



MỘT SỐ VẤN ĐỀ CẦN LƯU Ý VỀ KINH TẾ NHÀ NƯỚC VÀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở NƯỚC TA HIỆN NAY

TS. NGUYỄN MINH PHONG
NGUYỄN TRẦN MINH TRÍ

Kinh tế thị trường là sản phẩm của văn minh nhân loại. Trong quá trình đổi mới, xây dựng, phát triển và hoàn thiện mô hình kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, Đảng ta ngày càng nhận thức rõ, sát thực tế hơn về kinh tế thị trường, đồng thời sử dụng ngày càng đầy đủ và hiệu quả hơn kinh tế thị trường làm phương tiện để xây dựng chủ nghĩa xã hội. Tuy nhiên, thời gian gần đây, xuất hiện nhiều ý kiến đa dạng với một số nhận định chưa chính xác về các vấn đề liên quan đến kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước..., cần phải làm rõ.

Đồng nhất về tên gọi, nội hàm và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước

Trước hết, cần khẳng định về tên gọi, kinh tế nhà nước (KTNN) khác doanh nghiệp nhà nước (DNNN) và nội hàm của KTNN rộng hơn và bao quát DNNN, DNNN chỉ như một bộ phận của KTNN.

Từ năm 1986 đến nay, nội hàm KTNN trong công tác thống kê đã được xây dựng và điều chỉnh nhiều lần tương ứng với từng giai đoạn cụ thể.

Giai đoạn từ 1986 đến 1990: KTNN bao gồm các xí nghiệp công nghiệp quốc doanh, các công ty kinh doanh thương nghiệp, ăn uống, xí nghiệp vận tải, xây dựng và dịch vụ phục vụ đời sống... của Nhà nước.

Giai đoạn từ 1991-2000, KTNN bao gồm các DNNN và các cơ quan hành chính, sự nghiệp, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội nghề nghiệp hoạt động chủ yếu bằng ngân sách nhà nước. Trong đó, DNNN là các đơn vị kinh tế do Nhà nước hoặc các tổ chức chính trị, chính trị xã hội sở hữu 100% vốn, được thành lập và hoạt động theo Luật doanh nghiệp nhà nước. DNNN được chia theo cấp quản lý trung ương và địa phương. Các cơ quan hành chính, sự nghiệp bao gồm: các cơ quan quản lý hành chính nhà nước từ Trung

ương đến địa phương, các đơn vị sự nghiệp công lập và bán công như nghiên cứu khoa học, giáo dục, y tế, văn hóa, thể dục thể thao... Các đơn vị, tổ chức chính trị và chính trị - xã hội như: Đảng Cộng sản Việt Nam, Đoàn Thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội Phụ nữ, Công đoàn, Hội Cựu chiến binh, Hội Nông dân... Các tổ chức xã hội nghề nghiệp như: Hội Nhà văn, Hội Điện ảnh, Hội Liên hiệp văn học nghệ thuật, Hội Nhà báo, Hội Sân khấu, Hội Luật gia...

Giai đoạn từ 2001 đến năm 2010, KTNN bao gồm các DNNN, doanh nghiệp của các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội đang hoạt động theo Luật DNNN. Các công ty TNHH một thành viên mà chủ sở hữu vốn là Nhà nước hoặc các tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội đang hoạt động theo Luật doanh nghiệp. Các công ty cổ phần được cổ phần hóa từ DNNN hoặc một bộ phận của DNNN, đang hoạt động theo Luật doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 51% cổ phần trở lên hoặc Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối hoặc cổ phần đặc biệt. Các cơ quan hành chính, sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp.

Từ năm 2010 đến nay, khi Luật DNNN bị xoá bỏ, các DNNN thực hiện chuyển đổi sang dạng doanh nghiệp hoạt động theo Luật doanh nghiệp, thì KTNN hiện bao gồm: Các DNNN 100% vốn nhà nước đã chuyển đổi hình thức theo Luật doanh

nh nghiệp và phân vốn và tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp khác đang hoạt động theo Luật doanh nghiệp. Các quỹ và tài sản quốc gia khác (tài chính và phi tài chính) thuộc sở hữu nhà nước và các cơ quan hành chính, sự nghiệp, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội - nghề nghiệp hoạt động chủ yếu dựa vào ngân sách nhà nước.

Trong thời gian đầu của quá trình đổi mới nền kinh tế ở Việt Nam, DNNN được quan niệm là những tổ chức kinh doanh do Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ (Điều 1, Nghị định số 388-HĐBT ngày 20-11-1991 của Hội đồng Bộ trưởng ban hành quy chế về thành lập và giải thể doanh nghiệp nhà nước). Theo Luật doanh nghiệp nhà nước năm 2003: "Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn" (Điều 1). Sau khi Luật doanh nghiệp được ban hành năm 2005, thì DNNN được hiểu là "doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ" (khoản 22, Điều 4). Theo Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15-11-2012 của Chính phủ về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN thì "DNNN là doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều

lệ, bao gồm: doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên; doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên”.

Nghị định 99/2012/NĐ-CP còn khẳng định, Chính phủ thống nhất quản lý và thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với DNNN và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước chỉ đầu tư vốn, tài sản vào doanh nghiệp hoạt động trong những ngành, lĩnh vực, khâu then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để KTNN thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

Với giá trị to lớn về tài sản vật chất và phi vật chất đó, có thể nói, vai trò chủ đạo của KTNN là đương nhiên, không thể phủ nhận và không thể thay thế bởi bất kỳ thành phần kinh tế phi nhà nước nào khác. Hơn nữa, nếu trước Đổi mới, chỉ có thành phần KTNN là chủ yếu, nên DNNN cũng đồng thời có vai trò chủ đạo trong khu vực doanh nghiệp xã hội. Ngày nay, cùng với sự phát triển kinh tế đa thành phần và quá trình hội nhập, các DNNN sẽ ngày càng giảm dần vai trò chủ đạo theo nghĩa truyền thống. Đồng thời, vai trò của DNNN đang có sự biến đổi theo hướng, từ

chủ đạo tuyệt đối về lượng, lĩnh vực kinh doanh, sang chỉ chủ đạo trong lĩnh vực mà tư nhân không thể, không muốn đảm nhiệm và Nhà nước cần độc quyền. Nói cách khác, DNNN ngày càng giảm dần vai trò của mình trong nền kinh tế vì lợi nhuận, ngày càng thu hẹp sự chủ đạo từ phạm vi toàn bộ nền kinh tế chỉ còn vào một số lĩnh vực, ngành kinh tế chủ chốt. Đồng thời, vai trò chủ đạo của khu vực KTNN trong thời gian tới cũng cần được nhấn mạnh vào các nội dung và mục tiêu: nắm giữ các tài sản, tổ chức các hoạt động độc quyền thuộc lĩnh vực đảm bảo an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội; chủ động giữ vững các cân đối cơ cấu lớn, liên ngành, cấp quốc gia và ở địa phương, địa bàn cần thiết; chủ động và trực tiếp đảm nhận đầu tư vào những dự án, địa bàn không hấp dẫn hoặc cần thiết để định hướng, mở rộng đầu tư phát triển từ các nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước.

Nhà nước can thiệp vào thị trường là để các quy luật của kinh tế thị trường được vận hành theo đúng mục tiêu, mà không làm méo mó các quan hệ thị trường và để bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô với hiệu quả cao và chi phí thấp. Việc tháo gỡ mọi khó khăn, huy động các nguồn lực cho đầu tư, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế, mở rộng sản xuất kinh doanh, đẩy mạnh xuất khẩu là yếu tố quyết định nhất, phải được đặt vào vị trí trung tâm của sự phát triển bền vững.

Đồng nhất cơ chế quản lý DNNN giữa nhiệm vụ kinh doanh vì lợi nhuận với nhiệm vụ công ích

Khác với các hoạt động kinh tế khác, hoạt động của DNNN luôn có 2 mục tiêu với 2 tính chất khác nhau, đó là mục tiêu kinh doanh thông thường như các doanh nghiệp khác, và mục tiêu công ích đặc trưng riêng có của mình. Vì vậy, cần xác định rõ theo các hệ tiêu chí đồng bộ và khoa học về tính chất kinh doanh và tính chất công ích của DNNN; từ đó làm rõ cơ chế quản lý phù hợp đáp ứng mục tiêu kinh tế - xã hội, môi trường, cũng như các lợi ích quốc gia và địa phương, ngành, cụ thể và dài hạn; khắc phục sự nhập nhằng giữa nguồn vốn hoạt động vì lợi nhuận với nguồn vốn hoạt động phi lợi nhuận, cũng như giữa trách nhiệm xã hội của các tập đoàn KTNN đối với ổn định kinh tế vĩ mô với nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, để dẫn đến đầu tư của tập đoàn vừa bị phân tán, vừa dễ bị lạm dụng, kém hiệu quả. Đây cũng là điểm nút để giảm thiểu sự nhập nhằng, mù mờ hoặc lạm dụng trong hạch toán và đánh giá các hoạt động công ích và hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp trong thực tiễn cả quản lý nhà nước, cũng như sự hoạt động tự chủ của DNNN, khiến các DNNN không hoạt động hiệu quả

như mong muốn và tiềm năng, nhất là đối với các DNNN thuộc lĩnh vực độc quyền cao. Đồng thời, sự bình đẳng giữa các DNNN với các doanh nghiệp khác ngày càng được khẳng định theo Luật doanh nghiệp đối với các hoạt động kinh doanh, hoặc theo Luật đấu thầu và Luật đầu tư công, với yêu cầu ngày càng mở rộng sự tham gia của các doanh nghiệp khác vào thực hiện các hoạt động công ích được tài trợ bằng nguồn vốn ngân sách nhà nước theo nguyên tắc khuyến khích đấu thầu công khai và bình đẳng, giảm thiểu tình trạng khép kín, sự chi phối của lợi ích nhóm và tư duy nhiệm kỳ... như tinh thần Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khóa XI đã chỉ rõ.

Định hướng đổi mới và yêu cầu tăng cường quản lý DNNN trong thời gian tới đã được khắc họa khá sâu sắc trong Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015” được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt ngày 17-7-2012, và Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020 được Thủ tướng Chính phủ ký ban hành ngày 19-2-2013. Theo đó, sẽ đổi mới, phát triển và tiến tới áp dụng đầy đủ khung quản trị hiện đại theo thông lệ tốt của kinh tế thị trường với các DNNN; thực hiện nghiêm pháp luật, kỷ cương hành chính

nhà nước và kỷ luật thị trường, đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích bảo đảm DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác và phù hợp với cam kết hội nhập; tôn trọng, vận dụng đầy đủ, đúng đắn các quy luật, nguyên tắc của kinh tế thị trường, xem nhu cầu thị trường, cơ chế thị trường và hiệu quả, lợi ích là căn cứ chính để quyết định việc phân bổ các nguồn lực cho phát triển; đồng thời, có biện pháp tích cực ngăn ngừa và khắc phục những hạn chế, mặt trái của cơ chế thị trường; thực hiện nhất quán chủ trương quản lý giá theo cơ chế có sự điều tiết của Nhà nước đối với điện, than, xăng dầu, dịch vụ công theo lộ trình với mức độ và thời gian điều chỉnh phù hợp bảo đảm mục tiêu kiểm soát lạm phát...

Đồng nhất cải cách DNNN với làm suy yếu khu vực KTNN

Hiện nay, xu hướng là ngày càng giảm thiểu, thu hẹp số lượng và cả quy mô DNNN cùng với quá trình cổ phần hóa và điều chỉnh tên gọi DNNN chỉ gồm các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn. Hiện có gần 50% số địa phương không còn doanh nghiệp nhà nước kinh doanh thuần túy. Theo thống kê chung trên thế giới, ở các nước, chính phủ chỉ giữ 20% vốn tại DNNN và khu vực

DNNN chỉ chiếm khoảng 5-20% GDP...

Song, như kinh nghiệm thế giới chỉ ra, tái cơ cấu và đổi mới quản lý DNNN trong bối cảnh mới không phải là làm suy yếu và dần xóa bỏ triệt để các doanh nghiệp và khu vực kinh tế này, mà là làm cho chúng ngày càng hoạt động tốt hơn, hiệu quả hơn và đóng góp nhiều hơn cho kinh tế quốc gia theo nguyên tắc quản lý kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế.

Ngoài ra, cần tránh những ngộ nhận khác cả về nhận thức và thực tiễn kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, như: không coi trọng nội dung thực chất, cực đoan “phủ nhận sạch trơn”, coi không có và không thể xây dựng kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam bất luận mục tiêu và công cụ sử dụng như thế nào; hoặc duy ý chí, chủ quan nóng vội, áp đặt những nguyên tắc và mục tiêu xa vào thực tiễn gần; hoặc tuyệt đối hóa công cụ, thậm chí biến công cụ thành mục tiêu trong quá trình phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; hoặc ngập ngừng, “đánh trống bỏ dùi”, “nói một đằng làm một nẻo”, thiếu nhất quán, thậm chí là nói ngược, “treo đầu dê, bán thịt chó” và tranh thủ “đục nước béo cò”, trục lợi, nhân danh kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa để mưu lợi cá nhân, nhóm, cục bộ, hạn hẹp...