Tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước: xác định vấn đề và tìm kiếm giải pháp

TRẦN ĐÌNH THIÊN

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hiện đang là khu vực bộc lộ nhiều vấn đề bất cập trước yêu cầu phát triển của nền kinh tế Việt Nam. Bài viết trên cơ sở phân tích một số vấn đề của nhiệm vụ tái cấu trúc khu vực DNNN đã chỉ ra khía cạnh mấu chốt để bảo đảm tái cơ cấu DNNN, với trụ cột là các tập đoàn kinh tế nhà nước. Mặc dù, đây là công việc không dễ dàng nhưng phải vượt qua bằng "quyết tâm chính trị". Tái cơ cấu không đơn thuần là câu chuyện về việc thay đổi các hoạt động mang tính chức năng của thị trường mà nó trước hết và cơ bản là vấn đề kinh tế - chính trị.

1. Đổi mới kinh tế của Việt Nam, thực chất là chuyển nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp – nông dân sang kinh tế thị trường, cũng được hiểu là quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, với hai tuyến nội dung chính:

i) Thay đổi cấu trúc sở hữu, cấu trúc chủ thể của nền kinh tế theo hướng thu hẹp phạm vi và tỷ trọng của kinh tế nhà nước, tạo điều kiện cho nền kinh tế nhiều thành phần, cho khu vực tư nhân (dân doanh) lớn mạnh.

ii) Thay đổi phương thức phát triển và cơ chế vận hành nền kinh tế, theo đó, hoạt động điều hành nền kinh tế của nhà nước và vận hành của các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) chuyển sang nguyên tắc thị trường.

Thành công của đổi mới, từ góc độ thể chế, được nhận diện theo hai tuyến "tái cơ cấu" nói trên, trong đó, sự thay đổi *vai trò chức năng* và cơ chế hoạt động của các DNNN là một yếu tố cốt lõi, xuyên suốt.

2. Mặc dù quá trình tái cơ cấu nền kinh tế đó hiện vẫn đang diễn ra thì chính tại thời điểm hiện nay, ***Đảng và Chính phủ lại tuyên bố phải cấp bách tiến hành tái cơ cấu toàn diện và căn bản nền kinh tế, coi đây là một nhiệm vụ chiến lược ưu tiên hàng đầu.*** Việc xác định nhiệm vụ như vậy làm nổi bật tính bất thường, nghiêm trọng và mức độ gay gắt của tình thế mà nền kinh tế nước ta lâm vào trong mấy năm qua. Đó là thực trạng kéo dài hiệu quả đầu tư thấp, mất cân đối vĩ mô và bất ổn gia tăng, năng lực cạnh tranh suy yếu; hệ thống động lực và khuyến khích phát triển méo mó, triển vọng cải thiện tình hình không rõ ràng.

Vì sao lại như vậy khi mà chỉ cách đây 5 năm, với việc gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), những điều kiện tăng trưởng và cơ hội phát triển chưa từng thấy được mở ra cho Việt Nam, hầu như cả thế giới và dân tộc ta đều tin rằng Việt Nam sẽ nhanh chóng cất cánh?

Khi coi tình trạng bất thường và nghiêm trọng nói trên là hệ quả (hậu quả) của toàn bộ quá trình phát triển diễn ra trước đó, có thể xác định thực chất nguyên nhân của nó ở hai điểm:

Thứ nhất, quá trình cải cách (thể chế) theo hướng chuyển sang kinh tế thị trường của Việt Nam trong thời gian qua chưa đủ mạnh, chưa đủ nhanh và không đủ triệt để để bảo đảm cho nền kinh tế vận hành hiệu quả, đáp ứng tốt những đòi hỏi và thách thức

---

Trần Đình Thiện PGS.TS. Viện Kinh tế Việt Nam

của công cuộc phát triển hiện đại trong môi trường hội nhập và cạnh tranh quốc tế khốc liệt.

Thứ hai, kinh tế nhà nước, với "chủ lực" là DNNN, đóng vai trò là lực lượng chủ động, "định hướng", "dẫn dắt" và tạo cơ hội cho toàn bộ quá trình đổi mới và chuyển sang kinh tế thị trường, đã chuyển sang thị trường không đủ mạnh, không "đúng kiểu", thiếu triệt để và không đóng vai trò "tiên phong" Đây là một trong những nguyên nhân chính buộc nền kinh tế phải cấp bách tái cơ cấu hiện nay[1]

3. Về nguyên tắc, một bộ máy, một cơ thể, một hệ thống chỉ vận hành tốt với hai điều kiện:

Thứ nhất, mỗi bộ phận của cơ thể phải đảm nhiệm đúng chức năng khách quan, tự nhiên của mình. Một khi chức năng được giao không đúng thì hậu quả là cả hệ thống không thể vận hành hiệu quả. Khi chức năng (việc) không được giao "đúng người", thì càng nỗ lực hoàn thành tốt chức năng được giao, hậu quả càng nghiêm trọng[2]

Phân công đúng chức năng là yếu tố quan trọng nhất bảo đảm hiệu quả hoạt động của cả hệ thống. Trong nền kinh tế, phân công đúng chức năng cho các (nhóm) chủ thể sở hữu (các thành phần kinh tế, DNNN hay DN tư nhân) là yếu tố quyết định việc phân bổ hợp lý các nguồn lực, do đó, quyết định hiệu quả kinh tế vĩ mô tổng thể.

Thứ hai, giả định một sự phân công chức năng xác định cho các chủ thể kinh tế, vấn đề còn lại quyết định hiệu quả vận hành của nền kinh tế chính là khả năng quản trị, điều hành hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Hiệu quả vi mô này là "nguyên tử" cấu thành hiệu quả kinh tế vĩ mô tổng thể.

Việc xác định vai trò và đóng góp thực tế của các DNNN trong nền kinh tế chuyển đổi cần dựa trên hai nguyên tắc tiếp cận nêu trên.

Theo cách tiếp cận đó, có thể thấy ở cả hai tuyến cải cách: "phân vai", định lại chức năng cho DNNN trong một nền kinh tế đã thay đổi cấu trúc sở hữu và cơ chế hoạt động lẫn nâng cao năng lực thực hiện chức năng của từng DNNN thực sự chưa đạt mục tiêu và đáp ứng đòi hỏi thực tế.

4. Khi chuyển sang kinh tế thị trường, với sự xuất hiện của các lực lượng kinh tế "ngoài quốc doanh", DNNN thu hẹp phạm vi hoạt động, "tự động" nhường một số "trận địa chức năng" vốn thuộc độc quyền của mình cho các lực lượng kinh tế mới, mở không gian và tạo cơ hội cho "dân doanh" tham gia phát triển. Thực chất đây là tái cơ cấu và là trục cốt lõi của quá trình đổi mới. Nhờ đó, cơ chế kinh tế thị trường được xác lập và phát triển; nền kinh tế vận hành hiệu quả hơn hẳn.

Nhưng câu hỏi đang đặt ra là:

Trong xu thế chung đó, hiện tại, sau 25 năm chuyển sang kinh tế thị trường, các DNNN có làm đúng chức năng, phù hợp với logic và yêu cầu chuyển sang thị trường – hội nhập quốc tế?

- Các DNNN sử dụng các nguồn lực quốc gia có hiệu quả không?

Có thể trả lời khái quát: cả hai đều chưa đạt yêu cầu, thậm chí còn làm vấn đề trở nên đặc biệt cấp bách.

Bảng sau đây vừa cho thấy kết quả của quá trình DNNN "nhường sân", phân bố lại chức năng, mặt khác, chỉ ra ở dạng khái quát nhất tính hiệu quả không cao trong hoạt động của nó.

---

[1] Nguyên nhân này cũng giúp giải thích tại sao sau 25 năm chuyển sang thị trường, trong điều kiện áp lực chuyển đổi nhanh rất lớn, nền kinh tế Việt Nam vẫn chưa có một cấu trúc thị trường "tạm đủ", có thể vận hành bình thường, đồng bộ; môi trường cạnh tranh bình đẳng vẫn chưa được xác lập.

[2] Trong cơ thể con người, chân phải được giao chức năng vận động – đi và chạy; còn tay – chức năng cầm nắm, sử dụng công cụ. Nếu phân công chức năng giữa tay và chân lẫn lộn, cuộc sống của con người sẽ bị đảo lộn, ít nhất cũng là rất kém hiệu quả. Khi chức năng bị phân giao sai, nếu chân và tay càng "nỗ lực hoàn thành tốt nhiệm vụ được giao" thì hậu quả càng tai hại, thậm chí là sự hủy hoại chính bản thân con người.

BẢNG 1: So sánh các khu vực kinh tế: kết quả và xu hướng (ĐVT: %)

	DNNN		DN Dân doanh		DN FDI	
	2001-2005	2006-2010	2001-2005	2006-2010	2001-2005	2006-2010
Sử dụng nguồn lực						
Vốn đầu tư	56,6	44,6	26,4	27,7	17,0	27,8
Tín dụng	36,6	30,9	--	--	--	--
Đóng góp cho nền kinh tế						
Ngân sách (ngoài dầu thô)	19,6	17,0	6,7	9,8		10,3
Việc làm	43,5	24,1	40,1	53,7		22,3
Việc làm mới	-4,1	-22,0	74,1	88,1		33,9
GDP	30,0	27,8	46,7	46,1		17,9
Tăng trưởng GDP	32,9	19,0	44,6	54,2		17,4
Giá trị SXCN	28,9	20,1	28,3	35,4		44,5
Tăng trưởng GTSXCN	28,5	7,9	34,0	45,8		46,3

Nguồn: Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và Quỹ tiền tệ quốc tế. Ghi chú: ** DNNN gồm* doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, công ty cổ phần mà Nhà nước chiếm hơn 50% vốn điều lệ.

Một số đặc điểm "nhận dạng" sau góp phần làm rõ hơn đường nét tình hình bảng trên đã khắc họa.

- Hiệu quả và năng lực cạnh tranh của DNNN chưa tương xứng với thế và lực (không chỉ nguồn lực tài chính) to lớn vượt trội mà các DNNN có. Số DNNN lỗ hàng năm, theo Tổng cục Thống kê, chiếm 12% tổng số doanh nghiệp (trong khu vực tư nhân, con số này là 25%) nhưng mức lỗ bình quân doanh nghiệp lại cao hơn 12 lần so với khu vực khác. 30 tập đoàn, tổng công ty nhà nước có tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu vượt mức quy định (3 lần), trong đó, 7 tổng công ty vượt trên 10 lần.

- Xu hướng đầu tư ngoài ngành, đặc biệt là xu hướng huy động nhiều vốn để mở rộng kinh doanh, tập trung đầu cơ vào những lĩnh vực lợi nhuận cao nhưng rủi ro lớn (đất đai, bất động sản, chứng khoán) là tác nhân gây bất ổn vĩ mô lớn, làm méo mó các chuẩn mực kinh doanh nền tảng ngay trong quá trình chúng đang được tạo lập, gây những hậu quả nghiêm trọng về cơ chế. Tình trạng tranh chấp nguồn lực, giành giật cơ hội kinh doanh với khu vực tư nhân làm cho khu vực này vốn non nớt, chậm lớn, càng bị còi cọc.

Hệ thống phân bổ nguồn lực và cơ hội kinh doanh theo cách xin – cho trỗi dậy, thúc đẩy nỗ lực "chạy dự án" với động cơ "chia chác" lợi ích ẩn phía sau, làm gia tăng những tệ nạn vốn có của hệ thống đó – hối lộ, tham nhũng.

Xu thế độc quyền của DNNN không được hạn chế mà ngược lại còn được củng cố bằng lập luận đơn giản "các tập đoàn, tổng công ty nhà nước là những công cụ giúp Nhà nước điều hành và ổn định kinh tế vĩ mô", không dựa trên những căn cứ khoa học và thực tiễn vững chắc. Việc đề cao vai trò của các DNNN không gắn với việc phân giao chức năng thị trường cụ thể mà chúng phải đảm nhận tạo điều kiện cho sự không minh bạch về nguyên tắc hoạt động, trộn lẫn hoạt động công ích, bao cấp với hoạt động kinh doanh, thị trường. Kết cục là tính không thể giải trình gia tăng ở cấp độ vi mô, tạo cơ sở cho khả năng không giải trình được ở cấp vĩ mô.

- Trong một môi trường vĩ mô như vậy, lại được "che chắn" cẩn thận để tránh đụng độ với cạnh tranh, nhất là cạnh tranh quốc tế, năng lực quản trị và năng lực cạnh tranh của các DNNN, kể cả các tập đoàn, tổng công ty

lớn rất chậm được cải thiện.

5. Nhiều bằng chứng cho thấy đóng góp của DNNN cho nền kinh tế không tương xứng với những ưu đãi mà chúng được hưởng – về đất đai, thị trường, đầu tư, về tín dụng (xem bảng trên). Chiếm nhiều vốn, tiếp cận đất đai dễ dàng, được ưu đãi nhiều về chính sách, chèn lấn các doanh nghiệp tư nhân hoạt động năng động, hiệu quả hơn để giành các cơ hội kinh doanh – vốn là "phần" chức năng của doanh nghiệp tư nhân, nhưng hầu như không tạo việc làm mới, thậm chí còn "âm", tỷ lệ đóng góp GDP thấp, chỉ số ICOR cao vượt trội – đó là một mặt chân thực của bức tranh về DNNN cần phải được suy xét.

Nhưng tại sao DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế, vẫn giành được nhiều sự ưu đãi – và những ưu đãi này thường được coi là rất chính đáng?

Lý do khá rõ ràng:

Thứ nhất, DNNN là "trụ cột" giữ định hướng XHCN. Đây là loại vấn đề ít được tranh luận công khai, thực chất và triệt để. Tình trạng này được hỗ trợ của sự chưa thật rõ ràng của khái niệm nền tảng – định hướng XHCN của sự phát triển kinh tế thị trường - cũng như việc chưa xác định rõ những yếu tố nào bản đảm cho việc giữ vững định hướng đó[3].

Thứ hai, DNNN, trụ cột là các Tập đoàn Kinh tế Nhà nước, là công cụ then chốt giúp nhà nước duy trì ổn định vĩ mô. Nhưng việc coi DNNN là công cụ điều tiết vĩ mô sẽ làm phát sinh ra một tình huống "xung đột lợi ích" – vừa đá bóng, vừa thổi còi, vốn rất cấm kỵ trong nền kinh tế thị trường. Xét diễn biến kinh tế vĩ mô dài hạn hay những biến động theo xu hướng bất ổn vừa qua làm nẩy sinh một cách tự nhiên câu hỏi: Hoạt động của DNNN thực sự làm tốt hơn hay xấu đi tình hình kinh tế vĩ mô? Cần xem xét "công – tội" của các tập đoàn kinh tế nhà nước trên quan điểm ổn định vĩ mô thế nào?

Hay ở một cấp độ, có thể đặt câu hỏi mang tính nền tảng cơ bản của kinh tế học: chính sách kinh tế vĩ mô là công cụ hay DNNN là công cụ để nhà nước sử dụng nhằm điều tiết kinh tế và ổn định vĩ mô?

Tuy cần phải có những sự mổ xẻ chi ly, cụ thể chuỗi số liệu, tiến hành so sánh để có những luận cứ vững chắc trả lời cho những vấn đề nêu trên – công việc hiện đang được các nhóm xây dựng Đề án Tái cấu trúc kinh tế ráo riết thực hiện, có những cơ sở lý thuyết và thực tiễn tổng quát để nhận định khái quát: việc nhận diện chức năng và năng lực thực tế của DNNN, tập đoàn kinh tế nhà nước chưa chuẩn xác, không phù hợp với xu hướng thị trường – toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế của nền kinh tế nước ta đang dẫn tới chỗ trao cho chúng cả những việc mà về chức năng thị trường, chúng không được làm và cũng không thể làm.

6. Những lập luận nói trên đụng đến cốt lõi của nhiệm vụ tái cấu trúc khu vực DNNN hiện nay.

Tiếp tục nỗ lực giảm quy mô và phạm vi hoạt động, đồng thời, tăng hiệu quả của khu vực DNNN đóng vai trò then chốt trong quá trình tái cơ cấu (cải cách cơ cấu) kinh tế.

Xác định rõ chức năng của Nhà nước và thị trường trong nền kinh tế thị trường theo nguyên tắc cơ bản: i) thị trường không phải là một cấu trúc "cấp dưới" của Nhà nước và "phụ thuộc" vào Nhà nước. Nhà nước và thị trường là hai cấu trúc song hành khác quan trong một cơ chế, độc lập và bình đẳng với nhau[4]; ii) Nhà nước (DNNN) chỉ làm những

[3] Một câu hỏi đơn giản: DNNN sử dụng ít nhất 50% nguồn lực quốc gia nhưng không tạo ra việc làm mới nào cho người lao động (thậm chí còn giảm). Chức năng tạo việc làm, tạo thu nhập cho người lao động 100%, thậm chí 120% là do khu vực tư nhân, dân doanh "gánh". Vậy theo quan điểm định hướng XHCN, cần giải thích sự phân biệt đối xử giữa khu vực DNNN và khu vực tư nhân thế nào?

[4] Nguyên tắc này cũng hàm nghĩa doanh nghiệp kinh doanh – kể cả những DNNN kinh doanh thị trường chứ không phải là doanh nghiệp công ích là chủ thể độc lập, bình đẳng về tư cách nhưng khác biệt về chức năng với nhà nước. Trung Quốc đưa ra tư tưởng "chính – xí phân khai" trong thập niên 1980-90 là thực hiện nguyên lý này, để tách DNNN và kinh doanh của DNNN ra độc lập với nhà nước và với hoạt động quản lý nhà nước.

gì tư nhân không muốn làm hoặc không thể làm tốt.

Áp dụng nguyên tắc phân định chức năng đó vào điều kiện chuyển đổi nước ta hiện nay, kinh tế nhà nước chỉ nên duy trì 4 lĩnh vực hoạt động chính: i) công nghiệp quốc phòng; ii) công nghiệp độc quyền tự nhiên (có lợi thế kinh tế nhờ quy mô); iii) ngành cung cấp hàng hóa và dịch vụ công thiết yếu; iv) một số ngành công nghiệp nền tảng và công nghệ cao.

Theo lôgic đó, những ngành như dệt may, cao su, bất động sản, xây dựng,... không cần thiết phải duy trì sở hữu nhà nước.

Phân giao các DNNN làm đúng chức năng, với mục tiêu cao nhất là phục vụ phát triển, hỗ trợ các doanh nghiệp kinh doanh mở rộng cơ hội kinh doanh và tìm kiếm lợi nhuận chứ không phải là động cơ kinh doanh kiếm lời. Đây là yếu tố quan trọng nhất của nhiệm vụ tái cơ cấu khu vực DNNN.

Không đúng chức năng, không chỉ gây thiệt hại to lớn ở tầm vĩ mô do phân bổ nguồn lực sai, mà còn làm cho các DNNN không thể thay đổi cấu trúc quản lý, nâng cao năng lực quản trị và sức cạnh tranh, chèn lấn khu vực tư nhân.

Kiên quyết đặt các DNNN vào "kỷ luật thị trường" với hai ràng buộc nghiêm ngặt: i) buộc phải tham gia cạnh tranh thị trường sòng phẳng; ii) cấm đầu tư "ngoài ngành" tràn lan, càng không được lợi dụng vị thế để đầu cơ, kiếm lợi.

Thực hiện công khai minh bạch thông tin về hoạt động của DNNN. Về nguyên lý, DNNN là tài sản của toàn dân. Nhân dân phải được biết về hoạt động của DNNN.

Một khía cạnh mấu chốt để bảo đảm sự công khai thực sự là minh bạch thực hiện kiểm toán độc lập khách quan hoạt động của các DNNN, các tập đoàn kinh tế nhà nước và công khai các báo cáo kiểm toán đó.

Tái cơ cấu DNNN, với trụ cột là các tập đoàn nhà nước là công việc không dễ dàng. Sự khó khăn mang tính bản chất của quá trình chuyển đổi (thay đổi thể chế, cải cách hệ thống phân bổ nguồn lực) trải qua năm tháng lớn mạnh của các tập đoàn kinh tế nhà nước, còn nhân bội lên bởi sức phản kháng từ các nhóm lợi ích, hiện cũng đã lớn lên, mạnh lên trên mọi phương diện.

Để vượt qua khó khăn này, đương nhiên, như nhiều người vẫn nói, phải có "quyết tâm chính trị" Tái cơ cấu không đơn thuần là câu chuyện về việc thay đổi các hoạt động mang tính chức năng của thị trường mà nó trước hết và cơ bản là vấn đề kinh tế - chính trị.

Cách thức để giải bài toán kinh tế chính trị này, không có gì khác, vẫn phải là căn cứ vào xu hướng khách quan của quá trình thị trường hóa – toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế của nền kinh tế, trên cơ sở đó, thực hiện đúng các yêu cầu mang tính nguyên tắc của cơ chế vận hành để phân định đúng chức năng, động cơ hành động và trách nhiệm thực thi của từng nhóm chủ thể. Giao cho DNNN cùng các tập đoàn của nó đúng chức năng, lấy kỷ luật thị trường và kỷ cương nhà nước để siết trách nhiệm thực thi – đó là "giải pháp thành công" /.