

Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trong tiến trình hội nhập TPP

Th.S. CHU PHƯƠNG QUỲNH*

Mặc dù Việt Nam đã tham gia nhiều cam kết, hiệp định thương mại tự do trong đó có những điều khoản liên quan đến mở cửa các doanh nghiệp nhà nước (DNNN), nhưng chưa có cam kết nào có tính chuyên biệt và mạnh mẽ như Hiệp định Đối tác xuyên Thái Bình Dương (TPP). Mục tiêu của TPP là tạo một sân chơi "cạnh tranh bình đẳng" và "công khai minh bạch" các thông tin nhằm hạn chế DNNN bóp méo. Đó cũng là mục tiêu lý tưởng mà Việt Nam cần vươn tới, giống như nội dung đã được nhấn mạnh tại Hội nghị TW3, khóa XI xác định tái cấu trúc DNNN là một trong 3 trọng tâm của tái cơ cấu nền kinh tế. Qua đó, có thể nói chưa bao giờ cải cách nền kinh tế nói chung và vấn đề cải cách DNNN nói riêng, lại trở nên nóng hổi, cấp thiết như hiện nay. Đặc biệt là trong bối cảnh hiệp ước TPP sắp có hiệu lực. Từ đó, bài viết tập trung giải quyết 2 vấn đề sau: i) những yêu cầu của TPP về cải cách DNNN nói chung cũng như DNNN của Việt Nam nói riêng và ii) đánh giá thực trạng của DNNN Việt Nam hiện nay để từ đó đưa ra các giải pháp khả thi nhằm thích ứng với các yêu cầu của TPP.

Từ khóa: Doanh nghiệp nhà nước, hội nhập, cải cách, TPP, Việt Nam.

1. Đánh giá chung về cải cách DNNN ở Việt Nam từ năm 2011 đến năm 2015

1.1. Đánh giá những chuyển biến tích cực và những trở ngại chính qua từng giai đoạn cải cách

Nhìn chung, quá trình đổi mới và sắp xếp lại DNNN ở Việt Nam (hiện nay gọi là quá trình cải cách DNNN) được tiến hành từ đầu thập niên 1990 và qua nhiều giai đoạn, gắn liền với quá trình đổi mới thể chế kinh tế. Mặc dù được đánh giá là đã tạo ra nhiều tác động tích cực đối DNNN và toàn bộ nền kinh tế nói chung, nhưng bên cạnh đó vẫn còn nhiều tồn tại, rào cản, trong đó có những rào cản có thể

khắc phục được ngay và có những rào cản cần cả một quá trình, một sự đột phá trong cải cách mới có thể khắc phục được. Sau đây, sẽ là đánh giá những chuyển biến tích cực và những trở ngại chính của quá trình cải cách DNNN xét theo từng khía cạnh.

i) Về các văn bản pháp lý và các đề án tái cơ cấu. Sau hơn 20 năm thực hiện cải cách DNNN, tuy chưa hoàn thành mục tiêu cơ bản đề ra cũng như còn tồn tại một số bất cập trong việc quy định, hướng dẫn nhưng tính đến hiện tại, hệ thống văn bản pháp lý đề cập trực tiếp đến việc chuyển đổi sở hữu của các DNNN, đến việc cổ phần hóa doanh nghiệp đã hoàn thiện hơn nhiều.

*Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới.

Đến cuối năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt 03 đề án tái cấu trúc thành phần và Đề án tổng thể tái cấu trúc nền kinh tế (điển hình là Đề án 929 về thoái vốn nhà nước)¹. Các đề án tái cơ cấu cụ thể của nhiều doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty chưa thật sự bám sát và đánh giá đúng về thực trạng của doanh nghiệp, về các tồn tại trong quản lý điều hành, quản lý tài chính, về hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh. Thêm vào đó, việc xây dựng và phê duyệt các đề án tái cấu trúc được thực hiện từ dưới lên. Các bộ, ngành, tập đoàn và tổng công ty, DNNN tự xây dựng đề án của mình, sau đó trình lên các cấp chủ quản phê duyệt. Như vậy là thiếu tính khách quan, nhất thiết cần phải có sự tham gia của nhiều tầng lớp khác trong xã hội, ví dụ đại diện cơ quan dân cử, giới chuyên gia, kiểm toán, luật sư... Mỗi tổng công ty, tập đoàn đề xuất một đề án riêng biệt lên cấp chủ quản để phê duyệt, sự thiếu hụt ở đây là hoàn toàn không có một cơ quan nào có chức năng điều phối chung cho các đề án, càng không có cơ quan nào giám sát hay chịu trách nhiệm giải trình cho việc thực thi các đề án. Chưa kể nhiều đề án tái cơ cấu chưa đủ cụ thể để có thể thực hiện và giám sát được, nội dung tái cơ cấu có nhiều thách thức, không dễ thực hiện, hoặc việc thực hiện đòi hỏi phải có thời gian. Điều đó sẽ dẫn đến việc các chính sách tái cấu trúc tập đoàn và DNNN bị thụ động và chưa rõ ràng, mặc dù quy mô và tầm ảnh hưởng của khu vực kinh tế này xứng đáng với sự quan tâm tích cực hơn của cơ quan các cấp.

Việc triển khai thực hiện tái cơ cấu DNNN chưa có tính chiến lược, còn rời rạc, chủ yếu là chuyển giao nội bộ giữa các tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các DNNN, chưa tạo ra động lực và áp lực để buộc các DNNN đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp. Thậm chí, tái cơ cấu bằng chuyển giao doanh nghiệp, chuyển

giao dự án trong nội bộ khu vực DNNN tiềm ẩn nguy cơ lây lan bệnh của các doanh nghiệp yếu kém trong khu vực DNNN. Ví dụ, một doanh nghiệp lành mạnh mà bị buộc phải tiếp nhận một doanh nghiệp yếu kém (hoặc tiếp nhận các dự án đang bế tắc) thì chưa chắc đã vực dậy được doanh nghiệp yếu kém đó (hoặc khắc phục được dự án bế tắc) mà thậm chí có thể bị kéo xuống theo. Chưa kể, đôi khi doanh nghiệp được giao tiếp nhận cũng đang trong tình trạng yếu kém về tài chính và quản trị.

b) Về việc áp dụng các thông lệ quốc tế. Từ chủ trương của Đảng thể hiện trong Kết luận số 50/KL-TW ban hành cuối năm 2012 cho đến các đề án của Chính phủ, đều thể hiện mong muốn áp dụng chuẩn mực quản trị công ty hiện đại của quốc tế vào các tập đoàn và DNNN. Mặc dù vậy, tuyên bố kể trên chưa nêu rõ bước đi cụ thể để du nhập chuẩn mực quốc tế. Tự thân các tập đoàn và DNNN thường không tự nguyện áp dụng các chuẩn mực khắt khe về quản trị và minh bạch, bởi vậy cần có những sức ép đáng kể hơn cả từ bên trong lẫn bên ngoài để nâng thực trạng quản trị hiện nay ở Việt Nam tiến dần tới chuẩn mực quản trị công ty của quốc tế.

1.2. Đánh giá cải cách DNNN ở Việt Nam dựa trên các tiêu chí về hiệu quả hoạt động

Phần này sẽ đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN dựa trên cơ sở so sánh với 2 loại hình doanh nghiệp còn lại là doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI. Việc so sánh đó sẽ giúp người đọc hình dung được bức tranh bao quát của doanh nghiệp Việt Nam và làm rõ hơn vị trí cũng như vai trò của DNNN trong bức tranh đó. Dựa trên một số chỉ tiêu cũng như số liệu của Báo cáo thường niên doanh nghiệp Việt Nam 2014, có thể đưa ra một số nhận định như sau:

Về quy mô doanh nghiệp, DNNN chủ yếu có quy mô lớn (chiếm 41,05% trong tổng số các doanh nghiệp có quy mô lớn), trong khi các doanh nghiệp FDI chủ yếu có quy mô nhỏ

¹ Đề án "Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 – 2015" theo quyết định phê duyệt của Thủ tướng chính phủ số 292/QĐ-TTg ngày 17/7/2012.

(46,87%), và các doanh nghiệp ngoài nhà nước gần như tất cả đều là quy mô nhỏ (93,77%) và quy mô siêu nhỏ (99%). Như vậy có thể thấy là các doanh nghiệp nhỏ và siêu nhỏ đều là các doanh nghiệp ngoài nhà nước và gần một nửa trong tổng số doanh nghiệp lớn là DNNN.

Xét về quy mô nguồn vốn, quy mô vốn có xu hướng tăng ở cả ba loại hình doanh nghiệp, trong đó tăng nhanh nhất là ở khu vực doanh nghiệp FDI, tăng khoảng 2,8 lần, từ 172 tỷ đồng lên 478 tỷ đồng. Tiếp đến là các DNNN, quy mô vốn bình quân của các DNNN đã tăng khoảng 2,5 lần, từ 616 tỷ đồng năm 2007 lên 1.568 tỷ đồng năm 2014. Quy mô vốn bình quân của các doanh nghiệp ngoài nhà nước cũng tăng khoảng 2,4 lần, từ 13 tỷ đồng lên 30 tỷ đồng trong giai đoạn 2007 - 2014. Mặc dù quy mô vốn bình quân của DNNN không tăng mạnh như của doanh nghiệp FDI, nhưng con số tuyệt đối của DNNN vẫn là lớn nhất. Với chính sách sắp xếp và cổ phần hóa các DNNN của Chính phủ trong những năm qua, số lượng các DNNN đã liên tục giảm trong giai đoạn 2007 - 2013. Tính đến năm 2013, khu vực DNNN chỉ chiếm chưa đến 1% về số lượng doanh nghiệp, trong khi khu vực ngoài nhà nước chiếm đến 96,40%. Số lượng chiếm chưa đến 1% nhưng quy mô vốn lớn áp đảo, điều này cho thấy các DNNN có sự tập trung chủ yếu là những doanh nghiệp lớn, những tập đoàn và tổng công ty.

Về chỉ số thanh toán hiện tại, các DNNN luôn ở trong tình trạng gần đạt ngưỡng an toàn trong thanh toán khi mà chỉ số thanh toán hiện tại ở gần mức cho phép, gần 2 lần. Nếu so với chỉ số thanh toán của các doanh nghiệp ngoài nhà nước (3,1 lần) và doanh nghiệp FDI (3,2 lần) thì chỉ số thanh toán hiện tại của DNNN là thấp. Tương tự như chỉ số thanh toán hiện tại, chỉ số thanh toán nhanh của các doanh nghiệp khu vực ngoài nhà nước và khu vực FDI là cao nhất, đạt 2,3 lần và 2,4 lần (năm 2013). Trong khi các DNNN, dù chỉ số thanh toán luôn có xu hướng ổn định, nhưng chỉ ở mức độ thấp,

khoảng 1,4 lần. Kết quả này một lần nữa phản ánh tính thanh khoản thấp và không đảm bảo của các DNNN so với các doanh nghiệp khu vực khác.

Về chỉ số khả năng trả lãi vay, doanh nghiệp FDI luôn có chỉ số khả năng trả lãi vay của các luôn cao nhất, đạt trên 16 lần năm 2013. Các DNNN có chỉ số khả năng trả lãi vay thấp hơn, đạt 9,2 lần. Các doanh nghiệp ngoài nhà nước có chỉ số khả năng trả lãi vay thấp nhất, chỉ đạt 5,3 lần năm 2013. Điều này không có nghĩa là các DNNN hoạt động ít dựa vào các khoản vốn vay hơn hay tiềm lực tài chính mạnh hơn các doanh nghiệp ngoài nhà nước, mà là do các DNNN, vốn đa số là các doanh nghiệp lớn và có vị thế nên họ có nhiều cách tiếp cận nhiều nguồn vốn khác nhau, thay vì vay vốn ngân hàng. Thêm vào đó, tính minh bạch, tính khách quan và tính đáng tin cậy của các số liệu về DNNN là không cao. Do đó, chúng ta có thể không quá lạc quan với những chỉ số đánh giá về khả năng trả lãi vay của các DNNN, mà cần nhìn thẳng vào bản chất của vấn đề.

Về chỉ số nợ, các DNNN là nơi có chỉ số nợ cao nhất, mặc dù có xu hướng giảm từ 4,3 lần năm 2007 xuống 2,8 lần năm 2013. Điều này phản ánh thực tế các DNNN được hưởng nhiều khoản nợ và vay ưu đãi, dễ dàng tiếp cận với các nguồn vốn vay hơn các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, nơi mà chỉ số nợ luôn thấp nhất (thường nhỏ hơn 2).

Chỉ số quay vòng vốn của doanh nghiệp đang có chiều hướng giảm đi trong giai đoạn 2007 - 2013, từ 2 lần xuống 1,3 lần phản ánh hiệu quả sử dụng nguồn vốn của doanh nghiệp ngày càng giảm đi. DNNN cũng không phải ngoại lệ, khi chỉ số quay vòng vốn chỉ đạt 1,6 lần năm 2013. Đây là thực tế đáng báo động đối với các doanh nghiệp Việt Nam, khi nguồn vốn của doanh nghiệp tăng trưởng mạnh, nhưng hiệu quả sử dụng nguồn vốn lại giảm đi nghiêm trọng, dẫn đến tình trạng tăng trưởng nóng, không bền vững và lãng phí nguồn vốn đầu tư,

chính vì vậy đã khiến Chỉ số ICOR của nền kinh tế Việt Nam ở mức cao.

Về tỷ lệ doanh nghiệp thua lỗ, các doanh nghiệp FDI có tỷ lệ doanh nghiệp thua lỗ vẫn luôn cao nhất trong ba loại hình doanh nghiệp, có những thời điểm lên đến 51,2% năm 2008 hay 49,8% năm 2009. Mặc dù vậy, nhưng các doanh nghiệp FDI vẫn tiếp tục đầu tư và mở rộng sản xuất kinh doanh tại Việt Nam, điều này khiến nhiều người đặt câu hỏi về sự thật của việc thua lỗ. Đây có lẽ là một phương thức cố ý báo cáo tài chính sai để dấu lợi nhuận, sử dụng chuyển giá giữa công ty mẹ và công ty con nhằm trốn thuế. Tỷ lệ các DNNN thua lỗ luôn thấp nhất, luôn dưới 20%, riêng năm 2013 là 18,2%. Lý do là vì các DNNN được hưởng nhiều ưu đãi, chi phí bỏ ra ít hơn, chẳng hạn như chi phí liên quan đến mặt bằng sản xuất kinh doanh, nên hoạch toán có lãi nhiều hơn so với các doanh nghiệp ngoài nhà nước. Tuy nhiên, đây là xét về số lượng doanh nghiệp, còn về giá trị thua lỗ thì các DNNN, nhất là các tập đoàn tổng công ty, đã có những khoản thua lỗ lớn.

Khi đánh giá hiệu suất sinh lời trên tài sản (ROA), hiệu suất sinh lời trên tài sản của các doanh nghiệp FDI luôn cao và đứng đầu trong 3 khu vực doanh nghiệp. Kết quả này hoàn toàn trái ngược với tỷ lệ doanh nghiệp FDI thua lỗ luôn cao nhất. ROA của các doanh nghiệp FDI đã luôn có xu hướng tăng lên và đạt 12% vào năm 2013. ROA của các DNNN đã tăng liên tục trong giai đoạn 2007 - 2010 từ mức 5,8% lên 7,5%, tuy nhiên sang giai đoạn 2011 - 2014, ROA của các DNNN lại liên tục giảm xuống còn 6,1% năm 2013. Tương tự như ROA, hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu (ROE) và hiệu suất sinh lời trên doanh thu (ROS) của các doanh nghiệp FDI vẫn cao nhất. Tiếp theo là ROE và ROS của các DNNN. ROE của các DNNN đã có xu hướng tăng lên trong giai đoạn 2007 - 2010, từ 14,5% năm 2007 lên 16,9% năm 2011, tuy nhiên sau đó giảm liên tục trong giai đoạn 2011 - 2013 xuống chỉ còn 13,4%.

Trong khi đó, hiệu suất sinh lời trên doanh thu (ROS) của các DNNN đã tăng từ 7,3% năm 2007 lên 7,7% năm 2013. Điều này cho thấy hoạt động cũng như hiệu quả sử dụng vốn nguồn vốn tự có của DNNN tuy thấp nhưng đang dần dần được cải thiện.

Tóm lại, xu hướng tăng trưởng trở lại của doanh nghiệp sau khi đã chạm đáy năm 2011 thể hiện qua các chỉ số doanh nghiệp, lao động, nguồn vốn và doanh thu tăng trưởng, cho thấy quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp và các chính sách cải thiện môi trường kinh doanh hỗ trợ doanh nghiệp trong thời gian qua của Chính phủ đã đi đúng hướng và đang dần phát huy tác dụng. Với việc tái cơ cấu DNNN được triển khai từ năm 2012, năng lực kinh doanh của các DNNN đã bắt đầu xuất hiện một số tín hiệu tốt. Khả năng thanh toán đã dần được cải thiện, hiệu suất sử dụng lao động đã tăng lên, cơ cấu nguồn vốn đã an toàn hơn. Tuy nhiên, nếu so với các doanh nghiệp FDI thì DNNN có tính ổn định và hiệu suất sinh lợi thấp.

2. Các quy định của TPP liên quan đến DNNN và đánh giá tác động

Là một hiệp định có tầm ảnh hưởng lớn và rộng khắp, với những quy định chi tiết cụ thể đến từng ngành lĩnh vực kể cả những lĩnh vực phi thương mại (như các quy định về vệ sinh, kiểm dịch động thực vật) mà từ trước đến nay ít có hiệp định thương mại nào đề cập tới, có thể nói tất cả các quy định của TPP đều có ảnh hưởng ít nhiều, gián tiếp hoặc trực tiếp đến các DNNN của Việt Nam. Trong đó, quy định TPP có liên quan trực tiếp đến DNNN Việt Nam là Chương 17 về DNNN và Phụ lục 4 về lộ trình dành cho Việt Nam. Dựa trên nội dung mới công bố của TPP, có thể tổng kết 3 đặc điểm mang tính bước ngoặt của TPP, đó là: i) Tiếp cận mang tính khu vực; ii) Giải quyết toàn diện các thách thức đối với thương mại; iii) Hầu hết dựa trên “một danh mục chọn-bỏ”. Với đặc điểm như vậy, TPP sẽ tạo ra các cơ hội và sức ép như thế nào đến DNNN của Việt Nam?

Điều rõ ràng là TPP có những quy định khắt khe và nghiêm ngặt về vấn đề DNNN. Nhưng TPP không hề có điều khoản yêu cầu các quốc gia không được duy trì DNNN cũng như không có điều khoản nào yêu cầu các quốc gia phải tư nhân hóa DNNN, mà thừa nhận vai trò của DNNN. Thành viên ký kết Hiệp định TPP chỉ đề nghị DNNN khi tham gia cạnh tranh trên thị trường thì phải tuân theo quy luật của thị trường. Chương DNNN *tập trung vào 3 vấn đề*: đảm bảo rằng các DNNN hoạt động trên cơ sở thương mại trong việc mua bán hàng hóa và dịch vụ; ngăn cấm các nước TPP gây bất lợi cho các nước khác thông qua hỗ trợ phi thương mại; và tạo ra tính minh bạch lớn hơn trong hành vi và cấu trúc sở hữu của DNNN.

Thứ nhất, TPP đã mở rộng khái niệm DNNN đồng nghĩa với trách nhiệm của nhà nước nặng nề hơn, bao gồm tất cả các doanh nghiệp mà nhà nước trực tiếp sở hữu trên 50% vốn, kiểm soát hơn 50% quyền bỏ phiếu biểu quyết; hoặc có quyền bổ nhiệm đa số thành viên của ban giám đốc hoặc một ban quản lý tương đương bất kỳ. Định nghĩa này đang tạo ra lỗ hổng cho các doanh nghiệp mà được nhà nước đầu tư lớn, nhưng nhà nước chỉ sở hữu dưới ngưỡng 50%, và các cổ đông khác nắm giữ cổ phiếu thấp hơn mức nhà nước nắm giữ nên nhà nước sẽ vẫn nắm quyền chi phối. Những doanh nghiệp đó trên danh nghĩa sẽ không phải là DNNN, sẽ không phải chịu những quy tắc TPP áp dụng cho DNNN mà vẫn nhận sự hỗ trợ và chi phối lớn từ Nhà nước.

Thứ hai, theo phạm vi điều chỉnh của Chương 17, DNNN có thể giải cứu tổ chức kinh doanh đang thất bại hoặc đã thất bại tham gia trong lĩnh vực dịch vụ tài chính. Đồng thời, cũng không có điều khoản nào cấm nhà nước can thiệp vào chính sách tỷ giá, chính sách tín dụng cũng như các dịch vụ tài chính. Điều này sẽ tạo không gian để cho các ngân hàng cứu trợ tài chính cho các doanh nghiệp, giống như chuyện đã từng xảy ra trong khủng hoảng tín

dụng dưới chuẩn năm 2008 do không kiểm soát được các món nợ xấu của doanh nghiệp.

Thứ ba, Các nước thành viên TPP nhất trí đảm bảo DNNN của mình sẽ giao dịch dựa trên sự cân nhắc thương mại, trừ phi làm như vậy sẽ không nhất quán với nhiệm vụ hiện thời của DNNN là cung ứng dịch vụ công ích. Họ cũng nhất trí đảm bảo DNNN của họ hoặc doanh nghiệp do họ chỉ định độc quyền sẽ không phân biệt đối xử với doanh nghiệp, hàng hoá và dịch vụ của các nước khác trong TPP.

Thứ tư, các thành viên TPP yêu cầu công khai vốn đầu tư (những hỗ trợ phi thương mại) vào các DNNN, đồng thời công khai mức độ sở hữu hay kiểm soát của chính phủ đối với các DNNN. Tuy nhiên, nhà nước vẫn có thể hỗ trợ các DNNN nhưng mức hỗ trợ sẽ không tới mức gây bất bình đẳng lớn và ảnh hưởng tiêu cực tới thương mại, đầu tư giữa các nước trong TPP. Hiệp định TPP không bắt buộc DNNN công khai giao dịch của mình. Những gì thuộc về bí mật kinh doanh, an ninh - quốc phòng sẽ không ai được quyền đòi hỏi. Chỉ khi nào TPP nhận thấy doanh nghiệp có biểu hiện đang được hỗ trợ quá mức của nhà nước, gây tác động tiêu cực đến thương mại và đầu tư các bên, khi đó mới phải công khai thông tin. Hơn nữa, việc công khai thông tin cũng chỉ xảy ra giữa các chính phủ với nhau, không đơn thuần là việc bắt buộc các DNNN phải công bố các thông tin.

Thứ năm, chương này cũng nêu một số trường hợp được miễn thực hiện nghĩa vụ (ví dụ như khi kinh tế toàn cầu hoặc kinh tế của một nước lâm vào tình trạng khẩn cấp) và ngoại lệ riêng của mỗi nước trong phần phụ lục. Về ngoại lệ riêng, Việt Nam là nước có số lượng các Điều khoản ngoại lệ riêng (non-confirming Measures) lớn nhất trong lĩnh vực DNNN. Ví dụ, một trong số 14 Điều khoản ngoại lệ riêng, DNNN được phép “mua bán hàng hóa tại một mức giá, số lượng quy định” và các DNNN được cung cấp hỗ trợ phi thương mại để bù đắp cho “mức chi phí nhất định” do việc mua bán

hàng hóa đó. Theo đó, thì các DNNN sẽ không bị ràng buộc phải hoạt động trên cơ sở thương mại, không phải mua bán hàng hóa theo giá thị trường, và “mức chi phí nhất định” cũng không rõ là bao nhiêu.

Trong Phụ lục của TPP cũng nói một số DNNN sẽ được cân nhắc nhiều hơn là chỉ cân nhắc thương mại trong việc bán sản phẩm và có thể được cấp đối xử ưu tiên trong việc mua một sản phẩm hoặc dịch vụ được cung cấp bởi các doanh nghiệp của các nhà đầu tư Việt Nam. Các DNNN có thể cung cấp hỗ trợ phi tài chính cho các đơn vị nhằm thực hiện các dự án về lĩnh vực nhất định nhằm mục tiêu phát triển kinh tế khu vực và phát triển kinh tế - xã hội của Việt Nam. Riêng đối với Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC) và các chi nhánh và công ty con sẽ không cần tuân theo các điều kiện của TPP một khi nó trở thành thành viên chính thức của Diễn đàn Quốc tế về Quỹ đầu tư Quốc gia. SCIC đang tiến hành đàm phán tích cực và việc gia nhập Diễn đàn này đang diễn ra thuận lợi. Đây lại là một lỗ hổng cho các DNNN của Việt Nam khi mà Nhà nước giao toàn quyền cho SCIC việc quản lý và đầu tư vốn nhà nước, việc SCIC có tuân thủ cạnh tranh bình đẳng và công khai minh bạch mọi thông tin của các DNNN mà mình quản lý sẽ trở thành một tùy chọn chứ không phải là điều bắt buộc.

Tóm lại, mặc dù DNNN được cho là vấn đề quan ngại chung của nhiều nước, đặc biệt là Singapore, Malaysia, Peru và Việt Nam, nhưng so với những bản dự thảo Hội nghị rõ ràng trước đó, thì nội dung công bố của TPP áp dụng đối với lĩnh vực DNNN thay đổi khá nhiều, nhân nhượng nhiều và đặc biệt nhiều ngoại lệ cho Việt Nam. Với một nội dung TPP như vậy, thì có lẽ áp lực cải cách cũng như gánh nặng thực thi đối với DNNN của Việt Nam đã được giảm đi khá nhiều. Do đó, nếu chúng ta chỉ đàm phán xong rồi ngồi đợi chứ không có những cải cách tích cực và tận dụng cơ hội của TPP thì những nút thắt cơ bản của DNNN sẽ không được giải quyết.

3. Một số đề xuất nhằm cải cách DNNN ở Việt Nam trong tiến trình hội nhập TPP

3.1. Tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, thống nhất khuôn khổ hoạt động kinh doanh giữa các doanh nghiệp

Thứ nhất, hoàn thiện thể chế tiếp cận và phân bổ các nguồn lực theo nguyên tắc thị trường, tức là chúng phải được phân bổ một cách bình đẳng, công bằng trên thực tế quyền tiếp cận vốn, nhất là vốn tín dụng nhà nước, tiếp cận quyền sử dụng đất và quyền thăm dò, khai thác tài nguyên, khoáng sản khác do Nhà nước quản lý, quyền tiếp cận thông tin đối với tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế. Các hành vi tạo lợi thế cho DNNN trong tiếp cận tài chính, tín dụng, đất đai cần phải loại bỏ.

Thứ hai, tất cả các doanh nghiệp không phân biệt nguồn gốc sở hữu đều là đối tượng của Luật Cạnh tranh và điều đó cần phải được thực thi một cách nghiêm túc. Nhà nước nếu cần hỗ trợ, thì hãy dành sự hỗ trợ đó cho những công ty có năng lực cạnh tranh tốt nhất đã được kiểm nghiệm bởi sự ganh đua khốc liệt trên thị trường.

Thứ ba, áp đặt kỷ luật tài chính và cơ chế ràng buộc ngân sách cứng, áp đặt các nguyên tắc và kỷ luật thị trường đối với DNNN nói chung và những người đại diện chủ sở hữu, những cán bộ quản lý chủ chốt của doanh nghiệp nói riêng. Trong trường hợp tập đoàn, tổng công ty gặp khó khăn, như không tiêu thụ được sản phẩm, không thanh toán được nợ đến hạn... thì phải coi đó công việc kinh doanh của doanh nghiệp và các bộ, cơ quan nhà nước khác không có trách nhiệm giải quyết các khó khăn đó.

3.2. Tiếp tục thu hẹp phạm vi hoạt động của khu vực DNNN, kết hợp tái cơ cấu mạnh mẽ các DNNN

Thứ nhất, để thu hẹp phạm vi hoạt động của khu vực DNNN chúng ta phải xác định chính xác là ngành, lĩnh vực nào cần duy trì sở hữu nhà nước (ngay cả sau khi tái cơ cấu) chứ

không duy trì sở hữu nhà nước một cách chung chung. Sau khi xác định những ngành, lĩnh vực nào cần duy trì sở hữu nhà nước, cần tiến hành thu hẹp quy mô khu vực DNNN (dù đó là 100%, chi phối hay dưới mức chi phối của Nhà nước), thậm chí xác định khâu, công đoạn phù hợp với vai trò và năng lực tồn tại hữu ích của DNNN. Ngay cả khi việc duy trì sở hữu nhà nước là cần thiết thì vẫn nên có giới hạn về thời gian.

Thứ hai, cần có tiếp cận thực tiễn trong tiến hành xử lý vấn đề kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực trong tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Vì, kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực không phải là bản chất của tập đoàn, tổng công ty mà đây chỉ là phương thức kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty gắn với những điều kiện nhất định. Trong đó, những tập đoàn, tổng công ty có đủ nguồn lực và có năng lực quản lý điều hành mà kinh doanh đa ngành thành công trong khi vẫn bảo đảm được ngành kinh doanh chính, thì không nên bắt buộc thoái vốn để chỉ tập trung vào ngành kinh doanh chính. Ngược lại, những tập đoàn, tổng công ty có mong muốn kinh doanh đa ngành nhưng duy ý chí, thiếu nguồn lực và năng lực kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực, đang khó khăn, thất bại thì dứt khoát phải triệt để thoái vốn, kể cả phải chịu lỗ, mất vốn chủ sở hữu.

Thứ ba, cần sự đồng thuận chính trị và tinh thần quyết tâm hơn nữa về chủ trương thoái vốn. Trong những năm gần đây, có hai xu thế trái chiều nhau trong phát triển của DNNN ở Việt Nam. Một mặt, Nhà nước thoái vốn trong các doanh nghiệp thuộc địa phương, bộ ngành quản lý; cho nên, số lượng doanh nghiệp loại này và vốn đầu tư của Nhà nước ở các doanh nghiệp đó đã giảm. Mặt khác, các tập đoàn, tổng công ty lại thành lập thêm các công ty con 100% sở hữu, góp vốn với các DNNN khác hoặc với các nhà đầu tư tư nhân thành lập các công ty con với sở hữu đa số hoặc các công ty liên kết để mở rộng quy mô và địa bàn kinh doanh trên phạm vi cả nước. Số doanh nghiệp

loại này có thể lên đến hàng nghìn. Như vậy, Nhà nước vừa thoái vốn cho tư nhân, lại vừa cùng góp vốn với tư nhân trong và ngoài nước để mở rộng kinh doanh. Do đó, có thể nói, quy mô tuyệt đối và ảnh hưởng của DNNN trong nền kinh tế không giảm, thậm chí tăng thêm. Do đó, ngoài việc tiến hành thoái vốn, chúng ta phải kết hợp với việc giám sát chặt chẽ diễn biến quá trình thoái vốn bằng cách thúc đẩy việc thành lập Ủy ban quốc gia về tái cơ cấu kinh tế hoặc Ủy ban quốc gia giám sát thực hiện Chương trình tổng thể thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN.

3.3. Tái cơ cấu vị trí chi phối, độc quyền của DNNN

Một số DNNN giữ vị thế chi phối, độc quyền trong một số ngành, lĩnh vực là do mong muốn chủ quan của Chính phủ như truyền tải điện, đường sắt, cấp thoát nước... những ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ cho nền kinh tế nhưng do ý nghĩa phải bảo đảm an ninh, an toàn cao cho xã hội, cho nền kinh tế nên vẫn được duy trì vị trí độc quyền như thuốc nổ, vật liệu nổ, hoá chất độc, chất phóng xạ; in, đúc tiền; xổ số kiến thiết; vũ khí, khí tài, trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; trang thiết bị...

Có 3 hướng điều chỉnh quy mô khu vực DNNN trong ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước là:

Thứ nhất, đối với DNNN ở vị trí độc quyền tự nhiên nên không có cạnh tranh (ví dụ như điện): rà soát để bóc tách các sản phẩm, dịch vụ hoặc khâu, công đoạn về bản chất không là độc quyền tự nhiên (ví dụ khâu phát điện) ra khỏi ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước. Thông qua đó thu hẹp phạm vi độc quyền của DNNN và thu hẹp phạm vi phát sinh độc quyền.

Thứ hai, đối với DNNN ở vị trí độc quyền do tổ chức (chỉ tổ chức 1 doanh nghiệp nên không có cạnh tranh) thì việc thu hẹp các DNNN độc quyền loại này bằng kết hợp 2 cách: một là, tạo lập thể chế cạnh tranh buộc DNNN cạnh tranh sòng phẳng với doanh nghiệp khu vực tư nhân;

hai là, thành lập thêm một số DNNN và khuyến khích phát triển doanh nghiệp tư nhân cùng loại để cạnh tranh.

Thứ ba, đối với các DNNN thực hiện nhiệm vụ công ích, được Nhà nước sử dụng để điều tiết kinh tế vĩ mô, bình ổn thị trường, bình ổn nền kinh tế. Có thể trước đây vai trò này đã từng được sử dụng phổ biến như một công cụ để điều tiết trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Nhưng hiện nay, việc tiếp tục dùng DNNN làm công cụ bình ổn giá không những không đem lại hiệu quả mà thậm chí khiến chúng ta phải trả giá. Một mặt, khi DNNN cạnh tranh được hưởng ưu đãi, giá cả sẽ bị bóp méo, trong nhiều trường hợp, giá cả sau một thời gian bị “dồn nén” buộc phải bung ra, từ đó tạo ra nhiều cú sốc lớn trong nền kinh tế. Mặt khác, để neo giá nhằm kiềm chế lạm phát, DNNN hoặc yêu cầu Chính phủ phải trợ cấp và gánh những khoản bù lỗ khổng lồ hoặc chuyển gánh nặng sang vai doanh nghiệp khác và người tiêu dùng bằng những đợt tăng giá liên tiếp, như được minh chứng trong ngành điện lực và xăng dầu. Do đó, hướng điều chỉnh quy mô khu vực DNNN thực hiện vai trò chính sách là phải tách triệt để nhiệm vụ công ích, xã hội ra khỏi DNNN vừa để tạo điều kiện kinh doanh bình đẳng với doanh nghiệp ngoài nhà nước vừa thông qua đó thu hẹp các DNNN loại này.

3.4. Đổi mới phân công, phân cấp quản lý DNNN hay tách bạch vị thế “kép” của Nhà nước trong quan hệ với DNNN

Thứ nhất, tác động và hiệu quả của tái cấu trúc DNNN không chỉ phụ thuộc vào tái cơ cấu bản thân các DNNN, mà phần lớn được quyết định bởi việc phân công, phân cấp quản lý DNNN để thực hiện tốt vai trò và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Định hướng đổi mới phân công, phân cấp quản lý DNNN: i) Xoá bỏ cách phân công, phân cấp quản lý DNNN theo kiểu hành chính với đặc trưng là có nhiều đầu mối, nhiều cấp, nhiều tổ chức. Giảm dần và tiến đến loại bỏ việc sử dụng cơ chế phối hợp kiểu hành chính, giấy tờ, từ bên ngoài vào, từ trên

xuống ít hiệu quả, trì trệ, lòng vòng, thủ tục hành chính, không rõ trách nhiệm. Các tổ chức ban ngành và cán bộ chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh thì sẽ không được hoạt động trong hệ thống công quyền thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, và ngược lại.

Thứ hai, chuyển sang cách tổ chức quản lý DNNN của chủ sở hữu-nhà đầu tư nhà nước theo phương cách chuyên trách, chuyên nghiệp phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, tạo sự năng động trong quản lý của chủ sở hữu và sự chủ động cho DNNN; quản lý DNNN theo mục tiêu; phân rõ quyền, trách nhiệm đi kèm với cơ chế giám sát, đánh giá theo cả hệ thống đại diện chủ sở hữu nhà nước từ cơ quan quyền lực tối cao đến đại diện trực tiếp sở hữu nhà nước tại DNNN và đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ ba, tách quản lý của chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo 2 phương án:

Phương án 1: Trường hợp cơ quan chủ sở hữu đồng thời thực hiện chức năng quản lý nhà nước, ban hành chính sách chung cho các thành phần kinh tế thì phải có bộ phận chuyên trách đủ thẩm quyền thực hiện chức năng chủ sở hữu.

Phương án 2: Chính phủ thành lập một cơ quan chuyên trách dưới hình thức Ủy ban (hoặc Bộ) với chức năng làm đầu mối giúp Chính phủ thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với các tập đoàn kinh tế (TĐKT), tổng công ty (TCT), DNNN quy mô lớn và quan trọng. Các cơ quan nhà nước được tách khỏi chức năng đại diện chủ sở hữu chỉ tập trung vào việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Ngoài ra, cần tách biệt chức năng nghiên cứu hoạch định chính sách với chức năng thực thi chính sách, tách biệt quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công với khu vực doanh nghiệp kinh doanh; tách chức năng quản lý và giám sát thị trường, nhất là giám sát độc quyền và bảo đảm cạnh tranh lành mạnh với các chức năng nói trên của Nhà nước...

3.5. Hoàn thiện khung khổ theo dõi, giám sát, đánh giá, công khai thông tin, minh bạch hóa hoạt động của DNNN

Thứ nhất, xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá đủ bao quát để đánh giá hiệu quả hoạt động kinh doanh, hiệu quả hoạt động công ích (chừng nào hoạt động công ích chưa tách được khỏi các doanh nghiệp thuộc TĐKT, TCT), hiệu quả quản lý, trách nhiệm thực hiện mục tiêu, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước tại TĐKT, TCT. Hình thành một hệ thống các quy định của Nhà nước (chủ sở hữu) và hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin làm căn cứ để tiến hành quản lý, giám sát các TĐKT, TCT.

Thứ hai, thiết lập kỷ luật hạch toán, công bố công khai và minh bạch tình hình quản lý vốn và kinh doanh tại các tập đoàn và DNNN với những tiêu chí và chuẩn mực chặt chẽ tối thiểu cũng như các công ty niêm yết. Về lâu dài, cần tạo điều kiện cho đại diện các giai tầng trong xã hội tham gia quản trị tập đoàn và DNNN với vai trò thành viên hội đồng quản trị độc lập (không tham gia điều hành). Ở các tập đoàn hoặc DNNN mà Nhà nước giữ độc quyền, không thể trao quyền rộng rãi cho những doanh nghiệp này tự định đoạt giá và điều kiện cung cấp hàng hóa/dịch vụ. Ngược lại, nếu thiếu kỷ luật thị trường, Nhà nước phải áp đặt nghiêm khắc hơn

kỷ luật hành chính, tăng giám sát và điều tiết chặt chẽ.

Thứ ba, cần giám sát, kiểm soát và bảo đảm quyền chủ sở hữu nhà nước và thay vì chỉ quan tâm đến quyền sở hữu vốn. Vì, nội hàm và tầm quan trọng của hai quyền này là khác nhau. Trong đó quyền chủ sở hữu nhà nước tuy phái sinh từ sở hữu vốn, trên cơ sở sở hữu vốn, nhưng với nội dung rộng hơn, toàn diện hơn quyền sở hữu vốn. Cụ thể, quyền chủ sở hữu vốn nhà nước chỉ có thể nhận biết và có thể giám sát được tại công ty mẹ, nơi trực tiếp nhận vốn đầu tư của nhà nước (tầng 1). Trong khi đó, quyền chủ sở hữu nhà nước được phái sinh, lan toả trong toàn nhóm công ty thuộc tập đoàn, tổng công ty (công ty con, công ty liên kết, công ty cháu...). Nó không chỉ cần được bảo đảm thực hiện ở công ty mẹ (tầng 1) mà còn ở tất cả các tầng doanh nghiệp có vốn đầu tư của công ty mẹ, theo dòng chảy của vốn từ công ty mẹ. Vì lý do đó nên cần thiết phải giám sát, kiểm soát và bảo đảm quyền chủ sở hữu nhà nước trong các TĐKT, TCT. Đây là giải pháp cấp thiết phải tiến hành và bảo đảm thực hiện trong tái cơ cấu các TĐKT, TCT, nếu không, nhà nước chỉ trực tiếp quản lý vốn và quản lý công ty mẹ, kể cả quản lý TĐKT, TCT thông qua công ty mẹ thì cũng không khác gì “đười ươi giữ ống”♦

Tài liệu tham khảo:

1. Nguyễn Đình Cung, (2014): *Thực trạng DNNN và tái cơ cấu DNNN hiện nay ở Việt Nam*. Tham luận tại Hội thảo quốc tế “Cải cách kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững: Kinh nghiệm quốc tế và bài học đối với Việt Nam” diễn ra vào hai ngày 24 - 25 tháng 3 năm 2014.
2. Trung tâm WTO (4/2014): *Doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực dịch vụ sẽ không bị TPP “sờ gáy*. Truy cập ngày 6/7/2014 tại địa chỉ: <http://www.trungtamwto.vn/tpp/doanh-nghiep-nha-nuoc-trong-linh-vuc-dich-vu-se-khong-bi-tpp-so-gay>.
3. Trung tâm WTO-VCCI (5/2015): *TPP – Một cánh cửa để thoát khỏi sự phụ thuộc về kinh tế vào Trung Quốc*. Truy cập ngày 9/4/2015 tại địa chỉ: <http://www.trungtamwto.vn/tpp/tpp-mot-canh-cua-de-thoat-khoi-su-phu-thuoc-ve-kinh-te-vao-trung-quoc>.
4. VCCI (2015): *Báo cáo thường niên doanh nghiệp Việt Nam 2014*.
5. Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas, Brock R. Williams (12/2013): *The Trans-Pacific Partnership (TPP) Negotiations and Issues for Congress*.