

Hoàn thiện mô hình QUẢN LÝ KINH TẾ QUỐC DÂN

PGS.TS PHẠM NGỌC CÔN

Quản lý kinh tế quốc dân (KTQD) là yêu cầu chung của sản xuất xã hội hoá, nhưng trong các điều kiện kinh tế - xã hội khác nhau thì mô hình quản lý KTQD lại khác nhau. Để hoàn thiện mô hình quản lý KTQD phù hợp với tình hình nước ta, cần tiến hành phân tích một cách có hệ thống các vấn đề nội dung, chức năng, phương thức thực hiện và cơ cấu tổ chức của quản lý KTQD, nhằm cung cấp bộ khung cơ bản cho việc quản lý một cách khoa học nền KTQD. Ở bài viết này chúng tôi tập trung vào chức năng, phương thức quản lý KTQD.

Quản lý KTQD là công việc mà hệ thống quản lý KTQD phải thường xuyên thực hiện, trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN của nước ta, hệ thống quản lý KTQD phát huy các chức năng sau:

Chức năng kế hoạch. Kế hoạch hoá KTQD là vấn đề trung tâm của quản lý KTQD, nó căn cứ vào tình hình cụ thể của đất nước trong từng thời kỳ nhất định để xác định mục tiêu, phương hướng phát triển kinh tế - xã hội và phương án thực thi hữu hiệu cho một thời kỳ nhất định trong tương lai. Kế hoạch KTQD là kế hoạch ở cấp độ cao nhất của quốc gia, bao gồm hai bộ phận cơ bản có vị trí và vai trò khác nhau: Một là, chiến lược phát triển kinh tế - xã hội, trong đó xác định mục tiêu và phương hướng chung của sự phát triển kinh tế - xã hội trong một thời gian tương đối dài, cùng các giải pháp hữu hiệu tương ứng để thực hiện. Hai là, các quy hoạch dài hạn, kế hoạch 5 năm, kế hoạch hàng năm, chương trình dự án... chúng là sự cụ thể hoá, là phương tiện để thực hiện chiến lược phát triển kinh tế - xã hội. Quản lý KTQD xuất phát từ góc độ toàn cục,

tổng thể để tiến hành quy định phương hướng, quy mô, cơ cấu và lợi ích phát triển KTQD, chỉ đạo và điều hoà sự phát triển của các ngành, các vùng; đồng thời kết hợp lợi ích lâu dài, hạn chế tác dụng tiêu cực của cơ chế thị trường. Vì vậy, kế hoạch KTQD là hạt nhân của quản lý KTQD, nó quán xuyên trong toàn bộ quá trình quản lý KTQD, là phương hướng chỉ đạo quan trọng của sự phát triển ổn định lâu dài nền KTQD, là căn cứ cơ bản để phát huy các chức năng quản lý KTQD khác.

Chức năng điều tiết. Điều tiết KTQD, tức là căn cứ vào mục tiêu của kế hoạch KTQD, tự giác vận dụng các công cụ pháp luật, kinh tế và hành chính, trực tiếp hoặc gián tiếp điều tiết quan hệ giữa các cấp, các khâu, các ngành, các vùng của nền KTQD, thông qua tác dụng của "Bàn tay vô hình", dẫn dắt hành vi của chủ thể cho phù hợp với phương hướng phát triển kinh tế vĩ mô. Phát huy chức năng điều tiết KTQD là bảo đảm cho kế hoạch KTQD được thực hiện. Điều hoà các quan hệ KTQD, làm cho nó phù hợp với mục tiêu tổng thể phát triển KTQD, làm một vấn đề khó khăn, vì rằng nền KTQD là một hệ thống lớn, cấu thành bởi nhiều bộ phận phức tạp. Để thực hiện chức năng điều tiết nền KTQD không chỉ phải dựa vào hệ thống cơ chế chính sách điều tiết kiên toàn nhất là cơ chế chính sách tài chính, tiền tệ, mà còn phải dựa vào hệ thống thông tin nhanh nhạy, hệ thống tổ chức hoàn thiện với hiệu suất cao, hệ thống giám sát được tăng cường một cách mạnh mẽ.

Chức năng giám sát. Đối với những sai lệch không nhất trí với mục tiêu kế hoạch và phương hướng điều tiết xuất hiện trong quá trình vận hành KTQD, cần áp dụng biện pháp cần thiết để tiến hành điều chỉnh, loại trừ các trục trặc trong quá trình thực thi

kế hoạch và điều tiết, đưa vận hành KTQD đi vào quỹ đạo dự định. Điều chỉnh và điều tiết bổ sung lẫn nhau, không có điều chỉnh, điều tiết sẽ có thể đi chệch phương hướng; trái lại, không có cách nào để thực hiện. Việc thực hiện điều chỉnh phải dựa vào tác dụng của hệ thống giám sát, chính là thông qua việc tiến hành giám sát đối với các mặt vận hành của KTQD, mới có thể kịp thời phát hiện sai lệch giữa hiện trạng với mục tiêu, từ đó mà cung cấp căn cứ cho sự vận dụng tổng hợp các loại công cụ để tiến hành điều chỉnh hữu hiệu.

Chức năng tổ chức. Thông qua việc xây dựng cơ cấu quản lý KTQD có sự phân công hợp lý và hiệp tác chặt chẽ, tạo nên cái khung cơ bản của quản lý KTQD, tiến hành phân bổ hữu hiệu các loại tài nguyên nhân lực, tài lực và vật lực, làm cho các loại cơ cấu tổ chức phát huy chức năng tương ứng, bảo đảm tính trật tự của vận hành KTQD. Chức năng tổ chức của quản lý KTQD xuyên suốt trong toàn bộ quá trình quản lý KTQD, bởi lẽ vô luận là quá trình kế hoạch, điều tiết, giám sát đều cần có hành vi tổ chức và cơ cấu tổ chức nhất định, trên ý nghĩa này mà nói, quá trình quản lý KTQD cũng là quá trình tổ chức quản lý KTQD.

Các chức năng kế hoạch, điều tiết, giám sát và tổ chức hợp thành một chỉnh thể, mỗi chức năng đều có vai trò riêng nhưng không thể thiếu bất cứ một chức năng nào. Trong đó, chức năng kế hoạch xác lập mục tiêu cơ bản của quản lý KTQD, chức năng điều tiết và chức năng giám sát bảo đảm cho các mục tiêu cơ bản được thực hiện, chức năng tổ chức từ mặt hành vi tổ chức và cơ cấu tổ chức để phát huy vai trò của các chức năng kế hoạch, điều tiết và giám sát.

Dưới các chế độ kinh tế - xã hội và thể chế kinh tế khác nhau quản

lý KTQD nhằm các mục tiêu khác nhau, vận hành KTQD có các cơ chế khác nhau, làm cho phương thức thực hiện quản lý KTQD cũng khác nhau. Vì vậy, khi lựa chọn phương thức thực hiện quản lý KTQD, cần xem xét các căn cứ cơ bản là: thể chế quản lý kinh tế, cơ chế vận hành kinh tế, kết cấu sở hữu tư liệu sản xuất và mục tiêu quản lý KTQD.

Nhằm đáp ứng yêu cầu của việc phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, phương thức thực hiện quản lý KTQD của nước ta đã có những biến đổi đáng kể, được biểu hiện một cách cụ thể ở các đặc trưng sau đây:

Thứ nhất, tính gián tiếp của phương thức quản lý KTQD. Cùng với việc đổi mới thể chế kinh tế, phương thức quản lý KTQD cũng từ quản lý trực tiếp làm chủ sang quản lý gián tiếp làm chủ. Dưới thể chế kinh tế kế hoạch truyền thống, quản lý KTQD chủ yếu áp dụng phương thức điều tiết kế hoạch trực tiếp, tức thông qua truyền đạt kế hoạch, chấp hành kế hoạch để thực hiện mục tiêu mà kế hoạch quy định. Hơn nữa, mục tiêu kế hoạch thiên nặng về mục tiêu hiện vật mà mục tiêu hiện vật trong quá trình phân giải truyền đạt và chấp hành, phần lớn dựa vào sự phục tùng mệnh lệnh hành chính của cấp dưới đối với cấp trên, cùng với sự phát triển của nền kinh tế hàng hoá, lợi ích kinh tế giữa các chủ thể kinh tế đa nguyên hoá, quan hệ kinh tế phức tạp hoá, quyền hạn kinh tế phân tán hoá, quản lý gián tiếp dần dần thay thế quản lý trực tiếp, trở thành phương thức quản lý chủ yếu. Quản lý gián tiếp KTQD tức thông qua các chính sách kinh tế và sử dụng cơ chế thị trường để tác động lên DN, làm cho hoạt động kinh tế vi mô nhất trí về cơ bản với mục tiêu quản lý kinh tế vĩ mô.

Thứ hai, tính kết hợp của cơ chế quản lý KTQD. Phương thức thực hiện quản lý KTQD không thể tách rời cơ chế vận hành KTQD, trong hệ thống kinh tế mà cơ chế kế hoạch và cơ chế thị trường cùng phát huy tác dụng, thì trong quản lý KTQD phải vận dụng đồng thời cơ chế kết hợp kế hoạch với thị trường. Căn cứ vào yêu cầu nội tại của sản xuất xã hội hoá,

quản lý KTQD cần sử dụng cơ chế kế hoạch, để trên tầm vĩ mô tự giác điều hoà quan hệ tổng cung cầu xã hội và cơ chế kinh tế, nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế; đồng thời, thích ứng với yêu cầu nội tại của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, quản lý KTQD cần lấy việc phát huy tác dụng của cơ chế thị trường làm cơ sở, bảo đảm cho chủ thể vi mô. Có thể đồng thời với việc thực hiện lợi ích kinh tế của bản thân, vui vẻ tiếp thu mục tiêu điều tiết vĩ mô. Hơn nữa, hai loại cơ chế kế hoạch và thị trường không bài xích nhau mà thấm thấu lẫn nhau: Trong cơ chế kế hoạch bao hàm yêu cầu của quy luật giá trị, trong cơ chế thị trường thể hiện phương hướng điều tiết của kế hoạch.

Thứ ba, tính đa dạng của công cụ quản lý KTQD. Tính đa nguyên của mục tiêu quản lý và tính phức tạp của quan hệ kinh tế đòi hỏi việc thực hiện quản lý KTQD trên khách quan cần có sự phối hợp của nhiều công cụ quản lý là kinh tế, pháp luật, hành chính. Đây là yêu cầu căng bức xúc trong điều kiện của nền quản lý thị trường định hướng XHCN. Bởi lẽ, Một là, hoạt động kinh tế của các thực thể kinh tế đều tiến hành thông qua thị trường, thị trường là nơi kết hợp giữa kinh tế vĩ mô và kinh tế vi mô, quản lý KTQD cần đồng thời hướng ra thị trường, do thị trường thông qua các tín hiệu giá cả, lãi suất, tiền lương để phát huy tác dụng đối với các thực thể kinh tế, nên quản lý KTQD cần vận dụng tổng hợp các công cụ giá cả, tài chính, tín dụng, tiền lương thị mới có thể thực hiện mục tiêu quy định. Hai là, sự hoàn thiện hệ thống thị trường, quy phạm trật tự thị trường và điều hoà quan hệ kinh tế giữa các chủ thể thị trường, đòi hỏi phải phát huy tác dụng của công cụ pháp luật, Nhà nước thông qua pháp luật kinh tế để quy phạm hành vi của các chủ thể kinh tế, làm cho nó phù hợp với trật tự kinh tế bình thường, đây là một bảo đảm của vận hành kinh tế bình thường, đồng thời là một công cụ hữu hiệu để tiến hành quản lý KTQD. Ba là, kinh tế thị trường không bài xích việc Nhà nước dựa vào quyền lực hành chính của mình, thông qua các biện pháp hành chính ban hành mệnh lệnh, chỉ

thị, điều lệ, quy định để trực tiếp can thiệp hoạt động kinh tế - xã hội trong một số lĩnh vực và tình hình đặc biệt; dựa vào tính cưỡng chế và tính thời hiệu của công cụ hành chính, có thể thu được hiệu quả mà công cụ kinh tế và công cụ pháp luật không thể thực hiện.

Cuối cùng, tính hệ thống của quá trình quản lý KTQD. Tính phức tạp của hệ thống KTQD và quá trình vận hành của nó, làm cho quá trình quản lý KTQD trở thành một công tác có tính hệ thống. Quản lý KTQD trong điều kiện kinh tế thị trường định hướng XHCN là một hệ thống lớn, bao gồm nhiều phân hệ hợp thành, chúng có chức năng riêng song cùng phối hợp với nhau để cùng thực hiện mục tiêu chung của quản lý KTQD. Quá trình vận hành của hệ thống KTQD là một quá trình động, đòi hỏi nó phải tăng cường thích ứng với sự biến đổi của môi trường, nhằm khắc phục tính phiến diện của phương thức quản lý tĩnh tại, chấp vá, sai đâu sửa đó, "đau đâu chữa đâu, đau chân chữa chân".

Đổi mới phương thức thực hiện quản lý KTQD là một nội dung quan trọng của đổi mới thể chế kinh tế. Để cho phương thức thực hiện quản lý KTQD phù hợp với yêu cầu phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, cần chú trọng tạo các điều kiện sau:

Một là, chuyển đổi cơ chế kinh doanh của DN, tăng cường sức sống của DN, làm cho DN trở thành đơn vị tự chủ kinh doanh, tự chịu lỗ lãi, tự phát triển, tự ràng buộc, là chủ thể của cạnh tranh thị trường. Đây là cơ sở vi mô của nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, và cũng là cơ sở vi mô cho phương thức quản lý mới phát huy tác dụng. Chuyển đổi cơ chế kinh doanh của DN, trước hết cần thực hiện việc giao quyền quyết định kinh doanh cho DN, làm cho DN có thể căn cứ vào sự biến đổi của cung cầu, để kịp thời điều chỉnh kế hoạch sản xuất, kinh doanh cho phù hợp với nhu cầu thị trường; đồng thời, cần tăng cường chế độ tự chịu lỗ lãi của DN, xây dựng cơ chế tự tích lũy và tự

(Xem tiếp trang 8)

HOÀN THIỆN MÔ HÌNH...

(Tiếp theo trang 3)

tiêu dùng trong nội bộ DN. Như vậy, làm cho DN ngoài áp lực cạnh tranh, có thể nhanh nhạy nắm bắt thông tin thị trường, không ngừng phát triển trong cạnh tranh thị trường mà lại không thoát ly được mục tiêu chung của sự phát triển KTQD.

Hai là, xây dựng và hoàn thiện hệ thống thị trường và cơ chế thị trường. Phương thức quản lý KTQD kiểu mới lấy thị trường làm môi giới, các chính sách kinh tế và công cụ điều tiết của Nhà nước, chủ yếu thông qua thị trường để truyền đạt cho DN, hoạt động kinh doanh của DN chủ yếu chịu sự dẫn dắt của thị trường. Vì vậy, hoàn thiện hệ thống thị trường và cơ chế thị trường là mấu chốt bảo đảm cho tính hữu hiệu của phương thức quản lý KTQD mới. Trước mắt, cần chú trọng xây dựng đồng bộ các loại thị trường, thông qua cơ chế thị trường để tiến hành phân bổ hợp lý và sử dụng hữu hiệu các loại tài nguyên.

Ba là, xây dựng hệ thống điều tiết vĩ mô thống nhất hài hoà. Đối tượng điều tiết của hệ thống vĩ mô mới không phải là

DN vi mô mà là chính thể vĩ mô, là các vấn đề tổng mức, cơ cấu và sự phát triển lâu dài của nền KTQD. Ba ngành tổng hợp chủ yếu là kế hoạch, tài chính và ngân hàng của hệ thống điều tiết vĩ mô trong quỹ đạo chuyển đổi phương thức quản lý KTQD, cần đi sâu đổi mới bản thân thể chế, chuyển đổi chức năng, quản lý theo quan hệ, hình thành cơ chế vừa độc lập với nhau, vừa chế ước lẫn nhau và hài hoà với nhau.

Bốn là, hoàn thiện hệ thống cảnh báo, giám sát và phân tích KTQD, cung cấp thông tin kinh tế toàn diện, kịp thời, chuẩn xác cho việc quản lý KTQD theo kiểu mới. Quản lý KTQD kiểu mới đòi hỏi cấp thiết phải nắm vững thông tin kinh tế, vì rằng tính khoa học của quyết định quản lý và tính hữu hiệu của phương thức quản lý đều không thể tách rời vai trò của thông tin quản lý. Xét từ góc độ vĩ mô, thu thập thông tin kinh tế về cung cầu thị trường, giá cả, tài chính, tiền tệ, đầu tư, tiêu dùng trong vận hành KTQD, tiến hành gia công xử lý, để xuất báo cáo cảnh báo, báo cáo giám sát và báo cáo tổng hợp phân tích, là vấn đề có ý nghĩa quan trọng đối với việc nâng cao tính khoa học và tính hiệu suất của quản lý KTQD kiểu mới ■