

Bảng 4. Những chỉ số tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, 1997

Tỷ đồng

| | 100 công ty lớn nhất | 200 công ty lớn nhất | Tổng |
|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|---------|
| Tổng vốn nhà nước | 40.492 | 44.332 | 73.075 |
| Tổng đóng góp cho ngân sách | 14.094 | 15.851 | 23.919 |
| Tổng lợi nhuận trước thuế | 3.275 | 4.942 | 8.177 |
| Tổng nợ | 29.369 | 40.237 | 101.439 |

Nguồn: Quỹ tiền tệ quốc tế (1999)

Kinh tế Việt Nam - Định hướng và viễn cảnh phát triển

Trần Bình

Chào mừng các bạn đón đọc đầu sách từ dự án sách cho thiết bị di động

Nguồn: <http://vnthuguan.net>

Phát hành: Nguyễn Kim Vỹ.

Mục lục

Trần Bình

Kinh tế Việt Nam - Định hướng và viễn cảnh phát triển

Những chuyển biến theo chiều hướng kinh tế thị trường từ cuối thập niên 80 là yếu tố quyết định đưa nền kinh tế Việt Nam từ trình trạng suy thoái hầu như kiệt quệ, trở thành một trong những quốc gia có mức tăng trưởng kinh tế cao hàng đầu trong nhóm các quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, xuyên suốt quá trình cải cách, một yếu tố quan trọng đã lợi ngược dòng của nền kinh tế thị trường, đó là vai trò chi phối của các doanh nghiệp nhà nước. Việt Nam đồng thời lại nhấn mạnh đến tầm quan trọng của kinh tế tư nhân trong tiến trình phát triển. Trên tờ VNExpress số ngày 28/1/2006, Bộ Trưởng Kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc đã công bố vốn đầu tư từ khu vực kinh tế tư nhân (trong nước) dự trù cho kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm sẽ tăng từ 32% năm 2005, lên 54% cho giai đoạn 2006-2010 [1]. Vậy câu hỏi cần được đặt ra là liệu nền kinh tế “định hướng xã hội chủ nghĩa” – doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo, và nền kinh tế thị trường - kinh tế tư nhân là động lực cho sự phát triển, có thể cùng sánh vai song hành? Hay đây là chánh sách dựa trên một nghịch lý, có nguy cơ làm trì trệ đà phát triển khá thuận lợi hiện nay?

Vấn đề này đã được bàn thảo khá nhiều gần đây, nhân dịp chính sách đổi mới được tròn 20 tuổi. Ba trong số những bài viết liên hệ đến đề tài trên sẽ được tham khảo và làm nền cho bài viết: tài liệu nghiên cứu của Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) “Nhà nước với tư cách nhà đầu tư: Cổ phần hoá, Tư nhân hoá và Chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam” ấn hành tháng 10/2006 [2], tiểu luận “Các doanh nghiệp nhà nước và chương trình cổ phần hoá tại Việt Nam” của giáo sư Fredrik Sjöholm ấn hành tháng 8/2006 [3], và bài tham luận “Nỗi lo sợ bay bổng: Vì sao công cuộc cải cách tại Việt Nam lại khó được chấp nhận đến thế?” của giáo sư David Dapice đọc trong cuộc thảo luận bàn tròn ngày 15 và 16 tháng 6/2006 tại Hà Nội [4]. Nhóm thực hiện nghiên cứu UNDP, giáo sư Fredrik (Giám đốc Viện Nghiên cứu Kinh tế Thụy Điển), và giáo sư David Dapice (chuyên gia của chương trình nghiên cứu Việt Nam thuộc trường Quản lý Nhà nước J. F. Kennedy Đại học Harvard) đều đã có nhiều năm nghiên cứu

các vấn đề kinh tế Việt Nam. Ngoài ra, các phân tích của các nhà nghiên cứu, nhà quản trị, tư vấn trong nước cũng được trích dẫn hầu như phản ánh các góc nhìn khác nhau, và cũng để làm sáng tỏ, bổ sung những dữ kiện và nhận định của các chuyên gia kinh tế dưới góc độ của nhà nghiên cứu nước ngoài.

I. Bối cảnh

Theo sự phân tích của tài liệu UNDP, nền kinh tế của Việt Nam vào những năm 80 được phân cấp không chính thức; hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước tương đối tự chủ, dẫn đến tình trạng tự phát, phá rào, thất thoát tài sản, vượt ra ngoài tầm kiểm soát của chính quyền trung ương. Khi chính sách bao cấp chính thức bị khai tử qua đại hội Đảng năm 1986, chính phủ trung ương bắt đầu thực hiện chương trình cải cách: thanh lý và sáp nhập các doanh nghiệp thua lỗ, lấy hạch toán dựa trên lỗ lãi thay thế cho các mục tiêu sản lượng. Đến đầu thập niên 90, chủ trương tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đã đi xa hơn qua chương trình cổ phần hoá doanh nghiệp, song song với việc thành lập các tổng công ty.

Những nỗ lực này được nhóm nghiên cứu UNDP mô tả như *“một cố gắng để cải thiện năng lực kinh tế và cũng là biện pháp qua đó chính phủ trung ương có thể phá bỏ quyền lực của chính quyền các cấp mà trước đó đã sử dụng những doanh nghiệp nhà nước nhỏ như công cụ làm thất thoát tài sản và thu lợi riêng tư từ các ưu đãi của nhà nước”* [5]. Vai trò của nhà nước từ đó đã chuyển *“từ quản lý trực tiếp tài sản nhà nước sang tập trung vào quản lý đầu tư”*, theo đó nhà nước sẽ có ảnh hưởng đối với các doanh nghiệp nhà nước theo những qui định áp dụng chung cho tất cả các cổ đông khác như đã qui định theo luật doanh nghiệp. Nội dung các nghị định và cuộc điều tra các doanh nghiệp nhà nước tại thành phố Hải Phòng đều cho thấy nhà nước đã thực hiện chủ trương *“giữ lại các công ty lớn, bỏ các công ty nhỏ”*, một kế hoạch mang nhiều nét tương đồng và diễn ra hầu như cùng thời kỳ với chính sách *“năm cái lớn và buông cái nhỏ”* của Trung Quốc.

Vào năm 1991, tổng số doanh nghiệp nhà nước lên đến 12 ngàn. Con số này giảm xuống còn phân nửa năm 1994, với khoảng 3000 doanh nghiệp bị

giải thể và 2000 sáp nhập thành công ty nhà nước khác. Đến năm 2005, tổng số doanh nghiệp nhà nước chỉ còn khoảng 3200. Chương trình cổ phần hoá khởi đầu năm 1992, nhưng chỉ thực sự được đẩy mạnh từ năm 2000 với khoảng 2600 doanh nghiệp đã được cổ phần hóa. Tuy nhiên, theo Fredrick, vì *tuyệt đại đa số các doanh nghiệp nhà nước bị thanh lý, sáp nhập và cổ phần hóa có qui mô nhỏ, đồng thời số lượng các doanh nghiệp nhà nước qui mô lớn ngày một gia tăng* (bảng 1), *vai trò chi phối của các doanh nghiệp nhà nước không hề suy giảm*, thể hiện qua tỷ phần sản lượng của các doanh nghiệp nhà nước trên tổng sản lượng nội địa hầu như không thay đổi (bảng 2).

Nội dung các nghị định cho thấy việc lựa chọn các ngành chiến lược thường dựa trên qui mô và khả năng nộp ngân sách của các doanh nghiệp. 100 doanh nghiệp nhà nước lớn nhất chiếm hơn một nửa nguồn thu ngân sách, 1/3 lợi nhuận trước thuế, và chỉ khoảng 1/3 tổng số nợ:

Bảng 4. Những chỉ số tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, 1997
Tỷ đồng

| | 100 công ty lớn nhất | 200 công ty lớn nhất | Tổng |
|-----------------------------|----------------------|----------------------|---------|
| Tổng vốn nhà nước | 40.492 | 44.332 | 73.075 |
| Tổng đóng góp cho ngân sách | 14.094 | 15.651 | 23.919 |
| Tổng lợi nhuận trước thuế | 3.275 | 4.942 | 8.177 |
| Tổng nợ | 29.369 | 40.237 | 101.439 |

Nguồn: Quỹ tiền tệ quốc tế (1999)

Nhận định được tầm quan trọng của chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước không những quyết định hiệu năng của khu vực kinh tế nhà nước, mà còn ảnh hưởng sâu xa đến hoạt động và sự phát triển của các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân, các nhà nghiên cứu đã dày công tìm hiểu các đặc điểm, mục tiêu của chính sách cải cách, cả về mặt lý thuyết lẫn thực hành qua những cuộc điều tra, phân tích và đánh giá hiệu quả của việc thực thi chính sách; đồng thời đối chiếu với kinh nghiệm của các quốc gia đã và đang thực hiện chương trình cổ phần hoá và hữu hiệu hoá các doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, truy nguyên động lực và thẩm định hiệu năng của nền kinh tế trong đó doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo cũng là những vấn đề quan trọng đã được bàn thảo.

II. Tái cơ cấu và cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước

Cổ phần hóa hay tư nhân hóa?

Cổ phần hóa và tư nhân hoá đôi khi được sử dụng lẫn lộn, ngay cả trên các tài liệu nghiên cứu chuyên môn, gây ngộ nhận không ít rằng doanh nghiệp cổ phần hoá cũng là doanh nghiệp tư nhân. Về phương diện vốn, khoảng 12% trên tổng số vốn các doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hóa, trong đó vốn nhà nước ước chiếm 46%. Như vậy, chỉ hơn 6% vốn của các doanh nghiệp nhà nước đã được “tư nhân hoá”. Song cốt lõi của vấn đề còn là ai nắm quyền chi phối cổ đông. Fredrik lưu ý: ngoài việc nắm giữ đa số cổ phần của 30% doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà nước còn giữ khoảng 40% cổ phần của 40% doanh nghiệp cổ phần hóa. Vì vậy, trên thực tế, *“chỉ có nhà nước là cổ đông có khả năng thu góp đủ cổ phiếu để chi phối các doanh nghiệp”* [6]. Số 30% doanh nghiệp cổ phần hóa còn lại hoàn toàn không có cổ phần nhà nước, thực sự đã được tư nhân hóa. Tuy nhiên, các cuộc điều tra cũng cho thấy thành phần nhân sự cũ vẫn tiếp tục điều hành tại hầu hết các doanh nghiệp sau khi cổ phần hóa, kể cả các doanh nghiệp đã được hoàn toàn tư nhân hoá. Những hạn chế của vấn đề “bình mới rượu cũ” này sẽ được thảo luận sâu rộng hơn trong phần tới.

Thực ra, chính sách cải cách kinh tế nhà nước nhằm vào mục tiêu củng cố và cải thiện doanh nghiệp nhà nước hơn là chủ trương tư nhân hóa, như chính phủ đã luôn nhấn mạnh đến vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế công trong tiến trình kỹ nghệ hóa. Khi tái cơ cấu doanh nghiệp năm 1994, 18 tổng công ty và 64 doanh nghiệp đặc biệt của nhà nước đã tiếp nhận khoảng 2000 doanh nghiệp trong tổng số 6300 doanh nghiệp nhà nước, chiếm phân nửa tổng số lao động trong khu vực kinh tế công, được Fredrik nêu lên như một minh chứng.

Thành quả cải cách và bài học kinh nghiệm

Cho đến nay vẫn chưa có một công trình nghiên cứu nào đánh giá đầy đủ thành quả của chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, ngoại trừ các tường trình của Bộ Tài chính. Dù vậy, theo Fredrik, hầu hết các quan sát viên ghi nhận đã có những cải thiện về hiệu năng của doanh nghiệp nhà

nước sau khi cổ phần hoá, nhờ những biện pháp khuyến khích mới, việc giảm chế các quy định - ví dụ như qui chế lương bổng, và nới rộng quyền tự chủ cho các công ty thành viên. Cuộc điều tra của UNDP tại thành phố Hải Phòng cũng đã xác nhận quyền tự chủ được mở rộng tại các doanh nghiệp cổ phần hoá [7]. Tuy nhiên, *nói chung, những thành quả mang lại từ chương trình cổ phần hóa vẫn còn rất hạn hẹp vì từ cơ bản những chuyển đổi trên hai phương diện quan trọng - kỹ thuật và nhân sự điều hành - hầu như vẫn chưa xảy ra* [8]. Các phân tích và đối chiếu các chính sách cải cách khu vực kinh tế công của Việt Nam với các quốc gia đã và đang trải qua quá trình chuyển đổi kinh tế của Fredrik có thể giúp chúng ta hiểu rõ hơn những đặc điểm và hiện trạng của chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam.

Sự so sánh với những kinh nghiệm cổ phần hóa của Trung Quốc đặc biệt quan trọng vì sự tương đồng về hệ thống chính trị và mối quan hệ giữa hai quốc gia láng giềng. Trung Quốc đã đi khá xa so với Việt Nam trên nhiều phương diện. Trên chỉ số kinh tế quan trọng - tỷ phần kinh tế của khu vực công trên nền kinh tế quốc gia - Trung Quốc đã giảm đáng kể, từ 41% năm 1998 xuống 34% năm 2002, trong khi đó Việt Nam vẫn còn loanh quanh ở con số 39% trong thập niên qua. Số doanh nghiệp có qui mô lớn được cổ phần hoá tại Trung Quốc cũng diễn ra sớm hơn, bắt đầu từ năm 1998, và điều này chỉ mới xảy ra rất gần đây tại Việt Nam. Chương trình cổ phần hoá của Trung Quốc còn có một ưu điểm khác: “các cổ đông bên ngoài có vai trò tích cực đáng kể trong việc điều hành doanh nghiệp. Nhóm cổ đông này thường có khuynh hướng tiết chế vai trò chi phối truyền thống của Đảng và công đoàn” [9]. Ngoài ra, định chế tài chính quan trọng hỗ trợ cho sự thành công của chương trình cổ phần hoá là thị trường chứng khoán tại Trung Quốc cũng đã phát triển sớm hơn, hiện chiếm khoảng 40% tổng sản lượng quốc gia.

Một đặc điểm rõ nét khác rút ra được từ *kinh nghiệm các nền kinh tế chuyển tiếp Đông Âu: hiệu năng hoạt động của các doanh nghiệp cổ phần hoá thấp khi các cổ phần đa số do công nhân và ban điều hành cũ nắm giữ* [10]. Kiến thức hạn hẹp và sự chi phối hoạt động doanh nghiệp bằng cách

cản trở ảnh hưởng các cổ đông của ban lãnh đạo doanh nghiệp đã dẫn đến hệ quả kinh doanh kém hiệu năng và “thất thoát” tài sản. Tình trạng này cũng rất phổ biến tại các doanh nghiệp cổ phần hoá ở Việt Nam, do số cổ đông bên ngoài chỉ chiếm khoảng 24%, không có ảnh hưởng đáng kể đến các quyết định kinh doanh, và ban lãnh đạo cũ vẫn nắm quyền tại hầu hết các doanh nghiệp cổ phần hoá. Hiện trạng “bình mới rượu cũ” này đã được ông Đặng Vũ nhận định trên tờ VietNamNet số ngày 11/7/2006 như sau: “Một vấn đề mà TPHCM chưa chỉ ra được, là tình trạng bình mới rượu cũ thể hiện rõ nhất ở vị trí người lãnh đạo doanh nghiệp. Như đã biết, phần vốn Nhà nước hiện nay vẫn chiếm giữ 27% vốn điều lệ, như vậy sẽ còn một số lượng khá lớn doanh nghiệp có vốn Nhà nước chi phối. Thông thường ở các doanh nghiệp này, người đại diện phần vốn Nhà nước cũng chính là các giám đốc doanh nghiệp nhà nước trước đây đảm nhận, và phần đông sẽ giữ vị trí Chủ tịch Hội đồng quản trị hoặc Giám đốc doanh nghiệp cổ phần hoá. Điều đó tất yếu dẫn đến tư duy điều hành không có gì khác trước.” [11]

Ngoài ra, *kinh nghiệm tại Hungary cũng đã chứng tỏ chủ trương mạnh dạn khuyến khích các công ty nước ngoài mua lại cổ phiếu của các doanh nghiệp cổ phần hoá là nhân tố quan trọng* cho sự thành công của chương trình cổ phần hoá và cải tổ doanh nghiệp nhà nước tại quốc gia này [12]. Những công ty nước ngoài không những du nhập các thiết bị hiện đại, còn mở rộng thị trường ra thế giới. Kinh nghiệm của Hungary và của Trung Quốc chứng tỏ rằng việc đưa nhân sự từ bên ngoài vào guồng máy điều hành doanh nghiệp cổ phần hoá không những có khả năng tiết chế sự chi phối của ban điều hành cũ mà còn thổi vào doanh nghiệp luồng gió mới: từ tri thức, lối nghĩ, đến phương thức điều hành. Tại Việt Nam, số lượng cổ phiếu do công ty nước ngoài nắm giữ vẫn còn rất khiêm tốn, một phần vì hầu hết các doanh nghiệp cổ phần hoá cho đến nay có qui mô nhỏ, chưa thực sự thu hút được nhiều công ty nước ngoài. Hơn nữa, những hạn chế về tỷ lệ vốn (dưới 49%), nhất là ở lĩnh vực tài chính (dưới 20%), khiến các nhà đầu tư phải thận trọng: liệu có thể phò thác nguồn vốn lớn khi việc điều hành của hầu hết các doanh nghiệp cổ phần hoá vẫn còn chịu sự chi phối bởi nhà nước, và trình trạng quản lý của doanh nghiệp nhà nước nói chung

kém hiệu quả, thiếu minh bạch và các cơ chế kiểm soát, chế tài hữu hiệu các trường hợp sai phạm, hoặc kinh doanh kém hiệu quả.

Một trong những cơ chế kiểm soát và chế tài quan trọng được sử dụng trong nền kinh tế thị trường tại các quốc gia kỹ nghệ hiện nay là khả năng có thể bị tước quyền (hostile takeovers): “Việc điều hành kém hiệu quả sẽ thể hiện qua sự sụt giá chứng khoán. Hệ quả là các nhà đầu tư mới có thể mua lại công ty (qua cổ phiếu), tiến hành cải thiện quản lý và giá cổ phiếu bằng cách thay thế nhân sự quản lý. Sự tồn tại của một thị trường chứng khoán phát triển rất cần thiết cho một cơ chế như vậy hoạt động hiệu quả” [13]. Thị trường chứng khoán Việt Nam tuy đã bắt đầu phát triển nhanh trong thời gian gần đây, song vẫn còn non trẻ và thiếu ổn định. Hơn thế nữa, chừng nào nhà nước còn giữ vai trò chi phối các doanh nghiệp cổ phần hoá, việc hoạch toán kinh doanh vẫn còn thiếu minh bạch và chưa tuân theo các tiêu chuẩn kế toán, thì các cơ chế được sử dụng rất hiệu quả của nền kinh tế thị trường nói trên vẫn chưa thể áp dụng thành công vào Việt Nam.

Về Tình trạng công nhân nhanh chóng bán lại cổ phiếu và sự lạm dụng trong việc định giá doanh nghiệp khi tiến hành cổ phần hoá chỉ được Fredrik đề cập qua, nhưng vấn đề nóng sốt này đang được bài cãi khá nhiều ở trong nước. Trên tờ Tuổi Trẻ, số ngày 8/4/2007, tiến sĩ Nguyễn Văn Nam (nguyên thành viên Ban nghiên cứu của Thủ tướng) đã phân tích: Tiếng là 10-20% nhưng những công nhân lẻ loi liệu có thể đòi được quyền mua công bằng? Qua 1-2 năm, thậm chí chỉ vài tháng, chỉ còn rất ít người giữ được “quyền làm chủ” của mình qua việc chiếm giữ cổ phiếu. Hoặc là cổ phiếu đó được bán tự do, hoặc chính những người lãnh đạo doanh nghiệp mua, mở đường cho cá nhân nào đấy, có thể là chính lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước sở hữu công ty... Nếu thấy những tài sản ẩn, như bất động sản, vị trí độc tôn, có thể định giá thấp để sau này mình được lợi, thì họ sẽ tiến hành cổ phần hoá rất nhanh. Thế là tài sản nhà nước, sau khi cổ phần hoá xong, thành “của anh, của tôi, của chúng ta” [14]. Cụ thể hơn, trên tờ Thời báo Kinh tế Sài Gòn số ngày 15/4/2007, Nguyễn Tấn viết: “chẳng hạn gần đây nổi lên vụ cổ phần hóa Công ty Intimex (thuộc Bộ Thương mại). Mặc dù đang quản lý, sử dụng trên 1,2 triệu mét vuông, trong đó có hàng ngàn

mét vuông đất hơn vàng tại các khu vực đặc địa của thủ đô Hà Nội nhưng vì là đất thuê nên định giá chỉ bằng 0.” [15] Kinh nghiệm của Liên Xô trong vấn đề này rất đáng được chú ý, như Hữu Nghị đã tường thuật trên tờ Tuổi Trẻ số ngày 29/4/2007: “Từ các đợt cổ phần hóa này, chỉ năm năm đã xuất hiện một lớp tỉ phú mới ở Nga: tài sản quốc gia từ chỗ là của chung nay trở thành của riêng của một lớp người nhờ đang ngồi trước mà ăn trên”. Tờ *Forbes* tháng 5-2005 liệt kê danh sách 30 tỉ USD ở Nga [16] .

Từ góc độ quyền sở hữu và quản trị, Fredrik cho rằng các tổng công ty không giống với các công ty truyền thống. Sự thành hình các tổng công ty vào đầu thập niên 90 và sau đó chuyển qua mô hình Công ty Mẹ con theo nghị định 153 năm 2004 do nhu cầu chính sách, *không theo tiến trình phát triển tự nhiên dựa trên nhu cầu thị trường và khả năng quản trị, nên khó có thể tránh được tình trạng chấp vá và kém hiệu quả*. Trên tờ Doanh Nghiệp Sài Gòn ngày 27/12/2006, ông Nguyễn Ngọc Bích đã phân tích vấn đề này như sau: Bà mẹ kia không hề “sinh” ra các con, các con được ghép vào với mẹ. “Mẹ” nhận con nuôi; mà con ở đây có đứa “già” hơn và kinh doanh giỏi hơn mẹ. Về mặt kinh doanh, trừ các công ty được bốc lên làm mẹ, thì các công ty mẹ mà gốc gác là văn phòng tổng công ty thường chưa có nhiều bạn hàng, chưa có uy tín về kinh doanh; mà chỉ có quyền hành và tiền bạc. Số tiền này là tiền cổ tức mà các công ty con nộp về... Mẹ cũng sản xuất như con, hai bên cạnh tranh nhau, giành thị trường của nhau. Công ty mẹ gọi lợi ích của mình là chung, của mỗi con là riêng... Có một công ty mẹ giải quyết việc này hay lắm! Mẹ gom ba bốn công ty con sản xuất cùng một loại sản phẩm lại với nhau, rồi cử một giám đốc của một công ty con này làm đại diện sở hữu 51% vốn của mình tại một công ty con khác! Công ty sau chỉ có khóc vì bị trói tay bởi ngay người cạnh tranh với mình. [17]

Sau cùng, những kinh nghiệm của Thụy Điển, quốc gia đã thành công trong chính sách tập trung việc quản lý các doanh nghiệp nhà nước vào một đầu mối, tiến hành từ năm 1999, là bài học quý báu cho Việt Nam [18] . Cũng như Trung Quốc, các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp cổ phần hoá bị chi phối bởi nhiều cơ quan chủ quản, gây khó khăn cho việc phối hợp và điều hành, mà hệ quả của trình trạng chông chéo này là hoạt động kém hiệu

năng. Sự ra đời của Tổng công ty quản lý vốn đầu tư nhà nước (SCIC) từ đầu năm 2006 nhằm mục đích chấn chỉnh tình trạng trên. Tuy nhiên, liệu SCIC có thành công trong việc tập hợp và điều phối các doanh nghiệp nhà nước hiện đang trực thuộc hoặc chịu ảnh hưởng của các bộ và các địa phương là vấn đề còn phải chờ xem. Các quyền lợi cục bộ có khả năng làm trì trệ việc thực hiện kế hoạch này, như Fredrik đã nhận xét: “việc lựa chọn các ngành chiến lược cho các doanh nghiệp nhà nước được quyết định sau khi đã thảo luận với các bộ có lẽ nhằm bảo vệ quyền lợi của các ban ngành này”. Ông Cầm Văn Kinh trên báo Tuổi Trẻ số ngày 4/2/2007 cũng có nhận định: “Từ Đại hội IX đến nay đã gần sáu năm nhưng các doanh nghiệp nhà nước lớn vẫn hoàn toàn án binh bất động nằm im trong sự chủ quản của các bộ ngành. Chỉ có hơn 200 doanh nghiệp vừa và nhỏ đã về Tổng Công ty Quản lý và Kinh Doanh vốn Nhà nước - một con số quá nhỏ so với tổng số doanh nghiệp trực thuộc bộ ngành và các địa phương trên cả nước. Việc tách bộ ngành ra khỏi các hoạt động kinh doanh chỉ có thể thành công khi cắt được tâm lý muốn quản và lợi ích kinh tế của một số quan chức. Trong bối cảnh hiện nay, khi đã có chủ trương mà tiến trình thực hiện cứ chậm, thì theo nhiều chuyên gia kinh tế, điều đó chứng tỏ một điều đơn giản: bộ máy nhà nước chưa đủ quyết tâm, chưa đủ mạnh để chiến thắng sự lũng đoạn lợi ích của các quan chức bộ ngành.” [19]

Chủ trương tập trung quản trị vốn đầu vào một đầu mỗi nhằm giảm thiểu tình trạng chùng chéo và cục bộ là hướng đi đúng, nhưng *vấn đề cốt lõi vẫn là phạm vi và qui mô khu vực kinh tế nhà nước cần duy trì* để các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh đạt hiệu năng và phát triển cân đối với các thành phần kinh tế khác. Đây cũng là nội dung chính được thảo luận trong bài viết của giáo sư David Dapice.

III. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước - Trợ lực hay trở lực

Nguyên nhân thông thường đầu tiên của sự hình thành các doanh nghiệp nhà nước là *ngành khai thác khoáng sản và dầu khí đòi hỏi lượng đầu tư vốn và kỹ thuật lớn, và giá cả dao động của nguồn nguyên liệu quan trọng này* [20]. Ngoại trừ ngành than, nhà nước Việt Nam vẫn chưa thực sự đầu

tư qui mô về ngành khai thác khoáng sản và dầu khí, nhưng khuynh hướng mở rộng doanh nghiệp nhà nước trên lãnh vực này đang bắt đầu với sự thành lập các công ty lọc dầu. David đã nêu lên những lý do khiến ông không tán thành chủ trương trên: “Vì nhà nước thường muốn giữ nguồn thu cao và ổn định, nên rất khó cho một doanh nghiệp nhà nước có thể đầu tư vốn ở mức tối đa cần thiết, đồng thời phải nộp ngân sách cao và cung ứng nhiều công ăn việc làm”. Hơn thế nữa, một khi các mục tiêu và động lực chính trị thay thế cho lợi ích kinh tế làm cơ sở cho các quyết định đầu tư, như trường hợp của Dung Quất, thì: “không những hoạt động của các doanh nghiệp kém hiệu năng, mà cả nền kinh tế sẽ chịu tổn thất vì giá thành cao. Tại sao lại thiết lập công ty lọc dầu xa vùng nguyên liệu hoặc thị trường chính, trong khu vực có nhiều giông bão?”. Chủ trương phát triển vùng hiệu quả không thể không xem xét các hiệu quả kinh tế, nhằm phát huy được tiềm năng của mỗi khu vực.

Nguyên do thông thường thứ hai cho sự tồn tại của các doanh nghiệp nhà nước là để *hỗ trợ cho sự phát triển các ngành kỹ thuật cao* [21]. Tại Việt Nam, David đề cập đến công ty phần mềm FPT như một trường hợp điển hình. Tác giả cho rằng sự thành công của công ty này hiện nay chỉ giới hạn trong lãnh vực quảng bá và hỗ trợ các sản phẩm Microsoft hơn là sản xuất và xuất khẩu phần mềm như các công ty tại Ấn Độ. Nhưng điều đáng e ngại hơn, với lợi thế của một doanh nghiệp nhà nước, FPT sẽ ưu tiên nhận được nhiều hợp đồng nhà nước, thu góp nhân tài, do đó sẽ gây thêm khó khăn cho sự phát triển và cạnh tranh của các doanh nghiệp tư nhân. “Cái giá của sự độc quyền sẽ còn cao hơn nếu việc quản trị của công ty này kém hiệu quả”. Nhà nước có thể hỗ trợ công nghệ thông tin hiệu quả hơn qua các chương trình đào tạo, tạo điều kiện dễ dàng cho sự thành hình của các doanh nghiệp tư nhân qua việc đơn giản hóa thủ tục thành lập, mở rộng tín dụng...

Nguyên nhân kể đến là chủ trương *nhà nước cần phải nắm giữ những ngành kỹ nghệ nặng hay chiến lược* [22]. Có thể vì cái “hào quang còn đọng lại từ thời Lenin & Stalin? Hay ước muốn được như Nhật và Hàn Quốc khi các quốc gia này đã thực hiện thành công chính sách kỹ nghệ hoá

vào các thập niên trước?” Nhưng Nhật và Hàn Quốc đã thực hiện chính sách kỹ nghệ hóa thông qua các doanh nghiệp tư nhân, trong môi trường kinh tế cạnh tranh. Ngành kỹ nghệ nặng đóng tàu được triển khai qua công ty Vinashin đã được David nêu lên như một ví dụ điển hình cho thấy nhà nước Việt Nam đã không đặt nặng tính hiệu quả lên hàng đầu trong đầu tư: “Đường như Việt Nam chú trọng đến số thu hơn là lợi nhuận”. Sau khi sử dụng 756 triệu USD vốn vay từ nước ngoài qua đợt phát hành trái phiếu tại New York năm 2005, Vinashin đang có kế hoạch tăng vốn 3 tỷ USD. Khi kế hoạch đầu tư này được thực hiện, qui mô của Vinashin sẽ bằng $\frac{3}{4}$ của công ty Hyundai, là công ty đóng tàu lớn nhất, hiện chiếm 15% thị phần trên thế giới. Những hợp đồng đóng tàu hiện nay cho thấy lợi nhuận mang về sẽ rất thấp, trong khi đó vốn đầu tư xây dựng cơ xưởng rất cao khi so sánh với Ấn Độ: 90 so với 150 triệu USD cho mỗi xưởng. Ngành đóng tàu non trẻ của Việt Nam sẽ gặp nhiều khó khăn khi đương đầu với kỹ nghệ đóng tàu đã phát triển tại các quốc gia trong vùng, như Hàn Quốc và Trung Quốc. David không phải không tán thành việc đầu tư ngành đóng tàu, nhưng giáo sư cho rằng cơ hội thành công của ngành này sẽ khả quan hơn nhiều nếu như được đầu tư từ các công đóng tàu tiên tiến nước ngoài. Ngoài ra, sự thành công vượt bậc về kinh tế nói chung và trên phạm vi doanh nghiệp nhà nước nói riêng của Singapore, quốc gia có chế độ chính trị không khác xa mấy so với Việt Nam, cũng thường được nêu lên như một mô thức phát triển cần học hỏi. Nhưng David lưu ý: trong khi Singapore là một trong những quốc gia ít tham nhũng nhất thế giới, thì Việt Nam đang xếp ngang hàng với Belarus và Zimbabwe trong 1/3 phần cuối bảng xếp hạng tham nhũng của 159 quốc gia, theo tường trình của tổ chức Transparency International thực hiện.

Một nguyên nhân nữa, cũng theo David: “*đơn giản chỉ là sự phản ánh ước muốn của các doanh nghiệp nhà nước và các bộ ngành có được vai trò lớn hơn, những hợp đồng quan trọng có thể mang đến lợi lộc và công việc cho bạn bè, người thân*” [23]. Về vấn đề này, Fredrik đã trích dẫn từ các cuộc nghiên cứu của hai ông Gainsborough (2002) và Painter (2005): “ Các doanh nghiệp nhà nước thường bị chi phối bởi các đạo diễn tư nhân -

những nhà quản lý doanh nghiệp hay các nhân vật có uy thế chính trị. Hệ quả của trình trạng tư nhân hóa ần dẫu này là sự thiếu minh bạch và mối liên kết chặt chẽ giữa các giới doanh nhân và các viên chức nhà nước” [24]. Vấn đề nhạy cảm này cũng được tiến sĩ Lê Đăng Doanh, cố vấn cao cấp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nhận định trên tờ Thời báo Kinh tế Sài Gòn số ngày 15/6/2006: “Lợi thế lớn nhất của doanh nghiệp nhà nước là có cơ quan chủ quản, do mối quan hệ giữa hai chủ thể này khá gần gũi. Hơn nữa, trong quá trình kinh doanh, doanh nghiệp thường dựa vào mối quan hệ nhiều hơn là hệ thống luật pháp. Đây là một trong những yếu tố tạo nên sức mạnh của doanh nghiệp nhà nước và một số đơn vị có vỏ bọc tư nhân nhưng thực chất là sân sau của một số cán bộ có chức, có quyền” [25].

Sau cùng, bằng những con số thống kê cụ thể trên các chỉ số kinh tế quan trọng, David minh chứng những tổn thất và sự trì trệ mà khu vực kinh tế công có thể gây ra khi chiếm lĩnh vị trí chi phối nền kinh tế quốc gia. Khu vực kinh tế nhà nước chỉ thu dụng 5% trên tổng số 4 triệu lao động gia tăng trong khoảng thời gian năm 2000-2004, so với con số tương ứng 60% lao động được thu nhận bởi khu vực kinh tế tư nhân. Mức gia tăng sản lượng công nghiệp của khu vực kinh tế nhà nước tăng trung bình mỗi năm 10% so với 18% của khu vực kinh tế tư nhân. Đầu năm 2006, tổng sản lượng công nghiệp của khu vực kinh tế tư nhân trên tổng sản lượng công nghiệp quốc gia đạt 33%, vượt qua tỷ phần của khu vực kinh tế nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước thu lợi nhuận thấp dưới 3%, đồng thời là chủ nhân của khoảng nợ xấu khổng lồ. Sự so sánh mức phát triển của kinh tế tư nhân và kinh tế nhà nước cần được đặt trong bối cảnh: môi trường kinh tế tư nhân tuy được cải thiện và khu vực này đang phát triển nhanh, các doanh nghiệp tư luôn phải đối đầu với rào cản trên sân chơi không công bằng, trong khi các doanh nghiệp nhà nước được hưởng mọi đặc quyền, đặc lợi từ mặt bằng sản xuất, đến vay vốn, bù lỗ, xóa nợ, ưu tiên nhận thầu...

David cũng không quên nhắc đến những điểm sáng của nền kinh tế Việt Nam ở những lãnh vực và thời kỳ mà nhà nước mạnh dạn thực hiện chính sách cải cách và mở cửa: cải cách nông nghiệp vào cuối thập niên 80, sự ra đời của đạo luật doanh nghiệp năm 2000, và chính sách mở rộng nền giao

thương đã dẫn đến sự phát triển mạnh mẽ trong sản xuất nông nghiệp, khu vực kinh tế tư nhân, FDI, và hoạt động xuất khẩu. Tác giả đã nhấn mạnh đến sự tương phản mạnh mẽ giữa sự thành công khi hoạt động của các thành kinh tế phi nhà nước được mở rộng (gạo, cà phê, luật doanh nghiệp, FDI, y tế) với những trì trệ, yếu kém do chính sách đầu tư thiếu hiệu quả của khu vực công (đường, Vinashin, Dung Quất, giáo dục) [26].

IV. Phần kết

“Không có một quốc gia nào trở nên giàu mạnh dựa trên các doanh nghiệp nhà nước” là khẳng định của giáo sư Fredrik. Kết luận của David cũng không kém phần mạnh mẽ: *“Cơ hội để xây dựng doanh nghiệp hoặc nền kỹ nghệ có năng lực cạnh tranh, với nhân sự quản lý có khả năng đương đầu với các bộ ngành, các vấn đề hành chính quan liêu, và đồng thời phải đối đầu với cuộc cạnh tranh khốc liệt trong nền kinh tế toàn cầu là zero. Trong khi chiến lược mậu dịch đang khai mở cho sự hội nhập cao hơn vào nền kinh tế thế giới, thì chiến lược kỹ nghệ dường như cứ tiếp tục đổ vốn vào các doanh nghiệp nhà nước có lợi nhuận thấp hay số âm chỉ có thể làm mức phát triển chậm lại, tiêu hao vốn liếng, và tạo ra mối căng thẳng với các thành phần kinh tế khác”*. [27]

Fredrik không cho rằng tốc độ cổ phần hóa chậm tại Việt Nam là quan trọng. Vấn đề là Việt Nam có rút tĩa được bài học kinh nghiệm từ cuộc cải cách của chính mình và từ các chương trình tư nhân hóa của nhiều quốc gia khác để điều hướng cho chính sách cải cách tại Việt Nam được hiệu quả hơn. Cho đến nay, cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước chỉ *“chú trọng đến việc thu hút vốn, hoặc để giảm bớt áp lực ngân sách, hoặc vì lợi ích của các nhóm quyền lợi hơn là đối đầu với vấn đề cốt lõi là hiệu năng. Nhưng hiệu năng chỉ có thể đạt được khi nhà nước chấp nhận nhượng quyền điều hành doanh nghiệp nhà nước cho chủ nhân tư nhân mới”*. Các công ty cổ phần hoá không thể hoạt động hiệu quả khi nhà nước vẫn tiếp tục khống chế cổ đông, điều hành bởi nhân sự cũ, theo tư duy, lề thói cũ. Các doanh nghiệp nhà nước không thể đạt hiệu năng cao khi trách nhiệm quản lý vẫn tản mạn, chông chéo, và phạm vi, qui mô tiếp tục phình rộng ra thay vì thu

hẹp, tập trung vào các lĩnh vực thiết yếu đến công ích xã hội, là xu hướng chung trên thế giới hiện nay: tỷ phần kinh tế nhà nước tại các quốc gia đang phát triển giảm từ 15% vào cuối thập niên 80, xuống còn dưới 5% hiện nay [28] .

David nêu lên những thách đố Việt Nam cần phải vượt qua để tiếp tục công cuộc cải cách thành công và duy trì, tăng tốc mức phát triển - xây dựng nền giáo dục đa dạng và chất lượng, hữu hiệu hóa DNNN và tiết chế tham vọng đầu tư vào khu vực công: “Nếu doanh nghiệp nhà nước càng mở rộng, việc khống chế nạn tham nhũng sẽ càng khó khăn”.

Hai thách đố khác cũng là những vấn đề rất hệ trọng, sẽ được khai triển thêm để kết thúc cho bài viết:

Xuyên suốt quá trình cải cách và phát triển, David cho rằng giới lãnh đạo Việt Nam đã không bị bế tắc (stuck) nhưng giằng co (torn) giữa các khuynh hướng cải cách. Những quyết định quan trọng mở cửa theo chiều hướng kinh tế thị trường cho thấy khuynh hướng cải cách đã thắng thế, tạo ra được những chuyển biến và hướng đi tích cực cho nền kinh tế Việt Nam. “Nhưng Việt Nam hình như đang gặp khó khăn trong việc đẩy mạnh cuộc cải cách đang trên đà tiến triển, một phần do e ngại việc tư nhân hóa nhanh chóng có thể dẫn đến những hậu quả nguy hiểm về chính trị, thậm chí về cả phương diện kinh tế”. Sâu xa hơn, sự khó khăn của công cuộc cải cách kinh tế hiện nay còn gay go hơn vì nó liên hệ đến quyền lợi của một bộ phận quan trọng của các viên chức có quyền thế, như David đã nhận định: “*Những khó khăn không phải do địa phương hoặc công nhân, nhưng chính từ các Bộ và thành phần lãnh đạo cao cấp. Họ không chỉ muốn hưu bổng đủ để sống thoải mái, mà muốn cả vương quốc (empire). Và họ sẽ quyết chiến để dành phần trong đầu tư nhà nước*” [29] . Các nghiên cứu đều cho thấy có mối liên hệ dây mơ rễ má giữa cộng đồng doanh nghiệp tư và một số viên chức có quyền thế mà ông Lê Đăng Doanh gọi nôm na là “sân sau”. Với các quan hệ đặc biệt giữa hai nhóm này, David cảnh báo, các công ty sân sau sẽ được hưởng ưu đãi, có khả năng lớn mạnh, tiến tới chiếm độc quyền. Sự chuyển đổi từ độc quyền nhà nước sang độc quyền tư nhân dưới dạng thức ẩn náu này sẽ rất khó cho WTO nhận dạng và đối phó, và nó đã từng gây

tai ương cho một số nền kinh tế châu Á.

Sau cùng, sự lãng phí là chuyện xảy ra tất nhiên ở mọi xã hội, nhưng vấn đề là liệu quốc gia có cơ chế để ngăn chặn và giảm thiểu sự thất thoát đó xuống mức độ thấp nhất. Điều nghịch lý là: *“Trình trạng tham nhũng tại Việt Nam ở mức độ trầm trọng, nhưng đồng thời xã hội lại tương đối mở, và nền báo chí, truyền thông đại chúng tuy chịu bị kiểm soát, nhưng hoạt động khá cạnh tranh (competitive). Không thể thân nhiên để mặc cho trình trạng ăn cắp cứ tiếp diễn nếu như mọi người điều biết”* [30]. David muốn nhấn mạnh đến vai trò quan trọng của báo chí trong việc chống tham nhũng nói riêng và sự trợ lực cho chính sách cải cách nói chung. Nếu chính sách truyền thông của Việt Nam sẽ bị xiết chặt hơn - báo chí bị kiểm duyệt gắt gao, những phân tích, đánh giá từ các chuyên viên độc lập (như tác giả) không được phổ biến - các vấn nạn sẽ bị che dấu, thì viễn cảnh kinh tế Việt Nam sẽ là sự thiếu ổn định và chậm phát triển: *“Khi mọi việc đều bị bưng bít, một nhóm người có thể mua chuộc và thu tóm tài sản khổng lồ một cách bất hợp pháp và hoạch định hàng loạt chính sách kém hiệu quả”*. Chiều hướng truyền thông được tiếp tục được cải thiện ngày một thông thoáng hơn chưa chắc sẽ ngăn chặn được các sai lầm lớn, thì ít ra cũng có thể giảm thiểu khả năng xảy ra, hoặc vấn đề sẽ được phát hiện sớm hơn, luật lệ sẽ mạnh hơn, và nạn tham nhũng cũng sẽ giảm bớt đi.

Việt Nam đã luôn phải đối đầu với những lựa chọn khó khăn trong quá trình chuyển đổi, nhưng chưa bao giờ sự lựa chọn lại hệ trọng và quyết liệt như hôm nay, bởi nó liên hệ đến quyền và lợi, trên những vấn đề mang tính cơ cấu và chiến lược có tầm ảnh hưởng quyết định đến định hướng phát triển và viễn cảnh của nền kinh tế quốc gia.

Phụ lục

Bảng 1

Table 1. Structure of Vietnam's gross domestic product at current prices by ownership (% of total)

| Sector/Year | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 (preliminary) |
|-------------|------|------|------|------|-----------------------|
| State | 38.5 | 38.4 | 38.4 | 39.1 | 39.2 |
| Collective | 8.6 | 8.1 | 8.0 | 7.5 | 7.1 |
| Private | 7.3 | 8.0 | 8.3 | 8.2 | 8.4 |
| Household | 32.3 | 31.8 | 31.6 | 30.7 | 30.1 |
| Foreign | 13.3 | 13.8 | 13.8 | 14.5 | 15.2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source: General Statistics Office (2005a, Table 29).

Bảng 2

Table 2. Number of enterprises by ownership and size (number of employees)

| | Year | Total | > 5 | 5-9 | 10-49 | 50-199 | 200-299 | 300-499 | 500-999 | 1000-4999 | 5000- |
|------------------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|-----------|-------|
| Total | 2001 | 51,680 | 11,932 | 13,896 | 15,737 | 6,304 | 1,193 | 1,156 | 883 | 539 | 40 |
| | 2003 | 72,012 | 13,091 | 20,438 | 25,220 | 8,531 | 1,407 | 1,403 | 1,181 | 684 | 57 |
| SOEs | 2001 | 5,355 | 22 | 60 | 981 | 2,087 | 602 | 663 | 560 | 355 | 25 |
| | 2003 | 4,845 | 2 | 30 | 767 | 1,801 | 545 | 658 | 596 | 411 | 35 |
| Central SOEs | 2001 | 1,997 | 8 | 7 | 196 | 637 | 234 | 327 | 324 | 240 | 24 |
| | 2003 | 1,898 | 1 | 4 | 139 | 545 | 237 | 308 | 362 | 269 | 33 |
| Local SOEs | 2001 | 3,358 | 14 | 53 | 785 | 1,450 | 368 | 336 | 236 | 115 | 1 |
| | 2003 | 2,947 | 1 | 26 | 628 | 1,256 | 308 | 350 | 234 | 142 | 2 |
| Joint Stock with state share | 2001 | 470 | 3 | 14 | 100 | 208 | 40 | 53 | 33 | 19 | 0 |
| | 2003 | 669 | 1 | 12 | 155 | 283 | 63 | 83 | 45 | 27 | 0 |

Source: General Statistics Office (2005b, Table 2).

5/2007

© 2007 talawas

[1][Hướng vào kinh tế tư nhân](#)

[2][The State as Investor: Equitisation, Privatisation and the Transformation of SOEs in Viet Nam](#)

– UNDP

[\[3\]State owned enterprises and privatization in Vietnam](#)

- Fredrik Sjöholm

[\[4\]Fear of flying: Why is sustaining reform so hard in Vietnam?](#) David Dapice

[\[5\]UNDP p. 7](#)

[\[6\]Fredrik p. 21](#)

[\[7\]UNDP p. 21](#)

[\[8\]Fredrik p. 24](#)

[\[9\]Fredrik p.13](#)

[\[10\]Fredrik p. 12](#)

[\[11\]Cổ phần hóa nhưng vẫn... "bình mới rượu cũ"!](#)

[\[12\]Fredrik p.12](#)

[\[13\]Fredrik p.4](#)

[\[14\]3 nghịch lý trong cổ phần hóa](#)

[\[15\]Cổ phần hóa: Những kẽ hở không đáng có](#)

[\[16\]Bài học từ kinh nghiệm cổ phần hóa ở Nga](#)

[\[17\]Chuyện chung và riêng ở các công ty mẹ con gốc Nhà nước](#)

[\[18\]Fredrik p.9](#)

[\[19\]Tách chức năng kinh doanh ra khỏi bộ ngành. Bao giờ?](#)

[\[20\]David p.13](#)

[\[21\]David p.13](#)

[\[22\]David p.13](#)

[\[23\]David p.14](#)

[\[24\]Fredrik p.19](#)

[\[25\]Vì sao chưa có doanh nghiệp tư nhân lớn?](#)

[\[26\]David p.20](#)

[\[27\]David p.14](#)

[\[28\]Fredrik p.3](#)

[\[29\]David p.14](#)

[\[30\]David p.20](#)

Trần Bình

Kinh tế Việt Nam - Định hướng và viễn cảnh phát triển

Những chuyển biến theo chiều hướng kinh tế thị trường từ cuối thập niên 80 là yếu tố quyết định đưa nền kinh tế Việt Nam từ trình trạng suy thoái hầu như kiệt quệ, trở thành một trong những quốc gia có mức tăng trưởng kinh tế cao hàng đầu trong nhóm các quốc gia đang phát triển. Tuy nhiên, xuyên suốt quá trình cải cách, một yếu tố quan trọng đã lợi ngược dòng của nền kinh tế thị trường, đó là vai trò chi phối của các doanh nghiệp nhà nước. Việt Nam đồng thời lại nhấn mạnh đến tầm quan trọng của kinh tế tư nhân trong tiến trình phát triển. Trên tờ VNExpress số ngày 28/1/2006, Bộ Trưởng Kế hoạch và Đầu tư Võ Hồng Phúc đã công bố vốn đầu tư từ khu vực kinh tế tư nhân (trong nước) dự trù cho kế hoạch phát triển kinh tế 5 năm sẽ tăng từ 32% năm 2005, lên 54% cho giai đoạn 2006-2010 [1]. Vậy câu hỏi cần được đặt ra là liệu nền kinh tế “định hướng xã hội chủ nghĩa” – doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo, và nền kinh tế thị trường - kinh tế tư nhân là động lực cho sự phát triển, có thể cùng sánh vai song hành? Hay đây là chính sách dựa trên một nghịch lý, có nguy cơ làm trì trệ đà phát triển khá thuận lợi hiện nay?

Vấn đề này đã được bàn thảo khá nhiều gần đây, nhân dịp chính sách đổi mới được tròn 20 tuổi. Ba trong số những bài viết liên hệ đến đề tài trên sẽ được tham khảo và làm nền cho bài viết: tài liệu nghiên cứu của Chương trình Phát triển Liên Hiệp Quốc (UNDP) “Nhà nước với tư cách nhà đầu tư: Cổ phần hoá, Tư nhân hoá và Chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam” ấn hành tháng 10/2006 [2], tiểu luận “Các doanh nghiệp nhà nước và chương trình cổ phần hoá tại Việt Nam” của giáo sư Fredrik Sjöholm ấn hành tháng 8/2006 [3], và bài tham luận “Nỗi lo sợ bay bổng: Vì sao công cuộc cải cách tại Việt Nam lại khó được chấp nhận đến thế?” của giáo sư David Dapice đọc trong cuộc thảo luận bàn tròn ngày 15 và 16 tháng 6/2006 tại Hà Nội [4]. Nhóm thực hiện nghiên cứu UNDP, giáo sư Fredrik (Giám đốc Viện Nghiên cứu Kinh tế Thụy Điển), và giáo sư David Dapice (chuyên gia của chương trình nghiên cứu Việt Nam thuộc trường Quản lý Nhà nước J. F. Kennedy Đại học Harvard) đều đã có nhiều năm nghiên cứu

các vấn đề kinh tế Việt Nam. Ngoài ra, các phân tích của các nhà nghiên cứu, nhà quản trị, tư vấn trong nước cũng được trích dẫn hầu như phản ánh các góc nhìn khác nhau, và cũng để làm sáng tỏ, bổ sung những dữ kiện và nhận định của các chuyên gia kinh tế dưới góc độ của nhà nghiên cứu nước ngoài.

I. Bối cảnh

Theo sự phân tích của tài liệu UNDP, nền kinh tế của Việt Nam vào những năm 80 được phân cấp không chính thức; hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước tương đối tự chủ, dẫn đến tình trạng tự phát, phá rào, thất thoát tài sản, vượt ra ngoài tầm kiểm soát của chính quyền trung ương. Khi chính sách bao cấp chính thức bị khai tử qua đại hội Đảng năm 1986, chính phủ trung ương bắt đầu thực hiện chương trình cải cách: thanh lý và sáp nhập các doanh nghiệp thua lỗ, lấy hạch toán dựa trên lỗ lãi thay thế cho các mục tiêu sản lượng. Đến đầu thập niên 90, chủ trương tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đã đi xa hơn qua chương trình cổ phần hoá doanh nghiệp, song song với việc thành lập các tổng công ty.

Những nỗ lực này được nhóm nghiên cứu UNDP mô tả như *“một cố gắng để cải thiện năng lực kinh tế và cũng là biện pháp qua đó chính phủ trung ương có thể phá bỏ quyền lực của chính quyền các cấp mà trước đó đã sử dụng những doanh nghiệp nhà nước nhỏ như công cụ làm thất thoát tài sản và thu lợi riêng tư từ các ưu đãi của nhà nước”* [5]. Vai trò của nhà nước từ đó đã chuyển *“từ quản lý trực tiếp tài sản nhà nước sang tập trung vào quản lý đầu tư”*, theo đó nhà nước sẽ có ảnh hưởng đối với các doanh nghiệp nhà nước theo những qui định áp dụng chung cho tất cả các cổ đông khác như đã qui định theo luật doanh nghiệp. Nội dung các nghị định và cuộc điều tra các doanh nghiệp nhà nước tại thành phố Hải Phòng đều cho thấy nhà nước đã thực hiện chủ trương *“giữ lại các công ty lớn, bỏ các công ty nhỏ”*, một kế hoạch mang nhiều nét tương đồng và diễn ra hầu như cùng thời kỳ với chính sách *“năm cái lớn và buông cái nhỏ”* của Trung Quốc.

Vào năm 1991, tổng số doanh nghiệp nhà nước lên đến 12 ngàn. Con số này giảm xuống còn phân nửa năm 1994, với khoảng 3000 doanh nghiệp bị

giải thể và 2000 sáp nhập thành công ty nhà nước khác. Đến năm 2005, tổng số doanh nghiệp nhà nước chỉ còn khoảng 3200. Chương trình cổ phần hoá khởi đầu năm 1992, nhưng chỉ thực sự được đẩy mạnh từ năm 2000 với khoảng 2600 doanh nghiệp đã được cổ phần hóa. Tuy nhiên, theo Fredrick, vì *tuyệt đại đa số các doanh nghiệp nhà nước bị thanh lý, sáp nhập và cổ phần hóa có qui mô nhỏ, đồng thời số lượng các doanh nghiệp nhà nước qui mô lớn ngày một gia tăng* (bảng 1), *vai trò chi phối của các doanh nghiệp nhà nước không hề suy giảm*, thể hiện qua tỷ phần sản lượng của các doanh nghiệp nhà nước trên tổng sản lượng nội địa hầu như không thay đổi (bảng 2).

Nội dung các nghị định cho thấy việc lựa chọn các ngành chiến lược thường dựa trên qui mô và khả năng nộp ngân sách của các doanh nghiệp. 100 doanh nghiệp nhà nước lớn nhất chiếm hơn một nửa nguồn thu ngân sách, 1/3 lợi nhuận trước thuế, và chỉ khoảng 1/3 tổng số nợ:

Bảng 4. Những chỉ số tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, 1997
Tỷ đồng

| | 100 công ty lớn nhất | 200 công ty lớn nhất | Tổng |
|-----------------------------|----------------------|----------------------|---------|
| Tổng vốn nhà nước | 40.492 | 44.332 | 73.075 |
| Tổng đóng góp cho ngân sách | 14.094 | 15.651 | 23.919 |
| Tổng lợi nhuận trước thuế | 3.275 | 4.942 | 8.177 |
| Tổng nợ | 29.369 | 40.237 | 101.439 |

Nguồn: Quỹ tiền tệ quốc tế (1999)

Nhận định được tầm quan trọng của chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước không những quyết định hiệu năng của khu vực kinh tế nhà nước, mà còn ảnh hưởng sâu xa đến hoạt động và sự phát triển của các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là khu vực kinh tế tư nhân, các nhà nghiên cứu đã dày công tìm hiểu các đặc điểm, mục tiêu của chính sách cải cách, cả về mặt lý thuyết lẫn thực hành qua những cuộc điều tra, phân tích và đánh giá hiệu quả của việc thực thi chính sách; đồng thời đối chiếu với kinh nghiệm của các quốc gia đã và đang thực hiện chương trình cổ phần hoá và hữu hiệu hoá các doanh nghiệp nhà nước. Ngoài ra, truy nguyên động lực và thẩm định hiệu năng của nền kinh tế trong đó doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò chủ đạo cũng là những vấn đề quan trọng đã được bàn thảo.

II. Tái cơ cấu và cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước

Cổ phần hóa hay tư nhân hóa?

Cổ phần hóa và tư nhân hoá đôi khi được sử dụng lẫn lộn, ngay cả trên các tài liệu nghiên cứu chuyên môn, gây ngộ nhận không ít rằng doanh nghiệp cổ phần hoá cũng là doanh nghiệp tư nhân. Về phương diện vốn, khoảng 12% trên tổng số vốn các doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hóa, trong đó vốn nhà nước ước chiếm 46%. Như vậy, chỉ hơn 6% vốn của các doanh nghiệp nhà nước đã được “tư nhân hoá”. Song cốt lõi của vấn đề còn là ai nắm quyền chi phối cổ đông. Fredrik lưu ý: ngoài việc nắm giữ đa số cổ phần của 30% doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà nước còn giữ khoảng 40% cổ phần của 40% doanh nghiệp cổ phần hóa. Vì vậy, trên thực tế, *“chỉ có nhà nước là cổ đông có khả năng thu góp đủ cổ phiếu để chi phối các doanh nghiệp”* [6]. Số 30% doanh nghiệp cổ phần hóa còn lại hoàn toàn không có cổ phần nhà nước, thực sự đã được tư nhân hóa. Tuy nhiên, các cuộc điều tra cũng cho thấy thành phần nhân sự cũ vẫn tiếp tục điều hành tại hầu hết các doanh nghiệp sau khi cổ phần hóa, kể cả các doanh nghiệp đã được hoàn toàn tư nhân hoá. Những hạn chế của vấn đề “bình mới rượu cũ” này sẽ được thảo luận sâu rộng hơn trong phần tới.

Thực ra, chính sách cải cách kinh tế nhà nước nhằm vào mục tiêu củng cố và cải thiện doanh nghiệp nhà nước hơn là chủ trương tư nhân hóa, như chính phủ đã luôn nhấn mạnh đến vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế công trong tiến trình kỹ nghệ hóa. Khi tái cơ cấu doanh nghiệp năm 1994, 18 tổng công ty và 64 doanh nghiệp đặc biệt của nhà nước đã tiếp nhận khoảng 2000 doanh nghiệp trong tổng số 6300 doanh nghiệp nhà nước, chiếm phân nửa tổng số lao động trong khu vực kinh tế công, được Fredrik nêu lên như một minh chứng.

Thành quả cải cách và bài học kinh nghiệm

Cho đến nay vẫn chưa có một công trình nghiên cứu nào đánh giá đầy đủ thành quả của chương trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, ngoại trừ các tường trình của Bộ Tài chính. Dù vậy, theo Fredrik, hầu hết các quan sát viên ghi nhận đã có những cải thiện về hiệu năng của doanh nghiệp nhà

nước sau khi cổ phần hoá, nhờ những biện pháp khuyến khích mới, việc giảm chế các quy định - ví dụ như qui chế lương bổng, và nới rộng quyền tự chủ cho các công ty thành viên. Cuộc điều tra của UNDP tại thành phố Hải Phòng cũng đã xác nhận quyền tự chủ được mở rộng tại các doanh nghiệp cổ phần hoá [7]. Tuy nhiên, *nói chung, những thành quả mang lại từ chương trình cổ phần hóa vẫn còn rất hạn hẹp vì từ cơ bản những chuyển đổi trên hai phương diện quan trọng - kỹ thuật và nhân sự điều hành - hầu như vẫn chưa xảy ra* [8]. Các phân tích và đối chiếu các chính sách cải cách khu vực kinh tế công của Việt Nam với các quốc gia đã và đang trải qua quá trình chuyển đổi kinh tế của Fredrik có thể giúp chúng ta hiểu rõ hơn những đặc điểm và hiện trạng của chính sách cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam.

Sự so sánh với những kinh nghiệm cổ phần hóa của Trung Quốc đặc biệt quan trọng vì sự tương đồng về hệ thống chính trị và mối quan hệ giữa hai quốc gia láng giềng. Trung Quốc đã đi khá xa so với Việt Nam trên nhiều phương diện. Trên chỉ số kinh tế quan trọng - tỷ phần kinh tế của khu vực công trên nền kinh tế quốc gia - Trung Quốc đã giảm đáng kể, từ 41% năm 1998 xuống 34% năm 2002, trong khi đó Việt Nam vẫn còn loanh quanh ở con số 39% trong thập niên qua. Số doanh nghiệp có qui mô lớn được cổ phần hoá tại Trung Quốc cũng diễn ra sớm hơn, bắt đầu từ năm 1998, và điều này chỉ mới xảy ra rất gần đây tại Việt Nam. Chương trình cổ phần hoá của Trung Quốc còn có một ưu điểm khác: “các cổ đông bên ngoài có vai trò tích cực đáng kể trong việc điều hành doanh nghiệp. Nhóm cổ đông này thường có khuynh hướng tiết chế vai trò chi phối truyền thống của Đảng và công đoàn” [9]. Ngoài ra, định chế tài chính quan trọng hỗ trợ cho sự thành công của chương trình cổ phần hoá là thị trường chứng khoán tại Trung Quốc cũng đã phát triển sớm hơn, hiện chiếm khoảng 40% tổng sản lượng quốc gia.

Một đặc điểm rõ nét khác rút ra được từ *kinh nghiệm các nền kinh tế chuyển tiếp Đông Âu: hiệu năng hoạt động của các doanh nghiệp cổ phần hoá thấp khi các cổ phần đa số do công nhân và ban điều hành cũ nắm giữ* [10]. Kiến thức hạn hẹp và sự chi phối hoạt động doanh nghiệp bằng cách

cản trở ảnh hưởng các cổ đông của ban lãnh đạo doanh nghiệp đã dẫn đến hệ quả kinh doanh kém hiệu năng và “thất thoát” tài sản. Tình trạng này cũng rất phổ biến tại các doanh nghiệp cổ phần hoá ở Việt Nam, do số cổ đông bên ngoài chỉ chiếm khoảng 24%, không có ảnh hưởng đáng kể đến các quyết định kinh doanh, và ban lãnh đạo cũ vẫn nắm quyền tại hầu hết các doanh nghiệp cổ phần hoá. Hiện trạng “bình mới rượu cũ” này đã được ông Đặng Vũ nhận định trên tờ VietNamNet số ngày 11/7/2006 như sau: “Một vấn đề mà TPHCM chưa chỉ ra được, là tình trạng bình mới rượu cũ thể hiện rõ nhất ở vị trí người lãnh đạo doanh nghiệp. Như đã biết, phần vốn Nhà nước hiện nay vẫn chiếm giữ 27% vốn điều lệ, như vậy sẽ còn một số lượng khá lớn doanh nghiệp có vốn Nhà nước chi phối. Thông thường ở các doanh nghiệp này, người đại diện phần vốn Nhà nước cũng chính là các giám đốc doanh nghiệp nhà nước trước đây đảm nhận, và phần đông sẽ giữ vị trí Chủ tịch Hội đồng quản trị hoặc Giám đốc doanh nghiệp cổ phần hoá. Điều đó tất yếu dẫn đến tư duy điều hành không có gì khác trước.” [11]

Ngoài ra, *kinh nghiệm tại Hungary cũng đã chứng tỏ chủ trương mạnh dạn khuyến khích các công ty nước ngoài mua lại cổ phiếu của các doanh nghiệp cổ phần hoá là nhân tố quan trọng* cho sự thành công của chương trình cổ phần hoá và cải tổ doanh nghiệp nhà nước tại quốc gia này [12]. Những công ty nước ngoài không những du nhập các thiết bị hiện đại, còn mở rộng thị trường ra thế giới. Kinh nghiệm của Hungary và của Trung Quốc chứng tỏ rằng việc đưa nhân sự từ bên ngoài vào guồng máy điều hành doanh nghiệp cổ phần hoá không những có khả năng tiết chế sự chi phối của ban điều hành cũ mà còn thổi vào doanh nghiệp luồng gió mới: từ tri thức, lối nghĩ, đến phương thức điều hành. Tại Việt Nam, số lượng cổ phiếu do công ty nước ngoài nắm giữ vẫn còn rất khiêm tốn, một phần vì hầu hết các doanh nghiệp cổ phần hoá cho đến nay có qui mô nhỏ, chưa thực sự thu hút được nhiều công ty nước ngoài. Hơn nữa, những hạn chế về tỷ lệ vốn (dưới 49%), nhất là ở lĩnh vực tài chính (dưới 20%), khiến các nhà đầu tư phải thận trọng: liệu có thể phò thác nguồn vốn lớn khi việc điều hành của hầu hết các doanh nghiệp cổ phần hoá vẫn còn chịu sự chi phối bởi nhà nước, và trình trạng quản lý của doanh nghiệp nhà nước nói chung

kém hiệu quả, thiếu minh bạch và các cơ chế kiểm soát, chế tài hữu hiệu các trường hợp sai phạm, hoặc kinh doanh kém hiệu quả.

Một trong những cơ chế kiểm soát và chế tài quan trọng được sử dụng trong nền kinh tế thị trường tại các quốc gia kỹ nghệ hiện nay là khả năng có thể bị tước quyền (hostile takeovers): “Việc điều hành kém hiệu quả sẽ thể hiện qua sự sụt giá chứng khoán. Hệ quả là các nhà đầu tư mới có thể mua lại công ty (qua cổ phiếu), tiến hành cải thiện quản lý và giá cổ phiếu bằng cách thay thế nhân sự quản lý. Sự tồn tại của một thị trường chứng khoán phát triển rất cần thiết cho một cơ chế như vậy hoạt động hiệu quả” [13]. Thị trường chứng khoán Việt Nam tuy đã bắt đầu phát triển nhanh trong thời gian gần đây, song vẫn còn non trẻ và thiếu ổn định. Hơn thế nữa, chừng nào nhà nước còn giữ vai trò chi phối các doanh nghiệp cổ phần hoá, việc hoạch toán kinh doanh vẫn còn thiếu minh bạch và chưa tuân theo các tiêu chuẩn kế toán, thì các cơ chế được sử dụng rất hiệu quả của nền kinh tế thị trường nói trên vẫn chưa thể áp dụng thành công vào Việt Nam.

Về Tình trạng công nhân nhanh chóng bán lại cổ phiếu và sự lạm dụng trong việc định giá doanh nghiệp khi tiến hành cổ phần hoá chỉ được Fredrik đề cập qua, nhưng vấn đề nóng sốt này đang được bài cãi khá nhiều ở trong nước. Trên tờ Tuổi Trẻ, số ngày 8/4/2007, tiến sĩ Nguyễn Văn Nam (nguyên thành viên Ban nghiên cứu của Thủ tướng) đã phân tích: Tiếng là 10-20% nhưng những công nhân lẻ loi liệu có thể đòi được quyền mua công bằng? Qua 1-2 năm, thậm chí chỉ vài tháng, chỉ còn rất ít người giữ được “quyền làm chủ” của mình qua việc chiếm giữ cổ phiếu. Hoặc là cổ phiếu đó được bán tự do, hoặc chính những người lãnh đạo doanh nghiệp mua, mở đường cho cá nhân nào đấy, có thể là chính lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước sở hữu công ty... Nếu thấy những tài sản ẩn, như bất động sản, vị trí độc tôn, có thể định giá thấp để sau này mình được lợi, thì họ sẽ tiến hành cổ phần hoá rất nhanh. Thế là tài sản nhà nước, sau khi cổ phần hoá xong, thành “của anh, của tôi, của chúng ta” [14]. Cụ thể hơn, trên tờ Thời báo Kinh tế Sài Gòn số ngày 15/4/2007, Nguyễn Tấn viết: “chẳng hạn gần đây nổi lên vụ cổ phần hóa Công ty Intimex (thuộc Bộ Thương mại). Mặc dù đang quản lý, sử dụng trên 1,2 triệu mét vuông, trong đó có hàng ngàn

mét vuông đất hơn vàng tại các khu vực đặc địa của thủ đô Hà Nội nhưng vì là đất thuê nên định giá chỉ bằng 0.” [15] Kinh nghiệm của Liên Xô trong vấn đề này rất đáng được chú ý, như Hữu Nghị đã tường thuật trên tờ Tuổi Trẻ số ngày 29/4/2007: “Từ các đợt cổ phần hóa này, chỉ năm năm đã xuất hiện một lớp tỉ phú mới ở Nga: tài sản quốc gia từ chỗ là của chung nay trở thành của riêng của một lớp người nhờ đang ngồi trước mà ăn trên”. Tờ *Forbes* tháng 5-2005 liệt kê danh sách 30 tỉ USD ở Nga [16] .

Từ góc độ quyền sở hữu và quản trị, Fredrik cho rằng các tổng công ty không giống với các công ty truyền thống. Sự thành hình các tổng công ty vào đầu thập niên 90 và sau đó chuyển qua mô hình Công ty Mẹ con theo nghị định 153 năm 2004 do nhu cầu chính sách, *không theo tiến trình phát triển tự nhiên dựa trên nhu cầu thị trường và khả năng quản trị, nên khó có thể tránh được tình trạng chấp vá và kém hiệu quả*. Trên tờ Doanh Nghiệp Sài Gòn ngày 27/12/2006, ông Nguyễn Ngọc Bích đã phân tích vấn đề này như sau: Bà mẹ kia không hề “sinh” ra các con, các con được ghép vào với mẹ. “Mẹ” nhận con nuôi; mà con ở đây có đứa “già” hơn và kinh doanh giỏi hơn mẹ. Về mặt kinh doanh, trừ các công ty được bốc lên làm mẹ, thì các công ty mẹ mà gốc gác là văn phòng tổng công ty thường chưa có nhiều bạn hàng, chưa có uy tín về kinh doanh; mà chỉ có quyền hành và tiền bạc. Số tiền này là tiền cổ tức mà các công ty con nộp về... Mẹ cũng sản xuất như con, hai bên cạnh tranh nhau, giành thị trường của nhau. Công ty mẹ gọi lợi ích của mình là chung, của mỗi con là riêng... Có một công ty mẹ giải quyết việc này hay lắm! Mẹ gom ba bốn công ty con sản xuất cùng một loại sản phẩm lại với nhau, rồi cử một giám đốc của một công ty con này làm đại diện sở hữu 51% vốn của mình tại một công ty con khác! Công ty sau chỉ có khóc vì bị trói tay bởi ngay người cạnh tranh với mình. [17]

Sau cùng, những kinh nghiệm của Thụy Điển, quốc gia đã thành công trong chính sách tập trung việc quản lý các doanh nghiệp nhà nước vào một đầu mối, tiến hành từ năm 1999, là bài học quý báu cho Việt Nam [18] . Cũng như Trung Quốc, các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp cổ phần hoá bị chi phối bởi nhiều cơ quan chủ quản, gây khó khăn cho việc phối hợp và điều hành, mà hệ quả của trình trạng chông chéo này là hoạt động kém hiệu

năng. Sự ra đời của Tổng công ty quản lý vốn đầu tư nhà nước (SCIC) từ đầu năm 2006 nhằm mục đích chấn chỉnh tình trạng trên. Tuy nhiên, liệu SCIC có thành công trong việc tập hợp và điều phối các doanh nghiệp nhà nước hiện đang trực thuộc hoặc chịu ảnh hưởng của các bộ và các địa phương là vấn đề còn phải chờ xem. Các quyền lợi cục bộ có khả năng làm trì trệ việc thực hiện kế hoạch này, như Fredrik đã nhận xét: “việc lựa chọn các ngành chiến lược cho các doanh nghiệp nhà nước được quyết định sau khi đã thảo luận với các bộ có lẽ nhằm bảo vệ quyền lợi của các ban ngành này”. Ông Cầm Văn Kinh trên báo Tuổi Trẻ số ngày 4/2/2007 cũng có nhận định: “Từ Đại hội IX đến nay đã gần sáu năm nhưng các doanh nghiệp nhà nước lớn vẫn hoàn toàn án binh bất động nằm im trong sự chủ quản của các bộ ngành. Chỉ có hơn 200 doanh nghiệp vừa và nhỏ đã về Tổng Công ty Quản lý và Kinh Doanh vốn Nhà nước - một con số quá nhỏ so với tổng số doanh nghiệp trực thuộc bộ ngành và các địa phương trên cả nước. Việc tách bộ ngành ra khỏi các hoạt động kinh doanh chỉ có thể thành công khi cắt được tâm lý muốn quản và lợi ích kinh tế của một số quan chức. Trong bối cảnh hiện nay, khi đã có chủ trương mà tiến trình thực hiện cứ chậm, thì theo nhiều chuyên gia kinh tế, điều đó chứng tỏ một điều đơn giản: bộ máy nhà nước chưa đủ quyết tâm, chưa đủ mạnh để chiến thắng sự lũng đoạn lợi ích của các quan chức bộ ngành.” [19]

Chủ trương tập trung quản trị vốn đầu vào một đầu mỗi nhằm giảm thiểu tình trạng chông chéo và cục bộ là hướng đi đúng, nhưng *vấn đề cốt lõi vẫn là phạm vi và qui mô khu vực kinh tế nhà nước cần duy trì* để các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh đạt hiệu năng và phát triển cân đối với các thành phần kinh tế khác. Đây cũng là nội dung chính được thảo luận trong bài viết của giáo sư David Dapice.

III. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước - Trợ lực hay trở lực

Nguyên nhân thông thường đầu tiên của sự hình thành các doanh nghiệp nhà nước là *ngành khai thác khoáng sản và dầu khí đòi hỏi lượng đầu tư vốn và kỹ thuật lớn, và giá cả dao động của nguồn nguyên liệu quan trọng này* [20]. Ngoại trừ ngành than, nhà nước Việt Nam vẫn chưa thực sự đầu

tư qui mô về ngành khai thác khoáng sản và dầu khí, nhưng khuynh hướng mở rộng doanh nghiệp nhà nước trên lãnh vực này đang bắt đầu với sự thành lập các công ty lọc dầu. David đã nêu lên những lý do khiến ông không tán thành chủ trương trên: “Vì nhà nước thường muốn giữ nguồn thu cao và ổn định, nên rất khó cho một doanh nghiệp nhà nước có thể đầu tư vốn ở mức tối đa cần thiết, đồng thời phải nộp ngân sách cao và cung ứng nhiều công ăn việc làm”. Hơn thế nữa, một khi các mục tiêu và động lực chính trị thay thế cho lợi ích kinh tế làm cơ sở cho các quyết định đầu tư, như trường hợp của Dung Quất, thì: “không những hoạt động của các doanh nghiệp kém hiệu năng, mà cả nền kinh tế sẽ chịu tổn thất vì giá thành cao. Tại sao lại thiết lập công ty lọc dầu xa vùng nguyên liệu hoặc thị trường chính, trong khu vực có nhiều giông bão?”. Chủ trương phát triển vùng hiệu quả không thể không xem xét các hiệu quả kinh tế, nhằm phát huy được tiềm năng của mỗi khu vực.

Nguyên do thông thường thứ hai cho sự tồn tại của các doanh nghiệp nhà nước là để *hỗ trợ cho sự phát triển các ngành kỹ thuật cao* [21]. Tại Việt Nam, David đề cập đến công ty phần mềm FPT như một trường hợp điển hình. Tác giả cho rằng sự thành công của công ty này hiện nay chỉ giới hạn trong lãnh vực quảng bá và hỗ trợ các sản phẩm Microsoft hơn là sản xuất và xuất khẩu phần mềm như các công ty tại Ấn Độ. Nhưng điều đáng e ngại hơn, với lợi thế của một doanh nghiệp nhà nước, FPT sẽ ưu tiên nhận được nhiều hợp đồng nhà nước, thu góp nhân tài, do đó sẽ gây thêm khó khăn cho sự phát triển và cạnh tranh của các doanh nghiệp tư nhân. “Cái giá của sự độc quyền sẽ còn cao hơn nếu việc quản trị của công ty này kém hiệu quả”. Nhà nước có thể hỗ trợ công nghệ thông tin hiệu quả hơn qua các chương trình đào tạo, tạo điều kiện dễ dàng cho sự thành hình của các doanh nghiệp tư nhân qua việc đơn giản hóa thủ tục thành lập, mở rộng tín dụng...

Nguyên nhân kể đến là chủ trương *nhà nước cần phải nắm giữ những ngành kỹ nghệ nặng hay chiến lược* [22]. Có thể vì cái “hào quang còn đọng lại từ thời Lenin & Stalin? Hay ước muốn được như Nhật và Hàn Quốc khi các quốc gia này đã thực hiện thành công chính sách kỹ nghệ hoá

vào các thập niên trước?” Nhưng Nhật và Hàn Quốc đã thực hiện chính sách kỹ nghệ hóa thông qua các doanh nghiệp tư nhân, trong môi trường kinh tế cạnh tranh. Ngành kỹ nghệ nặng đóng tàu được triển khai qua công ty Vinashin đã được David nêu lên như một ví dụ điển hình cho thấy nhà nước Việt Nam đã không đặt nặng tính hiệu quả lên hàng đầu trong đầu tư: “Đường như Việt Nam chú trọng đến số thu hơn là lợi nhuận”. Sau khi sử dụng 756 triệu USD vốn vay từ nước ngoài qua đợt phát hành trái phiếu tại New York năm 2005, Vinashin đang có kế hoạch tăng vốn 3 tỷ USD. Khi kế hoạch đầu tư này được thực hiện, qui mô của Vinashin sẽ bằng $\frac{3}{4}$ của công ty Hyundai, là công ty đóng tàu lớn nhất, hiện chiếm 15% thị phần trên thế giới. Những hợp đồng đóng tàu hiện nay cho thấy lợi nhuận mang về sẽ rất thấp, trong khi đó vốn đầu tư xây dựng cơ xưởng rất cao khi so sánh với Ấn Độ: 90 so với 150 triệu USD cho mỗi xưởng. Ngành đóng tàu non trẻ của Việt Nam sẽ gặp nhiều khó khăn khi đương đầu với kỹ nghệ đóng tàu đã phát triển tại các quốc gia trong vùng, như Hàn Quốc và Trung Quốc. David không phải không tán thành việc đầu tư ngành đóng tàu, nhưng giáo sư cho rằng cơ hội thành công của ngành này sẽ khả quan hơn nhiều nếu như được đầu tư từ các công đóng tàu tiên tiến nước ngoài. Ngoài ra, sự thành công vượt bậc về kinh tế nói chung và trên phạm vi doanh nghiệp nhà nước nói riêng của Singapore, quốc gia có chế độ chính trị không khác xa mấy so với Việt Nam, cũng thường được nêu lên như một mô thức phát triển cần học hỏi. Nhưng David lưu ý: trong khi Singapore là một trong những quốc gia ít tham nhũng nhất thế giới, thì Việt Nam đang xếp ngang hàng với Belarus và Zimbabwe trong 1/3 phần cuối bảng xếp hạng tham nhũng của 159 quốc gia, theo tường trình của tổ chức Transparency International thực hiện.

Một nguyên nhân nữa, cũng theo David: “*đơn giản chỉ là sự phản ánh ước muốn của các doanh nghiệp nhà nước và các bộ ngành có được vai trò lớn hơn, những hợp đồng quan trọng có thể mang đến lợi lộc và công việc cho bạn bè, người thân*” [23]. Về vấn đề này, Fredrik đã trích dẫn từ các cuộc nghiên cứu của hai ông Gainsborough (2002) và Painter (2005): “ Các doanh nghiệp nhà nước thường bị chi phối bởi các đạo diễn tư nhân -

những nhà quản lý doanh nghiệp hay các nhân vật có uy thế chính trị. Hệ quả của trình trạng tư nhân hóa ần dẫu này là sự thiếu minh bạch và mối liên kết chặt chẽ giữa các giới doanh nhân và các viên chức nhà nước” [24]. Vấn đề nhạy cảm này cũng được tiến sĩ Lê Đăng Doanh, cố vấn cao cấp của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nhận định trên tờ Thời báo Kinh tế Sài Gòn số ngày 15/6/2006: “Lợi thế lớn nhất của doanh nghiệp nhà nước là có cơ quan chủ quản, do mối quan hệ giữa hai chủ thể này khá gần gũi. Hơn nữa, trong quá trình kinh doanh, doanh nghiệp thường dựa vào mối quan hệ nhiều hơn là hệ thống luật pháp. Đây là một trong những yếu tố tạo nên sức mạnh của doanh nghiệp nhà nước và *một số đơn vị có vỏ bọc tư nhân nhưng thực chất là sân sau của một số cán bộ có chức, có quyền*” [25].

Sau cùng, *bằng những con số thống kê cụ thể trên các chỉ số kinh tế quan trọng, David minh chứng những tổn thất và sự trì trệ* mà khu vực kinh tế công có thể gây ra khi chiếm lĩnh vị trí chi phối nền kinh tế quốc gia. Khu vực kinh tế nhà nước chỉ thu dụng 5% trên tổng số 4 triệu lao động gia tăng trong khoảng thời gian năm 2000-2004, so với con số tương ứng 60% lao động được thu nhận bởi khu vực kinh tế tư nhân. Mức gia tăng sản lượng công nghiệp của khu vực kinh tế nhà nước tăng trung bình mỗi năm 10% so với 18% của khu vực kinh tế tư nhân. Đầu năm 2006, tổng sản lượng công nghiệp của khu vực kinh tế tư nhân trên tổng sản lượng công nghiệp quốc gia đạt 33%, vượt qua tỷ phần của khu vực kinh tế nhà nước. Các doanh nghiệp nhà nước thu lợi nhuận thấp dưới 3%, đồng thời là chủ nhân của khoảng nợ xấu khổng lồ. Sự so sánh mức phát triển của kinh tế tư nhân và kinh tế nhà nước cần được đặt trong bối cảnh: môi trường kinh tế tư nhân tuy được cải thiện và khu vực này đang phát triển nhanh, các doanh nghiệp tư luôn phải đối đầu với rào cản trên một sân chơi không công bằng, trong khi các doanh nghiệp nhà nước được hưởng mọi đặc quyền, đặc lợi từ mặt bằng sản xuất, đến vay vốn, bù lỗ, xóa nợ, ưu tiên nhận thầu...

David cũng không quên nhắc đến *những điểm sáng của nền kinh tế Việt Nam ở những lãnh vực và thời kỳ mà nhà nước mạnh dạn thực hiện chính sách cải cách và mở cửa*: cải cách nông nghiệp vào cuối thập niên 80, sự ra đời của đạo luật doanh nghiệp năm 2000, và chính sách mở rộng nền giao

thương đã dẫn đến sự phát triển mạnh mẽ trong sản xuất nông nghiệp, khu vực kinh tế tư nhân, FDI, và hoạt động xuất khẩu. Tác giả đã nhấn mạnh đến sự tương phản mạnh mẽ giữa sự thành công khi hoạt động của các thành kinh tế phi nhà nước được mở rộng (gạo, cà phê, luật doanh nghiệp, FDI, y tế) với những trì trệ, yếu kém do chính sách đầu tư thiếu hiệu quả của khu vực công (đường, Vinashin, Dung Quất, giáo dục) [26].

IV. Phần kết

“Không có một quốc gia nào trở nên giàu mạnh dựa trên các doanh nghiệp nhà nước” là khẳng định của giáo sư Fredrik. Kết luận của David cũng không kém phần mạnh mẽ: *“Cơ hội để xây dựng doanh nghiệp hoặc nền kỹ nghệ có năng lực cạnh tranh, với nhân sự quản lý có khả năng đương đầu với các bộ ngành, các vấn đề hành chính quan liêu, và đồng thời phải đối đầu với cuộc cạnh tranh khốc liệt trong nền kinh tế toàn cầu là zero. Trong khi chiến lược mậu dịch đang khai mở cho sự hội nhập cao hơn vào nền kinh tế thế giới, thì chiến lược kỹ nghệ dường như cứ tiếp tục đổ vốn vào các doanh nghiệp nhà nước có lợi nhuận thấp hay số âm chỉ có thể làm mức phát triển chậm lại, tiêu hao vốn liếng, và tạo ra mối căng thẳng với các thành phần kinh tế khác”*. [27]

Fredrik không cho rằng tốc độ cổ phần hóa chậm tại Việt Nam là quan trọng. Vấn đề là Việt Nam có rút tĩa được bài học kinh nghiệm từ cuộc cải cách của chính mình và từ các chương trình tư nhân hóa của nhiều quốc gia khác để điều hướng cho chính sách cải cách tại Việt Nam được hiệu quả hơn. Cho đến nay, cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước chỉ *“chú trọng đến việc thu hút vốn, hoặc để giảm bớt áp lực ngân sách, hoặc vì lợi ích của các nhóm quyền lợi hơn là đối đầu với vấn đề cốt lõi là hiệu năng. Nhưng hiệu năng chỉ có thể đạt được khi nhà nước chấp nhận nhượng quyền điều hành doanh nghiệp nhà nước cho chủ nhân tư nhân mới”*. Các công ty cổ phần hoá không thể hoạt động hiệu quả khi nhà nước vẫn tiếp tục khống chế cổ đông, điều hành bởi nhân sự cũ, theo tư duy, lề thói cũ. Các doanh nghiệp nhà nước không thể đạt hiệu năng cao khi trách nhiệm quản lý vẫn tản mạn, chông chéo, và phạm vi, qui mô tiếp tục phình rộng ra thay vì thu

hẹp, tập trung vào các lĩnh vực thiết yếu đến công ích xã hội, là xu hướng chung trên thế giới hiện nay: tỷ phần kinh tế nhà nước tại các quốc gia đang phát triển giảm từ 15% vào cuối thập niên 80, xuống còn dưới 5% hiện nay [28] .

David nêu lên những thách đố Việt Nam cần phải vượt qua để tiếp tục công cuộc cải cách thành công và duy trì, tăng tốc mức phát triển - xây dựng nền giáo dục đa dạng và chất lượng, hữu hiệu hóa DNNN và tiết chế tham vọng đầu tư vào khu vực công: “Nếu doanh nghiệp nhà nước càng mở rộng, việc khống chế nạn tham nhũng sẽ càng khó khăn”.

Hai thách đố khác cũng là những vấn đề rất hệ trọng, sẽ được khai triển thêm để kết thúc cho bài viết:

Xuyên suốt quá trình cải cách và phát triển, David cho rằng giới lãnh đạo Việt Nam đã không bị bế tắc (stuck) nhưng giằng co (torn) giữa các khuynh hướng cải cách. Những quyết định quan trọng mở cửa theo chiều hướng kinh tế thị trường cho thấy khuynh hướng cải cách đã thắng thế, tạo ra được những chuyển biến và hướng đi tích cực cho nền kinh tế Việt Nam. “Nhưng Việt Nam hình như đang gặp khó khăn trong việc đẩy mạnh cuộc cải cách đang trên đà tiến triển, một phần do e ngại việc tư nhân hóa nhanh chóng có thể dẫn đến những hậu quả nguy hiểm về chính trị, thậm chí về cả phương diện kinh tế”. Sâu xa hơn, sự khó khăn của công cuộc cải cách kinh tế hiện nay còn gay go hơn vì nó liên hệ đến quyền lợi của một bộ phận quan trọng của các viên chức có quyền thế, như David đã nhận định: “*Những khó khăn không phải do địa phương hoặc công nhân, nhưng chính từ các Bộ và thành phần lãnh đạo cao cấp. Họ không chỉ muốn hưu bổng đủ để sống thoải mái, mà muốn cả vương quốc (empire). Và họ sẽ quyết chiến để dành phần trong đầu tư nhà nước*” [29] . Các nghiên cứu đều cho thấy có mối liên hệ dây mơ rễ má giữa cộng đồng doanh nghiệp tư và một số viên chức có quyền thế mà ông Lê Đăng Doanh gọi nôm na là “sân sau”. Với các quan hệ đặc biệt giữa hai nhóm này, David cảnh báo, các công ty sân sau sẽ được hưởng ưu đãi, có khả năng lớn mạnh, tiến tới chiếm độc quyền. Sự chuyển đổi từ độc quyền nhà nước sang độc quyền tư nhân dưới dạng thức ẩn náu này sẽ rất khó cho WTO nhận dạng và đối phó, và nó đã từng gây

tai ương cho một số nền kinh tế châu Á.

Sau cùng, sự lãng phí là chuyện xảy ra tất nhiên ở mọi xã hội, nhưng vấn đề là liệu quốc gia có cơ chế để ngăn chặn và giảm thiểu sự thất thoát đó xuống mức độ thấp nhất. Điều nghịch lý là: *“Trình trạng tham nhũng tại Việt Nam ở mức độ trầm trọng, nhưng đồng thời xã hội lại tương đối mở, và nền báo chí, truyền thông đại chúng tuy chịu bị kiểm soát, nhưng hoạt động khá cạnh tranh (competitive). Không thể thân nhiên để mặc cho trình trạng ăn cắp cứ tiếp diễn nếu như mọi người điều biết”* [30]. David muốn nhấn mạnh đến vai trò quan trọng của báo chí trong việc chống tham nhũng nói riêng và sự trợ lực cho chính sách cải cách nói chung. Nếu chính sách truyền thông của Việt Nam sẽ bị xiết chặt hơn - báo chí bị kiểm duyệt gắt gao, những phân tích, đánh giá từ các chuyên viên độc lập (như tác giả) không được phổ biến - các vấn nạn sẽ bị che giấu, thì viễn cảnh kinh tế Việt Nam sẽ là sự thiếu ổn định và chậm phát triển: *“Khi mọi việc đều bị bưng bít, một nhóm người có thể mua chuộc và thu tóm tài sản khổng lồ một cách bất hợp pháp và hoạch định hàng loạt chính sách kém hiệu quả”*. Chiều hướng truyền thông được tiếp tục được cải thiện ngày một thông thoáng hơn chưa chắc sẽ ngăn chặn được các sai lầm lớn, thì ít ra cũng có thể giảm thiểu khả năng xảy ra, hoặc vấn đề sẽ được phát hiện sớm hơn, luật lệ sẽ mạnh hơn, và nạn tham nhũng cũng sẽ giảm bớt đi.

Việt Nam đã luôn phải đối đầu với những lựa chọn khó khăn trong quá trình chuyển đổi, nhưng chưa bao giờ sự lựa chọn lại hệ trọng và quyết liệt như hôm nay, bởi nó liên hệ đến quyền và lợi, trên những vấn đề mang tính cơ cấu và chiến lược có tầm ảnh hưởng quyết định đến định hướng phát triển và viễn cảnh của nền kinh tế quốc gia.

Phụ lục

Bảng 1

Table 1. Structure of Vietnam's gross domestic product at current prices by ownership (% of total)

| Sector/Year | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 (preliminary) |
|-------------|------|------|------|------|-----------------------|
| State | 38.5 | 38.4 | 38.4 | 39.1 | 39.2 |
| Collective | 8.6 | 8.1 | 8.0 | 7.5 | 7.1 |
| Private | 7.3 | 8.0 | 8.3 | 8.2 | 8.4 |
| Household | 32.3 | 31.8 | 31.6 | 30.7 | 30.1 |
| Foreign | 13.3 | 13.8 | 13.8 | 14.5 | 15.2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source: General Statistics Office (2005a, Table 29).

Bảng 2

Table 2. Number of enterprises by ownership and size (number of employees)

| | Year | Total | > 5 | 5-9 | 10-49 | 50-199 | 200-299 | 300-499 | 500-999 | 1000-4999 | 5000- |
|------------------------------|------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|-----------|-------|
| Total | 2001 | 51,680 | 11,932 | 13,896 | 15,737 | 6,304 | 1,193 | 1,156 | 883 | 539 | 40 |
| | 2003 | 72,012 | 13,091 | 20,438 | 25,220 | 8,531 | 1,407 | 1,403 | 1,181 | 684 | 57 |
| SOEs | 2001 | 5,355 | 22 | 60 | 981 | 2,087 | 602 | 663 | 560 | 355 | 25 |
| | 2003 | 4,845 | 2 | 30 | 767 | 1,801 | 545 | 658 | 596 | 411 | 35 |
| Central SOEs | 2001 | 1,997 | 8 | 7 | 196 | 637 | 234 | 327 | 324 | 240 | 24 |
| | 2003 | 1,898 | 1 | 4 | 139 | 545 | 237 | 308 | 362 | 269 | 33 |
| Local SOEs | 2001 | 3,358 | 14 | 53 | 785 | 1,450 | 368 | 336 | 236 | 115 | 1 |
| | 2003 | 2,947 | 1 | 26 | 628 | 1,256 | 308 | 350 | 234 | 142 | 2 |
| Joint Stock with state share | 2001 | 470 | 3 | 14 | 100 | 208 | 40 | 53 | 33 | 19 | 0 |
| | 2003 | 669 | 1 | 12 | 155 | 283 | 63 | 83 | 45 | 27 | 0 |

Source: General Statistics Office (2005b, Table 2).

5/2007

© 2007 talawas

[1][Hướng vào kinh tế tư nhân](#)

[2][The State as Investor: Equitisation, Privatisation and the Transformation of SOEs in Viet Nam](#)

– UNDP

[\[3\]State owned enterprises and equitization in VietNam](#)

- Fredrik Sjöholm

[\[4\]Fear of flying: Why is sustaining reform so hard in VietNam?](#) David Dapice

[\[5\]UNDP p. 7](#)

[\[6\]Fredrik p. 21](#)

[\[7\]UNDP p. 21](#)

[\[8\]Fredrik p. 24](#)

[\[9\]Fredrik p.13](#)

[\[10\]Fredrik p. 12](#)

[\[11\]Cổ phần hóa nhưng vẫn... "bình mới rượu cũ"!](#)

[\[12\]Fredrik p.12](#)

[\[13\]Fredrik p.4](#)

[\[14\]3 nghịch lý trong cổ phần hóa](#)

[\[15\]Cổ phần hóa: Những kẽ hở không đáng có](#)

[\[16\]Bài học từ kinh nghiệm cổ phần hóa ở Nga](#)

[\[17\]Chuyện chung và riêng ở các công ty mẹ con gốc Nhà nước](#)

[\[18\]Fredrik p.9](#)

[\[19\]Tách chức năng kinh doanh ra khỏi bộ ngành. Bao giờ?](#)

[\[20\]David p.13](#)

[\[21\]David p.13](#)

[\[22\]David p.13](#)

[\[23\]David p.14](#)

[\[24\]Fredrik p.19](#)

[\[25\]Vì sao chưa có doanh nghiệp tư nhân lớn?](#)

[\[26\]David p.20](#)

[\[27\]David p.14](#)

[\[28\]Fredrik p.3](#)

[\[29\]David p.14](#)

[\[30\]David p.20](#)

Lời cuối: Cám ơn bạn đã theo dõi hết cuốn truyện.

Nguồn: <http://vnthuquan.net>

Phát hành: Nguyễn Kim Vy.

Nguồn: Talawas - Ngọc Lý sưu tầm

Được bạn: Admin_1 đưa lên

vào ngày: 7 tháng 7 năm 2007