

Sơ Lược về vai trò của nhà nước trong quản lý kinh tế

Lê Hồng Nhật*

Trong trào lưu cải cách vào đầu thập kỷ 80, những quan niệm mới về vai trò quản lý kinh tế của nhà nước được đưa ra ở Việt nam. Mặc dù được đặt dưới một cái tên chung là “nền kinh tế thị trường, có sự định hướng XHCN,” nhưng về mặt lý luận, có hai quan điểm chính nổi lên: thứ nhất, phi tập trung hóa theo hướng thị trường (market-friendly view) và thứ hai, nhà nước quản lý vĩ mô đối với sự phát triển kinh tế - xã hội (developmental-state view). Cả hai quan điểm này đều xem nhà nước và thị trường như là hai cơ chế phân phối nguồn lực thay thế lẫn nhau. Quan điểm “phi tập trung hóa theo hướng thị trường” cho rằng, mọi vấn đề phân phối trao đổi chỉ có thể thực hiện một cách hiệu quả nhất thông qua thị trường. Do vậy, vai trò của nhà nước chỉ nên dừng lại ở việc cung cấp khung khổ pháp lý cho trao đổi, cung cấp cơ sở hạ tầng, hoặc hàng hóa xã hội (public goods), như việc giữ gìn môi trường, văn hóa. Dĩ nhiên, đây là một sự trả lời tất yếu cho tính kém hiệu quả của kế hoạch hóa tập trung. Ngược lại, quan điểm “nhà nước quản lý sự phát triển kinh tế - xã hội” lại nhấn mạnh đến sự yếu kém của thị trường ở các nước đang phát triển. Chẳng hạn như sự không hoàn hảo của thông tin về khả năng sinh lời hoặc khả năng thu hồi vốn trên thị trường tín dụng; hoặc tình trạng mất cân đối trên thị trường lao động như là hệ quả của việc thiếu thông tin tìm việc làm với tiền lương kích thích. Do vậy nhà nước, cụ thể là các bộ, uỷ ban, vẫn phải nắm quyền kiểm soát việc phân phối các nhập lượng chủ chốt, chẳng hạn như vốn đầu tư. Điều đáng nói là cả hai quan điểm này đều diễn ra song song trong hoạt động quản lý và kinh doanh ở Việt nam hiện nay. Nhưng chúng ít tương tác lẫn nhau. Các ngành chủ quản vẫn tiếp tục nắm và phân bổ các nguồn lực chủ chốt. Nhưng việc thiếu sự kiểm soát của các thể chế pháp lý lại dẫn đến tình trạng lãng phí hoặc tham nhũng. Ngược lại, việc nhập khẩu và phát triển các thể chế pháp lý chung diễn ra mạnh mẽ ở các cơ quan nghiên cứu tại khắp các bộ ngành. Nhưng việc đưa hệ thống luật pháp đó vào thực tế còn rất hạn chế [báo kinh tế SG, số 45, 2005]. Một trong những nguyên nhân cơ bản là cả hai quan điểm nêu trên về vai trò của nhà nước và thị trường đều xem chúng là những cơ chế thay thế nhau, cạnh tranh nhau trong việc phân phối nguồn lực và giải quyết các vấn đề yếu kém của cả nhà nước lẫn thị trường.

Tại một vài địa phương ở Việt nam, trong quá trình chuyển đổi, người ta thấy xuất hiện một xu thế thứ ba. Theo đó, các chính sách nhà nước dựa trên các nhân tố thị trường, được xen lồng vào các thể chế thị trường và hướng tới việc hỗ trợ cho sự phát triển thị trường (market-enhancing view). Nhà nước không đứng lên trên hoặc tách biệt ra, mà là một “người chơi”, tương tác với các tác nhân thị trường, các doanh nghiệp hoặc người tiêu dùng, nhằm giải quyết các bài toán phối hợp. Để hình dung rõ hơn xu thế mới này, chúng ta hãy xét đến sự tương tác giữa nhà nước và tác nhân thị trường trong việc giải quyết các vấn đề phát triển tại thành phố Đà Nẵng.

* Khoa kinh tế, ĐHQG, TP HCM

Những người đi xa nước lâu ngày, khi có dịp ghé qua Đà Nẵng phải thấy sững sờ trước sự thay đổi mau lẹ của thành phố. Câu trả lời cho sự chuyển mình đầy ngoạn mục đó xem ra quá ngắn gọn: chính quyền có một ý nguyên thôi thúc muốn phát triển thành phố để thu hút đầu tư tư nhân trong và ngoài nước. Nó sử dụng một chính sách rất giản đơn và hiệu quả để đạt mục đích: gây vốn đầu tư phát triển hạ tầng thông qua chính sách “đổi đất lấy công trình”. Nếu nhìn kỹ hơn, đây không phải là một bài toán phối hợp đơn giản. Vấn đề là mọi người dân đều được lợi trong việc phát triển đường xá, hệ thống cầu bắc qua sông Hàn. Nhưng ít ai tự nguyện muốn đóng góp vào việc xây dựng cầu đường. Chính quyền thì không thể bỏ đều chi phí và buộc từng người dân đóng góp cho công trình. Và vì đó là những công trình công cộng, từng người có xu hướng để mặc cho ai khác quan tâm hơn, đóng góp trước, rồi mình hưởng. Nhưng nếu ai cũng nghĩ như vậy, thì chẳng có cái cầu nào được xây và không một ai được lợi.

Bây giờ, giả sử chính quyền địa phương đặt mình vào vị trí của các tác nhân thị trường. Nó sẽ thấy rằng, nếu con đường hoặc cây cầu *đã* được xây, thì các doanh nhân sẽ sẵn sàng trả giá cao nhất cho việc mua lô đất xây cơ sở kinh doanh bên mặt đường. Nhóm dân cư khác, không kinh doanh và chỉ muốn đi lại tiện lợi hoặc ở gần các trung tâm thương mại, thì sẽ trả giá thấp hơn để mua những lô đất xa mặt đường hơn. Và cuối cùng, những người có thu nhập thấp nhất, ít có hy vọng ở gần các trung tâm đô thị mới; tức là ít được hưởng lợi từ con đường hay cái cầu, sẽ không muốn trả một đồng tiền nào cả. Đổi đất lấy công trình, do vậy, chỉ đơn thuần là lập một thị trường tương lai (future market). Ý tưởng chính là giao dịch mua bán *bây giờ* những lô đất sẽ được chuyển nhượng quyền sở hữu trong *tương lai*. Nhưng quan trọng hơn, nó khuyến khích các tác nhân thị trường tự bộc lộ ý nguyên muốn đóng góp cho việc xây dựng các công trình công cộng, *tương ứng* với ích lợi cá nhân mà họ sẽ được hưởng. Chính quyền khi đó ở vào vị trí có quyền lực thị trường và thông tin cần thiết để đặt mức giá đất, mà tổng gộp lại, đủ để trả cho phí tổn xây dựng cầu đường.

Nhìn kỹ hơn, cơ chế đổi đất lấy công trình bao hàm hai khía cạnh quan trọng: Thứ nhất, nó thực hiện việc phân tích chi phí- lợi ích (cost – benefit analysis) qua cơ chế thị trường. Nếu tổng gộp nguyện vọng trả tiền để mua đất chuyển nhượng trong tương lai của các tác nhân thị trường không đủ bù cho chi phí, thì điều đó chứng tỏ dự án là không có ích lợi kinh tế - xã hội, và nên bỏ. Ngược lại, nếu tổng số nguyện vọng trả tiền cao hơn chi phí thực hiện dự án thì nên tiến hành. Điều đó cho phép tránh tình trạng lãng phí quan liêu trong xây dựng cơ bản. Thứ hai, nó hướng quyền lực cưỡng chế hành chính vào việc phục vụ lợi ích xã hội. Ai cũng biết là luôn có khó khăn trong việc giải tỏa đất cho xây dựng cơ bản. Những người đang sống trên miếng đất sắp xây cầu đường sẽ kỳ vọng giá trị đất của họ tăng lên sau khi công trình hoàn thành. Vì vậy, họ có thể đòi chính quyền phải trả giá đền bù cao qua việc *trì hoãn* giải tỏa. Cứ xem việc mở rộng đường Nam kỳ khởi nghĩa ở TP HCM hay hoàn thành đường Liễu Giai Hà nội bị đình lại chỉ vì còn một vài chủ hộ nhất quyết không chịu rời nhà là đủ hiểu. Để tránh việc đàm phán phức tạp, chính quyền nên đi trước một bước nữa và lập ra một thị trường tương lai khác, không phải với những người mua đất sau khi hoàn thành công trình, mà với những người bán đất trước khi thi công. Nói rõ ra, thỏa thuận đền bù với dân cư ở khu quy hoạch phải được tiến hành trước khi có một kỳ vọng *rõ ràng* rằng công trình ở đó sẽ được đưa vào thực hiện. Trong tương lai, họ phải có trách nhiệm pháp lý giải tỏa đất cho thi công. Để

cho chính sách mua trước giao đất sau này có hiệu quả, chính sách quy hoạch đô thị phải nhất quán và ổn định trong triển vọng ít ra là 5 đến 10 năm. Theo đó, mọi xây dựng mới trong khu quy hoạch phải bị hạn chế; và mọi sự chuyển nhượng quyền sử dụng đất phải chịu sự kiểm soát pháp lý để tránh đầu cơ. Bài học đó của Đà Nẵng nói lên là sức mạnh công quyền, khi được sử dụng đúng, sẽ mang lại ích lợi cho mọi tác nhân thị trường cũng như chính quyền sở tại.

Chính sách đổi đất lấy công trình ở Đà Nẵng đáp ứng nhu cầu của mọi đối tác. Bằng cách lập ra các thị trường tương lai, các khoản vốn tư nhân và công cộng có thể được huy động trước cho sự phát triển hạ tầng, để rồi phục vụ trở lại lợi ích cá nhân và xã hội. Cùng với việc tổ chức những thị trường tương lai, giao dịch bán và mua đất cũng được chuẩn hóa. Hợp đồng được cụ thể hóa theo vị trí lô đất, chất lượng hạ tầng đi kèm, và ngày chuyển nhượng. Cơ quan hành chính và pháp luật được chuyên môn hóa để bảo đảm lợi ích của bên mua sau khi công trình hoàn thành và để cưỡng chế bên bán trước khi thi công. Có cả những hệ thống ngân hàng, các sở giao dịch, đấu thầu dần hình thành lên để phục vụ nhu cầu vay vốn và mua bán đất. Vấn đề không chỉ là xây một cái cầu hay con đường, mà cả một thể chế tài chính và pháp lý cho kinh doanh tư nhân nở rộ.