

Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước

Lê Hữu Thành¹

Tóm tắt: Trong những năm qua, tại Việt Nam, kinh tế nhà nước đã có nhiều đóng góp cho xã hội. Tuy vậy, có nhiều vấn đề cần được đặt ra khi xác định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN). Để phát huy hơn nữa vai trò của mình trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, kinh tế nhà nước phải đổi mới, thúc đẩy các thành phần kinh tế khác cùng phát triển.

Từ khóa: Kinh tế nhà nước; vai trò chủ đạo; kinh tế thị trường; định hướng xã hội chủ nghĩa; Việt Nam.

Abstract: Over the past years, the State economy has made plenty of contributions to the society in Vietnam. Under the socialist-oriented market economy, many issues are to be posed for studying when defining its leading role in that economy. To further bring its role into play, under the economy, the State economy needs to renovate itself and boost other economic sectors, so that it and the other sectors develop strongly together.

Keywords: State economy; leading role; market economy; socialist-oriented; Vietnam.

1. Mở đầu

Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) đã khẳng định rằng, kinh tế nhà nước có 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. Việc bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước là một trong những nội dung cơ bản để giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa. Đại hội Đảng XII tiếp tục khẳng định: “Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN Việt Nam có quan hệ sản xuất tiên bộ phù hợp với trình độ phát triển của lực lượng sản xuất; có nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, trong đó kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế; các chủ thể thuộc các

thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật” [3, tr.20]. Bài viết đề cập nhận thức mới về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam và một số khuyến nghị chính sách để kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

2. Kinh tế nhà nước

Trước đây, ở Việt Nam không sử dụng khái niệm kinh tế nhà nước, mà thường dùng khái niệm kinh tế quốc doanh để chỉ bộ phận kinh tế thuộc sở hữu nhà nước, do Nhà nước trực tiếp quản lý và kinh doanh. Đại hội Đảng VII nêu rõ: khẩn trương sắp xếp lại và đổi mới quản lý kinh tế quốc

¹ Tiến sĩ, Nhà xuất bản Khoa học xã hội, Viện Hàn lâm Khoa học xã hội Việt Nam. ĐT: 0916246179. Email: lhthanhv1@yahoo.com.vn

doanh, bảo đảm kinh tế quốc doanh phát triển có hiệu quả, nắm vững những lĩnh vực và ngành then chốt để phát huy vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Đến Hội nghị đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khóa VII (1994), khái niệm kinh tế quốc doanh không được sử dụng nữa mà thay vào đó là khu vực doanh nghiệp nhà nước, bởi vì trong các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước, Nhà nước chỉ nắm giữ quyền chủ sở hữu chứ không trực tiếp nắm quyền kinh doanh và quyền này là thuộc doanh nghiệp. Tài sản và vốn thuộc sở hữu nhà nước được sử dụng dưới nhiều hình thức như: đầu tư vào khu vực doanh nghiệp nhà nước (gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước hay Nhà nước nắm một tỷ lệ cổ phần đủ sức khống chế); cho thuê, tô nhượng; liên doanh; góp cổ phần; mua cổ phiếu của các doanh nghiệp thuộc những thành phần khác.

Từ Đại hội Đảng VIII đến nay, thuật ngữ kinh tế nhà nước được sử dụng rộng rãi và hoàn toàn thay thế cho thuật ngữ kinh tế quốc doanh. Đây không chỉ đơn thuần việc thay đổi tên gọi, mà còn thể hiện sự thay đổi trong tư duy, trong quan niệm, tiếp cận gần hơn với cách hiểu chung trên thế giới, phù hợp với xu thế hội nhập kinh tế quốc tế hiện nay. Kinh tế nhà nước là khái niệm rộng hơn kinh tế quốc doanh. Nếu như kinh tế quốc doanh trước đây thường được hiểu theo nghĩa hẹp (chỉ khu vực kinh doanh của nhà nước, cụ thể là các xí nghiệp quốc doanh), thì kinh tế nhà nước có phạm vi rộng hơn, bao gồm khu vực kinh doanh của Nhà nước và các khu vực khác (phi doanh nghiệp) như tài nguyên thiên nhiên, các quỹ hỗ trợ...

Mặc dù thuật ngữ kinh tế nhà nước đã được sử dụng tương đối phổ biến, nhưng trong các Văn kiện Đại hội Đảng, khái niệm kinh tế nhà nước chưa được xác định rõ, do vậy chưa có cách hiểu thống nhất về kinh tế nhà nước. Một số ý kiến đồng nhất kinh tế nhà nước với khu vực doanh nghiệp nhà nước, phân tích sự kém hiệu quả của khu vực doanh nghiệp này và từ đó phê phán vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Số khác cho rằng kinh tế nhà nước bao gồm cả bộ máy nhà nước, các tổ chức chính trị xã hội, các tổ chức xã hội hoạt động chủ yếu bằng ngân sách nhà nước.

Chúng tôi cho rằng, thành phần kinh tế nhà nước bao gồm các yếu tố thuộc sở hữu nhà nước và sở hữu toàn dân mà Nhà nước được giao quyền đại diện chủ sở hữu. Trong đó, các yếu tố này được chia thành 3 nhóm cơ bản: (1) nhóm các yếu tố thuộc sở hữu toàn dân (như đất đai và tài nguyên gắn với đất đai, vùng biển...; nhóm này có vai trò như điều kiện để phát triển tất cả các thành phần kinh tế); (2) nhóm các yếu tố vật chất mà Nhà nước sử dụng vốn ngân sách, kể cả các nguồn vốn mà Nhà nước huy động để đầu tư phát triển (nhóm này cũng là điều kiện phát triển các thành phần kinh tế khác; sự phát triển nhóm này thể hiện vai trò của nhà nước trong việc tạo điều kiện vật chất để phát triển kinh tế - xã hội của đất nước); (3) nhóm các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) (nhóm này được hình thành trên cơ sở đầu tư nhà nước, kể cả đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước; các doanh nghiệp này hoạt động theo các nguyên tắc thị trường và bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế

khác, Nhà nước chỉ can thiệp vào hoạt động của các doanh nghiệp trong những trường hợp đặc biệt; với đặc điểm đó, nhóm này có thể gọi là kinh tế quốc doanh, bởi lẽ đây là biểu hiện cụ thể của việc Nhà nước thực hiện hoạt động kinh tế).

Việc phân biệt kinh tế nhà nước với khu vực doanh nghiệp nhà nước hay kinh tế quốc doanh là rất cần thiết. Đây là hai khái niệm hoàn toàn khác nhau. Nếu không phân biệt rõ các khái niệm này thì rất dễ có những quyết định sai trong hoạch định chính sách và cơ chế quản lý kinh tế.

3. Quan điểm của Đảng về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế

Trong cơ cấu kinh tế nhiều thành phần, kinh tế nhà nước luôn được xác định giữ vai trò chủ đạo. Đó là tư tưởng nhất quán, xuyên suốt trong các văn kiện của Đảng. Tuy nhiên cách xác định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước có sự thay đổi qua mỗi kỳ Đại hội Đảng.

Đại hội Đảng VI đã xác định rõ: củng cố thành phần kinh tế XHCN bao gồm cả khu vực quốc doanh và khu vực tập thể một cách toàn diện, cả về chế độ sở hữu, chế độ quản lý, chế độ phân phối, làm cho thành phần này giữ vai trò chi phối trong nền kinh tế quốc dân. Để phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, Đại hội chỉ rõ yêu cầu đổi mới cơ chế quản lý, đảm bảo các đơn vị kinh tế quốc doanh có quyền tự chủ, đẩy mạnh việc ứng dụng tiến bộ kỹ thuật để nâng cao năng suất, chất lượng và hiệu quả, chủ động mở rộng liên kết với các thành phần kinh tế khác, hướng các thành phần đó vào quỹ đạo của chủ nghĩa xã hội.

Đặc biệt, Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ 3 (Khoá VI) ngày 24

tháng 8 năm 1987 đã chỉ rõ: xí nghiệp quốc doanh đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Vai trò đó phải được thể hiện ở năng suất, chất lượng và hiệu quả sản xuất, kinh doanh của xí nghiệp cao hơn hẳn so với các đơn vị kinh tế cơ sở thuộc các thành phần kinh tế khác; ở việc nắm giữ những vị trí then chốt về kinh tế và kỹ thuật, từ đó chi phối và định hướng phát triển đúng đắn cho các thành phần kinh tế khác; ở vai trò nòng cốt trong liên doanh, liên kết kinh tế giữa các thành phần kinh tế.

Đại hội Đảng VII xác định: kinh tế quốc doanh được củng cố và phát triển trong những ngành và lĩnh vực then chốt, nắm những doanh nghiệp trọng yếu và đảm đương những hoạt động mà các thành phần kinh tế khác không có điều kiện hoặc không muốn đầu tư kinh doanh. Khu vực kinh tế quốc doanh được sắp xếp lại, đổi mới công nghệ và tổ chức quản lý, kinh doanh có hiệu quả, liên kết và hỗ trợ các thành phần kinh tế khác, thực hiện vai trò chủ đạo và chức năng của một công cụ điều tiết vĩ mô của Nhà nước.

Tại Đại hội Đảng VIII, lần đầu tiên thuật ngữ kinh tế nhà nước được sử dụng một cách chính thức. Đại hội xác định kinh tế nhà nước cần làm tốt vai trò chủ đạo; làm đòn bẩy đẩy tăng trưởng kinh tế nhanh và giải quyết những vấn đề xã hội; mở đường, hướng dẫn, hỗ trợ những thành phần kinh tế khác cùng phát triển; làm lực lượng vật chất để nhà nước thực hiện chức năng điều tiết và quản lý vĩ mô, tạo nền tảng cho chế độ xã hội mới [1, tr.93]. Có thể nói rằng, đây là những khẳng định rõ ràng nhất về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước. Chủ đạo có nghĩa là làm đòn bẩy tăng trưởng, thực hiện

vai trò mở đường, dẫn dắt, hỗ trợ, điều tiết vĩ mô và giải quyết các vấn đề xã hội. Đại hội Đảng VIII đã đưa ra các chủ trương, chính sách phát triển thành phần kinh tế nhà nước như sau: tập trung nguồn lực để phát triển kinh tế nhà nước trong những ngành, những lĩnh vực trọng yếu như kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, hệ thống tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, những cơ sở sản xuất và thương mại, dịch vụ quan trọng, một số doanh nghiệp có quan hệ đến quốc phòng - an ninh. Các chủ trương chính sách này nhằm phát triển khu vực doanh nghiệp nhà nước, bộ phận quan trọng nhất của kinh tế nhà nước. Đồng thời với việc sử dụng thuật ngữ kinh tế nhà nước thay cho kinh tế quốc doanh thì khu vực nhà nước đã được hiểu rộng hơn, không chỉ đơn thuần là các doanh nghiệp nhà nước, mà còn là những nguồn lực vật chất khác do Nhà nước nắm giữ. Vai trò tạo môi trường và bảo đảm ổn định kinh tế xã hội của kinh tế nhà nước đã được khẳng định.

Đại hội Đảng IX, X ngoài việc khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước còn nêu bật mối quan hệ giữa các thành phần kinh tế: các thành phần kinh tế kinh doanh theo pháp luật đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, 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...

Trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), Đảng ta tiếp tục

khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, và đặt vai trò này trong mối quan hệ với các thành phần kinh tế khác: các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. 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 [2, tr.73-74]. Đại hội Đảng XII tiếp tục khẳng định rằng kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo.

Như vậy, quan niệm về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước của Đảng qua các kỳ Đại hội đã có những sự thay đổi, càng về sau càng toàn diện và hợp lý hơn. Sự thay đổi này phù hợp với những thay đổi về nhận thức đối với thành phần kinh tế nhà nước và vai trò của Nhà nước trong quản lý kinh tế. Nếu như ở Đại hội Đảng VI, VII, chỉ có khu vực kinh doanh (khu vực doanh nghiệp) được coi là giữ vai trò chủ đạo, thì đến Đại hội Đảng VIII, IX, X, XI, XII vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước do cả khu vực kinh doanh (doanh nghiệp nhà nước) lẫn khu vực phi kinh doanh (các nguồn lực, quỹ hỗ trợ, ngân hàng nhà nước, tài chính nhà nước...) đảm nhiệm. Trong mối quan hệ với các thành phần kinh tế khác, Đảng ta khẳng định rõ rằng, kinh tế nhà nước không lãnh đạo các thành phần kinh tế khác, mà bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh; kinh tế nhà nước là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, tạo môi

trường và điều kiện thúc đẩy các thành phần kinh tế cùng phát triển.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trên cả ba phương diện: kinh tế, chính trị và xã hội.

Về mặt kinh tế: kinh tế nhà nước dựa trên chế độ công hữu (sở hữu nhà nước) về tư liệu sản xuất, là chế độ sở hữu phù hợp với xu hướng xã hội hoá của lực lượng sản xuất. Thành phần kinh tế nhà nước không chỉ bao hàm doanh nghiệp nhà nước, mà còn bao hàm sức mạnh kinh tế đứng đằng sau các chính sách và hoạt động quản lý kinh tế của Nhà nước; bao hàm khả năng tổ chức và hoạch định chính sách đúng đắn của Nhà nước, sự gắn kết hợp lý của hệ thống doanh nghiệp nhà nước, tài chính nhà nước, luật pháp và hiệu lực quản lý của Nhà nước. Với sức mạnh kinh tế tổng hợp đó, thành phần kinh tế nhà nước có khả năng tạo ra các điều kiện vật chất, các tiền đề kinh tế - xã hội để phát triển tất cả các thành phần kinh tế. Kinh tế nhà nước nắm giữ những vị trí then chốt, yết hầu, xương sống của nền kinh tế, do đó, nó có khả năng, có điều kiện chi phối hoạt động của các thành phần kinh tế khác, bảo đảm cho nền kinh tế phát triển theo hướng đã định. Kinh tế nhà nước là lực lượng bảo đảm cho sự phát triển ổn định của nền kinh tế; là lực lượng có khả năng can thiệp, điều tiết, hướng dẫn giúp đỡ và liên kết, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác cùng phát triển. Kinh tế nhà nước đảm nhận các lĩnh vực sản xuất, kinh doanh có tính chiến lược đối với sự phát triển kinh tế - xã hội đòi hỏi vốn đầu tư lớn. Kinh tế nhà nước tham gia

vào những lĩnh vực khoa học, công nghệ mũi nhọn, có hệ số rủi ro cao...

Về mặt chính trị: kinh tế nhà nước là hòn đá thử vàng để xem xét sự đúng hướng hay chệch hướng xã hội chủ nghĩa trong tiến trình phát triển kinh tế. Bởi vì, Nhà nước ta là Nhà nước XHCN, Nhà nước công nông, Nhà nước của những người lao động. Để giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa, cần thiết phải khẳng định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, và thành phần này phải ngày càng phát triển trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Nếu không củng cố và tăng cường kinh tế nhà nước thì không thể nói tới chủ nghĩa xã hội, không thực hiện tốt vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước thì cũng không thể nói tới định hướng xã hội chủ nghĩa, tới con đường đi lên chủ nghĩa xã hội.

Về mặt xã hội: do bản chất về sở hữu và mục đích hoạt động, nên thành phần kinh tế nhà nước gánh vác chức năng và vai trò xã hội to lớn. Đối với bộ phận phi doanh nghiệp (ngân sách, dự trữ quốc gia...), đương nhiên bên cạnh chức năng kinh tế, chính trị, còn có chức năng xã hội. Đối với bộ phận doanh nghiệp trong thành phần kinh tế nhà nước hoạt động theo nguyên tắc thị trường cũng đảm nhận những vai trò xã hội lớn. Điều này thể hiện ở chỗ, các doanh nghiệp này phải đảm nhận những ngành ở những địa bàn khó khăn có ý nghĩa chính trị - xã hội mà tư nhân không muốn đầu tư, thực hiện bảo đảm cân bằng về đầu tư phát triển theo vùng, miền, đảm nhận các ngành sản xuất hàng hóa công cộng thiết yếu. Đó là những “người lính” đi đầu trong sự nghiệp công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước, trong cuộc chiến chống đói, nghèo và tụt hậu.

4. Một số kiến nghị để kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo

Thứ nhất, đối với bộ phận doanh nghiệp nhà nước: cần phát triển và xây dựng khu vực doanh nghiệp mạnh, nắm giữ những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, nhưng có chọn lọc, không nên nặng về tỷ trọng, về số lượng doanh nghiệp, mà phải chú trọng chất lượng, hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước. Vấn đề này phụ thuộc rất nhiều vào công cuộc tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, mà trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Thứ hai, khu vực phi doanh nghiệp nhà nước phải được quản lý và sử dụng tốt để thực sự trở thành công cụ đắc lực của Nhà nước trong định hướng, hỗ trợ phát triển cho doanh nghiệp thuộc tất cả các thành phần kinh tế, là công cụ để giải quyết tốt các vấn đề xã hội, tạo môi trường ổn định cho phát triển kinh tế. Khu vực phi doanh nghiệp này chỉ có thể phát huy được hiệu quả và vai trò của mình khi Nhà nước có một đội ngũ công chức, viên chức mẫn cán, tinh thông nghiệp vụ, có đạo đức. Điều đó phụ thuộc rất nhiều vào công cuộc cải cách hành chính theo hướng chuyên nghiệp hóa bộ máy nhà nước và tái cấu trúc đầu tư công, hệ thống tài chính, tiền tệ.

Thứ ba, khẳng định thành phần kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo không có nghĩa là phân biệt đối xử hay hạn chế các thành phần kinh tế khác, ngược lại, khuyến khích các thành phần kinh tế ngoài nhà nước (tư nhân, có vốn đầu tư nước ngoài...) phát triển. Các thành phần kinh tế ngoài nhà nước càng phát triển thì đóng góp vào ngân sách càng lớn, tức là làm cho một bộ phận của kinh tế nhà nước phát triển; góp phần thúc đẩy thành phần kinh tế nhà nước cải

cách, phát triển hiệu quả hơn. Bởi vì, trong nền kinh tế quốc dân, các thành phần kinh tế đều có mối quan hệ biện chứng với nhau, đan xen, liên kết với nhau, tác động qua lại lẫn nhau. Sự phát triển năng động, hiệu quả của thành phần kinh tế ngoài nhà nước là nhân tố vừa trực tiếp, vừa gián tiếp thúc đẩy khu vực kinh tế nhà nước thay đổi theo hướng hiệu lực, hiệu quả hơn.

Tuy nhiên, đối với các thành phần kinh tế này, trong quá trình vận động và phát triển luôn cần phải có những định hướng, quản lý điều hành của Nhà nước dưới sự lãnh đạo của Đảng để đảm bảo lợi ích của quốc gia, của dân tộc, vì mục tiêu xây dựng xã hội xã hội chủ nghĩa ngày càng phồn vinh, hạnh phúc mà Đảng và nhân dân ta đã lựa chọn.

5. Kết luận

Trong nền kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay, bảo đảm vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước là một trong những nội dung cơ bản để giữ vững định hướng XHCN. Để kinh tế nhà nước giữ được vai trò chủ đạo, Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu kinh tế, trong đó một trong các trọng tâm là tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước nhằm nâng cao năng lực cạnh tranh và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Tài liệu tham khảo

- [1] Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [2] Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
- [3] Đảng Cộng sản Việt Nam (2016), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.

