

Để tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đi vào thực chất hơn

TS. Võ Tá Tri

Trường Đại học Thương mại

Nguyễn Thị Minh Hằng

Trường Cao đẳng Thương mại và Du lịch

Email: tatridhtm@gmail.com

Trong giai đoạn 2011-2015, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một trong ba trọng tâm tái cơ cấu nền kinh tế. Theo đó, công tác tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đã đạt được một số kết quả tích cực với hơn 500 doanh nghiệp được sắp xếp, cổ phần hóa. Tuy nhiên, trên thực tế kết quả cho thấy công tác này vẫn còn nhiều hạn chế, chưa đi vào thực chất. Vậy, vấn đề là ở đâu? và cần tiếp tục làm gì?

Doanh nghiệp nhà nước và một số vấn đề đặt ra

Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011-2015, Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 đã xác định, tái cơ cấu DNNN là một trong ba trụ cột trong quá trình tái cơ cấu nền kinh tế (cùng với tái cơ cấu đầu tư công, tái cơ cấu ngân hàng và tổ chức tín dụng) đã được Đảng ta chỉ đạo đẩy mạnh thực hiện tại Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương khóa XI. Để triển khai thực hiện nhiệm vụ này, ngày 17/07/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 929/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015. Theo đó, Việt Nam đã triển khai nhiều giải pháp, như: giao, bán, khoán, cho thuê, sáp nhập, cổ phần hóa (CPH), giải thể... góp phần giảm đáng kể số lượng, phạm vi hoạt động, vị thế cũng như tác động của DNNN trong hệ thống các doanh nghiệp. Tuy nhiên, về tổng thể quá trình tái cơ cấu DNNN thời gian qua vẫn bộc lộ nhiều bất cập. Cụ thể:

Một là, số các doanh nghiệp giảm, nhưng vẫn còn chiếm tỷ trọng lớn. Theo số liệu của Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp, năm 2001, cả nước có khoảng 6.000 DNNN, đến năm 2011 giảm xuống còn 1.368 DNNN và đến hết năm 2016 còn 600 DNNN. Số lượng các DNNN giảm do nhiều nguyên nhân, như: tổ chức sắp xếp lại DNNN, CPH, giải thể, phá sản... trong đó có nguyên nhân quan trọng là sáp nhập nhiều doanh nghiệp nhỏ vào các tổng công ty hay tập đoàn kinh tế nhà nước.

Tuy vậy, đó mới là số doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ theo cách hiểu mới hiện nay (chỉ sở hữu 100% vốn điều lệ mới gọi là DNNN). Ngoài ra, còn rất nhiều DNNN sở hữu trên 65% vốn điều lệ, từ trên 50% đến 65% vốn điều lệ...

Mạng lưới DNNN hiện vẫn đang phủ kín hầu hết mọi lĩnh vực trong đó rất nhiều ngành, lĩnh vực thực chất Nhà nước không nhất thiết phải nắm giữ. Sự bao phủ của DNNN đã ngăn cản tư nhân không thể đầu tư; không gian, địa bàn đầu tư kinh doanh của doanh nghiệp tư nhân bị thu hẹp. Đặc biệt, với những cơ chế có nhiều ưu đãi cho DNNN đã tạo ra môi trường kinh doanh không bình đẳng, thiếu lành mạnh nên các doanh nghiệp khác khó có thể cạnh tranh.

Hai là, quy mô sở hữu (quy mô vốn) Nhà nước còn rất lớn trong các doanh nghiệp. Sáp nhập nhiều doanh nghiệp nhỏ vào các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước về mặt cơ học đã làm cho số DNNN giảm. Tuy nhiên, quy mô sở hữu nhà nước thực tế không những không giảm, thậm chí còn tăng lên, bởi Nhà nước tiếp tục bổ sung vốn với hy vọng phát huy lợi thế nhờ quy mô qua đó tăng khả năng cạnh tranh cho DNNN. Mục tiêu sáp nhập không đạt được, ngược lại càng làm cho DNNN lâm vào thua lỗ trầm trọng hơn, tiền của, tài sản nhà nước thâm hụt. Đặc biệt, nguy hiểm hơn, với việc ra đời nhiều “ông lớn” trong lúc tiềm lực kinh tế tư nhân trong nước còn yếu tiếp tục là rào cản ngăn đường thâm nhập thị trường đầu tư của tư nhân.

Bên cạnh đó, việc tập trung đa số nguồn lực, cùng với những ưu đãi, như: hoãn nợ, giãn nợ, bù lỗ... cho DNNN khiến môi trường kinh doanh bị méo mó, tạo sự bất bình đẳng giữa các doanh nghiệp ngày càng lớn. Với quan niệm là “lĩnh vực then chốt, trọng yếu” nên nhiều lĩnh vực được Nhà nước quy định kinh doanh có điều kiện, khiến doanh nghiệp tư nhân khó (thậm chí không thể) gia nhập. Đây cũng là nguyên nhân làm cho thể chế kinh tế thị trường thiếu đồng bộ, duy trì cơ chế “xin - cho” chính là cơ sở của những tiêu cực về tài chính trong doanh nghiệp, giữa bộ máy quản lý nhà nước với doanh nghiệp.

Ba là, CPH DNNN còn nửa vời, chưa thực chất. Điều đó thể hiện ở chỗ:

(i) Số doanh nghiệp trong các lĩnh vực không thuộc diện then chốt, đảm bảo cân đối vĩ mô cho nền kinh tế, công ích, an ninh, quốc phòng... (như: sản xuất, kinh doanh đường, sữa, rượu, bia, nước giải khát, nước sạch, giấy, xi măng, đầu tư phát triển nhà, du lịch...) còn nhiều ở các bộ, ngành, địa phương vẫn chưa được CPH hoặc CPH không triệt để. Thiết nghĩ, đây là những lĩnh vực tư nhân hoàn toàn có thể làm và làm tốt, nên Nhà nước có thể bán toàn bộ.

(ii) Cho dù số DNNN đã được CPH nhiều, nhưng hiện Nhà nước vẫn nắm giữ lượng vốn rất lớn. Báo cáo Tình hình CPH DNNN của Chính phủ cho biết, chỉ tính riêng giai đoạn 2011-2015 và 9 tháng 2016, đã có 426 doanh nghiệp bán xong cổ phần lần đầu (trong số 557 đơn vị được phê duyệt phương án CPH). Tuy nhiên, Nhà nước vẫn nắm giữ trên 90% vốn điều lệ tại 70 doanh nghiệp, bao gồm 15 tập đoàn, tổng công ty lớn, như: Tổng công ty Lilama (98%), Tổng công ty Hàng không Việt Nam (95,5%), Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam (94,99%), Tổng công ty Thép Việt Nam (93,6%), Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam (92,5%), Tổng công ty Viglacera (93%)... Ngoài ra, Nhà nước còn nắm giữ 65% vốn tại 82 doanh nghiệp; giữ 50% vốn tại 96 doanh nghiệp... Sau khi bán cổ phần lần đầu, tổng giá trị vốn điều lệ của 426 doanh nghiệp là 184.254 tỷ đồng, trong đó Nhà nước tiếp tục nắm giữ 149.342 tỷ đồng (chiếm 81,1% vốn điều lệ).

Bên cạnh đó, tỷ lệ bán cổ phiếu của các DNNN thấp. Cho đến nay, số doanh nghiệp CPH đạt hơn 96,3%, nhưng phần vốn Nhà nước bán ra rất thấp (chỉ đạt khoảng hơn 8%) (Hữu Tuấn, 2016).

(iii) Quy mô sở hữu nhà nước lớn, nhưng hiệu quả kinh doanh của phần lớn DNNN rất thấp. Tại Hội thảo “DNNN: Ràng buộc ngân sách, khung khổ quản trị và biến dạng thị trường” ngày 27/05/2015, Phó trưởng Ban Nghiên cứu cải cách và Phát triển doanh nghiệp - Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương (CIEM) Phạm Đức Trung cho biết, chỉ riêng các doanh nghiệp có 100% sở hữu vốn nhà nước, thì hiện nay Việt Nam có tổng tài sản lên tới 2,8 triệu tỷ đồng, tương đương 80% GDP, tức chiếm gần 60% tổng tài sản và chỉ tập trung vào 8 tổng công ty và tập đoàn kinh tế lớn. Tuy nhiên, hiệu quả kinh doanh của khối doanh nghiệp này lại tỷ lệ nghịch với tài sản sở hữu. Báo cáo Kiểm toán Nhà nước năm 2015 đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước cho thấy, hiệu quả hoạt động của nhiều doanh nghiệp giảm sút. Có 5/38 tập đoàn, tổng công ty kinh doanh thua lỗ. Trong đó, Tổng công ty Hàng hải Việt Nam (Vinalines) lỗ gần 3.500 tỷ đồng, Tổng công ty 15 (General 15) thuộc Bộ Quốc phòng lỗ 471 tỷ, Vinaincom lỗ 132 tỷ, Tổng công ty Mía đường II lỗ 15 tỷ đồng, Công ty TNHH một thành viên In Đắc Lắc lỗ 3 tỷ đồng. Có thể thấy, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước sử dụng phần lớn nguồn lực của đất nước, nhưng năng suất lao động thấp, làm cho năng suất lao động của toàn bộ nền kinh tế ở mức thấp và có xu hướng tiếp tục xấu đi.

Chưa kể, nợ doanh nghiệp tăng, các khoản phải thu-chi của 103 tập đoàn, tổng công ty nhà nước, công ty mẹ - công ty con đã là 338.327 tỷ đồng, tăng 6% so với thực hiện năm 2014. Nhiều tập đoàn, tổng công ty quản lý nợ chưa chặt chẽ, dẫn đến nợ phải thu quá hạn, nợ khó đòi lớn. Điển hình, một số đơn vị có nợ phải thu quá hạn lớn, như: EVN, Vinalines, Vinataba, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam... và những doanh nghiệp có khoản nợ khó đòi lớn, như: MobiFone (công ty mẹ 312 tỷ đồng), VNPT - Global hơn 14 tỷ đồng, Vinataba 87 tỷ... (Xuân Thân, 2016).

Đề xuất giải pháp

Xây dựng, hoàn thiện môi trường kinh doanh nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, phát triển doanh nghiệp là yêu cầu cấp thiết ở nước ta hiện nay. Để hoàn thiện môi trường kinh doanh cần có nhiều giải pháp, từ nhiều góc độ. Về phía DNNN, theo chúng tôi, cần có một số giải pháp chủ yếu sau:

Thứ nhất, phải tách bạch một cách triệt để Nhà nước, các cơ quan quản lý nhà nước với DNNN trên tất cả các mặt sở hữu, quản lý đối với doanh nghiệp. Nhà nước không trực tiếp can thiệp hoạt động của DNNN, mà thông qua các công cụ, biện pháp kinh tế tài chính, các cơ quan chức năng (như: Thanh tra Nhà nước, Kiểm toán Nhà nước...) theo dõi, giám sát toàn diện đối với doanh nghiệp. Nhà nước vẫn có thể thực hiện vai trò điều tiết thông qua các văn bản pháp luật, mà không cần phải nắm quyền sở hữu.

Theo đó, Nhà nước có thể xây dựng hợp đồng và ký kết hợp đồng trách nhiệm (về quyền sở hữu và trách nhiệm bảo toàn vốn, tỷ suất sinh lợi tối thiểu của doanh nghiệp, trách nhiệm về tuyển dụng, sử dụng và đãi ngộ với người lao động...) với người quản lý cao nhất của doanh nghiệp đó. Người quản lý cao nhất của doanh nghiệp không nhất thiết phải là cán bộ, công chức, viên chức nhà nước, mà Nhà nước có thể thuê bất kỳ ai có năng lực quản trị kinh doanh. Phải tách chức năng quản lý hành chính của các cơ quan nhà nước khỏi chức năng kinh doanh. Bỏ chế độ bộ chủ quản đối với DNNN càng sớm càng tốt.

Đồng thời, cần thay đổi triệt để tư duy DNNN sinh ra để làm gì, phải làm gì, bằng tư duy mới lĩnh vực gì, thì cần DNNN. Phải tách bạch rõ ràng chức năng kinh doanh với chức năng xã hội của doanh nghiệp. Không nên quan niệm rằng chỉ có DNNN mới thực hiện được chức năng xã hội. Cả về lý luận cũng như thực tiễn đều khẳng định rằng các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, trực tiếp hay gián tiếp, đều có chức năng xã hội, mà đôi lúc nó thực hiện chức năng xã hội còn tốt hơn, hiệu quả hơn DNNN. Nhu cầu xã hội, dịch vụ xã hội (dịch vụ y tế, giáo

đục, thậm chí cung cấp điện, nước, xây dựng công trình giao thông...) sẽ được đáp ứng thông qua đơn hàng của Nhà nước và tổ chức đấu thầu công khai, mọi doanh nghiệp đều có quyền tham gia.

Thứ hai, đẩy nhanh tiến độ chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DNNN từ các bộ, UBND cấp tỉnh về Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) nhằm nâng cao hiệu quả quản lý tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh, cải thiện môi trường đầu tư, kinh doanh bình đẳng, công bằng giữa các loại hình doanh nghiệp. Đồng thời, nâng cao hiệu quả hoạt động của Công ty Mua bán nợ Việt Nam (DATC) hỗ trợ cho quá trình tái cơ cấu, sắp xếp, CPH DNNN trong giai đoạn mới.

Thứ ba, thu hẹp phạm vi của DNNN về lĩnh vực hoạt động nhằm mở rộng không gian cho các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Theo chúng tôi, có thể mở rộng đối tượng doanh nghiệp tham gia vào một số lĩnh vực vẫn được quan niệm Nhà nước độc quyền, nhưng không trực tiếp đe dọa an ninh quốc gia, như: cung cấp nhu yếu phẩm, quân tư trang cho quân đội hay các lực lượng vũ trang khác. Các lĩnh vực này Nhà nước có thể để các thành phần kinh tế khác đảm nhận theo nguyên tắc Nhà nước đặt hàng, các doanh nghiệp đấu thầu. Rà soát và phân loại, nếu doanh nghiệp nào phục vụ cho các nhiệm vụ đặc biệt quan trọng về an ninh, quốc phòng, thì xây dựng cơ chế riêng, đặc biệt để quản lý và kiểm soát, những doanh nghiệp còn lại hoạt động kinh doanh theo nguyên tắc thị trường, bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Thứ tư, hạn chế, đi đến xóa bỏ những ưu đãi, những đặc quyền mang tính chất độc quyền đối với các DNNN, bởi đây là nguyên nhân vừa làm mất tính tích cực của DNNN, vừa tạo nên sự bất bình đẳng, thiếu lành mạnh trong môi trường kinh doanh nói chung. Nhà nước không ưu đãi, hỗ trợ các DNNN qua việc bao cấp hoặc bảo hộ. Vấn đề cốt yếu là Nhà nước phải xây dựng được chính sách tạo môi trường phù hợp, thuận lợi cho sản xuất, kinh doanh, bảo đảm tự chủ, minh bạch cho hoạt

động của mọi doanh nghiệp. Sẽ không có tình trạng Nhà nước lấy ngân sách bù lỗ, hay gánh chịu hậu quả về thua lỗ của DNNN.

Ngày 02/02/2017, Thủ tướng Chính phủ có Chỉ thị số 04/CT-TTg về việc đẩy mạnh công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2016-2020. Theo đó, Chỉ thị cũng nêu rõ đẩy mạnh phát triển khu vực kinh tế tư nhân trong nước và thu hút hợp lý đầu tư trực tiếp nước ngoài. Đẩy nhanh thoái vốn ở DNNN tạo điều kiện để vốn tư nhân thay thế. Cải thiện môi trường kinh doanh và hỗ trợ phát triển doanh nghiệp tư nhân ở cả cấp trung ương và địa phương. Tập trung tái cơ cấu phát triển các ngành ưu tiên, nòng cốt là các doanh nghiệp tư nhân trong nước, giữ vai trò dẫn dắt và thực hiện quá trình tái cơ cấu ngành kinh tế./.

Tài liệu tham khảo:

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2016). *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb Chính trị Quốc gia

2. Thủ tướng Chính phủ (2017). *Chỉ thị số 04/CT-TTg, ngày 02/02/2017 về việc đẩy mạnh công tác sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020*

3. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp (2016). *Báo cáo Tình hình thực hiện sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước năm 2016 và thực hiện Nghị quyết số 35/NQ-CP, ngày 16/05/2016 của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp đến năm 2020*

4. Trần Thọ Đạt, Ngô Thắng Lợi (2017). *Kinh tế Việt Nam: Tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và vai trò Nhà nước kiến tạo phát triển*, Nxb Đại học Kinh tế Quốc dân

5. Hữu Tuấn (2016). *Nhà nước nắm giữ trên 90% vốn điều lệ tại 15 tập đoàn, tổng công ty lớn*, truy cập từ <http://baodautu.vn/nha-nuoc-nam-giu-tren-90-von-dieu-le-tai-15-tap-doan-tong-cong-ty-lon-d53537.html>

6. Xuân Thân (2016). *Hàng loạt doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ lớn*, truy cập từ <http://vov.vn/kinh-te/hang-loat-doanh-nghiep-nha-nuoc-lam-an-thua-lo-lon-532415.vov>