

MỘT SỐ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM

ThS. NGUYỄN THÁI BÌNH^(*)

Tập đoàn kinh tế nhà nước (KTNN) ở Việt Nam đã và đang có những đóng góp tích cực cho sự phát triển kinh tế - xã hội. Các tập đoàn KTNN đã phát huy vai trò nòng cốt trong thúc đẩy phát triển kinh tế, điều tiết vĩ mô, ổn định giá cả, cung cấp nhiều sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho nền kinh tế, góp phần giải quyết việc làm, xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội... Tuy nhiên, bên cạnh đó, hoạt động của nhiều tập đoàn KTNN còn kém hiệu quả, gây thất thoát lãng phí rất lớn. Thực tế trên đòi hỏi phải sớm tìm ra những giải pháp tháo gỡ nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của tập đoàn KTNN, góp phần nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế.

1. Quan điểm về hiệu quả hoạt động của tập đoàn KTNN

Về bản chất, hiệu quả của một hiện tượng (hoặc quá trình) kinh tế là phạm trù kinh tế phản ánh kết quả thu được so với

chi phí bỏ ra cho hoạt động kinh tế dựa trên trình độ sử dụng nhất định các nguồn lực (nhân lực, tài lực, vật lực) để đạt được mục tiêu xác định. Đối với tập đoàn kinh tế nói chung, tập đoàn KTNN nói riêng, hiệu quả hoạt động còn phản ánh trình độ phối hợp, liên kết giữa các doanh nghiệp và thể hiện chất lượng các hoạt động để thực hiện các mục tiêu của tập đoàn kinh tế, bảo đảm lợi ích các doanh nghiệp thành viên và các bên có liên quan. Đồng thời, với vị trí, vai trò đặc thù trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, hoạt động của các tập đoàn KTNN ở Việt Nam không chỉ bảo đảm hiệu quả kinh tế, mà còn phải đáp ứng được những kỳ vọng về hiệu quả chính trị, xã hội, môi trường..., phản ánh những tác động tích cực tới ổn định chính trị, góp phần giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc và bảo vệ môi trường.

Nếu tiếp cận theo phương diện chủ thể kinh doanh trong nền kinh tế thị trường, thì hiệu quả hoạt động của tập đoàn kinh tế, tập đoàn KTNN cần được nhìn nhận, đánh giá chủ yếu từ quan điểm, góc nhìn của chủ sở hữu - nhà đầu tư. Nó thể hiện ở việc bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu, nhà đầu tư. Do

^(*)Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch

đó, tiêu chí để đánh giá hiệu quả hoạt động của tập đoàn kinh tế phải là mức độ đáp ứng lợi ích, đặc biệt là lợi ích kinh tế của chủ sở hữu. Nếu tiếp cận dưới góc độ quản lý nhà nước đối với nền kinh tế, hiệu quả hoạt động của tập đoàn KTNN không chỉ thể hiện ở việc đáp ứng lợi ích của chủ sở hữu, mà còn tính đến việc đáp ứng lợi ích và sự quan tâm rộng mở hơn của nhà nước, đó là các lợi ích kinh tế - xã hội, như tạo việc làm, tăng thu nhập cho người lao động, liên kết hỗ trợ doanh nghiệp vừa và nhỏ; nâng cao sức cạnh tranh của ngành, của quốc gia...

Theo cách tiếp cận thứ hai, để hướng đến hiệu quả, các tập đoàn KTNN buộc phải phân tán nguồn lực cho việc thực hiện các mục tiêu khác ngoài mục tiêu thuần túy kinh tế, làm cho hiệu quả kinh tế của tập đoàn KTNN ở Việt Nam trên thực tế thường ở mức thấp. Do vậy, hạn chế của việc đánh giá nhìn từ góc độ quản lý nhà nước là có thể làm méo mó hiệu quả kinh tế thực của tập đoàn KTNN. Điều này không khuyến khích tạo ra động lực kinh tế và sức ép buộc tập đoàn KTNN phải tập trung vào việc nâng cao hiệu quả kinh tế thuần túy. Đồng thời, đánh giá từ góc nhìn quản lý nhà nước có thể tạo ra cơ hội hay "hầm trú ẩn" để tập đoàn KTNN biện hộ cho việc hiệu quả kinh doanh thường bị đánh giá thấp.

Theo tác giả, hiệu quả hoạt động của tập đoàn KTNN không chỉ phản ánh trình độ phối hợp, liên kết giữa các doanh nghiệp, đáp ứng lợi ích của doanh nghiệp, mà còn đáp ứng lợi ích chung của toàn xã hội. Vì vậy, việc xem xét hiệu quả của các tập đoàn KTNN cần đặt trong mối quan hệ với trình độ tổ chức quản lý của tập đoàn, đồng thời cần đặt trong mối quan hệ với sự đáp ứng nhu cầu của mỗi quốc gia, ngành và doanh nghiệp. Tuy nhiên, điều đó lại phụ thuộc lớn vào năng lực quản trị tập đoàn; trình độ văn hóa, chuyên môn, tay nghề, kỹ

năng, năng lực của lao động; hiệu quả sử dụng vốn; mức độ phù hợp với thực tiễn của cơ chế, chính sách...

2. Đánh giá hiệu quả hoạt động của các tập đoàn KTNN ở Việt Nam

Một trong những yêu cầu đối với các tập đoàn KTNN ở Việt Nam là phải tập trung hoạt động trong những ngành kinh tế chiến lược, then chốt, có vị trí "yết hầu" của nền kinh tế mà doanh nghiệp thuộc kinh tế tư nhân và các thành phần kinh tế khác khó có thể thực hiện, do hạn chế về năng lực tài chính hoặc kinh nghiệm quản lý. Vì vậy, kể từ khi ra đời cho đến nay, các tập đoàn KTNN có ***vai trò tích cực đối với việc phát triển kinh tế - xã hội của đất nước***:

Một là, góp phần tích cực trong việc bảo đảm sản xuất, cung ứng các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ thiết yếu (xăng dầu, điện, đạm, khí hóa lỏng, than...) cho nền kinh tế để bình ổn thị trường, kiềm chế lạm phát, chống giảm phát; đóng góp quan trọng vào tăng trưởng, phát triển và ổn định kinh tế vĩ mô.

Hai là, sự tăng trưởng nhanh, mạnh của các tập đoàn KTNN đã cung cấp cho Nhà nước công cụ kinh tế hữu hiệu góp phần bảo đảm các cân đối vĩ mô, duy trì được tốc độ tăng trưởng tương đối cao của nền kinh tế; đồng thời, các tập đoàn KTNN ở nước ta đã góp phần nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế trên cơ sở huy động, tập trung các nguồn lực, tăng nhanh năng lực sản xuất, đầu tư trong các ngành then chốt, ngành đòi hỏi công nghệ cao và nhu cầu vốn lớn.

Ba là, các tập đoàn KTNN đã và đang đóng góp tích cực trong việc giải quyết việc làm, xóa đói, giảm nghèo, bảo đảm an sinh xã hội, góp phần nâng cao vị thế của Việt Nam trên trường quốc tế và khu vực. Đặc biệt, một số tập đoàn KTNN đã bước đầu thể hiện được vai trò là đầu tàu đi trước, mở đường, tạo môi trường thuận lợi cho các

doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế phát triển...

Tuy nhiên, thực tiễn cũng cho thấy, bên cạnh những thành tựu đã đạt được, các tập đoàn KTNN của Việt Nam vẫn còn bộc lộ **những yếu kém** như:

Thứ nhất, mục tiêu và kết quả sản xuất - kinh doanh của một số tập đoàn chưa tương xứng với sự đầu tư của Nhà nước, hiệu quả hoạt động chưa cao, năng suất lao động còn thấp, đặc biệt là công ty con theo mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Các tập đoàn KTNN chưa phát huy được vai trò chủ lực đối với nền kinh tế, sức cạnh tranh chưa đáp ứng được yêu cầu của hội nhập kinh tế quốc tế.

Thứ hai, việc huy động vốn, nguồn lực của các thành phần kinh tế khác vào sản xuất - kinh doanh thông qua cổ phần hóa, tiếp nhận doanh nghiệp thành viên, cùng các thành phần kinh tế khác thành lập các công ty cổ phần mới tạo ra cơ cấu đa sở hữu ở một số tập đoàn triển khai còn chậm, dẫn tới hạn chế về thu hút thêm vốn, kinh nghiệm quản lý, điều hành và sự giám sát của xã hội đối với hoạt động của tập đoàn kinh tế. Trong doanh nghiệp nhà nước nói chung, tập đoàn KTNN nói riêng đang còn có sự nhập nhằng giữa nguồn vốn hoạt động vì lợi nhuận với nguồn vốn hoạt động phi lợi nhuận. Trách nhiệm chính trị - xã hội của các tập đoàn KTNN đối với ổn định kinh tế vĩ mô song hành, trùng lặp với nhiệm vụ sản xuất - kinh doanh, từ đó dẫn đến đầu tư của tập đoàn kém hiệu quả, vừa bị phân tán, vừa dễ bị lạm dụng. Bên cạnh đó, do trách nhiệm về việc sử dụng vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào tập đoàn chưa được xác định rõ ràng nên tác động chưa tích cực đến hiệu quả sử dụng vốn và tài sản nhà nước.

Thứ ba, một số tập đoàn có tỉ lệ nợ trên vốn còn quá cao, dẫn đến độ rủi ro lớn, khả năng thanh toán nợ thấp. Việc xử lý các tổn

tại về tài chính còn chậm do nhiều nguyên nhân nhưng chưa được khắc phục... Đặc biệt, việc đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn kinh tế hiện nay vẫn là vấn đề đáng báo động. Tính bền vững của một số tập đoàn KTNN trong việc thực hiện vai trò bảo đảm cân đối cho nền kinh tế đang là vấn đề đặt ra. Một số lĩnh vực, đặc biệt là khai thác khoáng sản, việc tiếp tục bảo đảm cân đối lớn là rất khó khăn nếu không tiến hành tái cấu trúc. Lĩnh vực khai thác than là ví dụ điển hình: Mâu thuẫn giữa nhu cầu phát triển và khả năng phát triển bộc lộ rõ. Nhu cầu than cho phát triển kinh tế ngày càng tăng trong khi trữ lượng than hầu như không thay đổi...

Những hạn chế, yếu kém trên là do nguyên nhân khách quan và chủ quan, như các tập đoàn KTNN ở Việt Nam được thành lập, liên kết bằng các quyết định hành chính, một số tập đoàn là biến thể của mô hình tổng công ty cũ, chưa thực hiện được mục tiêu đề ra là trở thành tập đoàn kinh tế mạnh. Hệ thống khung khổ pháp luật, các văn bản dưới luật điều chỉnh hoạt động các tập đoàn kinh tế chưa thống nhất và chưa được hướng dẫn cụ thể. Mặc dù luật đã có (như Luật Doanh nghiệp năm 2005, được sửa đổi năm 2014), nhưng trên thực tế vì nhiều lý do (vừa khách quan, vừa chủ quan) khác nhau mà các văn bản hướng dẫn thi hành ra đời rất chậm, gây nhiều khó khăn cho doanh nghiệp trong quá trình chuyển đổi. Quy mô và nguồn vốn của tập đoàn KTNN ở Việt Nam còn quá nhỏ so với các tập đoàn kinh tế trong khu vực và trên thế giới. Cách thức tổ chức và hoạt động chưa đổi mới nhiều so với tổng công ty nhà nước trước đây, chưa tạo được sự đột phá mạnh mẽ cho mô hình tập đoàn kinh tế. Cơ chế phân công, phân cấp; cơ chế phối hợp giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế và bộ máy quản trị của các tập đoàn KTNN chưa thật sự được

phân tách rõ ràng, vẫn còn chồng chéo. Các tập đoàn KTNN đã đa dạng hóa ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh nhưng không chú ý đến yêu cầu hiệu quả và gán cho mọi tập đoàn KTNN là rất rủi ro, dẫn đến xu hướng đa dạng hóa ngành nghề vượt quá ngành nghề kinh doanh chính, năng lực tài chính, năng lực quản lý, năng lực giám sát.

3. Một số giải pháp nâng cao hiệu quả hoạt động của các tập đoàn KTNN ở Việt Nam thời gian tới

Để nâng cao hiệu quả hoạt động của các tập đoàn KTNN ở Việt Nam thời gian tới, cần có chiến lược tổng thể về phát triển mô hình này, trong đó cần tập trung thực hiện **một số giải pháp chủ yếu** sau:

Một là, tiếp tục hoàn thiện việc thực hiện quyền chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế; cần có sự phân cấp rõ ràng hơn về quyền hạn và trách nhiệm của người đại diện chủ sở hữu, các cơ quan quản lý và kiểm soát trong tập đoàn. Sớm hoàn thiện và kịp thời có những hướng dẫn cụ thể các căn cứ pháp lý để các tập đoàn KTNN có các chính sách linh hoạt, hoạt động bình đẳng trong sân chơi cạnh tranh. Kiên trì, nhất quán xây dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, bảo đảm cho các tập đoàn kinh tế cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác trên cơ sở tuân thủ nguyên tắc thị trường.

Hai là, thúc đẩy quá trình tập trung và tích tụ vốn, khuyến khích các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đầu tư đan xen (trên cơ sở bảo đảm KTNN giữ vai trò chủ đạo ở những lĩnh vực ngành nghề then chốt) thông qua việc: cơ cấu lại nguồn vốn, tiếp nhận doanh nghiệp thành viên, cùng các thành phần kinh tế khác thành lập các công ty mới... để tạo cơ cấu đa sở hữu nhằm phát huy thế mạnh và tăng cường khả năng cạnh tranh của các tập đoàn kinh tế trong bối cảnh Việt Nam đang hội nhập ngày càng sâu rộng.

Ba là, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, tiếp tục triển khai thực hiện quyết liệt việc tái cấu trúc doanh nghiệp theo hướng tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chủ chốt. Trong quá trình tái cấu trúc, ngoài vấn đề vốn cần chú ý đặc biệt đến nhân sự của tập đoàn theo hướng lựa chọn những người đứng đầu có tài năng kinh doanh; đồng thời, cần bảo đảm nguyên tắc: quá trình tái cấu trúc vừa đáp ứng được yêu cầu phát triển tương ứng với mô hình phát triển của các tập đoàn, vừa tránh cạnh tranh nội bộ ngành.

Bốn là, quản lý, kiểm soát chặt chẽ việc bảo đảm cân đối cung - cầu, đa dạng hóa ngành nghề trong các tập đoàn. Trong chiến lược sản xuất - kinh doanh của các tập đoàn chỉ nên giữ lại các lĩnh vực then chốt của nền kinh tế mà khu vực tư nhân không thể đảm nhận. Đồng thời, cần rà soát để giảm số tầng doanh nghiệp, qui định chuẩn tối đa là 3 tầng và giảm số lượng doanh nghiệp trong tập đoàn tương ứng với năng lực tài chính, năng lực quản lý và kiểm soát, không để thường trực tình trạng rủi ro do bất đối xứng giữa năng lực, khả năng quản lý với quy mô, số lượng đối tượng quản lý.

Năm là, bảo đảm tính kết nối và logic giữa các tập đoàn KTNN. Về lâu dài, cần minh bạch hóa và có cơ chế phù hợp đối với việc thực hiện vai trò công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô của tập đoàn KTNN, tạo cơ sở để tập đoàn KTNN tập trung vào vai trò kinh tế, kinh doanh vì lợi nhuận. Hướng vai trò của tập đoàn KTNN vào thực hiện mục tiêu kinh tế, kinh doanh có lãi, có hiệu quả và bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu. Đây là cơ sở cho tăng trưởng, phát triển tập đoàn kinh tế và thực hiện vai trò từ quan điểm góc nhìn quản lý nhà nước.

Sáu là, các tập đoàn KTNN cần tập trung vào việc nâng cao hiệu quả đầu tư, kiên quyết cắt bỏ những lĩnh vực sản xuất - kinh doanh không có hiệu quả, thực hiện từng bước thị trường hóa đối với các

sản phẩm của các tập đoàn nhà nước như sản xuất và phân phối điện, than, xăng dầu. Việc xử lý các tập đoàn làm ăn không hiệu quả cần được thực hiện một cách triệt để, kiên quyết và dứt điểm. Quy định rõ ràng trách nhiệm tập thể và cá nhân trong sản xuất - kinh doanh để có những biện pháp xử lý nghiêm minh, đúng theo quy định của pháp luật.

Bây là, hoàn thiện cơ chế phân công, phân cấp, phối hợp, phân tách rõ ràng chức năng nhiệm vụ giữa các cơ quan đại diện chủ sở hữu, cơ quan quản lý nhà nước về kinh tế và bộ máy quản trị của các tập đoàn KTNN. Tiếp tục hoàn thiện các văn bản pháp luật, tăng cường giám sát hoạt động sản xuất - kinh doanh của các tập đoàn KTNN; thực hiện nghiêm việc công bố thông tin doanh nghiệp để các cơ quan quản lý, cơ quan ngôn luận và mọi tầng lớp nhân dân có thể tham gia giám sát. Tăng cường phân cấp trên cơ sở giao quyền tự chủ cho doanh nghiệp, không gây phiền hà cho doanh nghiệp nhưng tăng cường sự quản lý, giám sát của chủ sở hữu, bảo đảm cho các doanh nghiệp nhà nước hoạt động đúng pháp luật, tuân thủ các quyết định, đóng góp xứng đáng vào sự phát triển của nền kinh tế trong bối cảnh nhập quốc tế hiện nay.

Tóm lại, Việt Nam đang đẩy mạnh CNH, HĐH đất nước gắn với phát triển kinh tế tri thức, chủ động hội nhập ngày càng sâu và rộng vào kinh tế quốc tế. Do đó, yêu cầu phát triển kinh tế trong thời kỳ tới không chỉ là nâng cao tốc độ tăng trưởng, mở rộng kinh tế đối ngoại, mà còn cần chủ động tạo ra và phát huy những lợi thế so sánh để chủ động cạnh tranh trong hội nhập kinh tế quốc tế; đồng thời, tạo ra những những bước đột phá về kinh tế, bứt khỏi nguy cơ tụt hậu so với các nước trong khu vực và quốc tế. Vì vậy, yêu cầu nâng cao hiệu quả của tập đoàn KTNN ở nước ta là cần thiết, tất yếu nhằm tạo nền tảng, động lực cho các thành

phần kinh tế khác cùng phát triển trong tiến trình đổi mới kinh tế, phát triển mạnh mẽ nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, mở cửa với thế giới bên ngoài, chủ động và tích cực đẩy mạnh hội nhập quốc tế, đặc biệt là hội nhập kinh tế quốc tế □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. GS, TS. Hoàng Chí Bảo, *Một số vấn đề về hoạt động của các tập đoàn KTNN và những định hướng đổi mới để phát triển*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 12/2011
2. ĐCSVN, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb CTQG, HN. 2011
3. Đảng ủy Khối doanh nghiệp Trung ương, *Dự thảo Báo cáo tháng 9/2011*
4. Trần Kim Hào - Bùi Văn Dũng (đồng chủ biên), *Thực trạng và giải pháp phát triển bền vững tập đoàn kinh tế ở Việt Nam* (sách tham khảo), Nxb Hồng Đức, HN. 2015
5. PGS, TS. Nguyễn Văn Minh, *Cơ chế quản lý các tập đoàn KTNN: kinh nghiệm của Liên bang Nga và bài học cho Việt Nam*, Nhiệm vụ hợp tác quốc tế khoa học và công nghệ theo Nghị định thư, Trường Đại học Ngoại thương chủ trì, HN. 2015
6. PGS, TS. Hoàng Thị Bích Loan, *Thực trạng hoạt động của các tập đoàn KTNN - thành công, hạn chế và giải pháp thực hiện*, Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc gia: Doanh nghiệp nhà nước: thành công và những bài học đắt giá, Nxb Lý luận chính trị, HN. 2014
7. GS, TS. Phạm Quang Trung, *Mô hình tập đoàn KTNN ở Việt Nam đến năm 2020*, Nxb CTQG, HN. 2013
8. Viện Nghiên cứu và quản lý kinh tế Trung ương, *Đổi mới quan điểm về vai trò và hiệu quả của tập đoàn KTNN trong thể chế kinh tế thị trường*, Thông tin chuyên đề, số 2/2014