

Tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước: thực trạng và triển vọng

PHÍ VINH TƯỜNG
VŨ HOÀNG DƯƠNG
TRẦN THỊ VÂN ANH

Năm 2012, Chính phủ Việt Nam tái khởi động lại quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế nhà nước với mục tiêu giải quyết vấn đề sở hữu chéo và đầu tư ngoài ngành. Bên cạnh khung pháp lý cho hoạt động cổ phần hóa, Chính phủ đã ban hành khung pháp lý để xử lý hai vấn đề trên, nhằm tiếp tục cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước lớn, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế nhà nước. Sau hơn một năm thực hiện, do các nguyên nhân khách quan và chủ quan, công tác triển khai còn nhiều hạn chế và có tính hình thức. Tuy nhiên, nguyên nhân chủ yếu của việc chậm tiến độ là do những vướng mắc trong thể chế chính sách. Đổi mới tư duy về “vai trò chủ đạo” của khu vực kinh tế nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế nhà nước trong mô hình tăng trưởng mới là yếu tố then chốt quyết định sự thành công của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước lần thứ hai.

1. Định hướng vai trò của tập đoàn kinh tế nhà nước trong chiến lược phát triển kinh tế - xã hội

Căn cứ vào chủ trương “hình thành một số tổ chức kinh tế lớn với mục đích tích tụ, tập trung cao về vốn, đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới”, lần lượt 18 tổng công ty (TCT) như TCT Điện lực, TCT Dầu khí, TCT Bưu chính viễn thông ... đã ra đời và được gọi là TCT 91. Khác với quy luật tích tụ và tập trung tư bản, các TCT đã được hình thành trên cơ sở “ghép nối cơ học” các doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Đây là một trong những nguyên nhân cơ bản khiến cho các TCT hoạt động kém hiệu quả, gây ra những bất ổn cho nền kinh tế và tạo ra nhiều thách thức cho công tác điều hành vĩ mô của Chính phủ.

Hội nghị lần thứ 4 Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa VIII đã chủ trương tổng kết mô hình tổng công ty nhà nước để “... có phương án xây dựng các tổng công ty thực sự trở thành những tập đoàn kinh tế (TĐKT) mạnh, có hiệu quả và sức cạnh tranh cao, thực sự là xương sống của nền kinh tế...¹”. Tiếp nối chủ trương trên, Đại hội Đảng lần

thứ IX đã khẳng định chủ trương “... xây dựng một số TĐKT mạnh trên cơ sở các tổng công ty nhà nước, có sự tham gia của các thành phần kinh tế ...²”

Do chủ trương cho phép các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) “kinh doanh đa ngành, trong đó ngành kinh doanh chính chuyên môn hóa cao và giữ vai trò chi phối lớn trong nền kinh tế quốc dân, có quy mô rất lớn về vốn³”, nhưng cơ chế giám sát, giải trình trên thực tế đã không đạt được các kỳ vọng đặt ra. Cụ thể, các TĐKTNN thực sự đã đạt được quy mô rất lớn về vốn, kinh doanh đa ngành và chi phối một số lĩnh vực kinh tế. Phúc lợi của người dân, tuy có được cải thiện, nhưng mức độ cải thiện không lớn và tính bền vững của sự cải thiện không cao, khu vực doanh nghiệp tư nhân không phát triển và

Phí Vinh Tường, TS.; Vũ Hoàng Dương, ThS.; Trần Thị Vân Anh, ThS., Viện Kinh tế Việt Nam.

1. Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ VII.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (1998), tr 71.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2005), tr 644.

không thể lớn mạnh do tình trạng độc quyền nhà nước gây ra, vốn của nhà nước bị sử dụng kém hiệu quả, kết quả kinh doanh thua lỗ, điển hình là trường hợp của tập đoàn Vinashin. Trong bối cảnh sức ép ổn định vĩ mô và khôi phục tăng trưởng ngày một lớn, sự phát triển của các TĐKTNN, với tư cách là một công cụ hữu hiệu, là điều quan trọng và tiếp tục cải cách DNNN, là điều không thể không làm nếu mong muốn khu vực này phát huy được vai trò “chủ đạo” như kỳ vọng.

Từng chiến lược phát triển kinh tế xã hội cũng như từng kế hoạch 5 năm đã thể hiện đúng chủ trương của Đảng. Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020 đã nhấn mạnh: “Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN, nhất là các TĐKT và các tổng công ty. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá DNNN; xây dựng một số TĐKT mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối. Phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp”

Tuy nhiên, sự phát triển DNNN, đặc biệt là các TĐKTNN trong thời gian qua đã bộc lộ nhiều vấn đề. Bản thân nhiều TĐKTNN hoạt động kém hiệu quả, thua lỗ. Sự phát triển của các tập đoàn, theo chủ trương kinh doanh đa ngành, không gắn với ngành cốt lõi. Hệ quả là những tác động tiêu cực đối với nền kinh tế như bong bóng bất động sản hay tác động tiêu cực đến sự phát triển của khu vực kinh tế tư nhân. Đặc biệt, các TĐKTNN đã không tạo được sự liên kết mật thiết với các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong mô hình tăng trưởng dựa xuất khẩu, công nghiệp hỗ trợ, do đó không thể phát triển. Những vấn đề phát triển đòi hỏi phải tái cơ cấu tổng thể khu vực kinh tế nhà nước nếu Việt Nam muốn khôi phục đà tăng trưởng và phát triển bền vững.

2. Tái cơ cấu của các tập đoàn kinh tế nhà nước giai đoạn 2011-2013

2.1. Thực trạng đổi mới các doanh nghiệp nhà nước

Tiến trình tái cơ cấu diễn ra trong bối cảnh nền kinh tế đang nỗ lực thoát khỏi suy thoái, khôi phục đà tăng trưởng. Mục tiêu của tái cơ cấu là nâng cao năng lực cạnh tranh của các TĐKTNN, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của nền kinh tế. Quá trình cải cách bắt đầu từ đầu thập niên 90. Trong giai đoạn đầu, thị trường chứng khoán chưa phát triển và khung khổ chính sách chưa hoàn thiện nên việc cổ phần hóa chỉ tập trung vào các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong lĩnh vực xây dựng. Năm 2004 là mốc quan trọng trong quá trình cổ phần hóa với những chính sách ưu đãi khi tiến hành cổ phần hóa và niêm yết trên thị trường chứng khoán (Tuồng, 2009). Số lượng DNNN cổ phần hóa bắt đầu tăng nhanh. Năm 2007 là năm chính sách ưu đãi dành cho DNNN cổ phần hóa hết hiệu lực và số lượng doanh nghiệp cải cách bắt đầu suy giảm.

Thời điểm các DNNN không cổ phần hóa chuyển sang hoạt động dưới dạng công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (Cty TNHH MTV), Việt Nam có khoảng 1309 DNNN với 100% vốn chủ sở hữu của nhà nước (2010). Trong đó, chỉ 850 doanh nghiệp tham gia sản xuất kinh doanh thúc đẩy tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Các doanh nghiệp còn lại là doanh nghiệp công ích hoặc đảm bảo an ninh quốc phòng (Nguyễn Đình Cung, 2012). Trong số 850 doanh nghiệp sản xuất, một số vừa tham gia kinh doanh, vừa đảm nhiệm vai trò ổn định thị trường.

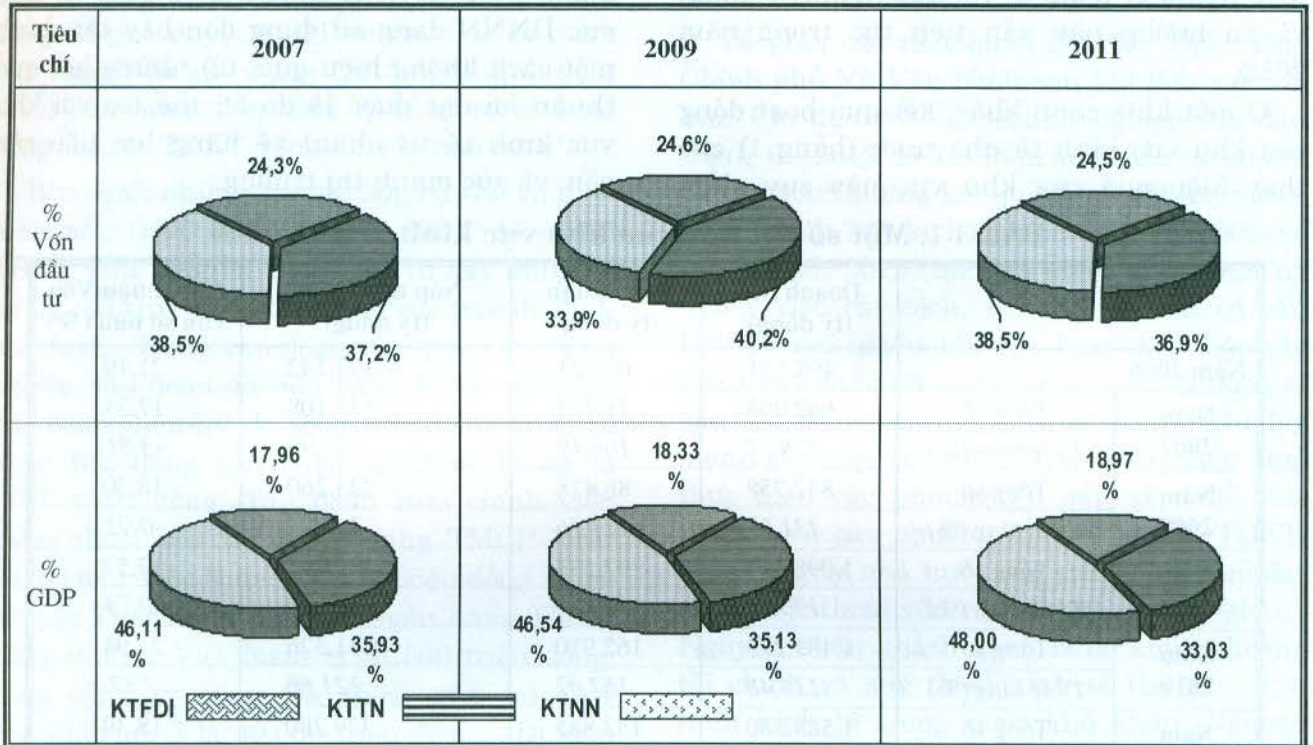
Năm 2011, có 1.200 DNNN hoạt động dưới hình thức Cty TNHH MTV và khoảng 1.900 công ty cổ phần có vốn nhà nước. Tỷ lệ DNNN trong tổng số doanh nghiệp của nền kinh tế là rất nhỏ, nhưng lượng vốn các doanh nghiệp đang chiếm giữ lại rất lớn (hình 1). Theo kết luận của Bộ Chính trị, kết quả hoạt động của các TĐKT, các tổng công ty nhà nước còn nhiều hạn chế.

Báo cáo kiểm toán nhà nước 2011 cho thấy bức tranh ảm đạm về tình hình tài chính của

271 doanh nghiệp thuộc 27 TĐKT, tổng công ty nhà nước⁴. Mặc dù 23/27 tập đoàn, tổng công ty nhà nước vẫn có lãi, nhưng nhiều doanh nghiệp chỉ đạt mức tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu thấp (dưới 5%). Cá biệt, Petrolimex

lỗ 1.671 tỷ đồng, Cienco8 lỗ 137,9 tỷ đồng, Vinaincon lỗ 19,83 tỷ đồng. Cũng theo báo cáo, nợ phải trả chiếm 69,94% tổng nguồn vốn của các TĐKTNN. Nó phản ánh thực trạng dễ tiếp cận vốn vay của loại hình doanh nghiệp này.

HÌNH 1: Một số chỉ tiêu vĩ mô phân theo ba khu vực sở hữu



Nguồn: Thời báo Kinh tế Việt Nam, 2013a.

Trong giai đoạn 2007 – 2011, năm 2009 là năm kém hiệu quả nhất của khu vực kinh tế nhà nước. Hình 1 phản ánh tỷ trọng vốn và tỷ trọng đóng góp trong GDP của ba khu vực kinh tế phân theo hình thức sở hữu. Trong giai đoạn 2007-2009 (từ khi gia nhập WTO đến khi khủng hoảng bắt đầu tác động đến nền kinh tế), tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực FDI tăng thêm 1,3 điểm phần trăm và đóng góp vào GDP tăng thêm 0,5 điểm phần trăm. Khu vực tư nhân chứng kiến sự sụt giảm về tỷ trọng vốn đầu tư, nhưng tỷ trọng đóng góp vào GDP hầu như không thay đổi. Trong khi đó, khu vực kinh tế nhà nước đã tăng đáng kể tỷ trọng vốn đầu tư, với mức tăng 3,3 điểm phần trăm nhưng kết quả đóng góp vào GDP lại giảm. Trong giai đoạn 2009-2011, các doanh nghiệp FDI chịu sức ép tái cơ cấu

từ công ty mẹ, dưới tác động của khủng hoảng kinh tế, nên đã thu hẹp quy mô vốn đầu tư. Hệ quả là tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực FDI trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội đã giảm 1,1 điểm phần trăm nhưng mức đóng góp cho GDP hầu như không đổi. Khu vực kinh tế tư nhân trong nước bắt đầu bộc lộ vấn đề phát triển khi tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực này tăng lên (+ 4,6 điểm phần trăm) nhưng tỷ trọng đóng góp cho GDP thấp hơn so với giai đoạn trước. Đáng lưu ý, khu vực kinh tế nhà nước có sự cải thiện đáng kể khi tỷ trọng vốn đầu tư bắt đầu giảm xuống (âm

4. Thời báo Kinh tế Việt Nam, <http://vneconomy.vn/20130521010759547POC9920/lo-va-no-cua-tap-doan-tong-cong-ty-nha-nuoc-hien-the-nao.htm>, truy cập ngày 5 tháng 9 năm 2013.

3,6 điểm phần trăm), và giảm nhanh hơn mức giảm tỷ trọng trong đóng góp cho GDP (âm 1,9 điểm phần trăm). Năm 2011, lần đầu tiên vốn đầu tư của khu vực kinh tế tư nhân trong nước tính theo giá trị tuyệt đối, vượt qua vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước (356 nghìn tỷ đồng so với 341 nghìn tỷ đồng) và xu hướng này vẫn tiếp tục trong năm 2012.

Ở một khía cạnh khác, kết quả hoạt động của khu vực kinh tế nhà nước (bảng 1) cho thấy hiệu quả của khu vực này suy giảm

ngay từ những năm đầu tiên gia nhập WTO. Mặc dù doanh thu và lợi nhuận của khu vực kinh tế nhà nước liên tục tăng, kết quả đóng góp cho ngân sách nhà nước cũng tăng liên tục cho đến trước năm 2012, nhưng lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của khu vực này lại giảm. Điều này cho thấy hai vấn đề: (1) khu vực DNNN đang sử dụng đòn bẩy tài chính một cách không hiệu quả; (2) những kết quả thuận lợi đạt được là do lợi thế (so với khu vực kinh tế tư nhân) về năng lực tiếp cận vốn, và sức mạnh thị trường.

BẢNG 1: Một số chỉ tiêu của khu vực kinh tế nhà nước

| | | Doanh thu (tỷ đồng) | Lợi nhuận (tỷ đồng) | Nộp ngân sách (tỷ đồng) | Lợi nhuận/Vốn chủ sở hữu (%) |
|-----------------|----------------|------------------------|------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Năm 2006 | | 498.551 | 67.321 | 143.142 | 21,19 |
| Năm 2007 | Tổng số | 642.004 | 71.471 | 133.108 | 17,38 |
| | Tỷ lệ tăng (%) | 128,77 | 106,19 | 92,99 | -3,81 |
| Năm 2008 | Tổng số | 842.758 | 88.478 | 223.260 | 18,30 |
| | Tỷ lệ tăng (%) | 131,27 | 123,76 | 167,73 | -0,92 |
| Năm 2009 | Tổng số | 1.098.533 | 97.537 | 189.991 | 17,57 |
| | Tỷ lệ tăng (%) | 130,35 | 110,24 | 85,10 | -0,73 |
| Năm 2010 | Tổng số | 1.488.273 | 162.910 | 231.526 | 24,94 |
| | Tỷ lệ tăng (%) | 135,48 | 167,02 | 121,86 | 7,37 |
| Năm 2011 | Tổng số | 1.588.580 | 133.885 | 329.280 | 18,39 |
| | Tỷ lệ tăng (%) | 106,73 | -117,81 | 142,22 | -6,55 |
| Năm 2012 | Tổng số | 1.621.000 | 127.510 | 294.000 | 17,34 |
| | Tỷ lệ tăng (%) | 102,00 | -105,00 | -112,00 | -1,05 |

Nguồn: Nguyễn Văn Trình, Trần Đức Trương, 2013.

Mặc dù vậy, cũng cần nhìn thấy rằng mức độ không hiệu quả đó đã được giảm dần qua các năm và có cơ sở để tin rằng, nếu tiến trình cải cách DNNN được đẩy mạnh, hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước sẽ được cải thiện như kết quả của năm 2010.

2.2. Tình hình thực hiện nhiệm vụ tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế nhà nước

Mặc dù chủ trương tái cơ cấu DNNN nói chung và các TĐKTNN nói riêng đã có từ năm 2011, nhưng việc triển khai thực hiện chủ trương đó tiến hành chậm. Sau hơn một năm triển khai Quyết định 929/QĐ-TTg, các TĐKT, các bộ, ngành, các địa phương bắt đầu đệ trình Chính phủ phê duyệt đề án tái cơ

cấu của đơn vị theo chủ trương này (phụ lục số 1). Trên thực tế, một số TĐKTNN đã phải tiến hành quá trình tái cơ cấu trước khi đề án tái cơ cấu DNNN ra đời như trường hợp của Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin)⁵, hay của Tổng công ty Đường sắt Việt Nam giai đoạn 2012 – 2015⁶.

Vấn đề tái cơ cấu các TĐKT, tổng công ty nhà nước đã thu hút sự quan tâm của nhiều thành phần khác nhau. Trong năm 2012, Thủ tướng Chính phủ đã ra quyết định kết thúc thí điểm phát triển Tập đoàn Công nghiệp

5. Quyết định số 2108/QĐ-TTg ngày 18-11-2010.

6. Quyết định số 198/QĐ-TTg ngày 21-1-2011.

xây dựng Việt Nam và Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam⁷. Tại thời điểm tháng 6 năm 2013, đã có 99/101 phương án sắp xếp, đổi mới DNNN của các bộ ngành địa phương được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Đối với các đề án tái cơ cấu do bản thân từng TĐKT, tổng công ty nhà nước lập, Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt 17/21 đề án. Các cơ quan ban ngành đã xây dựng 12/15 nghị định (bản thảo) liên quan đến điều lệ tổ chức và hoạt động của các TĐKT, tổng công ty nhà nước⁸.

Bên cạnh những trường hợp cụ thể và điển hình nêu trên, đến tháng 6-2013, đã có 66 TĐKT, tổng công ty nhà nước tự xây dựng đề án tái cấu trúc và 44 đề án tái cấu trúc đã được phê duyệt. Trong giai đoạn vừa qua, các doanh nghiệp, tập đoàn đã tiến hành thoái vốn như: Tập đoàn Điện lực đã thoái vốn tại Công ty cổ phần Bất động sản Điện lực Nha Trang là 1.079 triệu đồng. Tập đoàn Bưu chính viễn thông thoái vốn tại Ngân hàng TMCP Xuất nhập khẩu Việt Nam là 4.440 triệu đồng. Tổng công ty Thép thoái vốn tại Ngân hàng TMCP Công thương Việt Nam là 61.500 triệu đồng. Tổng công ty sông Đà thoái vốn tại Quỹ Vietcombank 3 là 40.000 triệu đồng... Đi kèm với việc thoái vốn là việc chào bán cổ phần với giá tương đối cao. Ví dụ như kế hoạch bán cổ phiếu Ngân hàng TMCP An Bình (ABBank) của Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN). Theo thông báo của EVN và Sở Giao dịch chứng khoán Hà Nội tháng 7-2013, EVN chào bán 25,2 triệu cổ phần ABBank với giá khởi điểm là 10.000 đồng/cổ phần và chỉ bán toàn bộ theo lô lớn. Nhà đầu tư tham gia đấu giá phải là nhà đầu tư trong nước vì ABBank đã hết "room" cho nhà đầu tư ngoại. Tiếp đến là thông báo từ phía Vietnam Airlines chào bán toàn bộ số cổ phần và trái phiếu đang sở hữu tại Ngân hàng TMCP Kỹ thương Việt Nam (Techcombank) để hoàn tất việc thoái vốn khỏi ngân hàng. Giá cổ phiếu được chào là 12.100 đồng/cổ phiếu và trái phiếu là 132.700 đồng/trái phiếu. Hầu hết các tập đoàn, tổng công ty đã và đang có ý định thoái vốn khỏi ngân hàng đều muốn đưa ra giá bán cổ phần ngang giá vốn trở lên.

Đối với kết quả thực hiện tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, đã có sự thống nhất trong việc đánh giá về tiến độ thực hiện cổ phần hóa giữa các nhà quản lý và các chuyên gia kinh tế. Tuy nhiên, những nguyên nhân cơ bản dẫn tới sự chậm trễ này là khác nhau giữa hai nhóm.

Về phía các nhà quản lý, Phó Thủ tướng Chính phủ Vũ Văn Ninh sau khi làm việc với Ban Chỉ đạo đổi mới doanh nghiệp vào đầu tháng 6 - 2013 đã kết luận kế hoạch tái cơ cấu đã đạt được những kết quả đáng ghi nhận như hoàn thành 78% kế hoạch năm 2012 và 50% kế hoạch năm 2013 (tại thời điểm báo cáo). Tuy nhiên việc cải cách, đổi mới và tái cơ cấu DNNN còn nhiều tồn tại, hạn chế. Việc xây dựng và ban hành cơ chế chính sách chưa đảm bảo tiến độ đề ra, còn chậm so với yêu cầu đầy mạnh sắp xếp, đổi mới DNNN, việc triển khai thực hiện các phương án sắp xếp, đổi mới DNNN và các phương án tái cơ cấu TĐKT, tổng công ty nhà nước còn chậm, kết quả đạt thấp; việc thoái vốn còn gặp nhiều khó khăn⁹. Nguyên nhân khách quan là do khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế thế giới, tình hình kinh tế trong nước khó khăn. Nguyên nhân khác là do cơ chế chính sách còn vướng mắc, quan điểm, tư tưởng cũng chưa thật thống nhất; chỉ đạo thực hiện chưa quyết liệt.

Phó Thủ tướng Nguyễn Xuân Phúc đã chỉ ra sự chậm trễ của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế bao gồm: (1) tái cấu trúc là một vấn đề rất lớn, đụng chạm đến nhiều cấp, nhiều ngành, cả người dân và doanh nghiệp cho nên phải có đầu tiên là thể chế, cơ chế...; (2) thị trường diễn biến không thuận lợi, nhất là thị trường tài chính thế giới nói chung và thị trường khu vực nói riêng...; (3) nguồn nhân lực, cả nhân lực lãnh đạo của tập đoàn doanh nghiệp, cả nhân lực lao động bình thường cũng không có nhân lực chất lượng cao để đáp ứng được nhu cầu của tái cơ cấu; (4) sự chỉ đạo điều hành của chúng ta cần quyết liệt hơn, cụ thể hơn, nhất là

7. Quyết định số 1428/QĐ-TTg ngày 2-10-2012.

8. Thông báo số 210/TB-VPCP ngày 7-6-2013.

9. Thông báo số 210/TB-VPCP ngày 7-6-2013.

khi đề án tái cấu trúc chung đã được Thủ tướng phê duyệt.

Các chuyên gia kinh tế cho rằng, sự chậm trễ của việc đổi mới, sắp xếp các DNNN, trọng tâm là các TĐKT, tổng công ty nhà nước chủ yếu là do vấn đề thể chế. Do đó cần xây dựng thể chế đảm bảo môi trường kinh doanh có cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu để thúc đẩy khu vực kinh tế nhà nước cải cách mạnh mẽ và phát triển, điều này bao gồm cả việc thay đổi cơ chế phân bổ nguồn lực sản xuất đối với các DNNN.

Tóm lại, quá trình tái cơ cấu đang là điều bắt buộc và các doanh nghiệp tập đoàn đều xây dựng đề án tái cơ cấu trình Chính phủ. Tuy nhiên, hầu hết những trường hợp này đều mới nằm trên giấy tờ hoặc mới chỉ ở bước đầu thực hiện. Do đó rất khó để có thể đánh giá được thực trạng và hiệu quả của quá trình tái cơ cấu DNNN vào thời điểm hiện tại. Nguyên nhân sâu xa, như nhiều chuyên gia kinh tế và lãnh đạo chính phủ chỉ ra, nằm ở tư duy phát triển, ở những ràng buộc về thể chế bên cạnh những khó khăn nhất thời của nền kinh tế trong hội nhập kinh tế quốc tế.

3. Những vấn đề và đề xuất giải pháp

3.1. Xác định đúng bản chất “chủ đạo” và yêu cầu đổi mới tập đoàn kinh tế nhà nước

Khu vực kinh tế nhà nước, được kỳ vọng là có vai trò thúc đẩy công nghiệp hóa, hiện đại hóa. Bên cạnh đó, khu vực kinh tế nhà nước còn có các vai trò trong chính sách và xã hội và ổn định kinh tế vĩ mô. Tuy nhiên, hai vai trò này chưa được phân tách nên tính chủ đạo đã được hiểu theo nghĩa bao gồm tất cả các hoạt động trên và trở nên không rõ ràng. Kinh nghiệm phát triển của nhiều nền kinh tế trong quá khứ cho thấy, vai trò “chủ đạo” được hiểu là dẫn dắt sự phát triển và năng lực dẫn dắt đó được đặt lên vai các doanh nghiệp nội địa có quy mô lớn. Các doanh nghiệp lớn, không chỉ bàn đến năng lực sản xuất mà còn cả năng lực thực hiện các hoạt động R&D để sáng tạo ra những sản phẩm mới. Những ví dụ điển hình

là sự phát triển của các nền kinh tế Mỹ, Nhật và sau này là Hàn Quốc. Như vậy, doanh nghiệp nội địa quy mô lớn đóng vai trò chủ đạo, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và phát triển ở những quốc gia này.

Mặt khác, trong những thập kỷ phát triển gần đây, đã có sự thay đổi trong nhận thức về vai trò chủ đạo của doanh nghiệp phân theo quy mô do trình độ phát triển của khoa học công nghệ nói riêng và trình độ phát triển nói chung ở nhiều quốc gia. Trong giai đoạn phát triển ban đầu, một số nền kinh tế như Đài Loan đã dựa trên sự phát triển của hệ thống doanh nghiệp nhỏ và vừa mà không cần có doanh nghiệp nội địa quy mô lớn. Các doanh nghiệp nhỏ và vừa đã dựa trên mối liên kết với các tập đoàn, công ty đa quốc gia (MNCs) để phát triển. Trên cơ sở kết nối với các công ty đa quốc gia, các doanh nghiệp nhỏ và vừa đã củng cố và phát triển năng lực R&D để phát triển độc lập, mặc dù vẫn duy trì quy mô nhỏ hoặc vừa. Hiện đã có một số doanh nghiệp tiếp tục phát triển để trở thành các doanh nghiệp quy mô lớn. Sự phát triển năng lực R&D của các doanh nghiệp nhỏ và vừa đã được sự hỗ trợ từ các trung tâm R&D công, đã góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh, giúp các doanh nghiệp nhỏ và vừa trở thành động lực phát triển mới của nền kinh tế.

Thực tiễn tái cơ cấu TĐKTNN thời gian qua có xu hướng đặt trọng tâm vào khâu tác nghiệp, tập trung loại bỏ những doanh nghiệp làm ăn không có hiệu quả thông qua biện pháp cổ phần hóa, bán hoặc giải thể. Trong ngắn hạn, chủ trương này là quyết định đúng đắn. Ngoài ra, chủ trương yêu cầu các TĐKTNN thoái vốn ra khỏi một số ngành không liên quan là cần thiết để từng bước nâng cao hiệu quả đầu tư. Qua đó tăng hiệu quả sản xuất kinh doanh của những ngành kinh doanh cốt lõi của mỗi doanh nghiệp. Những cải cách đó thực sự có ý nghĩa quan trọng vì sự phục hồi của các DNNN là tiền đề để Chính phủ tiến hành những cải cách mạnh mẽ hơn đối với khu vực kinh tế nhà nước. Tuy nhiên, cải cách khu vực DNNN cũng cần hướng tới mục tiêu dài hạn như nâng cao hiệu quả tổng thể của khu

vực kinh tế nhà nước. Việc cải thiện hiệu quả của từng TĐKT, từng tổng công ty nhà nước có thể chưa đủ để đảm bảo rằng tổng thể khu vực kinh tế nhà nước sẽ đạt được hiệu quả trong dài hạn, hay thực hiện tốt vai trò “chủ đạo” như kỳ vọng của Đảng, Chính phủ.

Để phục vụ quá trình cải cách doanh nghiệp, Chính phủ đã thay đổi các tiêu chí sắp xếp, phân loại DNNN tới bốn lần với các Quyết định số 58/2001/QĐ-TTg (năm 2001); Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg (năm 2004); Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg (năm 2007); Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg (năm 2011). Về nguyên tắc, những văn bản mang tính hướng dẫn này sẽ phải định hướng khu vực kinh tế nhà nước thu hẹp quy mô, lĩnh vực kinh doanh trên nguyên tắc tập trung đầu tư có trọng điểm, từ đó xác định được những ngành đóng vai trò mũi nhọn và cần sự có mặt của các TĐKTNN. Tuy nhiên, thực tế triển khai đề án tái cơ cấu DNNN (Quyết định số 929/QĐ-TTg) cho thấy rất khó để xác định ngành kinh tế mũi nhọn và sự cần thiết phải tham gia của khu vực kinh tế nhà nước. Hơn thế nữa, Quyết định 14/2011/QĐ-TTg gần đây nhất thậm chí còn mở rộng thêm phạm vi can thiệp vào hoạt động kinh tế của Nhà nước.

Ở một khía cạnh khác, cải cách DNNN là tất yếu phù hợp với chủ trương chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chiều rộng sang chiều sâu tại Việt Nam. Để khu vực kinh tế nhà nước giữ vai trò “chủ đạo”, thúc đẩy tiến trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, cải cách DNNN sẽ phải giải đáp một số câu hỏi lớn. Trong mô hình tăng trưởng mới, vai trò “chủ đạo” của khu vực kinh tế nhà nước được định nghĩa như thế nào? Nhà nước sẽ thiết lập cơ chế giám sát và đánh giá việc thực hiện vai trò “chủ đạo” như thế nào?

Tuy nhiên, những lý do đưa ra để thúc đẩy việc tái cơ cấu các TĐKTNN hiện nay mới chỉ đề cập đến bề nổi, tức là xuất phát từ những yếu kém nội tại của từng TĐKTNN (thoái vốn, điều chỉnh ngành nghề, cổ phần hóa nhưng vẫn giữ vai trò chi phối của nhà nước) mà chưa tính đến yêu cầu tái cơ cấu tổng thể khu vực

kinh tế nhà nước. Việc tái cơ cấu từng TĐKT, từng tổng công ty nhà nước một cách riêng rẽ khó có thể đảm bảo rằng hiệu quả và nâng cao năng lực cạnh tranh của khu vực kinh tế nhà nước sẽ được cải thiện. Thách thức lớn nhất là làm thế nào, thông qua việc tái cơ cấu các TĐKTNN, để biến khu vực kinh tế nhà nước thực sự là chỗ dựa, làm “động lực” để nền kinh tế thoát khỏi khủng hoảng, trở lại quỹ đạo tăng trưởng một cách bền vững. Những định hướng của Đảng cần được cụ thể hóa bằng chiến lược tái cơ cấu tổng thể khu vực kinh tế nhà nước.

Chính phủ, dưới sự hỗ trợ và phối hợp của các bộ, như Bộ Kế hoạch và đầu tư, Bộ Công thương và Bộ Tài chính, cần xác định những ngành “chủ đạo” và thực sự cần có sự hiện diện của các TĐKTNN. Trên cơ sở đó, quy mô, vai trò của Nhà nước sẽ được xác định rõ ràng hơn. Việc làm này giúp Chính phủ chủ động quyết định được quy mô can thiệp đối với nền kinh tế - để tái cơ cấu thành công, thay vì việc để cho các TĐKT, tổng công ty nhà nước tự đề xuất những lĩnh vực kinh doanh, những công ty mà họ mong muốn giữ lại.

3.2. Hoàn thiện khung pháp lý cho việc tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước

a. Nâng cao năng lực quản trị doanh nghiệp

Bên cạnh những giải pháp kỹ thuật, các TĐKT, tổng công ty nhà nước, cần có những giải pháp bổ sung nguồn nhân lực chất lượng cao. Chủ trương cho phép các tổng công ty nhà nước thuê nguồn nhân lực quản lý bắt đầu từ năm 2003. Năm 2004, Chính phủ cho phép Vụ Đổi mới doanh nghiệp thuộc Văn phòng Chính phủ xây dựng đề án thí điểm thực hiện chế độ thuê tổng giám đốc cho DNNN. Mặc dù kết quả không thành công, khi chỉ có 2/5 tập đoàn, tổng công ty thuê được tổng giám đốc và thực chất là điều chuyển lãnh đạo trong nội bộ tổng công ty, nhưng những thử nghiệm đó đem lại những bài học quý cho việc điều chỉnh, đổi mới hành lang pháp lý để có thể thực sự thu hút được nguồn nhân lực chất lượng cao cho công tác quản lý DNNN.

Năm 2011, Chính phủ đã ban hành Nghị định 66/2011/NĐ-CP quy định việc áp dụng luật Cán bộ, công chức đối với các chức danh lãnh đạo, quản lý Cty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu. Bộ Nội vụ cũng đã nỗ lực soạn thảo hướng dẫn thực hiện nghị định trên với việc ban hành thông tư 03/2012/TT-BNV. Tuy nhiên, Việt Nam vẫn còn thiếu hành lang pháp lý thuận lợi để có thể thuê được những công dân không phải quốc tịch Việt Nam vào những vị trí quản lý cấp cao của các TĐKT, tổng công ty nhà nước.

Trong bối cảnh Việt Nam sẽ mở cửa khu vực dịch vụ năm 2015, Việt Nam có cơ hội lớn để tiếp cận đến nguồn nhân lực quản lý chất lượng cao của nước ngoài, đặc biệt là từ Nhật Bản. Việc thuê các chuyên gia Nhật Bản đối với Việt Nam tương đối thuận lợi do số lượng các chuyên gia tự do, những chuyên gia nghỉ hưu nhưng có nhu cầu tư vấn cho doanh nghiệp Việt Nam khá lớn và chi phí tương đối rẻ. Bên cạnh đó, quá trình đổi mới DNNN đã dẫn tới sự ra đời của Tổng công ty Đầu tư và quản lý vốn nhà nước (SCIC)¹⁰. Một thách thức lớn đối với tổng công ty là thực hiện tốt vai trò đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp cổ phần hóa, các Cty TNHH MTV, thực hiện tốt việc tiếp nhận và tái cơ cấu doanh nghiệp thông qua công tác thoái vốn, bàn giao đại diện chủ sở hữu với nguồn nhân lực hiện có.

Chiến lược cải cách DNNN, vì thế, cũng cần tính tới việc nâng cao năng lực cho đại diện chủ sở hữu thông qua việc huy động và sử dụng nguồn nhân lực chất lượng cao của quốc tế. Để làm được việc này, cần sự phối hợp giữa Bộ Tài chính (cơ quan chủ quản của SCIC), Bộ Nội vụ và Bộ Lao động, thương binh và xã hội để có khung khổ chính sách thuận lợi cho các doanh nghiệp nói chung và cho SCIC nói riêng, trong việc thuê người đại diện cho mình và trong việc đảm bảo những người được thuê có đủ thực quyền đối với hoạt động sản xuất ở doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước nhằm duy trì và phát triển khu vực kinh tế nhà nước.

b. Lựa chọn thứ tự ưu tiên thực hiện tái cơ cấu

Nhiều ý kiến cho rằng quá trình tái cơ cấu, nếu để các doanh nghiệp tự quyết định sẽ khó thành công. Do các TĐKTNN và một số tổng công ty trực thuộc Chính phủ nên việc xây dựng đề án tái cơ cấu phải do Chính phủ, các cơ quan bộ, ngành, đứng ra xây dựng và thực hiện mới có tính khả thi. Kinh nghiệm Nhật Bản cho thấy, trên cơ sở nguyên tắc quản trị doanh nghiệp, các ngân hàng, với tư cách nhà đầu tư, đã trực tiếp can dự vào quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp, cử đội ngũ chuyên gia của mình và thay thế toàn bộ đội ngũ lãnh đạo chủ chốt của doanh nghiệp trước khi bắt đầu tái cơ cấu doanh nghiệp đó. Việc thay thế đội ngũ lãnh đạo này là cần thiết do tâm lý chống đối tiến trình cải cách sẽ phát sinh khi quá trình tái cơ cấu (vốn động chạm đến quyền lợi của chính họ), được thực hiện.

Trong bối cảnh có nhiều TĐKT, tổng công ty nhà nước cần tái cơ cấu và năng lực là có hạn, xây dựng thứ tự ưu tiên thực hiện tái cơ cấu là giải pháp phù hợp. Nó không chỉ giúp Chính phủ xác định được ngành kinh tế mũi nhọn thực sự và giúp cho doanh nghiệp được cải cách thực sự, mà còn giảm áp lực của việc cải cách hiệu quả và triệt để.

c. Nâng cao vai trò của cơ quan quản lý vốn nhà nước.

Vai trò của SCIC cũng cần phải được nâng cao và xác định lại rõ ràng. Hiện nay, chức năng của SCIC là quản lý, đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Rõ ràng nhiệm vụ trọng tâm của SCIC là thúc đẩy cải cách kinh tế, thông qua cải cách DNNN. Tuy nhiên, kết quả hoạt động của SCIC đang có biểu hiện lấn sân sang lĩnh vực đầu tư sinh lãi, vốn không phải là vai trò của mình. Trong khi đó, việc tham gia vào quá trình tái cơ cấu DNNN, giúp các DNNN thoái vốn hay xử lý nợ để đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa còn nhiều hạn chế. Nguyên nhân nằm ở: (1) hiểu sai sứ mệnh lịch sử của mình và lấn sân sang hoạt động đầu tư của ngân hàng, quỹ đầu tư mạo hiểm...;

10. Thành lập theo quyết định số 151/2005/QĐ-TTg ngày 20-6-2005.

(2) hiểu sai bản chất của việc bảo toàn và phát triển vốn nhà nước; và (3) thiếu nguồn nhân lực có chất lượng để thực hiện mục tiêu đại diện chủ sở hữu.

Đối với vấn đề *thứ nhất*, có thể thấy là Nhà nước đang trong quá trình thu hồi vốn, thông qua cổ phần hóa để thu hẹp sự can thiệp của mình đối với hoạt động kinh tế. Chính vì vậy SCIC, với các công cụ của mình, được kỳ vọng sẽ đẩy nhanh tiến trình CPH, chứ không phải là để thay mặt Chính phủ làm nhiệm vụ đầu tư vào nền kinh tế. *Thứ hai*, bảo toàn và phát triển vốn không đồng nhất với việc gia tăng vốn. Thực tế, SCIC thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu vốn tại DNNN, đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần hóa... nhưng riêng các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn thì SCIC không thực hiện vai trò đại diện chủ sở hữu mà Chính phủ trực tiếp thực hiện vai trò chủ sở hữu và trực tiếp quản lý vốn nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn. Chính vì cách hiểu này, SCIC đã tham gia hạn chế vào việc xử lý nợ xấu và thu hồi vốn cho Nhà nước từ các DNNN. *Cuối cùng*, nhân sự của SCIC chủ yếu là các phải viên của các bộ ngành liên quan, còn hạn chế năng lực quản lý doanh nghiệp, tư vấn đầu tư và tư vấn tái cơ cấu doanh nghiệp nên việc đứng ra làm đại diện chủ sở hữu còn mang tính hình thức, đối với quá trình tái cơ cấu của doanh nghiệp còn có ít tác dụng. Chính vì vậy, cần xác định lại vai trò của tổ chức này và nâng cao năng lực nhân sự của những người sẽ là đại diện chủ sở hữu nhà nước ở doanh nghiệp, những người mà ý kiến của họ về quá trình tái cơ cấu DNNN là quan trọng.

d. Sửa đổi hệ thống luật pháp

Cần sửa đổi, và ban hành một số chính sách mới liên quan đến việc thanh toán các giao dịch kinh tế giữa tập đoàn với các doanh nghiệp tư nhân quy mô vừa và nhỏ, hạn chế việc chiếm dụng vốn khiến các doanh nghiệp vừa và nhỏ gặp khó khăn trong quá trình phát triển. Sửa đổi, bổ sung Luật Cạnh tranh, Luật Đầu tư công để thay đổi cơ chế phân bổ nguồn lực, phân bổ cơ hội kinh doanh đến các thành

phần kinh tế. Trên cơ sở đó, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng để thúc đẩy nền kinh tế phát triển./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (1998), *Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội
2. Nguyễn Đình Cung, (2012), “*áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cơ cấu DNNN*”, Kỷ yếu hội thảo Kinh tế mùa xuân 2012, VASS-UBKTQH.
3. Phạm Thế Anh, Đinh Tuấn Minh, Nguyễn Thị Minh, (2013), *Kinh tế Việt Nam: từ chính sách ổn định tổng cầu sang chính sách trọng cung để thúc đẩy tăng trưởng dài hạn*, Nxb Tri thức.
4. Trần Du Lịch, (2013), “*Tái cơ cấu DNNN: vấn đề và giải pháp*”, Kỷ yếu hội thảo Kinh tế mùa xuân 2013, VASS-UBKTQH.
5. Trần Tiến Cường, (2012), “*Tái cấu trúc DNNN và giải quyết vấn đề phân tác giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với các DNNN*”, Kỷ yếu hội thảo Kinh tế mùa xuân 2012, VASS-UBKTQH.
6. Văn phòng Chính phủ, (2013), “*Kết luận của Phó Thủ tướng Vũ Văn Ninh tại cuộc họp Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp*”, *Thông báo số 210/TB-VPCP ngày 7-6-2013*.
7. Tạp chí Tài chính, (2013), *Tái cơ cấu kinh tế: Chậm vì sao?*, Truy cập ngày 8-9-2013 tại địa chỉ <http://www.tapchitaichinh.vn/Trao-doi-Binh-luan/Tai-co-cau-kinh-te-Cham-vi-sao/26620.tctc>
8. Thời báo Kinh tế Việt Nam, (2013a), *Kinh tế 2012-2013: Việt Nam và Thế giới*, Công ty in Tiến bộ.
9. Thời báo Kinh tế Việt Nam, (2013b), “*Sức khỏe tập đoàn, tổng công ty nhà nước qua các con số*”. Truy cập ngày 1-9-2013 tại địa chỉ: <http://doanhnhann.vneconomy.vn/20130117023542739P0C5/suc-khoe-tap-doa-tong-cong-ty-nha-nuoc-qua-cac-con-so.htm>
10. Thời báo Kinh tế Việt Nam, (2013c), “*Lỗ và nợ của tập đoàn, tổng công ty như thế nào?*”, Truy cập ngày 1-9-2013 tại địa chỉ: <http://vneconomy.vn/20130521010759547P0C9920/lo-va-no-cua-tap-doa-tong-cong-ty-nha-nuoc-hien-the-nao.htm>
11. Công ty cổ phần Truyền thông Việt Nam, (2013), *Petrolimex phản hồi về các khoản lỗ trong năm 2011*, truy cập ngày 1-9-2013, tại: <http://cafef.vn/doanh-nghiep/petrolimex-phan-hoi-ve-cac-khoan-lo-trong-nam-2011-2013053111200562719ca36.chn>
12. Người Đồng Hành (2013), “*Tái cơ cấu nền kinh tế, vì sao chậm?*”, truy cập ngày 1-9-2013 tại <http://ndh.vn/tai-co-cau-nen-kinh-te-vi-sao-cham--5312688p4c145.news>