

# TÁI CẤU TRÚC TRIỆT ĐỂ KHU VỰC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC ĐỂ TẠO ĐÀ TĂNG TRƯỞNG KINH TẾ

Phạm Thế Anh\*, Đinh Tuấn Minh\*\*, Nguyễn Ngọc Linh\*\*\*

*Bài viết này sử dụng hai cách tiếp cận lý thuyết đối với khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Cách thức thứ nhất dựa trên kinh tế học phúc lợi và cách thức hai dựa trên lý thuyết kinh tế học thể chế mới. Cả hai cách tiếp cận đều không ủng hộ việc sử dụng DNNN như là một công cụ để điều tiết nền kinh tế. Thay vào đó, DNNN chỉ nên hoạt động giới hạn trong một số lĩnh vực dịch vụ công, với mục đích được xác định rõ ràng và có các cơ chế giám sát hiệu quả. Trên cơ sở những phân tích từ hai cách tiếp cận này, cùng với những đánh giá về thực trạng DNNN ở Việt Nam, chúng tôi sẽ đưa ra một số khuyến nghị về cách thức tái cấu trúc khu vực DNNN sao cho đạt hiệu quả cao nhất trong bối cảnh của nền kinh tế Việt Nam hiện nay.*

**Từ khóa:** DNNN; kinh tế học phúc lợi; kinh tế học thể chế; tái cấu trúc DNNN;

## 1. Dẫn nhập

Tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một trong ba nội dung chính của kế hoạch tái cấu trúc nền kinh tế của Chính phủ đề ra từ cuối năm 2011 nhằm mang lại động lực tăng trưởng mới cho Việt Nam. Đối với một nền kinh tế mà khu vực DNNN đóng góp tới 27–28% GDP như Việt Nam thì tái cơ cấu khu vực DNNN có thể xem như là khâu quyết định đối với sự thành công của kế hoạch tái cấu trúc tổng thể nền kinh tế. Tuy thế, cho tới nay hoạt động tái cơ cấu khu vực này mới chỉ dừng ở việc yêu cầu một số tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn xây dựng đề án tái cơ cấu để rà soát, xác định lại nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính, xây dựng chiến lược phát triển đến năm 2015, tầm nhìn đến 2020.

Quá trình tái cơ cấu khu vực DNNN trong thời gian qua diễn ra chậm có lẽ là bởi vì các cơ quan quản lý vẫn chưa có được câu trả lời rõ ràng cho ba câu hỏi: (i) Liệu có thực sự cần thiết phải có DNNN để thực hiện một số chính sách kinh tế và xã hội hay không? (ii) Nếu duy trì khu vực DNNN thì nên ở đâu, và với quy mô như thế nào thì có hiệu quả cho nền kinh tế? Và (iii) Cấu trúc quản chế (governance structure) của khu vực này nên như thế nào để có thể

vận hành hiệu quả, chí ít là gần tương đương với các doanh nghiệp tư nhân? Những câu hỏi này đã được giải đáp bởi nhiều chuyên gia khác nhau nhưng chúng thường rời rạc và thiếu một nền tảng lý thuyết vững chắc. Trên thực tế, mức độ và cách thức tái cơ cấu khu vực DNNN như thế nào ảnh hưởng rất lớn bởi quan điểm lý thuyết về vai trò của khu vực này trong nền kinh tế cũng như quan niệm về cách thức quản chế khu vực này.

Bài viết này sẽ sử dụng hai cách thức tiếp cận lý thuyết đối với khu vực DNNN. Cách thức thứ nhất dựa trên kinh tế học phúc lợi (welfare economics) và cách thức hai dựa trên lý thuyết kinh tế học thể chế mới (new institutional economics – NIEs). Kinh tế học phúc lợi sử dụng các kỹ thuật của kinh tế học vi mô chính thống để đánh giá phúc lợi kinh tế tổng thể mà khu vực DNNN đem lại so với trường hợp không có khu vực này. Trong khi đó, NIEs so sánh cấu trúc quản chế (governance structure) của DNNN với doanh nghiệp tư nhân trong cùng điều kiện môi trường thể chế để đánh giá mức độ hiệu quả của việc điều hành DNNN trong mối tương quan với doanh nghiệp tư nhân. Trên cơ sở những phân tích từ hai cách tiếp cận này, chúng tôi sẽ đưa ra một số khuyến nghị về cách thức tái cấu trúc khu

vực DNNN sao cho đạt hiệu quả cao nhất trong bối cảnh của nền kinh tế Việt Nam hiện nay.

## 2. Vị trí DNNN trong nền kinh tế từ góc nhìn của các lý thuyết kinh tế

### 2.1. Lý thuyết kinh tế học phúc lợi về DNNN

Lý lẽ biện minh cho sự hiện diện của DNNN chủ yếu bắt nguồn từ lý thuyết kinh tế học phúc lợi. Tulkens, Nelson, và Shepherd (1976) chỉ ra có hai nhóm lý lẽ kinh tế ủng hộ sự hình thành của DNNN: hiệu quả kinh tế và mục tiêu xã hội. Theo nhóm lý lẽ hiệu quả kinh tế, sự tồn tại của DNNN là cần thiết để hiệu chỉnh các khiếm khuyết của thị trường như thị trường độc quyền tự nhiên, tính kém hiệu quả của thị trường vốn (đầu tư vào các lĩnh vực tư nhân không muốn), sự hiện diện của các hiệu ứng ngoại hiện như tạo mới công nghệ, và tính bất bình đẳng của thị trường. Theo nhóm lý lẽ mục tiêu xã hội, sự vận động của thị trường khiến cho một số bộ phận dân cư bị thiệt thòi do không thích ứng được với sự thay đổi cơ cấu kinh tế. Việc hình thành các DNNN sẽ giúp cho nhà nước dễ dàng hỗ trợ những bộ phận thiệt thòi này thông qua các chính sách trợ giá, chẳng hạn trợ cấp giáo dục hay y tế qua hệ thống trường công và bệnh viện công.

Dù vì lý do hiệu quả kinh tế hay mục tiêu xã hội thì trong con mắt của các nhà kinh tế học phúc lợi DNNN cũng chỉ là một công cụ can thiệp để hiệu chỉnh các khiếm khuyết của thị trường. Theo họ, trong nhiều trường hợp việc sử dụng DNNN sẽ đạt được mục tiêu này với chi phí thấp hơn so với các công cụ can thiệp khác như thuế khoá, chống độc quyền, các hình thức điều tiết (Jones và Mason, 1982).

Như vậy, ngay cả theo các nhà kinh tế thuộc trường phái ủng hộ cho sự cần thiết phải có sự can thiệp của Nhà nước thì sự hiện diện của DNNN trong nền kinh tế không phải là cái gì đó tất yếu. Nó thuần tuý là một lựa chọn thực dụng (pragmatic choice) – thuật ngữ mà Jones và Mason (1982) sử dụng – của các chính quyền. Tính thực dụng của việc sử dụng DNNN như là công cụ để hiệu chỉnh các sai lệch của thị trường đúng không chỉ với các nước phát triển mà còn cả ở các nước kém phát triển (Jones và Mason, 1982, tr. 34). Với các nước kém phát triển, các lợi ích ủng hộ việc sử dụng DNNN với vai trò là công cụ can thiệp thường được viện dẫn bao gồm sai lệch thị trường ở khắp mọi nơi, thiếu thông tin, thiếu đội ngũ quản lý và doanh nhân giỏi, thị trường nhỏ nên tính độc quyền và tính đầu

sỏ (oligopolies) thường phổ biến. Tuy nhiên, các yếu tố chi phí cho việc sử dụng DNNN như là công cụ cũng lớn không kém. Thiếu đội ngũ doanh nhân giỏi và thông tin thì không chỉ đúng cho khu vực tư nhân mà cũng đúng cho khu vực công. Đội ngũ công chức thường tham nhũng nhiều hơn và có kinh nghiệm quản lý hành chính kém hơn đội ngũ này ở các nước phát triển. Tổng hợp lại thì chi phí thuần của việc sử dụng DNNN như là công cụ can thiệp ở các nước kém phát triển chưa chắc đã thấp hơn ở các nước phát triển.

Vì việc lựa chọn DNNN như là công cụ can thiệp có tính thực dụng nên khi thực tế chứng tỏ nó kém hiệu quả hơn thì nó sẽ bị thay thế. Đó là lý do vì sao cho đến thập niên 1970, chứng kiến sự hoạt động kém hiệu quả của khu vực DNNN, các kinh tế gia kinh tế học phúc lợi đã quay sang ủng hộ giải pháp sử dụng các công cụ điều tiết (regulation) hoạt động của các doanh nghiệp tư nhân (qua chính sách thuế, trợ giá, và kiểm soát giá) nhằm hiệu chỉnh các khiếm khuyết của thị trường thay vì sử dụng DNNN nhằm đảm bảo cân bằng giữa lợi ích tư và lợi ích công (Shepherd, 1976, tr. 35; Huang, 2007). Chẳng hạn, chính phủ có thể tài trợ cho các doanh nghiệp tư nhân thực hiện các hoạt động có ngoại ứng cao (như R&D); cấp giấy phép cho doanh nghiệp tư nhân hoạt động trong những lĩnh vực đặc thù (chẳng hạn cảng, đường sắt, đường thủy) với một số điều kiện đặc biệt.

Tuy nhiên, vào cuối thập niên 1970, kinh tế học phúc lợi bị phê phán mạnh mẽ bởi các nhà kinh tế thuộc trường phái Chicago. Theo các nhà kinh tế trường phái Chicago, cũng dựa trên nền tảng của kinh tế học vi mô chính thống, thì không những khu vực DNNN hoạt động không hiệu quả (do vấn đề *X-inefficiency*, tức do thiếu cạnh tranh nên hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trong thực tế thấp hơn so với trong lý thuyết) mà ngay cả việc điều tiết các doanh nghiệp tư nhân trong một số các ngành nghề đặc biệt thực ra cũng không hiệu quả. Điều tiết khiến cho tất cả các loại chi phí tại doanh nghiệp đều tăng lên và điều tiết tạo ra khuyến khích nhân tạo làm tăng đầu tư quá mức (Shepherd, 1997; Winston, 1993). Việc xác định giá cho các ngành độc quyền tự nhiên khuyến khích các nhà quản lý của các công ty tìm cách nâng chi phí cho các chi tiêu xa xỉ, không thiết thực. Trong khi đó các nhà điều tiết lại rất khó xác định được những loại chi phí này, và nếu có xác định được thì quyết định cũng rất chậm chạp. Các công ty bị điều tiết sẽ tăng vốn đầu

tư thực tế (như chọn các loại công nghệ mới đắt tiền) hay lựa chọn các hình thức kế toán để làm tăng giá trị tài sản sổ sách để xác lập các mức giá bán hàng hoá và dịch vụ cơ sở cao (Averch và Johnson, 1963). Hơn nữa, điều tiết cũng khiến cho các doanh nghiệp đang hoạt động luôn tìm cách ngăn cản các doanh nghiệp mới nhập ngành để duy trì được các ưu đãi của chính phủ (Winston, 1993).

Các lập luận của trường phái kinh tế Chicago đã có ảnh hưởng mạnh mẽ tới chính phủ của các nước phát triển như Mỹ và Anh trong thập niên 1980 và tạo ra làn sóng giải điều tiết (deregulation) và tư nhân hoá (privatization) trên toàn cầu. Các quy định điều tiết trong một loạt các ngành từ hàng không, đường sắt, ngân hàng, phát thanh – truyền hình, viễn thông, và điện hâu như được dỡ bỏ, tạo ra làn sóng giải điều tiết trên phạm vi toàn cầu bắt đầu từ thập niên 1990 (Shepherd, 1997, tr. 413).

## 2.2. Lý thuyết kinh tế học thể chế mới về DNNN và tái cơ cấu khu vực DNNN

Khung lý thuyết của kinh tế học thể chế mới (NIEs) được xây dựng bởi các nhà kinh tế nổi tiếng như Coase (1937, 1960), Williamson (1975, 1985, 1996), và North (1990). Khác với kinh tế học vi mô chính thống, NIEs không hướng đến giải quyết vấn đề phân bổ nguồn lực hiệu quả. Vì thế, khi ứng dụng phân tích cho khu vực DNNN, NIEs không đặt vấn đề về vai trò của DNNN như là một công cụ để hiệu chỉnh các sai lệch/thất bại của thị trường. Đối với các nhà kinh tế thuộc NIEs thì DNNN hay doanh nghiệp tư nhân chỉ là những cấu trúc quản chế (governance structure) khác nhau để ràng buộc các giao dịch kinh tế diễn ra giữa các chủ thể. Để xác lập được vị trí của DNNN trong nền kinh tế, các nhà kinh tế học thể chế đặt câu hỏi: một dịch vụ/hàng hoá công ích được cung ứng bằng cấu trúc quản chế nào sẽ có chi phí giao dịch thấp hơn? Các cấu trúc quản chế sẵn có để lựa chọn ở đây có thể là các đơn vị hành chính nhà nước, các tổ chức phi lợi nhuận, các DNNN với mức độ sở hữu khác nhau, các công ty tư nhân bị điều tiết, hay các công ty tư nhân/cá nhân độc lập. Picot và Wolff (1994) xác lập ba tiêu chí dựa trên các đặc điểm: các thuộc tính của hàng hoá/dịch vụ công được giao dịch, việc xác lập các quyền tài sản, và vấn đề mối quan hệ uỷ thác – đại diện.

*Các thuộc tính của hàng hoá/dịch vụ công được giao dịch*

Theo Picot và Wolff, hàng hoá/dịch vụ công có

hai thuộc tính: mức độ chuyên biệt (specificity) và lợi ích chiến lược quốc gia (strategic relevance). Một sản phẩm có tính chuyên biệt cao nếu các đầu vào được sử dụng để sản xuất nó khó có thể sử dụng cho các mục đích khác trừ phi bị mất nhiều giá trị (chẳng hạn việc sản xuất điện bởi nhà máy điện chạy than). Còn một sản phẩm có lợi ích chiến lược quốc gia cao nếu như việc không cung cấp nó sẽ có thể gây tổn hại lớn cho lợi ích chung của người dân của quốc gia đó (chẳng hạn, dịch vụ bảo vệ nguyên thủ quốc gia).

Từ hai đặc điểm này, dựa vào phương pháp phân tích chi phí giao dịch, ta có thể đưa ra nhận định: các hàng hoá/dịch vụ công có tính chuyên biệt cao và ý nghĩa quốc gia cao (như các dịch vụ bảo vệ nguyên thủ quốc gia) sẽ cần được cung ứng bởi các tổ chức công như các cơ quan hành chính hoặc các DNNN; Các hàng hoá/dịch vụ công có tính chuyên biệt cao nhưng có lợi ích quốc gia thấp (như đường sá công cộng) thì nên ký hợp đồng hợp tác dài hạn với một số doanh nghiệp tư nhân nào đó; Các hàng hoá/dịch vụ công có tính chuyên biệt thấp nhưng có lợi ích quốc gia lớn (như giáo dục đại học hoặc phổ thông) thì nên để cho tư nhân tự do làm, miễn là đáp ứng được các quy định điều tiết liên quan đến lợi ích quốc gia; Còn với các hàng hoá/ dịch vụ công vừa có tính chuyên biệt thấp và lợi ích quốc gia thấp (như văn phòng phẩm cho các cơ quan chính phủ) thì chính quyền nên mua sản phẩm đó từ thị trường để sử dụng.

Việc phân loại các hàng hoá/dịch vụ công như trên để xác lập mối quan hệ giữa nhà nước và các đơn vị cung ứng dịch vụ sẽ giúp giải quyết được vấn đề ngân sách mềm. Nhà nước có căn cứ để khước từ trợ cấp ngân sách cho những DNNN làm ăn thua lỗ mà vẫn không gây ảnh hưởng đến việc cung ứng các hàng hoá có tính chuyên biệt cao và/hoặc lợi ích quốc gia cao.

### *Xác lập các quyền tài sản (property rights)*

Có ba loại quyền tài sản đối với một doanh nghiệp: quyền kiểm soát doanh nghiệp (tức các quyền liên quan đến việc ra quyết định và mệnh lệnh thực thi công việc), quyền hưởng lợi nhuận, và quyền bán tất cả các quyền sở hữu tài sản. Theo lý thuyết về quyền tài sản, để các cá nhân có động lực sử dụng các nguồn lực khan hiếm trong doanh nghiệp một cách hiệu quả nhất thì việc phân bổ quyền và trách nhiệm về tài sản cho các cá nhân càng rõ ràng càng tốt.

Để tồn tại trong nền kinh tế thị trường, cơ cấu tổ chức của các doanh nghiệp thường xuyên phải điều chỉnh, thích nghi với sự thay đổi của môi trường. Nói cách khác, các doanh nghiệp thường xuyên phải xác định, phân bổ lại, và chuyển giao các quyền tài sản cho những cá nhân phù hợp hơn. Đây là một quá trình tốn kém chi phí giao dịch. Trên khía cạnh này, các DNNN tỏ ra yếu kém hơn so với các doanh nghiệp tư nhân. Đối với DNNN, các quy trình xác định, phân bổ lại và chuyển giao quyền tài sản đều rất phức tạp, quan liêu, và mất nhiều thời gian. Hệ quả là, DNNN thường không tạo ra được cơ chế khuyến khích tốt cho các cá nhân sử dụng tài sản một cách hiệu quả nhất.

Một trong những vấn đề nổi bật nhất trong DNNN liên quan đến quyền tài sản là vấn đề kẻ ăn không. Vì xét đến cùng thì sở hữu DNNN là thuộc mọi công dân, nhưng lợi ích mà DNNN mang đến cho mỗi người lại không rõ nên không có công dân nào có động lực xác lập và phân bổ các quyền tài sản một cách hiệu quả tại DNNN. Vấn đề kẻ ăn không cũng xảy ra đối với doanh nghiệp cổ phần tư nhân có chủ sở hữu phân tán, song nó không nghiêm trọng như tại DNNN vì vấn đề cổ đông phân tán thường dễ được giải quyết khi doanh nghiệp tư nhân có kết quả kinh doanh kém, thị giá giảm và sẽ bị các doanh nghiệp hoặc các nhà đầu tư lớn gom để đoạt quyền điều hành hoặc tiến hành sáp nhập. Tại DNNN, chủ sở hữu gần như là không xác định được và họ cũng ít phải chịu các áp lực thu tóm, giải thể hơn.

#### *Mối quan hệ uỷ thác – đại diện*

Mối quan hệ uỷ thác – đại diện xuất hiện khi một bên (uỷ thác) trao quyền cho một bên khác (đại diện) thực hiện một công việc nào đó. Khi có sự trao quyền như vậy, bất đối xứng thông tin sẽ xuất hiện giữa hai bên. Bên uỷ thác thường sẽ thiếu các thông tin về môi trường kinh tế, về nỗ lực của bên đại diện, và về thái độ gây khó dễ của bên đại diện sau khi đã ký kết hợp đồng. Để giảm bớt bất lợi cho bên uỷ thác trong mối quan hệ uỷ thác – đại diện, các nhà kinh tế đưa ra hai giải pháp: (i) giảm tình trạng bất đối xứng thông tin bằng các biện pháp truyền tải/sàng lọc thông tin minh bạch, rõ ràng và đưa ra các biện pháp để ngăn ngừa tình trạng lựa chọn ngược và; (ii) chia sẻ lợi ích giữa hai bên.

Ở khu vực tư nhân, vấn đề uỷ thác – đại diện, do sự phân tách giữa sở hữu và điều hành, sẽ được điều hòa bởi cơ chế mua bán cổ phiếu trên thị trường chứng khoán, bởi thị trường các nhà quản lý, bởi các

trái chủ, bởi ban điều hành có kinh nghiệm thương trường, bởi mỗi nguy phá sản và bởi sự cạnh tranh trên thị trường (Jennings và Cameron, 1987). Tuy nhiên, trong khu vực DNNN, các giải pháp trên hầu hết đều bị cản trở, đặc biệt là trong doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Hệ quả là giám đốc của các DNNN thường hành xử cơ hội chủ nghĩa vì quyền lợi của mình mà không bị người chủ sở hữu trừng phạt. Khi có lợi nhuận, thay vì đóng góp vào ngân sách chung, lợi nhuận thu được từ hoạt động sản xuất của nhà nước lại thường xuyên được dùng để tài trợ cho các chi tiêu xa xỉ hoặc tuyển nhiều nhân công phục vụ. Việc giám sát các cấp lãnh đạo của DNNN rất công kênh và tốn kém nhưng cũng không giải quyết được vấn đề theo đuổi lợi ích cá nhân vì trong DNNN thiếu vắng người chịu trách nhiệm và hưởng phần dư (residual) như trong doanh nghiệp tư nhân.

### **3. Đánh giá vai trò của khu vực DNNN ở Việt Nam**

#### **3.1. Qui mô của khu vực DNNN trong nền kinh tế**

Theo báo cáo BC số 490/BC-CP của Chính phủ trình Quốc hội ngày 25/11/2013, tính đến cuối năm 2012 cả nước có 846 doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn cổ phần. Nếu tính cả các doanh nghiệp mà nhà nước có vốn góp thì con số này ước vào khoảng hơn 1100 doanh nghiệp. Mặc dù chỉ chiếm tỷ trọng không đáng kể về số lượng, nhưng các DNNN lại nắm giữ phần lớn nguồn vốn kinh doanh và giá trị tài sản cố định, trong khi có ít đóng góp vào nộp ngân sách và tạo việc làm cho người lao động.

#### **3.2. Xu hướng chuyển đổi của DNNN thời gian gần đây**

Có sự sụt giảm mạnh số lượng các DNNN trong các năm 2005 đến 2008. Tuy nhiên, quá trình này đã bị chững lại kể từ năm 2009. Quá trình cổ phần hoá thực gặp trở ngại bởi tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và lạm phát – suy giảm kinh tế ở Việt Nam. Kết thúc năm tài chính 2012, cả nước còn 846 doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và 260 doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước.

Trong quá trình chuyển đổi, khu vực DNNN có xu hướng rút ra khỏi các lĩnh vực thâm dụng lao động và tập trung vào các lĩnh vực thâm dụng vốn và công nghệ như công nghiệp nặng, dịch vụ cơ bản, cơ sở hạ tầng và tài chính tín dụng. Vì thế, tỷ trọng

lao động của DNNN trong tổng số lao động ngày càng có xu hướng giảm, từ 34,7% trong năm 2005 xuống còn dưới 20% hiện nay.

Vốn và tài sản nhà nước đầu tư tại khu vực DNNN chủ yếu tập trung ở các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Thống kê từ khối các tập đoàn, tổng công ty nhà nước cho thấy, vốn chủ sở hữu nhà nước đã tăng trung bình 17–18%/năm từ 2006 đến nay. Tính đến hết năm 2012, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, công ty mẹ – con (100% vốn nhà nước) có tổng giá trị tài sản khoảng 2.392 ngàn tỷ đồng và vốn chủ sở hữu là 922 ngàn tỷ đồng. Giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước tăng nhanh và liên tục nhiều năm qua chủ yếu nhờ lợi nhuận để lại doanh nghiệp, vốn cấp mới của chủ sở hữu nhà nước là không đáng kể. Các DNNN hoạt động trong ngành công nghiệp chế biến, sản xuất phân phối điện, khí đốt và nước, vận tải, kho bãi, thông tin liên lạc, khai thác mỏ và tài chính, tín dụng đang nắm giữ khoảng 80% tổng nguồn vốn của khu vực DNNN.

### 3.3. Đánh giá vai trò của DNNN trong nền kinh tế

So với các khu vực doanh nghiệp khác, khu vực DNNN nắm giữ nhiều nguồn lực hơn nhưng giá trị sản phẩm đầu ra lại thấp hơn. Ví dụ năm 2009, DNNN chiếm 37,2% nguồn vốn kinh doanh, 44,8% giá trị tài sản cố định và đầu tư dài hạn, trong khi chỉ tạo ra 25% doanh thu, 37% lợi nhuận trước thuế, và 20% giá trị sản xuất công nghiệp. Xét về phương diện kinh tế thuần túy, hiệu quả đầu tư của DNNN là thấp so với doanh nghiệp khác. DNNN phải sử dụng nhiều vốn kinh doanh hơn để tạo ra một đơn vị sản lượng hoặc lợi nhuận. Theo Báo cáo 490/BC-CP của Chính phủ trình Quốc hội ngày 25/11/2013, trong năm 2012, mặc dù đã có sự cải thiện đáng kể so với năm 2011, nhưng các DNNN vẫn phải sử dụng khoảng 1,4 đồng vốn để tạo ra 1 đồng doanh thu, cao hơn đáng kể so với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và doanh nghiệp FDI. Lợi nhuận/vốn chủ sở hữu của khối doanh nghiệp này đạt khoảng 16% trong năm 2012.

DNNN chưa thể hiện được vai trò chủ đạo trong nền kinh tế mặc dù được nhà nước giao cho nhiệm vụ này. Ngoại trừ Viettel, hoạt động của DNNN trong các ngành công nghệ cao, công nghiệp chế tạo máy móc, thiết bị, dụng cụ y tế, cơ khí chính xác, thiết bị quang học... khá yếu kém và mờ nhạt. Hầu hết các tổng công ty hoạt động trong những lĩnh vực này đều đạt mức lợi nhuận thấp, thậm chí thua lỗ.

Kết quả hoạt động của một số DNNN giữ vị trí then chốt chưa đáp ứng đầy đủ nhu cầu phát triển của nền kinh tế, ngành, lĩnh vực hoặc địa phương (điện, công nghiệp tàu thủy, cơ khí...). Chất lượng cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho xã hội của nhiều DNNN không cao. Tình trạng thiếu điện, thiếu nước sạch và những bất cập trong thoát nước đô thị, duy tu bảo dưỡng đường bộ, xử lý rác thải, dịch vụ vệ sinh môi trường, vận tải công cộng... gây nên những phản ứng thiếu tích cực đối với DNNN.

Bên cạnh đó, khu vực DNNN của Việt Nam không còn là khu vực tạo ra công ăn việc làm chính cho nền kinh tế nữa. Mức độ đóng góp ngân sách của khu vực này cũng đã giảm mạnh, chỉ còn khoảng 35% trong năm 2012. Mặc dù DNNN thường được coi là có đóng góp nhiều trong các hoạt động xã hội và từ thiện nhưng những đóng góp này là không rõ ràng. Đặc biệt trong bối cảnh xã hội hóa các hoạt động văn hóa, thể thao và từ thiện thì mức độ đóng góp từ khu vực DNNN chưa hẳn đã nhiều hơn, nếu không muốn nói là kém hơn, so với khu vực doanh nghiệp tư nhân.

Kết quả hoạt động kinh tế không thực sự tốt nhưng các DNNN lại sử dụng đòn bẩy tài chính nhiều hơn các doanh nghiệp khu vực khác. Thực tiễn cũng cho thấy, các doanh nghiệp tư nhân kém lợi thế hơn hẳn các DNNN trong khả năng tiếp cận tín dụng và vốn. Nhiều DNNN chưa đảm bảo các yêu cầu về lành mạnh và an toàn tài chính thể hiện ở chỉ tiêu nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro và đổ vỡ khi kinh doanh không hiệu quả. Cũng theo Báo cáo 490/BC-CP thì nợ của các DNNN vào cuối năm 2012 là 1.682 ngàn tỉ đồng, bằng xấp xỉ 52% GDP của năm này. Hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu trung bình là 1,56 lần. Có 25 tập đoàn và tổng công ty có lỗ lũy kế trên 17 ngàn tỉ đồng, và 16 công ty mẹ có lỗ lũy kế là gần 12 ngàn tỉ đồng. Khó khăn kinh tế trong những năm gần đây khiến nhiều DNNN mất khả năng trả nợ và phải “cầu cứu” nhà nước, đe dọa đến an toàn nợ công quốc gia.

### 4. Các chính sách để cải cách triệt để khu vực DNNN tạo đà tăng trưởng kinh tế

Cả lý thuyết kinh tế học phúc lợi và kinh tế học thể chế mới về DNNN cho thấy rằng không nên sử dụng DNNN như là một công cụ để điều tiết nền kinh tế. Cả hai lý thuyết đều hàm ý rằng việc sử dụng DNNN chỉ nên giới hạn trong một số lĩnh vực dịch vụ công, với mục đích được xác định rõ ràng và có các cơ chế giám sát hiệu quả. Những kết luận

trên là cơ sở lý thuyết quan trọng để giúp hầu hết các quốc gia trên thế giới tiến hành việc thu hẹp khu vực DNNN kể từ thập niên 1980 tới nay.

Thêm vào đó, thực tiễn ở Việt Nam trong những năm gần đây đã cho thấy sự thiếu hiệu quả và rủi ro của khu vực DNNN. Mặc dù vậy, các đề án đổi mới khu vực DNNN của các cơ quan quản lý nhà nước vẫn thiếu vắng các nguyên lý nền tảng để có thể đưa ra được những chính sách dứt khoát và nhất quán trong việc tái cấu trúc khu vực kinh tế này. Do vậy, ở đây chúng tôi đề xuất những chính sách dựa trên một nền tảng lý thuyết rõ ràng hơn nhằm cải cách triệt để khu vực DNNN của Việt Nam để thúc đẩy quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.

**Khuyến nghị 1: Minh định rõ lại mục tiêu cung cấp hàng hoá và dịch vụ công của các DNNN để giảm không chỉ số lượng doanh nghiệp DNNN mà cả tỷ trọng DNNN trong nền kinh tế**

Chỉ nên giới hạn các DNNN cung ứng một số các loại hàng hoá và dịch vụ công có tính đặc thù, thoả mãn hai tiêu chí: có các yếu tố đầu vào có tính chuyên biệt cao và có sản phẩm đầu ra mang tính chiến lược quốc gia cao. Những loại hàng hoá và dịch vụ nào không thoả mãn các tiêu chí trên thì cần nhắc chuyển sang các hình thức tổ chức sản xuất khác như thuê khoán dài hạn với doanh nghiệp tư nhân, dùng các giải pháp điều tiết, hay mua thẳng từ thị trường.

Việc tiến hành cổ phần nhanh chóng khu vực DNNN lúc này khác với giai đoạn đầu của quá trình chuyển đổi. Hiện nay, hầu hết các hoạt động kinh tế ở Việt Nam đã dựa trên cơ chế thị trường nên việc tiến hành cổ phần hoá triệt để các DNNN sẽ không dẫn đến hiện tượng các dịch vụ công ích sẽ bị cung cấp ngừng trệ.

Để tránh việc thu hẹp một cách hình thức khu vực DNNN, chúng tôi đề xuất là phải đưa ra mục tiêu giảm tỷ trọng đóng góp của DNNN vào nền kinh tế. Mặc dù trong những năm qua tỷ trọng đóng góp của DNNN vào GDP đã giảm, xuống còn khoảng 25%–27% GDP, nhưng rõ ràng vẫn ở mức rất cao so với các nước trên thế giới. Chúng tôi cho rằng Chính phủ cần có định hướng để giảm đóng góp của khu vực này vào GDP chỉ nên ở mức 15–17% vào năm 2015, và xuống mức dưới 10% vào năm 2020 như hầu hết các nước trên thế giới.

Để giảm tỷ trọng của khu vực DNNN trong nền kinh tế, bên cạnh giải pháp cổ phần hóa DNNN như đề cập ở trên, chúng tôi cho rằng nhà nước cần thực

hiện hai biện pháp sau:

(i) *Mở rộng sự tham gia của tư nhân trên tất cả các thị trường*

Loại bỏ các ưu đãi về gia nhập ngành cho DNNN, xây dựng một khuôn khổ luật pháp thống nhất và ưu đãi tài chính cho tất cả các doanh nghiệp trong các lĩnh vực kinh doanh cũng như khu vực địa lý. Cần nhanh chóng xây dựng các bộ luật kinh doanh trong việc cung ứng dịch vụ thiết yếu, năng lượng, giao thông vận tải, dịch vụ và sản phẩm quốc phòng,... để sao cho mọi thành phần kinh tế đều có thể tham gia. Đây là biện pháp cần thiết để hoàn thiện hơn nữa cơ chế thị trường ở Việt Nam, tạo sức ép đối với các doanh nghiệp cổ phần hoạt động hiệu quả.

(ii) *Không đặt tiêu chí cứng về tỷ lệ vốn chủ sở hữu nhà nước trong các ngành nghề khác nhau*

Nhà nước không nên đặt tiêu chí cứng rằng phải nắm giữ 100% cổ phần hoặc cổ phần chi phối (75% hay 65%) ở các DNNN ở một lĩnh vực nào đó (như theo Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 4/3/2011). Việc tuyên bố như vậy vô hình chung tạo ra một cơ cấu cứng nhắc cho nền kinh tế và cản trở quá trình cải cách DNNN. Thông qua việc xác định các đặc tính của hàng hoá và dịch vụ công từng thời kỳ, nhà nước có thể tăng nắm giữ cổ phần ở một DNNN ở một lĩnh vực nào đó. Việc này có thể thực hiện dễ dàng thông qua chiến lược đầu tư vốn của các đơn vị đại diện vốn chủ sở hữu nhà nước. Việc không có chỉ tiêu cứng về tỷ lệ vốn chủ sở hữu nhà nước sẽ giúp nhà nước dễ dàng thoái lui vốn ở các DNNN, mà không còn thoả mãn các tiêu chí về tính chuyên biệt của đầu vào và mức độ lợi ích chiến lược quốc gia của sản phẩm đầu ra, và nhờ đó, có thể dồn vốn vào cho những lĩnh vực mà nhà nước mới lựa chọn.

**Khuyến nghị 2: Cải cách cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước theo hướng tập trung và chuyên nghiệp**

Cần cải cách cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước hiện tại theo hướng chuyển đổi mạnh mẽ việc quản lý các DNNN dưới dạng quỹ quản lý vốn thay vì trực thuộc chính phủ, các bộ, hoặc UBND tỉnh. Việc làm này có mục đích chính là giải quyết các vấn đề về mối quan hệ chủ sở hữu – người điều hành, vấn đề người ăn không, và ngân sách mềm. Việc quản trị DNNN khi đó trở nên chuyên nghiệp hơn và dựa trên các tiêu chuẩn thị trường hơn.

Trong giai đoạn còn nhiều DNNN như hiện nay có thể nhà nước cần vài công ty kiểu SCIC thay vì

chỉ một công ty quản lý vốn nhà nước nếu như năng lực của công ty quản lý vốn hiện tại chưa đủ. Mỗi một công ty quản lý vốn sẽ phụ trách một lĩnh vực hàng hoá và dịch vụ công nào đó. Chẳng hạn SCIC1 chuyên về đầu tư các công ty trong lĩnh vực tài nguyên, SCIC2 chuyên về các dịch vụ cơ bản (public utilities), SCIC3 chuyên về các công ty công nghệ cao, SCIC4 chuyên về các công ty trong lĩnh vực an ninh, quốc phòng, SCIC5 chuyên về phát triển cơ sở hạ tầng và nhà ở v.v. Các SCIC này nên được đặt dưới sự quản lý tạm thời của một Ủy ban cải cách DNNN có vai trò tương đương một bộ trong Chính phủ. Ủy ban cải cách DNNN được hình thành bởi liên bộ, chẳng hạn Bộ Tài chính chăm lo đến bảo tồn vốn DNNN, còn các bộ chuyên ngành khác chăm lo đến định hướng chiến lược. Ủy ban này có sứ mệnh thực hiện việc tái cơ cấu các DNNN để giảm qui mô và số lượng các DNNN về một mức mục tiêu nào đó, chẳng hạn tỷ trọng đóng góp vào GDP chỉ còn dưới 10% vào năm 2020.

Việc tập trung các DNNN vào các công ty quản lý vốn sẽ làm giảm số đầu mỗi quản lý vốn nhà nước, tách hoạt động kinh doanh khỏi hoạt động xây dựng chính sách tại các bộ. Nhờ việc quản trị tập trung hơn và có định hướng chiến lược rõ ràng hơn nên nhà nước có thể xác định được những DNNN nào nhà nước cần nắm nhiều vốn hơn và những doanh nghiệp khác thì sẽ thoái vốn.

Sau một thời gian vận hành, chẳng hạn 3-5 năm, khi số lượng DNNN trong danh mục đầu tư của các công ty quản lý vốn này giảm, nhà nước có thể tiến hành sáp nhập các công ty quản lý vốn lại với nhau thành một công ty quản lý vốn duy nhất.

**Khuyến nghị 3: Cải cách hệ thống trách nhiệm và khuyến khích trong việc quản trị DNNN theo hướng người đại diện vốn chủ sở hữu là quản gia của Nhà nước; người điều hành DNNN được hưởng lợi ích theo cơ sở thị trường**

Cần xây dựng một cơ chế bổ nhiệm, tiêu chí tuyển chọn, vai trò trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp (của công chức làm trong doanh nghiệp) và khuyến khích đối với những người được bổ nhiệm làm thành viên hội đồng quản trị của DNNN. Những người này đóng vai trò là quản giám (steward) của nhà nước chứ không phải là người thừa hành (agent) của nhà nước. Trách nhiệm của người quản giám là phải thu vén bảo tồn vốn cho chủ (tức nhà nước và nhân dân), định hướng phát triển doanh nghiệp DNNN theo tiêu chí mà công ty quản lý vốn đề ra ban đầu khi bỏ vốn vào (phát triển

công nghệ, chiếm lĩnh thị trường thế giới, bệ đỡ cho các doanh nghiệp tư nhân khác).

Các chi phí, bao gồm lương và thưởng, trả cho những người tham gia hội đồng quản trị cần được công khai. Để đảm bảo người được bổ nhiệm trong hội đồng quản trị của DNNN làm việc vì lợi ích của nhà nước thì người được bổ nhiệm này không được nhận lương hay tiền của doanh nghiệp.

Cần lưu ý rằng nguyên lý quản giám có thể chỉ đúng trong phạm vi nhỏ các cá nhân nên để có thể lựa chọn được những người quản giám thực sự có chuyên môn tốt và hết mình phụng sự quốc gia thì số lượng DNNN phải thu hẹp đủ nhỏ. Ngoài ra, nhà nước cũng cần có những chính sách khen thưởng về mặt tinh thần để ghi nhận và biểu dương công lao đóng góp của những người này.

Chế độ lương bổng cho CEO và/hoặc ban điều hành của DNNN sẽ do hội đồng quản trị đề xuất thông qua hội nghị cổ đông hàng năm. Lương bổng cho CEO và/hoặc ban điều hành cần đảm bảo tính cạnh tranh trên thị trường. Cơ chế trách nhiệm và khen thưởng đối với ban điều hành dựa trên tiêu chí thị trường nhằm giảm thiểu vấn đề uỷ thác – đại diện trong mô hình quản trị DNNN cũ.

**Khuyến nghị 4: DNNN phải là khu vực tiên phong về minh bạch thông tin**

Cần áp dụng các chuẩn mực tài chính kế toán của các công ty niêm yết đối với các DNNN. Các báo cáo tài chính của các DNNN cũng cần được công khai hóa như các doanh nghiệp niêm yết và cần được các cơ quan kiểm toán độc lập xác nhận tính chân thực của các báo cáo tài chính. Với các DNNN, thì ngoài các thông tin về hoạt động tài chính, các doanh nghiệp này cần công khai các mục tiêu của doanh nghiệp. Với các mục tiêu chính sách, doanh nghiệp cũng cần chỉ rõ các chi phí thực hiện để theo đuổi các mục tiêu phi thương mại cũng như các khoản nhận hỗ trợ từ Chính phủ.

Bản thân Chính phủ hàng năm cũng cần làm một báo cáo hợp nhất về hoạt động của toàn bộ các công ty quản lý vốn và các DNNN trực thuộc các công ty quản lý vốn. Trong báo cáo này, Chính phủ cần tách bạch giữa các mục đích thuần túy thương mại và các mục tiêu chính sách mà các DNNN phải theo đuổi. Với các công ty theo đuổi mục tiêu chính sách, cần cụ thể hóa đó là những mục tiêu nào và chính phủ phải hỗ trợ hoặc “hy sinh” các lợi ích thương mại nào để đạt được các mục tiêu chính sách đó, và đánh giá DNNN đã hoàn thành mục tiêu như thế nào. □



### Tài liệu tham khảo:

- Averch, H. và L. Johnson (1963), 'Behavior of the Firm under Regulatory Constraint', *American Economic Review*, 53, tr. 1052–69.
- Coase, R. (1937), 'The Nature of the Firm', *Economica*, 4, pp. 386–405.
- Coase, r. (1960), 'The Problem of Social Cost', *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1–44.
- Huang, H.J. (2007), *State Owned Enterprise Reform*, UN DESA Policies Note.
- Jennings, S. và R. Cameron (1987), 'State Owned Enterprise Reform in New Zealand', trong A. Bollard and R. Buckle (eds), *Economic Liberalization in New Zealand*, Wellington, Allen & Unwin in association with Port Nicholson Press.
- Jones, L. (ed.) (1982), *Public Enterprise in Less-developed Countries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jones, L. và E. Mason (1982), 'Role of Economic Factors in Determining the Size and Structure of the Public-Enterprise Sector in Less-Developed Countries with Mixed Economy', trong Jones, L. (ed.) (1982).
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Picot, A. và B. Wolff (1994), 'Institutional Economics of Public Firms and Administrations: Some Guidelines for Efficiency-Oriented Design', *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 150/1, tr. 211-232.
- Shepherd, W. G. (1997), *The Economics of Industrial Organization*, Waveland Press.
- Shepherd, W. G. (ed.) (1976), *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington Books.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press.
- Williamson, O. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press.
- Williamson, O. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press.
- Winston, C. (1993), 'Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists', *Journal of Economic Literature*, 31, tr. 1263–89.

### Restructuring SOEs to promote economic growth

#### Abstract:

*This paper uses two different theoretical approaches to analyzing the role of state owned enterprises (SOEs). The first one is based on welfare economics while the second one utilizes new institutional economics – NIEs. Both theories do not support the use of SOEs as a tool to regulate the economy. Instead, they imply that SOEs should operate limitedly in some public services areas with clear targets and under strict supervision. Based on these two theories, together with analysis on the SOEs' performance, the authors will draw some recommendations for SOEs' reforms in order to achieve highly sustainable growth for Vietnam's economy.*

---

#### Thông tin tác giả:

**\*Phạm Thế Anh**, tiến sĩ

- Nơi công tác: Trường Đại học Kinh tế Quốc dân

- Lĩnh vực nghiên cứu: Kinh tế vĩ mô, Chu kỳ kinh doanh, Tài chính công, Tiền tệ và lạm phát

Email: theanh98@yahoo.com

**\*\*Đinh Tuấn Minh**, thạc sĩ, nghiên cứu sinh

- Lĩnh vực nghiên cứu: Kinh tế tổ chức ngành, kinh tế học thể chế mới, Kinh tế học trường phái Áo

**\*\*\*Nguyễn Ngọc Linh**, thạc sĩ

- Nơi công tác: Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam

Email: linhnn@pvn.vn