

CẢI CÁCH THỂ CHẾ KINH TẾ ĐỂ ĐỔI MỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

TS. PHẠM ĐỨC TRUNG - Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương

Cải cách thể chế kinh tế đối với doanh nghiệp nhà nước vừa là nhân tố ảnh hưởng, vừa là bộ phận cấu thành của tiến trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Do đó, việc đánh giá lại hiệu quả của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước phải toàn diện, không chỉ riêng cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước mà còn phải đánh giá cả về mức độ cải cách cơ chế hoạt động đầu tư, tài chính, quản lý, quản trị của doanh nghiệp theo nguyên tắc thị trường.

Cải cách thể chế kinh tế và tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Cải cách thể chế kinh tế là việc thiết lập, bổ sung và thay đổi hệ thống các quy tắc, luật lệ và hành vi ứng xử của các chủ thể trong chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa tập trung sang kinh tế thị trường. Để chuyển sang kinh tế thị trường, có thể theo đuổi những cách thức xây dựng và mô hình khác nhau nhưng luôn có đặc điểm chung với các chuẩn mực được thừa nhận rộng rãi. Trong quan hệ quốc tế, đặc biệt trong các vụ tố tụng bán phá giá và trợ cấp, các nước lớn thường xem xét, đánh giá tình trạng kinh tế thị trường hoặc phi thị trường dựa trên các tiêu chí về khả năng chuyển đổi đồng tiền, tự do thỏa thuận tiền lương, phạm vi hoạt động của nhà đầu tư nước ngoài, mức độ nhà nước sở hữu hoặc kiểm soát các ngành sản xuất, kiểm soát phân bổ nguồn lực, quyết định giá, sản lượng của các doanh nghiệp (DN)... Với các tiêu chí này, vào năm 2002, Bộ Thương mại Hoa Kỳ đã từng xác định Việt Nam có nền kinh tế phi thị trường, trong đó, nhấn mạnh đến cơ chế phân bổ nguồn lực chưa phù hợp, vai trò điều tiết của Nhà nước còn lớn, doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chi phối nhiều thị trường quan trọng, khu vực tư nhân bị hạn chế trong tiếp cận các nguồn lực... Kinh nghiệm quý báu trên cho thấy, vai trò quan trọng của vấn đề DNNN nói chung, tái cơ cấu DNNN nói riêng trong cải cách thể chế kinh tế thị trường.

Kết quả tái cơ cấu DNNN nhìn từ cải cách thể chế kinh tế

Sau hơn 2 năm thực hiện Quyết định 929/QĐ-TTg

phê duyệt Đề án tái cơ cấu DNNN của Thủ tướng Chính phủ, tái cơ cấu DNNN đã đạt được những kết quả ban đầu. Chính phủ cùng các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty và DNNN đã có quyết tâm và đồng thuận trong thực hiện tái cơ cấu DNNN; ban hành hầu hết các văn bản theo chương trình hành động của Quyết định 929/QĐ-TTg; cơ bản hoàn thành phê duyệt đề án tái cơ cấu của toàn bộ các tập đoàn (TĐ), tổng công ty nhà nước (TCT). Công tác rà soát DN, cổ phần hóa (CPH), thoái vốn nhà nước, tái cơ cấu quản trị nội bộ bắt đầu được triển khai.

Theo Báo cáo của Bộ Tài chính, trong 10 tháng đầu năm 2014, cả nước đã sắp xếp lại được 96 DNNN, trong đó có 75 DN được CPH. Trong số 432 DN nằm trong kế hoạch CPH năm 2014 - 2015, hiện đã có 348 DN thành lập Ban chỉ đạo, đã có 257 DNNN đang xác định giá trị, trong đó 136 DN đã được công bố giá trị DN và trong thời gian tới có khoảng 150 DN sẽ được phê duyệt và tiến hành chào bán cổ phần lần đầu ra công chúng.

Bên cạnh đó, công tác thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các TĐ, TCT cũng được đẩy mạnh thực hiện. 10 tháng đầu năm 2014, các TĐ, TCT đã thoái vốn đầu tư ngoài ngành ước đạt 2.415 tỷ đồng, tăng gấp 2,5 lần so với thực hiện năm 2013 (965.459 triệu đồng). Tuy nhiên, kết quả này mới chỉ đạt khoảng 10,7% tổng vốn cần thoái, từ nay đến hết năm 2015, các TĐ, TCT sẽ phải thoái trên 20 nghìn tỷ đồng.

Tổng tài sản của các TĐ, TCT trong năm 2013 đã tăng 10,4% so với năm 2012, vốn chủ sở hữu tăng 15%, doanh thu tăng 5%; 101/108 TĐ, TCT có lãi, lợi nhuận trước thuế tăng 21%, tỷ suất lợi nhuận



binh quân/vốn chủ sở hữu 17,6%, nộp ngân sách nhà nước tăng 25%, hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu là 1,59 lần.

Từ góc độ của cải cách thể chế kinh tế thị trường, tái cơ cấu DNNN của nước ta thời gian qua có những điểm đáng chú ý sau đây:

Một là, tái cơ cấu chưa làm thay đổi quy mô, phạm vi của DNNN trong nền kinh tế cũng như phân bổ lại nguồn lực giữa DNNN với DN khác:

CPH được xác định là giải pháp chủ yếu để tái cơ cấu DNNN nhưng số lượng DN CPH và giá trị vốn nhà nước được chuyển đổi sở hữu luôn thấp hơn kế hoạch. Trong các phiên đấu giá cổ phần của các công ty, TCT nửa đầu năm 2014, chỉ có gần 30% số cổ phần chào bán trúng giá. Do đó, thoái vốn ngoài ngành của DNNN gặp khó khăn, mới đạt gần 4.500 tỷ đồng trên tổng số 21.797 tỷ đồng cần thoái, hơn nữa, phần lớn số vốn đã thoái không phải do các nhà đầu tư ngoài quốc doanh mua lại.

Kết quả tái cơ cấu có thể làm giảm một số lượng nhất định DN 100% vốn nhà nước nhưng số lượng DNNN (bao gồm cả DN do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ) lại giảm không đáng kể. DNNN vẫn dàn trải ở hầu hết các lĩnh vực của nền kinh tế; chưa đạt mục tiêu cơ cấu lại ngành nghề của DNNN.

DNNN hiện đóng góp gần 1/3 GDP, cao hơn rất nhiều so với hầu hết các nền kinh tế thị trường khác trên thế giới như Cộng hòa Séc khoảng 18%; Slovakia và Thổ Nhĩ Kỳ 20%; Hy Lạp, Pháp Thụy Điển và Italy từ 12% - 15%; Ba Lan 7.5%; các nước Đức, Anh, Nhật Bản... dưới 5%.

Tóm lại, tái cơ cấu DNNN chưa có tác động đầy mạnh quá trình phân bổ lại nguồn lực giữa các thành phần kinh tế và mở rộng sân chơi cho khu vực tư nhân. Theo ước tính, DNNN hiện đóng góp gần 1/3 GDP, cao hơn rất nhiều so với hầu hết các nền kinh tế thị trường khác trên thế giới như Cộng hòa Séc khoảng 18%; Slovakia và Thổ Nhĩ Kỳ 20%; Hy Lạp, Pháp Thụy Điển và Italy từ 12% - 15%; Ba Lan 7.5%; các nước Đức, Anh, Nhật... là dưới 5%.

Hai là, thể chế kinh tế cho tái cơ cấu DNNN nói riêng và điều chỉnh hoạt động của DNNN nói chung còn nhiều vấn đề khác với xu thế và thông lệ kinh tế thị trường, cần tiếp tục cải thiện, đặc biệt vấn đề quản trị DNNN.

DNNN tồn tại khách quan ở hầu hết các nước trên thế giới và có vai trò nhất định trong nhiều ngành kinh tế quan trọng, kể cả các nền kinh tế thị trường hàng đầu như Mỹ, EU. Vì vậy, để nâng cao

hiệu quả của cả hệ thống kinh tế, thông lệ và xu thế quản lý DNNN hiện nay là áp đặt các nguyên tắc thị trường đối với hoạt động của DNNN; bảo đảm thống nhất khung khổ quản trị và hoạt động giữa DNNN và DN khu vực tư nhân nhằm tránh biến dạng thị trường và tạo bình đẳng trong cạnh tranh; tăng cường kỷ luật tài chính và áp đặt ngân sách cứng đối với DNNN; chuyên nghiệp hóa hội đồng quản trị của DNNN; nâng cao tính minh bạch của DNNN; bảo vệ cổ đông nhỏ trong DNNN đa sở hữu...

Quá trình cải cách và tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam cho đến nay cơ bản đã hướng tới thông lệ và xu thế chung, trước hết là ở nỗ lực ban hành quy phạm pháp luật. Dù vậy, việc thực thi còn rất hạn chế, ảnh hưởng không tốt đến kết quả tái cơ cấu DNNN xét trên góc độ đổi mới thể chế hoạt động. Cụ thể như sau:

(1) Khung khổ quản lý, quản trị DNNN:

Tái cơ cấu DNNN có thuận lợi khi toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty TNHH, công ty cổ phần, tạo điều kiện để áp dụng các nguyên tắc quản trị của khu vực tư nhân và thống nhất khuôn khổ quản trị cho DNNN. Tuy nhiên trên thực tế chưa đạt được yêu cầu này. Một mặt, DNNN vẫn còn nhiều quy định đặc thù, mặt khác, các quy định này ở nhiều văn bản riêng lẻ, thiếu một khuôn khổ thống nhất với các nội dung quản trị được kết nối, bổ sung và phối hợp với nhau.

Mặc dù Hiến pháp và các văn bản luật đã khẳng định các DN có quyền bình đẳng trong tiếp cận các nguồn lực của nền kinh tế song việc phân bổ các nguồn lực quan trọng trên thực tế lại không tương xứng với cơ cấu của hệ thống DN. Một khối lượng lớn nguồn tài chính của nền kinh tế tập trung vào một nhóm nhỏ các DNNN. Trong khi đó, DN khu vực tư nhân - chiếm tỷ trọng tuyệt đối lớn về số lượng và được cho là sử dụng nguồn lực có hiệu quả - lại không có được thuận lợi như vậy trong việc tiếp cận các nguồn lực này. Trong cơ cấu của hệ thống DN Việt Nam, DNNN chiếm dưới 1% về số lượng DN lại nắm giữ tới gần 40% các khoản nợ.

Nguyên nhân sâu xa nằm ở việc định vị vai trò, chức năng, nhiệm vụ của DNNN. Là lực lượng vật chất chủ yếu của kinh tế nhà nước, các TD nói riêng, DNNN nói chung luôn giành được vị trí đặc biệt quan trọng trong hệ thống thể chế kinh tế; được khẳng định như là công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô; được giao vai trò trung tâm trong thực hiện các chiến lược, quy hoạch ngành kinh tế quốc dân, vì vậy, luôn được sự ưu ái trong phân bổ các nguồn vốn đầu tư nhà nước,

ODA, tín dụng thương mại cũng như các biện pháp khoan nợ, giãn nợ và các hỗ trợ tài chính khác.

Về phía các chủ nợ, việc cung cấp tín dụng cho các dự án lớn có sự bảo đảm dưới nhiều hình thức của Nhà nước cũng là cơ sở hợp lý cho các quyết định cho vay của mình. Có thể hiểu rõ hơn vấn đề này qua tình hình cho vay đầu tư của một số TD lớn như: Năm 2013, Tập đoàn Điện lực đã đạt giá trị đầu tư đạt trên 100.000 tỷ đồng, chiếm 9,5% tổng mức đầu tư xây dựng toàn xã hội và dự kiến năm 2014 là hơn 123.000 tỷ đồng; Tập đoàn Dầu khí quốc gia trong năm 2013 đã đạt giá trị đầu tư 76,5 nghìn tỷ đồng, giá trị giải ngân các dự án đầu tư đạt trên 74,0 nghìn tỷ đồng... Các nguồn vốn lớn này được huy động chủ yếu từ nguồn vốn ODA do Chính phủ cho vay lại và các nguồn vay từ Ngân hàng Thế giới, Ngân hàng Phát triển châu Á, vốn ODA song phương, huy động từ các quỹ tín dụng người bán, tín dụng người mua và tín dụng hỗ trợ xuất khẩu hoặc phát hành trái phiếu DN... Nhiều dự án của các TD được giao cho các ngân hàng thương mại nhà nước thu xếp, kể cả cấp vượt hạn mức tín dụng đối với các tập đoàn.

Có thể nói, DNNN vẫn có những lợi thế nhất định trong tiếp cận các nguồn lực. Kinh nghiệm quốc tế đã chỉ ra, việc dễ dàng tiếp cận các nguồn lực, cùng với kỷ luật tài chính chưa nghiêm, kinh doanh yếu kém không bị trừng phạt, thiếu rõ ràng về chức năng nhiệm vụ... là những rào cản DNNN áp dụng quản trị hiện đại. Ở Việt Nam, đây cũng là nguyên nhân của việc tái cấu trúc quản trị DNNN chưa có tiến triển rõ nét như mục tiêu của Quyết định 929/QĐ-TTg đã đề ra.

(2) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước:

Cho đến nay, chính sách chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN chưa được quy định rõ ràng trong quy phạm pháp luật. Việc thực hiện chức năng chủ sở hữu của cơ quan nhà nước thiếu tách bạch với chức năng hoạch định chính sách và thực thi chính sách, chức năng quản lý và giám sát thị trường, tạo nguy cơ xung đột lợi ích; chính sách và cách thức thực hiện chính sách có thể thiên về có lợi cho DNNN thuộc ngành quản lý; DNNN độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường không bị giám sát, hoặc không có giám sát đủ mạnh để ngăn chặn lạm dụng vị thế, gây bất lợi cho cạnh tranh và lợi ích của đa số người tiêu dùng. Quyền chủ sở hữu nhà nước tại DN chưa được thực hiện tập trung và thống nhất. Việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại DN chưa chuyên trách, thiếu chuyên nghiệp. Đây là những điểm không phù hợp với nguyên tắc quản trị hiện đại, vừa làm méo mó thị trường lại vừa không đảm

bảo thực hiện đầy đủ, hiệu quả và hiệu lực quyền chủ sở hữu nhà nước tại DN.

(3) Thể chế giám sát hoạt động của DNNN:

Thể chế giám sát còn thiên về giám sát, đánh giá của chủ sở hữu đối với kết quả hoạt động của những người quản lý và kết quả đầu tư kinh doanh của DN. Giám sát của thị trường, của xã hội và của tất cả những ai quan tâm đối với kết quả hoạt động của đại diện chủ sở hữu các cấp, kết quả hoạt động của các DNNN nói chung và từng DNNN nói riêng

Trong các phiên đấu giá cổ phần của các công ty, tổng công ty nửa đầu năm 2014, chỉ có gần 30% số cổ phần chào bán trúng giá. Do đó, thoái vốn ngoài ngành của DNNN gặp khó khăn, mới đạt gần 4.500 tỷ đồng trên tổng số 21.797 tỷ đồng cần thoái, hơn nữa, phần lớn số vốn đã thoái không phải do các nhà đầu tư ngoài quốc doanh mua lại.

chưa được coi trọng. Bản thân giám sát của chủ sở hữu cũng còn những bất cập. Nghị định số 61/2013/NĐ-CP quy định 5 chỉ tiêu đánh giá kết quả tài chính với các tiêu chí giản đơn, không đầy đủ, không phản ánh được sứ mệnh và mục đích của từng DN cụ thể; thiếu các chỉ tiêu đánh giá chất lượng của DN như năng suất lao động, hiệu quả sử dụng vốn, trình độ công nghệ và mức độ đổi mới công nghệ, chất lượng các tài sản, trình độ người lao động, mức độ thỏa mãn yêu cầu khách hàng...

(4) Công khai hóa và minh bạch hóa thông tin của DNNN:

Công khai, minh bạch hóa thông tin của DNNN là một yêu cầu khách quan để chủ sở hữu có thông tin đầy đủ, kịp thời và chính xác về DN, biết được tài sản của mình đang được quản lý và sử dụng như thế nào, có đúng mục đích và hiệu quả hay không, quyền và lợi ích của mình đang được bảo vệ ra sao.

Đây là điểm yếu kém và là lỗ hổng pháp luật trong nhiều năm của khung quản trị DNNN ở Việt Nam. Vì vậy, Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ ban hành Quy chế công bố thông tin hoạt động của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu có thể được xem là tích cực của cải cách thể chế kinh tế. Tuy nhiên, để thực hiện Quyết định này, vẫn cần tiếp tục làm rõ hơn trình tự, thủ tục và xử lý vi phạm trong công bố thông tin của DNNN. Hơn nữa, bản thân Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg chưa thể hiện được yêu cầu tăng cường giám sát của xã hội và công luận về hoạt động quản lý của chính các cơ quan chủ sở hữu nhà nước.



(5) *Tiền lương và các đòn bẩy khuyến khích khác trong DNNN:*

Tiền lương của người quản lý DNNN đang được xác định theo mối tương quan với lương của công chức nhà nước hơn là người quản lý DN; chưa được trả căn cứ mức độ hoàn thành mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch hàng năm của DN, do cơ quan chủ sở hữu xác định và giao phó; phù hợp với tiền lương và cung - cầu lao động trên thị trường những người quản lý công ty.

Đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước toàn diện

Đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN một cách toàn diện là góp phần cải cách thể chế kinh tế thị trường, tuy nhiên đây là một quá trình cần có thời gian và nhiều giải pháp đồng bộ, kể cả đổi mới tư duy, quan điểm chủ đạo. Với bối cảnh hiện nay, có một số kiến nghị sau:

- Thực hiện đúng và đầy đủ các đề án tái cơ cấu đã được phê duyệt. Hoàn thành CPH theo kế hoạch đến 2015, cả về thời hạn, số lượng DN và giá trị vốn nhà nước được bán. Có chế tài và kiên quyết

Năm 2013, Tập đoàn Điện lực Việt Nam đã đạt giá trị đầu tư đạt trên 100.000 tỷ đồng, chiếm 9,5% tổng mức đầu tư xây dựng toàn xã hội và dự kiến năm 2014 là hơn 123.000 tỷ đồng; Tập đoàn Dầu khí quốc gia trong năm 2013 đã đạt giá trị đầu tư 76,5 nghìn tỷ đồng, giá trị giải ngân các dự án đầu tư đạt trên 74,0 nghìn tỷ đồng...

xử lý các trường hợp cổ tình trì hoãn CPH, giữ lại cổ phần nhà nước không đúng đối tượng tại Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg. Triệt để áp dụng giá thị trường trong thoái vốn nhà nước. Sau năm 2015, cần có tiêu chí phân loại DNNN phù hợp hơn, đặt mục tiêu chuyển toàn bộ TĐ, TCT và DNNN hoạt động kinh doanh thành công ty cổ phần trong 3-4 năm tiếp theo. Nhà nước chỉ nắm giữ 100% vốn tại DNNN trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh và một số DNNN chuyên cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

- Tiếp tục hoàn thiện thể chế, cơ chế chính sách đối với DNNN, thực hiện đầy đủ các quy luật của kinh tế thị trường, nhất là trong quản lý giá, phân bổ nguồn lực, cạnh tranh bình đẳng, minh bạch và vận hành hiệu quả các loại thị trường như các nghị quyết, kết luận của Đảng đã chủ trương. Sau khi Luật DN, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh được thông qua, cần sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện hệ thống quy phạm pháp

luật có liên quan để đảm bảo thực hiện đúng mục tiêu, tinh thần, hiệu lực và hiệu quả của các luật này; hình thành khung khổ quản trị DNNN thống nhất theo yêu cầu cải cách thể chế kinh tế thị trường:

+ Kiện toàn bộ máy quản lý thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước hiện có ở các bộ, UBND cấp tỉnh theo hướng chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ và xác định rõ đầu mỗi chịu trách nhiệm, tách biệt với các chức năng quản lý nhà nước của bộ, địa phương; xây dựng và công khai hoá chiến lược, chính sách sở hữu đối với từng công ty trực thuộc, trong đó, nêu rõ sứ mệnh, mục tiêu và chỉ tiêu cần thực hiện. Khẩn trương ban hành và thực hiện cơ chế giám sát đánh và xử lý vi phạm trong thực hiện chức năng chủ sở hữu của các bộ, UBND cấp tỉnh. Thiết lập hệ thống thông tin quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước tại các DN, kết nối từ các cơ quan có liên quan ở trung ương, đến các DN cụ thể nhằm hỗ trợ cho việc đánh giá kịp thời, đầy đủ thực trạng bảo toàn và phát triển vốn kinh doanh của nhà nước.

+ Tiếp tục hoàn thiện quy phạm pháp luật thực hiện công khai hóa, minh bạch hóa chính sách chủ sở hữu, kết quả thực hiện chính sách chủ sở hữu đối với Quốc hội, Chính phủ và cơ quan chủ sở hữu. DN phải thực hiện đúng, đầy đủ và có trách nhiệm hoạt động công khai hóa, minh bạch hóa thông tin theo Quyết định 36/2014/QĐ-TTg.

+ Chuyên nghiệp hóa cán bộ quản lý, điều hành DNNN, bỏ việc áp dụng chế độ viên chức nhà nước với đối tượng này; thực hiện trả lương cho người quản lý DNNN theo cơ chế thị trường và theo mức độ đóng góp của họ đối với kết quả sản xuất, kinh doanh của DN; bỏ trần giới hạn về tiền lương đối với người quản lý.

+ Tiếp tục hoàn thiện cơ chế quản lý đối với DNNN theo yêu cầu cải cách thể chế kinh tế thị trường trên nguyên tắc thực thi kỷ luật ngân sách và tài chính đối với DNNN; minh bạch hóa việc hỗ trợ ngân sách cho DNNN (nếu có); tạo điều kiện để thị trường hóa mối quan hệ giữa DNNN với ngân hàng thương mại nhà nước và các ngân hàng khác, giảm thiểu các biện pháp hành chính can thiệp vào mối quan hệ này, trước hết là các chỉ đạo thu xếp vốn, cho vay vượt hạn mức tín dụng. Nghiên cứu, xây dựng và triển khai thực hiện quản lý rủi ro từ DNNN; tăng cường giám sát nợ của DNNN, có công cụ đo lường để giám sát, giới hạn các khoản nợ của DNNN.

+ Phân tách rõ ràng và công khai nhiệm vụ chính trị - xã hội của các DNNN hoạt động kinh doanh, có cơ chế bù đắp tài chính cho các hoạt động này một cách minh bạch.