĩa: “Ngân sách nhà nước là toàn bộ các khoản thu chi của Nhà nước đã được cơ quan có thẩm quyền của Nhà nước quyết định và thực hiện trong một năm để đảm bảo thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước”.

Định nghĩa của Luật ngân sách năm 2002 vừa phản ánh được nội dung cơ bản của ngân sách, quá trình chấp hành ngân sách đồng thời thể hiện được tính pháp lý của ngân sách, thể hiện quyền chủ sở hữu ngân sách nhà nước; thể hiện vị trí, vai trò, chức năng của NSNN.

Về bản chất của NSNN, đằng sau những con số thu, chi là các quan hệ lợi ích kinh tế giữa Nhà nước với các chủ thể khác như doanh nghiệp, hộ gia đình, cá nhân... trong và ngoài nước gắn liền với quá trình tạo lập, phân phối và sử dụng quỹ tiền tệ tập trung của Nhà nước, phát sinh khi Nhà nước tham gia vào quá trình phân phối các nguồn tài nguyên chính quốc gia.

Dưới góc độ pháp lý, SN được luật hóa cả hình thức lẫn nội dung; trình tự và biện pháp thu, chi NSNN là sự thể hiện quyền lực nhà nước trong lĩnh vực ngân sách.

Dưới góc độ chuyên môn, nghiệp vụ, NSNN là toàn bộ các khoản thu, chi của Nhà nước được dự toán và thực hiện trong một năm, theo quy trình bao gồm cả khâu dự toán (kể cả khâu chuẩn bị, thảo luận, quyết định phê chuẩn) chấp hành quyết toán NSNN.

Dưới góc độ quản lý vĩ mô, NSNN là một công cụ sắc bén nhất để nhà nước thực hiện chức năng nhiệm vụ của mình tác động vào nền kinh tế.

2. Vai trò của ngân sách nhà nước

Vai trò của NSNN trong nền kinh tế thị trường về mặt chi tiêu có thể đề cập đến nhiều nội dung và những biểu hiện đa dạng khác nhau, song có thể khái quát trên những khía cạnh sau:

2.1. Vai trò của một ngân sách tiêu dùng: Đảm bảo hay duy trì sự tồn tại và hoạt động của bộ máy nhà nước

NSNN đảm bảo tài chính cho bộ máy của nhà nước bằng cách khai thác, huy động các nguồn lực tài chính từ mọi lĩnh vực, mọi thành phần kinh tế, dưới các hình thức bắt buộc hay tự nguyện. Trong đó, quan trọng nhất vẫn là nguồn

thu từ thuế. Việc khai thác, tập trung các nguồn tài chính này phải được tính toán sao cho đảm bảo được sự cân đối giữa nhu cầu của Nhà nước với doanh nghiệp và dân cư, giữa tiêu dùng và tiết kiệm...

- Từ các nguồn tài chính tập trung được, Nhà nước tiến hành phân phối các nguồn tài chính để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước theo tỷ lệ hợp lý nhằm vừa đảm bảo duy trì hoạt động và sức mạnh của bộ máy nhà nước, vừa đảm bảo thực hiện chức năng kinh tế- xã hội của Nhà nước đối với các lĩnh vực khác nhau của nền kinh tế.

- Kiểm tra, giám sát việc phân phối và sử dụng các nguồn tài chính từ NSNN đảm bảo việc phân phối và sử dụng được tiến hành hợp lý, tiết kiệm và có hiệu quả, đáp ứng các nhu cầu của quản lý nhà nước và phát triển kinh tế xã hội.

2.2. Vai trò của ngân sách phát triển: là công cụ thúc đẩy tăng trưởng, ổn định và điều chỉnh kinh tế vĩ mô của Nhà nước

- Thông qua NSNN, Nhà nước định hướng đầu tư, điều chỉnh cơ cấu của nền kinh tế theo các định hướng của Nhà nước cả về cơ cấu vùng, cơ cấu ngành.

- Thông qua chi NSNN, Nhà nước đầu tư cho kết cấu hạ tầng- lĩnh vực mà tư nhân sẽ không muốn tham gia hoặc không thể tham gia. Nó tạo điều kiện thuận lợi cho sản xuất kinh doanh phát triển, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, nâng cao đời sống dân cư.

- Bằng nguồn chi NSNN hàng năm, tạo lập các quỹ dự trữ về hàng hóa và tài chính, trong trường hợp thị trường biến động, giá cả tăng quá cao hoặc xuống quá thấp, nhờ vào lực lượng dự trữ hàng hóa và tiền, Nhà nước có thể điều hòa cung cầu hàng hóa để ổn định giá cả, bảo vệ lợi ích người tiêu dùng và người sản xuất.

- Nhà nước cũng có thể chống lạm phát bằng việc cắt giảm chi NSNN, tăng thuế tiêu dùng, khống chế cầu, giảm thuế đầu tư để khuyến khích đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh, tăng cường cung. Sử dụng các công cụ vay nợ như công trái, tín phiếu kho bạc... để hút bớt lượng tiền mặt trong lưu thông nhằm giảm sức ép về giá cả và bù đắp thâm hụt ngân sách.

2.3. NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng xã hội và giải quyết các vấn đề xã hội

Nền kinh tế thị trường với sức mạnh thần kỳ của nó cũng luôn chứa đựng những khuyết tật mà nó không thể tự sửa chữa, đặc biệt là về mặt xã hội như bất bình đẳng về thu nhập, sự chênh lệch về mức sống, tệ nạn xã hội... Do đó, NSNN đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện công bằng và giải quyết các vấn đề xã hội.

- Trong việc thực hiện công bằng, Nhà nước cố gắng tác động theo hai hướng: Giảm bớt thu nhập cao của một số đối tượng và nâng đỡ những người có thu nhập thấp để rút ngắn khoảng cách chênh lệch thu nhập giữa các tầng lớp dân cư.

+ Giảm bớt thu nhập cao: đánh thuế (lũy tiến) vào các đối tượng có thu nhập cao, đánh thuế tiêu thụ đặc biệt với thuế suất cao vào những hàng hóa mà người có thu nhập cao tiêu dùng và tiêu dùng phần lớn.

+ Nâng đỡ các đối tượng có thu nhập thấp: giảm thuế cho những hàng hóa thiết yếu, thực hiện trợ giá cho các mặt hàng thiết yếu như lương thực, điện, nước... và trợ cấp xã hội cho những người có thu nhập thấp, hoàn cảnh khó khăn.

- Trong việc giải quyết các vấn đề xã hội: Thông qua NSNN, tài trợ cho các dịch vụ công cộng như giáo dục, y tế, văn hóa, tài trợ cho các chương trình việc làm, chính sách dân số, xóa đói giảm nghèo, phòng chống tệ nạn xã hội...

3. Những nguyên tắc cơ bản quản lý ngân sách nhà nước

Quản lý NSNN được thực hiện theo các nguyên tắc cơ bản sau:

- *Nguyên tắc thống nhất*: Theo nguyên tắc này, mọi khoản thu, chi của một cấp hành chính đưa vào một kế hoạch ngân sách thống nhất. Thống nhất quản lý chính là việc tuân thủ một khuôn khổ chung từ việc hình thành, sử dụng, thanh tra, kiểm tra, thanh quyết toán, xử lý các vấn đề vướng mắc trong quá trình triển khai thực hiện. Thực hiện nguyên tắc quản lý này sẽ đảm bảo tính bình đẳng, công bằng, đảm bảo có hiệu quả, hạn chế những tiêu cực và những rủi ro, nhất là những rủi ro, nhất là những rủi ro có tính chất chủ quan khi quyết định các khoản chi tiêu.

- *Nguyên tắc dân chủ*: Một chính sách tốt là một ngân sách phản ánh lợi ích của các tầng lớp, các bộ phận, các cộng đồng người trong các chính sách, hoạt động thu chi ngân sách. Sự tham gia của xã hội, công chúng được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách, từ lập dự toán, chấp hành đến quyết toán ngân sách, thể hiện nguyên tắc dân chủ trong quản lý ngân sách. Sự tham gia của người dân sẽ làm cho ngân sách minh bạch hơn, các thông tin ngân sách trung thực, chính xác hơn.

Tuy nhiên, thực hiện dân chủ, tăng cường sự tham gia hoạt động của người dân trong quản lý ngân sách đôi khi làm cho quản lý ngân sách trở lên khó khăn. Các nhà lãnh đạo sẽ phải đối mặt với các ý kiến, các luồng quan điểm khác nhau của người dân, đôi khi là những hành động mang tính lợi dụng, chống đối.

- *Nguyên tắc cân đối ngân sách*: Kế hoạch ngân sách được lập và thu, chi ngân sách phải cân đối. Mọi khoản chi phải có nguồn thu bù đắp.

- *Nguyên tắc công khai, minh bạch*: ngân sách là một chương trình, là tấm gương phản ánh các hoạt động của chính phủ bằng các số liệu. Thực hiện công khai, minh bạch trong quản lý sẽ tạo điều kiện cho cộng đồng có thể giám sát, kiểm soát các quyết định thu chi tài chính, hạn chế những thất thoát và đảm bảo tính hiệu quả. Nguyên tắc công khai, minh bạch được thực hiện trong suốt chu trình ngân sách.

- *Nguyên tắc quy trách nhiệm*:

Nhà nước là cơ quan công quyền, sử dụng các nguồn lực của nhân dân thực hiện các mục tiêu đề ra. Đây là nguyên tắc yêu cầu về trách nhiệm của các đơn vị cá nhân trong quá trình quản lý ngân sách, bao gồm:

+ Quy trách nhiệm giải trình về các hoạt động ngân sách; chịu trách nhiệm về các quyết định về ngân sách của mình.

+ Trách nhiệm đối với cơ quan quản lý cấp trên và trách nhiệm đối với công chúng, đối với xã hội.

Quy trách nhiệm yêu cầu phân định rõ ràng quyền hạn và trách nhiệm của từng cá nhân, đơn vị, chính quyền các cấp trong thực hiện ngân sách Nhà nước theo chất lượng công việc đạt được.

4. Cơ cấu ngân sách nhà nước

4.1. Thu ngân sách nhà nước

Thu NSNN là quá trình Nhà nước sử dụng quyền lực để huy động một bộ phận giá trị của cải xã hội hình thành quỹ ngân sách nhằm đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước.

Thu NSNN bao gồm rất nhiều loại, ngoài các khoản thu chính từ thuế, phí, lệ phí còn có các khoản thu từ các hoạt động kinh tế của Nhà nước; các khoản đóng góp của các tổ chức và các cá nhân; các khoản viện trợ; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật.

Để cung cấp thông tin một cách có hệ thống, công khai, minh bạch, đảm bảo trách nhiệm, đáp ứng nhu cầu quản lý của các đối tượng thì việc phân loại các khoản thu theo những tiêu thức nhất định là việc hết sức qua trọng. Hiện nay, trong quản lý ngân sách thường dùng hai cách phân loại theo phạm vi phát sinh và theo nội dung kinh tế.

Căn cứ vào phạm vi phát sinh, các khoản thu ngân sách Nhà nước được chia thành: thu trong nước và thu ngoài nước.

Thu trong nước là các khoản thu phát sinh tại Việt Nam. Khoản thu này bao gồm: thu từ các loại thuế (thuế giá trị gia tăng, thuế thu nhập doanh nghiệp, thuế tiêu thụ đặc biệt...), thu từ các khoản thu lệ phí, phí, tiền thu hồi vốn ngân

sách, thu hồi tiền cho vay (cả gốc và lãi); thu từ vốn góp cho Nhà nước, thu sự nghiệp, thu tiền bán nhà và cho thuê đất thuộc sở hữu nhà nước...

Thu ngoài nước là các khoản thu phát sinh không tại Việt Nam, bao gồm: các khoản đóng góp tự nguyện, viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức quốc tế, các tổ chức khác, các cá nhân ước ngoài cho Chính phủ Việt Nam.

Ngoài ra, để đáp ứng nhu cầu chi tiêu của Nhà nước, thì các khoản vay nợ trong nước, ngoài nước như ban hành trái phiếu chính phủ, vay viện trợ phát triển chính thức (ODA), trở thành nguồn bù đắp thâm hụt ngân sách và đầu tư phát triển rất quan trọng.

Căn cứ vào nội dung kinh tế, các khoản thu ngân sách nhà nước ở nước ta bao gồm: Thuế, phí, lệ phí do các tổ chức, cá nhân nộp theo quy định của pháp luật, như: tiền thu hồi vốn của Nhà nước tại các cơ sở kinh tế, thu hồi tiền cho vay của Nhà nước (cả gốc và lãi), thu nhập từ góp vốn của Nhà nước vào các cơ sở kinh tế...; thu từ các hoạt động sự nghiệp: tiền sử dụng đất, thu từ hoa lợi công sản và đất công ích, tiền cho thuê đất, thuê mặt nước, thu từ bán và cho thuê tài sản thuộc sở hữu nhà nước; các khoản đóng góp tự nguyện của các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước; Các khoản viện trợ không hoàn lại của Chính phủ các nước, các tổ chức, cá nhân ở nước ngoài cho Chính phủ Việt Nam, các cấp chính quyền và các cơ quan đơn vị nhà nước; Thu từ quỹ dự trữ tài chính; Thu kết dư ngân sách; các khoản thu khác theo quy định của pháp luật, gồm: các khoản di sản của nhà nước được hưởng, các khoản phạt, tịch thu; Thu hồi dự trữ Nhà nước, thu chênh lệch giá, phụ thu, thu bổ sung từ ngân sách cấp trên, thu chuyển nguồn ngân sách năm trước chuyển sang.

4.2. Chi ngân sách nhà nước

Chi NSNN là quá trình phân phối và sử dụng quỹ NSNN theo những nguyên tắc nhất định cho việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Về thực chất, chi NSNN chính là việc cung cấp các phương tiện tài chính cho việc thực hiện các nhiệm vụ của Nhà nước. Cho nên, việc chi NSNN có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, chi NSNN luôn gắn với nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước phải đảm nhận. Mức độ và phạm vi chi tiêu NSNN phụ thuộc vào nhiệm vụ của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Thứ hai, tính hiệu quả của các khoản chi NSNN được thể hiện ở tầm vĩ mô và mang tính toàn diện cả về kinh tế, xã hội, chính trị và ngoại giao.

Thứ ba, các khoản chi NSNN đều là các khoản cấp phát mang tính không hoàn trả tức tiếp.

Thứ tư, chi NSNN thường liên quan đến việc phát triển kinh tế, xã hội, tạo việc làm mới, thu nhập, giá cả và lạm phát...

Phân loại chi có vai trò quan trọng trong việc phục vụ quá trình hoạch định chính sách và phân bổ ngân sách giữa các lĩnh vực; đảm bảo trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong quản lý ngân sách. Tùy thuộc vào các mục tiêu khác nhau mà chi ngân sách có nhiều cách phân loại.

Phân loại theo ngành kinh tế quốc dân. Đây là cách phân loại dựa vào chức năng của Chính phủ đối với nền kinh tế xã hội thể hiện qua 20 ngành kinh tế quốc dân như: nông nghiệp- lâm nghiệp- thủy lợi; thủy sản; công nghiệp khai thác mỏ; công nghiệp chế biến; xây dựng; khách sạn, nhà hàng và du lịch; giao thông vận tải, kho bãi và thông tin liên lạc; tài chính tín dụng; khoa học và công nghệ; quản lý nhà nước và an ninh quốc phòng; giáo dục và đào tạo; y tế và các hoạt động xã hội; hoạt động văn hóa thể thao...

Phân loại theo nội dung kinh tế của các khoản chi. Căn cứ vào nội dung kinh tế của các khoản chi và được chia thành chi thường xuyên, chi đầu tư cho phát triển và chi khác.

Chi thường xuyên là khoản chi có thời hạn tác động ngắn, thường dưới một năm. Nhìn chung đây là các khoản chi chủ yếu phục vụ cho chức năng quản lý nhà nước và điều hành xã hội một cách thường xuyên của Nhà nước như: quốc phòng, an ninh, sự nghiệp giáo dục, đào tạo, y tế, văn hóa thông tin, thể dục thể thao, khoa học công nghệ, hoạt động của Đảng cộng sản Việt Nam.

Chi đầu tư phát triển: là những khoản có thời hạn tác động dài, thường trên một năm, hình thành nên những tài sản vật chất có khả năng tạo được nguồn thu, trực tiếp làm tăng cơ sở vật chất của đất nước. Chi đầu tư phát triển bao gồm: chi đầu tư phát triển các công trình kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội; đầu tư hỗ trợ vốn cho các doanh nghiệp nhà nước, góp vốn cổ phần, liên doanh vào các doanh nghiệp thuộc các lĩnh vực cần thiết có sự tham gia của Nhà nước; chi hỗ trợ tài chính; chi đầu tư phát triển trong các chương trình mục tiêu quốc gia, dự án nhà nước, chi bổ sung dự trữ nhà nước; các khoản chi khác theo quy định của pháp luật.

Các khoản chi khác: bao gồm những khoản chi còn lại không được xếp vào hai nhóm chi kể trên, bao gồm như: chi trả nợ gốc và lãi các khoản tiền do Chính phủ vay, chi viện trợ; chi cho vay; chi bổ sung quỹ dự trữ tài chính; chi bổ sung cho ngân sách nhà nước cấp dưới; chi chuyển nguồn cho ngân sách cấp năm trước cho ngân sách cấp năm sau.

Phân loại theo tổ chức hành chính. Phân loại theo tổ chức bộ máy hành chính nhà nước là cần thiết để xác định rõ trách nhiệm quản lý chi tiêu công cộng cho từng ngành, cơ quan, đơn vị và cũng cần thiết cho quản lý thực hiện ngân sách hàng ngày, ví dụ như: giao dịch thu chi quan kho bạc nhà nước. Theo

cách phân loại này, chi ngân sách được phân loại theo các Bộ, Cục, Sở, Ban hoặc các cơ quan hưởng thụ kinh phí ngân sách nhà nước theo cấp quản lý: trung ương, tỉnh, huyện hay xã.

5. Quản lý chi trình ngân sách nhà nước

Một trong những điểm khác biệt của quản lý NSNN so với các khu vực khác như doanh nghiệp hay hộ gia đình là quản lý theo năm ngân sách (còn gọi là năm tài chính hay năm tài khóa).

Năm ngân sách được hiểu là khoảng thời gian mà hoạt động thu chi NSNN được thực hiện. Ở các nước thì thời điểm bắt đầu và kết thúc năm ngân sách là khác nhau. Ví dụ: ở Mỹ và Thái Lan, năm ngân sách là khác nhau, năm ngân sách bắt đầu từ 1-10 đến 30-9 năm sau; ở Nhật, năm ngân sách bắt đầu từ 1-4 đến 31-3 năm sau; ở Việt Nam, Malaysia, Hàn Quốc, năm ngân sách trùng khớp với năm dương lịch.

Hoạt động NSNN có tính chu kỳ, lặp đi lặp lại hình thành chu trình ngân sách. Chu trình ngân sách bao gồm: dự toán, chấp hành, quyết toán ngân sách.

Chu trình ngân sách hay còn gọi là quy trình ngân sách dùng để chỉ toàn bộ hoạt động của một năm ngân sách kể từ khi bắt đầu hình thành cho tới khi kết thúc chuyển sang năm ngân sách mới.

Như vậy, chu trình ngân sách có độ dài hơn năm ngân sách.

Xét về mặt nội dung, trong một năm ngân sách cũng đồng thời diễn ra cả ba khâu: quyết toán năm trước, chấp hành ngân sách, dự toán năm sau.

5.1. Lập dự toán ngân sách

a) Mục tiêu của lập dự toán NSNN

Lập dự toán ngân sách là công việc khởi đầu có ý nghĩa quyết định đến toàn bộ các khâu của chu trình quản lý ngân sách. Lập dự toán ngân sách thực chất là lập kế hoạch (dự toán) các khoản thu chi của ngân sách trong một năm ngân sách (hoặc trong giai đoạn ngân sách dự kiến). Kết quả của khâu này là dự toán ngân sách được các cấp có thẩm quyền quyết định.

Ngân sách là chiếc gương tài chính phản ánh sự lựa chọn các chính sách của Nhà nước. Vì vậy, cần có cơ chế cho việc hình thành các chính sách hữu hiệu và đảm bảo mối quan hệ vững chắc giữa chính sách và ngân sách là rất quan trọng.

Quá trình lập dự toán ngân sách nhằm mục tiêu sau:

Trên cơ sở nguồn lực của Nhà nước là có hạn, cần bảo đảm rằng, ngân sách nhà nước đáp ứng được việc thực hiện các chính sách kinh tế xã hội.

Phân bổ nguồn lực phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước trong từng thời kỳ.

Tạo điều kiện cho việc quản lý thu, chi trong khâu thực hiện cũng như việc đánh giá, quyết toán ngân sách nhà nước.

b, Phương pháp lập dự toán

Khuôn khổ kinh tế vĩ mô là điểm khởi đầu của việc lập dự toán ngân sách. Việc lập dự toán ngân sách trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô, dựa trên các giả định thực tế, không tính quá cao các chỉ tiêu về thu ngân sách, ngược lại không tính quá thấp các khoản chi tiêu bắt buộc là hết sức quan trọng để đảm bảo tính khả thi của kế hoạch ngân sách.

Lập ngân sách hàng năm thường được tổ chức thực hiện như sau:

- Cách tiếp cận từ trên xuống, bao gồm: Xác định tổng các nguồn lực có sẵn cho chi tiêu công cộng trong khuôn khổ kinh tế vĩ mô; Chuẩn bị thông tư hướng dẫn lập ngân sách; Hình thành sổ kiểm tra về thu, chi cho các Bộ, các địa phương, đơn vị phù hợp với chính sách ưu tiên của Nhà nước...; Thông báo số kiểm tra cho các Bộ, các địa phương, đơn vị.

- Cách tiếp cận từ dưới lên, bao gồm: Các Bộ, các địa phương, đơn vị đề xuất ngân sách của mình trên cơ sở các hướng dẫn ở trên.

- Trao đổi, đàm phán, thương lượng: Đàm phán ngân sách giữa các Bộ, đơn vị với cơ quan tài chính là quá trình rất quan trọng để xác định dự toán ngân sách cuối cùng trình lên cơ quan lập pháp, trên cơ sở đạt được sự nhất quán giữa mục tiêu và nguồn lực sẵn có.

c, Căn cứ lập dự toán NSNN

Để dự toán NSNN thật sự trở thành công cụ hữu ích trong điều hành ngân sách, lập dự toán NSNN phải căn cứ vào các nhân tố chủ yếu sau:

- Nhiệm vụ phát triển kinh tế- xã hội và đảm bảo an ninh quốc phòng nói chung và nhiệm vụ cụ thể của các Bộ, cơ quan ngang Bộ, các cơ quan khác ở trung ương và các cơ quan khác ở địa phương.

- Căn cứ vào phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi NSNN.

- Chính sách chế độ thu ngân sách; tỷ lệ phần trăm phân chia các khoản thu và mức bổ sung cho ngân sách cấp dưới (cho năm tiếp theo của thời kỳ ổn định); chế độ tiêu chuẩn, định mức chi ngân sách

- Chỉ thị của Thủ tướng Chính phủ về việc xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế xã hội và dự toán ngân sách. Thông tư hướng dẫn của Bộ Tài chính về việc lập dự toán ngân sách, thông tư hướng dẫn của Bộ kế hoạch-đầu tư về xây dựng kế hoạch phát triển kinh tế- xã hội, kế hoạch vốn đầu tư phát triển thuộc ngân sách nhà nước và văn bản hướng dẫn của UBND các cấp tỉnh, huyện, xã.

- Số kiểm tra về dự toán thu chi NSNN
- Tình hình thực hiện NSNN của năm trước, đặc biệt là năm báo cáo.

5.2. Chấp hành ngân sách

Chấp hành ngân sách là khâu tiếp theo khâu lập ngân sách. Đó chính là quá trình sử dụng tổng hợp các biện pháp kinh tế tài chính và hành chính nhằm biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong kế hoạch NSNN năm trở thành hiện thực.

a, Mục tiêu của việc chấp hành NSNN

Biến các chỉ tiêu thu, chi ghi trong kế hoạch ngân sách năm từ khả năng, dự kiến thành hiện thực. Từ đó, góp phần thực hiện các chỉ tiêu của kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của Nhà nước.

Kiểm tra việc thực hiện các chính sách chế độ, tiêu chuẩn về kinh tế và tài chính.

Đối với quản lý NSNN, chấp hành NSNN là khâu trọng tâm có ý nghĩa quyết định đến một chu trình ngân sách.

b, Nội dung tổ chức chấp hành ngân sách

Tổ chức chấp hành ngân sách nhà nước bao gồm tổ chức thu ngân sách nhà nước và tổ chức chi ngân sách nhà nước.

- Trên cơ sở nhiệm vụ thu cả năm được giao và nguồn thu dự kiến phát sinh trong quý, cơ quan thu lập dự toán ngân sách quý chi tiết theo khu vực kinh tế, địa bàn và đối tượng thu chủ yếu, gửi cơ quan tài chính cuối quý trước. Cơ quan thu bao gồm: Cơ quan Thuế, Hải quan, Tài chính và các cơ quan khác được Nhà nước giao nhiệm vụ ngân sách.

Về nguyên tắc, toàn bộ các khoản thu của NSNN phải nộp trực tiếp vào KBNN, trừ một số khoản cơ quan thu có thể thu trực tiếp song phải định kỳ nộp vào KBNN theo quy định.

- Tổ chức chi NSNN. Giai đoạn này gồm các khâu:

+ Phân bổ và giao dự toán chi ngân sách: Các đơn vị dự toán cấp I sau khi nhận được dự toán của cấp trên giao, tiến hành phân bổ và giao dự toán chi ngân sách cho các đơn vị sử dụng ngân sách trực thuộc. Dự toán chi ngân sách bao gồm dự toán chi thường xuyên và dự toán chi đầu tư xây dựng cơ bản.

+ Lập nhu cầu chi quý: Trên cơ sở dự toán năm được giao, các đơn vị sử dụng ngân sách lập nhu cầu chi ngân sách quý (có chia tháng) chi tiết theo các nhóm chi gửi KBNN và cơ quan tài chính cuối quý trước để phối hợp thực hiện chi trả cho đơn vị.

- Cơ chế kiểm soát NSNN trong quá trình chấp hành ngân sách.

Luật NSNN quy định chỉ có cơ quan thu thuế và các cơ quan được Nhà nước giao nhiệm vụ mới được phép thu NSNN. Toàn bộ các khoản thu NSNN phải nộp vào kho bạc, hạn chế mức thấp nhất qua người trung gian.

Luật NSNN quy định chỉ thực hiện khi có đủ các điều kiện sau: đã có trong dự toán; đúng chế độ tiêu chuẩn; được thủ trưởng đơn vị quyết định chi.

5.3. Quyết toán ngân sách

a, Mục đích, ý nghĩa

Quyết toán NSNN là khâu cuối cùng của một chu trình ngân sách. Mục đích là nhằm đánh giá toàn bộ kết quả hoạt động của thu, chi NSNN, từ đó rút ra ưu, nhược điểm và bài học kinh nghiệm.

b, Phương pháp

Lập quyết toán NSNN thường được thực hiện theo phương pháp lập từ cơ sở, tổng hợp từ dưới lên.

6. Phân cấp quản lý NSNN

6.1. Khái niệm

Phân cấp quản lý NSNN là quá trình Nhà nước trung ương phân giao nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm nhất định cho chính quyền địa phương trong hoạt động quản lý NSNN.

Phân cấp quản lý ngân sách giải quyết mối quan hệ giữa chính quyền Nhà nước trung ương và chính quyền địa phương trong việc xử lý các vấn đề liên quan đến hoạt động của NSNN trong 3 nội dung sau: quan hệ về mặt chế độ chính sách; quan hệ vật chất về nguồn thu và nhiệm vụ chi; quan hệ về mặt quản lý chu trình ngân sách.

Theo Luật NSNN 2002, điều 4: “NSNN bao gồm ngân sách trung ương, ngân sách địa phương. Ngân sách địa phương bao gồm ngân sách của các đơn vị hành chính các cấp có HĐND và UBND”. Như vậy, hệ thống ngân sách nhà nước bao gồm:

- Ngân sách trung ương
- Ngân sách tỉnh (thành phố trực thuộc trung ương)
- Ngân sách huyện (quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh)
- Ngân sách xã (phường)

Việc tổ chức NSNN thành nhiều cấp là một tất yếu khách quan, nó phụ thuộc vào cơ chế phân cấp quản lý hành chính.

- Mỗi cấp chính quyền đều có nhiệm vụ và cần được đảm bảo bằng nguồn tài chính nhất định.

- Mặt khác, mỗi cấp chính quyền, đặc biệt là chính quyền địa phương ở từng vùng, từng khu vực có những yêu cầu, mục tiêu đặc thù riêng phụ thuộc vào hoàn cảnh, tình trạng kinh tế, chính trị, xã hội của khu vực đó. Do đó, sẽ là không hiệu quả nếu đánh đồng các nội dung NSNN cho từng cấp và cho từng khu vực.

Phân cấp quản lý ngân sách là cách tốt nhất để gắn các hoạt động NSNN với những hoạt động kinh tế xã hội cụ thể, theo đặc điểm của từng cấp và theo đặc điểm của từng khu vực.

6.2. Nội dung phân cấp quản lý NSNN

a, Quan hệ giữa các cấp chính quyền về chế độ chính sách

Về cơ bản, Nhà nước trung ương vẫn giữ vai trò quyết định các loại như thuế, phí, lệ phí, vay nợ và các chế độ, tiêu chuẩn, định mức chi tiêu thực hiện thống nhất trong cả nước.

Bên cạnh đó, HĐND cấp tỉnh được quyết định chế độ chi ngân sách phù hợp với đặc điểm thực tế ở địa phương. Riêng những chế độ chi có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp, trước khi quyết định phải có tính chất tiền lương, tiền công, phụ cấp trước khi quyết định phải có ý kiến của các Bộ quản lý ngành, lĩnh vực. HĐND cấp tỉnh cũng quyết định một số chế độ thu gắn với quản lý đất đai, tài nguyên thiên nhiên, gắn với chức năng quản lý hành chính nhà nước của chính quyền địa phương và các khoản đóng góp của nhân dân theo quy định của pháp luật.

b, Quan hệ giữa các cấp về nguồn thu, nhiệm vụ chi

Trong Luật ngân sách quy định cụ thể về nguồn thu, nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được ổn định từ 3 đến 5 năm. Bao gồm các khoản thu mà từng cấp được hưởng 100%; Các khoản thu phân chia theo tỷ lệ % cũng như nhiệm vụ chi của từng cấp trên cơ sở quán triệt các nguyên tắc phân cấp.

Ngân sách trung ương hưởng các khoản thu tập trung quan trọng không gắn trực tiếp với công tác quản lý của địa phương như: thuế xuất khẩu, thuế nhập khẩu, thu từ dầu thô... hoặc không đủ căn cứ chính xác để phân chia như: thuế thu nhập doanh nghiệp của các đơn vị hạch toán ngành.

NSNN trung ương chi cho các hoạt động có tính chất đảm bảo chủ động thực hiện những nhiệm vụ được giao, gắn trực tiếp với công tác quản lý tại địa phương như: thuế nhà, thuế đất, thuế môn bài, thuế chuyển quyền sử dụng đất, thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao.

Chi ngân sách địa phương chủ yếu gắn liền với nhiệm vụ quản lý kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh do địa phương trực tiếp quản lý.

Đảm bảo nguồn lực cho chính quyền cơ sở cũng được luật hết sức quan tâm. Luật NSNN quy định các nguồn thu về nhà đất phải phân cấp không dưới 70% cho ngân sách xã, đối với lệ phí trước bạ thì cần phải phân cấp không dưới 50% cho ngân sách các thị xã, thành phố thuộc tỉnh.

c, Quan hệ giữa các cấp về quản lý chu trình ngân sách nhà nước

Mặc dù, ngân sách Việt Nam vẫn nằm trong tình trạng ngân sách lồng ghép giữa các cấp chính quyền trong chu trình ngân sách, nhưng quyền hạn, trách nhiệm HĐND các cấp trong việc quyết định dự toán ngân sách, phân bổ ngân sách được tăng lên đáng kể.

Bên cạnh các quyền về quản lý ngân sách có tính chất truyền thống, HĐND còn có nhiệm vụ:

Quyết định phân cấp nguồn thu, nhiệm vụ chi cho từng cấp ngân sách ở địa phương.

Quyết định tỷ lệ phân chia giữa ngân sách các cấp chính quyền địa phương đối với phần ngân sách địa phương không được hưởng từ các khoản thu phân chia giữa ngân sách trung ương với ngân sách địa phương và các khoản thu có phân chia giữa các cấp ngân sách ở địa phương.

Ngoài ra, việc tổ chức lập ngân sách ở các địa phương được phân cấp cho UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quy định cụ thể cho từng cấp địa phương. Thảo luận về dự toán đối với cơ quan tài chính chỉ thực hiện vào năm đầu của thời kỳ ổn định ngân sách, các năm tiếp theo chỉ tiến hành khi địa phương có đề nghị.

Ngân sách trung ương và ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu và nhiệm vụ chi cụ thể phù hợp với phân cấp quản lý kinh tế- xã hội của Nhà nước.

NSTU giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo các nhiệm vụ chiến lược, quan trọng của quốc gia và hỗ trợ cho các địa phương chưa cân đối được thu, chi.

- Mọi chính sách, chế độ quản lý NSNN được ban hành thống nhất và dựa chủ yếu trên cơ sở quản lý NSTU.

- NSTU chi phối và quản lý các khoản thi, chi lớn trong nền kinh tế và xã hội.

Ngân sách địa phương được phân cấp nguồn thu, bảo đảm chủ động trong thực hiện nhiệm vụ được giao, tăng cường năng lực cho ngân sách cấp cơ sở.

Nhiệm vụ chi của ngân sách cấp nào thì do ngân sách cấp đó đảm bảo. Nếu cơ quan cấp trên uỷ quyền cho cơ quan cấp dưới thực hiện nhiệm vụ của mình, thì phải chuyển kinh phí từ ngân sách cấp trên xuống cơ quan cấp dưới.

Thực hiện phân chia theo tỷ lệ % đối với các khoản thu phân chia giữa ngân sách các cấp và bổ sung từ ngân sách cấp trên cho cấp dưới, để đảm bảo thực hiện công bằng, phát triển cân đối giữa các vùng, địa phương. Tỷ lệ % được ổn định từ 3- 5 năm. Thời gian này được gọi là thời kỳ ổn định ngân sách.

III. QUẢN LÝ TÀI CHI TIÊU CÔNG THEO KẾT QUẢ ĐẦU RA

1. Nội dung cơ bản quản lý chi tiêu công

1.1. Khái niệm, vai trò của chi tiêu công

Chi tiêu công là các khoản chi tiêu của các cấp chính quyền, các đơn vị quản lý hành chính, các đơn vị sự nghiệp được kiểm soát và tài trợ của Chính phủ. Ngoài các khoản chi của các quỹ ngân sách, về cơ bản chi tiêu công thể hiện các khoản chi của Chính phủ được Quốc hội thông qua. Chi tiêu công phản ánh giá trị các hàng hoá mà Chính phủ mua vào để đó cung cấp các loại hàng hoá công cho xã hội nhằm thực hiện các chức năng của Nhà nước .

Trong nền kinh tế hiện đại, các khoản chi tiêu công không mất đi mà nó lại tạo ra sự tái phân phối giữa các khu vực trong nền kinh tế, trong đó Nhà nước đóng vai trò trung tâm trong quá trình này. Thông qua các khoản chi tiêu công, Nhà nước cung cấp cho xã hội những hàng hoá mà khu vực tư không có khả năng cung ứng, hoặc cung ứng không có hiệu quả mà nguồn từ các khoản thu nhập xã hội như thuế, phí, lệ phí. Như vậy, Nhà nước thực hiện tái phân phối thu nhập xã hội công bằng hơn, khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường, bảo đảm nền kinh tế tăng trưởng và bền vững.

a) Đặc điểm của chi tiêu công

- Chi tiêu công phục vụ lợi ích chung của cộng đồng dân cư ở các vùng hay các quốc gia. Điều này xuất phát từ chức năng quản lý toàn diện nền kinh tế xã hội của Nhà nước và cũng chính trong quá trình thực hiện chức năng đó, Nhà nước cung cấp một lượng hàng hoá không lồ cho nền kinh tế.

- Chi tiêu công luôn gắn liền với bộ máy Nhà nước và những nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội mà Nhà nước thực hiện. Các khoản chi tiêu công do chính quyền Nhà nước các cấp đảm nhiệm theo các nội dung đã được quy định trong phân cấp quản lý ngân sách Nhà nước và các khoản chi tiêu này nhằm đảm bảo cho các cấp chính quyền thực hiện chức năng quản lý , phát triển kinh tế - xã hội . Các cấp của cơ quan quyền lực Nhà nước là chủ thể duy nhất quyết định cơ cấu, nội dung, mức độ của các khoản chi tiêu công nhằm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội của đất nước.

- Chi tiêu công mang tính chất công cộng, tương ứng với những đơn đặt hàng của Chính phủ về mua hàng hoá, dịch vụ nhằm thực hiện các chức năng, nhiệm vụ của Nhà nước . Đó cũng là những khoản chi cần thiết và phát sinh

tương đối ổn định như chi lương cho đội ngũ cán bộ, công chức, chi hàng hoá, dịch vụ công đáp ứng nhu cầu tiêu dùng công cộng của dân cư...

- Chi tiêu công mang tính chất không hoàn trả hay hoàn trả không trực tiếp và thể hiện ở chỗ không phải mọi khoản thu với mức độ và số lượng của những địa chỉ cụ thể đều được hoàn lại dưới hình thức các khoản chi tiêu công.

b) Vai trò của chi tiêu công đối với nền kinh tế được biểu hiện qua những nội dung sau:

- Chi tiêu công công vai trò quan trọng trong việc thu hút vốn đầu tư của khu vực và chuyển dịch cơ cấu kinh tế thể hiện thông qua các khoản chi cho đầu tư xây dựng cơ sở hạ tầng. Việc Nhà nước tạo ra các hàng hoá công tạo điều kiện nâng cao chất lượng sống của dân chúng và góp phần điều chỉnh nền kinh tế theo những mong muốn của Nhà nước.

- Chi tiêu công góp phần điều chỉnh chu kỳ kinh tế . Chi tiêu công hình thành nên một thị trường đặc biệt. Chính phủ tiêu thụ một khối lượng hàng hoá khổng lồ đã làm cho tổng cầu của nền kinh tế được gia tăng một cách đáng kể. Tổng cầu nền kinh tế tăng làm nâng cao khả năng thu hút vốn và kích thích sản xuất hơn nữa. Như vậy, thị trường của Chính phủ lại trở thành công cụ kinh tế quan trọng của Chính phủ nhằm tích cực tái tạo lại cân bằng của thị trường hàng hoá khi bị mất cân đối bằng các tác động vào quan hệ cung cầu thông qua tăng hay giảm mức độ chi tiêu công của thị trường này.

- Chi tiêu công góp phần tái phân phối thu nhập xã hội giữa các tầng lớp dân cư, thực hiện công bằng xã hội. Nhà nước sử dụng công cụ thay thuế và chi tiêu công để tái phân phối thu nhập xã hội, với công cụ thuế mang tính chất động viên nguồn thu cho Nhà nước thì chi tiêu công mang tính chất chuyển giao thu nhập đó đến những người có thu nhập thấp qua các chương trình phúc lợi xã hội

1.2. Chiến lược quản lý chi tiêu công hiện đại

Quản lý chi tiêu công phản ánh hoạt động tổ chức, điều khiển và ra quyết định của Nhà nước đối với quá trình phân phối và sử dụng nguồn lực tài chính công nhằm thực hiện các nhiệm vụ và chức năng của Nhà nước . Nói cách khác, chi tiêu công là một trong những thuộc tính vốn có khách quan của tài chính công, phản ánh sự phân phối nguồn lực tài chính của Nhà nước .

Trong quản lý chi tiêu công, Nhà nước là người trực tiếp tổ chức điều hành quá trình phân phối, sử dụng nguồn lực tài chính công với mục tiêu là thúc đẩy nền kinh tế tăng trưởng bền vững.

Quản lý chi tiêu công có hiệu quả, đóng vai trò quan trọng trong việc thực hiện các dịch vụ nhằm tăng trưởng nền kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Quản lý

chi tiêu công gắn liền với quá trình lập ngân sách Nhà nước, phản ánh về mặt tài chính các lựa chọn kinh tế và xã hội của Nhà nước .

Khi chuyển sang lập ngân sách Nhà nước theo kết quả đầu ra, thì chính sách quản lý chi tiêu công của các nền kinh tế hiện đại đã có những thay đổi quan trọng về chiến lược theo 3 cấp độ nhằm tạo ra một hệ thống ngân sách hoạt động có hiệu quả, đó là: kỷ luật tài chính tổng thể; phân bổ và sử dụng các nguồn lực dựa trên chiến lược ưu tiên; tính hiệu quả và hiệu lực của các chương trình cung cấp hàng hoá công.

Có thể nói, ba nội dung chiến lược trên là việc tái lập của 3 chức năng - kiểm soát nguồn lực, lên kế hoạch cho sự phân bổ nguồn lực và quản lý nguồn lực – mà vốn đã được định hướng trong cải cách quản lý chi tiêu công trong suốt hơn một thế kỷ qua.

a) Tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể

Đối với một nền kinh tế, nguồn lực tài chính cung ứng để thoả mãn nhu cầu là có hạn, nếu để chi tiêu ngân sách gia tăng sẽ dẫn đến những hậu quả: Gia tăng gánh nợ của nền kinh tế trong tương lai; Gia tăng gánh nặng về thuế; Phá vỡ thể cân bằng kinh tế, đó là cân bằng về tiết kiệm- đầu tư cân bằng cán cân thanh toán, từ đó ảnh hưởng xấu đến tăng trưởng kinh tế .

Vì vậy, cần thiết phải giữ kỷ luật tài chính tổng thể để ổn định kinh tế vĩ mô. Kỷ luật tài chính tổng thể trước hết yêu cầu giới hạn tổng chi tiêu công phải được thiết lập dựa vào các chỉ tiêu tổng thể vĩ mô như: quy mô GDP; tỷ suất thu / GDP; sự gia tăng chi hàng năm trong tổng GDP; tỷ lệ nợ/GDP; tỷ lệ tiết kiệm đầu tư/GDP; mức độ thâm hụt cán cân thanh toán...Giới hạn tổng chi tiêu ngân sách phải được tăng cường trong suốt quá trình thực hiện ngân sách và được duy trì , giữ vững ổn định trong dài hạn.Thứ đến, nó yêu cầu chi ngân sách phải được dùng thiết lập một cách độc lập và trước khi ra quyết định chi tiêu từng phần(từng khoản mục chi tiêu ngân sách).

Việc xây dựng một khuôn khổ tài chính luôn luôn là trách nhiệm của các cơ quan trung ương. Trần chi tiêu tài chính tổng thể nên đưa vào các cuộc thảo luận của Chính phủ để phân tích hợp lý của chính sách tài chính trong những năm ngân sách tiếp theo. Trong quá trình lập kế hoạch, mức trần có thể được điều chỉnh sao cho phù hợp với thực tiễn kinh tế xã hội, nhưng sự điều chỉnh được kiểm chế ở mức tối thiểu để đảm bảo tính minh bạch.

Sau khi trần chi tiêu tổng thể đã được cơ quan lập pháp phê duyệt, các cơ quan hành pháp phải tăng cường các biện pháp để thực thi và thường xuyên kiểm tra chi tiêu thực tế trong suốt quá trình chấp hành ngân sách nhằm phát hiện sớm những điểm gây áp lực đến mức trần chi tiêu tổng thể. Một sự ràng buộc quan trọng nữa đối với những người hoạch định chính sách là yêu cầu họ phải tổng hợp tất cả các khoản chi tiêu thực tế vào dự toán ngân sách trong suốt quá trình

chấp hành ngân sách và công khai khi kết thúc năm ngân sách. Tính toàn diện và minh bạch là những điều kiện cần thiết cho kỷ luật tài chính tổng thể hữu hiệu.

b, Phân bổ nguồn lực tài chính theo những ưu tiên chiến lược

Sau khi đã xác định tính kỷ luật tài chính tổng thể, vấn đề quan trọng trong quản lý chi tiêu công là làm thế nào để ưu tiên hóa những nhu cầu hay mục tiêu có tính cạnh tranh với nguồn lực tài chính khan hiếm. Nói khác đi, đối với một nền kinh tế, do nguồn lực tài chính là có giới hạn, cho nên chính phủ cần phải đánh đổi và lựa chọn giữa các mục tiêu chiến lược trong từng giai đoạn phát triển kinh tế xã hội. Thử thách ở đây là cấu trúc sắp xếp thể chế như thế nào để tạo ra động lực cho sự phân bổ nguồn lực theo các hướng ưu tiên chiến lược chặt chẽ và nâng cao chất lượng thông tin cần thiết để thực hiện điều đó có hiệu quả.

Để tạo ra những thông tin đáng tin cậy và kịp thời, đòi hỏi phải có hệ thống kế toán và luật lệ hợp lý, hệ thống thông tin quản lý tài chính hoạt động hữu hiệu, cũng như năng lực kiểm soát và đánh giá của bộ máy hành pháp. Chức năng kiểm toán bên ngoài và sự độc lập của nó là yếu tố quan trọng trong việc sắp xếp thể chế nhằm tăng cường hoạt động kiểm tra và giám sát.

Một khi bộ phận hành pháp soạn, lập xong ngân sách, thì những giải pháp chọn lựa chính sách để thực hiện ngân sách phải được trình bày trước cơ quan lập pháp nhằm tăng tính giám sát và hiệu lực. Giám sát việc thực hiện chính sách trong suốt thời gian điều hành ngân sách là trách nhiệm của

mỗi Bộ, ngành.

c, Kết quả hoạt động – tính hiệu quả và hiệu lực.

Chiến lược này đòi hỏi Nhà nước phải cung cấp hàng hóa công với mức chi phí hợp lý để đạt được hiệu quả kinh tế xã hội cao nhất.

Để làm được điều này, đòi hỏi phải:

-Người quản lý được trao quyền tự chủ trong việc điều hành hoạt động của họ và nâng cao tính chịu trách nhiệm của họ về kết quả.

-Người quản lý có đủ năng lực và chủ động đề ra những giải pháp làm giảm chi phí hoạt động và nâng cao khối lượng hoặc chất lượng đầu ra cung cấp cho xã hội.

-Tạo ra những đòn bẩy kinh tế khuyến khích người quản lý cải thiện và nâng cao chất lượng hoạt động.

Các thể chế cần thiết để nâng cao hiệu quả quản lý chi tiêu công là:

-Cần giới hạn chi phí hoạt động. Những người quản lý nên được trao quyền tự chủ rộng rãi trong việc sử dụng nguồn lực tài chính. Thực hiện tốt chế độ khoán chi để người quản lý chủ động trong phân bổ nguồn lực và tạo động lực kích thích tiết kiệm chi phí và nâng cao kết quả hoạt động. Đồng thời, cần tăng

cường chế độ khuyến khích vật chất và chịu trách nhiệm vật chất của người quản lý.

- Thiết lập hệ thống thông tin minh bạch. Những thông tin tài chính về công việc thực hiện cần được công khai trong các bản báo cáo hằng năm và trong các tài liệu khác.

- Chuyển dần từ kiểm soát chi phí đầu vào sang kiểm soát các yếu tố đầu ra. Theo đó, cần chi tiết hóa các kết quả đầu ra. Những kết quả cần được chi tiết hóa trong ngân sách và trong các bản báo cáo tài chính có liên quan, qua đó tạo điều kiện cho người quản lý thấy trước kết quả thực hiện và giúp cho Chính phủ so sánh được kết quả mục tiêu và kết quả thực tế.

- Phải tách bạch giữa người mua và người cung cấp. Đồng thời tăng cường vai trò kiểm soát của thị trường.

- Tăng cường kiểm soát bên trong và bên ngoài; tăng cường trách nhiệm giải trình đối với việc sử dụng nguồn lực.

2. Những nội dung cơ bản của lập ngân sách theo kết quả đầu ra

2.1. Giới thiệu về lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

Trong quản lý chi tiêu công có các phương thức lập ngân sách, đó là phương thức lập ngân sách theo khoản mục; lập ngân sách theo công việc thực hiện; lập ngân sách theo chương trình và lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

Đối với phương thức lập ngân sách theo khoản mục, chi tiêu ngân sách được khoản mục hóa. Những khoản mục này luôn được chi tiết và định rõ khoản chi tiêu cho từng tiểu mục chi. Với phương thức này các cơ quan, đơn vị phải chi tiêu theo đúng khoản mục quy định và cơ chế trách nhiệm giải trình tập trung vào các yếu tố đầu vào.

Lập ngân sách chi tiêu công theo khoản mục có điểm mạnh là tính đơn giản và khả năng kiểm soát chi tiêu bằng việc so sánh dễ dàng với các năm trước thông qua việc ghi chép chi tiết các yếu tố đầu vào. Tuy nhiên phương thức này bộc lộ những điểm hạn chế như chỉ nhấn mạnh đến khâu lập ngân sách với các khoản chi tiêu có tính tuân thủ mà Nhà nước đưa ra; Sự phân phối nguồn lực tài chính không trả lời được câu hỏi tại sao lại chi tiêu cho công việc đó; Ngân sách chỉ được lập trong thời gian ngắn hạn là một năm; không chú trọng đúng mức đến tính hiệu quả trong phân bổ nguồn lực và hiệu quả hoạt động trong việc cung ứng hàng hóa, dịch vụ công.

Lập ngân sách chi tiêu công theo công việc thực hiện phân bổ nguồn lực theo những khối lượng hoạt động của mỗi cơ quan, đơn vị trên cơ sở gắn kết công việc với chi phí bỏ ra. Lập ngân sách thực hiện cho phép ngân sách được xây dựng không gia tăng thêm mà dựa vào khối lượng công việc được tiên đoán trước. Đây là phương thức thể hiện sự thay đổi từ quy trình lập ngân sách dựa

vào kiểm soát chi tiêu đến việc lập ngân sách dựa trên cơ sở những quan tâm về hiệu quả quản lý. Tuy nhiên phương thức này cũng biểu hiện những hạn chế như nó không chú trọng đúng mức đến những tác động hay ảnh hưởng dài hạn của chính sách. Mặt khác, lập ngân sách theo công việc thực hiện được thiết kế hướng vào thực hiện tất cả các mục tiêu trong khi nguồn lực có giới hạn cho nên nó đã không quan tâm đúng mức đến tính hiệu lực của chi tiêu ngân sách nhà nước.

Lập ngân sách theo chương trình tập trung vào sự lựa chọn của ngân sách trong số các chính sách, chương trình có tính cạnh tranh. Lập ngân sách theo chương trình thiết lập một hệ thống phân phối nguồn lực, gắn kết chi phí chương trình với kết quả của những chương trình đầu tư công. Đây là phương thức lập ngân sách đòi hỏi các mục tiêu chương trình phải kéo dài hơn một năm ngân sách. Bên cạnh đó, lập ngân sách theo chương trình yêu cầu phải đo lường tính hiệu lực, nghĩa là đo lường đầu ra và tác động đến mục tiêu. Tuy nhiên lập ngân sách theo chương trình cũng bộc lộ những hạn chế như không thể tạo ra chương trình cho tất cả các cơ quan, đơn vị thực hiện; lập ngân sách chương trình không đảm bảo gắn kết chặt chẽ giữa phân phối và những mục tiêu chiến lược cần ưu tiên; không gắn kết được việc thiết lập chương trình công với kế hoạch chi tiêu thường xuyên để sử dụng nguồn lực tài chính công hiệu quả.

Lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công là một công cụ vô cùng quan trọng trong quản lý chi tiêu công, tạo điều kiện để sử dụng hiệu quả các nguồn lực nhằm đạt được kết quả mong muốn. Lập ngân sách chi tiêu công theo kết quả đầu ra là phương thức lập ngân sách dựa vào cơ sở tiếp cận thông tin đầu ra để phân bổ và đánh giá sử dụng nguồn lực tài chính nhằm hướng vào đạt được những mục tiêu chiến lược phát triển Nhà nước.

a, Đặc điểm của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra.

- Ngân sách lập theo tính chất mở, công khai, minh bạch.
- Các nguồn tài chính của Nhà nước được tổng hợp toàn bộ trong dự toán ngân sách nhà nước.
- Ngân sách được lập theo thời gian trung hạn.
- Ngân sách được lập căn cứ theo nhu cầu thực tế, hướng tới người thụ hưởng và mục tiêu phát triển kinh tế xã hội.
- Ngân sách được hợp nhất giữa kế hoạch chi thường xuyên và chi đầu tư phát triển.
- Ngân sách được lập dựa trên nguồn lực được tính trong thời gian trung hạn và do vậy cần có sự cam kết chặt chẽ.
- Việc phân bổ ngân sách dựa trên thứ tự ưu tiên chiến lược.
- Nhà quản lý được trao trách nhiệm hơn trong quản lý chi tiêu công.

Quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra có tầm quan trọng đặc biệt khi những quyết định về tài chính được phân cấp từ trung ương đến địa phương. Nó tạo ra mối liên kết giữa các mục tiêu chính sách của Chính Phủ và việc khoán kinh phí từ trung ương cho các địa phương được phân cấp và các nguồn lực được sắp xếp thứ tự ưu tiên và sử dụng để cung cấp dịch vụ.

Quản lý ngân sách nhà nước theo kết quả đầu ra nhằm mục đích:

- Tăng cường quản lý chiến lược và tập trung nâng cao hiệu quả của các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương. Đặt ra những mục tiêu rõ ràng và cụ thể, tạo điều kiện cho các cơ quan ở khu vực công đạt được mục tiêu của mình và thông qua một khung kế hoạch, quản lý và hoạt động rõ ràng.

- Gắn các yếu tố đầu vào thuộc nguồn lực tài chính và các nguồn lực khác với kết quả đầu ra dự kiến để đạt được mục tiêu và giúp cho việc phân bổ nguồn lực thể hiện được những ưu tiên.

- Tập trung vào kết quả đầu ra chính và các ưu tiên chính hơn là thực hiện các hoạt động hoặc quy trình.

b, Vai trò của phương thức lập ngân sách theo kết quả đầu ra trong quản lý chi tiêu công

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra góp phần đổi mới chính sách quản lý nguồn lực trong khu vực công, nhằm thiết lập ba vấn đề trong quản lý chi tiêu công đó là: tôn trọng kỷ luật tài chính tổng thể; phân bổ có hiệu quả nguồn lực tài chính theo các mục ưu tiên chiến lược trong giới hạn nguồn lực cho phép; và nâng cao hiệu quả hoạt động về cung cấp hàng hóa dịch vụ công.

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra đặt Chính phủ và các cơ quan vào vị trí để đảm bảo các đầu ra theo yêu cầu để đạt được tài trợ mà nó được xác định thông qua những mối liên hệ được miêu tả với các kết quả; các đầu ra theo yêu cầu được tài trợ ở những mức độ, khối lượng, giá cả, và chất lượng cụ thể; các đầu ra hướng tới mục tiêu và được cung cấp trong khuôn khổ thời gian yêu cầu.

- Lập ngân sách theo kết quả đầu ra tăng cường các nguyên tắc quản lý tài chính của khu vực công với mục tiêu là cải thiện sự phân phối và quản lý nguồn lực, cung ứng hàng hóa, dịch vụ công, tăng cường tính minh bạch và trách nhiệm giải trình.

- Lập ngân sách theo kết quả theo kết quả đầu ra cho phép Chính phủ và các cơ quan đặt đúng quy trình thông tin cần thiết nhằm xác định những kết quả mong muốn, những gì nên được làm và những gì sẽ được làm ra; Kiểm tra được sự liên quan giữa đầu vào và đầu ra của quá trình chi tiêu công; Xác định được nguồn lực tài trợ cho các đầu ra ưu tiên để đạt được những kết quả mong muốn.

2.2. Vận dụng ngân sách theo kết quả đầu ra trong quá trình quản lý tài chính tại cơ quan dự toán

Một nguyên tắc để quản lý tốt hoạt động chi tiêu công là cần kết hợp chặt chẽ hai yếu tố thẩm quyền và trách nhiệm. Để thực hiện cung cấp hàng hóa và dịch vụ công một cách nhanh chóng và hiệu quả, các đơn vị sử dụng ngân sách cần được giao quyền một cách rõ ràng, được phân bổ các nguồn lực phù hợp và có trách nhiệm đối với việc sử dụng các nguồn lực được giao để thực hiện nhiệm vụ của mình.

Trong những năm gần đây, việc trao thêm thẩm quyền tự chủ cho các đơn vị sử dụng ngân sách là một bước phát triển quan trọng trong quản lý chi tiêu công ở Việt Nam. Cùng với chương trình phân cấp quản lý từ chính quyền trung ương cho tới chính quyền địa phương và chương trình cải cách nền hành chính quốc gia, Chính phủ giao ngày càng nhiều quyền chủ động ngân sách từ các cơ quan quản lý tài chính ở tất cả các cấp chính quyền cho các đơn vị sử dụng ngân sách. Việc giao quyền đó đang tiến hành song song những riêng biệt giữa cơ quan hành chính (Nghị định số 130/2005/NĐ-CP ngày 17/10/2005) và các đơn vị hành chính sự nghiệp (Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006). Đây là cơ chế quản lý tài chính công dựa trên việc lập ngân sách theo kết quả đầu ra, tuy nhiên vẫn còn đang ở giai đoạn bắt đầu.

-Đánh giá những đặc điểm quan trọng của môi trường hoạt động. Đây là giai đoạn khởi đầu trong công tác lập ngân sách theo kết quả đầu ra. Đơn vị phải tiến hành xác định và phân tích những khuynh hướng, mối liên hệ và các sự kiện bên trong mà đơn vị hoạt động. Đánh giá môi trường sẽ cung cấp những thông tin cơ bản từ đó lựa chọn và ưu tiên hóa các mục tiêu trong tiến trình soạn, lập ngân sách.

-Xác định các kết quả đầu ra cần đạt được. Đơn vị phải xác định những kết quả đầu ra phù hợp với nhiệm vụ và năng lực của mình. Đơn vị không nên lựa chọn quá nhiều mục tiêu và kết quả vượt quá so với khả năng nguồn lực. Dựa trên những kết quả đã xác định, đơn vị lập kế hoạch phân bổ nguồn lực nhằm hướng vào thực hiện các đầu ra trong khoảng thời gian từ 3-5 năm.

-Lựa chọn các đầu ra tốt nhất để hướng vào việc đạt được các kết quả đã lựa chọn trong thời gian 3-5 năm. Đơn vị cần ưu tiên trên cơ sở dựa vào sự đánh giá tính hiệu quả và chi phí của mỗi đầu ra. Đầu ra và mối liên kết của nó sẽ tạo nên sự gắn kết giữa lập kế hoạch và quá trình soạn lập ngân sách thông qua các quyết định bên trong để làm thế nào với nguồn lực giới hạn thì có thể thực hiện kế hoạch hiệu quả nhất.

-Xác định và đánh giá những tác động của đầu ra trong thời gian thực hiện kế hoạch. Đơn vị nên đưa ra những ưu tiên để đánh giá đầu ra mà nó phản ánh lợi ích cũng như rủi ro có thể có đối với đơn vị.

-Đánh giá năng lực của đơn vị trong việc cung cấp các đầu ra nhằm đạt được kết quả lựa chọn. Đơn vị cần xác định rõ về các kết quả mong đợi, các đầu ra có thể cung cấp và năng lực của đơn vị mình.

Để lập ngân sách theo kết quả đầu ra thì vấn đề quan trọng là hệ thống báo cáo của đơn vị về tình hình sử dụng ngân sách như thế nào. Hệ thống báo cáo gồm: báo cáo kết quả, báo cáo đầu ra, báo cáo chi phí đầu ra.

Báo cáo kết quả giải thích đầy đủ mối quan hệ giữa đầu ra và kết quả; xác định các kết quả phát sinh từ đầu ra; kết quả được miêu tả thống nhất với mục tiêu của Nhà nước hay không; có phát sinh những kết quả không mong đợi từ các đầu ra của đơn vị hay không.

Báo cáo đầu ra gồm các nguồn tài liệu có liên quan đến các đầu ra để đạt được những kết quả dự kiến; cung cấp đầy đủ thông tin về cơ sở hoạt động của đơn vị để xác định trách nhiệm và quá trình cung ứng các đầu ra của đơn vị; danh mục của các hoạt động được tổng hợp thành mỗi đầu ra cho mục đích báo cáo ngân sách.

Báo cáo chi phí đầu ra cung cấp toàn bộ thông tin về chi phí; cung cấp cho nhà quản lý thông tin lựa chọn những người cung cấp đầu ra thay thế. Đây cũng là cơ sở cho việc lập dự toán ngân sách và phân bổ nguồn lực.

QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

I- TỔNG QUAN VỀ TÀI CHÍNH CÔNG VÀ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CÔNG

II- QUẢN LÝ DỊCH VỤ CÔNG

1. Bản chất và phân loại dịch vụ công

Dịch vụ công được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp

Theo nghĩa rộng, dịch vụ công là những hàng hoá, dịch vụ mà Nhà nước can thiệp vào việc cung cấp nhằm mục tiêu hiệu quả, công bằng. Theo đó, dịch vụ công là tất cả những hoạt động nhằm thực hiện chức năng vốn có của Chính phủ, bao gồm các hoạt động ban hành chính sách, pháp luật, toà án, ... cho đến những hoạt động y tế, giáo dục, giao thông công cộng.

Theo nghĩa hẹp, dịch vụ công được hiểu là những hàng hoá, dịch vụ phục vụ trực tiếp nhu cầu của các tổ chức công dân mà Chính phủ can thiệp vào việc cung cấp nhằm mục tiêu hiệu quả và công bằng.

Tuỳ theo quan niệm cũng như trình độ phát triển của từng nước mà phạm vi dịch vụ công ở mỗi nước có thể rộng, hẹp khác nhau. Việc sử dụng khái niệm dịch vụ công theo phạm vi rộng hẹp phải nhằm hướng tới các mục tiêu phù hợp.

Trong điều kiện của nước ta hiện nay, khái niệm dịch vụ công được hiểu theo nghĩa hẹp bởi các lý do:

- Do yêu cầu tách biệt chức năng quản lý nhà nước và chức năng phục vụ của Nhà nước để từ đó có thể đề ra biện pháp cải tiến thích hợp đối với từng loại hoạt động nói trên. Chức năng quản lý nhà nước (trước đây thường được gọi là chức năng cai trị bao gồm các hoạt động quản lý và điều tiết đời sống kinh tế-xã hội thông qua các công cụ quản lý vĩ mô như pháp luật, chiến lược, chính sách, quy hoạch, kế hoạch, kiểm tra, kiểm soát). Chức năng, phục vụ bao gồm các hoạt động cung ứng dịch vụ công cho xã hội, cho các tổ chức và công dân nhằm phục vụ các lợi ích thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân. Việc thực hiện quản lý nhà nước là do nhu cầu của bản thân bộ máy nhà nước nhằm đảm bảo trật tự, ổn định và công bằng xã hội. Còn việc cung ứng dịch vụ công lại do nhu cầu cụ thể của các tổ chức và công dân, ngay cả khi các nhu cầu này có thể phát sinh từ những yêu cầu của Nhà nước.

- Do càng ngày người ta càng chú trọng hơn đến chức năng phục vụ của Nhà nước. Trước đây, chúng ta thường nhấn mạnh chức năng cai trị hay chức năng quản lý nhà nước. Song trên thực tế, do bản chất của mình, Nhà nước luôn phải tiến hành cung cấp công cộng một số hàng hoá phục vụ nhu cầu xã hội. Tuy nhiên, khi đó do nhận thức rằng, Nhà nước gắn liền với cai trị, có nghĩa là Nhà nước can thiệp, chỉ đạo trực tiếp lĩnh vực sản xuất và cung ứng dịch vụ công cộng dưới hình thức xin-cho.

Chức năng phục vụ chỉ được tách riêng ra và giữ một vị trí tương ứng với chức năng quản lý nhà nước khi điều kiện kinh tế - xã hội trên thế giới và ở mỗi quốc gia có sự biến đổi lớn lao, xu thế dân chủ hoá và đòi hỏi của nhân dân đối với Nhà nước trong việc cung ứng dịch vụ công ngày càng cao hơn. Nhà nước không còn là một quyền lực đứng trên cai trị nhân dân nữa, mà có trách nhiệm phục vụ nhân dân, thể hiện bằng hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước cho các tổ chức và nhân dân.

Dịch vụ công có các đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, đó là những hoạt động phục vụ cho lợi ích chung thiết yếu, các quyền và nghĩa vụ cơ bản của các tổ chức và công dân.

Thứ hai, do Nhà nước chịu trách nhiệm trước xã hội (trực tiếp cung ứng hoặc uỷ nhiệm việc cung ứng). Ngay cả khi Nhà nước chuyển giao dịch vụ này cho tư nhân cung ứng thì Nhà nước vẫn có vai trò điều tiết đặc biệt nhằm đảm bảo sự công bằng trong phân phối các dịch vụ này, khắc phục các khiếm khuyết của thị trường.

Thứ ba, là các hoạt động có tính chất phục vụ trực tiếp, đáp ứng nhu cầu, quyền lợi hay nghĩa vụ cụ thể và trực tiếp của các tổ chức và công dân.

Thứ tư, mục tiêu nhằm bảo đảm tính công bằng và hiệu quả trong cung ứng dịch vụ.

Có các cách phân loại dịch vụ công khác nhau căn cứ vào các tiêu chí phân loại khác nhau. Căn cứ vào tính chất của dịch vụ, người ta có thể phân ra thành các loại dịch vụ sau:

- dịch vụ hành chính: là việc cấp các giấy phép, đăng ký, chứng thực, chứng nhận, cung cấp các thông tin cần thiết của Nhà nước ... do các cơ quan hành chính thực hiện.

- Dịch vụ sự nghiệp công: bao gồm việc cung cấp các phúc lợi vật chất phục vụ nhu cầu sinh hoạt của toàn xã hội như xây dựng kết cấu hạ tầng, cung cấp điện, nước, vệ sinh môi trường, giao thông công cộng.

- Dịch vụ pháp lý: bao gồm việc cung cấp các thông tin, tư vấn về các vấn đề giao dịch dân sự, mua bán nhà cửa, đất đai, tài sản, tranh chấp nhân sự; các giao dịch về lao động đấu tranh phòng ngừa tội phạm...do các toà án, viện kiểm sát, cơ quan điều tra, cơ quan cảnh sát, luật sưthực hiện.

- Dịch vụ công phục vụ sản xuất như các hoạt động khuyến nông, khuyến lâm, cung cấp giống, thủy lợi, dự báo dịch bệnh, thông tin thị trường.

- Dịch vụ thu các khoản đóng góp vào ngân sách và các quỹ của Nhà nước : thu thuế nội địa, hải quan, thu phí.

-....

Căn cứ vào tính chất phục vụ của dịch vụ công, có thể phân ra hai loại dịch vụ công khác nhau:

- Loại thứ nhất là các hoạt động phục vụ các lợi ích chung, thiết yếu của đại đa số hay của cộng đồng, bao gồm cả lợi ích vật chất và lợi ích tinh thần. Đây là loại dịch vụ phục vụ cho lợi ích của đa số, của cộng đồng. Loại dịch vụ phục vụ lợi ích công cộng có thể bao gồm nhiều loại khác nhau như dịch vụ sự nghiệp, dịch vụ công ích.

- Loại thứ hai bao gồm các hoạt động phục vụ nhu cầu có tính hành chính – pháp lý của các tổ chức và công dân. Các dịch vụ này là các hoạt động xử lý các công việc cụ thể của các tổ chức và công dân theo quy định pháp luật. Chẳng hạn như việc cấp các loại giấy phép, các chứng nhận, xử lý vi phạm hành chính, dịch vụ tư vấn pháp luật...

2. Vai trò của Nhà nước trong cung ứng dịch vụ công

Bàn tay vô hình của kinh tế thị trường không phải bao giờ cũng thành công trong vận hành nền kinh tế. Các thất bại của thị trường dẫn đến chỗ người ta thừa nhận sự can thiệp của Nhà nước – bàn tay hữu hình vào nền kinh tế là cần thiết.

Sự can thiệp của Nhà nước được thể hiện qua việc tác động trực tiếp hoặc gián tiếp đến công việc sản xuất và cung ứng các hàng hoá và dịch vụ công.

Thất bại của thị trường thể hiện rõ nét trong 4 trường hợp sau đây:

- Hàng hoá công cộng thuần túy là những hàng hoá và dịch vụ có hai đặc tính- tính không cạnh tranh và tính không loại trừ. Tính không cạnh tranh thể hiện ở chỗ tiêu dùng của mỗi cá nhân không làm giảm lượng tiêu dùng của người khác. Tính không loại trừ là việc một người tiêu dùng hàng hoá công cộng thuần túy lại không làm giảm khả năng tiêu dùng của người khác. Thị trường tư nhân không muốn cung cấp các hàng hoá công cộng thuần túy gặp khó khăn lớn trong việc tạo doanh thu để bù đắp chi phí, nếu như không nói là nhà cung cấp tư nhân không có khả năng bắt người tiêu dùng phải trả tiền.

- Tác động ngoại ứng: Tác động ngoại ứng xuất hiện khi tác động của một giao dịch trên thị trường có ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến người thứ ba, mà người này không phải trả tiền ngân sách hay nhận được sự bù đắp. Ví dụ, như việc ô nhiễm môi trường- tác động ngoại ứng tiêu cực và giáo dục tiểu học có xu thế cung cấp các dịch vụ và hàng hoá có lợi nhuận mà không quan tâm đến các tác động ngoại ứng gây ra do hoạt động của mình.

- Độc quyền thị trường: Tình trạng một số ít hãng thống trị, chi phối thị trường, hình thành nên thế lực độc quyền. Thất bại thị trường xuất hiện do không có cạnh tranh dẫn đến tình huống các nhà độc quyền giới hạn việc cung ứng ở mức thấp tối ưu nhằm tăng giá và lợi nhuận.

- Thông tin không hoàn hảo: Trên thị trường có thể xuất hiện trường hợp một bên nào đó tham gia thị trường mà lại không có đủ các thông tin cần thiết. Một ví dụ điển hình là dịch vụ chăm sóc y tế, khi người cung ứng biết nhiều hơn người tiêu dùng, và do vậy có thể dẫn đến việc tăng các nhu cầu giả tạo hoặc nhu cầu do người cung ứng tạo nên.

Các thất bại của thị trường nêu trên là cơ sở khách quan để Nhà nước can thiệp vào nền kinh tế.

Sự can thiệp của Nhà nước vào nền kinh tế là nhằm hai mục tiêu:

Thứ nhất, bảo đảm hiệu quả kinh tế . Thất bại của thị trường là những trường hợp mà thị trường không thể cung cấp các hàng hoá và dịch vụ ở mức hiệu quả xã hội . Khi đó, sự can thiệp của Nhà nước là cần thiết để nâng cao hiệu quả kinh tế, cụ thể là:

- Nhà nước là người cung ứng các hàng hoá công cộng bằng cách sử dụng doanh thu có được từ sự đóng góp chung có tính bắt buộc (thuế, phí, lệ phí) để trang trải các chi phí về hàng hoá công cộng cho tất cả mọi người.

- Trong trường hợp ngoại ứng, sự can thiệp của Chính phủ buộc các bên tham gia giao dịch phải tính đến tác động của mình gây ra cho đối tượng thứ ba, nhờ đó có thể điều chỉnh thị trường đạt tới mức tối ưu xã hội.

- Với tình trạng độc quyền, Nhà nước cần kiểm soát chặt chẽ thị trường để xoá bỏ các rào cản đối với việc gia nhập thị trường, tạo ra môi trường cạnh tranh có hiệu quả.

- Khi có thông tin không hoàn hảo, sự can thiệp của Nhà nước sẽ giúp bổ sung thông tin cho thị trường, hoặc kiểm soát hành vi của bên có lợi thế về thông tin để đảm bảo thị trường hoạt động có hiệu quả hơn.

Thứ hai, bảo đảm công bằng xã hội . Cùng với các nguyên nhân về hiệu quả, Nhà nước còn can thiệp vì những lý do công bằng để đạt được kết quả mong muốn trong việc phân phối thu nhập hay dịch vụ. Việc Nhà nước trợ cấp các dịch vụ y tế xuất phát từ chỗ trong xã hội tồn tại sự không bình đẳng về thu nhập. Những loại dịch vụ tư nhân có thể cung cấp, nhưng việc tư nhân cung cấp sẽ dẫn đến chỗ những người có thu nhập thấp không có cơ hội sử dụng các dịch vụ này, chẳng hạn y tế, giáo dục, cung cấp điện, nước sinh hoạt... Khi đó, Nhà nước phải có trách nhiệm trực tiếp cung ứng hoặc điều tiết, kiểm soát thị trường tư nhân nhằm đảm bảo cho việc cung ứng dịch vụ đó được bình thường, phục vụ những nhu cầu cơ bản của con người.

Như vậy, Nhà nước có vai trò quan trọng trong việc đảm bảo tính hiệu quả và công bằng trong hoạt động của nền kinh tế thị trường, thể hiện qua việc Nhà nước tổ chức cung ứng dịch vụ công nhằm đáp ứng các quyền và lợi ích cơ bản, thiết yếu của xã hội.

II. TỔ CHỨC CUNG ỨNG DỊCH VỤ CÔNG

1. Các hình thức cung ứng dịch vụ công

Mỗi cấp chính quyền có thể lựa chọn các cách thức khác nhau để đảm bảo việc cung ứng dịch vụ một cách đầy đủ:

Thứ nhất, trực tiếp cung ứng : Đối với một số hàng hoá hay dịch vụ, Chính phủ có thể thấy cần thiết phải duy trì vị trí sở hữu, là người chủ cung ứng để đảm bảo việc cung cấp đầy đủ đối với một số dịch vụ nhất định. Việc Chính phủ trực tiếp cung ứng dịch vụ được tiến hành thông qua:

- Các cơ quan trong bộ máy hành chính Nhà nước : các cơ quan này thực hiện cung ứng các dịch vụ hành chính công là những dịch vụ gắn với thẩm quyền hành chính pháp lý của Nhà nước.

- Các tổ chức công được uỷ thác hoặc giao quyền: bao gồm các tổ chức được Nhà nước uỷ quyền thực hiện một số nhiệm vụ nhất định về dịch vụ hành chính, hoặc các tổ chức công khác (tổ chức sự nghiệp) thực hiện các dịch vụ công như trường học, bệnh viện...

- Các doanh nghiệp Nhà nước hoạt động công ích: các doanh nghiệp cung ứng các kết cấu hạ tầng và dịch vụ công phục vụ sản xuất và đời sống khác như điện, nước, thủy lợi, giao thông công cộng...

Thứ hai, không trực tiếp cung ứng, mà cho phép tư nhân cung ứng các dịch vụ công nhất định. Chính phủ thực hiện sự can thiệp gián tiếp đến việc cung ứng các dịch vụ đó nhằm đảm bảo các mục tiêu xã hội mà Chính phủ đề ra.

1.1 Điều chỉnh bằng quy định

Về bản chất đây là phương án can thiệp nhẹ nhất và với chi phí thấp nhất, khi mà Chính phủ để việc cung cấp dịch vụ này cho thị trường thực hiện, nhưng có đặt ra các quy định để quản lý các nhà cung ứng dịch vụ tư nhân. Chẳng hạn, đối với các tác động ngoại ứng, Chính phủ bằng cách làm cho các cá nhân có lợi từ các tác động ngoại ứng phải gánh chịu tất cả các chi phí, ví dụ: đánh thuế ô nhiễm đối với các doanh nghiệp hoặc cá nhân gây ô nhiễm. Để hạn chế độc quyền, Chính phủ có thể điều tiết bằng chất lượng và giá cả. Trong trường hợp thông tin không đầy đủ, Chính phủ điều chỉnh sự cân bằng giữa các đơn vị có nhiều thông tin và người có ít thông tin (thường là bảo vệ người tiêu dùng). Ví dụ: các quy định về an toàn thực phẩm, tiêu chuẩn dược liệu, quy định về vệ sinh và ngăn chặn hỏa hoạn tại các nhà hàng, khách sạn...; quy định về tài chính - kế toán; quy định về dịch vụ giáo dục, y tế.

Chính phủ có thể sử dụng các quy chế để điều tiết và kiểm soát các doanh nghiệp và các tổ chức tư nhân trong việc cung ứng dịch vụ công theo yêu cầu của Nhà nước. Chẳng hạn, Chính phủ cho phép các doanh nghiệp tư nhân cung ứng điện, nước... cho nhân dân, song sử dụng những quy chế bắt buộc đối với các doanh nghiệp này, như đòi hỏi doanh nghiệp phải cung cấp điện cho những vùng xa xôi, hẻo lánh; điều tiết mức giá cung ứng điện và nước...

1.2. Cấp vốn

Chính phủ có thể lựa chọn việc cấp vốn để cung ứng mọi dịch vụ cụ thể đặc biệt nào đó. Trong trường hợp cấp phát vốn, Chính phủ có thể lựa chọn việc này với nhiều cách khác nhau. Ví dụ như Chính phủ cấp phát vốn cho bên sản xuất hoặc người cung ứng, hay bằng cách cung ứng cho bên có nhu cầu qua việc cấp tiền đến tay người tiêu dùng và cho phép họ lựa chọn giữa các nhà cung ứng dịch vụ khác nhau. Cụ thể là:

- Nhà nước sử dụng biện pháp miễn giảm thuế hoặc trợ cấp cho những doanh nghiệp tư nhân nào cung ứng dịch vụ công cộng. Ở đây, Nhà nước dùng biện pháp miễn thuế hoặc trợ cấp với mục tiêu là một phần lợi ích này sẽ được chuyển lại người tiêu dùng qua mức giá thấp hơn. Để đảm bảo cung ứng một số dịch vụ công cộng cần thiết cho xã hội, như quét dọn vệ sinh, thu gom rác thải, Nhà nước có thể trợ cấp cho các tổ chức tư nhân trong hoạt động này. Nhà nước có thể miễn thuế cho những doanh nghiệp tư nhân cung ứng nước sạch cho các

vùng nông thôn, hoặc phạt hay bắt đóng thuế cao đối với những doanh nghiệp nào gây tác hại cho xã hội như làm ô nhiễm không khí, nguồn nước...

- Nhà nước trợ cấp cho những người tiêu dùng qua thuế hoặc trợ cấp trực tiếp. Ví dụ: Nhà nước trợ cấp bằng học bổng cho những sinh viên đang học đại học; trợ cấp miễn thuế cho các chương trình nghiên cứu cơ bản; trợ cấp cho bệnh nhân qua giá bán thuốc thấp ở các bệnh viện công...

1.3. Ký hợp đồng với tư nhân

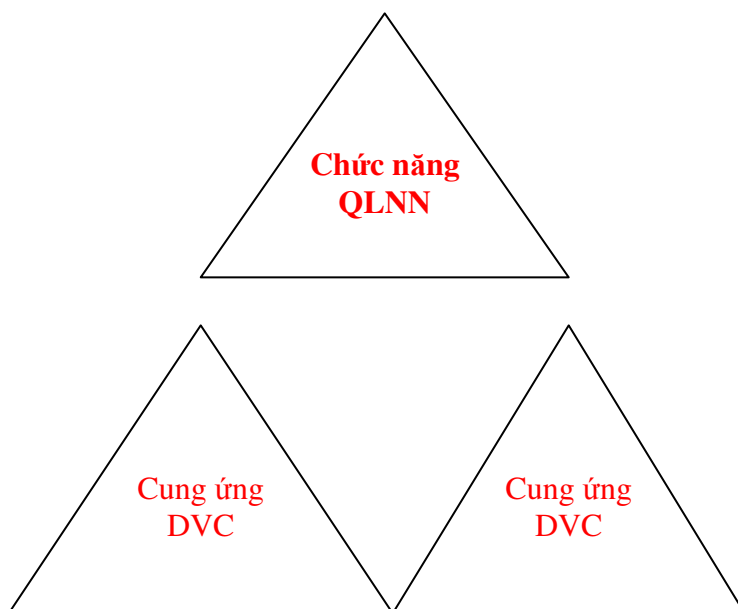
Nhà nước có thể dùng biện pháp ký hợp đồng trực tiếp với các doanh nghiệp tư nhân để mua lại các dịch vụ và giữ quyền phân phối dịch vụ. Nhà nước cũng có thể ký hợp đồng với các doanh nghiệp tư nhân để doanh nghiệp tự cung ứng các dịch vụ theo các điều khoản nhất định.

Tất cả các hoạt động cung ứng dịch vụ nói trên, dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước cũng là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc cung ứng chúng. Vì vậy, khác với các dịch vụ do tư nhân trực tiếp cung ứng và thu lời, các dịch vụ công cộng chịu ảnh hưởng quan trọng của Nhà nước trong việc thực thi, phân phối, chi phí, giá cả....

Mỗi hình thức cung ứng dịch vụ nói trên có những ưu điểm nhất định, nhưng cũng không tránh khỏi một số hạn chế có thể phát sinh. Vấn đề ở đây không phải là hình thức nào đúng hay sai mà là những điều kiện nào là phù hợp để áp dụng một hình thức nào đó.

2. Phân cấp cung ứng dịch vụ công

Nếu xem xét hoạt động của Nhà nước bao gồm việc quản lý nhà nước và việc cung ứng dịch vụ công, có thể thấy phân chia hai chức năng này giữa các cấp được thể hiện trong mô hình sau:



Mô hình phân bổ chức năng trong bộ máy nhà nước

Theo mô hình trên, việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước tập trung nhiều ở cấp quản lý cao hơn, trong khi đó chức năng cung ứng dịch vụ công lại càng xuống cấp dưới càng tăng lên. Trên thực tế, đa số các dịch vụ công phù hợp với các cấp địa phương, bao gồm cả giáo dục tiểu học, y tế công cộng, đường phố, cấp và thoát nước, phòng cứu hoả, công an và các dịch vụ vệ sinh khác. Hiệu quả kinh tế đã khẳng định ưu thế của việc chuyển giao trách nhiệm cung ứng dịch vụ công cho cấp chính quyền địa phương, nhằm làm cho dịch vụ đó gần với người dân hơn, đồng thời tăng trách nhiệm giải trình và tính năng động của chính quyền địa phương. Điều đó, cũng cho thấy nguồn lực tài chính cho hoạt động của bộ máy Nhà nước ở địa phương sẽ phục vụ chủ yếu việc cung ứng dịch vụ công.

Việc xác định một dịch vụ công nào đó thuộc phạm vi cung ứng của trung ương hay địa phương căn cứ vào các yếu tố sau:

Thứ nhất, dịch vụ đó là có lợi chủ yếu cho quốc gia hay cho địa phương? Nếu như lợi ích này thuộc địa phương và không có tác động lan truyền nào khác, thì việc cung ứng chúng có thể chuyển giao cho cấp chính quyền địa phương để đạt hiệu quả tốt nhất. Về nguyên tắc, các dịch vụ cần được cung ứng bởi các đơn vị nhỏ nhất gần trực tiếp với người hưởng lợi, để tăng hiệu quả phân bổ (bằng cách chuyển việc ra quyết định gần với những người dân bị tác động bởi quyết định này), để khuyến khích sự sáng tạo (bằng việc tăng số người ra quyết định) và làm tăng ý định đóng thuế của người nộp thuế (bởi vì các dịch vụ này phản ánh trực tiếp hơn sự lựa chọn của người dân).

Tuy nhiên, cần cân nhắc đến sự công bằng giữa các khu vực có thể khiến cho chính quyền trung ương vẫn duy trì vai trò của mình trong việc cung ứng các dịch vụ công có tính địa phương, ví dụ như giáo dục tiểu học, y tế cộng đồng và an sinh xã hội để đảm bảo tối thiểu việc cung ứng trong điều kiện địa phương. Chẳng hạn, chính quyền trung ương vẫn duy trì quyền quyết định về chương trình nội dung học tập, quyết định tỷ lệ ngân sách cho giáo dục, nhưng chuyển giao việc cung ứng trực tiếp dịch vụ giáo dục phổ thông cho chính quyền địa phương.

Thứ hai, dịch vụ công được cung ứng bằng nguồn tài chính địa phương. Việc chuyển giao việc ra quyết định và quyền quản lý cho các chính quyền địa phương được coi là phù hợp một khi các dịch vụ này được cấp phát tài chính từ các nguồn lực địa phương, và do vậy Chính phủ không có lý do can thiệp vào các quyết định của địa phương. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, khi quy mô hiệu quả tối thiểu để cung cấp dịch vụ có thể vượt ra khỏi phạm vi của một cấp chính quyền địa phương thì việc cung ứng dịch vụ nào đó có thể giao cho cấp

chính quyền cao hơn hoặc thành lập các tổ chức đặc thù để cung ứng dịch vụ cho một số địa phương. Chẳng hạn, việc cấp nước, cung cấp điện và tổ chức các trường trung học phổ thông sẽ kém hiệu quả nếu mỗi xã tự thực hiện, trong trường hợp đó có cấp huyện đứng ra tổ chức cung ứng chung các dịch vụ nói trên cho các xã trên địa bàn huyện mình.

Việc cung ứng các dịch vụ công tại địa phương có thể từ các nguồn kinh phí sau:

- Bằng nguồn kinh phí do địa phương tự bảo đảm từ các khoản thu độc lập của địa phương.

- Bằng kinh phí do chính quyền trung ương chuyển giao: Chẳng hạn việc Chính phủ cấp kinh phí bổ sung có mục tiêu, hoặc các chương trình mục tiêu quốc gia được triển khai thực hiện tại địa phương.

Chính quyền địa phương cũng có thể cung cấp dịch vụ bằng cách thu phí của người sử dụng.

3. Định hướng đổi mới quản lý dịch vụ công

Việc đổi mới quản lý dịch vụ công trước hết phải đảm bảo tách hoạt động cung ứng dịch vụ công ra khỏi các hoạt động quản lý nhà nước. Không thể kéo dài tình trạng cơ quan quản lý cấp trên can thiệp vào hoạt động của các cơ sở cung ứng dịch vụ công, áp đặt cơ chế hành chính lên hoạt động dịch vụ công, gây trở ngại cho cơ sở này. Đồng thời, việc cơ quan quản lý không can thiệp vào hoạt động cung ứng dịch vụ công cũng xóa bỏ sự bao cấp của Nhà nước đối với các cơ sở này, làm cho các cơ sở này nâng cao năng lực cạnh tranh trong điều kiện kinh tế thị trường có nhiều thành phần.

Để có việc tổ chức cung ứng dịch vụ công đáp ứng tốt nhất nhu cầu của các tổ chức và công dân, cần định hướng đổi mới quản lý dịch vụ công theo kết quả. Quản lý dịch vụ công theo kết quả là cách thức quản lý trên cơ sở sử dụng hệ thống công cụ quản lý giúp cho nhà quản lý giám sát được quá trình cung ứng dịch vụ công, có đầy đủ thông tin để đề ra các quyết định quản lý nhằm đạt hiệu quả tốt nhất.

Quản lý dịch vụ công theo kết quả bao gồm 3 nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, quản lý theo kế hoạch chiến lược. Hệ thống theo kết quả có tính chiến lược hỗ trợ các nhà hoạch định chính sách và các nhà quản lý đảm bảo các hoạt động được tiến hành là để đạt được những mục tiêu dài hạn.

Hệ thống quản lý theo kết quả có tính chiến lược bao gồm các yếu tố:

- Xác định các mục tiêu chính sách được thể hiện dưới dạng “tầm nhìn” của tương lai.

- Xác định nguồn lực tài chính được phân bổ để đạt được những mục tiêu này.

- Xác định các đầu ra cần thiết nhằm đạt mục tiêu.

- Nguồn lực tài chính được phân bổ phù hợp để đạt được mỗi đầu ra.

- Xác định các hoạt động theo thời gian và chi phí cần thiết để đạt được đầu ra.

- Xác định các chỉ số đánh giá việc hoàn thành mỗi hoạt động.

- Phân công trách nhiệm hoặc cá nhân từng đầu ra.

- Xây dựng hệ thống theo dõi để giám sát việc hoàn thành những đầu ra..

Hệ thống quản lý theo kết quả mang tính chiến lược cho phép lập kế hoạch các mục tiêu và đảm bảo chúng được hoàn thành trong dài hạn.

Thứ hai, quản lý chất lượng và hiệu quả dịch vụ công.

Những công cụ được sử dụng phổ biến để quản lý chất lượng và hiệu quả dịch vụ công là:

- Tổ chức lại những quy trình làm việc để loại bỏ những quy trình làm việc không cần thiết và hợp lý hoá quy trình nhằm đạt hiệu quả cao hơn. Cải cách dịch vụ công theo mô hình “một cửa” nhằm giảm bớt các thủ tục và quy trình hành chính rườm rà, không cần thiết, tập trung việc giải quyết các dịch vụ công vào một đầu mối thống nhất để tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức và công dân khi có yêu cầu giải quyết công việc tại các cơ quan hành chính nhà nước. Mô hình “một cửa” thực hiện thí điểm tại TP.Hồ Chí Minh từ năm 1995 và được áp dụng rộng rãi trên cả nước kể từ năm 2004. Mô hình này đã được mang lại nhiều lợi ích thiết thực cho người dân, đồng thời tạo lè lói làm việc khoa học, có hiệu quả trong bản thân và giảm được các tiêu cực, sách nhiễu đối với nhân dân trong đội ngũ công chức.

- Xây dựng ý thức sử dụng nguồn lực bằng cách kiểm tra và đặt câu hỏi tiền đã chi như thế nào và phục vụ mục đích gì?

- Giới thiệu một văn hoá “chăm sóc khách hàng” thông qua bồi dưỡng, tập huấn, xây dựng nhóm cải tiến công việc (một công cụ của quản lý chất lượng tổng thể - TQM)

- Đảm bảo có những mục tiêu về hiệu quả cung ứng dịch vụ và đảm bảo những mục tiêu này được giám sát, khen thưởng cho những cá nhân làm việc tốt và kỷ luật những trường hợp làm việc kém.

- Áp dụng phương thức quản lý chất lượng thích ứng. Hệ thống quản lý chất lượng (ISO) đang được áp dụng trong việc nâng cao chất lượng và hiệu quả của việc thực hiện dịch vụ công theo cơ chế “một cửa”. Với mục tiêu chủ yếu là

hướng tới chất lượng và hiệu quả, hệ thống quản lý chất lượng chuẩn hoá các hoạt động, xây dựng các quy trình làm việc khoa học, hợp lý; bảo đảm tính nhất quán về chất lượng của dịch vụ công nhằm thoả mãn nhu cầu của khách hàng. Hệ thống này đang dần được áp dụng trong một số lĩnh vực khác và có thể coi là công cụ chính để đảm bảo chất lượng và hiệu quả hoạt động của khu vực dịch vụ công.

Thứ ba, tạo cơ chế phản hồi của khách hàng và ứng dụng các công nghệ truyền thông, thông tin để cải tiến dịch vụ công.

Việc tiếp xúc với người dân, lắng nghe ý kiến và có phản ứng với những ý kiến, đóng góp ngày càng trở nên quan trọng. Cơ chế phản hồi có thể thu thập thông tin từ khách hàng của một dịch vụ công nào đó về tình hình cung cấp dịch vụ này, chẳng hạn như về thời gian, thái độ ứng xử của các công chức, chất lượng dịch vụ, việc giải quyết khiếu nại. Các biện pháp lấy ý kiến khách hàng có thể là: hộp thư góp ý của khách hàng, thông báo công khai số điện thoại hoặc hòm thư điện tử email, nhận các đóng góp ý kiến của khách hàng, mở các cuộc thăm dò ý kiến khách hàng, bố trí lịch tiếp của thủ trưởng cơ quan...

Một phương thức có hiệu quả để thực hiện kiểm tra hành vi của bên cung ứng dịch vụ, tìm ra nguyên nhân gây nên vướng mắc và giải quyết những vấn đề bất hợp lý trong chính sách và thủ tục. Những ý kiến phản hồi phải được lãnh đạo đơn vị quan tâm, tổng kết và rút kinh nghiệm khi đưa ra các quyết định quản lý hoạt động của đơn vị mình. Cần công bố cho dân biết cách cung ứng dịch vụ. Việc giải quyết khiếu nại đúng đắn và nhanh chóng sẽ tạo ra tác động tích cực đến cơ quan cung ứng dịch vụ công. Các cơ quan phải có cơ chế phân tích các thông tin phản hồi và thông báo cho người phụ trách đơn vị về vấn đề xảy ra. Kết quả giải quyết khiếu nại phải được công bố công khai.

Việc ứng dụng công nghệ truyền thông và thông tin trong cung ứng dịch vụ công là điều kiện rất quan trọng để đảm bảo cung cấp thông tin cho người dân về hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước và tạo điều kiện tiếp nhận ý kiến phản hồi.

Trong thời đại của khoa học công nghệ, việc cải cách dịch vụ công sẽ có bước tiến nhanh nếu biết áp dụng rộng rãi công nghệ thông tin trong cung ứng các dịch vụ công. Thực tế cho thấy, những nơi chú trọng đầu tư phát triển công nghệ thông tin trong cung ứng dịch vụ công sẽ giảm bớt đáng kể thời gian cung ứng dịch vụ, tạo ra cách thức làm việc có khoa học và hiệu quả. Việc ứng dụng có hiệu quả công nghệ thông tin có thể coi như mắt xích trọng yếu dẫn đến sự đổi mới toàn bộ quy trình cung ứng dịch vụ công.

4. xã hội hoá dịch vụ công

Việc Nhà nước trực tiếp cung ứng dịch vụ công không có nghĩa là các tổ chức Nhà nước luôn có hiệu quả hơn tư nhân. Trên thực tế, có rất nhiều tổ chức

công hoạt động kém hiệu quả, gây tổn thất cho xã hội và lãng phí nguồn lực ngân sách do nhân dân đóng góp. Xã hội hoá là một chủ trương đúng đắn của Đảng và Nhà nước ta nhằm cải cách dịch vụ công.

Có thể hiểu xã hội hoá là quá trình huy động, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động của nhân dân và các tổ chức vào hoạt động cung ứng dịch vụ công trên cơ sở phát huy tính sáng tạo và khả năng đóng góp của mỗi người.

Xã hội hoá dịch vụ công bao gồm các nội dung cơ bản như sau:

Một là, chuyển giao dịch vụ công cho khu vực tư. Đối với các dịch vụ công mà Chính phủ không cần can thiệp, hoặc can thiệp không có hiệu quả thì Chính phủ có thể chuyển giao nhiệm vụ này cho khu vực tư, tức là cho phép các tổ chức trong khu vực tư tham gia vào cung ứng những dịch vụ công này.

Việc Chính phủ chuyển giao các dịch vụ công sẽ mở ra cơ hội cạnh tranh cho một loạt dịch vụ có sự tham gia của khu vực tư nhân.

Vậy là những dịch vụ công nào có thể chuyển giao:

Về nguyên tắc, những dịch vụ công có tính chất cá nhân có thể có sự tham gia của tư nhân. Những dịch vụ như vậy có các đặc điểm sau:

- Là những dịch vụ có tính cạnh tranh, có thể thu hút các tư nhân tham gia vào việc cung ứng.
- Là những dịch vụ mà Nhà nước có thể xác định được đầu ra với phí tổn thấp.
- Là những dịch vụ không ảnh hưởng đến sự ổn định về chính trị và an ninh quốc phòng.

Các loại dịch vụ này có thể là giáo dục, y tế, cung cấp điện, nước sinh hoạt, nhà ở, vệ sinh môi trường, tư vấn, bảo hiểm...

Hai là, huy động sự đóng góp của các tổ chức và công dân.

Việc huy động sự đóng góp của các tổ chức và công dân được thực hiện với hai phương thức cơ bản:

- Huy động kinh phí đóng góp của dân vào việc cung ứng các dịch vụ công của Nhà nước.
- Động viên, tổ chức sự tham gia rộng rãi, chủ động và tích cực của các tổ chức và công dân vào quá trình cung ứng dịch vụ công, đa dạng hoá các hoạt động cung ứng dịch vụ công cộng trên cơ sở phát huy công sức và trí tuệ của dân. Chẳng hạn, huy động chất xám, năng lực quản lý, công sức của người dân vào các hoạt động cung ứng dịch vụ công.

Xã hội hoá dịch vụ công có các tác động tích cực như sau:

- Việc chuyển giao một số dịch vụ công cho các cơ sở ngoài Nhà nước sẽ tạo ra môi trường cạnh tranh giữa các tổ chức này và tạo cơ hội cho người tiêu dùng lựa chọn và sử dụng những dịch vụ tốt nhất. Các tổ chức này luôn luôn phải đổi mới quản lý, nâng cao hiệu quả để có thể tồn tại trong cơ chế cạnh tranh.

- Việc xã hội hoá các dịch vụ công tạo điều kiện cho mọi người tham gia tích cực vào các hoạt động này, phát huy được khả năng và năng lực tiềm tàng trong xã hội, khơi dậy tính sáng tạo và chủ động tích cực của người dân, nhờ đó đa dạng hoá và tăng nguồn cung ứng các dịch vụ công cho xã hội.

- Xã hội hoá các dịch vụ công cũng bao hàm ý nghĩa động viên sự đóng góp kinh phí của mỗi người cho hoạt động cung ứng dịch vụ công của Nhà nước. Trong điều kiện của ngân sách Nhà nước còn hết sức hạn hẹp, khối lượng dịch vụ công cộng cần phải cung ứng cho xã hội lại quá lớn thì việc huy động một phần đóng góp của nhân dân sẽ làm giảm gánh nặng cho Nhà nước, tập trung ngân sách vào những nhiệm vụ trọng tâm của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước trong giai đoạn hiện nay.

- Xã hội hoá dịch vụ công trong điều kiện phân hoá giàu nghèo ngày càng tăng trong cơ chế thị trường nước ta là một giải pháp cần thiết để góp phần tạo ra sự công bằng trong tiêu dùng các dịch vụ công. Điều đó có nghĩa là, những ai tiêu dùng nhiều dịch vụ công thì phải trả tiền nhiều hơn. Riêng trong những trường hợp cung ứng các dịch vụ tối cần thiết cho những người thuộc diện khó khăn, nghèo đói, hoặc là đối tượng chính sách Nhà nước cần có những quy định ưu đãi phù hợp để đảm bảo công bằng xã hội.

Tuy nhiên, bên cạnh những mặt tích cực, quá trình xã hội hoá nếu không được quản lý phù hợp cũng nảy sinh các tiêu cực, chẳng hạn như việc các tổ chức tư nhân tăng phí dịch vụ, không đảm bảo chất lượng dịch vụ ...

Điều cần lưu ý ở đây là: tất cả những hoạt động cung ứng dịch vụ công dù được tiến hành dưới hình thức nào thì Nhà nước vẫn là người chịu trách nhiệm trước xã hội về việc đảm bảo cung ứng chúng. Vì vậy, khác với hàng hoá và dịch vụ thông thường khác, các dịch vụ công chịu ảnh hưởng quan trọng của Nhà nước trong việc hình thành, phân phối, chi phí và giá cả. Nói cách khác, Nhà nước có trách nhiệm chỉ đạo, tổ chức, điều hành, kiểm tra, giám sát đối với việc cung ứng các dịch vụ nhằm đảm bảo ở mức cao nhất nhu cầu của nhân dân.

Tóm lại, cung ứng dịch vụ công là trách nhiệm của Nhà nước trước xã hội, là thể hiện sự trực tiếp nhất vai trò của Nhà nước trước các tổ chức và công dân. Nhà nước có thể bảo đảm các dịch vụ công bằng cách trực tiếp cung ứng hoặc can thiệp gián tiếp vào hoạt động của các tổ chức công, hoặc tự cung ứng dịch vụ công. Trong xu thế dân chủ hoá đời sống xã hội ngày càng mạnh mẽ, cải cách dịch vụ công đang trở thành một nội dung quan trọng trong cải cách hoạt động

của Nhà nước nhằm nâng cao hiệu quả và hiệu lực hoạt động của Nhà nước làm cho Nhà nước đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu của công dân.

QUẢN LÝ CÔNG SẢN

I- KHÁI QUÁT VỀ CÔNG SẢN

1. Khái niệm công sản

Ở Việt Nam, công sản được quan niệm là tài sản công- tài sản thuộc sở hữu toàn dân. Điều 17 Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992 quy định :”đất đai, rừng núi, sông hồ, nguồn nước, tài nguyên trong lòng đất, nguồn lợi ở vùng biển, thềm lục địa và vùng trời, phân vốn và tài sản Nhà nước đầu tư vào các xí nghiệp, công trình thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, khoa học, kỹ thuật, ngoại giao, quốc phòng, an ninh cùng các tài sản khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân”.

Các cơ quan nhà nước, các tổ chức cũng như mọi công dân Việt Nam đều có quyền và nghĩa vụ quản lý, bảo vệ công sản theo đúng chế độ do Nhà nước quy định. Mọi sự vi phạm vào tài sản công đều phạm tội xâm phạm tài sản quốc gia, tài sản xã hội chủ nghĩa.

Công sản bao gồm tất cả các tài sản (động sản và bất động sản) thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước thống nhất quản lý để sử dụng vào mục đích phục vụ lợi ích của Nhà nước , lợi ích của toàn dân.

Công sản có những đặc trưng chủ yếu sau đây:

- Về sở hữu, công sản là tài sản thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện chủ sở hữu.
- Về mục đích sử dụng, công sản được sử dụng vì lợi ích chung của đất nước, của nhân dân.
- Về chế độ quản lý, công sản được quản lý theo quy định của Nhà nước.

Ở tầm vĩ mô, công sản được quản lý thống nhất theo pháp luật của Nhà nước.

Về quản lý sử dụng (quản lý vĩ mô) công sản được Nhà nước giao cho các cơ quan, tổ chức hoặc cá nhân quản lý sử dụng có thời hạn theo chế độ của Nhà nước.

Mọi sự nhượng, bán, cho thuê,...công sản đều phải đúng quy định của pháp luật.

2. Vai trò của công sản

Công sản có vai trò đặc biệt quan trọng:

Một là, công sản là tài sản vật chất, của cải của đất nước, phản ánh sức mạnh kinh tế của đất nước, là tiền đề, yếu tố vật chất để Nhà nước tổ chức thực hiện mục tiêu phát triển kinh tế đã đề ra.

Hai là, việc sử dụng, khai thác các tài sản công có tác dụng kích thích quá trình phát triển kinh tế - xã hội, tạo ra những khoản thu lớn cho tài chính công. Hằng năm nguồn lợi từ việc khai thác tài nguyên khoáng sản... của đất nước đã tạo nên phần thu rất lớn và quan trọng cho ngân sách Nhà nước.

Ba là, tài sản công, đặc biệt là tài sản trong các cơ quan Nhà nước phản ánh trình độ hiện đại hoá của nền hành chính quốc gia, hiện đại hoá hoạt động công sở.

Bốn là, bộ phận tài sản công thuộc cơ sở hạ tầng kỹ thuật và cơ sở hạ tầng xã hội (đường xá, cầu cống, các công trình thuỷ điện, thuỷ lợi, các công trình văn hoá...) phản ánh tính hiện đại, trình độ đô thị hoá của đất nước. Tài sản công được hình thành trong những lĩnh vực này là điều kiện, nền tảng cho sự phát triển của đất nước theo con đường đi lên văn minh, hiện đại.

3. Phân loại công sản

Có nhiều cách phân loại tài sản công. Ở đây chỉ giới thiệu cách phân loại tài sản công theo đối tượng quản lý và sử dụng tài sản bao gồm:

- Tài sản công thuộc khu vực hành chính sự nghiệp – là những tài sản của Nhà nước giao cho các đơn vị hành chính, sự nghiệp quản lý và sử dụng.
- Tài sản công được giao cho các doanh nghiệp quản lý và sử dụng.
- Tài sản dự trữ Nhà nước.
- Tài sản thuộc kết cấu hạ tầng phục vụ lợi ích công cộng.
- Đất đai và các tài nguyên khác.

Mỗi loại tài sản công khác nhau có những yếu tố riêng chi phối. Do vậy, cần có sự nghiên cứu, xem xét cụ thể từng loại tài sản này nhằm tạo lập cơ chế quản lý hiệu quả nhất cho từng loại tài sản công.

II- SỰ CẦN THIẾT, NGUYÊN TẮC VÀ YÊU CẦU QUẢN LÝ CÔNG SẢN.

1. Sự cần thiết quản lý công sản

Quản lý công sản là quá trình tác động và điều chỉnh vào sự hình thành và vận động của công sản nhằm khai thác, sử dụng công sản một cách có hiệu quả nhất vì lợi ích của đất nước.

Quản lý công sản là một tất yếu, thể hiện qua một số điểm sau đây:

Một là, công sản là tài sản của đất nước, của nhân dân, do đó việc quản lý tốt để tạo lập, khai thác và sử dụng công sản hiệu quả là đòi hỏi khách quan

trong quá trình xây dựng và phát triển đất nước. Đó là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước ở mọi quốc gia.

Hai là, công sản (đặc biệt là cơ sở hạ tầng kỹ thuật và hạ tầng xã hội) phản ánh sự phát triển của mỗi quốc gia, mỗi địa phương, mỗi vùng. Nhà nước cần có kế hoạch tạo lập, quản lý, khai thác phần tài sản công này một cách hợp lý, đồng đều, nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối các vùng, miền, lãnh thổ.

Ba là, công sản, đặc biệt là phần tài sản công trong các cơ quan nhà nước, là phần vốn hiện vật của cơ quan, được hình thành từ nguồn chi tiêu công. Đó là điều kiện bảo đảm cho các cơ quan nhà nước thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ được giao. Quản lý tốt phần tài sản công trong các cơ quan nhà nước qua việc mua sắm, sử dụng, bảo quản tài sản công, chống thất thoát lãng phí là đòi hỏi đồng thời là trách nhiệm, nghĩa vụ của tất cả mọi cán bộ công chức trong các cơ quan nhà nước.

Cuối cùng, quản lý tài sản công là yêu cầu mong muốn của mọi công dân. Tạo lập, khai thác, sử dụng tài sản công có ý nghĩa kinh tế, chính trị, xã hội to lớn. Uy tín của Nhà nước, cán bộ công chức Nhà nước, một phần rất lớn được công dân đánh giá thông qua việc quản lý, sử dụng tài sản công.

Trong tiến trình, cải cách nền hành chính quốc gia, Đảng và Nhà nước ta rất chú trọng đến quản lý công sản. Luật phòng, chống tham nhũng, pháp lệnh cán bộ công chức quy định rất rõ yêu cầu, điều kiện sử dụng tài sản công của cán bộ công chức Nhà nước.

2. Nguyên tắc quản lý công sản

Mục tiêu quản lý công sản là nhằm tạo lập, khai thác, sử dụng công sản một cách hợp lý, hiệu quả tốt nhất cho quá trình thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển đất nước, xây dựng nền hành chính quốc gia vững mạnh. Để đạt được mục tiêu nêu trên, công sản được quản lý theo các nguyên tắc sau đây:

Một là, tập trung thống nhất.

Công sản là tài sản quốc gia phải được tập trung theo quy định pháp luật thống nhất của Nhà nước. Việc phân cấp quản lý công sản hiện nay là nhằm phân công trách nhiệm, nghĩa vụ cho các ngành, các cấp quản lý tài sản công thuộc ngành, địa phương theo luật pháp thống nhất của Nhà nước. Tuyệt đối không phân chia tài sản quốc gia, tài nguyên đất nước, Nhà nước giao quyền quản lý tài sản công cho các ngành, đơn vị là để thực hiện tốt nhiệm vụ chức năng được giao. Mọi sự chiếm dụng công sản làm của riêng đều là vi phạm pháp luật.

Hai là, theo kế hoạch

Quản lý công sản phải trên cơ sở kế hoạch đã lập ra. Điều đó có nghĩa là việc khai thác công sản hiện có, tạo lập công sản mới, sử dụng công sản đều theo kế hoạch.

Quản lý công sản theo nguyên tắc kế hoạch cho phép việc khai thác, sử dụng công sản phù hợp kế hoạch phát triển kinh tế quốc dân, tạo lập sự cân đối, hài hoà trong quản lý công sản, đặc biệt đối với tài nguyên khoáng sản, các công trình thủy lợi, thủy điện...

Tính kế hoạch cho phép các cơ quan, đơn vị chủ động sử dụng có hiệu quả, hợp lý tài sản quốc gia. Nguyên tắc này chống khuynh hướng tùy tiện, tự do khai thác, tạo lập cũng như sử dụng công sản.

Ba là, nguyên tắc tiết kiệm.

Công sản phải được quản lý tốt nhằm bảo đảm sử dụng một cách tiết kiệm. Tiết kiệm ở đây cần nhận thức theo hai khía cạnh:

- Tiết kiệm phải đáp ứng tính hợp lý khi tạo lập, khai thác và sử dụng công sản .

- Tiết kiệm phải đảm bảo hiệu quả của công sản

Việc quản lý công sản phải tạo điều kiện để công sản phục vụ hợp lý và hiệu quả nhất cho quá trình xây dựng, phát triển đất nước, phục vụ tốt quá trình cải cách nền hành chính quốc gia và phục vụ cho việc quản lý và điều hành đất nước của Nhà nước.

3. Yêu cầu quản lý công sản

Việc quản lý công sản phù hợp phải thực hiện các yêu cầu chủ yếu sau:

Một là, phù hợp với kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của đất nước cũng như các ngành, địa phương .

- Đối với nhóm công sản là tài nguyên khoáng sản, đất đai, sông ngòi, ao hồ, vùng biển, vùng trời...việc khai thác, sử dụng phải theo quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế xã hội của đất nước, ngành và địa phương . Điều đó cho phép khai thác sử dụng công sản hợp lý, hài hoà, cân đối giữa các vùng, các ngành trong cả nước.

- Đối với nhóm công sản phục vụ cho cộng đồng như đường sá, cầu cống, công trình thủy lợi, thủy điện, công trình văn hoá xã hội ...việc tạo lập đầu tư xây dựng cũng như khai thác sử dụng phải theo kế hoạch phát triển kinh tế xã hội từng thời kỳ, ở từng địa phương. Thực tế đã chứng minh rằng sự không phù hợp với kế hoạch tạo nên sự lãng phí, thất thoát, xuống cấp của tài sản công.

- Đối với tài sản công trong các cơ quan nhà nước – là yếu tố vật chất để các cơ quan này thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao - việc quản lý công sản phải phù hợp với kế hoạch hoạt động của đơn vị. Việc quản lý công sản theo

kế hoạch cho phép tài sản công phát huy tốt vai trò của mình; ngược lại đây sẽ là nguồn gốc tham nhũng, tiêu cực, thất thoát, lãng phí tài sản của Nhà nước .

Kế hoạch mua sắm và sử dụng tài sản công là một bộ phận trong kế hoạch của đơn vị, của ngành, địa phương và của nền kinh tế quốc dân.

Hai là, việc quản lý công sản phải được xác định cụ thể, chi tiết từ chủ thể đến đối tượng quản lý.

Khi xác định đối tượng quản lý phải cụ thể về phạm vi, thời gian, không gian, số lượng, khối lượng. Đồng thời khi phân công cụ thể cho các đơn vị, ngành quản lý cũng phải quy định rõ ràng, cụ thể về trách nhiệm quản lý. Yêu cầu này cho phép xoá bỏ tình trạng nhiều đơn vị, cá nhân cùng quản lý một đối tượng công sản .

Yêu cầu cụ thể đòi hỏi khi phân công quản lý cần xem xét cụ thể năng lực của từng đơn vị, cá nhân. Điều đó, cho phép giao công sản cho cơ quan, đơn vị hay cá nhân nào phải phù hợp với khả năng quản lý của cơ quan, đơn vị hay cá nhân đó. Thực tế cho thấy rằng, nếu không cụ thể, chi tiết khi phân công trong quản lý công sản sẽ tạo điều kiện cho sự lãng phí trong sử dụng công sản , làm hư hỏng, thất thoát công sản.

Ba là, quản lý công sản phải gắn với trách nhiệm vật chất của cá nhân quản lý.

Công sản là tài sản của đất nước, của nhân dân. Trong quá trình khai thác, sử dụng, công sản được giao cho từng cơ quan, cá nhân phụ trách. Nhằm nâng cao trách nhiệm của cá nhân, cần thông qua pháp luật để gắn trách nhiệm vật chất đối với cá nhân, đơn vị thực hiện quản lý. Việc sử dụng, khai thác công sản phải theo pháp luật, chế độ và quy chế của cơ quan. Bên cạnh đó, đề cao trách nhiệm vật chất đối với cá nhân được giao quyền quản lý trực tiếp cũng như cơ quan, đơn vị được giao quản lý.

Gắn liền với trách nhiệm vật chất cần có chế độ khen thưởng bằng vật chất thoả đáng nhằm kích thích tính tích cực, sáng tạo, tinh thần trách nhiệm của cơ quan, cá nhân trực tiếp quản lý tài sản công.

Thực hiện yêu cầu này cho phép tránh được hai khuynh hướng:

- Công sản là của chung không ai chịu trách nhiệm, dẫn đến việc sử dụng, khai thác bừa bãi gây nên hư hỏng, thất thoát.
- Biến công sản thành của riêng cá nhân. Đây là hiện tượng đặc quyền, đặc lợi sử dụng tài sản công bừa bãi trong cán bộ công chức Nhà nước .

Bốn là, quản lý công sản phải đáp ứng yêu cầu công khai. Yêu cầu công khai trong quản lý công sản phải thực hiện các vấn đề chủ yếu:

- Công khai về luật pháp, chế độ, quy chế khai thác sử dụng công sản từ những tài sản lớn như tài nguyên đến những tài sản nhỏ như máy tính, máy fax, bàn làm việc...

- Công khai chế độ tài chính về khai thác sử dụng công sản . Chẳng hạn công khai về thuế tài nguyên, thuế đất, phí đường bộ, phí cầu phà...Việc công khai này nhằm tạo điều kiện cho mọi công dân, tổ chức có liên quan hiểu biết để chủ động thực hiện.

- Công khai về chế độ sử dụng tài sản công trong cơ quan nhà nước . Chẳng hạn chế độ xe công, điện thoại, nhà cửa....đối với từng đối tượng cán bộ công chức. Việc công khai này cho phép hạn chế tình trạng tham nhũng, đặc quyền, đặc lợi của cán bộ khi sử dụng tài sản công.

Yêu cầu công khai trong quản lý tài sản công cho phép thực hiện được cơ chế “dân biết, dân kiểm tra” trong quản lý công sản . Đây cũng là yếu tố đảm bảo dân chủ trong công tác quản lý Nhà nước nói chung và quản lý công sản nói riêng.

III. QUẢN LÝ TÀI SẢN TRONG CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC

Công sản theo đặc điểm hình thành và tính chất sử dụng được chia làm nhiều loại. Ngoài nguyên lý quản lý chung, mỗi loại công sản có cơ chế riêng phù hợp với đặc điểm hình thành và tính chất sử dụng.

Trong phần này chúng ta chỉ tập trung nghiên cứu việc quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước .

1. Tài sản công trong các cơ quan nhà nước

Tài sản công trong các cơ quan nhà nước là những tài sản được hình thành từ các nguồn:

- Được cơ quan chủ quản giao khi thành lập như đất đai, nhà cửa, các phương tiện làm việc...

- Được mua sắm theo quy định từ nguồn ngân sách của cơ quan.

- Được cấp phát bổ sung, tài trợ thêm trong quá trình hoạt động .

- Được các tổ chức quốc tế tài trợ.

- Quà biếu, tặng cho đơn vị, cơ quan...

Dù hình thành từ những nguồn nào thì tài sản trong các cơ quan nhà nước đều thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là đại diện chủ sở hữu. Tài sản đó được Nhà nước giao cho đơn vị quản lý sử dụng để thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao.

Tài sản công trong các cơ quan nhà nước bao gồm nhiều chủng loại phong phú và đa dạng. Xuất phát từ yêu cầu quản lý, có thể phân loại tài sản công căn cứ vào đặc điểm tiêu hao của tài sản :

- Loại tài sản tiêu hao: Là loại tài sản khi đã qua sử dụng làm mất tính chất, hình dạng, tính năng ban đầu của vật. Ví dụ: giấy, mực, đồ ăn, thức uống...

- Loại tài sản không tiêu hao: Là loại tài sản dù đã qua sử dụng mà cơ bản vẫn giữ được tính chất, hình dạng, tính năng ban đầu. Những tài sản này được sử dụng nhiều lần, khấu hao trong thời gian dài. Đó là những tài sản cố định gồm: đất đai, nhà cửa, kiến trúc, xây dựng, máy móc, thiết bị, phương tiện vận tải, phương tiện truyền dẫn; dụng cụ làm việc; súc vật làm việc, súc vật cho sản phẩm (nếu có); cây lâu năm, các tài sản công khác...

Tài sản công trong cơ quan nhà nước là nguồn lực, điều kiện vật chất bảo đảm cho đơn vị hình thành. Thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ được giao, là cơ sở để đơn vị tồn tại, phát triển. Quản lý tốt tài sản công có ý nghĩa kinh tế chính trị xã hội to lớn không chỉ đối với cơ quan mà với toàn xã hội.

2. Nội dung quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước

Tài sản công trong các cơ quan nhà nước được quản lý theo khâu:

- Quá trình hình thành tài sản công.
- Khai thác, sử dụng tài sản công.
- Kết thúc sử dụng tài sản công.

2.1 Quản lý quá trình hình thành tài sản công trong cơ quan nhà nước

Một là, khi cơ quan được thành lập, cùng với quy định chức năng, nhiệm vụ, tổ chức, cơ quan được cấp một số tài sản ban đầu nhất định để làm công sở và phương tiện làm việc bao gồm: đất đai, nhà cửa, phương tiện đi lại phương tiện là việc...Cơ quan có toàn quyền sử dụng các tài sản này để thực hiện nhiệm vụ được giao.

Bên cạnh tài sản được cấp, cơ quan có kế hoạch mua sắm tài sản ban đầu từ nguồn ngân sách cơ quan. Những tài sản này được quản lý theo quy chế do cơ quan xây dựng trên cơ sở chế độ của Nhà nước và đặc thù hoạt động của cơ quan. Quy chế này được thảo luận dân chủ, công khai.

Từng loại tài sản được giao cho các đơn vị, cá nhân chịu trách nhiệm trực tiếp phụ trách quản lý, khai thác sử dụng cần được công bố công khai cho tất cả công chức trong cơ quan biết để thực hiện kiểm tra, giám sát.

Hai là, việc mua sắm bổ sung tài sản

Tài sản cơ quan được mua sắm bổ sung, hằng năm đều thực hiện thông qua kế hoạch hằng năm.

Theo quy trình kế hoạch, các đơn vị trong cơ quan lập dự trù đề nghị mua sắm. Cơ quan tập hợp dự trù của các đơn vị đưa vào kế hoạch ngân sách hằng năm.

Căn cứ vào kế hoạch ngân sách để tổ chức mua sắm tài sản của cơ quan.

Trong công tác quản lý cần chú ý là chỉ được mua sắm tài sản đã được ghi vào kế hoạch. Tuyệt đối không thực hiện các nhu cầu ngoài kế hoạch. Trừ các trường hợp được cấp chủ quản bổ sung, các tổ chức quốc tế tài trợ, có quà biếu, tặng...

2.2 Quản lý quá trình khai thác, sử dụng, bảo quản tài sản

Đây là khâu có ý nghĩa quan trọng trong việc phát huy hết hiệu quả của tài sản công. Quản lý ở khâu này cần tập trung xử lý một số vấn đề chủ yếu sau:

- Giao tài sản cho các đơn vị, cá nhân trực tiếp chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, bảo quản.
- Xây dựng và ban hành nội quy, quy chế sử dụng tài sản công.
- Có sự kiểm kê đột xuất và định kỳ đối với tài sản công trong cơ quan. Qua kiểm kê, đánh giá số lượng, chất lượng tài sản công.
- Thường xuyên kiểm tra quá trình sử dụng, bảo quản tài sản công.
- Xử lý các trường hợp rủi ro xảy ra có liên quan đến tài sản công của các cơ quan.

Tài sản cần được sửa chữa, bảo dưỡng theo yêu cầu kỹ thuật và đặc điểm sử dụng. Mọi sự sửa chữa, bảo dưỡng phải có kế hoạch và theo lịch trình kỹ thuật sử dụng. Tránh mọi sự tùy tiện trong sửa chữa, bảo dưỡng tài sản. Đồng thời cần tuân thủ quy định chặt chẽ về quản lý tài chính đối với hoạt động này.

Kết thúc quá trình sử dụng tài sản công:

Tài sản công hết kỳ sử dụng, đã khấu hao hết hoặc đổi mới kỹ thuật được tiến hành thanh lý. Quá trình thanh lý phải tuân thủ đúng các quy định pháp luật như sau:

- Thành lập ban quản lý
- Căn cứ vào đặc điểm kỹ thuật, giá trị tài sản còn lại để lựa chọn phương thức thanh lý phù hợp:
 - + Thanh lý theo hình thức bán đấu giá. Thường được áp dụng đối với các tài sản có giá trị lớn như máy móc, thiết bị phương tiện vận tải được đổi mới kỹ thuật.
 - + Thanh lý theo hình thức quy định giá. Thường được áp dụng đối với các tài sản có giá trị thấp, đã khấu hao hết song còn sử dụng được. Hình thức thanh lý này thường được cán bộ công chức trong nội bộ cơ quan.

Dù hình thức nào cũng phải được công bố và thực hiện công khai. Đồng thời phải tuân thủ nghiêm ngặt chế độ quản lý tài chính. Ở đây tránh tình trạng đặc quyền, đặc lợi của một số cán bộ lãnh đạo cơ quan khi thanh lý tài sản công.

2.3. Một số nội dung chủ yếu đổi mới quản lý tài sản công trong cơ quan nhà nước

Cùng với tiến trình cải cách nền hành chính quốc gia, cải cách quản lý tài chính công, đổi mới quản lý tài sản công trong các cơ quan nhà nước, cần tập trung thực hiện một số nội dung chủ yếu sau:

Một là, hoàn thiện các tiêu chuẩn, định mức sử dụng tài sản công trong các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các phương tiện đi lại, công cụ làm việc... nhằm bảo đảm tiết kiệm, hiệu quả, chống lãng phí, tiêu cực tham nhũng...

Hai là, tăng cường kiểm tra, kiểm soát đối với việc quản lý sử dụng tài sản công trong các cơ quan nhà nước. Trong đó, cần xây dựng cơ chế đảm bảo sự kiểm tra, kiểm soát của dân (cơ quan dân cử cũng như mọi công dân) đối với việc sử dụng tài sản công.

Ba là, cơ chế pháp lý, với tính răn đe mạnh đối với các cá nhân, lãnh đạo cũng như các công chức trực tiếp quản lý, sử dụng bảo quản tài sản công về sự thất thoát tài sản công trong cơ quan nhà nước.

Bốn là, đổi mới công tác thẩm định chủ trương đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản của cơ quan nhà nước. Bảo đảm cắt bỏ những nhu cầu đầu tư xây dựng, mua sắm tài sản vượt quá chỉ tiêu chuẩn định mức, thật sự chưa cần thiết. Kiên quyết không thanh toán, quyết toán các khoản chi về đầu tư, mua sắm tài sản ngoài dự toán ngân sách được duyệt.

Năm là, kiên quyết xử lý dứt điểm các trường hợp sử dụng tài sản công sai mục đích hoặc chưa sử dụng. Điều phối các tài sản bảo đảm đưa vào sử dụng hợp lý, hiệu quả .

Sáu là, xây dựng quy chế nhằm phân định rõ quyền hạn và trách nhiệm vật chất của các thủ trưởng Bộ, ngành, địa phương, đơn vị về việc quản lý tài sản công trong cơ quan nhà nước

Đồng thời, kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý tài sản công từ Trung ương đến các cơ sở nhằm tạo nên sự phối hợp nhịp nhàng cũng như quy định rõ ràng trách nhiệm, nghĩa vụ, quyền hạn của từng cấp, cá nhân trong quản lý tài sản công ở các cơ quan nhà nước.
