

# THẢO LUẬN VỀ VAI TRÒ CỦA KHU VỰC KINH TẾ NHÀ NƯỚC

TS. Nguyễn Tấn Phát  
Trường ĐH Kinh tế - Luật, ĐH Quốc gia TP.HCM

**Tóm tắt:** Bài viết thảo luận về vấn đề quản trị trong mô hình kinh tế nhà nước và tính hiệu quả của khu vực kinh tế nhà nước. Trong đó doanh nghiệp nhà nước đã thể hiện sự kém hiệu quả trong cơ chế hình thành, mục tiêu nước đôi; mô hình quản trị không theo chuẩn mực và những đóng góp chưa tương xứng với vai trò chủ đạo trong nền kinh tế.

**Từ khóa:** Kinh tế nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, tập đoàn kinh tế nhà nước.

## Đặt vấn đề

Cải cách thể chế kinh tế nhà nước là bước đi quan trọng trong cải cách kinh tế theo hướng kinh tế thị trường ở Việt Nam. Thành phần kinh tế nhà nước đã có những đóng góp quan trọng trong ổn định kinh tế và đầu tư vào các lĩnh vực trọng yếu của xã hội mà khu vực tư nhân và đầu tư nước ngoài chưa thể thực hiện. Tuy nhiên, hiệu quả đầu tư và hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng còn chưa tương xứng với vị trí, vai trò, tiềm năng của doanh nghiệp. Mặc dù, 20 năm cải cách thể chế kinh tế nhà nước và việc cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước diễn ra mạnh mẽ (1992-2006) đã mang lại những thành công nhất định; tuy nhiên việc nhanh chóng thành lập các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước từ chính các doanh nghiệp nhà nước, các quá trình “tan và tái hợp” đã gây mâu thuẫn trong chủ trương cải cách thể chế kinh tế nhà nước và cản trở quá trình phát triển kinh tế thị trường.

Bài viết chủ yếu là thảo luận các vấn đề lý thuyết, mô hình và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước với mong muốn chặng đường cải cách tiếp theo đạt hiệu quả tốt hơn.

## Vấn đề lý thuyết

Lý thuyết về vai trò kinh tế nhà nước trong điều tiết kinh tế chủ yếu chịu ảnh hưởng bởi “Chính

sách kinh tế mới” của Lênin (Lenin, 2005) và “Lý thuyết tổng quát về việc làm, lãi suất và tiền tệ” của John Maynard Keynes (Keynes, 1994). Tuy nhiên, vai trò của kinh tế nhà nước được vận hành theo những thể thức khác nhau. Trong học thuyết của Lênin, vai trò của nhà nước thể hiện trong điều kiện thể chế kinh tế kế hoạch hóa tập trung cao độ, hầu như không có hội nhập và chịu tác động của thương mại và đầu tư nước ngoài. Trong học thuyết Keynes vai trò kinh tế nhà nước được thể hiện ở giai đoạn sau khủng hoảng kinh tế và ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi. Do đó, cho đến nay chưa có lý thuyết đủ các luận chứng khoa học để thuyết phục về vai trò của mô hình kinh tế nhà nước trong điều kiện kinh tế thị trường hội nhập.

Tuy nhiên vấn đề quản trị công ty nhà nước cũng đã được thống nhất chung về các chuẩn mực (IFC, 2010) và vấn đề hiệu quả của doanh nghiệp cũng đã được nhiều nghiên cứu đề cập như Huỳnh Đức Lộc (2007), Ngô Đình Giao và các tác giả (1997).

## Thảo luận về mô hình kinh tế nhà nước

### Vấn đề quản trị mô hình kinh tế nhà nước

Sự kém hiệu quả của thành phần kinh tế nhà nước đã được các nhà nghiên cứu nhìn thấy, thể hiện ở ba khía cạnh: (i) Phương thức hình thành các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước là cộng lại các doanh nghiệp có

cùng lĩnh vực. Điều này gia tăng quy mô nhanh chóng và tức thì nhưng không phải xuất phát từ quá trình tích lũy do hiệu quả mang lại trong thời gian dài như là những tập đoàn kinh tế của các nước; (ii) Cơ chế ủng hộ thực hiện cải cách xuất phát từ các mục tiêu chính trị và đường lối đổi mới đã vô tình tạo một sự dễ dàng trong việc thành lập các tập đoàn, tổng công ty và đặc biệt được cung cấp một lượng vốn rất lớn và những thị trường rộng lớn mà ít cạnh tranh. Điều này tạo ra một sự phát triển không bình thường của các doanh nghiệp. Hậu quả là quy mô vốn gia tăng nhanh chóng và chiếm lĩnh thị trường trong một thời gian ngắn cũng đồng thời là một khối lượng nợ phải trả gia tăng; (iii) Mô hình quản trị và kiểm soát các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Vấn đề chính là người đứng đầu và bộ máy quản lý của thành phần kinh tế nhà nước thông qua phương thức tiến cử và bổ nhiệm những nhân sự trong phạm vi cán bộ nhà nước từ các doanh nghiệp nhà nước và tổng công ty nhà nước. Nguồn nhân lực ngoài bộ máy nhà nước không bao giờ được xem xét. Vì vậy, kiến thức và năng lực thật sự trong quản lý các tập đoàn kinh tế của họ chưa được kiểm chứng một cách minh bạch và khách quan. Khi

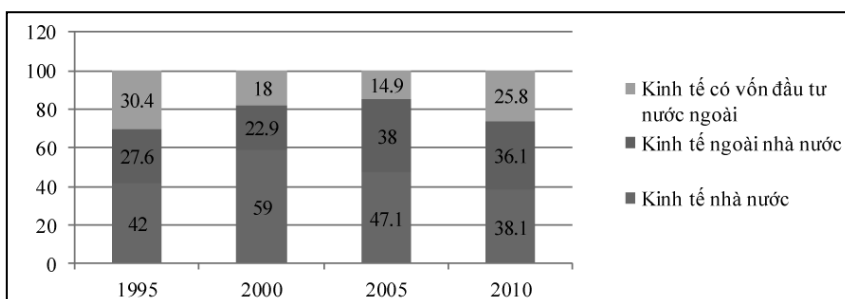
có quyền lực quản lý điều hành, những tập đoàn kinh tế lớn sẽ dễ dàng ra những quyết định chủ quan, thiếu thận trọng, tùy tiện và thậm chí nảy sinh tình trạng tham nhũng.

**Vấn đề vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước**

Kinh tế nhà nước được cho là có vai trò chủ đạo về mặt lý thuyết, chính sách và sự ưu ái của nhà nước nhưng trên thực tế với những tiêu chí về hiệu quả thì không hoàn toàn như vậy. Có thể xem xét ở các tiêu chí sau đây:

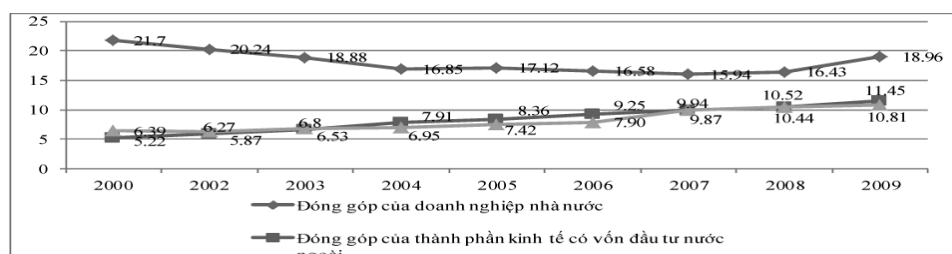
- Vốn đầu tư vào nền kinh tế theo thành phần kinh tế: với quan điểm kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, nhà nước luôn ưu tiên đầu tư cho thành phần kinh tế này với tỷ trọng vốn đầu tư nhiều nhất so với các thành phần kinh tế khác suốt từ năm 1995-2010, tuy nhiên tỷ trọng lại có xu hướng giảm xuống. Ngược lại, thành phần kinh tế ngoài kinh tế nhà nước và thành phần kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có xu hướng tăng dần tỷ trọng trong vốn đầu tư (Hình 1). Điều này cho thấy nền kinh tế thị trường bắt đầu phát huy hiệu quả và xu hướng phát triển của các khu vực kinh tế phi nhà nước.

**Hình 1: Vốn đầu tư theo thành phần kinh tế**



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2012d)

**Hình 2: Đóng góp vào thu ngân sách của các khu vực kinh tế**



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2012b)

- Đóng góp vào nguồn thu của ngân sách nhà nước từ thành phần kinh tế nhà nước có xu hướng giảm hơn so với các thành phần kinh tế khác. Năm 2000 thành phần kinh tế nhà nước đóng góp 21,7%, giảm dần xuống 15,97% năm 2007, sau đó có tăng trở lại vào năm 2008 và 2009. Tuy nhiên, đây là thời điểm gói kích cầu của chính phủ cho nền kinh tế tăng mạnh. Ngược lại, thành phần kinh tế ngoài nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài có sự gia tăng đều đặn từ năm 2000-2010 (Hình 2).

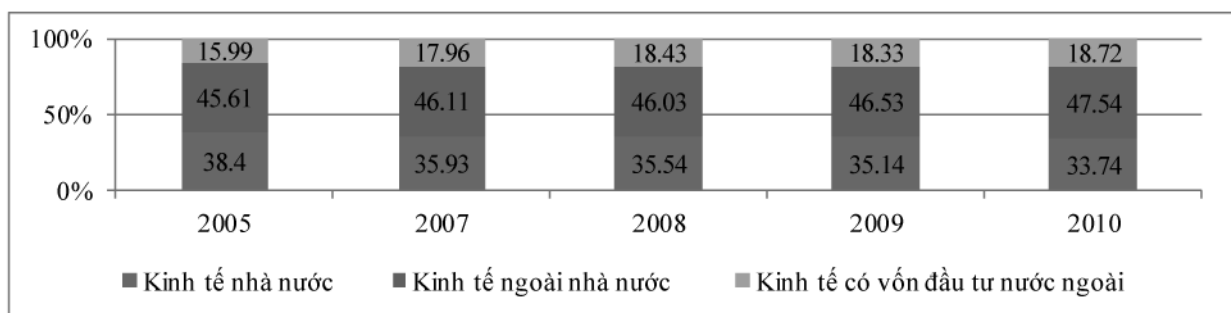
- Đóng góp vào GDP: thành phần kinh tế nhà nước có xu hướng giảm đều năm 2005: 38,4%, đến năm 2010: 33,4%; trong khi đó, hai thành phần kinh tế còn lại có sự gia tăng đều; thành phần kinh tế ngoài nhà nước (năm 2005: 45,61%, năm 2010: 47%) và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (năm 2005: 15,99%, năm 2010: 18,72%) (Hình 3).

- Giải quyết việc làm: lao động có độ tuổi 15 trở lên, thành phần kinh tế nhà nước chỉ tạo việc làm khoảng 10%, trong khi đó thành phần kinh tế ngoài nhà nước giải quyết đến 86%, còn lại là khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (Hình 4).

Như vậy, thành phần kinh tế nhà nước chiếm một lượng vốn đầu tư lớn nhất nhưng khi so sánh với các thành phần kinh tế khác và xét ở khía cạnh đóng góp vào ngân sách, đóng góp vào GDP và giải quyết việc làm cho xã hội, cho thấy thành phần kinh tế nhà nước chưa có đóng góp tương xứng và có xu hướng giảm.

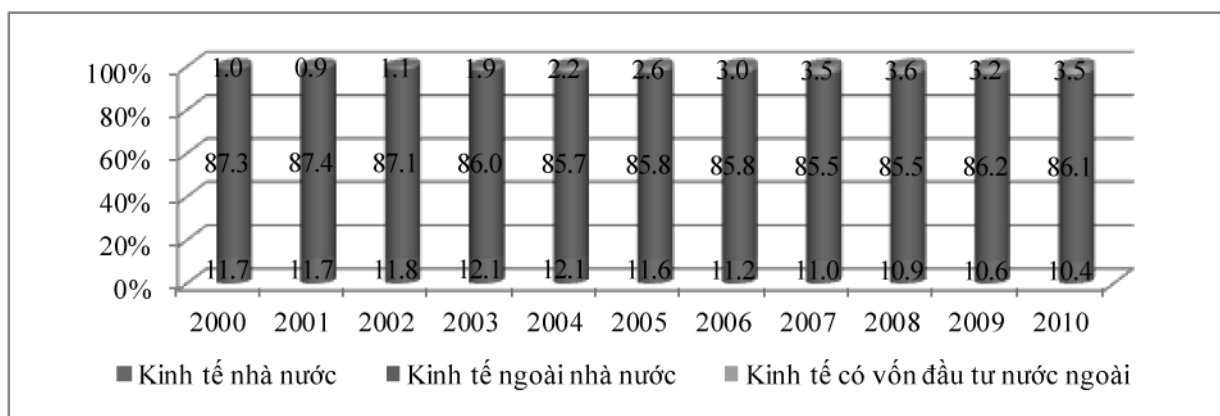
- Tình trạng nợ và thua lỗ của thành phần kinh tế nhà nước là một thực tế đến lúc phải báo động bởi vì nhà nước phải có trách nhiệm đương nhiên trong việc trả nợ và bù đắp các khoản thua lỗ từ ngân sách nhà nước. Đây là

**Hình 3: Đóng góp vào GDP của các thành phần kinh tế**



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2012a)

**Hình 4: Tỷ lệ lao động từ 15 tuổi trở lên đang làm việc ở các thành phần kinh tế**



Nguồn: Tổng cục Thống kê (2012e)

điểm khác biệt trong việc chịu trách nhiệm của nhà nước đối với thành phần kinh tế nhà nước so với các thành phần kinh tế khác.

Các khoản vay ODA và phát hành trái phiếu của nhà nước nhằm đầu tư cho cơ sở hạ tầng, các lĩnh vực thiết yếu của xã hội thường được tập trung ở thành phần kinh tế nhà nước để thực hiện. Vì vậy, sự kém hiệu quả của thành phần kinh tế nhà nước là tác nhân chính cho gánh nặng nợ công của quốc gia. Theo thông tin của Chính phủ, nợ công của Việt Nam đến năm 2011 ở gần mức 60% GDP vượt qua ngưỡng an toàn dưới 40% (Nhật Minh, 2011).

Thật sự không công bằng khi người dân vừa phải đóng thuế cho ngân sách nhà nước vừa phải gánh vác việc trả nợ do làm ăn thua lỗ và tham nhũng trong doanh nghiệp nhà nước. Điều này dễ tạo xung đột lợi ích và mâu thuẫn xã hội giữa thành phần kinh tế nhà nước với người dân.

Tóm lại, không thể phủ nhận vai trò của kinh tế nhà nước trong quá trình phát triển đất nước 20 năm qua, nhất là đầu tư vào những lĩnh vực trọng yếu mà khu vực tư nhân và nước ngoài chưa thật sự quan tâm và có khả năng thực hiện. Tuy nhiên, mô hình quản trị các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước có vấn đề từ khâu thành lập, tuyển chọn nhân sự quản lý cấp cao đến khâu điều hành và kiểm soát. Tình hình cấp vốn hoạt động, đến sự thua lỗ và nợ của thành phần kinh tế nhà nước đều liên quan đến ngân sách nhà nước, tiền thuế của dân. Lẽ ra vốn nhà nước và ngân sách sẽ phải có hướng di chuyển sang an sinh xã hội và đầu tư cơ sở hạ tầng dân sinh sẽ tốt hơn nhiều trong dài hạn và cần phải tính toán, nhìn nhận lại về: (i) Vai trò có phải là chủ đạo hay không của kinh tế nhà nước; (ii) Duy trì quy mô về loại hình, ngành nghề kinh doanh chính và vốn của các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty ở mức độ nào là hợp lý và hiệu quả; (iii) Thay đổi cơ chế quản trị cho mô hình này như thế nào ■

### Tài liệu tham khảo

1. Huỳnh Đức Lộc (2007). Hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu quả kinh doanh các doanh nghiệp nhà nước. <http://elib.lhu.edu.vn/handle/123456789/1536?mode=full>.
2. IFC (2010). Hướng dẫn của OECD về Quản trị Công ty trong Doanh nghiệp Nhà nước. [http://www.ifc.org/ifcext/mekongpsdf.nsf/AttachmentsByTitle/OECD+Guidelines+on+CG-+SOE\\_Vietnamese&English/\\$FILE/OECD+Guidelines+on+Corporate+Governance+of+SOE\\_Vietnamese&English.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/mekongpsdf.nsf/AttachmentsByTitle/OECD+Guidelines+on+CG-+SOE_Vietnamese&English/$FILE/OECD+Guidelines+on+Corporate+Governance+of+SOE_Vietnamese&English.pdf).
3. Keynes, J., M. (1994). Lý thuyết tổng quát về việc làm, lãi suất và tiền tệ. Nhà xuất bản Giáo dục, Hà Nội.
4. Lênin, V., I. (2005). Lênin Toàn tập Tập 43, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia - Sự thật, Hà Nội.
5. Ngô Đình Giao và các tác giả (1997). Quản trị kinh doanh tổng hợp trong các doanh nghiệp. Nhà xuất bản Khoa học Kỹ thuật.
6. Nhật Minh (2011). Ủy ban Kinh tế nhắc Chính phủ thận trọng với nợ công. <http://vnexpress.net/gl/kinh-doanh/2011/10/uy-ban-kinh-te-nhac-chinh-phu-than-trong-voi-no-cong/>.
7. Tổng cục Thống kê (2012a). Cơ cấu tổng sản phẩm trong nước theo giá thực tế phân theo thành phần kinh tế và phân theo ngành kinh tế. <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=388&idmid=3&ItemID=11545>.
8. Tổng cục Thống kê (2012b). Cơ cấu thu ngân sách nhà nước. <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=388&idmid=3&ItemID=11534>.
9. Tổng cục Thống kê (2012c). Đầu tư. <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=392&idmid=3&ItemID=11376>.
10. Tổng cục Thống kê (2012d). Đầu tư. <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=392&idmid=3&ItemID=11380>.
11. Tổng cục Thống kê (2012e). Lao động 15 tuổi trở lên đang làm việc tại thời điểm 1/7 hàng năm phân theo thành phần kinh tế. <http://www.gso.gov.vn/default.aspx?tabid=387&idmid=3&ItemID=11467>.