



MỘT SỐ THÁCH THỨC TRONG QUÁ TRÌNH CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM

TS. NGUYỄN ĐỨC ĐỘ - Viện Kinh tế - Tài chính, Học viện Tài chính

Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước luôn được coi là nhiệm vụ trọng tâm của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế nước ta thời gian qua. Trải qua hơn 20 năm triển khai thực hiện, cổ phần hóa đã tạo ra những “cú hích” mạnh mẽ cho phát triển không chỉ bản thân doanh nghiệp mà cả nền kinh tế. Mặc dù việc đẩy mạnh cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước còn gặp nhiều thách thức nhưng cần phải khẳng định rằng, cổ phần hóa là con đường tất yếu để chuyển sang kinh tế thị trường và thúc đẩy tăng trưởng, cũng như ổn định kinh tế vĩ mô.

Từ khóa: Cổ phần hóa, doanh nghiệp nhà nước, kinh tế nhà nước.

Quá trình cổ phần hóa còn nhiều bất cập

Cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một trong những nhiệm vụ trọng tâm của quá trình chuyển đổi nền kinh tế sang cơ chế thị trường. Tuy nhiên, trong suốt ba thập kỷ cải cách mở cửa (kể từ năm 1986 đến nay), quá trình cổ phần hóa các DNNN tại Việt Nam lại diễn ra tương đối chậm. Trong khoảng 10 năm trở lại đây, quá trình cổ phần hóa DNNN còn nhiều tồn tại, bất cập, thể hiện qua các tiêu chí như:

Thứ nhất, số lượng các DN được cổ phần hóa còn ít. Trong giai đoạn 2011-2015, cả nước sắp xếp được 558 DNNN, trong đó cổ phần hóa được 478 đơn vị và chủ yếu là các DN quy mô nhỏ.

Thứ hai, mức độ cổ phần hóa tại mỗi DN còn thấp. Tại hầu hết các DN đã được cổ phần hóa, tỷ lệ sở hữu của Nhà nước vẫn ở mức trên 50%, thậm chí hơn 75%. Trong giai đoạn 2013-2015, quy mô thoái vốn nhà nước tại các DN chỉ đạt mức 17.000 tỷ đồng, một con số quá nhỏ so với quy mô vốn chủ sở hữu hơn 1,3 triệu tỷ đồng và quy mô tổng tài sản hơn 3

triệu tỷ đồng tại các DNNN hiện nay.

Thứ ba, nhiều DN đã cổ phần hóa chưa được niêm yết trên sàn chứng khoán, điển hình như Sabeco, Habeco. Đó là chưa kể sức mạnh của khu vực kinh tế nhà nước trong những năm qua còn được củng cố thông qua việc thành lập các tập đoàn kinh tế Nhà nước.

Việc chậm trễ trong cổ phần hóa là một trong những nguyên nhân cốt lõi dẫn đến hiệu quả sản xuất kinh doanh của khu vực kinh tế nhà nước thấp trong những năm gần đây, từ đó kéo tăng trưởng của nền kinh tế xuống thấp hơn mức trung bình của giai đoạn trước. Từ năm 2005 đến nay, tốc độ tăng trưởng trung bình của khu vực kinh tế nhà nước chỉ đạt mức 5,2%, thấp hơn nhiều so với tốc độ tăng trưởng của khu vực kinh tế tư nhân, khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài và thậm chí cả khu vực kinh tế ngoài nhà nước và kinh tế cá thể (bảng 1).

Hơn nữa, việc tốc độ cổ phần hóa DNNN diễn ra chậm cũng là nguyên nhân khiến cho quá trình chuyển dịch cơ cấu kinh tế dậm chân tại chỗ. Trong giai đoạn

BẢNG 1: TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG CỦA CÁC THÀNH PHẦN KINH TẾ GIAI ĐOẠN 2005-2015 (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Trung bình
Tổng số	7,55	6,98	7,13	5,66	5,40	6,42	6,24	5,25	5,42	5,98	6,68	6,24
Kinh tế nhà nước	7,37	6,17	5,91	4,36	3,99	4,64	4,79	5,80	4,76	4,05	5,37	5,20
Kinh tế ngoài nhà nước	6,03	5,29	6,03	5,82	6,63	7,08	7,93	6,01	4,73	5,85	6,32	6,15
Kinh tế tập thể	3,98	3,51	3,32	3,01	2,85	3,32	4,83	4,38	4,63	4,58	5,97	3,96
Kinh tế tư nhân	14,01	14,85	15,73	10,97	9,43	8,46	8,44	8,02	6,05	6,75	8,42	10,10
Kinh tế cá thể	4,63	3,30	3,92	4,79	6,40	7,27	8,21	5,77	4,45	5,80	5,97	5,50
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	13,22	14,33	13,04	7,85	4,81	8,07	7,69	7,42	7,86	8,45	10,71	9,40
Thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm	-	-	-	-	-	-	2,07	-1,60	6,42	7,93	5,54	

Nguồn: Tổng cục Thống kê



từ năm 2010 đến nay, khu vực kinh tế nhà nước luôn duy trì tỷ trọng khoảng 29% GDP. Ngoại trừ khu vực có vốn đầu tư nước ngoài, tỷ trọng của các thành phần kinh tế khác cũng gần như không thay đổi.

Số liệu thống kê cho thấy, để nâng cao tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế nói chung, các nguồn lực cần được chuyển sang các khu vực kinh tế có tốc độ tăng trưởng cao hơn, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân, thông qua đẩy mạnh cổ phần hóa. Để đạt được mục tiêu này, trước hết phải tổng kết lại xem xét đâu là những nguyên nhân khiến quá trình cổ phần hóa không đạt tiến độ như mong muốn.

Nguyên nhân khiến quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp chưa được đẩy mạnh

Có thể thấy rằng, có nhiều nguyên nhân khiến cho quá trình cổ phần hóa tại Việt Nam trong những năm gần đây chưa được đẩy mạnh.

Thứ nhất, vấn đề liên quan đến tư duy, quan niệm về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế. Hiện nay nhiều người vẫn quan niệm kinh tế nhà nước phải là thành phần kinh tế chủ đạo, giữ vai trò điều tiết nền kinh tế. Bởi vậy, theo lô-gic, cổ phần hóa sẽ làm giảm sức mạnh vật chất cũng như vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, thoát ly khỏi định hướng xã hội chủ nghĩa. Rõ ràng là khi nhìn vào hiệu quả của các DNNN trong những năm vừa qua, quan niệm này cần được xem xét lại. Về mặt lý thuyết, sở hữu nhà nước luôn gặp phải vấn đề cố hữu - “cha chung không ai khóc”. Bởi vậy, các DNNN, hay cụ thể hơn là các lãnh đạo DNNN, sẽ không có nhiều động lực để làm việc hết mình vì lợi ích chung. Đây là cội nguồn của sự kém hiệu quả, thậm chí là lãng phí và tham nhũng như tại Vinashin, Vinalines vừa qua.

Thứ hai, liên quan đến lợi ích của bản thân các DNNN trong nền kinh tế thị trường hiện nay. Trong

thời gian qua, nền kinh tế Việt Nam tăng trưởng chủ yếu dựa trên vay nợ, tăng trưởng tín dụng và đầu tư công. Trong bối cảnh đó, các DNNN có lợi thế rất lớn so với các thành phần kinh tế khác trong việc tìm kiếm các hợp đồng từ Nhà nước, vay vốn ngân hàng để đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh. Đây là lý do quan trọng khiến các DNNN còn chần trừ trong việc đẩy mạnh cổ phần hóa. Tuy nhiên, trong giai đoạn hiện nay, khi nợ công đã gần đạt ngưỡng trần 65% GDP, thu NSNN gặp khó khăn, nợ xấu ngân hàng cũng ở mức cao, việc tìm kiếm các hợp đồng hay các ưu đãi về thuế, tín dụng từ phía Nhà nước bị thu hẹp đáng kể và các DNNN dần bộc lộ các yếu kém về hiệu quả của mình, khi không còn các “dòng sữa” từ ngân sách nuôi dưỡng. Các lợi ích của DNNN còn gắn liền với vị thế độc quyền trong nhiều lĩnh vực. Hiện nay, nhiều DNNN đang nắm giữ thị phần chi phối trong nhiều ngành sản xuất kinh doanh như năng lượng, khai khoáng, hóa chất, viễn thông, thậm chí cả các ngành sản xuất đồ uống, thực phẩm... Các DNNN sẽ không dễ tự từ bỏ những lợi ích to lớn như vậy.

Thứ ba, trong vài năm gần đây, Chính phủ đã thể hiện quyết tâm rất lớn trong việc thúc đẩy tiến trình cổ phần hóa (chẳng hạn như việc đặt ra chỉ tiêu cổ phần hóa hơn 432 DNNN trong giai đoạn 2014-2015) nhưng lại thiếu các chế tài để đảm bảo kế hoạch cổ phần hóa diễn ra theo tiến độ. Cho đến nay, gần như chưa có lãnh đạo DNNN nào bị kỷ luật do không hoàn thành nhiệm vụ cổ phần hóa.

Thứ tư, do các cơ chế, chính sách thiếu đồng bộ, các DNNN có đủ lý do để trì hoãn thực hiện nhiệm vụ cổ phần hóa như: Điều kiện thị trường chưa thuận lợi, thiếu các văn bản hướng dẫn thực hiện định giá doanh nghiệp, hay không nên bán rẻ tài sản nhà nước... Đây đều là các lý do “chính đáng” và rất khó bác bỏ, bởi việc định giá các DNNN nói

riêng hay các doanh nghiệp nói chung không thể chính xác tuyệt đối và do vậy rất khó tìm được sự đồng thuận.

Thứ năm, bản thân các lãnh đạo DNNN không muốn đẩy mạnh cổ phần hóa do sợ mất vị trí khi DNNN trở thành công ty cổ phần và lãnh đạo DN do đại hội cổ đông bầu ra. Thêm vào đó, gần đây việc nhiều DNNN đầu tư ngoài ngành bị thua lỗ lại càng tạo thêm động lực để các DNNN trì hoãn quá trình cổ phần hóa.

BẢNG 2: CƠ CẤU TỔNG SẢN PHẨM TRONG NƯỚC THEO GIÁ THỰC TẾ PHÂN THEO THÀNH PHẦN KINH TẾ GIAI ĐOẠN 2010-2015 (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tổng số	100	100	100	100	100	100
Kinh tế nhà nước	29,34	29,01	29,39	29,01	28,73	28,69
Kinh tế ngoài nhà nước	42,96	43,87	44,62	43,52	43,33	43,22
Kinh tế tập thể	3,99	3,98	4,00	4,03	4,04	4,01
Kinh tế tư nhân	6,90	7,34	7,97	7,78	7,79	7,88
Kinh tế cá thể	32,07	32,55	32,65	31,71	31,50	31,33
Khu vực có vốn đầu tư nước ngoài	15,15	15,66	16,04	17,36	17,89	18,07
Thuế sản phẩm trừ trợ cấp sản phẩm	12,55	11,46	9,95	10,11	10,05	10,02

Nguồn: Tổng cục Thống kê



Vượt qua những thách thức

Mặc dù việc đẩy mạnh cổ phần hóa các DNNN gặp nhiều thách thức, song cũng cần phải khẳng định rằng, cổ phần hóa là con đường tất yếu để chuyển sang kinh tế thị trường và thúc đẩy tăng trưởng cũng như ổn định kinh tế vĩ mô. Vấn đề then chốt hiện nay là Đảng và Nhà nước phải có đủ quyết tâm chính trị để đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa các DNNN, tạo sức ép từ trên xuống, bởi tự thân các DNNN không có động cơ để cải cách như đã nói ở trên. Việc thành lập một “Siêu ủy ban” để quản lý các DNNN như đang được thảo luận rộng rãi trên các diễn đàn có thể là “bước đệm” cần thiết để tập trung quyền lực về Trung ương, từ đó nâng cao quyết tâm chính trị trong việc thúc đẩy tiến trình cải cách các DNNN.

Thực trạng hoạt động của các DNNN cũng như tốc độ tái cấu trúc các DNNN trong thời gian qua cho thấy, mô hình phân cấp quản lý các DNNN cho các bộ ngành và địa phương có nhiều điểm hạn chế và khó khắc phục, trong đó có 2 hạn chế chính như sau:

Thứ nhất, tình trạng “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Vì các bộ, ngành vừa ban hành chính sách, vừa quản lý các DNNN, nên dẫn đến các chính sách có xu hướng “thiên vị” các DNNN, tạo nên môi trường cạnh tranh méo mó, không bình đẳng giữa các DN.

Thứ hai, việc quản lý phân tán như hiện nay dẫn đến tình trạng khó quy trách nhiệm, vì các bộ, ngành, địa phương có rất nhiều lý do để “đổ lỗi” cho tình trạng kém hiệu quả, chậm tái cấu trúc, trong đó có thể đổ lỗi cho cơ chế chính sách của các bộ, ngành, địa phương khác. Chẳng hạn, việc các DNNN chậm cổ phần hóa có thể được giải thích là do các cơ chế định giá, thanh lý tài sản, ưu đãi thuế, chế độ cho người lao động... gây cản trở. Thậm chí các bộ, ngành, địa phương có thể “đổ lỗi” cho trung ương với lý do là không đủ thẩm quyền để đưa ra quyết định.

Với những hạn chế nêu trên, việc tập trung quản lý, giám sát các DNNN về một đầu mối ở trung ương sẽ tăng cường được trách nhiệm giải trình, thuận lợi hơn trong việc tháo gỡ những nút thắt về cơ chế chính sách, mâu thuẫn giữa các bộ, ngành, địa phương nói trên.

Tuy nhiên, cơ chế giám sát và quản lý tập trung có 2 điểm yếu cố hữu. Đó là:

Thứ nhất, vấn đề thông tin và nguồn lực. Do số lượng các DNNN hiện tương đối lớn, nên một trung tâm sẽ khó có thể bao hết được các công việc, các vấn đề phát sinh. Bởi vậy, để “siêu ủy ban” có thể hoạt động hiệu quả, điều cốt lõi là phải xác định được một số mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ cốt lõi

của “siêu ủy ban” này, trong đó tập trung vào khâu giám sát DNNN.

Thứ hai, liên quan đến động lực làm việc của các lãnh đạo DNNN. Đây là vấn đề luôn tồn tại đối với sở hữu tập thể, cho dù đó là các công ty cổ phần trên sàn chứng khoán. Các lãnh đạo DN có thể vì lợi ích riêng mà làm tổn hại đến lợi ích chung. Điểm mấu chốt để giải quyết vấn đề này là: (i) Phải có các tiêu chí để xác định hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và (ii) Phải có cơ chế ràng buộc quyền lợi và trách nhiệm (thưởng/phạt) của các lãnh đạo DNNN với các tiêu chí về hiệu quả nói trên.

Tuy nhiên, kinh nghiệm của các nước cho thấy, vấn đề thứ hai rất khó có thể được giải quyết triệt để khi sở hữu nhà nước vẫn giữ vai trò chi phối tại các DN. Một mặt, việc đặt ra các tiêu chí để giám sát không hề đơn giản. Chẳng hạn, có thể đưa ra tiêu chí lợi nhuận so với vốn chủ sở hữu là bao nhiêu đó, chẳng hạn 10%/năm, thì cũng rất khó áp đặt, vì việc kinh doanh phụ thuộc nhiều vào bối cảnh. Ví dụ, nếu giá nguyên liệu cao thì các DN khai khoáng có thể lãi rất lớn, nhưng khi giá thấp thấp như hiện nay thì có quản lý tốt đến mấy cũng khó có thể đạt mức lợi nhuận như mong muốn. Đó là chưa kể, một DN khi đầu tư để phát triển cũng có rủi ro thành công/thất bại, các năm đầu có thể bị lỗ rồi những năm sau mới lãi... Vì công việc kinh doanh biến thiên nên việc đưa ra và áp đặt định mức cứng nhắc gặp rất nhiều thách thức. Tuy nhiên, nếu áp đặt một định mức thấp, hoặc không có định mức thì lại không thể giám sát. Mặt khác, việc gắn lợi ích của người quản lý với kết quả kinh doanh cũng không dễ thực hiện, bởi Nhà nước khó có thể “mạnh tay” thưởng/phạt các lãnh đạo DNNN như trong cơ chế thị trường.

Với những lý do trên, việc lập “siêu ủy ban” có lẽ chỉ nên được coi là bước trung gian nhằm đẩy mạnh tái cơ cấu các DNNN. Về lâu dài, giải pháp căn cơ vẫn phải là đẩy mạnh cổ phần hóa. Để đạt được mục tiêu cuối cùng là chuyển sang kinh tế thị trường, Đảng và Nhà nước cần thay đổi quan niệm, tư duy về vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế thị trường, theo đó Nhà nước không trực tiếp tham gia sản xuất mà kiến tạo các thể chế đảm bảo môi trường kinh doanh công khai, minh bạch, cạnh tranh, bình đẳng, từ đó thúc đẩy khu vực tư nhân phát triển.



Tài liệu tham khảo:

1. *Động thái và thực trạng kinh tế xã hội 5 năm 2011 - 2015*, Tổng cục Thống kê;
2. *Niên giám thống kê 2015*, Tổng cục Thống kê;
3. *Hiệu quả của các doanh nghiệp trong nước giai đoạn 2005 - 2014*, Tổng cục Thống kê.