

Cơ cấu lại nền kinh tế - từ nhận thức đến hành động

TS. LƯU BÍCH HỒ

Cơ cấu lại nền kinh tế tuy không phải là vấn đề mới ở nước ta và nhiều nước trên thế giới, nhất là trong mấy năm gần đây, nhưng đang là vấn đề thời sự nóng hổi, là một yêu cầu và chủ trương quan trọng trong lãnh đạo, chỉ đạo, quản lý điều hành nền kinh tế nước ta hiện nay. Nhìn lại, từ năm 1997-1999 cuộc khủng hoảng tài chính - kinh tế khu vực Đông Nam Á và Đông Á tác động mạnh đến nước ta, nền kinh tế nước ta rơi vào tình trạng suy giảm nặng, đang từ mức tăng trưởng 9,3% năm 1996, giảm xuống còn 8,1% năm 1997, 5,8% năm 1998, 4,8% năm 1999. Khi đó Đảng và Chính phủ đã đưa ra nhiều chủ trương chính sách mới, trong đó có việc cơ cấu lại kinh tế (chủ yếu trong một số ngành, lĩnh vực quan trọng) bắt đầu từ Nghị quyết Hội nghị Trung ương 4 khóa VIII năm 1997 với tinh thần cơ bản là khai thác và phát huy cao độ nội lực của đất nước. Việc này liên tục diễn ra đến mấy năm đầu của thập kỷ 2000 - 2010, và nền kinh tế đã dần hồi phục, đạt mức tăng trưởng cao dần, từ năm 2000 đã đạt 6,8%, năm 2001 đạt 6,9%, năm 2002 đạt 7,1%, năm 2003 đạt 7,3%, năm 2004 đạt 7,8% và lên tới mức cao nhất là 8,4% năm 2005; đồng thời giữ được mức lạm phát (chỉ số giá tiêu dùng) trong khoảng từ 3,6% năm 1997 đến 8,4% năm 2005, trong đó có năm 1999 là 0,1%, năm 2000 là -0,6%, 2001 là 0,8%, 2002 là 4%, 2003 là 3%. Đó là sự khác biệt quan trọng so với tình hình mấy năm gần đây. Hơn nữa, giai đoạn 1997-1999, tình hình suy giảm và cơ cấu lại kinh tế chủ yếu là do

Cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng là một công việc rộng lớn và hết sức khó khăn, đòi hỏi những giải pháp căn cơ, quyết liệt để đổi mới mạnh mẽ và hoàn thiện hệ thống thể chế, chính sách; thực hiện cơ cấu lại hầu như toàn bộ các ngành, lĩnh vực, địa phương và doanh nghiệp, tổ chức sự nghiệp, cho đến mọi người dân trong các lĩnh vực hoạt động kinh tế. Song, thực tế cho thấy có những rào cản, những thách thức cần phải vượt qua, đồng thời cũng có thời cơ cần tranh thủ.

tác động từ bên ngoài, còn lần này chủ trương đổi mới, cơ cấu lại chủ yếu do những nguyên nhân bên trong của nền kinh tế. Tuy nhiên, những chủ trương và giải pháp được đề ra và áp dụng trong thời kỳ trước về cơ bản không khác so với hiện nay và thực hiện khá thành công, mặc dù chưa đạt đầy đủ yêu cầu và mong muốn, và đã để lại nhiều bài học kinh nghiệm bổ ích mà lần này đã, đang và có thể sẽ còn được vận dụng.

Dưới đây, xin trình bày ba vấn đề về cơ cấu lại nền kinh tế nước ta hiện nay và trong thời gian tới: Đầu điều về khái niệm và quan

niệm; Bắt đầu từ đâu và làm như thế nào; Cái gì quyết định và cản trở cần vượt qua.

Khái niệm và quan niệm

Xin nhắc lại khái niệm về cơ cấu kinh tế và cơ cấu lại nền kinh tế: Theo lý thuyết hệ thống, nền kinh tế là một *hệ thống* được kết cấu bởi nhiều bộ phận hợp thành; các bộ phận đó có những mối quan hệ tương tác nhau cả về định lượng và định tính. Về định lượng, có cả số lượng và chất lượng. Về định tính, chủ yếu là các ràng buộc về cơ chế hoạt động, vận



Các đề án tái cơ cấu đang được sự mong đợi của các thành phần kinh tế và toàn thể xã hội

hành. Như vậy, khi nói cơ cấu lại có nghĩa là làm thay đổi nội dung, tính chất và vị trí của từng bộ phận (nếu cần) và mối quan hệ tương tác giữa tất cả các bộ phận, hoặc một số bộ phận của nền kinh tế (nếu cần) để nhằm đạt tới yêu cầu và *mục tiêu được xác định*, làm cho nền kinh tế vận hành, phát triển với một sự *khác biệt mới về lượng và chất*, ở một trình độ cao hơn, hoàn thiện hơn so với hiện tại. Đây không phải là việc xóa đi làm lại tất cả, mà chỉ là sự điều chỉnh từng phần hoặc tất cả các phần kết cấu (hình thành mới, cắt bỏ đi, tăng hay giảm, tổ chức lại, hoàn thiện các ngành, lĩnh vực, bộ phận kinh tế...) toàn bộ hoặc một phần cơ chế hoạt động và vận hành để từ đó có tác động đến tổng thể nền kinh tế¹. Cũng nên hiểu rằng, cơ cấu lại là một quá trình liên tục đổi mới khi thấy cần thiết, và ở những thời điểm hoặc thời đoạn nào đó có thể cơ cấu lại một cách cơ bản, toàn bộ hệ thống kinh tế, chẳng hạn như việc cơ cấu lại đang đặt ra với nền kinh tế nước ta.

Cơ cấu lại nền kinh tế nước ta diễn ra trong bối cảnh trong nước,

quốc tế hiện nay và dự báo cho khoảng một thập kỷ tới, chủ yếu tiến hành bằng chiến lược, chính sách, các công cụ, biện pháp kích thích, điều tiết (chứ không phải chủ yếu bằng mệnh lệnh hành chính) để *điều chỉnh, thay đổi, tạo lập* nội dung, tính chất, vị trí và phương hướng hoạt động các ngành, lĩnh vực, trước hết là các ngành, lĩnh vực chủ yếu, gắn với từng vùng và địa bàn lãnh thổ quan trọng cùng với hiệu chỉnh, xây dựng, hoàn thiện các cơ chế, thể chế vận hành, quản lý các ngành, lĩnh vực, vùng và tổng thể nền kinh tế theo *yêu cầu và mục tiêu nâng cao rõ rệt năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh, tính bền vững* của từng bộ phận (ở các cấp độ khác nhau) và của cả nền kinh tế. Đó cũng chính là *nội dung và biện pháp để thực hiện việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng* từ chủ yếu theo chiều rộng sang kết hợp hài hòa giữa chiều rộng với chiều sâu, mà chủ yếu là việc ngày càng vận dụng nhiều hơn tiến bộ khoa học công nghệ, sử dụng nguồn nhân lực chất lượng cao, kỹ năng quản trị tiên tiến hiện đại, tích cực đi vào phát triển kinh tế tri thức

(ở đây chỉ nói về mô hình tăng trưởng chứ chưa nói về mô hình phát triển với nội hàm rộng hơn). Yếu tố cốt lõi của mô hình này là *chất lượng* (chất lượng sản phẩm, chất lượng công việc, chất lượng hoạt động, chất lượng lãnh đạo, quản lý, chất lượng cuộc sống...). Làm như vậy cũng là để thật sự tạo ra sự phát triển nhanh và *bền vững*. Đây là một quá trình đi từng bước rất tích cực, nhưng thiết thực, vững chắc, tiến hành trong một số năm của thời kỳ chiến lược tới, có những việc có thể làm nhanh, có những việc cần phải mất nhiều thời gian.

Bắt đầu từ đâu và làm như thế nào

Sau mấy năm thảo luận, Văn kiện Đại hội XI đã xác định trên tổng thể và Hội nghị TW 3 đã tiến thêm một bước quan trọng, nêu rõ 3 nội dung trọng điểm của cơ cấu lại như đã thể hiện trong Bài phát biểu kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Nguyễn Phú Trọng tại phiên bế mạc Hội nghị TW. Đó là một sự đúc kết và quyết định rất đúng và trúng, phù hợp với tình hình của nền kinh tế hiện nay và trong một số năm tới, đồng thời cũng hoàn toàn phù hợp với bối cảnh quốc tế đang rất sôi động và phức tạp. Xin được lý giải thêm rằng, 3 nội dung đó chính là các "huyết sinh tử" của nền kinh tế lúc này, và ấn vào đó, ấn đúng sẽ làm hồi sinh sự ổn định và phát triển bền vững nền kinh tế, ấn sai hoặc không chuẩn, không đúng liều lượng, không quyết đoán sẽ có thể làm cho bệnh tình chẳng những không thuyên giảm, mà còn trở nên phức tạp hơn, khó chữa trị hơn, thậm chí tồi tệ hơn...

Chẳng hạn, về cơ cấu lại *đầu tư công*, nếu không cắt giảm được đến mức hợp lý, rồi từ đó bố trí lại chiến lược và quy hoạch, kế hoạch đầu tư theo đúng mục tiêu, phương hướng được lựa chọn xác



Việt Nam sẽ phải nhập than trong lúc đang xuất khẩu mạnh

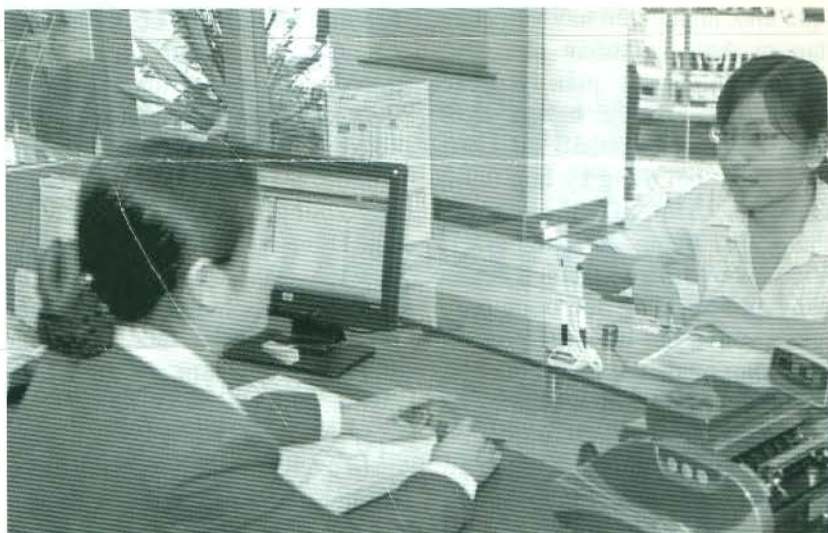
¹ Theo Từ điển Bách Khoa Việt Nam (năm 2000), "Nếu hệ thống là sự liên kết các yếu tố có mối liên hệ qua lại và quy định lẫn nhau thì cấu trúc là thành phần cấu tạo, là tổ chức bên trong của một chỉnh thể thống nhất". Xét vào lĩnh vực kinh tế, cấu trúc nền kinh tế cũng chính là cơ cấu kinh tế. Cũng theo Từ điển Bách Khoa Việt Nam, cơ cấu kinh tế được hiểu là "tổng thể các ngành, lĩnh vực, bộ phận kinh tế có quan hệ hữu cơ tương đối ổn định hợp thành".

đáng, với tiêu chí số một là hiệu quả tổng thể kinh tế - xã hội - môi trường - an ninh quốc phòng, trong đó, phần lớn vẫn lấy hiệu quả kinh tế làm chính, mà nếu vẫn còn duy ý chí và duy lợi ích nhóm, thì mọi chuyện đầu lại vào đấy và kết cục ngày càng xấu hơn.

Về cơ cấu lại *doanh nghiệp nhà nước*, nếu không kiên quyết cắt bỏ mọi ưu đãi, thật sự cạnh tranh bình đẳng với các loại hình doanh nghiệp khác, không làm minh bạch tình hình tài chính, vay - trả nợ, lỗ - lãi, hiệu quả để loại bỏ những doanh nghiệp là gánh nặng cho nền kinh tế, không làm đúng vai trò và chức năng được Nhà nước giao, thậm chí là ồ ả chứa hoặc đất hứa của nhiều tiêu cực, tham nhũng, lợi ích nhóm... thì đó sẽ lại chính là sự chệch hướng xã hội chủ nghĩa chứ không phải đúng định hướng xã hội chủ nghĩa như đã xác định.

Về cơ cấu lại *thị trường và hệ thống tài chính - tiền tệ* mà trọng tâm là cơ cấu lại các ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính, nếu không làm sạch được bản cân đối tài chính và minh bạch tình hình đó trước Nhà nước và thị trường, từ đó củng cố những ngân hàng thật sự có sức sống, loại bỏ những ngân hàng không đủ tiêu chuẩn tối thiểu (theo chuẩn của nước ta tương thích với chuẩn quốc tế), thì sẽ dẫn tới đổ vỡ hệ thống và có thể là cả nền kinh tế như đã thấy ở một số nước vừa qua.

Để làm tốt việc cơ cấu lại ba lĩnh vực nêu trên thì khâu quyết định là phải rà soát, hoàn chỉnh, đổi mới hệ thống chính sách, thể chế, quy hoạch, kế hoạch có liên quan, kể cả thể chế kinh tế và thể chế hành chính, một chừng mực nào đó cũng có liên quan đến thể chế chính trị, như nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng, chức năng và phương thức hoạt động của bộ máy nhà nước, công tác tổ chức và cán bộ; phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân, thực hiện tự do của công dân theo đúng quy định của Hiến pháp, trọng dụng và phát huy nhân tài, hiền tài..., cũng có nghĩa là cơ cấu lại cả các lĩnh vực



Củng cố những ngân hàng thật sự có sức sống, loại bỏ những ngân hàng không đủ tiêu chuẩn tối thiểu

này ở những mức độ khác nhau cho phù hợp và đồng bộ với cơ cấu lại kinh tế.

Trên đây chỉ xin điểm qua mấy nét rất sơ lược, còn tất cả việc cơ cấu lại từng lĩnh vực kinh tế đó đều đang được Chính phủ giao cho các cơ quan chức năng và có liên quan lập đề án cụ thể và Quốc hội cũng đã quyết định phải trình những đề án đó và Đề án tổng thể cơ cấu lại nền kinh tế để xem xét. Các chuyên gia kinh tế trong bộ máy nhà nước, các tổ chức xã hội và các chuyên gia độc lập, am hiểu về những vấn đề này nên được tham gia tích cực vào quá trình xây dựng những đề án đó.

Ngoài 3 lĩnh vực nêu trên, công cuộc cơ cấu lại nền kinh tế còn phải làm nhiều việc khác trong tất cả các ngành, lĩnh vực có hoạt động kinh tế và trên tất cả các địa phương, tùy theo tính chất và yêu cầu cụ thể của từng ngành, lĩnh vực và địa phương đó căn cứ theo sự chỉ đạo, hướng dẫn của Chính phủ được thể hiện ngay trong các chính sách, quy hoạch, kế hoạch sẽ ban hành, và theo nhu cầu của thị trường, của cuộc sống.

Một vấn đề rất quan trọng mà ngay từ đầu đã được nêu ra, song đáng tiếc không được nhận thức đầy đủ và triển khai đồng bộ là việc cơ cấu lại lần này phải gắn chặt và song hành với việc chống lạm phát cao, lập lại sự ổn định kinh tế vĩ mô và bảo đảm, chăm lo

an sinh xã hội. Những quyết định và những việc đã làm trong năm 2011 có phần nào tách rời hoặc chưa gắn kết được hai việc đó, mà mới chỉ tập trung vào các giải pháp cấp bách, chủ yếu là các giải pháp về tài chính - tiền tệ để chống lạm phát, do đó đã chưa đủ hiệu lực, hiệu quả. Cho nên, việc cơ cấu lại khởi động và triển khai khá chậm chạp và còn nhiều lúng túng. Có thể khẳng định, không cơ cấu lại một mức cần thiết thì không thể chống được lạm phát cao và ổn định kinh tế vĩ mô thật sự có hiệu quả như tình hình đã cho thấy rõ trong thời gian vừa qua. Chính là việc cơ cấu lại chưa đựng trong nó những mục tiêu, yêu cầu, nội dung và giải pháp để chống lạm phát cao và ổn định kinh tế vĩ mô. Và việc này đạt được đến một mức nào đó, cũng tạo ra tiền đề để thực hiện cơ cấu lại một cách cơ bản, triệt để. Câu hỏi bắt đầu từ đâu và làm như thế nào sẽ được tiếp tục bàn thêm ở dưới đây.

Cái gì quyết định và cản trở cần vượt qua

Có nhiều yếu tố là điều kiện để cơ cấu lại thành công. Ở đây chỉ nêu một vài yếu tố quan trọng nhất, có ý nghĩa quyết định.

Trước hết, cần thống nhất về nội dung, yêu cầu, mục tiêu, giải pháp cơ bản của cơ cấu lại nền kinh tế. Vấn đề này xem ra không

quá khó, nhưng đến nay vẫn chưa tạo ra được sự thống nhất cao trong lãnh đạo và quản lý ở các ngành, các cấp, thể hiện khá rõ trong những cuộc thảo luận, kể cả ở Quốc hội trong kỳ họp thứ 2 Quốc hội khóa XIII diễn ra trong tháng 10, tháng 11 năm 2011. Việc cắt giảm và điều chỉnh đầu tư công thì nói chung đều đồng tình, nhưng nhiều đại biểu địa phương lại không muốn cắt giảm, mà còn muốn xin thêm vốn... Những số liệu về cắt giảm vốn đầu tư ngân sách chưa đáng là bao và cắt giảm tổng vốn đầu tư công thì chưa đạt yêu cầu. Sự thống nhất nói trên phải dựa trên cơ sở đổi mới về tư duy phát triển kinh tế - xã hội mà Văn kiện Đại hội XI đã thẳng thắn chỉ ra: “Tư duy phát triển kinh tế - xã hội và phương thức lãnh đạo của Đảng chậm đổi mới, chưa đáp ứng kịp yêu cầu đổi mới của đất nước”.² Để cơ cấu lại nền kinh tế, như ý kiến của một số chuyên gia, trong đó có tác giả bài viết này, đã nói một cách hình tượng, là phải cơ cấu lại tư duy của những người có trách nhiệm và quyền hạn, kể cả trong bộ máy lãnh đạo và quản lý các cấp và cả trong các tổ chức kinh tế, nhất là kinh tế nhà nước. Tư duy phải mang tính dẫn dắt và *phù hợp với cơ cấu lại nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng* như đã nêu ở trên. Không phải không có lý khi nói rằng, mọi sự đổi mới, cải cách tiến bộ ở mọi nơi trên thế giới đều bắt đầu và được dẫn dắt bởi một tư duy mới, phù hợp, mà ở nước ta cũng không là ngoại lệ; chính thực tiễn đổi mới ở nước ta trong mấy chục năm qua cũng đã chứng minh cho điều đó.

Sự đổi mới nói trên phải được thể hiện thành chính sách, thể chế, quy hoạch, kế hoạch có căn cứ khoa học và thiết thực, phù hợp với điều kiện thực tế, cùng với công tác chỉ đạo, tổ chức thực hiện sát sao, quyết liệt, hiệu lực, hiệu quả không chỉ của bộ máy quản lý của các ngành, các cấp, mà cả sự vào cuộc của hệ thống

tổ chức Đảng, của hệ thống các cơ quan dân cử từ Trung ương đến địa phương, sự tham gia thiết thực của các tổ chức chính trị - xã hội và tổ chức xã hội nghề nghiệp. Đặc biệt xin lưu ý rằng, đây không phải chỉ là công việc của Đảng và Nhà nước, mà còn là *công việc hàng đầu* của toàn hệ thống doanh nghiệp, trước hết là doanh nghiệp nhà nước, và của người dân làm sản xuất kinh doanh, trong đó có hàng chục triệu hộ nông dân có vai trò rất quan trọng, vì chính hệ thống này và người dân mới là nơi trực tiếp thực hiện những hoạt động quan trọng nhất của việc cơ cấu lại.

Để làm được tất cả những điều nêu trên, không thể không nhấn mạnh một vấn đề rất nghiêm trọng, mà hầu như tồn tại ở mọi nơi, mọi lúc, tồn tại dai dẳng đang cản trở đổi mới, cơ cấu lại. Đó chính là bệnh thành tích, tư duy nhiệm kỳ và lợi ích nhóm như đồng chí Tổng Bí thư của Đảng đã nêu ra tại Hội nghị Trung ương 3. Khác hẳn với khi chúng ta bắt đầu công cuộc đổi mới năm 1986, lúc đó không có vấn đề này nên mọi việc dường như dễ dàng, thanh thoát hơn hiện nay. Còn bây giờ, có thể xem đây là một lực cản rất lớn không dễ vượt qua, vì muốn vượt qua phải chịu đau, phải chấp nhận hy sinh lợi ích cục bộ, địa phương, cá nhân để vì lợi ích toàn cục. Và xin được bổ sung một loại biểu hiện của lợi ích nữa cần phải chống là “lợi ích ghế”, tức là để giữ được vị trí công việc của người có chức, có quyền (kể cả ở doanh nghiệp nhà nước, ở các tổ chức kinh tế, xã hội có quan hệ gắn chặt với Đảng và Nhà nước), vị trí đó cũng gắn liền với lợi ích cá nhân, mà hầu như ai đã có rồi thì không bao giờ muốn rời bỏ, nếu không phải là để được thay bằng một vị trí cao hơn, có quyền lực hoặc lợi ích nhiều hơn. “Lợi ích ghế” không chỉ chi phối việc thực hiện các hoạt động thực tiễn mà tai hại hơn, nó còn chi phối những người có vị trí đó không

dám nói, không dám làm những gì cần thiết, đích đáng trong việc tham mưu, tư vấn, hoạch định chính sách, quyết định và thực thi những công việc hệ trọng của đất nước, của từng ngành, từng địa phương, từng đơn vị. Do đó, “lợi ích ghế” cũng là một lực cản rất lớn của đổi mới, cơ cấu lại. Nói một cách khác, đây chính là việc phải vượt qua cái tôi của chính mình để vì lợi ích, tiền đồ của đất nước, nhân dân, dân tộc, vì một sự nghiệp cao cả, mà toàn Đảng, toàn dân ta đã và đang nỗ lực phấn đấu cho một nước Việt Nam dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, sớm vươn lên sánh cùng các nước phát triển và tiến bộ trên thế giới.

Cùng với những cản trở, thách thức, công cuộc cơ cấu lại nền kinh tế cũng đang đứng trước một thời cơ lớn. Đó là tình thế phát triển kinh tế - xã hội nước ta đã chín muồi đến mức chẳng những cơ cấu lại đã trở thành yêu cầu bắt buộc, mà còn cho phép chúng ta thực hiện cơ cấu lại với những điều kiện đã có đến mức nhất định về cơ sở vật chất - kỹ thuật và nguồn nhân lực ở mọi trình độ, về những kinh nghiệm trong đổi mới, cải cách hơn hai thập kỷ qua, nhất là những năm gần đây, kể cả thành công và không hoặc chưa thành công; đó còn là bối cảnh quốc tế dù có nhiều mặt không thuận nhưng cũng có mặt thuận là các nước đều đang ra sức cải cách, cơ cấu lại về cả kinh tế và chính trị tác động mạnh đến nước ta bằng những “áp lực” (khi nước ta hội nhập quốc tế càng sâu rộng) và những kinh nghiệm hữu ích. Nếu chúng ta không thích ứng, bắt kịp trào lưu này thì sự tụt hậu sẽ càng gia tăng; ngược lại, khoảng cách sẽ được thu hẹp.

Cuộc sống đang đòi hỏi phải khẩn trương hành động. Vừa bàn vừa làm ngay những gì đích đáng, cần thiết, cấp thiết vì đã chậm nhiều rồi, mà thời gian vừa là nguồn lực, vừa là thời cơ không tái tạo. ■

² Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XI, trang 94, NXB Chính trị Quốc gia – Sự thật, 2011.