

Một số quan điểm lý luận về doanh nghiệp nhà nước và một vài gợi ý cho Việt Nam

LẠI LÂM ANH*

CHU PHƯƠNG QUỲNH**

Bài viết nghiên cứu những quan điểm lý luận gây tranh cãi về sự cần thiết hay không cần thiết phải có doanh nghiệp nhà nước trên thế giới hiện nay. Từ nghiên cứu quan điểm lý luận về doanh nghiệp nhà nước, bài viết đưa ra một vài gợi ý chính sách cho cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam.

Từ khóa: Khái niệm, quan điểm, lý luận, doanh nghiệp nhà nước, cải cách doanh nghiệp nhà nước, Việt Nam.

1. Thế nào là doanh nghiệp nhà nước?

Doanh nghiệp (hay công ty) được định nghĩa là sự liên kết của hai hoặc nhiều người, cùng góp vốn kinh doanh vì mục đích lợi nhuận¹. Doanh nghiệp có nguồn gốc sâu xa từ triết lý pháp luật phương Tây, lấy cá nhân (người) làm chủ thể pháp luật. Do đó, bên cạnh cá nhân, mọi tổ chức kinh doanh đều được quy nạp dưới những tiêu chí của “pháp nhân” - cũng là người, do luật học sáng tạo ra, có các quyền như một con người.

Khái niệm về doanh nghiệp đã được thay đổi rất nhiều ở phương Tây trong vòng 300 năm qua. Mới đầu sự thành lập doanh nghiệp được quy định rất chặt chẽ, thường chỉ được thành lập vì mục đích công cộng, hành chính hoặc phúc lợi. Doanh nghiệp đôi khi được dùng như là công cụ khai thác và quản lý thuộc địa, như một cơ quan hành chính được ủy quyền. Cho

đến giữa thế kỷ XIX, mô hình doanh nghiệp mới có dáng dấp thương mại như ngày nay. Doanh nghiệp được thành lập theo những thủ tục ngày càng dễ dàng và ít tốn kém. Sau khi thành lập, doanh nghiệp có thể tồn tại lâu dài, không giới hạn về thời gian và không gian kinh doanh, có thể kinh doanh mọi ngành nghề mà pháp luật không cấm.

Có nhiều tiêu chí, nên cũng có nhiều cách phân loại doanh nghiệp²: i) Theo tiêu chí sở hữu và mục đích hoạt động, doanh nghiệp được chia thành doanh nghiệp tư và doanh nghiệp công, trong đó doanh nghiệp công thường là một phần sở hữu của nhà nước hoặc do nhà nước chi phối; ii) Theo tiêu chí quy mô, doanh nghiệp được chia thành công ty nhỏ, vừa và lớn; iii) Căn cứ vào sự liên kết, doanh nghiệp được chia thành công ty độc lập, các tập đoàn, các nhóm công ty, các tổ hợp, các công ty đa quốc gia; iv) Nếu căn cứ theo đặc trưng pháp lý, doanh nghiệp được chia thành công ty cổ phần, công

*,** Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới

¹ Phạm Duy Nghĩa (2004): *Chuyên khảo Luật Kinh tế (Chương trình sau đại học)*, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 256.

² Phạm Duy Nghĩa (2004): *Chuyên khảo Luật Kinh tế (Chương trình sau đại học)*, NXB. Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 253-254.

ty trách nhiệm hữu hạn, công ty đại chúng, công ty niêm yết hoặc không niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Khái niệm về doanh nghiệp nhà nước

Thuật ngữ SOEs - viết tắt của cụm từ State-Owned Enterprises (doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước) để chỉ doanh nghiệp nhà nước, là các doanh nghiệp có một phần hoặc toàn bộ tài sản thuộc sở hữu nhà nước hay sở hữu toàn dân hay sở hữu của chính phủ, là doanh nghiệp ngược với doanh nghiệp tư nhân³. Sở hữu nhà nước có thể ở cấp độ quốc gia, cấp độ thành phố hay cấp độ địa phương. Sở hữu nhà nước là một trong ba hình thức sở hữu chính bao gồm sở hữu tư nhân, sở hữu công cộng và hợp tác xã⁴. Rất khó có thể nhận định được rằng, nhà nước sở hữu bao nhiêu phần trăm vốn chủ sở hữu đối với một doanh nghiệp thì doanh nghiệp đó được coi là doanh nghiệp nhà nước, nhất là khi chính phủ sở hữu cổ phiếu của doanh nghiệp mà gần như không có một sự can thiệp đặc biệt nào. Doanh nghiệp sở hữu nhà nước hay doanh nghiệp được quản lý và điều hành bởi nhà nước về bản chất nó là một thực thể công ty “bán tự trị” - vừa do nhà nước quản lý điều hành lại vừa tự mình quản lý và điều hành hoạt động kinh doanh.

Bên cạnh thuật ngữ SOEs người ta còn sử dụng thuật ngữ GLC - viết tắt của cụm từ Government-Linked Company (Công ty có liên quan tới chính phủ) để chỉ các doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ một phần cổ phần của công ty đó. Các công ty này cũng có thể là các công ty cổ phần có cổ phiếu được niêm yết trên thị trường chứng khoán mà trong đó nhà nước là một cổ đông nắm giữ cổ phần của công ty. Có

những ý kiến cho rằng để công ty đó là một GLC thì chính phủ phải sở hữu một quyền kiểm soát hiệu quả (> 50%) cổ phần, ở Malaysia thì cho rằng GLC là doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ dưới 20% cổ phần, ý kiến khác lại cho rằng bất kỳ một công ty nào có một chính phủ là một cổ đông thì nó chính là một GLC.

Trong Khối Thịnh vượng chung, đặc biệt là Úc, Canada, New Zealand, và toàn bộ khu vực thuộc Vương Quốc Anh thuật ngữ “Tập đoàn hoàng gia - Crown corporation” được dùng để chỉ doanh nghiệp nhà nước. Nhiều doanh nghiệp nhà nước ở các quốc gia này trước đây đã được cổ phần hóa để trở thành các công ty đại chúng và các bộ chuyên ngành ở các quốc gia này cũng thường kiểm soát cổ phần trong các công ty đại chúng.

Ở cấp độ của chính quyền địa phương, lãnh thổ hoặc các cơ quan nhà nước khác có thể thành lập doanh nghiệp mà người ta vẫn hay gọi các doanh nghiệp này là “Các doanh nghiệp thương mại địa phương - Local Authority Trading Enterprises (LATEs)”, đây cũng được coi là doanh nghiệp nhà nước.

Doanh nghiệp nhà nước được thành lập để hoạt động kinh doanh nhưng đồng thời cũng có thể có các mục tiêu kinh tế xã hội khác của nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước cần phải được phân biệt với các hình thức khác của các cơ quan chính phủ hoặc các tổ chức nhà nước thành lập để theo đuổi mục tiêu hoàn toàn phi tài chính⁵.

Doanh nghiệp nhà nước theo quan điểm của Việt Nam

Theo Luật Doanh nghiệp Nhà nước⁶ do Quốc hội Việt Nam ban hành năm 2003 thì “Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ

³ Clarke, Alison; Paul Kohler (2005): *Property law: commentary and materials*, Cambridge University Press, p. 40, ISBN 9780521614894.

⁴ Gregory, Paul R.; Stuart, Robert C (2003): *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century*, Boston: Houghton Mifflin, p. 27, ISBN 0-618-26181-8.

⁵ Profiles of Existing Government Corporations, pp. 1-16

⁶ Luật số 14/2003/QH11 của Quốc hội Việt Nam: Luật Doanh nghiệp Nhà nước

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”.

Cùng với thời gian, các quy định về doanh nghiệp nhà nước cũng thay đổi. Luật Doanh nghiệp Nhà nước năm 2005 thì *“Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ”*⁷. Theo quy định này thì doanh nghiệp nhà nước sẽ bao gồm: i) Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên (chủ sở hữu là nhà nước), hai thành viên trở lên mà trong đó thành viên đại diện nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ; ii) Công ty cổ phần mà các cổ đông là nhà nước hoặc công ty nhà nước hoặc đại diện nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ; iii) Tổng công ty nhà nước được tổ chức hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con mà ở đó công ty mẹ do nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ; iv) Tập đoàn kinh tế trong cấu trúc tổ chức tập đoàn thì công ty mẹ - tập đoàn phải là công ty nhà nước (nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ). Luật Doanh nghiệp năm 2005 được đánh giá là tiến bộ, nó cho phép doanh nghiệp nhà nước tổ chức lại theo mô hình quản trị doanh nghiệp hiện đại, góp phần làm cho doanh nghiệp nhà nước tổ chức hoạt động hiệu quả hơn.

Năm 2014, Quốc hội Việt Nam lại ban hành Luật doanh nghiệp⁸ sửa đổi trong đó quy định *“Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ”*. Tuy nhiên, vốn chủ sở hữu của nhà nước không chỉ nằm trong các doanh nghiệp nhà nước mà còn có thể nằm trong các doanh nghiệp nói chung khác hoặc thậm trí ở cả các công ty nước ngoài. Chính vì thế, khái niệm doanh nghiệp nhà nước cần phải được hiểu theo nghĩa rộng hơn, nên

hiểu doanh nghiệp nhà nước là phần vốn do nhà nước làm chủ sở hữu trong các doanh nghiệp trong nền kinh tế quốc gia và quốc tế.

2. Lý giải về sự cần thiết của doanh nghiệp nhà nước

Có nhiều quan điểm khác nhau về sự cần thiết của doanh nghiệp nhà nước. Các quan điểm chính thống được đa số của các nhà kinh tế học hiện đại cũng như các học giả kinh tế thường cho rằng nhà nước chỉ nên thực hiện chức năng quản lý và việc nhà nước nắm giữ các doanh nghiệp nhà nước là không cần thiết. Tuy nhiên, trên thực tế có không ít các quan điểm lại cho rằng doanh nghiệp nhà nước là cần thiết và doanh nghiệp nhà nước hoạt động hiệu quả không kém những doanh nghiệp tư nhân và không nhất thiết phải tiến hành tư nhân hóa. Theo lý giải của Ha-Joon Chang (2007)⁹ thì lý do chủ yếu mà các học giả ủng hộ trường phái cho rằng doanh nghiệp nhà nước là cần thiết:

Thứ nhất, độc quyền tự nhiên: Trong nền kinh tế, có một số ngành công nghiệp thiết yếu cần thiết cho người dân mà chỉ có duy nhất một nhà cung cấp. Để tối ưu hóa lợi nhuận hoặc vì một lý do nào đó, nhà cung cấp độc quyền này có thể sản xuất ít hơn mức tối ưu cho xã hội với giá độc quyền thích hợp, điều này sẽ làm ảnh hưởng tới xã hội và cản trở sự phát triển nói chung. Do đó, nhà nước cần phải đứng ra để tổ chức sản xuất kinh doanh và cung ứng cho người dân, chẳng hạn như ngành đường sắt, nước, điện,...

Thứ hai, không thị trường vốn: Các nhà đầu tư khu vực tư nhân có thể từ chối đầu tư vào ngành công nghiệp có rủi ro cao hoặc thời gian đầu tư dài, chẳng hạn như xây dựng các đập thủy điện ở Trung Quốc, đầu tư vào ngành thép ở Hàn Quốc,...

⁷ Điều 4, khoản 22 của Luật Doanh nghiệp của Quốc hội Việt Nam ban hành ngày 29/11/2005

⁸ Điều 4, Khoản 8 của Luật Doanh nghiệp của Quốc hội Việt Nam ban hành ngày 26/11/2014

⁹ Ha Joon Chang (2007): *State-Owned Enterprise Reform, Department for Economic and Social Affairs (undesa), United Nation.*

Thứ ba, các yếu tố liên quan tới lợi ích của người khác: Các nhà đầu tư khu vực tư nhân không có động lực để đầu tư vào các ngành công nghiệp có lợi cho các ngành công nghiệp khác mà mình không được trả tiền hoặc được trả ở mức rất thấp, chẳng hạn như đầu tư vào nghiên cứu sản xuất hóa chất, ngành thép, đường giao thông, cảng biển,...

Thứ tư, không nhất thiết phải tối ưu hóa lợi nhuận: Các doanh nghiệp tư nhân thường chạy theo lợi nhuận, do đó để tối ưu hóa lợi nhuận thì doanh nghiệp tư nhân có thể từ chối phục vụ khách hàng mà họ thu được ít lợi nhuận, chẳng hạn như ngành điện có thể từ chối phục vụ người dân sống ở vùng sâu vùng xa, biển đảo... Do đó, nhiều ngành nghề như nước, dịch vụ bưu chính, giao thông công cộng, giáo dục cơ bản... cần có sự tham gia của người dân để đảm bảo công bằng xã hội và phục vụ tốt nhất nhu cầu của người dân.

Thực tế trên thế giới cho thấy, có nhiều quốc gia đã từng rất thành công đối với doanh nghiệp nhà nước như trường hợp doanh nghiệp nhà nước ở Singapore hay doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc...

2.1. Trường hợp doanh nghiệp nhà nước ở Singapore

Doanh nghiệp nhà nước Singapore ban đầu gồm hai loại chính là Các công ty có liên quan tới chính phủ (GLC's)¹⁰ và các Ban Quản lý Nhà nước (Government Statutory Boards). GLC's là các công ty mẹ sở hữu hoàn toàn của chính phủ¹¹. Các Ban Quản lý Nhà nước bao gồm Ban Quản lý Tiện ích Công cộng, Ban Phát triển Kinh tế, Ban Quản lý và Phát triển nhà,...

Qua thời gian hoạt động, Chính phủ Singapore chuyển dần các ban quản lý vào GLC's.

Bên cạnh GLC's, Singapore còn cho thành lập các Temasek Holdings trực tiếp nắm giữ cổ phần cũng như các công ty con và các tổ chức khác. Temasek Holdings nắm giữ phần lớn cổ phần của các công ty then chốt trong nền kinh tế như: 100% công ty Năng lượng Singapore (điện và ga) và PSA International (các cảng biển), 67% công ty vận tải biển Neptune Orient Lines (tàu biển), 60% công ty Chartered Semiconductor Manufacturing (sản xuất thiết bị bán dẫn), 56% công ty SingTel (viễn thông), 55% công ty SMRT (dịch vụ đường sắt, xe buýt và taxi), 55% công ty Kỹ thuật Công nghệ Singapore (cơ khí) và 51% tập đoàn SemCorp Industries (cơ khí). Temasek Holdings cũng trực tiếp sở hữu và kiểm soát các doanh nghiệp sau: 32% tập đoàn đóng tàu SembCorp Marine và 28% DBS (là ngân hàng lớn nhất Singapore).

Khu vực doanh nghiệp nhà nước Singapore chiếm tỷ trọng lớn trong đầu tư quốc gia trong nền kinh tế, gần gấp 3 lần khu vực này ở Hàn Quốc. Theo báo cáo của Ngân hàng Thế giới năm 1995, tỷ trọng trung bình các doanh nghiệp nhà nước trong GDP của 40 quốc gia được nghiên cứu trong giai đoạn 1978-1991 là 10,7%. Tỷ trọng này ở Hàn Quốc là 9,9%. Không may là nghiên cứu này của Ngân hàng Thế giới lại không nghiên cứu về Singapore. Tuy nhiên, năm 1993, Bộ Tài chính ước tính "khu vực công và GLC's... cộng lại chiếm khoảng 60% GDP của Singapore". Năm 2001, Tổng cục Thống kê Singapore ước tính GLC's chiếm 12,9% GDP năm 1998, khu vực công nằm ngoài GLC khác chiếm 8,9%, đưa tổng số khu vực công và GLC chiếm tới 21,8%¹².

¹⁰ Government-Linked Companies (GLC's)

¹¹ Tổng cục Thống kê Singapore đưa ra khái niệm khá chặt chẽ về các công ty của GLCs là các công ty có sở hữu thực tế thuộc về chính phủ là khoảng 20%. Các công ty có phần lớn cổ phần thuộc về Chính phủ sẽ do Temasek Holdings quản lý

¹² Ha-Joon Chang (2007): State-Owned Enterprise Reform, Department for Economic and Social Affairs (undesa), United Nation.

2.2. Trường hợp doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc - Công ty Thép POSCO

Năm 1967, Chính phủ Hàn Quốc đã đề nghị Ngân hàng Thế giới một khoản vay để xây dựng nhà máy cán thép hiện đại đầu tiên của nước này. Đề xuất này đã bị từ chối với lý do dự án không khả thi. Mặt hàng xuất khẩu lớn nhất của Hàn Quốc vào thời điểm đó là cá, hàng may mặc giá rẻ, tóc giả và gỗ dán. Hàn Quốc không có trữ lượng của cả hai nguyên liệu chính cho cán thép là quặng sắt và than cốc. Hơn nữa, đó cũng là thời điểm chiến tranh lạnh, có nghĩa là Hàn Quốc không thể nhập khẩu quặng sắt và than cốc từ Trung Quốc gần đó. Tất cả các nguyên liệu đầu vào đó phải được đưa từ Úc về Hàn Quốc. Để làm được điều này, chính phủ Hàn Quốc đề xuất dự án thành lập công ty cán thép hoạt động như là một doanh nghiệp nhà nước. Người ta cho *“đây là một dự án không tưởng, không thể có một công thức hoàn hảo hơn cho sự thất bại”*.

Chính phủ Hàn Quốc đã vay vốn từ một vài ngân hàng của Nhật Bản và khởi động dự án cán thép hoạt động như một doanh nghiệp nhà nước với tên là Công ty Pohang Steel (viết tắt là POSCO) vào năm 1968, và POSCO bắt đầu đi vào sản xuất, 5 năm sau đó đã thu được lợi nhuận ngay từ khi đi vào hoạt động. Chủ tịch đầu tiên của POSCO là ông Tae-Joon Park. Dưới sự lãnh đạo của Tae-Joon Park, POSCO đã trở thành một công ty tầm cỡ thế giới và đây cũng là một nhiệm vụ chính trị của ông. Tae-Joon Park vốn là một vị tướng trong quân đội, ông được cho là người có quan hệ rất gần gũi với Tổng thống Park Chung Hee.

POSCO đã trở thành nhà sản xuất thép hiệu quả nhất trên thế giới vào giữa những năm 1980 và vẫn duy trì như vậy cho đến cuối những năm 1990, khi nó bị qua mặt bởi công ty thép Bao Steel, một doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc. POSCO bắt đầu tiến hành tư nhân hóa từ năm 1998 và cho tới năm 2000 doanh nghiệp này vẫn là doanh nghiệp nhà nước. POSCO

hiện giờ là nhà sản xuất thép lớn thứ tư trên thế giới, có nhà máy đặt tại Khu Công nghiệp Phú Mỹ II, Thuận Thành, Bà Rịa, Vũng Tàu.

Sự thành công của POSCO được cho là do Chính phủ Hàn Quốc đã tạo điều kiện thuận lợi và tạo định hướng để cho công ty có lợi nhuận. Bên cạnh đó, còn phải kể đến một yếu tố then chốt giúp POSCO thành công là công ty này đã sử dụng công nghệ tiên tiến được nhập khẩu từ hãng thép Nippon Steel nổi tiếng hàng đầu Nhật Bản và sự nỗ lực làm chủ công nghệ đó của công ty.

3. Lập luận phản đối doanh nghiệp nhà nước

3.1. Cách tiếp cận dựa trên “cá nhân vụ lợi”

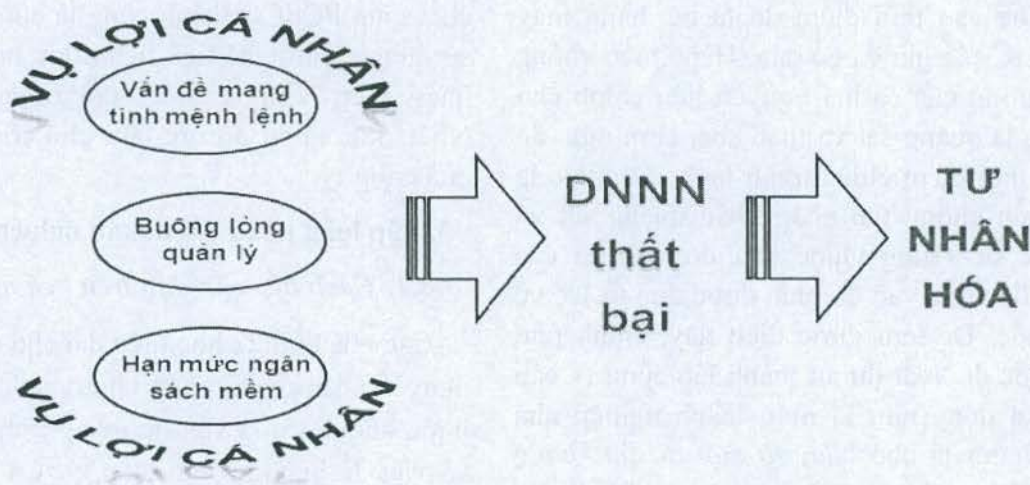
Các nhà kinh tế học hiện đại cho rằng, có hai nguyên nhân cơ bản làm cho doanh nghiệp nhà nước không tốt là vấn đề mang tính mệnh lệnh và vấn đề buông lỏng quản lý. Cả hai nguyên nhân này đều dựa trên giả định *“cá nhân vụ lợi”*. Cách tiếp cận dựa trên *“cá nhân vụ lợi”* là cách tiếp cận với giả định là các cá nhân đều làm việc vì lợi ích cá nhân của mình. Do đó, một cách tốt để xem các giới hạn về phương pháp tiếp cận dựa trên lợi ích cá nhân để hiểu về quản lý doanh nghiệp là coi *“làm việc theo quy định”* là một phương pháp sử dụng rộng rãi. Tuy nhiên, nếu tất cả mọi thứ có thể được quy định trong hợp đồng thì làm việc theo quy định không bao giờ được coi là một phương pháp làm việc. Ở đây, các công nhân sẽ được thực hiện chính xác những gì họ cần phải làm. Doanh nghiệp làm như họ làm, chỉ vì người ta phải thực hiện các nghĩa vụ theo hợp đồng.

Theo Laureate Herbert Simon, người đoạt giải Nobel Kinh tế năm 1978 nhận xét, nếu con người là cá nhân vụ lợi như mô tả trong sách giáo khoa kinh tế học chính thống thì sẽ không có bất kỳ một công ty nào có thể hoạt động. Trong một thế giới như vậy, công ty sẽ sụp đổ dưới gánh nặng của chi phí giám sát và chi phí để thương lượng (chi phí giao dịch).

Với cách tiếp cận này thì “vụ lợi cá nhân” chính là nguyên nhân tạo nên các vấn đề của doanh nghiệp nhà nước (vấn đề mang tính mệnh lệnh, vấn đề buông lỏng quản lý và vấn đề về

hạn mức ngân sách mềm). Đây chính là nguyên nhân dẫn đến sự thất bại của doanh nghiệp nhà nước. Chính vì thế, để doanh nghiệp nhà nước hoạt động hiệu quả hơn thì cần phải tư nhân hóa.

Hình 1: Mô hình về sự cần thiết phải tư nhân hóa dựa trên cách tiếp cận “vụ lợi cá nhân”



3.2. Vấn đề giới hạn ngân sách mềm đối với các công ty khu vực tư nhân lớn

Những lập luận ủng hộ doanh nghiệp nhà nước cho rằng, các doanh nghiệp nhà nước thường có “giới hạn ngân sách mềm”, nghĩa là nó dễ dàng nhận được sự hỗ trợ từ ngân sách nhà nước khi rơi vào tình cảnh khó khăn có thể dẫn tới phá sản hoặc giải thể, gây tổn thất cho nền kinh tế. Tuy nhiên, các lập luận phản đối doanh nghiệp nhà nước thì cho rằng “giới hạn ngân sách mềm” trong thực tế cho thấy, nó không chỉ tồn tại ở khu vực doanh nghiệp nhà nước mà còn tồn tại cả ở khu vực doanh nghiệp tư nhân.

Vào cuối những năm 1970, ngành công nghiệp đóng tàu của Thụy Điển phá sản đã được giải cứu bằng cách quốc hữu hóa bởi phe cánh hữu thứ nhất của chính phủ trong 44 năm nắm quyền, mặc dù thực tế rằng chính phủ lên nắm quyền với cam kết giảm quy mô của nhà nước.

Trong những năm đầu 1980, hãng xe hơi của Mỹ là Chrysler rơi vào khó khăn đã được cứu thoát bởi chính quyền Reagan, được coi là có

tính tiên phong của cải cách thị trường tự do mới vào thời điểm đó.

Những ví dụ này chỉ ra rằng, “giới hạn ngân sách mềm” tồn tại không chỉ đối với doanh nghiệp nhà nước mà còn đối với doanh nghiệp tư nhân được cho là “quá lớn để sụp đổ”. Những ví dụ trên cho thấy chính phủ ủng hộ thị trường là không có trường hợp ngoại lệ khi nói đến nhiệm vụ kinh tế và chính trị trong việc giải cứu doanh nghiệp tư nhân quan trọng.

3.3. Các yếu tố khiến doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả

Tổng hợp nhiều công trình nghiên cứu cho thấy nổi bật lên 6 vấn đề chính làm cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả: i) *Vấn đề sở hữu*. Người ta rằng doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp thuộc sở hữu toàn dân, mà sở hữu toàn dân có nghĩa là nó không thuộc sở hữu của riêng ai; ii) *Vấn đề quản trị doanh nghiệp*. Doanh nghiệp nhà nước thường chịu sự quản lý và điều hành của rất nhiều bộ ngành và nhiều cấp nên dẫn tới doanh nghiệp hoạt động mang tính “mệnh lệnh”. Bên cạnh đó, người

lãnh đạo doanh nghiệp là người thuộc nhà nước nên họ có thể dễ dàng xin điều chỉnh định mức chỉ tiêu được giao và nếu doanh nghiệp gặp khó khăn họ có thể không những không bị kỷ luật mà còn được luân chuyển tới các vị trí khác tương đương hoặc tốt hơn trong bộ máy nhà nước; *iii) Vấn đề con người.* Trong doanh nghiệp nhà nước việc bố trí cán bộ nhiều khi không phải do chính người lãnh đạo doanh nghiệp quyết định. Do đó, việc điều hành doanh nghiệp thường gặp khó khăn, thường rơi vào tình trạng “trên bảo dưới không nghe” và không dễ dàng gì đuổi việc những người này; *iv) Luân chuyển cán bộ trong nội bộ.* Việc luân chuyển cán bộ trong nội bộ doanh nghiệp nhà nước thường gặp phải khó khăn do tình trạng “phe cánh”, tình trạng “con ông cháu cha”. Điều này làm cho doanh nghiệp nhà nước trở nên kém linh hoạt và kém năng động; *v) Trao đổi nhân sự với bên ngoài* thường gặp khó khăn do đặc thù riêng của doanh nghiệp nhà nước. Vì thế, các doanh nghiệp nhà nước khó có thể có được những tiến bộ mang tính đột phá từ việc trao đổi nhân sự với các doanh nghiệp cùng ngành hoặc khác ngành bên ngoài, đặc biệt là các doanh nghiệp FDI; *vi) Cơ chế động viên.* Việc đánh giá nhân sự trong doanh nghiệp nhà nước thường dựa trên “phiếu tín nhiệm”, tức là dựa trên sự hài lòng của đồng nghiệp nhiều hơn là nhiều hơn là dựa trên hiệu quả công việc. Điều này dẫn đến tình trạng cấp trên không dám làm mất lòng cấp dưới, cấp trên không dám kỷ luật hay buộc thôi việc nhưng người có năng lực yếu kém.

4. Một số hàm ý chính sách cho cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

Xuất phát từ những vấn đề có tính lý luận và thực tiễn về cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở trên thế giới và điều kiện cụ thể của cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam có thể rút ra một số gợi ý chính cho cải cách các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam như sau:

Cần tạo điều kiện cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế kinh tế thị trường, áp đặt “hạn mức ngân sách cứng”.

Việt Nam cần tiếp tục đẩy mạnh hoàn thiện cơ chế chính sách, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là những cơ chế, chính sách tạo điều kiện cho doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường, áp đặt kỷ luật thị trường, kỷ luật cạnh tranh đối với doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước phải cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp ngoài nhà nước, tiếp tục hoàn thiện quy định về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, hoàn thiện tiêu chí danh mục doanh nghiệp nhà nước,...

Phải áp đặt “hạn mức ngân sách cứng” đối với doanh nghiệp nhà nước và chế độ thông tin tài chính tin cậy và đầy đủ. Đây là yếu tố then chốt đối với tự do hoá các doanh nghiệp nhà nước nhất là các doanh nghiệp nhà nước độc quyền, bởi vì chỉ khi chế độ tài chính dễ dãi được cắt giảm thì mới có thể thực sự yêu cầu các doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo tiêu chuẩn thương mại. Đi đôi thực hiện chế độ “ngân sách cứng”, cần thiết phải tiến hành tự do hoá tài chính, nhằm ngăn chặn các doanh nghiệp nhà nước tìm cách thay thế các khoản chuyển nhượng ưu đãi của Chính phủ bằng những khoản tín dụng dễ dãi. Những nội dung quan trọng của tự do hoá tài chính có liên quan đến doanh nghiệp nhà nước cần phải được thực hiện là: Tự do hoá lãi suất, tự do hoá phân bổ tín dụng, tự do hoá ngân hàng...

“Cá nhân vụ lợi” với ý tưởng thành lập cơ quan chuyên trách quản lý doanh nghiệp nhà nước

Hiện nay các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đang chịu sự quản lý của các Bộ, ngành hay chính quyền địa phương. Do đó, nếu trên quan điểm “cá nhân vụ lợi” thì khi ban hành các chính sách quản lý hoặc khi cùng xảy ra một vấn đề (như doanh nghiệp dễ xảy ra ô nhiễm môi trường, gian lận thương mại,...) thì các doanh nghiệp nhà nước này đương nhiên sẽ được sự ưu ái của các Bộ, ngành mà mình đang trực thuộc. Điều này dẫn tới bất bình đẳng trong đối xử với các doanh nghiệp khu vực nhà nước và doanh nghiệp khu vực tư nhân, vi phạm

các nguyên tắc kinh tế thị trường, vi phạm nguyên tắc quản trị của OECD. Chính vì thế, Việt Nam cần tiếp tục đổi mới mô hình quản lý doanh nghiệp nhà nước, tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước theo hướng tách biệt chức năng chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của Nhà nước. Đây là điểm tựa và là cơ sở quan trọng để đẩy mạnh cải cách doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới bởi vì tách biệt được chức năng chủ sở hữu nhà nước sẽ góp phần đảm bảo chức năng chủ sở hữu nhà nước được thực hiện tập trung, thống nhất, chuyên trách, chuyên nghiệp; theo đó góp phần:

i) thực hiện quản trị tốt và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.

ii) đảm bảo nguyên tắc đối xử bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp.

iii) tạo điều kiện tập trung nguồn lực để thực hiện có hiệu quả chức năng quản lý nhà nước và vừa nâng cao hiệu quả thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước.

Nhà nước cần thực hiện tốt vai trò của mình với tư cách là nhà đầu tư tại doanh nghiệp có vốn nhà nước như những cổ đông, thành viên khác.

Việc hình thành một cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà

nước sẽ góp phần xác định rõ hơn chế độ trách nhiệm, gắn trách nhiệm của người đứng đầu với kết quả và tiến độ thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Bên cạnh đó, cần tăng cường công tác kiểm tra, đôn đốc, giám sát việc triển khai thực hiện.

Tư nhân hóa chỉ là giải pháp cuối cùng cho cải cách doanh nghiệp nhà nước

Có quan điểm cho rằng doanh nghiệp nhà nước là kém hiệu quả, do đó cần phải tiến hành cổ phần hóa, bán cho tư nhân. Tuy nhiên, nếu bán doanh nghiệp nhà nước yếu kém thì tư nhân có thể sẽ không mua hoặc mua với giá rất thấp. Do đó, cần phải tái cơ cấu để doanh nghiệp đó hoạt động hiệu quả hơn. Tuy nhiên, nếu sau khi tái cơ cấu mà doanh nghiệp nhà nước hoạt động hiệu quả rồi thì cần gì phải cổ phần hóa.

Từ các quan điểm lý luận và thực tiễn đã phân tích ở trên có thể thấy, không có gì nghi ngờ khi có một số doanh nghiệp nhà nước hoạt động kém hiệu quả, thiếu động lực và dẫn tới phá sản. Tuy nhiên, cũng có rất ít bằng chứng rõ ràng cho thấy các doanh nghiệp nhà nước trở thành gánh nặng cho nền kinh tế. Do đó, việc tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước chỉ nên là giải pháp cuối cho cải cách doanh nghiệp nhà nước♦

Tài liệu tham khảo:

1. Chang, H -J. (2000): *The hazard of moral hazard - Untangling the Asian crisis*. World Development, 28 (4).
2. Clarke, Alison; Paul Kohler (2005): *Property law: commentary and materials*, Cambridge University Press, p. 40, ISBN 9780521614894.
3. Đỗ Hòa (2016): 6 yếu tố khiến doanh nghiệp Nhà nước kém hiệu quả, thitruongotc.com.vn
4. Gregory, Paul R.; Stuart, Robert C (2003): *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century*, Boston: Houghton Mifflin, p. 27, ISBN 0-618-26181-8.
5. Ha-Joon Chang (2007): *State-Owned Enterprise Reform*, Department for Economic and Social Affairs(undesa), United Nation.
6. Luật Doanh nghiệp của Quốc hội Việt Nam ban hành ngày 26/11/2014
7. Luật Doanh nghiệp của Quốc hội Việt Nam ban hành ngày 29/11/2005
8. Luật Doanh nghiệp Nhà nước, số 14/2003/QH11 của Quốc hội Việt Nam.
9. Phạm Duy Nghĩa (2004): *Chuyên khảo Luật Kinh tế (Chương trình sau đại học)*, NXB Đại học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội, tr. 253-254.
10. Profiles of Existing Government Corporations, pp. 1-16.