

ÁP ĐẶT KỶ LUẬT CỦA THỊ TRƯỜNG CẠNH TRANH THỨC ĐẨY TÁI CƠ CẤU DNNN¹

TS. Nguyễn Đình Cung

Phó Viện trưởng Viện nghiên cứu quản lý kinh tế TW

Không giống như nhiều quốc gia khác, DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng ở Việt nam được giao phó một vai trò và vị trí rất quan trọng trong phát triển kinh tế quốc gia. DNNN được sử dụng là công cụ chủ yếu để công nghiệp hóa đất nước; là trụ cột của quốc gia trong cạnh tranh với các công ty, tập đoàn đa quốc gia khu vực và thế giới; là công cụ ổn định kinh tế vĩ mô và điều tiết nền kinh tế; là công cụ góp phần thực hiện các chính sách xã hội; là bộ phận quan trọng cấu thành kinh tế nhà nước, có vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, v.v...

Một thực tế khác là, đổi mới, cải cách và sắp xếp lại DNNN luôn là một trong những nội dung trọng tâm của cải cách, mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt nam trong hơn 25 năm qua. Và đầu tháng 10/2012 vừa qua, Hội Nghị lần thứ ba ban chấp hành trung ương Khóa XI đã quyết định tái cấu trúc DNNN là một trong ba trọng tâm tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng trong giai đoạn 2012-2015. Như vậy, có thể nói, cải cách DNNN lần này phải có quy mô lớn hơn, sâu rộng hơn, mạnh mẽ và quyết liệt hơn. Theo tôi, nhằm sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực trong các DNNN, góp phần tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu DNNN phải tiến hành đồng bộ, có hệ thống và đồng thời trên 3 lĩnh vực, bao gồm thay đổi các điều kiện của môi trường kinh doanh bên ngoài, thay đổi và hoàn thiện hệ thống quản trị, và thay đổi, cơ cấu, sắp xếp lại quản lý nhằm nâng cao hiệu quả nguồn lực mà các DNNN đang sử dụng nói chung và hiệu quả hoạt động của các DNNN nói riêng. Giả định ở đây là :

¹ Bài này được viết theo yêu cầu của Ủy ban kinh tế của Quốc hội, và chỉ để phục vụ Hội thảo mùa xuân về kinh tế Việt nam do Ủy ban này tổ chức.

- Thay đổi các điều kiện môi trường kinh doanh bên ngoài theo hướng áp đặt đầy đủ kỷ luật và nguyên tắc thị trường, buộc các DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các DNNN khác. Những ràng buộc cứng bởi kỷ luật thị trường sẽ buộc các doanh nghiệp phải cải tiến, đổi mới công nghệ, đổi mới quản lý..., giảm và tiết kiệm chi phí; qua đó, tăng hiệu quả hoạt động của các DNNN. Đây chính là nội dung cải cách mà Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nhiều lần nhấn mạnh trong thời gian gần đây².

- Áp dụng khung khổ và cơ chế quản trị công ty (corporate governance) theo thông lệ quốc tế tốt, sẽ nâng cao được hiệu lực quản trị doanh nghiệp, qua đó, sẽ nâng cao được hiệu quả, làm tăng giá trị và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp.

- Đổi mới quản lý như cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh, danh mục đầu tư, đổi mới tổ chức quản lý, áp dụng các quy trình quản lý hiện đại, đổi mới công tác cán bộ và chế độ lương thưởng.v.v... đều sẽ làm cho doanh nghiệp hoạt động tốt hơn, và qua đó, cải thiện được hiệu quả hoạt động của DN.

Thực hiện những thay đổi, cải cách trên lĩnh vực thứ nhất và thứ hai là nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước; trong khi đó, sắp xếp lại và đổi mới quản lý doanh nghiệp là công việc của chủ sở hữu và những người quản lý doanh nghiệp. Tuy vậy, ba lĩnh vực cải cách có liên quan trực tiếp, gắn bó và bổ sung cho nhau. Môi trường kinh doanh bình đẳng và khung khổ quản trị tốt được thiết lập sẽ tạo điều kiện, thúc đẩy và ép buộc các doanh nghiệp tự sắp xếp lại, đổi mới quản lý, đổi mới và phát triển công nghệ, nâng cao năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh. Tuy vậy, bài viết này chỉ tập trung làm rõ những khác biệt hiện nay trong môi trường kinh doanh của DNNN và những suy nghĩ về áp đặt kỷ luật của thị trường đối với DNNN nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng.

². ” Thực hiện công khai, minh bạch hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước; đặt doanh nghiệp nhà nước vào môi trường cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác; kiểm soát có hiệu quả độc quyền từ nhiên” trong Báo cáo giải trình của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XIII.

Bài viết gồm ba phần. Phần thứ nhất giới thiệu sơ bộ thực trạng khu vực DNNN hiện nay; phần thứ hai trình bày những ưu đãi, đặc quyền và lợi thế mà các DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đang có, so với các doanh nghiệp khác; và phần thứ ba là những suy nghĩ về các giải pháp tháo bỏ các đặc quyền và lợi thế đó để buộc các DNNN phải cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác như Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Tấn Dũng đã nhiều lần tuyên bố.

I. Vài nét về thực trạng DNNN hiện nay ở Việt nam³.

Sau 25 năm đổi mới, đa sở hữu đã trở thành một đặc trưng của nền kinh tế Việt nam. Cho đến cuối năm 2010, có 1309 doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước với cơ cấu thành phần khá đa dạng; chỉ chiếm khoảng 0,3% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động trong nền kinh tế tại cùng thời điểm. Xét về mục tiêu, thì hơn 850 trong số đó là doanh nghiệp kinh doanh; số còn lại là công ích hoặc thực hiện các nhiệm vụ an ninh, quốc phòng.

Xét về ngành nghề của các doanh nghiệp kinh doanh, thì khoảng 250 doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, hơn 110 doanh nghiệp xây dựng, gần 140 doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ vận tải, hơn 470 doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ thương mại, du lịch và dịch vụ khác; số còn lại hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy lợi.

Xét về cơ cấu sở hữu trung ương-địa phương, thì có hơn 700 doanh nghiệp nhà nước địa phương, trong đó có khoảng 465 doanh nghiệp kinh doanh; 355 doanh nghiệp thuộc bộ ngành quản lý (trong đó có hơn 160 doanh nghiệp kinh doanh); 253 doanh nghiệp thành viên thuộc các tập đoàn, tổng công ty 91.

Cho đến nay, cả nước có 11 tập đoàn kinh tế, 10 tổng công ty 91 và 80 tổng công ty 90 và hai ngân hàng thương mại 100% sở hữu vốn nhà nước. Các tập đoàn và tổng công ty chiếm đến 87% tổng số vốn đầu tư của nhà nước vào các doanh nghiệp. Trong mấy năm gần đây, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có xu hướng mở rộng kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực theo mô hình công ty mẹ-công ty con với hàng trăm công ty con, công ty liên kết; tạo thành những

³. Các số liệu về doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chủ yếu lấy từ Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp.

“lãnh địa” kinh doanh khép kín từ huy động vốn, đầu tư, xây dựng, sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm, hạn chế sự chi phối hay tác động của nguyên tắc và cơ chế thị trường. Phần lớn các tổng công ty, tập đoàn kinh tế đều đã mở rộng kinh doanh sang ngân hàng, tài chính, chứng khoán, xây dựng và kinh doanh bất động sản,..v.v.. ví dụ, cơ cấu của Vinashin là công ty mẹ (chủ yếu đầu tư tài chính) với các công ty con đóng mới và sửa chữa tàu biển, cung cấp tàu biển cho các công ty vận tải hành khách và hàng hóa của mình(có thể là công ty con hoặc công ty liên kết). Hàng trăm doanh nghiệp đóng tàu tư nhân đã phải “liên kết” với Vinashin để được tiếp cận vốn tín dụng ưu đãi, nhận hợp đồng các đơn hàng từ các công ty thành viên Vinashin,..v.v... Mọi hoạt động đầu tư xây dựng trong tập đoàn đều được giao cho các đơn vị xây dựng trong tập đoàn thực hiện. Cùng với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị(chiếm vai trò chi phối trong ngành, lĩnh vực liên quan), cơ cấu tổ chức nói trên hình như đang tạo ra “thể chế” khao khát đầu tư mua sắm tài sản cố định. Nhờ đó, trung bình giá trị vốn và tài sản cố định của mỗi DNNN đã tăng lên rất nhanh, từ 110 tỷ năm 2000 lên 677 tỷ năm 2008 và chắc chắn tiếp tục gia tăng trong các năm 2009-2010.

Từ năm 2000 đến nay, cổ phần hóa là giải pháp phổ biến nhất trong sắp xếp, cơ cấu lại DNNN. Cho đến nay, đã cổ phần hóa gần 4000 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp, trong đó có gần 1300 doanh nghiệp do trung ương quản lý, hơn 2300 doanh nghiệp nhà nước địa phương và gần 400 doanh nghiệp thuộc tập đoàn, tổng công ty. Trong số các doanh nghiệp cổ phần hóa, chỉ có hơn 600 doanh nghiệp cổ phần hóa toàn bộ và số còn lại nhà nước vẫn nắm giữ cổ phần; và xét về tổng thể, nhà nước vẫn tiếp tục nắm giữ 57% sở hữu cổ phần trong tổng số doanh nghiệp đã cổ phần hóa. Như vậy, có thể nói, nhà nước vẫn tiếp tục nắm sở hữu đa số trong phần lớn các doanh nghiệp đã cổ phần hóa.

Doanh nghiệp nhà nước(xét theo phương diện pháp lý) gồm doanh nghiệp 100% sở hữu và doanh nghiệp có sở hữu chi phối của nhà nước⁴; đang hoạt động trên hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế trên địa bàn cả nước. Trong một số ngành như viễn thông, bảo hiểm, giao thông đường thủy, sản xuất phân bón, than, điện, ga, nước, xi măng, bai các DNNN nhà nước đang chiếm tỷ

⁴ Theo định nghĩa này, theo số liệu điều tra doanh nghiệp hàng năm của Tổng cục thống kê, hiện có khoảng 3500 doanh nghiệp nhà nước.

trong chi phối hoặc chi phối tuyệt đối; trong một số ngành khác như xây dựng, hoá chất, sản xuất đường tinh luyện, dệt may và thép,.v.v..DNNN chiếm một tỷ trọng đáng kể.

Quan sát sự biến động của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua nhận thấy có hai hiện tượng trái chiều nhau. Một mặt, nhà nước cổ phần hóa các doanh nghiệp độc lập, có quy mô vừa và nhỏ trực thuộc các bộ ngành, địa phương, qua đó, giảm số lượng doanh nghiệp nhà nước độc lập. Mặt khác, các tập đoàn, tổng công ty liên tục mở rộng quy mô kinh doanh đa ngành bằng cách thành lập, góp vốn cùng thành lập, thậm chí mua cổ phần, góp vốn vào hàng trăm doanh nghiệp khác, gồm cả các doanh nghiệp sở hữu tư nhân. Như vậy, Nhà nước đã vừa thoái vốn ở nhóm doanh nghiệp này, chuyển chúng thành sở hữu tư nhân, vừa đầu tư góp vốn vào một số doanh nghiệp tư nhân để chuyển chúng thành sở hữu hỗn hợp, phụ thuộc vào các doanh nghiệp nhà nước có liên quan.

Trong 10 năm qua, tỷ trọng của DNNN trong nền kinh tế đã liên tục giảm xuống trên tất cả các mặt. Năm 2010, DNNN chiếm khoảng gần 40% tổng số vốn kinh doanh, 30% tổng số tín dụng và khoảng 45% tổng giá trị tài sản của khu vực doanh nghiệp nói chung. Về đóng góp đối với nền kinh tế, thì DNNN chiếm 25% tổng doanh thu ròng, 28% GDP, 20% giá trị sản lượng công nghiệp, 24% tổng số việc làm của tất cả các doanh nghiệp có đăng ký; DNNN đóng góp 19% của tăng trưởng GDP, 7,9% tăng trưởng giá trị sản lượng công nghiệp và (âm) 22% số việc làm gia tăng; không tính dầu thô, DNNN nộp ngân sách 17% tổng số thu⁵. Có thể nói, những gì mà DNNN đóng góp vào nền kinh tế chưa tương xứng với nguồn lực mà DNNN đang quản lý và sử dụng.

Nhìn chung, hiệu quả hoạt động của các DNNN thấp hơn khá nhiều so với mức bình quân chung của khu vực doanh nghiệp. Để tạo ra một đơn vị sản phẩm đầu ra, DNNN phải sử dụng số tiền cao gấp nhiều lần so với mức trung bình; tốc độ tăng năng suất lao động của DNNN lại thấp hơn mức bình quân,.v.v..⁶. Sự kém hiệu quả của DNNN cùng với xu hướng mở rộng kinh doanh sang các

⁵ VDR 2012 (WB) và Bài thảo luận chính sách số 5 (Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright)

⁶ . VDR 2012 (WB) và Báo cáo về thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước (Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, 2011).

ngành bất động sản, tài chính, chứng khoán và đòn bẩy tài chính ngày càng cao đang làm gia tăng rủi ro không chỉ cho các DNNN có liên quan, mà cho cả hệ thống tài chính và nền kinh tế nói chung.

Tóm lại, xem xét sơ bộ thực trạng hiện nay của DNNN ở Việt nam có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

- So với hầu hết các nền kinh tế thị trường khác, DNNN ở Việt nam vẫn có quy mô và ảnh hưởng rất lớn (về số lượng doanh nghiệp, tỷ trọng vốn, giá trị tài sản, đóng góp vào GDP,v.v...); hoạt động không chỉ trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên, các dịch vụ công ích, mà cả trong các ngành, lĩnh vực có thị trường cạnh tranh, gồm cả các ngành, lĩnh vực mà tư nhân có khả năng, sẵn sàng kinh doanh và đang kinh doanh tốt như nhà hàng, khách sạn, các khu nghỉ dưỡng, du lịch, xây dựng dân dụng, kinh doanh bất động sản,..v.v...

- Sau 25 năm đổi mới với nhiều tiến bộ vượt bậc về hoàn thiện khung pháp lý kinh doanh và loại hình doanh nghiệp, nhưng tư duy và biểu hiện thực tế của loại hình pháp lý cho DNNN vẫn chưa có thấy đổi đáng kể. Tư duy và các hành động “cải cách” đang có thiên hướng “chạy theo” quy mô lớn bằng các mệnh lệnh hành chính. Doanh nghiệp có quy mô lớn nhất gọi là tập đoàn, tiếp đến là Tổng công ty 91 và sau đó là tổng công ty 90,v.v...Trong khi hầu như trên toàn thế giới, người ta không tìm kiếm cách thức xác định loại hình pháp lý cho “tập đoàn kinh tế”, “tổng công ty” thì ở nước ta, không ít nỗ lực đã và đang được thực hiện để làm điều đó. Vì vậy, khái niệm “tập đoàn kinh tế” đã trở nên phổ biến trong tiếng việt hơn nhiều so với tiếng anh⁷. Tập đoàn kinh tế là cách thức tổ chức liên kết giữa các doanh nghiệp độc lập về pháp lý(thường có chung chủ sở hữu) để tối đa hóa lợi nhuận bằng các phương pháp tích cực và tiêu cực. Nó hình thành một cách tự nhiên và tự thân. Ngược lại, đối với DNNN, chúng ta lại chỉ tập trung xác lập và duy trì tồn tại của nó bằng mệnh lệnh hành chính, mà không giám sát, kiểm soát cách hành vi không lành mạnh phát sinh từ vị thế độc

⁷. Tìm kiếm trên google vào ngày 27 tháng 2 năm 2012, có khoảng 35 triệu kết quả “tập đoàn kinh tế”, trong khi đó chỉ có khoảng hơn 16 triệu “business group”; trong đó, có thể một phần đáng kể là chuyển “tập đoàn kinh tế” từ tiếng việt sang tiếng anh.

Khái niệm “tổng công ty” mà ta thường dùng “general corporation” càng ít phổ biến hơn và bản chất và ý nghĩa pháp lý và kinh doanh của nó hoàn toàn khác so với khái niệm “tổng công ty” mà chúng ta đang sử dụng..

quyền, thống lĩnh thị trường của nó. Ngoài ra, sau hơn 1,5 năm Luật DNNN có hiệu lực, không ít các yếu tố quản trị DNNN hiện nay vẫn chưa phù hợp với yêu cầu của Luật Doanh nghiệp.

- Trong những năm gần đây, có hai hiện tượng trái chiều nhau trong phát triển của DNNN ở Việt nam. Hiện tượng thứ nhất là nhà nước thoái vốn trong các doanh nghiệp “độc lập” 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. Ngược lại, 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. DNNN đang chiếm tỷ trọng chi phối hoặc giữ tỷ trọng lớn đáng kể trong hàng chục ngành kinh tế.

- Đóng góp của DNNN nhà nước nói chung cho phát triển kinh tế quốc gia là chưa tương xứng với nguồn lực do các DNNN đang quản lý và sử dụng; hiệu quả sử dụng các nguồn lực đó thấp hơn khá nhiều so với kinh tế tư nhân trong nước và nước ngoài.

Các DNNN nói chung, nhất là các tập đoàn, tổng công ty chưa thực hiện đầy đủ các chức năng được giao như kỳ vọng.

Là công cụ thực hiện công nghiệp hóa đất nước, nhưng các tổng công ty, tập đoàn kinh tế thường thiếu tầm nhìn, chưa xác định cụ thể sứ mệnh, đầu phát triển một cách phân tán, dàn trải, gồm cả các hoạt động mang tính đầu cơ, kiếm địa tô và lợi tức tài chính; chưa tạo ra được lợi thế và năng lực cạnh tranh mới cho nền kinh tế, chưa cải thiện được trình độ phát triển của kinh tế Việt nam.

Là công cụ thực hiện chính sách và nhiệm vụ xã hội, nhưng lại không buộc phải chú ý đến cách thức kinh doanh tạo lợi nhuận và giá trị gia tăng; không thể hiện trách nhiệm và giá trị xã hội trong chiến lược và cách thức kinh doanh của họ.

Là công cụ ổn định kinh tế vĩ mô, nhưng đầu tư nhiều với hiệu quả thấp và tình trạng kinh doanh kém hiệu quả nói chung của DNNN đã làm cho bất ổn trở nên trầm trọng hơn; đồng thời, làm gia tăng rủi ro đối với hệ thống tài chính.

Là trụ cột cạnh tranh của nền kinh tế, nhưng chưa trở thành doanh nghiệp có năng lực cạnh tranh quốc tế. Trái lại, không ít tập đoàn, tổng công ty đã trở thành độc quyền hoặc chiếm vị trí thống lĩnh trên thị trường nội địa; làm méo mó môi trường kinh doanh và phân bổ nguồn lực xã hội trong các ngành có liên quan.

Vì vậy, sau 25 năm đổi mới, đến nay cải cách DNNN ở Việt nam vẫn tiếp tục là vấn đề thời sự, một nội dung cơ bản của tái cấu trúc quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt nam.

II. Một số ưu ái, đặc quyền và lợi thế của DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty nhà nước so với các doanh nghiệp khác.

Nội dung phần này cố gắng xác định và liệt kê những ưu ái, đặc quyền và lợi thế của DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước so với doanh nghiệp khác, nhất là doanh nghiệp tư nhân trong nước. Thực ra, thực tế này đã được nhận biết từ lâu; và Nghị quyết Đại hội lần thứ X của Đảng đã đưa ra định hướng thay đổi là: "...Đặt các doanh nghiệp có vốn nhà nước vào môi trường hợp tác và cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh. Thu hẹp tối đa diện Nhà nước độc quyền kinh doanh, xoá bỏ đặc quyền kinh doanh của doanh nghiệp. Có cơ chế giám sát và chính sách điều tiết đối với những doanh nghiệp chưa xoá bỏ được vị thế độc quyền kinh doanh".

Lợi thế đầu tiên là không phải chịu sự chi phối của nguyên tắc "lời ăn, lỗ chịu", và do đó, những người đại diện chủ sở hữu và liên quan khác không chịu tác động bởi các rủi ro kinh doanh của doanh nghiệp. Các DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty không còn là đối tượng của phá sản. Bởi vì:

- Các tập đoàn, Tcty nhà nước đang chiếm độc quyền hoặc thống lĩnh trong các ngành quan trọng của nền kinh tế; sự tồn tại và phát triển của tập đoàn, tcty tập đoàn có liên quan luôn được coi là đồng nghĩa với sự tồn tại và phát triển của các ngành đó trong nền kinh tế. Do đó, sự phá sản của tập đoàn, hay tổng công ty có liên quan bị coi là 'phá sản' của ngành kinh tế đó của đất nước. Vụ "Vinashin" là thí dụ điển hình. Mặc dù, Vinashin kinh doanh đa ngành,

nhưng phá sản của Vinashin vẫn được coi là dẫn đến “phá sản” của ngành đóng tàu. Thực trạng nói trên cũng đã dẫn đến thực trạng là sự bảo hộ của nhà nước đối với một ngành nào đó trên thực tế đã chuyển thành bảo hộ đối với các DNNN, tập đoàn, tổng công ty có liên quan.

-Các tập đoàn, Tcty luôn có quan hệ chặt chẽ về chính trị với các công chức, cán bộ lãnh đạo, kể cả lãnh đạo cao cấp. Ngược lại, trong vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người hoạch định chính sách, các cơ quan và công chức nhà nước có liên quan có can dự trực tiếp và nhiều mặt trong việc ra các quyết định đầu tư, kinh doanh và cả nhân sự ở các tập đoàn, tổng công ty. Vì vậy, sự thất bại hay phá sản của tập đoàn, Tcty (nếu có) đều sẽ ảnh hưởng không tốt đến các cơ quan, công chức có liên quan. Vì vậy, cảm nhận chung là các khiếm khuyết hay thất bại (nếu có) thường được giảm nhẹ về quy mô và mức độ; và chắc chắn, các cơ quan và công chức có liên quan cũng sẽ không ra các quyết định buộc tập đoàn, tổng công ty phá sản, nếu chúng lâm vào tình trạng phá sản.

Ngoài ra, mỗi khi các tập đoàn, tổng công ty khó khăn trong tiêu thụ sản phẩm, thì bộ trưởng có liên quan (có trường hợp cả Phó Thủ tướng) trực tiếp chỉ đạo, yêu cầu các doanh nghiệp khác phải mua sản phẩm có liên quan từ các doanh nghiệp đang có các sản phẩm khó tiêu thụ. Cách làm đó, một mặt, triệt tiêu áp lực của thị trường đối với doanh nghiệp, mặt khác, giúp những người quản lý trách nhiệm và bản phận của mình đối với doanh nghiệp, đối với chủ sở hữu và đối với xã hội nói chung. Hay khi tập đoàn, tổng công ty không còn cách nào khác để tìm vốn kinh doanh, thì vẫn được nhà nước chỉ định cho vay với lãi suất rất thấp, thậm chí là 0%; khi không thanh toán được các khoản nợ đến hạn, thì Bộ tài chính cũng đã thu xếp việc thanh toán các khoản nợ đó⁸.

- Xét về mặt tổ chức kinh doanh, các tập đoàn, tcty có cơ cấu kim tháp với công ty mẹ và các thể hệ công ty con, cháu. Cơ cấu này, nếu không có giám sát chặt chẽ và minh bạch, thì chúng có thể trợ cấp, bao cấp chéo trong nội bộ, giúp

⁸. Trong những năm gần đây, tuy Thủ tướng Chính phủ đã nhiều lần tuyên bố doanh nghiệp phải chịu trách nhiệm trả nợ, nhà nước không đứng ra nhận nợ và trả nợ thay cho DNNN. Tuy vậy, trên thực tế, Bộ tài chính đã thu xếp việc trả nợ cho một số doanh nghiệp sản xuất xi măng, cho một vài công ty khác, khi các doanh nghiệp này không thanh toán được các khoản nợ vay nước ngoài đã đến hạn trả.

các công ty, con cháu tránh được nguy cơ phá sản ; có khả năng che đậy thực trạng tài chính thiếu lành mạnh và hiệu quả kinh doanh kém .

Như vậy, về chính trị và định hướng chính sách, các cty mẹ tập đoàn, tcty không còn và không thể là đối tượng phá sản. Và cách thức tổ chức quản lý trong nội bộ tập đoàn giúp các công ty con, cháu tránh được nguy cơ bị phá sản. Như vậy, nguyên tắc ‘lời ăn, lỗ chịu » và « được ăn cả, ngã về không », không còn có hiệu lực với các tập đoàn, tổng công ty nói chung và các đơn vị thành viên nói riêng. Và thay vào đó là một tập quán “lời ăn, lỗ dân chịu” hình như đang ngày càng rõ nét hơn.

Hai là, các tập đoàn, Tcty đang nắm giữ và chi phối quyền và cơ hội kinh doanh thể hiện qua ba trường hợp sau đây:

- Các tập đoàn, tcty độc quyền tự nhiên đang nắm và chi phối các quyền và cơ hội kinh doanh trong các ngành liên quan ; nắm và trực tiếp quản lý và sử dụng hệ thống, mạng chuyển tải, phân phối(điện, xăng dầu, viễn thông,.v.v.v.) ;

- Các tập đoàn, tcty nắm và chi phối quyền và cơ hội kinh doanh trong các ngành kinh tế thông qua cơ chế và thể chế có liên quan, như quy hoạch phát triển ngành, chiến lược phát triển ngành. Các tập đoàn, Tcty trực tiếp hoặc tham gia soạn thảo các chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, trực tiếp tổ chức thực hiện các chiến lược, quy hoạch đó ; và trên thực tế, đồng nhất chiến lược phát triển ngành với chiến lược phát triển của tập đoàn, tcty.

- Các tập đoàn, tcty nắm và chi phối quyền, cơ hội kinh doanh các sản phẩm nhà nước quản lý như xuất khẩu gạo, khai thác các loại khoáng sản quan trọng,.v.v....

Ba là, do có quan hệ thân thiết với các công chức, hoặc dễ dàng tạo lập các quan hệ như thế, khi cần thiết, nên các tập đoàn, Tcty :

- Tiếp cận dễ hơn, thuận lợi hơn với các quyền và cơ hội kinh doanh theo cơ chế « xin-cho » như tiếp cận quyền sử dụng đất, thăm dò, khai thác tài nguyên, các loại giấy phép khai thác (thậm chí không cần giấy phép vẫn kinh doanh).

- Tiếp cận một cách đầy đủ đến các nguồn thông tin của các cơ quan nhà nước ;

- Cấu kết, liên kết tạo ra cơ hội kinh doanh theo ý muốn chủ quan của mình (thông qua làm quy hoạch, làm dự án, bổ sung, sửa đổi quy hoạch).

Bên là, các tập đoàn, Tcty nhà nước có lợi thế hơn trong tiếp cận tín dụng thể hiện qua các trường hợp cụ thể như:

- Hiện nay, tín dụng đầu tư phát triển với lãi suất ưu đãi chỉ dành riêng và phân bổ cho DNNN. Nhà nước về cơ bản chỉ bảo lãnh vay nợ cho các tập đoàn, tổng công ty, khi cần thiết.

- Không chỉ ngân hàng thương mại nhà nước, mà cả các ngân hàng thương mại cổ phần cũng muốn ưu tiên cấp vốn cho tập đoàn, tcty (quy mô lớn, vay lớn, nên chi phí giao dịch thấp ; có kinh nghiệm và kỹ năng tuân thủ đúng các thủ tục, giấy tờ hành chính ; không còn bị phá sản và một số nguyên nhân kỹ thuật khác).

Năm là, các tập đoàn, Tcty có vị trí độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường mà không bị kiểm soát hoặc bị kiểm soát rất lỏng lẻo và kém hiệu lực ; bởi vì, các cơ quan giám sát, quản lý thị trường còn rất yếu về năng lực, vẫn thuộc bộ, mà bộ đó lại có xu hướng bảo vệ cho các tập đoàn, tcty có liên quan.

Sự tồn tại của các đặc quyền, ưu ái và lợi thế nói trên của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân. Nguyên nhân thứ nhất thuộc về tư duy, quan điểm và chủ trương chính sách. Dòng tư duy, quan điểm và chủ trương chính thống cho đến nay là chia nền kinh tế ra các thành phần khác nhau trong đó kinh tế nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước điều tiết và định hướng nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ m.

Do chưa có định nghĩa một cách khách quan và khoa học, nên trên thực tế, “kinh tế nhà nước” thường được liệt kê thành các bộ phận bao gồm doanh nghiệp nhà nước và các nguồn lực khác do Nhà nước sở hữu (Ngân sách nhà nước, đất đai, tài nguyên, dự trữ quốc gia) và cả sự tác động của chính sách, khả năng sử dụng hiệu quả nguồn lực của Nhà nước,.v.v... Theo định nghĩa nói trên, thì kinh tế nhà nước ở nước ta xét về hình thức không khác gì so với kinh tế nhà

nước ở tất cả các quốc gia khác trên thế giới. Tuy nhiên, kinh tế nhà nước ở các nước khác chắc chắn không được giao sứ mệnh làm vai trò chủ đạo. Sự khác biệt tiếp theo chính là vai trò, chức năng của doanh nghiệp nhà nước và chính sách của nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước. Một trong các thước đo mức độ đóng góp vào vai trò chủ đạo là tỷ trọng chi phối của các tập đoàn, tổng công ty trong các ngành kinh tế quan trọng của đất nước; và để đạt được điều đó, thì chính sách có liên quan của nhà nước phải hỗ trợ, tạo điều kiện để đạt được mục đích đó, bất chấp các hệ quả phát sinh từ thực trạng nói trên. Tóm lại, những ưu ái, đặc quyền và lợi thế của tập đoàn, tổng công ty nhà nước trước hết bắt nguồn từ dòng tư duy, quan điểm chính thống về kinh tế nhà nước.

Nguyên nhân thứ hai thuộc về thể chế quản trị quốc gia. Có thể nói, còn rất nhiều vấn đề liên quan đến thể chế quản trị quốc gia ở nước ta cần phải được nghiên cứu, thảo luận và thay đổi. Một số khiếm khuyết về thể chế đang hạn chế hoặc ngăn cản tác động kỷ luật của thị trường cạnh tranh đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Đó là:

- Thể chế hiện nay không tách biệt quản lý nhà nước (public administration) với quản trị doanh nghiệp và quản lý kinh doanh (corporate governance và business management), không tách biệt quản lý nhà nước với các thể chế điều tiết độc lập đảm bảo trường vận hành một cách hiệu quả và công bằng (ví dụ cục điều tiết điện lực hay cục quản lý cạnh tranh,..v.v.. không thể là bộ phận của Bộ công thương, mà phải là các cơ quan điều tiết độc lập, không phải là cơ quan hành pháp). Thể chế theo kiểu “ 3 trong 1” như hiện nay là không tương thích với nguyên tắc và thông lệ của hệ thống thể chế hiện đại; lẫn lộn mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, quy trình, kỹ năng và công cụ,..v.v..., tạo ra mâu thuẫn, xung đột lợi ích dẫn đến triệt tiêu lẫn nhau ngay trong từng bộ phận và của cả hệ thống thể chế.

- Thiếu minh bạch. Các DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước về bản chất là công ty đại chúng, nhưng yêu cầu công khai, minh bạch hóa thông tin lại không cao hơn một công ty trách nhiệm hữu hạn quy mô gia đình.

- Nguyên nhân thứ ba xuất phát từ thực tế vận hành của hệ thống thể chế hiện nay; là hệ quả phát sinh tất yếu của hai nguyên nhân nói trên. Mỗi người, mỗi cơ quan nhà nước trong thực thi nhiệm vụ của mình đều dành thuận lợi, ưu

tiên hơn cho các doanh nghiệp nhà nước bởi hàng loạt các lý do như: có quan hệ cá nhân gắn kết, phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước, thông lệ bất thành văn, hay vì lợi ích của cá nhân và của những người khác có liên quan.

III. Kiến nghị một số giải pháp áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Ba nguyên nhân trình bày ở phần II trên đây cho thấy việc áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh bằng cách loại bỏ các đặc quyền, lợi thế của tập đoàn, tổng công ty là không dễ dàng; không thể chỉ bằng các giải pháp kỹ thuật và hoàn thành trong một thời gian ngắn. Thực tế trong nhiều năm gần đây đã chứng minh điều đó. Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ X của Đảng năm 2006 cũng đã xác định *“Đặt các doanh nghiệp có vốn nhà nước vào môi trường hợp tác và cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh. Thu hẹp tối đa diện Nhà nước độc quyền kinh doanh, xoá bỏ đặc quyền kinh doanh của doanh nghiệp. Có cơ chế giám sát và chính sách điều tiết đối với những doanh nghiệp chưa xoá bỏ được vị thế độc quyền kinh doanh”*. Tuy vậy, chủ trương nói trên của Đại hội X của Đảng vẫn còn nguyên giá trị và tính cấp bách của nó. Hay, những tuyên bố tương tự cũng liên tục xuất hiện trong các thông điệp đầu năm của thủ tướng Chính phủ trong những năm gần đây, nhưng vẫn chưa có những tiến triển trên thực tế. Nhận thức rõ mức độ khó khăn và phức tạp của vấn đề, nhưng người viết bài này vẫn tin rằng việc phải làm, thì không thể không làm. Và phần còn lại của Bài viết này xin kiến nghị một số giải pháp như sau.

- Cổ phần hóa các DNNN, trong đó nhà nước chỉ nắm giữ cổ phần thiểu số, là con đường nhanh nhất, ngắn nhất để áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh đối với DNNN. Thwch tế cho thấy, sau khi cổ phần hoá trong đó nhà nước không tiếp tục nắm giữ cổ phần hoặc chỉ nắm phần thiểu số, thì doanh nghiệp được cổ phần hoá phải hoạt động và được quản trị hoàn toàn giống như các doanh nghiệp tư nhân khác. Vì vậy, năm 2012 phải có bước khởi đầu có tính đột phá khởi động lại quá trình cổ phần hóa DNNN đã bị chậm lại một cách đáng kể trong mấy năm gần đây. Cụ thể là,

+ Thực hiện và hoàn thành cổ phần hoá 89 doanh nghiệp độc lập thuộc bộ, 239 doanh nghiệp thuộc địa phương quản lý, trong đó, tập trung trước hết vào các doanh nghiệp kinh doanh thương mại, dịch vụ và du lịch (theo danh mục đã

kiến nghị) ; như vậy, trong năm 2012 phải khởi động quá trình cổ phần hoá ở hầu hết các doanh nghiệp nói trên ; đặt mục tiêu tối thiểu hoàn thành cổ phần hoá các doanh nghiệp có vốn điều lệ dưới 3 tỷ đồng việt nam.

+ Thực hiện thoái vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, nhất là các công ty chuyển đổi từ DNNN, trong đó, giảm tới mức tối đa số trường hợp trong đó nhà nước tiếp tục nắm cổ phần chi phối.

+ Hoàn thành việc chuyển các doanh nghiệp độc lập thuộc các bộ, địa phương, và sở hữu cổ phần, phần vốn góp hiện do các bộ, địa phương nắm giữ, tập trung về Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước nắm giữ và quản lý.

+ Nghiên cứu, chuẩn bị thực hiện cổ phần hóa một số tổng công ty, tập đoàn từ năm 2013.

- Nghiên cứu, soạn thảo và năm 2013 ban hành quy chế công bố thông tin áp dụng đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước theo các chuẩn mực ít nhất tương tự như đối với các công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán.

- Thực hiện cơ chế giá thị trường đối với than, điện, xăng dầu,..v.v.. xóa bỏ bao cấp, trợ cấp chéo giữa các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có liên quan.

- Tiếp tục tuyên bố mạnh mẽ yêu cầu 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. Các doanh nghiệp bị thua lỗ ngoài dự kiến kế hoạch, hoặc không đạt được các mục tiêu quan trọng như kế hoạch, thì giám đốc, tổng giám đốc đương nhiên bị miễn nhiệm, những người khác cũng bị giải trình, truy xét trách nhiệm ; khắc phục tình trạng quá lỏng lẻo về kỷ luật, kỷ cương như hiện nay.

- Trong trường hợp tập đoàn, tcty gặp khó khăn, như không tiêu thụ được sản phẩm, không thanh toán được nợ đến hạn,..v.v..., thì phải coi đó công việc kinh doanh của doanh nghiệp và thuộc trách nhiệm, thẩm quyền giải quyết của Hội đồng thành viên, hoặc ban giám đốc ; các bộ, cơ quan nhà nước khác không trực tiếp chỉ đạo giải quyết các khó khăn đó của doanh nghiệp. Trường hợp, các khó khăn nói trên của tập đoàn, tcty không giải quyết được, thì cách chức, miễn nhiệm người lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp ; chứ không làm thay họ, giúp họ giải quyết các khó khăn của doanh nghiệp.

- Các tập đoàn, tổng công ty không được tham gia trực tiếp, không được tài trợ cho việc soạn thảo và thông qua các quy hoạch, chiến lược phát triển ngành ; tạo cơ hội bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, các bên có liên quan trong tham vấn, tham gia thực hiện các quy hoạch, chiến lược phát triển nói trên.

- Đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân bổ nguồn lực đảm bảo 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.

- Tiếp tục mở cửa các thị trường độc quyền, giảm tiến tới xoá bỏ độc quyền doanh nghiệp trên các lĩnh vực độc quyền tự nhiên, đồng thời, thực hiện giám sát độc lập và có hiệu lực đối với các doanh nghiệp độc quyền, các doanh nghiệp thống lĩnh thị trường, loại bỏ các hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

- Tiếp tục nghiên cứu và đổi mới chức năng, cơ cấu tổ chức và hoạt động của chính phủ theo hướng: 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 nhà nước với chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu và quản lý 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,..v.v...

- Tiếp tục nghiên cứu, đánh giá hiệu lực và hiệu quả thực hiện chức năng, vai trò của DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong phát triển kinh tế; từ đó, xác lập một vai trò hợp lý hơn cho các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, đảm bảo các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có đóng góp tốt hơn, hiệu quả hơn vào sự nghiệp xây dựng và phát triển quốc gia./.