

ĐÓNG GÓP CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VỚI KINH TẾ VIỆT NAM

Quan điểm chỉ đạo về sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước trong Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX đã chỉ rõ: “Việc xem xét, đánh giá hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước phải có quan điểm toàn diện cả về kinh tế, chính trị, xã hội; trong đó, lấy suất sinh lời trên vốn làm một trong những tiêu chuẩn chủ yếu để đánh giá hiệu quả của doanh nghiệp kinh doanh, lấy kết quả thực hiện các chính sách xã hội làm tiêu chuẩn chủ yếu để đánh giá hiệu quả của doanh nghiệp công ích...”

Mặc dù chỉ chiếm tỷ trọng rất nhỏ về số lượng (khoảng 0,93% tổng số doanh nghiệp của cả nước đang hoạt động sản xuất - kinh doanh) nhưng khu vực doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam hiện đang nắm giữ một lượng tài sản, vốn và nguồn lực khổng lồ của đất nước, trong đó chỉ riêng quy mô liên quan tới tổng giá trị tài sản của doanh nghiệp nhà nước đã lên đến mức gần 240 tỷ USD trong năm 2012. Một mặt, giá trị tài sản cố định và đầu tư tài chính dài hạn của doanh nghiệp nhà nước đã tăng mạnh từ mức 16,2 tỷ USD trong năm 2000 (tương đương 48,2% GDP cùng kỳ) lên tới 119,9 tỷ USD trong năm 2012 (bằng 76,9% GDP cùng kỳ), trong đó các doanh nghiệp nhà nước trung ương đạt giá trị 109,3 tỷ USD. Mặt khác, giá trị vốn sản xuất - kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước còn có quy mô lớn hơn rất nhiều, ước tính đạt 47,3 tỷ USD trong năm 2000 (tương đương 34,3% GDP cùng kỳ) rồi sau đó tăng vọt lên mức 235,7 tỷ USD trong năm 2012 (tương đương 151% GDP cùng kỳ), trong đó các doanh nghiệp nhà nước trung ương đạt giá trị 214,3 tỷ USD.

Nhìn chung, đa phần tài sản, vốn và các nguồn lực khác của khu vực doanh nghiệp nhà nước đều tập trung chủ yếu trong tay các doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Theo Báo cáo số 490/BC-CP ngày 25-11-2013 của Chính phủ về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2012 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp cổ phần, vốn góp của Nhà nước (Báo cáo số 490/BC-CP), nếu chỉ tính riêng

cho khu vực “doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước thì tổng giá trị tài sản cũng lên tới con số 123,4 tỷ USD năm 2012 (tương đương 79,2% GDP cả nước trong cùng kỳ), trong đó giá trị tài sản cố định đạt 55,5 tỷ USD và vốn chủ sở hữu đạt 49 tỷ USD năm 2012. Còn nếu chỉ tập trung vào các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước thì tổng giá trị tài sản đạt 114,9 tỷ USD năm 2012 (tương đương 73,7% GDP cả nước) và giá trị tài sản cố định cũng như vốn chủ sở hữu tương ứng đạt các mức 52,4 tỷ USD và 44,2 tỷ USD trong cùng kỳ. Mặc dù các giá trị sổ sách báo cáo về tổng giá trị tài sản của “doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước” hay “các tập đoàn và tổng công ty nhà nước thường bị ước tính thấp hơn nhiều so với giá trị thực của chúng trên thực tế, nhưng về cơ bản, các số liệu thống kê chính thức này vẫn thấy một bức tranh tổng thể về quy mô khối tài sản và vốn khổng lồ mà khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung và tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước nói riêng nắm giữ.

Khu vực doanh nghiệp nhà nước không chỉ có đặc quyền, đặc lợi rất lớn trong việc tiếp cận, khai thác và sử dụng các loại tài nguyên khoáng sản có giá trị lớn của đất nước (đồng thời nắm giữ vị thế độc quyền của một số ngành kinh tế đặc thù trong nền kinh tế) mà còn được hưởng nhiều ưu đãi khác như dễ dàng tiếp cận sử dụng các mặt bằng đất đai rộng lớn có vị trí đắc địa thuận lợi cho hoạt động sản xuất và kinh doanh, chiếm tỷ trọng khoảng 70% nguồn vốn ODA và đặc biệt là dễ dàng tiếp cận tới tín dụng ưu đãi từ hệ thống ngân hàng thương mại cũng như phân bổ vốn đầu tư phát triển toàn xã hội,...

Bên cạnh đó, doanh nghiệp nhà nước tại thời điểm 2000-2015 có được rất nhiều ưu đãi trong tiếp cận tín dụng (tín dụng đầu tư phát triển và xuất khẩu): có thể thấy đa phần các doanh nghiệp nhà nước được ưu tiên tiếp cận dễ dàng hơn tới tín dụng từ hệ thống ngân hàng thương mại (đặc biệt là từ các ngân hàng thương mại nhà nước) với điều kiện cho vay vốn ít chặt chẽ, và lãi suất cho vay thường thấp hơn lãi suất thị trường (thậm chí là cả tín dụng chỉ định với lãi suất ưu đãi) hoặc chiếm tỷ trọng lớn về tín dụng trung hạn và dài hạn trong tổng tín dụng cho doanh nghiệp nhà nước từ hệ thống ngân hàng thương mại. Chính việc dễ dàng tiếp cận tới tín dụng với điều kiện ưu đãi từ hệ thống ngân hàng thương mại (nhất là các ngân hàng thương mại nhà nước) đã khiến cho quy mô giá trị tuyệt đối về tín dụng cho

khu vực doanh nghiệp nhà nước hiện đang ở mức cao đáng báo động bởi vì hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của doanh nghiệp nhà nước là thấp hơn nhiều so với khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước. Theo số liệu của Ngân hàng Nhà nước Việt Nam, mặc dù tỷ lệ tín dụng cho khu vực doanh nghiệp nhà nước trong tổng tín dụng của nền kinh tế Việt Nam đã có chiều hướng giảm nhanh từ mức 61,45%/năm trong giai đoạn 1992-1997 xuống mức 36,84%/năm trong giai đoạn 2000-2007 và tiếp đó giảm mạnh xuống chỉ còn ở mức 18,17%/năm giai đoạn 2010-2013, nhưng quy mô giá trị tuyệt đối của tín dụng cho doanh nghiệp nhà nước lại có chiều hướng gia tăng (tương ứng là các mức 1,9 tỷ USD/ năm; gần 10,1 tỷ USD/năm; và khoảng 26,5 tỷ USD/năm trong cùng thời kỳ).

Không chỉ hưởng nhiều ưu đãi với tín dụng bằng đồng nội tệ từ hệ thống ngân hàng thương mại, mà đa phần các doanh nghiệp nhà nước thường được tiếp cận một cách dễ dàng hơn (so với doanh nghiệp ngoài nhà nước) tới tín dụng bằng đồng ngoại tệ với một số ưu đãi “khác biệt” về thời gian tiếp cận tín dụng nhanh chóng (do điều kiện vay ít chặt chẽ), khối lượng tín dụng lớn cũng như cơ cấu tín dụng trung hạn và dài hạn chiếm tỷ trọng lớn từ các ngân hàng thương mại (nhất là từ các ngân hàng thương mại nhà nước). Những số liệu thống kê về tiếp cận tín dụng nêu trên của khu vực doanh nghiệp nhà nước từ hệ thống ngân hàng thương mại vẫn chưa bao gồm dữ liệu thống kê tín dụng cho khu vực doanh nghiệp nhà nước (bao gồm cả tín dụng đầu tư phát triển và tín dụng xuất khẩu) từ Ngân hàng phát triển Việt Nam (theo Quyết định số 108/2006/QĐ-TTg ngày 19-5-2006 của Thủ tướng Chính phủ) và trước đây là Quỹ hỗ trợ phát triển (theo Nghị định số 43/1999/NĐ-CP ngày 29-6-1999 của Chính phủ). Thực tế cho thấy, các doanh nghiệp nhà nước khi vay tín dụng đầu tư phát triển từ Ngân hàng phát triển Việt Nam thì họ thường được hưởng nhiều ưu đãi dưới dạng hỗ trợ sau đầu tư và bảo lãnh tín dụng đầu tư, còn khi họ tiến hành vay tín dụng xuất khẩu thì họ lại thường được ưu đãi bảo lãnh tín dụng xuất khẩu hay là bảo lãnh dự thầu và bảo lãnh thực hiện hợp đồng xuất khẩu.

Trên thực tế, quy mô vốn tín dụng mà Ngân hàng phát triển Việt Nam đã triển khai cung ứng ra cho nền kinh tế trong giai đoạn 2006-2012 ước tính lên đến gần 300.000 tỷ đồng (hay là tương đương với gần 14,4 tỷ USD theo tỷ giá hối đoái của năm 2012). Nhìn chung, ngoài phần vốn tín dụng

đầu tư từ hệ thống ngân hàng thương mại thì khu vực doanh nghiệp nhà nước còn được bổ sung thêm một lượng đáng kể vốn tín dụng ưu đãi từ Ngân hàng phát triển Việt Nam nhằm hỗ trợ cho hoạt động đầu tư phát triển và xuất khẩu hàng hóa.

Bên cạnh đó, trái với xu hướng suy giảm tỷ trọng vốn đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước trong tổng vốn đầu tư phát triển toàn xã hội của nước ta tương ứng từ mức 57,1%/năm trong giai đoạn 1998-1999 xuống tới mức 50,91%/năm trong giai đoạn 2000-2007 và chỉ còn ở mức 38,91%/năm trong giai đoạn 2010-2013, giai đoạn 2014-2017 chỉ còn ở mức 27%, thì quy mô giá trị tuyệt đối vốn đầu tư của kinh tế nhà nước lại có xu hướng tăng nhanh (tương ứng là 5,2 tỷ USD/năm; 10,3 tỷ USD/năm; và 18,6 tỷ USD/năm trong cùng thời kỳ). Nếu chỉ xét riêng trong tổng vốn đầu tư của kinh tế nhà nước, thì tỷ trọng vốn của doanh nghiệp nhà nước và các nguồn vốn khác cũng có chiều hướng suy giảm (từ mức 31,4% năm 2006 xuống còn 16,4% năm 2013, 10,1% năm 2017). Mặc dù vậy, nhưng quy mô vốn đầu tư của khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trên thực tế thường lớn hơn rất nhiều so với giá trị thống kê “sổ sách” bởi vì phần lớn vốn ngân sách nhà nước và vốn vay được đầu tư vào phát triển cơ sở hạ tầng quan trọng (ví dụ như viễn thông, hàng không, vận tải đường sắt, vận tải biển,...) mà nhiều tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước lớn lại trực tiếp được thừa hưởng quyền quản lý sử dụng chúng hay như có không ít khoản đầu tư lớn của Nhà nước cho các tập đoàn và tổng công ty nhà nước lại chưa được phản ánh đầy đủ công khai vào thống kê đầu tư của doanh nghiệp nhà nước.

Có thể nói rằng, so với các khu vực khác trong nền kinh tế khu vực doanh nghiệp nhà nước được đánh giá là đóng góp cho nền kinh tế chưa tương xứng với những ưu đãi được hưởng trong tiếp cận nguồn lực xã hội cũng như các đặc quyền đặc lợi của họ trong một số ngành kinh tế. Nhìn chung, những doanh nghiệp nhà nước được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi chủ yếu tập trung vào nhóm các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Trên thực tế, các doanh nghiệp nhà nước được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi này trong thời gian qua có thể bao gồm ba loại hình sau đây: (i) Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước được bảo hộ bởi hàng rào thuế quan và phi thuế quan như Tổng công ty Xi măng, Tổng công ty Hóa chất,...; (ii) Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước giữ vai trò chi phối trong tiếp cận và khai thác tài nguyên quốc

gia như Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam, Tập đoàn Công nghiệp than - khoáng sản Việt Nam,...; (iii) Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước có hoạt động sản xuất - kinh doanh phục vụ mục tiêu định hướng xuất khẩu như Tổng công ty Thủy sản, Tổng công ty Da giày,... Do nắm vai trò chi phối trong các ngành này cũng như trên thị trường tiêu dùng nội địa nên những tập đoàn và tổng công ty nhà nước này cũng đồng thời giữ luôn vị thế độc quyền trong một số lĩnh vực kinh tế quan trọng như sản xuất và cung cấp điện, than xi măng, dầu khí, xăng dầu, xuất khẩu gạo, bưu chính viễn thông, vận tải đường sắt, đường không... trên thị trường trong nước.

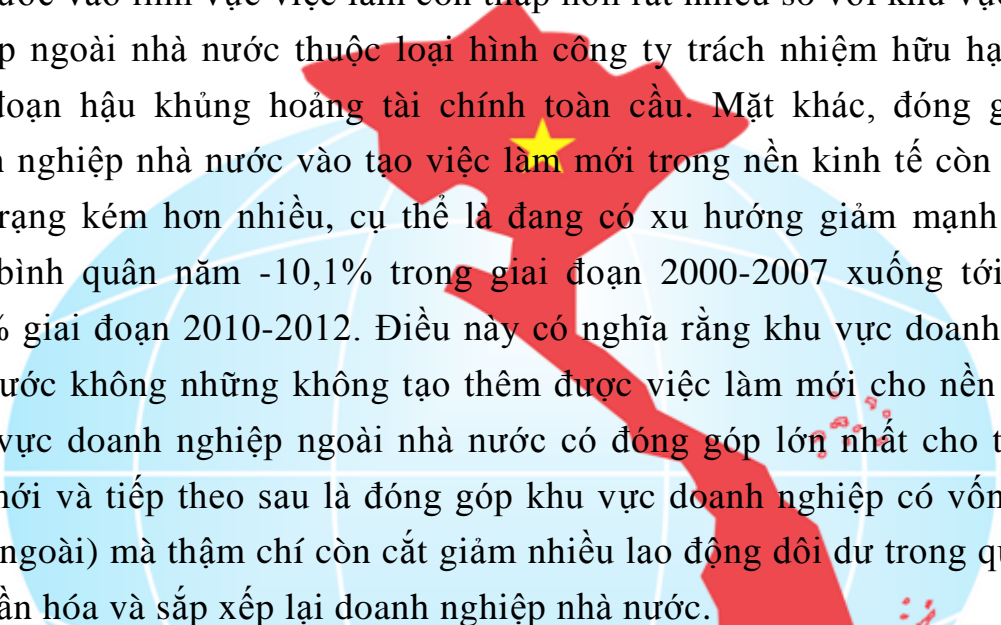
Với vai trò là khu vực kinh tế dẫn dắt nền kinh tế nhưng trên thực tế, đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào tổng sản phẩm quốc nội GDP và vào tăng trưởng kinh tế của Việt Nam không ổn định qua các thời kỳ (tương ứng từ mức bình quân năm 30,1% và 31,3% trong giai đoạn 2000-2007 xuống chỉ còn ở các mức 25,4% và 20,9% trong giai đoạn 2010-2013, 26 - 28% giai đoạn 2015-2018). Thực tế cho thấy đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước vào GDP và tăng trưởng kinh tế của nước ta chỉ thấp hơn đóng góp của khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước. Ngoài ra, do doanh nghiệp nhà nước chỉ là một bộ phận của khu vực kinh tế nhà nước (tức là không bao gồm giá trị gia tăng của các hoạt động thuộc khu vực nhà nước nhưng nằm ngoài doanh nghiệp nhà nước như y tế, giáo dục, văn hóa, thể thao, đoàn thể, quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng,...) nên tỷ lệ đóng góp thực sự của doanh nghiệp nhà nước vào GDP và tăng trưởng kinh tế của Việt Nam chắc chắn thấp hơn nhiều so với đóng góp của cả khu vực kinh tế nhà nước trong cùng kỳ, đồng thời đóng góp của cả hai khu vực này đều đang có cùng xu hướng suy giảm. Nếu chỉ tập trung riêng vào đóng góp cho phát triển ngành công nghiệp của nền kinh tế Việt Nam, có thể thấy rõ vai trò của khu vực doanh nghiệp nhà nước thậm chí còn nhỏ hơn nữa bởi vì tỷ lệ đóng góp của cả khu vực kinh tế nhà nước vào giá trị sản xuất công nghiệp và tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp đều đang có xu hướng giảm dần xuống mức thấp dưới 20%/năm trong giai đoạn hiện nay (thấp hơn nhiều so với tỷ lệ đóng góp của khu vực kinh tế ngoài nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài trong cùng thời kỳ).

Có thể nói, một trong những đóng góp quan trọng nhất mà các doanh nghiệp nhà nước thường được nhiều cơ quan quản lý cho là đã thể hiện được

vai trò dẫn dắt nền kinh tế đó là đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào tổng thu cân đối ngân sách nhà nước, nhưng trên thực tế, cũng có không ít chuyên gia kinh tế lại cho rằng đánh giá như vậy là quá cao và chưa thật sự tương xứng với những ưu đãi nguồn lực đầu vào và vị thế độc quyền của doanh nghiệp nhà nước (ví dụ: dầu thô, than, điện,...). Theo số liệu của Tổng cục Thống kê (Niên giám thống kê 2014), sau khi đã bóc tách dầu thô thì đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào tổng thu cân đối ngân sách nhà nước vẫn giữ vị trí cao nhưng chỉ đạt mức bình quân năm 17% giai đoạn 2018 (cao hơn không quá nhiều so với tỷ lệ đóng góp của khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài 12,4% và tỷ lệ khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước 11,6% trong cùng kỳ). Thậm chí, đóng góp từ thu ngân sách của doanh nghiệp nhà nước vào tổng thu cân đối ngân sách nhà nước cũng thấp hơn với đóng góp của thu ngân sách từ hải quan tức là thu cân đối ngân sách từ hoạt động xuất khẩu và nhập khẩu giai đoạn gần đây. Mặc dù không thể phủ nhận “vị trí đầu tàu” của doanh nghiệp nhà nước về đóng góp vào tổng thu cân đối ngân sách nhà nước, nhưng sau khi bóc tách dầu thô thì về cơ bản mà nói đóng góp thu ngân sách của doanh nghiệp nhà nước cũng chỉ chiếm bình quân 5,1% GDP.

Tuy nhiên, kết quả đóng góp sẽ khác đi rất nhiều nếu tính cả thu từ dầu thô vào đóng góp của doanh nghiệp nhà nước, cụ thể là chỉ riêng thu nộp ngân sách nhà nước của doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước trong giai đoạn 2011-2012 đã đạt mức bình quân 29,4% tổng thu cân đối ngân sách nhà nước (cao hơn nhiều so với đóng góp thu ngân sách của khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài). Đóng góp của doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước trong năm 2011 đã đạt mức 10,1 tỷ USD và 10,6 tỷ USD năm 2012 (trong đó, chủ yếu dựa vào đóng góp của thu nộp ngân sách nhà nước của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước, tương ứng từ 9,1 tỷ USD lên tới mức 9,6 tỷ USD trong cùng kỳ). Chỉ tính riêng khoản nộp ngân sách nhà nước năm 2018 của Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam đóng góp cho GDP cả nước trung bình từ 10-13%; nộp ngân sách nhà nước chiếm tỷ trọng 9-11% tổng thu ngân sách chung của nhà nước và chiếm 16-17% tổng thu ngân sách Trung ương.

Đối với việc đóng góp cho thị trường lao động, khu vực doanh nghiệp nhà nước được thừa nhận là đóng góp kém nhất không chỉ vào lĩnh vực việc



làm mà còn trong lĩnh vực tạo việc làm mới cho nền kinh tế Việt Nam. Một mặt, đóng góp vào lĩnh vực việc làm của doanh nghiệp nhà nước đang có xu hướng suy giảm mạnh (trở nên thấp hơn so với đóng góp của khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước vào lĩnh vực việc làm kể từ năm 2004 và thấp hơn đóng góp của khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài vào lĩnh vực việc làm kể từ năm 2008 đến nay). Thậm chí đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào lĩnh vực việc làm còn thấp hơn rất nhiều so với khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước thuộc loại hình công ty trách nhiệm hữu hạn trong giai đoạn hậu khủng hoảng tài chính toàn cầu. Mặt khác, đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào tạo việc làm mới trong nền kinh tế còn ở trong tình trạng kém hơn nhiều, cụ thể là đang có xu hướng giảm mạnh hơn từ mức bình quân năm -10,1% trong giai đoạn 2000-2007 xuống tới mức -14,2% giai đoạn 2010-2012. Điều này có nghĩa rằng khu vực doanh nghiệp nhà nước không những không tạo thêm được việc làm mới cho nền kinh tế (khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước có đóng góp lớn nhất cho tạo việc làm mới và tiếp theo sau là đóng góp khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) mà thậm chí còn cắt giảm nhiều lao động dôi dư trong quá trình cổ phần hóa và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước.

Đặc biệt, kể từ năm 2005 thì khu vực doanh nghiệp nhà nước được đánh giá là đóng góp thấp nhất vào tỷ trọng lao động nữ trong tổng số lao động nữ của toàn nền kinh tế (chiếm tỷ trọng khoảng 27,77% năm 2005), hay nói một cách khác là khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước mới chính là nơi thu hút lao động nữ lớn nhất (chiếm tỷ trọng 41,68%) và tạo nhiều nhất việc làm mới cho lao động nữ trong nền kinh tế Việt Nam. Khi quá trình sắp xếp lại và đổi mới doanh nghiệp nhà nước được tăng cường (đặc biệt là khi tiến trình cổ phần hóa được đẩy mạnh) thì vấn đề dôi dư lao động nói chung và đặc biệt là dôi dư lao động nữ nói riêng đang ngày càng trở nên bức xúc hơn bao giờ hết vì họ chính là những đối tượng yếu thế nhất trong doanh nghiệp và thường bị lọt vào danh sách cắt giảm đầu tiên so với các đồng nghiệp nam giới. Thực tế cho thấy khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước (cùng với khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài) được cho là các cứu cánh quan trọng nhất giúp giải quyết vấn đề lao động dôi dư này (bên cạnh khu vực phi chính thức).

Cho dù trong ngắn hạn, khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam (trong đó chủ yếu là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước) đã có tác động tích cực giúp hạn chế sự gia tăng nhanh của lạm phát cơ cấu, nhưng trong trung và dài hạn thì khu vực doanh nghiệp nhà nước này chính là một trong các nguyên nhân sâu xa góp phần gây ra tình trạng mất cân đối kinh tế vĩ mô nghiêm trọng (lạm phát tiền tệ, thâm hụt cán cân ngân sách, thâm hụt cán cân thương mại và rủi ro nợ công tăng cao), qua đó gây ảnh hưởng tiêu cực tới ổn định kinh tế vĩ mô trong dài hạn của kinh tế Việt Nam. Nhìn chung, việc lạm dụng doanh nghiệp nhà nước với vai trò là công cụ điều tiết vĩ mô được nhiều chuyên gia đánh giá là chưa thực sự dựa trên nền tảng lý thuyết kinh tế học hiện đại và chưa phù hợp với cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng sâu, rộng.

Khu vực doanh nghiệp nhà nước tác động tới cả lạm phát tiền tệ và lạm phát cơ cấu. Một mặt, khi tăng trưởng tín dụng cho doanh nghiệp nhà nước rất cao (bình quân 229%/năm giai đoạn 1986-1989) thì nó cũng là một trong các tác nhân quan trọng nhất gây ra không chỉ lạm phát tiền tệ mà còn cả lạm phát rất cao (bình quân 345,8%/năm) trong cùng kỳ. Hay như giai đoạn 2007-2010, khi tăng trưởng tín dụng cho doanh nghiệp nhà nước ở mức cao (33,7%/năm) thì nó làm tăng tốc độ tăng trưởng tín dụng cả nước (38,8%) và tỷ lệ lạm phát (12,69%/năm). Còn trong giai đoạn 2001-2006, khi tăng trưởng tín dụng cho doanh nghiệp nhà nước chỉ ở mức thấp (21,2%/năm) thì nó được đánh giá là góp phần kiềm chế lạm phát ở mức thấp hơn (5,38%/năm). Mặt khác, trong giai đoạn hậu gia nhập WTO thì doanh nghiệp nhà nước đã nhiều lần được sử dụng như là một công cụ can thiệp “theo kiểu hành chính” nhằm ổn định giá các mặt hàng thiết yếu như điện và xăng dầu trong bối cảnh có áp lực lạm phát cao. Trên thực tế, mặc dù tác động điều chỉnh giá các mặt hàng thiết yếu này có thể giúp kiềm chế lạm phát trong ngắn hạn nhưng sau đó nó có thể gây tác dụng tiêu cực vì can thiệp theo kiểu hành chính chỉ làm gia tăng tình trạng “méo mó giá cả thị trường”, qua đó gây hiệu ứng lan tỏa tiêu cực hơn tới biến động của lạm phát cơ cấu và làm suy giảm hiệu quả phân bổ nguồn lực trong cả trung và dài hạn của nền kinh tế.

Mặt khác, khu vực doanh nghiệp nhà nước được ghi nhận là có tác động tiêu cực tới thâm hụt cán cân thương mại trong dài hạn. Trên thực tế, khi đầu tư của khu vực doanh nghiệp nhà nước tăng trưởng nhanh (do mở rộng quá mức tín dụng đầu tư và tín dụng xuất khẩu) thì nó cũng góp phần làm gia tăng khoảng cách chênh lệch giữa tiết kiệm và đầu tư của khu vực này, vì vậy, hậu quả là làm gia tăng thâm hụt thương mại hàng hóa. Để có thể thúc đẩy xuất khẩu hoặc mở rộng sản xuất - kinh doanh cho thị trường nội địa trong bối cảnh thiếu ngành công nghiệp hỗ trợ thì khối doanh nghiệp nhà nước thường phải đẩy nhanh tốc độ nhập khẩu các nguyên, nhiên vật liệu và phụ tùng máy móc cần thiết phục vụ cho quá trình sản xuất, qua đó làm kim ngạch nhập khẩu tăng nhanh hơn so với kim ngạch xuất khẩu hàng hóa (vì năng lực cạnh tranh của khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam thường thấp so với khu vực có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài) và hậu quả kéo theo là cán cân thương mại hàng hóa thường rơi vào tình trạng thâm hụt.

Thâm hụt thương mại hàng hóa rơi vào mức đỉnh điểm là 9,69%/năm trong giai đoạn 1986-1989 và khoảng 12,8%/năm trong giai đoạn 2008-2009 (đây cũng là hai giai đoạn ghi nhận tốc độ tăng trưởng tín dụng đầu tư của doanh nghiệp nhà nước đạt mức lớn nhất trong suốt gần 30 năm đổi mới).

Mặc dù doanh nghiệp nhà nước có đóng góp lớn nhất cho tổng thu cân đối ngân sách nhà nước nhưng trong nhiều trường hợp khi làm ăn thua lỗ kéo dài với quy mô nợ lớn (theo Ủy ban Giám sát tài chính quốc gia, nợ xấu của khu vực doanh nghiệp nhà nước chưa bao gồm nợ xấu của Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam (Vinashin) và nợ đã được cơ cấu lại theo Quyết định số 780/QĐ-NHNN ngày 23-4-2012 của Thống đốc Ngân hàng Nhà nước về việc phân loại nợ được điều chỉnh kỳ hạn trả nợ, gia hạn nợ đã chiếm tới 11,82% tổng nợ xấu của hệ thống các tổ chức tín dụng) thì doanh nghiệp nhà nước lại thường nhận được ưu đãi “ngân sách mềm” từ Chính phủ thông qua những khoản hỗ trợ dưới dạng khoan nợ, giãn nợ, chuyển nợ, xóa nợ, hay bổ sung vốn sản xuất kinh doanh cho những doanh nghiệp này, qua đó tác động tiêu cực dài hạn tới thâm hụt ngân sách. Việc triển khai “ngân sách mềm” cho khu vực doanh nghiệp nhà nước chính là một trong những nguyên nhân chủ yếu khiến cho quy mô chi tiêu ngân sách nhà nước tăng nhanh, qua đó góp phần làm tăng thâm hụt ngân sách (đạt mức cao kỷ lục 7,21%/năm giai đoạn 1988-1990 và 5,73%/năm giai đoạn 2008-2009).

Đây cũng là hai giai đoạn mà khu vực doanh nghiệp nhà nước rơi vào tình trạng cực kỳ khó khăn và được thể hiện rõ qua tăng trưởng giá trị gia tăng của khu vực doanh nghiệp nhà nước chỉ đạt các mức bình quân tương ứng là -2,5%/năm và 2,9%/năm trong cùng kỳ).

Ngoài ra, chính sự cộng hưởng của tình trạng gia tăng nợ nần khó trả của doanh nghiệp nhà nước cùng với việc triển khai “ngân sách mềm” thiếu công khai minh bạch đã khiến cho tỷ lệ thâm hụt ngân sách/GDP và nợ công có chiều hướng gia tăng (nhất là trong bối cảnh tăng trưởng kinh tế đang có chiều hướng hồi phục chậm chạp). Để tài trợ cho thâm hụt ngân sách, Chính phủ thường có ít dư địa chính sách ngoài biện pháp phát hành trái phiếu để vay trong nước và vay nước ngoài, qua đó làm gia tăng rủi ro nợ công lên ngưỡng báo động đỏ nếu như hiệu quả sử dụng vốn vay không được bảo đảm. Thực tế vào năm 2005, Chính phủ đã phát hành trái phiếu quốc tế trị giá 0,75 tỷ USD tại thị trường chứng khoán New York (kỳ hạn 10 năm với lãi suất 7,125%/năm) rồi sau đó Vinashin vay lại toàn bộ nhưng hậu quả là không có khả năng trả nợ. Tiếp đó, Chính phủ lại phát hành trái phiếu quốc tế trị giá khoảng 1 tỷ USD tại Sở Giao dịch chứng khoán Singapore (kỳ hạn 10 năm với lãi suất 6,75%/năm) để cho các tập đoàn lớn của nhà nước được vay lại như Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tổng công ty Hàng hải Việt Nam,... Trong năm 2012, nợ nước ngoài của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là 15,2 tỷ USD, trong đó vay nước ngoài được Chính phủ bảo lãnh là 7,2 tỷ USD (chiếm 48%) và vay lại vốn ODA của Chính phủ là 2,7 tỷ USD, và phần còn lại là các khoản tự vay, tự trả của tập đoàn và tổng công ty nhà nước.

Thực tế cho thấy, tỷ lệ nợ công/GDP của Việt Nam theo định nghĩa của Luật Quản lý nợ công năm 2009 (gồm nợ Chính phủ, nợ được Chính phủ bảo lãnh và nợ chính quyền địa phương) sẽ tăng gần gấp hai lần nếu tính cả nợ của doanh nghiệp nhà nước vào nợ công (tức là tỷ lệ nợ công/GDP của nước ta sẽ là 105% GDP theo giá hiện hành). Để có thể hiểu rõ hơn về nhận định này, cần phải tập trung phân tích cụ thể các yếu tố cấu thành nợ công của Việt Nam.

Một mặt, theo báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội, tổng nợ phải trả của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước tính đến hết năm 2008 là khoảng 287 nghìn tỷ đồng (tương đương với 17,6 tỷ USD và chiếm tỷ trọng

19,33% GDP theo tỷ giá hiện hành). Mặt khác, trong báo cáo của Chính phủ gửi Quốc hội (ngày 01- 11-2010) thì tổng nợ của 81 tập đoàn và tổng công ty nhà nước (chưa kể Vinashin và 09 tập đoàn khác chưa có số liệu) năm 2009 đã tăng vọt lên tới con số 813.435 tỷ đồng (tương đương với 47,67 tỷ USD và chiếm tỷ trọng 49,05% GDP theo tỷ giá hiện hành). Trong trường hợp tính cả số nợ (khoảng 86 nghìn tỷ đồng) của Vinashin thì tổng số nợ của 82 tập đoàn và tổng công ty nhà nước năm 2009 là 52,71 tỷ USD (chiếm tỷ trọng 54,24% GDP). Tính đến năm cuối năm 2018, nợ công của khu vực doanh nghiệp nhà nước lên tới 1,5 triệu tỷ đồng.

Như vậy, chỉ trong giai đoạn khủng hoảng tài chính toàn cầu, tỷ lệ nợ của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước so với GDP của nền kinh tế Việt Nam đã tăng khoảng 29,72% GDP, còn khi tính thêm cả nợ của Vinashin thì khoảng cách chênh lệch này giữa năm 2009 so với năm 2008 đã lên tới con số 34,91% GDP. Tốc độ tăng chóng mặt về tỷ lệ nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn 2008-2009 được giải thích chủ yếu vì hai lý do sau đây: Giá trị tuyệt đối về nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước đã tăng vọt vì cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu đã khiến cho cầu thế giới sụt giảm mạnh và làm bộc lộ rõ hơn những điểm yếu nội tại nghiêm trọng của doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là năng lực cạnh tranh và quản trị doanh nghiệp hiện đại. Bên cạnh đó, tổng sản phẩm quốc nội (GDP) của Việt Nam trong năm 2009 cũng thu hẹp đáng kể, khiến cho tốc độ tăng trưởng kinh tế năm 2009 được cho là nằm ở điểm đáy của chu kỳ kinh doanh. Ngoài ra, theo Báo cáo số 490/ BC-CP, tổng số nợ phải trả của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước tính đến thời điểm cuối năm 2012 đã lên tới mức 64,76 tỷ USD (tương đương với 45,36% GDP theo giá hiện hành nếu tính theo VSIC 1993). Nếu tính tổng cộng tất cả các doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước của nền kinh tế Việt Nam thì con số nợ phải trả đã lên tới khoảng 74,59 tỷ USD (tương đương với 52,25% GDP theo giá hiện hành nếu tính theo VSIC 1993). Tổng nợ được Chính phủ bảo lãnh tính đến thời điểm ngày 31-12-2012 là khoảng 342.036 tỷ đồng, tương đương với 11,5% GDP (hay là vào khoảng 1,642 tỷ USD theo tỷ giá hối đoái hiện hành giữa VND so với USD), trong đó nợ bảo lãnh vay nước ngoài là 5,06% GDP và khoảng 6,44% GDP là nợ bảo lãnh vay trong nước. Sau khi tách phần nợ được Chính phủ bảo lãnh thì phần nợ của khu vực doanh nghiệp nhà nước

không được Chính phủ bảo lãnh trong năm 2012 (tức là phần vay nợ trong nước của khu vực doanh nghiệp nhà nước theo hình thức tự vay tự trả) đã ở mức báo động 40,75% GDP theo giá hiện hành. Như vậy, nếu theo định nghĩa nợ công của Luật Quản lý nợ công năm 2009 (khoản 2 Điều 1) thì: “Nợ công được quy định trong luật này bao gồm: Nợ chính phủ; nợ được chính phủ bảo lãnh; nợ chính quyền địa phương” và như vậy tỷ lệ nợ công so với GDP của Việt Nam được công bố chính thức chỉ là 55,7% GDP năm 2012 và vẫn nằm trong mức an toàn vì dưới ngưỡng 65% GDP (theo khuyến cáo của nhiều tổ chức quốc tế).

Tuy nhiên, nếu tính nợ công bao gồm cả nợ trong nước và nợ nước ngoài của Chính phủ (gồm cả nợ của chính quyền trung ương, chính quyền địa phương, và khu vực doanh nghiệp nhà nước) thì tỷ lệ nợ công của Việt Nam đã tăng vọt lên tới mức 99,48% GDP trong năm 2012 (trong đó nợ đọng vốn xây dựng cơ bản ở địa phương là 3,03% GDP và nợ của doanh nghiệp nhà nước không được Chính phủ bảo lãnh là 40,75% GDP năm 2012), tới thời điểm 2018, nợ công của Việt Nam vẫn tăng cao và nợ công của khối doanh nghiệp nhà nước chưa hạ nhiệt.

Như vậy, với vai trò là khu vực kinh tế nhà nước, doanh nghiệp nhà nước ở nước ta trong giai đoạn này có những khó khăn nhất định trong hoạt động kinh doanh, tỷ lệ nợ công, nợ nước ngoài cao và khả năng trả nợ thấp. Tuy được chính phủ tiếp tục đầu tư vốn, thực hiện các biện pháp giãn nợ, khoan nợ... nhưng tình hình hiệu quả kinh doanh của khối doanh nghiệp này chưa thực sự khả quan trong những năm qua. Do đó, việc tiếp tục tái cơ cấu, thoái vốn nhà nước, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước vẫn tiếp tục phải được thực hiện một cách triệt để và có sự giám sát cao của các cơ quan có thẩm quyền, đặc biệt là cơ quan dân cử trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước cũng như quá trình hoạt động, quản lý, kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước.