

CHỨC NĂNG XÃ HỘI CỦA NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

IURII KNJAZEVI^(*). *Socialnye funkcii sovremennogo gosudarstva. Problemy teorii i praktiki upravlenija*, No2/2008, st. 28-38.

VŨ XUÂN MAI
lược thuật

Trên cơ sở khái quát lại sự hình thành và phát triển của thị trường và những mặt trái của nền kinh tế thị trường, tác giả bài viết khẳng định vai trò to lớn của nhà nước trong nền kinh tế thị trường; đi sâu phân tích các chức năng cơ bản, những hướng hoạt động quan trọng nhất của nhà nước; đồng thời làm rõ những nét đặc thù của việc cấp kinh phí từ ngân sách cho các hoạt động của nhà nước và qui mô tác động của nhà nước tới nền kinh tế và lĩnh vực xã hội hiện nay.

Tác giả cho rằng, trong sự phát triển kinh tế-xã hội nói chung và đặc biệt là trong nền kinh tế thị trường ngày nay, nhà nước đóng vai trò hết sức to lớn và quan trọng. Ở các nước khác nhau và trong các giai đoạn phát triển khác nhau sự can thiệp của nhà nước vào nền kinh tế cũng khác nhau về quy mô và cách thức.

Thực tế đã chỉ ra rằng, nền kinh tế thị trường thuần túy chỉ có thể thoát được sự tự do vỡ kinh tế với điều kiện có sự can thiệp của nhà nước, mà nhà nước

đó theo đuổi hai mục tiêu liên quan với nhau, là điều tiết sự tự phát của thị trường theo chiều hướng có lợi cho sự vận hành liên tục của nền kinh tế; và bảo đảm sự công bằng xã hội tối ưu nào đó trong nền kinh tế và xã hội nói chung.

Khác với nền kinh tế thị trường thuần túy, dựa vào sự cạnh tranh hoàn toàn tự do, không giới hạn, nền kinh tế quốc dân hiện nay được điều tiết bởi nhà nước có thể hoàn toàn được gọi là nền kinh tế thị trường được điều tiết về mặt xã hội. Vấn đề chính của nền kinh tế này là tìm ra sự kết hợp tối ưu giữa thị trường, vốn là cơ sở đầu tiên và nền tảng khách quan của bất kỳ một nền kinh tế nào, với hoạt động chủ quan, có ý thức của nhà nước - hoạt động mang tính thứ phát nhưng đóng vai trò khá quan trọng và quyết định chủ yếu trong nền kinh tế hiện đại.

^(*) GS., TS. kinh tế, Viện kinh tế, Viện Hàn lâm khoa học Nga.

Những mục tiêu điều chỉnh mặt xã hội của nền kinh tế thị trường đạt được là nhờ hoạt động của nhà nước trong lĩnh vực điều tiết kinh tế vĩ mô và lĩnh vực xã hội.

Theo tác giả, các hoạt động điều tiết kinh tế vĩ mô của nhà nước cần hướng vào là:

- . bảo đảm quyền tự do kinh doanh cá nhân và tập thể cho tất cả các nhà kinh doanh, không ngoại trừ một ai, và bảo đảm hoạt động lao động có kết quả cho những người lao động làm thuê;

- . tạo môi trường cạnh tranh thuận lợi cho các nhà kinh doanh và đấu tranh chống chủ nghĩa độc quyền trên thị trường;

- . điều tiết sự phát triển kinh tế theo hướng chống lại khủng hoảng, chống lại tính chu kỳ và kích thích sự tăng trưởng kinh tế;

- . thực thi chính sách cơ cấu và chính sách khu vực;

- . kích thích các hoạt động đổi mới khoa học-kỹ thuật, công nghệ và tổ chức-thông tin ở các doanh nghiệp và xã hội nói chung;

- . điều tiết hoạt động kinh tế đối ngoại.

Để thực hiện được những điều trên đây, tác giả cho rằng nhà nước cần sử dụng các đòn bẩy và phương pháp chính sau:

1. Tạo các điều kiện pháp lý và hành chính bình đẳng và thuận lợi cho tất cả các chủ thể kinh tế, cũng như dùng các biện pháp ngân sách-tài chính và tín dụng để kích thích hoạt động kinh doanh (giảm thuế đầu tư vào vốn cố định, duy trì mức lãi suất thấp cho các khoản tín dụng), và bảo đảm mức độ trả công lao động có thể chấp nhận được

cho người lao động làm thuê và các điều kiện làm việc bình thường cho họ thông qua các thoả thuận ba bên giữa người thuê lao động, công đoàn và chính phủ. Dân chủ hoá hệ thống chính trị, hoạt động lập pháp và tư pháp hiệu quả, bảo đảm kỷ cương pháp chế và bảo vệ các quyền của công dân và các chủ thể kinh tế, tạo điều kiện để tự khẳng định xã hội công dân.

2. Khuyến khích mọi hoạt động kinh doanh hợp pháp thuộc mọi hình thức sở hữu, tiến hành tư nhân hoá các tổ chức độc quyền nhà nước và các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, bảo đảm việc bảo vệ quyền sở hữu, tiến hành đấu tranh chống tham nhũng, kinh doanh phi pháp và bất chính, đảm bảo tính minh bạch của các loại sổ sách và báo cáo kế toán. Đặc biệt là kích thích doanh nghiệp vừa và nhỏ bằng những ưu đãi thuế và tín dụng cho các nhà kinh doanh mới khởi nghiệp và chưa vững mạnh. Đồng thời, áp dụng hệ thống thống nhất các biện pháp (luật pháp, hành chính và tư pháp) đấu tranh chống chủ nghĩa độc quyền của các nhà kinh doanh lớn, ngăn chặn sự thoả thuận giữa các tập đoàn kinh tế lớn về phân chia thị trường và bán phá giá nhằm loại bỏ các đối thủ cạnh tranh. Mở cửa tối đa có thể thị trường trong nước cho hàng hoá và vốn đầu tư nước ngoài.

3. Sử dụng các công cụ thuộc về chính sách tiền tệ, tín dụng và thuế (điều tiết khối lượng tiền mặt trong lưu thông, thay đổi mức chiết khấu của Ngân hàng trung ương và dùng Ngân hàng này để kiểm soát hoạt động của các tổ chức ngân hàng khác, giảm hoặc tăng thuế, huy động các nguồn dự trữ trong nước để đầu tư, thu hút các nhà đầu tư nước ngoài, hạn chế đầu tư cổ phiếu, đặc biệt là những đầu tư mang

tính đầu cơ, duy trì tính ổn định của công tác lập giá và đấu tranh với nạn lạm phát cao).

4. Việc thực thi chính sách cơ cấu và chính sách khu vực được đảm bảo là nhờ có các công cụ luật pháp và tài chính-ngân sách tác động tới tốc độ phát triển của từng ngành kinh tế quốc dân (đặc biệt là các khoản tiền trợ cấp và trợ giá phổ biến trong nông nghiệp), tham gia phát triển cơ sở hạ tầng nền kinh tế (giao thông vận tải, năng lượng...), kích thích phát triển các khu vực tụt hậu, bảo đảm việc bảo vệ rừng, nguồn nước và môi trường xung quanh.

5. Dùng các biện pháp có tính pháp lý, tín dụng và thuế để kích thích nghiên cứu triển khai khoa học, ứng dụng kỹ thuật hiện đại và các công nghệ mới, bảo đảm thông tin và tổ chức cho phát triển khoa học và áp dụng các thành tựu khoa học vào thực tế;

6. Hoàn thiện hệ thống ngoại thương, hệ thống thuế quan xuất và nhập khẩu, chế độ chuyển vốn ra ngoài và tiếp nhận vốn, tác động đến sự hình thành tỷ giá đồng nội tệ, áp dụng các biện pháp cân bằng cán cân thanh toán và trả nợ nước ngoài của đất nước, thích ứng với các quá trình toàn cầu hoá kinh tế.

Bên cạnh đó nhà nước có thể thực hiện các công cụ, đòn bẩy và các biện pháp khác mà chúng không vi phạm các quy luật thị trường cơ bản và không hạn chế các quyền tự do kinh doanh nếu như hoạt động kinh doanh đó được thực hiện trong khuôn khổ pháp luật.

Hoạt động của nhà nước về thực hiện các chức năng xã hội hiện nay, theo tác giả, cần được tiến hành theo các hướng sau:

- . giúp đỡ những người cùng cực, những người cực nghèo và những người

không có khả năng bảo đảm vật chất cho mình;

- . giúp đỡ vật chất cho những người thất nghiệp tạm thời và giúp đỡ họ trong việc tìm kiếm việc làm, nâng cao trình độ nghề nghiệp và đào tạo lại nghề cho họ, bảo đảm theo khả năng việc làm đầy đủ cho người có khả năng lao động;

- . chi trả các khoản trợ cấp cho trẻ em, chi trả các kỳ nghỉ do mang thai, sinh con và nghỉ ốm, xây dựng hệ thống tổng thể an sinh xã hội cho tất cả mọi người dân trên cơ sở phân phối công bằng hơn thu nhập quốc dân;

- . tổ chức bảo hiểm y tế cho người dân và cấp kinh phí cho ngành y tế công cộng miễn phí;

- . duy trì hệ thống giáo dục tiểu học và trung học miễn phí, có những ưu đãi đối với việc học nghề và học đại học;

- . kết hợp với hoạt động của các quỹ tư nhân trong việc xây dựng hệ thống bảo đảm nhà nước về lương hưu;

- . giải quyết các vấn đề xã hội trong lĩnh vực nhà ở công cộng;

- . bảo đảm các khoản tiền tiết kiệm của nhân dân trong các ngân hàng tư nhân, các quỹ hưu trí và các công ty bảo hiểm, cũng như các đầu tư của người dân vào chứng khoán;

- . đấu tranh với nạn nghèo đói và bất bình đẳng kinh tế bằng cách thành lập hệ thống an sinh xã hội thống nhất trên cơ sở phân phối thu nhập quốc dân một cách công bằng hơn.

Tác giả cho rằng, về nguyên tắc vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường có sự điều tiết về mặt xã hội cần được giới hạn ở mức tối thiểu cần thiết và sau đó thậm chí có thể là giảm so với hiện nay. Tuy nhiên sự can thiệp của

nhà nước vào tiến trình phát triển tự nhiên của nền kinh tế và lĩnh vực xã hội ngày nay vẫn là tất yếu, bởi còn rất nhiều vấn đề của sự phát triển kinh tế và xã hội trong điều kiện ngày càng phức tạp không thể giải quyết được nếu chỉ nhờ vào những cơ chế thị trường thuần túy.

Ngoài những phương diện hoạt động kinh tế và xã hội, nhà nước hiện đại vẫn có những chức năng truyền thống vốn vẫn được thực hiện ở tất cả các thời đại. Theo tác giả, có thể phân chia một cách ước định các chức năng chính của nhà nước thành chức năng cổ điển (truyền thống), gồm quản lý đất nước và duy trì trật tự pháp luật; bảo đảm khả năng phòng thủ của đất nước; và các chức năng mới (mang tính xã hội - hiện đại) là xây dựng và duy trì hệ thống giáo dục toàn dân; phát triển hệ thống y tế; bảo đảm an sinh và giải quyết những vấn đề xã hội; điều tiết và phát triển nền kinh tế, kể cả lĩnh vực đổi mới-khoa học.

Cả hai chức năng này đều là những chức năng xã hội, bởi chúng có nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của toàn xã hội và từng thành viên trong xã hội. Tuy nhiên ý nghĩa xã hội của các chức năng mới có phần khác so với các chức năng truyền thống, ở chỗ chúng hướng trực tiếp vào việc đạt được sự công bằng tương đối trong xã hội trong bối cảnh có sự không thuần nhất và sự bất bình đẳng thực tế giữa các tầng lớp dân cư khác nhau và những con người khác nhau.

Quy mô hoạt động của nhà nước luôn được mở rộng theo sự xuất hiện các lĩnh vực hoạt động mới của con người mà cần phải có sự điều tiết tập trung. Ở những nước phát triển, sự tham gia của nhà nước vào việc cấp kinh phí cho khoa học và văn hoá tăng lên nhanh chóng. Và cả những chi phí cho điều tiết nền

kinh tế thị trường (cho duy trì các hoạt động kiểm tra giám sát, cho cuộc đấu tranh chống độc quyền, cho bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng...), cũng như cho việc thực hiện chính sách cơ cấu (hỗ trợ cho nông nghiệp, bảo vệ môi trường xung quanh, phát triển cơ sở hạ tầng giao thông, năng lượng, thông tin liên lạc...) cũng gia tăng. Việc cấp phát kinh phí từ ngân sách cho những hoạt động của nhà nước có những nét đặc thù riêng nhất định.

Theo tác giả việc thực hiện tất cả các chức năng nêu trên của nhà nước đều được lấy kinh phí từ ngân sách nhà nước, mà nguồn chính để tạo ngân sách là thuế và phí. Do đó, chỉ số khách quan trọng nhất nói lên sự gia tăng vai trò của nhà nước chính là mức tăng tỷ lệ chi phí ngân sách trong GDP.

Nghiên cứu tình hình chi phí ngân sách ở một số nước, tác giả nhận xét rằng tỷ lệ phân chi nhà nước cho thực hiện các chức năng truyền thống liên tục giảm xuống, và chi cho bảo đảm các chức năng mới tăng lên. Tương quan tỷ lệ giữa 2 chức năng này thay đổi theo hướng có lợi cho các chức năng mới. Và tùy theo trình độ phát triển đạt được của mỗi nước mà kinh phí chi cho lĩnh vực xã hội của họ là nhiều hơn hay ít hơn. Đa số các nước phát triển dành tới 60% chi phí ngân sách cho các chức năng mới và chỉ 20% - cho các chức năng truyền thống. Tác giả dẫn ra một số số liệu (trích theo Rogov S. Các chức năng truyền thống và các chức năng hiện đại của nhà nước. EKO, 2005, No 8, tr.30), minh chứng cho sự khác nhau trong cơ cấu chi tiêu cho hoạt động nhà nước của một số nước. Tác giả lưu ý rằng các số liệu này không tính tới chi phí của các cơ quan quyền lực cấp vùng và địa phương, do chúng rất khác nhau

giữa các nước tùy theo mức độ phân cấp quản lý ở mỗi nơi. Điều này được giải thích không chỉ bởi trình độ phát triển của các nước mà còn do cách hiểu khác nhau của họ về vai trò xã hội của nhà nước hiện đại.

Cơ cấu chi phí của ngân sách trung ương ở Mỹ và Pháp
(% trong tổng chi)

| <i>Chức năng của nhà nước</i> | <i>Mỹ</i> | <i>Pháp</i> |
|--|-----------|-------------|
| <i>Tổng chi cho các chức năng truyền thống</i> | 26,0 | 12,0 |
| - quản lý và duy trì trật tự pháp luật | 10,3 | 6,6 |
| - quốc phòng | 15,7 | 5,4 |
| <i>Tổng chi cho các chức năng mới</i> | 74,0 | 88,0 |
| - giáo dục | 2,0 | 7,1 |
| - y tế | 22,2 | 22,0 |
| - an sinh xã hội | 32,0 | 41,1 |
| - kinh tế | 6,7 | 8,3 |
| - văn hoá và các chức năng khác | 11,1 | 9,5 |

Các chi phí của nhà nước chỉ cấu thành một phần trong tổng các chi phí chung cho bảo đảm lĩnh vực xã hội. Về những dịch vụ do các cơ quan y tế, giáo dục và an sinh xã hội cung cấp thì trong chừng mực đáng kể là người dân tự thanh toán từ thu nhập của mình. Sự tham gia của người dân và nhà nước phụ thuộc vào tính định hướng xã hội nhiều hay ít của chính sách được tiến hành ở các nước khác nhau.

Đề cập đến quy mô tác động của nhà nước tới nền kinh tế và lĩnh vực xã hội,

tác giả cho rằng vai trò to lớn của nhà nước trong đời sống của xã hội hiện đại được thể hiện không chỉ qua tỷ phần của nhà nước trong phân phối GDP. Sự phát triển của lĩnh vực xã hội và từng khâu cụ thể của nó phụ thuộc nhiều vào mức độ kinh phí được nộp vào ngân sách và được chi cho các nhu cầu xã hội. Song cũng có những chức năng của nhà nước mà hiệu quả của việc thực hiện chúng ít phụ thuộc vào mức độ kinh phí cấp từ ngân sách. Chẳng hạn, các chi phí cho hoạt động lập pháp và nuôi dưỡng các cơ quan quản lý kinh tế trung ương xét về khối lượng là tương đối thấp nhưng tác động của chúng đến sự phát triển kinh tế-xã hội của đất nước lại mang tính quyết định.

Không phải ngẫu nhiên mà vấn đề quy mô tham gia tối ưu của nhà nước vào nền kinh tế đang thu hút sự quan tâm của các nhà khoa học. Đa số các nhà nghiên cứu nước ngoài cho rằng, giữa mức độ chi phí của nhà nước và sự phát triển kinh tế có mối tương quan tỷ lệ nghịch. Nhưng điều đó chỉ đúng đối với những nước phát triển có mức chi ngân sách lớn cho các nhu cầu xã hội. Ở các nước đang phát triển, nơi sự gia tăng các khoản chi của nhà nước thường ảnh hưởng thuận lợi đến sự phát triển của lĩnh vực xã hội cũng như lĩnh vực kinh tế thì tình hình lại khác. Thực tế cho thấy, bất kỳ nền kinh tế nào cũng được hưởng tác động thuận lợi từ sự gia tăng các khoản đầu tư của nhà nước vào giáo dục và khoa học, cơ sở hạ tầng giao thông vận tải và thông tin. Tuy nhiên, để đảm bảo cuộc đấu tranh chống đói nghèo và chênh lệch xã hội quá cao nhà nước cần phải tham gia vào các quá trình phân phối lại của cải xã hội trong xã hội. Nhiều điều phụ thuộc vào hiệu

quả việc nhà nước sử dụng kinh phí ngân sách, chất lượng của bộ máy quản lý, mức độ tham nhũng, hiệu quả kiểm soát việc sử dụng các khoản trợ cấp.

Dựa trên các số liệu (dẫn theo *Sadkov V., Grekov I.* Về quy mô tham gia tối ưu của nhà nước vào nền kinh tế. *Xã hội và Kinh tế*, 2006, No 11-12, tr. 64) và phân tích định lượng nhằm tìm ra mức độ tác động tối ưu của nhà nước đến tốc độ tăng trưởng kinh tế, sản xuất GDP tính trên đầu người, chỉ số phát triển tiềm lực con người và sự tăng của chỉ số này, tác giả nhận xét, với các nước phát triển về kinh tế và xã hội, tỷ lệ tối ưu chi phí của nhà nước là 43-45% GDP, các nước châu Á và Mỹ Latin – 21-35% GDP, các nước Trung - Đông Âu là 56-70% GDP, nước Nga là 45-50% GDP.

Nguồn bổ sung kinh phí ngân sách nhà nước chính là thuế và phí thu từ các khoản thu nhập của các nhà kinh doanh và công dân. Mức đánh thuế ở mỗi nước phụ thuộc vào nhiều yếu tố và rất khác nhau. Tác giả không đồng tình với ý kiến cho rằng việc đánh thuế chỉ cần dựa trên cơ sở thuần túy thị trường. Theo ông, chỉ có thể coi một cách ước định và trừu tượng thuế là khoản chi trả của người dân cho các dịch vụ xã hội được cung cấp. Tác giả lý giải điều này như sau: công dân và các nhà kinh doanh là những người tiêu dùng các của cải này, nhưng họ không được tự do lựa chọn bởi vì họ không có sự tự do lựa chọn thực tế giống như sự tự do lựa chọn của những người tiêu dùng có khả năng thanh toán trên thị trường. Họ không thể lấy những chi phí của mình dùng mua các hàng hoá khác để mang đi nộp thuế. Mà chính sự lựa chọn định

rõ đặc tính của thị trường. Những người nộp thuế không biết họ đang mua một thứ hàng cụ thể nào bởi vì họ chi trả cho các của cải hoàn toàn theo sự lựa chọn mang tính truyền thống. Họ không thể có ảnh hưởng đến sự chi tiêu kinh phí ngân sách vào thời điểm họ nộp thuế.

Một tỷ lệ đúng giữa các khoản chi phí của nhà nước dành cho kích thích phát triển kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội cũng có ý nghĩa to lớn. Tốc độ phát triển nhanh có thể tạm thời đạt được trong điều kiện quên đi sự tiến bộ về mặt xã hội, nhưng sự phát triển không hài hoà như vậy cuối cùng sẽ dẫn đến sự giảm tốc của tiến trình kinh tế.

Tác giả kết luận, mỗi nước ở mỗi giai đoạn phát triển cụ thể đều tự tìm lấy sự thoả hiệp giữa hiệu quả kinh tế và công bằng xã hội. Mối quan hệ qua lại đúng đắn giữa nhà nước, xã hội và các tổ chức kinh tế, hệ thống điều tiết kinh tế tối ưu từ phía nhà nước có sự tham gia của xã hội công dân, sự hiện hữu của cơ chế mang tính thể chế trong việc soạn thảo và tuân thủ các quyết định đã được thừa nhận chung, mức độ trách nhiệm chính trị và xã hội cao của chính quyền và những chủ thể kinh tế khác là những yếu tố góp phần tìm ra được sự thoả hiệp đó.

Liên hệ với thực tế nước Nga, tác giả cho rằng ở nước Nga hiện nay nội dung cơ bản của vấn đề này là hoàn thiện công tác của các cơ quan quản lý nhà nước ở tất cả các cấp nhằm tạo nên sự phát triển xã hội theo định hướng xã hội. Nhà nước chỉ thực hiện những hoạt động điều tiết kinh tế vĩ mô và phát triển lĩnh vực xã hội hiện đại, vốn có của nó mà thôi.