



Để kinh tế nhà nước thực sự giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta hiện nay

CHU VĂN CẤP*

Trải qua gần 30 năm đổi mới, khu vực kinh tế nhà nước được xây dựng và phát triển ở nước ta, đã thu được nhiều thành công, song cũng đã bộc lộ nhiều yếu kém, tồn tại, thậm chí có sai lầm. Một câu hỏi lớn đã và đang đặt ra là, làm thế nào để kinh tế nhà nước thực sự giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa?

Những thành công và hạn chế của kinh tế nhà nước

Thành công

Quá trình phát triển kinh tế thị trường (KTTH) định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCH) ở nước ta cũng đồng thời là quá trình cải cách kinh tế nhà nước (KTNN) mà doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là lực lượng nòng cốt, nên sau một thời gian, số lượng các DNNN đã giảm đáng kể. Các DNNN tập trung chủ yếu vào 20 tập đoàn kinh tế (TĐKT) và các tổng công ty nhà nước (TCTNN) 91. Sự sắp xếp, đổi mới DNNN đã tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực then chốt, địa bàn nhà nước

cần nắm giữ... Các DNNN hoạt động trong các ngành bảo đảm những cân đối lớn của nền kinh tế, phục vụ xây dựng kết cấu hạ tầng kinh tế, xã hội, đầu tư xây dựng các khu công nghiệp, các khu đô thị...

Nhìn nhận một cách khách quan, trong quá trình đổi mới, cùng với những thành tựu chung của nền kinh tế, KTNN/DNNN có những thành công đáng kể:

- *Những đóng góp nhất định cho nền kinh tế.* Theo Báo cáo của Công ty cổ phần Báo cáo Đánh giá Việt Nam (Vietnam Report), Báo VietnamNet và Tạp chí Thuế (Tổng cục Thuế) công bố bảng

xếp hạng 1.000 doanh nghiệp nộp thuế thu nhập doanh nghiệp lớn nhất Việt Nam năm 2013 (V1.000), khối DNNN vẫn đang thể hiện tốt vai trò “gương mẫu” và chủ đạo trong công tác đóng thuế vào ngân sách nhà nước khi chiếm tới 52,6% tổng số thuế của V1.000. Còn nếu tính trong 100 doanh nghiệp hàng đầu thì khối DNNN cũng đóng góp rất tích cực khi chiếm đến 42% về số lượng và 64,5% tổng số thuế.

- *Doanh nghiệp nhà nước đã trở thành lực lượng nòng*

* GS, TS, nguyên Viện trưởng Viện Kinh tế chính trị, Học viện Chính trị quốc gia Hồ Chí Minh



Lễ tôn vinh "Doanh nhân văn hóa xuất sắc thời kỳ đổi mới" và "Doanh nghiệp mạnh và phát triển bền vững" được tổ chức tại Hà Nội, ngày 26-9-2014

Ảnh: TL

cốt để thực hiện vai trò quan trọng trong ổn định, tăng trưởng và phát triển kinh tế - xã hội theo mục tiêu của Đảng, Nhà nước đề ra, góp phần quan trọng trong việc bảo đảm quốc phòng, an ninh, an ninh lương thực quốc gia... Hoạt động của DNNN đã góp phần quan trọng cho việc bảo toàn và phát triển các nguồn lực vật chất của KTNN trong nền kinh tế.

- *Kinh tế nhà nước là lực lượng chủ yếu hình thành các trung tâm kinh tế, đô thị mới, là lực lượng đầu tư vào những lĩnh vực, các công trình... trọng điểm quốc gia mà đòi*

hỏi vốn lớn, thời gian thu hồi chậm... Đây cũng là đội quân chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế, thu hút vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI), đóng vai trò tích cực trong việc hạn chế những tác động tiêu cực của khủng hoảng tài chính và kinh tế toàn cầu trong các năm 2008 - 2010 đến nền kinh tế nước ta.

Hạn chế và nguyên nhân của những hạn chế

Bên cạnh những thành công là những hạn chế, yếu kém của KTNN/DNNN. Sự yếu kém của một số tập đoàn kinh tế (TĐKT) và TCTNN lớn thuộc sở hữu nhà nước là:

hiệu quả sản xuất, kinh doanh, năng suất còn thấp và rất thấp; sức cạnh tranh của doanh nghiệp còn yếu, thất thoát và thua lỗ còn lớn, hiện đang là "vấn đề nóng"; cổ phần hóa DNNN diễn ra chậm, có nhiều lỗ hổng lớn làm tài sản của Nhà nước bị thất thoát; tình trạng đặc quyền, đặc lợi, độc quyền doanh nghiệp đang hiện hữu làm méo mó quan hệ thị trường, gây thiệt hại cho người tiêu dùng, hạn chế sự cạnh tranh và phát triển của nền kinh tế... Nguyên nhân của những yếu kém, hạn chế của KTNN/DNNN có cả



khách quan và chủ quan, trong đó nguyên nhân chủ quan là chính, đó là:

Một là, về nhận thức, chúng ta chuyển sang xây dựng và phát triển KTĐT định hướng XHCN nhưng vẫn tồn đọng tư duy cũ “xây dựng thật nhiều xí nghiệp quốc doanh và kinh tế tập thể là nhanh chóng có CNXH”. Mặt khác, chưa xác định một cách rõ ràng vai trò của KTNN và vai trò của DNNN, xác định vai trò chủ đạo của KTNN thông qua vai trò của hệ thống DNNN, theo ba mục tiêu và yêu cầu lớn:

- Giữ vị trí then chốt, là đòn bẩy đẩy nhanh tăng trưởng kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội.

- Làm lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước điều tiết và định hướng vĩ mô nền kinh tế; tạo môi trường và điều kiện thúc đẩy các thành phần kinh tế khác cùng phát triển.

- Yêu cầu đi đầu trong việc ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, nêu gương về năng suất, chất lượng, hiệu quả kinh tế - xã hội và chấp hành pháp luật.

Ba mục tiêu và yêu cầu này, xét dưới góc độ: “mức độ thực hiện” và “tính hợp lý” chưa như mong muốn giữa lý luận và thực tiễn.

Hai là, hệ thống DNNN, (chủ yếu là TĐKT, TCTNN)

được hình thành phần lớn là từ các quyết định hành chính, tức là sử dụng quyền lực nhà nước để thành lập TĐKT và “vội vàng” thành lập các TĐKT, tức là chủ trương “thí điểm” đến “thực hiện đại trà” theo “phong trào”, cho ra đời 11 TĐKT trong khoảng thời gian từ tháng 4-2006 đến tháng 3-2010. Do đó, trong quá trình hoạt động, các TĐKT được Nhà nước dành cho nhiều đặc quyền, nhiều ưu đãi, nhưng chưa đáp ứng được kỳ vọng đặt ra là “quả đấm thép”, “có sức cạnh tranh cao” trong hội nhập quốc tế.

Ba là, thể chế, cơ chế chính sách, pháp luật đối với hệ thống DNNN, nhất là đối với các TĐKT và TCTNN chưa được hoàn thiện, còn nhiều hạn chế, bất cập. Ở đây nổi lên các vấn đề:

- Chức năng chủ sở hữu DNNN còn phân tán, chồng chéo nên trách nhiệm trong quản lý không rõ ràng; mối quan hệ giữa chủ sở hữu và người đại diện (ban điều hành) chưa được xử lý tốt, do đó dẫn đến cái gọi là “ông chủ giả - tiêu tiền thật” tức ông chủ không có đầy đủ quyền năng...

- Công tác giám sát đối với DNNN chưa thực sự hiệu quả, đặc biệt là giám sát và kiểm soát nội bộ DNNN mang tính hình thức.

Bốn là, quản trị của các DNNN đang có nhiều vướng mắc và hạn chế: Sự minh bạch thông tin về DNNN, năng lực của Hội đồng quản trị DNNN, thiết chế quản lý nội bộ DNNN, DNNN chịu những mâu thuẫn về lợi ích; chịu sự quản lý của nhiều cơ quan. Đội ngũ cán bộ quản trị DNNN nhìn chung còn yếu. Ngoài ra, còn phải kể đến việc “ôm đồm” trong quản lý tập đoàn, TCTNN, phân cấp quản lý vượt quá khả năng quản lý trong khi không gắn quyền lợi với trách nhiệm, tạo ra tình trạng vừa chồng chéo, vừa bỏ trống và tạo ra “quyền lực ảo” trong quản lý DNNN.

Những yếu kém, khiếm khuyết của KTNN/DNNN, đã tạo ra ảnh hưởng không tốt đến những đánh giá và nhìn nhận của xã hội về vai trò chủ đạo của KTNN. Các thế lực thù địch đòi xóa bỏ vai trò chủ đạo của KTNN, đòi tư nhân hóa hết các DNNN, hoặc cũng đã xuất hiện những ý kiến “trái chiều”, như nên bỏ cụm từ “KTNN giữ vai trò chủ đạo” hoặc xem lại “vai trò chủ đạo của KTNN”, với nhiều lý lẽ khác nhau. Chúng ta cần nhìn nhận một cách thực tế hơn:

Ở các nước tư bản phát triển cũng có KTNN và DNNN được xây dựng trên cơ sở là sở hữu nhà nước tư bản độc quyền. Họ không xác định KTNN giữ vai trò chủ đạo, bởi

lẽ, kinh tế tư bản chủ nghĩa (TBCN) dựa trên chế độ sở hữu tư nhân TBCN và kinh tế tư nhân, doanh nghiệp tư nhân là chủ yếu, là nền tảng. Trong nền kinh tế TBCN cũng có những doanh nghiệp kinh doanh thành đạt, như: Petronas (Ma-lai-xi-a), Petro China (Hong Kông), Công ty thép Posco (Hàn Quốc), Air Franc (Pháp)... Điều đó cho thấy hiệu quả kinh doanh không hẳn chỉ do sở hữu quyết định, mà nó do nhiều yếu tố, trong đó phải kể đến: chất lượng của công tác quản lý, quản trị doanh nghiệp và nguồn lực của doanh nghiệp, đặc biệt là đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý chủ chốt của doanh nghiệp. Và cũng không ít doanh nghiệp trong nền kinh tế TBCN thua lỗ, phá sản... do yếu tố cạnh tranh, khủng hoảng kinh tế gây ra.

Ở nước ta, không phải tất cả các DNNN đều hoạt động kém hiệu quả. Bên cạnh những TĐKT thua lỗ, như: Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy, Tập đoàn Điện lực, Tổng Công ty Hàng hải Việt Nam, hoặc lãi không nhiều do đặc thù sản xuất kinh doanh, như Tổng Công ty Đường sắt, Tổng Công ty Hàng không..., có khá nhiều tập đoàn, tổng công ty lớn hoạt động thực sự có hiệu quả, như Tập đoàn Viễn thông quân đội, Tập

đoàn Bưu chính viễn thông, Tập đoàn công nghiệp hóa chất, Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam (Petrolimex), Công ty sữa Việt Nam (Vinamilk)...

Ngược lại, ở Việt Nam, không phải tất cả các doanh nghiệp tư nhân, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đều hoạt động có hiệu quả. Năm 2012, chúng ta đã chứng kiến nhiều “đại gia” của khu vực kinh tế tư nhân “ngã ngựa”, thua lỗ, mất trắng doanh nghiệp, đi làm thuê hoặc rơi vào vòng lao lý, tù tội, mà nguyên nhân là lòng tham, sự nóng vội, kỳ vọng vào sự phát triển đột phá của doanh nghiệp, nhiều người ước mơ trở thành tỷ phú một cách nhanh chóng, quản trị doanh nghiệp yếu kém, lợi dụng khe hở của pháp luật để làm giàu bất chính... Sự phát triển lệch lạc của kinh tế tư nhân, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài làm cho một bộ phận của khu vực này phát triển không bền vững, không phù hợp với tăng trưởng xanh và phát triển hài hòa với các lợi ích xã hội.

Để kinh tế nhà nước thực sự giữ vai trò chủ đạo

Để KTNN thực sự giữ vai trò chủ đạo trong nền KTĐT định hướng XHCN ở nước ta hiện nay, phải tập trung giải quyết một số nội dung chủ yếu sau đây:

Nhận diện đúng thành phần KTNN, từ đó kiên trì quan điểm lý luận “KTNN giữ vai trò chủ đạo”

Có thể hiểu, KTNN là tập hợp sức mạnh kinh tế mà nó thể hiện trên các ngành, lĩnh vực trọng yếu từ các định chế pháp luật, định chế tài chính, hiệu quả sản xuất kinh doanh... của “lực lượng nòng cốt” - khu vực DNNN - chứ không chỉ đóng khung trong khối tài sản đăng ký của DNNN, ở quy mô của sở hữu nhà nước, sở hữu toàn dân mà Nhà nước đại diện chủ sở hữu. Kinh tế nhà nước còn được nhân lên gấp bội để làm vai trò chủ đạo, định hướng XHCN bởi sức mạnh quản lý, điều hành của hệ thống chính trị, quyền lực quốc gia của nhà nước. Kinh tế nhà nước được hiểu như vậy, rõ ràng là có phạm vi, vai trò rộng lớn hơn “phạm trù DNNN”. Kinh tế nhà nước giữ vị trí trọng yếu trong tiến trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, là nền tảng cơ bản để phát triển các ngành, các lĩnh vực, các thành phần kinh tế và các loại hình doanh nghiệp, giữ vai trò định hướng XHCN nền kinh tế nước ta.

Sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN

Tiếp tục giảm số lượng DNNN từ 1.309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước xuống còn

khoảng 642 doanh nghiệp vào năm 2015 (Theo Đề án Tái cấu trúc DNNN của Bộ Tài chính và Bộ Kế hoạch - Đầu tư trình Chính phủ). Trong đó, lĩnh vực an ninh, quốc phòng và công ích là 284 doanh nghiệp, doanh nghiệp hoạt động kinh doanh còn 408 doanh nghiệp. Giảm số lượng DNNN không có nghĩa là giảm tính chất XHCN, giảm vai trò định hướng XHCN của KTNN), mà là sắp xếp, điều chỉnh để DNNN có cơ cấu hợp lý, đi đầu trong đổi mới, ứng dụng khoa học - công nghệ, giữ vững định hướng XHCN của nền kinh tế, tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của 4 lĩnh vực chính, bao gồm: Công nghiệp quốc phòng, công nghiệp độc quyền tự nhiên, lĩnh vực cung cấp hàng hóa thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao, có sức lan tỏa lớn⁽¹⁾. Đồng thời, kiên trì nguyên tắc: “Nhà nước chỉ làm những gì mà tư nhân không muốn làm hoặc không thể làm được, khi đã tạo điều kiện thuận lợi và hỗ trợ từ phía Nhà nước”, kiên quyết thực hiện “ba không”: Không đầu tư vào những ngành vì lợi nhuận đơn thuần, không đầu tư vào những ngành vì địa tô đơn thuần và không đầu tư tạo ra các doanh nghiệp cạnh tranh không bình đẳng với các doanh nghiệp các thành phần

khác cùng ngành, cùng lĩnh vực.

Để đẩy nhanh tiến độ cổ phần hóa DNNN, cần tập trung tháo gỡ tình trạng cổ phần hóa mang tính “khép kín”, nội bộ, nhiều doanh nghiệp được cổ phần hóa với việc xác định giá trị doanh nghiệp rất thấp. Khắc phục những vướng mắc đường như mang tính cố hữu trong suốt thời gian dài vừa qua như: Tính giá trị thương hiệu, giá trị quyền sử dụng đất, giá trị tài sản doanh nghiệp... và xóa đi rào cản trong quá trình cổ phần hóa là “lợi ích nhóm”.

Đổi mới cơ chế thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu của nhà nước và cơ chế giám sát hoạt động của các DNNN, trong đó chú ý những vấn đề sau:

Tách bạch chức năng chủ sở hữu DNNN ra khỏi chức năng quản lý nhà nước. Không để tình trạng “Ba trong một” - Bộ vừa chủ sở hữu, vừa ban hành chính sách, vừa kiểm soát thị trường, điều này sẽ dẫn đến xung đột lợi ích khi điều hành hoạt động DNNN, nhất là TĐKT và TCTNN; *Hoàn thiện cơ chế thực hiện mối quan hệ giữa chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu trong các TĐKT và TCTNN, khắc phục tình trạng “nhiều ông chủ” nên trở thành “vô chủ”. Đồng thời hoàn thiện cơ chế người*

đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp trên cơ sở làm rõ địa vị pháp lý, mối quan hệ với cơ quan quản lý vốn (tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước) và cơ quan quản lý nhà nước; *Hoàn thiện cơ chế giám sát hoạt động các DNNN nhằm hướng tới thiết lập trật tự, kỷ cương trong hoạt động kinh tế.* Đây là điều kiện tối cần thiết để bảo toàn và phát triển vốn thuộc sở hữu nhà nước, bảo đảm vốn của Nhà nước hướng vào các mục tiêu ưu tiên của Nhà nước, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, chứ không phải trở thành hoặc phục vụ cho lợi ích của một nhóm người và bảo đảm cho nhà nước kiểm soát được hoạt động các DNNN thông qua việc bảo đảm tính minh bạch của hệ thống pháp luật, sự minh bạch, công khai các thông tin về hoạt động của DNNN và trách nhiệm giải trình; Thực hiện sự kiểm tra, giám sát bên ngoài doanh nghiệp (các cơ quan làm nhiệm vụ giám sát, kiểm tra doanh nghiệp) và kiểm tra, giám sát nội bộ doanh nghiệp một cách thực tế và có hiệu lực cao.

Cải cách quản trị DNNN
Cải cách quản trị DNNN ở

(1) Kết luận Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương khóa XI

nước ta hiện nay cần hướng vào: *Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý về tổ chức, mô hình hoạt động của TĐKT, bảo đảm kinh doanh lành mạnh theo cơ chế thị trường, như giảm tối đa tính độc quyền của các TĐKT, tổng công ty nhà nước; các DNNN phải được tổ chức lại theo mô hình công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2005; hoàn thiện mô hình công ty mẹ - công ty con của các TĐKT và TCTNN. Áp dụng chế độ quản trị tiên tiến phù hợp với KTTT và thực hiện chế độ kiểm tra, kiểm toán, giám sát chặt chẽ, công khai minh bạch về đầu tư, tài chính và các hoạt động của DNNN. Về lâu dài cần nghiên cứu phương án hình thành tổ chức chuyên trách thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn nhà nước tại công ty mẹ của TĐKT nhà nước, các TCT và các DNNN quy mô lớn quan trọng. Nâng cao tính độc lập, chuyên nghiệp và năng lực chuyên môn của các ban kiểm tra tại các DNNN để việc kiểm tra, giám sát nội bộ thực sự hiệu quả.*

Nâng cao vai trò, hiệu lực quản lý nhà nước phù hợp với yêu cầu phát triển KTTT định hướng XHCN

Doanh nghiệp nhà nước hay kinh tế nhà nước chỉ có thể phát huy được vai trò của

mình khi có hệ thống quản lý nhà nước phù hợp và có sức mạnh thật sự của chính KTNN. Xét đến cùng, sự yếu kém của các TĐKT, TCTNN có nguyên nhân từ phía Nhà nước nhiều hơn từ phía DNNN. Do đó, nâng cao vai trò, hiệu quả quản lý nhà nước đang là một trong các vấn đề lớn, vừa có ý nghĩa cấp bách trước mắt, vừa có ý nghĩa lâu dài.

Trong nền KTTT định hướng XHCN, Nhà nước có vai trò “kép”, vừa là người điều hành, quản lý thống nhất nền kinh tế quốc dân, vừa là người chủ sở hữu DNNN. Ở góc độ thứ nhất: Nhà nước phải thể hiện đầy đủ vai trò của “người nhạc trưởng”, “tạo lập sân chơi rõ ràng, luật chơi công bằng và điều khiển cuộc chơi công tâm”, tạo môi trường bình đẳng cho sự phát triển các thành phần kinh tế nhằm huy động các nguồn lực cho phát triển kinh tế - xã hội.

Xây dựng chiến lược cán bộ quản lý kinh doanh của DNNN, đặc biệt là đội ngũ cán bộ quản lý cao cấp

Doanh nghiệp nhà nước là lực lượng nòng cốt của KTNN. Đội ngũ cán bộ quản lý kinh doanh, đặc biệt là các nhà quản trị cao cấp được coi là yếu tố hàng đầu quyết định sự thành bại của DNNN, như Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dạy:

“Cán bộ là yếu tố quyết định trong mọi cuộc cách mạng”.

Để làm được điều này, phải có lộ trình đào tạo, thu hút và sử dụng nhân tài trong kinh doanh. Đội ngũ cán bộ lãnh đạo quản lý trong DNNN, các TĐKT nhà nước, các TCT nhà nước phải thực sự có nghề, vừa bảo đảm yêu cầu đạo đức, phẩm chất chính trị, văn hóa truyền thống của con người Việt Nam, vừa có đầy đủ những kiến thức, trình độ, kỹ năng trong kinh doanh và hội nhập với thị trường thế giới. Đổi mới quy trình, xác định rõ trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân liên quan đến việc đề bạt, bổ nhiệm nhân sự lãnh đạo chủ chốt của doanh nghiệp, đặc biệt là nhân sự chủ tịch hội đồng quản trị/hội đồng thành viên, tổng giám đốc và giám đốc. Lựa chọn, bố trí đúng đội ngũ cán bộ quản trị kinh doanh với nguyên tắc cần quán triệt là “giao tài sản cho người nào có khả năng quản lý có hiệu quả tài sản đó”. Như vậy, có thể thay chế độ bổ nhiệm cán bộ quản lý doanh nghiệp - quản trị kinh doanh, nhất là nhân sự cấp cao hiện nay bằng cơ chế thu hút, tuyển chọn thông qua thị trường nhân sự quản trị kinh doanh, thông qua thi tuyển, mở rộng diện thuê giám đốc điều hành, thậm chí có thể là các nhà quản trị giỏi (CEO) người nước ngoài ■