

ĐÁNH GIÁ CHỨC NĂNG ĐẦU TƯ, KINH DOANH CỦA NHÀ NƯỚC

1. Sự thay đổi chức năng đầu tư, kinh doanh của Nhà nước

Việt Nam trong hơn 30 năm đổi mới: có thể nhận xét khái quát rằng, hơn 30 năm đổi mới là khoảng thời gian trong đó vị trí, vai trò và chức năng hoạt động kinh tế của Nhà nước ở Việt Nam được xác định lại và liên tục được định vị lại. Tuy nhiên, có một xu thế nhất quán đó là: khu vực kinh tế tư nhân ngày càng được coi trọng, khuyến khích phát triển, khu vực kinh tế nhà nước được kiểm soát chặt chẽ để bảo đảm tính hiệu lực, hiệu quả. Thêm vào đó, khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được tạo điều kiện phát triển, phù hợp với bối cảnh hội nhập kinh tế đất nước. Hoạt động kinh tế của Nhà nước ngày càng được kiểm soát chặt chẽ, chiều hướng ngày càng thu hẹp dư địa hoạt động kinh tế của Nhà nước. Các doanh nghiệp do Nhà nước thành lập và trực tiếp quản lý để tiến hành các hoạt động kinh doanh thuần túy ngày càng giảm về số lượng và được đa dạng hóa chủ sở hữu thông qua cơ chế cổ phần hóa hoặc các cơ chế có liên quan.

Nhìn lại hơn 30 năm đổi mới có thể thấy, từ việc Nhà nước khuyến khích phát triển xí nghiệp quốc doanh, đến nay, Nhà nước đang thúc đẩy cải cách doanh nghiệp nhà nước và tái cấu trúc nền kinh tế. Trong lý luận truyền thống, kinh tế quốc doanh được xem là thành phần kinh tế mang tính xã hội chủ nghĩa. Đối lập với đó là kinh tế tư nhân được xem là khu vực kinh tế “phi xã hội chủ nghĩa”. Chính vì thế, đã có thời kỳ, chúng ta có nhận thức rằng càng nhiều kinh tế quốc doanh thì càng nhiều xã hội chủ nghĩa. Do vậy, cũng dễ hiểu khi Hiến pháp năm 1980 quy định: “Kinh tế quốc doanh giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân và được phát triển ưu tiên” (Điều 18).

Trong bối cảnh áp dụng cơ chế kế hoạch hóa tập trung, hoạt động của các xí nghiệp quốc doanh được thực hiện theo phương thức cấp phát - giao nộp. Việc hạch toán lời lỗ hầu như không được đặt ra. Tuy nhiên, chuyển sang cơ chế thị trường, việc hạch toán trở thành yêu cầu hàng đầu. Với việc khẳng định sự bình đẳng trước pháp luật của doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân với doanh nghiệp nhà nước mà Luật Doanh nghiệp tư nhân năm 1990, sửa đổi năm 1994 và Luật Công ty năm 1990, sửa đổi năm 1994 chính thức ghi nhận, doanh nghiệp nhà nước bắt đầu phải chịu áp lực cạnh tranh trên thị trường từ chính các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân. Hoạt động kinh doanh không còn

là đặc quyền riêng của doanh nghiệp nhà nước và hợp tác xã mà đã được mở cửa cho doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài. Thực tiễn đó đòi hỏi doanh nghiệp nhà nước phải được hiện đại hóa về phương thức quản trị và chấp nhận quy luật đào thải của thị trường.

Ngay từ năm 1990, chủ trương cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đã được hình thành. Ngày 10/5/1990, chắc chắn bảo toàn được các loại vốn;

Đối với tập thể xí nghiệp, Hội đồng Bộ trưởng ban hành Quyết định số 148/HĐBT về việc tổng kết thực hiện Quyết định số 217/HĐBT ngày 14/11/1987, Nghị định số 50/HĐBT ngày 22/3/1988 và Nghị định số 98/HĐBT ngày 02/6/1988 và làm thử việc tiếp tục đổi mới quản lý xí nghiệp quốc doanh. Quyết định này chủ trương “Nghiên cứu và làm thử về mô hình chuyển xí nghiệp quốc doanh thành công ty cổ phần”, theo đó, “việc nghiên cứu và chức làm thử trước mắt chỉ giới hạn một số ít các xí nghiệp đủ điều kiện và tiêu biểu”.

Việc nghiên cứu và làm thử này nhằm mục đích bảo đảm quyền chủ sở hữu về tài sản và tiền vốn của Nhà nước; duy trì, phát triển tài sản và tiền vốn thuộc sở hữu toàn dân mà Nhà nước là người đại diện; làm cho người lao động trong xí nghiệp quốc doanh có thêm điều kiện thực sự làm chủ xí nghiệp, gắn bó với xí nghiệp, quan tâm đến hiệu quả kinh doanh của xí nghiệp mà mình cũng là một cổ đông; huy động được vốn nhàn rỗi của công nhân, viên chức làm việc trong các xí nghiệp quốc doanh, cũng như của các tầng lớp nhân dân để xây dựng và phát triển kinh tế, có lợi cho Nhà nước, cho bản thân người góp vốn; Nhà nước rút một phần vốn của mình để tái đầu tư vào các công trình trọng điểm của nền kinh tế quốc dân; các xí nghiệp quốc doanh được chọn để tổ chức thành công ty cổ phần có phát hành cổ phiếu có các điều kiện sau:

Thứ nhất, hoạt động bình thường, có hướng vươn lên, làm ăn có lãi, đã chuyển được sang hạch toán kinh tế thực sự đoàn kết, nhất trí;

Thứ hai, một số công nhân, viên chức trong xí nghiệp có khả năng mua được cổ phần. Dựa trên kinh nghiệm xây dựng thể chế và thực tiễn triển khai chủ trương cổ phần hóa doanh nghiệp và căn cứ vào Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 1995, ngày 07/5/1996, Chính phủ ban hành Nghị định số 28/CP về chuyển một số doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần (Nghị định này được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 25-CP ngày 26/3/1997).

Đối tượng hướng tới để cổ phần hóa vẫn là doanh nghiệp có quy mô nhỏ và vừa (trừ những doanh nghiệp cổ phần hóa theo hình thức giữ nguyên giá trị hiện có của doanh nghiệp, phát hành cổ phiếu theo quy định nhằm thu hút thêm vốn để phát triển doanh nghiệp); không thuộc diện những doanh nghiệp, cần thiết giữ 100 % vốn đầu tư của Nhà nước; có phương án kinh doanh hiệu quả. Đại hội lần thứ VIII của Đảng (năm 1996) chủ trương: “Đổi mới tổ chức quản lý doanh nghiệp nhà nước, phát huy cao độ quyền tự chủ của doanh nghiệp trong việc thực hiện nhiệm vụ được giao. Thực hiện tốt chủ trương cổ phần hóa một bộ phận doanh nghiệp nhà nước huy động thêm vốn, tạo thêm động lực thúc đẩy doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, làm cho tài sản thuộc sở hữu nhà nước ngày càng tăng lên”¹

Trung ương Đảng đã dành hẳn một hội nghị trung ương (Hội nghị Trung ương lần thứ ba) bàn về việc sắp xếp, đổi lĩnh vực, sản phẩm của nền kinh tế. Đại bộ phận doanh nghiệp nhà nước phải có quy mô vừa và lớn, công nghệ mới doanh nghiệp nhà nước. Nghị quyết Hội nghị lần thứ tiên tiến; một bộ phận cần thiết có quy mô nhỏ. Sau Đại hội lần thứ IX (năm 2001), Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước cho rằng, doanh nghiệp nhà nước cũng còn những mặt hạn chế, yếu kém, có mặt rất nghiêm trọng như: quy mô còn nhỏ, cơ cấu còn nhiều bất hợp lý, chưa thật tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt, nhìn chung, trình độ công nghệ còn lạc hậu, quản lý còn yếu kém, chưa thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất, kinh doanh; kết quả sản xuất, kinh doanh chưa tương xứng với các nguồn lực đã có và sự hỗ trợ, đầu tư của Nhà nước; hiệu quả và sức cạnh tranh còn thấp, nợ không có khả năng thanh toán tăng lên, lao động thiếu việc làm và dôi dư còn lớn.

Hiện nay, doanh nghiệp nhà nước đang đứng trước thách thức gay gắt của yêu cầu đổi mới, phát triển và chủ động hội nhập quốc tế. Nghị quyết chủ trương kiên quyết điều chỉnh cơ cấu để doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý, tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt và địa bàn quan trọng, chiếm thị phần đủ lớn đối với các sản phẩm và dịch vụ chủ yếu; không nhất thiết phải giữ tỷ trọng lớn trong tất cả các ngành, những sản phẩm, dịch vụ thiết yếu, nhất là ở vùng nông thôn, miền núi, vùng sâu, vùng xa, chuyển doanh nghiệp nhà nước

¹ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đảng toàn tập (1996), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015, 1,55, tr, 121

sang hoạt động theo chế độ công ty; đẩy mạnh cổ phần hóa những doanh nghiệp nhà nước mà nhà nước không cần giữ 100% vốn, xem đó là khâu quan trọng để tạo chuyển biến cơ bản trong việc nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước. Triển khai Nghị quyết trung ương này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 04/2002/CT-TTg ngày 08/02/2002 về việc tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước và Chính phủ ban hành Nghị định số 64/2002/NĐ-CP ngày 19/6/2002 về chuyên doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần. Ngày 16/11/2004, Chính phủ ban hành Nghị định số 187/2004/NĐ-CP về chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần thay thế Nghị định số 64/200 /NĐ - CP, theo đó những công ty nhà nước nào mà Nhà nước không muốn chi phối đều có thể trở thành đối tượng cổ phần hóa, đồng thời quy định cơ chế bán đấu giá cổ phần tại trung tâm giao dịch chứng khoán. Mặc dù hàng ngàn doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hóa trên cơ sở các văn bản này² nhưng trên thực tế các doanh nghiệp nhà nước có quy mô lớn vẫn chưa được tiến hành cổ phần hóa.

Quá trình sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước có định thành lập nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước như: Tập đoàn Bảo Việt (2005), Tập đoàn Dệt may Việt Nam (Vinatex) (2005), Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam (VNPT) (2006), Tập đoàn Than khoáng sản Việt Nam (Vinacomin) (2006), Tập đoàn điện lực Việt Nam (EVN) (2006), Tập đoàn Kinh tế Vinashin (2006), Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam (PetroVietnam) (2006)... Thực tiễn kinh doanh cho thấy, bên cạnh tập đoàn kinh tế có sức phát triển mạnh và làm ăn khá hiệu quả như Tập đoàn Viễn thông quân đội (Viettel), không ít tập đoàn rơi vào cảnh thua lỗ và thậm chí đổ vỡ, thể hiện khả năng chống chịu trước tác động của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu giai đoạn 2008 - 2012 không cao. Đến hết năm 2011, số doanh nghiệp nhà nước (100 % vốn nhà nước) còn 1.309 (giảm cơ bản về mặt số lượng so với khoảng 12.000 doanh nghiệp nhà nước tồn tại ở thời điểm năm 1990). Đại hội lần thứ XI của Đảng (năm 2011) chủ trương “tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty... Đẩy mạnh cổ phần hóa doanh

² Giai đoạn 2003 - 2006 cả nước cổ phần hóa được 2.649 doanh nghiệp (xem PGS.TS. Phạm Quý Thọ: Kinh tế Việt Nam: 30 năm chuyển đổi, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, 2015, tr.322)

ng nghiệp nhà nước... Phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp”³.

Trên thực tế, trong doanh nghiệp nhà nước (trong đó có 12 doanh nghiệp được cổ phần hóa vào năm 2011, 13 doanh nghiệp được cổ phần hóa vào năm 2012 và 74 doanh nghiệp được cổ phần hóa vào năm 2013, trong đó bao gồm cả việc cổ phần hóa 19 tổng công ty nhà nước⁴.

Điều cũng rất đáng lưu ý trong thực tiễn cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước là sự giới hạn dự địa hoạt động kinh tế của Nhà nước đã được thể hiện rõ trong quá trình hoạch định chính sách những năm gần đây. Việc chấp nhận ý tưởng xây dựng Nhà nước pháp quyền cũng đồng nghĩa với việc chấp nhận xây dựng Nhà nước mà ở đó quyền lực nhà nước không được xem là vô giới hạn mà ngược lại, đó là Nhà nước có quyền lực được giới hạn. Nếu như quyền lực của Nhà nước được xem là có giới hạn thì quyền lực nhà nước trong lĩnh vực kinh tế, những hoạt động mà Nhà nước có thể thực hiện trong lĩnh vực kinh tế cũng được xem là có giới hạn (chứ không phải là vô hạn). Điều này cũng có nghĩa, Nhà nước không được tự ý đặt ra cho mình những quyền năng kinh tế nếu như không được Hiến pháp và luật của Quốc hội cho phép. Chẳng hạn, theo Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014 quy định rõ phạm vi hoặc hiệu quả về kinh tế thấp nhưng ý nghĩa chính trị và đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp (Điều 10) chỉ thuộc một trong bốn trường hợp sau:

- Doanh nghiệp cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội;
- Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh;
- Doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên;
- Doanh nghiệp ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

2. Một số vấn đề đặt ra

Thời gian qua, các tập đoàn, tổng công ty đóng vai trò quan trọng trong việc bình ổn giá cả, kiềm chế lạm phát, bảo đảm ổn định xã hội, ngăn ngừa sự

³ Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Sđd, tr.110

⁴ PGS.TS. Phạm Quý Thọ: Kinh tế Việt Nam 30 năm chuyển đổi, Sđd, tr.322

suy giảm kinh tế, giữ vững tăng trưởng kinh tế. Các tập đoàn, tổng công ty góp phần chủ lực bảo đảm an sinh xã hội, duy trì việc làm, không để xảy ra đình công, bảo đảm thu nhập cho người lao động. Các tập đoàn, tổng công ty cũng chú trọng đầu tư các dự án phát triển cơ sở hạ tầng, thực hiện các nhiệm vụ công ích ở các vùng có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn (như Tây Nguyên, Tây Bắc, miền Trung,..), hỗ trợ các địa phương nghèo. Bên cạnh đó, các tập đoàn, tổng công ty cũng thực hiện nhiệm vụ Chính phủ giao đầu tư những dự án trọng điểm, quan trọng phục vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội dài hạn của đất nước, những dự án lớn hiệu quả về xã hội lớn mà các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không làm hoặc không có đủ khả năng làm, đặc biệt những dự án có ý nghĩa quan trọng trong việc chuyển dịch, thay đổi căn bản cơ cấu kinh tế vùng miền theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước như: Tập đoàn Dầu khí đầu tư vào Nhà máy lọc dầu Dung Quất tại Quảng Ngãi; Tập đoàn Điện lực Việt Nam đầu tư thủy điện Sơn La, Lai Châu, đầu tư phát triển mạng lưới điện ở Tây Nguyên và các tỉnh miền núi, khó khăn; Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam, Tập đoàn Viễn thông quân đội phát triển hệ thống thông tin liên lạc về các vùng sâu, vùng xa...⁵ Tuy nhiên, ngoài thành công đó thì về chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh... của doanh nghiệp nhà nước có không ít khía cạnh cần xem xét kỹ. Do giảm mạnh về số lượng các doanh nghiệp nhà nước có quy mô nhỏ nên ở Việt Nam hiện nay các doanh nghiệp nhà nước tập trung chủ yếu vào các tập đoàn, tổng công ty lớn.

Sự yếu kém của một số tập đoàn, tổng công ty lớn thuộc sở hữu nhà nước đã và đang trở thành vấn đề thời sự, thu hút sự quan tâm của lãnh đạo Đảng, Nhà nước và toàn xã hội. Điều này thể hiện doanh nghiệp nhà nước còn thấp. năng suất lao động thấp, làm cho năng suất lao động của toàn bộ nền kinh tế ở mức thấp, thậm chí là rất thấp, chẳng hạn: Để sản xuất 1 tấn thép doanh nghiệp Việt Nam hiện ở một số điểm như sau: Thứ nhất, năng suất, hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước bao gồm các tập đoàn, tổng công ty đang nắm giữ những vị trí then chốt trong nền kinh tế như: ngân hàng, năng lượng, cơ khí, hóa chất..., tuy nhiên, hiệu quả hoạt động chưa đáp ứng được kỳ vọng.

⁵ , Xem trang thông tin Bộ Tài chính: http://www.mof.gov.vn/webcenter/portal/ttbt/r/o/tnb/tnb_chitiet;jsessionid=Y6WSXkpbSCmLPK6SwfGvNmLjHn5HJJyyDp6d9fRhZr22n2rhlp5G!429547833!-480800648?dDocName=BTC342948&dID=32785&_afriLoop=30624071100776676#!%40%40%3FUID%3D32785%26_afriLoop%3D30624071100776676%26dDocName%3DBTC342948%26_adf.ctrl-state%3Dijwohm860_4

Vai trò kinh tế của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua chưa cao và đang ngày càng suy giảm. Phần lớn doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam mặc dù có hệ số nợ cao hơn nhiều so với các doanh nghiệp tư nhân, tuy nhiên, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) của các doanh nghiệp nhà nước lại rất thấp. Cuối năm 2010, có 1.200 doanh nghiệp nhà nước là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, 1.900 doanh nghiệp nhà nước có cổ phần chi phối. Theo báo cáo của Ban Cải cách và phát triển doanh nghiệp - Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, năm 2011, doanh nghiệp nhà nước chiếm 70 % vốn đầu tư của toàn xã hội, 50% vốn đầu tư nhà nước, 60 % tín dụng của các ngân hàng thương mại, 70% nguồn vốn ODA và chỉ đóng góp vào GDP mức khoảng 37 - 38%. Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước sử dụng phần lớn nguồn lực của đất nước, nhưng cần 800 - 1.000 kWh điện, trong khi thế giới chỉ cần 300, 500 kWh; phế phẩm ngành cơ khí nội địa ở Việt Nam là 20% - 30%, trên thế giới tỷ lệ đó là 5%; để sản xuất 1kWh điện (chạy than) Việt Nam tiêu hao 2.700 kcal, với các nước khác con số đó là 1.900 kcal. Trong công nghiệp nhẹ, tiêu hao vật chất của doanh nghiệp Việt Nam cao hơn của thế giới 20% - 30%. Nhiều sản phẩm như thép, phân bón, xi - măng, kính xây dựng của Việt Nam có giá cao hơn sản phẩm cùng loại nhập khẩu 20% - 40%; chi phí đổi mới công nghệ của doanh nghiệp Việt Nam chiếm 0,2% - 0,3% doanh thu, trong khi chi phí đó của thế giới là 5% - 10%. doanh thu⁶.

Theo Báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp tại cuộc họp giao ban tổng kết nhiệm vụ cổ phần hóa, thoái vốn tại doanh nghiệp nhà nước ngày 31/01/2018 do Phó Thủ tướng Vương Đình Huệ, Trưởng ban Chỉ đạo chủ trì cho thấy, số lượng doanh nghiệp nhà nước đã giảm mạnh, từ hơn 6.000 doanh nghiệp nhà nước ở năm 2011, nay chỉ còn hơn 500 doanh nghiệp nhà nước, gồm 7 tập đoàn kinh tế, 57 tổng công ty nhà nước, 441 doanh nghiệp độc lập thuộc các bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ chỉ còn hiện diện tại 11 ngành, lĩnh vực (năm 2001 là 60 ngành, lĩnh vực), tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh. Dự kiến đến năm 2020, cả nước chỉ còn khoảng 150 doanh nghiệp nhà nước... Tuy nhiên, Phó Thủ tướng cũng cho rằng, kết quả đạt được không đồng đều, một số bộ,

⁶ Trích tham luận của PGS, TS, Hoàng Trần Hậu - Phó Giám đốc Học viện Tài chính tại Hội thảo " Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước " - tháng 11/2011

ngành còn chậm cổ phần hóa, bán vốn, tâm lý một số nơi quá thận trọng, nhiều nơi sợ sai, sợ phải giải trình. Nhiều doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa nhưng vẫn không chịu niêm yết, dù đã đủ điều kiện, đây là việc phải chấn chỉnh. Số doanh nghiệp đang hoạt động còn xa mục tiêu 1 triệu doanh nghiệp hoạt động hiệu quả vào năm 2020.

Như vậy, bình quân từ nay mỗi năm phải thành lập mới 180.000 doanh nghiệp khi mà chỉ tiêu năm 2018 cả nước thành lập mới 135.000 doanh nghiệp. 85% doanh nghiệp nhà nước làm ăn có lãi nhưng tỷ suất lợi nhuận tính trên vốn và trên doanh thu còn thấp. Chi phí tài chính của doanh nghiệp vẫn còn cao, chưa kể chi phí ngầm, “bôi trơn”, không chính thức. “Sức khỏe của doanh nghiệp thế này vẫn chưa yên tâm được”, Phó Thủ tướng nói⁷.

Thứ hai, tình trạng thua lỗ kéo dài. Trong những năm gần đây, nhiều doanh nghiệp nhà nước được biết đến với những kết quả kinh doanh không khả quan, thậm chí lỗ đến mức báo động. Có thể kể đến những doanh nghiệp nhà nước càng kinh doanh càng lỗ đã được kiểm toán Nhà nước liệt kê (năm 2014) là: Tổng Công ty xây dựng công trình giao thông 5 (Cienco 5) lỗ đầu tư tài chính 11,4 tỷ đồng; 5/50 công ty do Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) đầu tư thua lỗ 3.702 tỷ đồng và 11/31 công ty do Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) đầu tư thua lỗ 6.342 tỷ đồng. Ngoài ra, 7/24 công ty do Tổng công ty Đầu tư phát triển hạ tầng đô thị (UDIC) đầu tư lỗ lũy kế 339,6 tỷ đồng; 6/57 công ty thuộc Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam lỗ 118,3 tỷ đồng; 3/8 công ty liên doanh, liên kết do Tổng Công ty Sông Đà đầu tư thua lỗ và 5/24 công ty liên doanh, liên kết do Tổng Công ty ô tô đầu tư thua lỗ. Tiếp sau là danh sách các công ty kinh doanh tới mức âm như 3/10 công ty thuộc Cienco 5 (âm 53,7 tỷ đồng); công ty Thực phẩm miền Bắc thuộc Tổng công ty Thuốc lá (âm 166,74 tỷ đồng). Tình trạng lỗ lũy kế lớn hơn vốn điều lệ/vốn đầu tư của chủ sở hữu gồm hàng loạt các công ty liên doanh vốn Việt Nam và nước ngoài, thuộc ngành bất động sản, xây dựng và cả tài chính, với tỷ lệ lỗ gấp 1,3 đến 3 lần vốn chủ⁸.

Kết quả kiểm toán năm 2018 được Kiểm toán Nhà nước công bố cho thấy, hoạt động sản xuất kinh doanh của nhiều doanh nghiệp trực thuộc tập đoàn, tổng công ty không hiệu quả dẫn đến thua lỗ lớn, mất vốn chủ sở hữu thêm nhiều

⁷ <https://www.sggp.org.vn/nam-2018-la-nam-cao-trao-ve-co-phan-hoa-ban-von-nha-nuoc-tai-doanh-nghiep-497641.html>.

⁸ Xem <http://news.zing.vn/nhung-doanh-nghiep-nha-nuoc-cang-kinh-doanh-cang-lo-p081443006.html>, ngày 03/8/2014

khoản đầu tư, góp vốn của các tập Nam (PVN) có 7/11 công ty ngoài ngành kinh doanh chính đoàn, tổng công ty thua lỗ: như ở Tập đoàn Dầu khí Việt lỗ lũy kế lớn; ở Tổng Công ty cổ phần khoan và dịch vụ khoan Dầu khí có 3 đơn vị lỗ 101 tỷ đồng, các khoản đầu tư khác lỗ 38 tỷ đồng. Công ty cổ phần Gang thép Thái Nguyên gần mất vốn đầu tư tại 3 đơn vị. Công ty mẹ Handico có 4/1 công ty liên doanh, liên kết lỗ lũy kế 19 tỷ đồng; công ty mẹ - Transerco có 1/2 công ty liên doanh lỗ lũy kế 386 tỷ đồng và âm vốn chủ sở hữu 107 tỷ đồng... Bên cạnh đó, nhiều tập đoàn, tổng công ty quản lý nợ chưa chặt chẽ, để phát sinh nợ phải thu quá hạn như ở Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (PVN) có Tổng Công ty cổ phần Dịch vụ kỹ thuật Dầu khí (PTSC) là 122 tỷ đồng, Công ty mẹ - Mobifone là 510 tỷ đồng; Tổng Công ty Bưu điện Việt Nam (VNpost) là 45 tỷ đồng, Tập đoàn Điện lực Việt Nam (EVN) là 547 tỷ đồng, Tổng Công ty Sông Đà 1907 tỷ đồng⁹.

Thứ ba, tồn tại tình trạng quản lý phân tán các doanh nghiệp nhà nước. Hệ thống doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam hiện nay vẫn còn phân tán ở cả chiều dọc và chiều ngang, do nhiều Cơ quan, tổ chức, cá nhân quản lý và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu. Thực trạng này dẫn đến tình trạng phân tán về tổ chức, thiếu thống nhất trong theo dõi, giám sát, chỉ đạo doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là khi xảy ra thất thoát tài sản, rất khó quy trách nhiệm cụ thể. Hiện nay, bộ máy nhà nước cũng đồng thời là bộ máy thực hiện quyền sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp 100 % vốn nhà nước và với phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác. Chính phủ phân công cho Thủ tướng Chính phủ, các bộ, ngành quản lý, các Ủy ban nhân dân các tỉnh, hội đồng thành viên, chủ tịch các tập đoàn, tổng công ty nhà nước... là những “đại diện chủ sở hữu” thực hiện các quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Mô hình đại diện chủ sở hữu phân tán tại nhiều đầu mối như vậy dẫn đến hoạt động quản lý nhà nước và hoạt động đầu tư, kinh doanh vốn của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước khó có thể thực hiện hiệu quả, cụ thể:

Ở góc độ quản lý nhà nước: Nhà nước vừa làm nhiệm vụ quản lý hành chính, vừa làm nhiệm vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước,

⁹ Xem Phạm Duy Khánh: Quyền chủ sở hữu và công khai tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, Tạp chí Tài chính, kỳ 1 - tháng 9/2016, tr. 43

tức là “vừa đá bóng, vừa thổi còi”. Người được ủy quyền chủ sở hữu (hay người đại diện chủ sở hữu) không phải là người trực tiếp bỏ vốn của mình vào đầu tư kinh doanh tại doanh nghiệp nên chưa phải là chủ sở hữu đích thực. Họ là người được Nhà nước cử ra để quản lý doanh nghiệp theo cơ chế bổ nhiệm cán bộ - như công chức trong bộ máy quản lý nhà nước. Bởi vậy, kinh nghiệm về đầu tư, kinh doanh của những người này không phải lúc nào cũng đáp ứng yêu cầu. Tình trạng không tách bạch rõ ràng về quyền và nghĩa vụ của cơ quan quản lý nhà nước và chủ sở hữu doanh nghiệp có vốn nhà nước chính có thể là rào cản làm méo mó thị trường và suy giảm tính thượng tôn của pháp luật.

Ở góc độ kinh doanh của doanh nghiệp: Chủ doanh nghiệp của mọi thành phần kinh tế đều có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, doanh nghiệp có vốn nhà nước không hoàn toàn có quyền này bởi nó chịu sự ràng buộc, chịu sự chi phối của Nhà nước với cả hai chức năng công quyền và chức năng chủ sở hữu. Có trường hợp, doanh nghiệp nhà nước bị áp đặt kiểu quản lý hành chính nhà nước cứng nhắc và quy chuẩn đối lập với mô hình hoạt động kinh doanh linh hoạt, nắm bắt thời cơ, ra quyết định kịp thời của các loại hình doanh nghiệp khác.

Thứ tư, tình trạng công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước còn nặng tình hình thức.

Theo quy định hiện hành, việc công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp có vốn nhà nước được quy định tại Chương V Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Theo đó, các doanh nghiệp có vốn nhà nước phải công khai tình hình đầu tư tài sản, tình hình sử dụng và quản lý tài sản nhà nước, tình hình huy động vốn và sử dụng vốn huy động, tình hình chấp hành các nghĩa vụ với ngân sách nhà nước... trên trang web của đơn vị. Tuy nhiên, quy định này còn nhiều bất cập.

Thực tế, khi truy cập vào các trang web của các doanh nghiệp nhà nước thì thông tin về quy hoạch, chiến lược, kế hoạch tài chính và các kế hoạch đầu tư... hầu như không công bố công khai. Công chúng chỉ có thể biết được tình hình quản lý, sử dụng vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn Nhà nước khi báo chí điều tra và phản ánh các vụ việc lên phương tiện thông tin đại chúng

nhu trường hợp Vinashin, Vinalines, Tổng Công ty công nghiệp xi măng, cụ thể như sau:

Kết quả thực hiện công khai tài chính của các doanh nghiệp có vốn nhà nước¹⁰

STT	Loại hình doanh nghiệp	Tiêu chí công khai	Thực hiện
1	Doanh nghiệp Nhà nước niêm yết	Mua bán cổ phần trong doanh nghiệp	27
		Giao dịch hợp đồng	28
		Lưu của thành viên hội đồng quản trị	35
		Thưởng cho thành viên hội đồng quản trị	42
		Chính sách rủi ro	26
2	Tập đoàn tổng công ty Nhà nước	Chuyên mục riêng trên website	0
		Thông tin quản trị doanh nghiệp	0
		Cơ sở dữ liệu lưu trữ về tài chính	0

Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam: Văn kiện Đảng toàn tập (1996), Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2015
2. Hiến pháp năm 1980
3. PGS.TS. Phạm Quý Thọ: Kinh tế Việt Nam: 30 năm chuyển đổi, Nxb. Thông tin và Truyền thông, Hà Nội, 2015
4. PGS, TS, Hoàng Trần Hậu - Phó Giám đốc Học viện Tài chính tại Hội thảo "Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước" tháng 11/2011
5. <https://www.sggp.org.vn/nam-2018-la-nam-cao-trao-ve-co-phan-hoa-ban-von-nha-nuoc-tai-doanh-nghiep-497641.html>.
6. <http://news.zing.vn/nhung-doanh-nghiep-nha-nuoc-cang-kinh-doanh-cang-lo-p081443006.html>, ngày 03/8/2014
7. Phạm Duy Khánh: Quyền chủ sở hữu và công khai tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước, Tạp chí Tài chính, kỳ 1 - tháng 9/2016
8. Cục Tài chính doanh nghiệp: Báo cáo của Tổng công ty Công nghiệp Xi măng Việt Nam (VICEM) năm 2016

¹⁰ Xem Cục Tài chính doanh nghiệp năm 2016: Báo cáo của Tổng công ty Công nghiệp Xi măng Việt Nam (VICEM)