

QUÁ TRÌNH CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TỪ NĂM 1986 TỚI NAY

Từ sau đổi mới đến nay, nước ta đã thực hiện nhiều chương trình sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên, những cải cách này mặc dù có những thành quả nhất định nhưng vẫn còn những hạn chế cần được tiếp tục khắc phục trong thời gian tới.

Cùng với việc thực hiện quá trình đổi mới nền kinh tế, quá trình sắp xếp và đổi mới doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 1986-1990 đã tạo được những chuyển biến quan trọng, đặc biệt trong thay đổi về tư duy, cách nghĩ cách làm, tăng quyền tự chủ, sự năng động và nhất là đổi mới tư duy quản lý của doanh nghiệp nhằm thích nghi với cơ chế quản lý kinh tế mới của nước ta: Quyền tự chủ và sự năng động của các cơ sở kinh tế tăng lên rõ rệt, v.v... Một số doanh nghiệp đã sớm thích nghi với cơ chế quản lý kinh tế mới, từng bước xóa bỏ cơ chế bao cấp, xin cho, quan liêu trước kia. Cổ phần hóa từng bước thực hiện với chỉ năm doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 1991-1995 đã tăng vọt lên 583 doanh nghiệp giai đoạn 1996-2000 dù chưa có những chuyển biến đáng kể về mặt chất lượng quản trị doanh nghiệp.

Trong giai đoạn 2001-2010, tiến độ cổ phần hóa đã gặt hái được những kết quả đáng khích lệ và bắt đầu thí điểm thành lập các tập đoàn kinh tế. Theo số liệu của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, cả nước ta có 4.757 doanh nghiệp nhà nước được sắp xếp lại trong giai đoạn từ 2001 tới 2011, trong đó chưa tính đến các doanh nghiệp chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên trong cùng kỳ. Đồng thời, cả nước đã tổ chức sắp xếp lại được 14 tổng công ty nhà nước, sáp nhập hợp nhất 08 tổng công ty, cổ phần hóa 16 tổng công ty và ngân hàng thương mại, chia tách 01 tổng công ty, giải thể cơ quan văn phòng 05 tổng công ty. Cũng trong giai đoạn này, cổ phần hóa đã được thực hiện ở tất cả các doanh nghiệp thành viên nằm trong 23 tổng công ty nhà nước. Đáng chú ý, đã có 11 tập đoàn kinh tế thí điểm được thành lập trên cơ sở 20 tổng công ty nhà nước phát triển mạnh. Số lượng doanh nghiệp mà 17 tổng công ty nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ giảm từ 591 doanh nghiệp năm 2000 xuống 232 doanh nghiệp tháng 9-2011. Tình trạng tương tự cũng diễn ra trong tổng số

79 tổng công ty 90 về việc nắm giữ 100% vốn điều lệ với các con số tương ứng cùng kỳ là 1.014 doanh nghiệp và 140 doanh nghiệp.

Từ năm 2011 đến nay, nước ta tiếp tục đạt được những kết quả tích cực về sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước liên quan tới cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước vào những ngành lĩnh vực, địa bàn then chốt của nền kinh tế; số lượng doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước tiếp tục giảm; việc thực hiện mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp nhà nước được thực hiện nghiêm túc và kịp thời; việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước được tăng cường thực hiện. Bên cạnh đó, việc sắp xếp và đổi mới doanh nghiệp nhà nước đã giúp phân bổ lại các doanh nghiệp nhà nước tập trung hơn nữa vào những ngành, lĩnh vực kinh tế và địa bàn then chốt mà Nhà nước cần nắm giữ (nếu như năm 2002 có tới 43 ngành và lĩnh vực kinh tế mà doanh nghiệp nhà nước tham gia thì đến năm 2011, con số này đã giảm xuống chỉ còn ở mức 20 ngành và lĩnh vực kinh tế). Số lượng doanh nghiệp nhà nước đã và đang có xu hướng giảm dần, đặc biệt là đối với các doanh nghiệp nhà nước 100% vốn nhà nước, tương ứng giảm nhanh từ mức 5.655 doanh nghiệp năm 2001 xuống còn 1.309 doanh nghiệp năm 2011 và chỉ còn 949 doanh nghiệp năm 2013, đến năm 2018 số lượng doanh nghiệp nhà nước chỉ còn khoảng 500 doanh nghiệp, cố gắng phấn đấu tiến tới 2020 số lượng doanh nghiệp nhà nước chỉ giữ khoảng 100 doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cả nước đã có 28 doanh nghiệp nhà nước được thực hiện sắp xếp lại và đổi mới thông qua hoạt động mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp do Công ty Mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp (DATC) thực hiện. Ngoài ra, doanh nghiệp nhà nước đã thoái được 4,164 tỷ đồng vốn đầu tư ngoài ngành (chiếm 19% tổng số vốn đầu tư ngoài ngành của doanh nghiệp nhà nước, tức là còn 17.655 tỷ đồng vốn đầu tư ngoài ngành mà doanh nghiệp nhà nước cần phải thoái vốn tiếp trong giai đoạn 2014-2015). Theo số liệu tổng hợp của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp cũng như của Bộ Tài chính, cũng trong 9 tháng đầu năm 2014, tình hình thoái vốn đầu tư của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đã có bước cải thiện đáng kể, cụ thể là đã thoái được 3.488 tỷ đồng vốn đầu tư ngoài ngành trong cùng kỳ, qua đó tạo điều kiện thuận lợi hơn cho nỗ lực đạt mục tiêu kỳ vọng về thoái vốn trong năm 2014. Từ năm 2016-2018 đã có những

thương vụ thoái vốn lớn tại Công ty cổ phần sữa Vinamilk, Tổng công ty Bia rượu nước giải khát Sài Gòn... đã thu về khoảng 160.000 tỷ đồng. Năm 2017, Chính phủ đã phê duyệt phương án cổ phần hóa 57 doanh nghiệp. Đến giữa năm 2018, Chính phủ phê duyệt phương án cổ phần hóa thêm 19 doanh nghiệp nữa, tổng trị giá doanh nghiệp đạt gần 40,7 tỷ đồng.

Tuy nhiên, trong thời gian đầu sau đổi mới, dù nền kinh tế từng bước chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, doanh nghiệp được tăng quyền tự chủ và tính năng động, nhưng trong thời gian này, số lượng doanh nghiệp quốc doanh lại được thành lập tràn lan ở địa phương tăng vọt lên mức đỉnh 12.297 doanh nghiệp nhà nước năm 1990, gấp hai lần so với năm 1986. Trong khi đó, trình độ quản trị và quản lý doanh nghiệp và hiệu quả hoạt động sản xuất - kinh doanh của khu vực này lại ở mức rất thấp: Việc sắp xếp lại và đổi mới quản lý kinh tế quốc doanh, cả sản xuất và lưu thông, tiến hành chậm. Mặc dù hưởng nguồn lực ưu đãi rất lớn (chiếm tỷ trọng 89,5% tổng tín dụng cả nước năm 1990) nhưng đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào GDP và tăng trưởng kinh tế nước ta lại chưa tương xứng và đã có chiều hướng suy giảm nhanh xuống các mức tương ứng là 23,6% và thậm chí là -52,07% trong năm 1990.

Trong giai đoạn 1991-2000, tiến độ cải cách doanh nghiệp nhà nước vẫn được đánh giá là “*Chưa có chuyển biến đáng kể trong việc đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước*”. Tiến độ cổ phần hóa diễn ra khá chậm, nhất là chỉ có năm doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hóa trong giai đoạn 1991-1995. Thậm chí trên thực tế còn có một bộ phận không ít các doanh nghiệp nhà nước rơi vào tình trạng làm ăn thua lỗ triền miên. Do đó, cho dù được hưởng nhiều nguồn lực ưu đãi và nắm giữ vị thế độc quyền trong một số ngành kinh tế đặc thù của nền kinh tế (khu vực doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đã chiếm bình quân năm 60,4% tổng tín dụng cả nước trong giai đoạn 1991-2000) nhưng đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước vào GDP và tăng trưởng kinh tế của nước ta lại chưa tương xứng (với các mức đóng góp bình quân năm tương ứng là 29,3% và 35,0% trong giai đoạn 1991-2000) .

Từ năm 2001-2010, cả tiến độ cải cách và nâng cao hiệu quả kinh tế của doanh nghiệp nhà nước đều chậm chạp: việc sắp xếp, đổi mới, phát triển doanh nghiệp nhà nước còn chậm, hiệu quả hoạt động của doanh

ng nghiệp nhà nước còn thấp”, đặc biệt là hiệu quả kinh tế của một số tập đoàn kinh tế lớn của Nhà nước. Số lượng doanh nghiệp nhà nước được sắp xếp lại đã giảm xuống từ mức 5.355 doanh nghiệp năm 2001 còn 3.281 doanh nghiệp năm 2010. Bên cạnh đó, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung và nguồn vốn đầu tư của Nhà nước nói riêng trong nửa cuối của thập kỷ đầu, thế kỷ XXI giảm xuống thấp đến mức báo động khiến cho năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước rất thấp so với các loại hình doanh nghiệp khác. Trong khi đó, dù doanh nghiệp nhà nước được hưởng nhiều nguồn lực ưu đãi và nắm giữ vị thế độc quyền trong một số ngành đặc thù (ví dụ, chiếm bình quân năm 39,9% tổng tín dụng cả nước giai đoạn 2001-2010) nhưng đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước vào GDP và tăng trưởng kinh tế nước ta lại chưa tương xứng (với các mức bình quân năm tương ứng là 29,2% và 25,8% trong giai đoạn 2001-2010).

Từ năm 2011 đến nay, quá trình sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước vẫn chậm chạp (giảm từ mức 3.265 doanh nghiệp nhà nước năm 2011 xuống tới 3.048 doanh nghiệp nhà nước năm 2014) và tồn tại nhiều điểm bất cập. Cụ thể là, theo số liệu của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp thì tiến độ cổ phần hóa diễn ra chậm hơn trong giai đoạn 2011-2013 (cả nước đã sắp xếp được 180 doanh nghiệp nhà nước trong đó, cổ phần hóa 99 doanh nghiệp, đạt gần 19 nghìn tỷ đồng cổ phần chào bán). Tình trạng trên được cải thiện hơn trong 9 tháng đầu năm 2014 nhưng vẫn còn thấp hơn yêu cầu thực tiễn của quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (cả nước trong 9 tháng đã sắp xếp được 92 doanh nghiệp nhà nước, trong đó cổ phần hóa 71 doanh nghiệp, sáp nhập 15 doanh nghiệp, đề nghị phá sản 03 doanh nghiệp, giải thể 02 doanh nghiệp, và bán 01 doanh nghiệp). Bên cạnh đó, chất lượng cổ phần hóa thông qua cải thiện trình độ quản trị doanh nghiệp hiện đại và nâng cao năng lực quản lý doanh nghiệp cũng như tăng năng lực cạnh tranh của hầu hết các doanh nghiệp nhà nước được sắp xếp và đổi mới trong giai đoạn 2011-2014 vẫn còn thấp, chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn về đẩy mạnh quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Đặc biệt, mô hình tổ chức của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế với khung pháp lý để quản lý còn thiếu và chưa đồng bộ. Do đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

(mà trọng tâm là tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước) trong giai đoạn này nên nguồn lực ưu đãi dành cho doanh nghiệp nhà nước đang có chiều hướng giảm dần (ví dụ, chỉ còn chiếm tỷ trọng bình quân năm khoảng 15,3% tổng tín dụng cả nước trong giai đoạn 2011-2013), qua đó tỷ lệ đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước vào GDP và tăng trưởng kinh tế nước ta cũng có xu hướng suy giảm tương ứng.

Như vậy, mặc dù đạt được một số kết quả nhất định trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước từ năm 1986 đến nay, song, những tồn tại, hạn chế của doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam lại rất lớn, đặc biệt là về hiệu quả thấp, kinh doanh thua lỗ, gây thất thoát lãng phí nguồn lực xã hội, tiến độ cải cách chậm so với mục tiêu đề ra. Những mặt chưa được, những điểm yếu kém này trong quá trình triển khai sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước do nhiều nguyên nhân gây ra, gồm cả nguyên nhân chủ quan và khách quan. Trong đó, nguyên nhân chủ quan là chủ yếu và có tính quyết định nhất. Nó bao gồm cơ chế quản lý và nhận thức về quan điểm và chủ trương lớn liên quan tới việc sắp xếp và đổi mới doanh nghiệp nhà nước, cải cách thể chế tạo khung pháp lý quản lý doanh nghiệp nhà nước và cổ phần hóa, quản trị và quản lý nhà nước ở các cấp, trình độ và năng lực quản trị kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước, cũng như môi trường kinh tế vĩ mô.

Trong thời kỳ sau đổi mới, đất nước ta *đã khắc phục cơ bản cơ chế quản lý tập trung quan liêu, bao cấp mà khâu trung tâm là xóa bao cấp qua giá, chuyển sang mua bán bình thường*. Trong đó cải cách giá cả theo hướng chuyển từ định giá hành chính sang định giá theo cơ chế thị trường giữ vị trí trung tâm trong đổi mới cơ chế quản lý kinh tế, đồng thời chủ động cải cách đột phá khâu lưu thông và từng bước mở rộng quan hệ quốc tế. Tuy nhiên, một vấn đề lớn là nhận thức chưa thống nhất, chưa thông suốt và chưa chấp hành nghiêm chỉnh ở các cấp/các ngành về một số quan điểm và chủ trương lớn của Đảng liên quan tới vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước cũng như đổi mới doanh nghiệp nhà nước: trong cán bộ, đảng viên có những cách hiểu và cách làm không thống nhất về những vấn đề như: xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, phát huy vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước, cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước. Thậm chí ngay cả ở cấp

hoạch định chính sách vẫn còn để xảy ra tình trạng tư duy phát triển chưa phù hợp với cơ chế quản lý kinh tế mới (vẫn còn chịu ảnh hưởng không nhỏ của cơ chế quản lý tập trung, quan liêu, bao cấp trước đây). Từ năm 2001 đến năm 2015, tư duy phát triển kinh tế nói chung và tư duy cải cách doanh nghiệp nhà nước nói riêng vẫn chậm đổi mới nên chưa đáp ứng kịp yêu cầu của thực tiễn đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Vẫn chưa có sự thống nhất cao trong nhận thức ở các cấp/các ngành và cộng đồng doanh nghiệp nhà nước về: vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước so sánh với vai trò nòng cốt của doanh nghiệp nhà nước để giúp khu vực kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo này; về chủ trương sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, mà trọng tâm là công tác cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước; về mục tiêu của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước so với mục tiêu của cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập quốc tế. Trong khi đó, ở cấp độ vi mô, cũng không có nhận thức thống nhất giữa các cấp/ngành và cộng đồng doanh nghiệp nhà nước về mục đích của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và cổ phần hóa (như đa dạng hóa sở hữu thực sự, áp dụng quản trị doanh nghiệp hiện đại, công khai minh bạch và có trách nhiệm giải trình cao) nên vướng mắc lớn nhất khi cổ phần hóa là thiếu khung pháp lý xác định đúng giá trị doanh nghiệp, đặc biệt là giá đất và thương hiệu, hay bán vốn dưới mệnh giá đối với doanh nghiệp nhà nước thua lỗ.

Trong giai đoạn đầu sau đổi mới, do bắt đầu chuyển từ nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan liêu bao cấp bước đầu hình thành nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận động theo cơ chế thị trường có sự quản lý của nhà nước, cải cách thể chế liên quan tới khung pháp lý về thành lập và quản lý doanh nghiệp quốc doanh còn nhiều bất cập và chậm đổi mới tư duy hoạch định chính sách theo cơ chế mới, đồng thời năng lực quản trị nhà nước còn thấp (nhất là ở năng lực quản trị nhà nước ở cấp địa phương). Từ sau năm 1990, mặc dù có một số cải thiện tích cực nhưng nhìn chung cải cách khuôn khổ pháp lý vẫn còn chậm so với thực tiễn của cộng đồng doanh nghiệp.

Ngoài ra, cho dù mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước đã có sự cải tiến hơn từ mô hình cũ do bộ

chủ quản, cơ quan hành chính chủ quản trong giai đoạn 1991-1994 sang mô hình song trùng (Bộ quản lý ngành/ủy ban nhân dân cấp tỉnh và Bộ Tài chính cùng thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước) trong giai đoạn 1995-2000 nhưng vẫn tiềm ẩn nguy cơ xác định không rõ ràng trách nhiệm quản lý đồng thời tạo ra môi trường kinh doanh thiếu bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Hơn nữa, môi trường kinh doanh trong giai đoạn 1991-2000 tuy đã được cải thiện đáng kể so với giai đoạn 1986-1990, song, chưa đáp ứng được kỳ vọng mong đợi của cộng đồng doanh nghiệp nói chung và khu vực doanh nghiệp nhà nước nói riêng: "...môi trường đầu tư, kinh doanh còn nhiều vướng mắc, chưa tạo điều kiện và hỗ trợ tốt cho các thành phần kinh tế phát triển sản xuất, kinh doanh". Chi phí gia nhập thị trường và nhất là chi phí giao dịch kinh doanh của cộng đồng doanh nghiệp cả nước vẫn còn cao trong thực tiễn bởi vì nguyên nhân chủ yếu chính là cải cách hành chính diễn ra chậm với hiệu quả thấp.

Từ những năm đầu thế kỷ XXI đến nay, cải cách thể chế liên quan tới khung pháp lý vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu thực tiễn đất nước và hội nhập kinh tế quốc tế. Đặc biệt, mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước đã có chuyển biến tích cực hơn từ mô hình cũ "song trùng" sang mô hình mới "phân cấp/phi tập trung có giới hạn" (do bộ quản lý ngành và ủy ban nhân dân cấp tỉnh/thành phố cùng thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước) trong giai đoạn 2001- 2003 và mô hình "phân cấp/phi tập trung" chức năng đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước trong giai đoạn 2004-2010, song, nó vẫn chưa tách bạch rõ ràng chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng chủ sở hữu nhà nước liên quan tới khu vực doanh nghiệp nhà nước. Nó vẫn tiếp tục tạo ra nguy cơ gia tăng sự can thiệp hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước tới quyền tự chủ hạch toán kinh doanh thực sự của doanh nghiệp nhà nước. Hơn nữa, nước ta cũng chưa thiết lập được một khung pháp lý hoàn thiện về quản lý hoạt động của các tập đoàn và các tổng công ty nhà nước theo cơ chế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa phù hợp với các chuẩn mực quốc tế cũng như chưa xây dựng được cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Đặc biệt, thiếu khung pháp lý cần thiết để tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu nhà nước, hay như để phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước

và quyền tự chủ hạch toán kinh doanh của doanh nghiệp. Đồng thời, cũng chưa có sự phân cấp và phân công rõ ràng giữa Chính phủ về các bộ, ngành, chính quyền địa phương trong việc thực hiện đúng chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước. Chức năng quản trị doanh nghiệp và quyền tự chủ hạch toán kinh doanh thực sự của nhiều doanh nghiệp nhà nước còn bị can thiệp hành chính trực tiếp bởi một số bộ chủ quản và cấp chính quyền quản lý cấp trên.

Cho đến thập kỷ 90, thế kỷ XX, năng lực quản trị và quản lý nhà nước trong nền kinh tế nói chung và đối với doanh nghiệp nhà nước nói riêng vẫn hết sức yếu kém”. Trong khi đó, khâu chỉ đạo điều hành chưa có sự tham gia và giám sát của những người lao. Đặc biệt, vẫn còn có sự chòng chéo và lẫn lộn trong cả khâu tư duy phát triển và khâu triển khai thực hiện đúng chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng chủ sở hữu tài sản công của Nhà nước liên quan tới khu vực doanh nghiệp nhà nước ở nước ta. Thậm chí, chức năng quản trị doanh nghiệp và quyền tự chủ hạch toán kinh doanh của nhiều doanh nghiệp nhà nước trên thực tế vẫn còn bị can thiệp trực tiếp theo kiểu hành chính bởi một số bộ chủ quản và cấp chính quyền quản lý cấp trên của doanh nghiệp nhà nước.

Từ sau năm 2001, quá trình cải cách và đổi mới quản trị nhà nước và quản lý nhà nước theo các thông lệ tốt phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về quản trị nhà nước hiện đại vẫn còn chậm và yếu đồng thời chưa phân định rõ chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của một số cơ quan quản lý cấp trên về hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước. Cải cách hành chính quốc gia nói chung và cải cách thủ tục hành chính trong lĩnh vực thuế, hải quan, đất đai,... còn chậm và làm gia tăng chi phí giao dịch của cộng đồng doanh nghiệp, trong đó có cả doanh nghiệp nhà nước. Hơn nữa, chưa có sự tách bạch về mặt “quy định pháp lý” giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước (chức năng chủ sở hữu nhà nước) với chức năng quản lý nhà nước tại các cơ quan quản lý nhà nước hiện nay đối với doanh nghiệp nhà nước. Thậm chí, còn chưa tách bạch rõ ràng trong “quá trình thực thi” các quy định pháp lý này giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước tại các cơ quan quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam. Hiện tại, vẫn còn nhiều bất cập trong việc tổ chức thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là tiến trình cổ

phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước còn chậm và nhiều thiếu sót. Mặc dù tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và cổ phần hóa đã nhận được sự ủng hộ rất cao từ lãnh đạo Đảng và Chính phủ, nhưng việc tổ chức triển khai thực hiện những chủ trương đường lối này ở các cấp, các ngành và đặc biệt là ở lãnh đạo các doanh nghiệp nhà nước còn chưa nghiêm. Do nhiều lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước lo sợ phải thay đổi vị trí lãnh đạo, quyền lợi và trách nhiệm của họ sau khi cổ phần hóa trên cơ sở giám sát chặt của cổ đông, nên không ít lãnh đạo đã có tâm lý e ngại, thậm chí là lo sợ việc thực hiện triệt để chủ trương đẩy nhanh cổ phần hóa.

Sau năm 1986, các cơ chế quản lý kinh tế cũ theo kiểu tập trung, quan liêu, bao cấp dần được xóa bỏ và bước đầu hình thành cơ chế quản lý kinh tế mới dựa trên các quy luật kinh tế khách quan của nền kinh tế thị trường. Do mới bắt đầu chuyển đổi nền kinh tế nên trình độ quản trị doanh nghiệp nói chung và năng lực quản lý doanh nghiệp nói riêng của đa phần các doanh nghiệp nhà nước lại chưa thích ứng kịp với cơ chế quản lý kinh tế thị trường. Cho đến nay, trình độ quản trị doanh nghiệp cũng như năng lực quản lý doanh nghiệp của phần lớn các doanh nghiệp nhà nước đều chưa thích ứng tốt được với cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước theo những thông lệ quản trị tốt về doanh nghiệp nhà nước phù hợp với các chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp hiện đại cũng như yêu cầu thực tiễn liên quan tới nâng cao năng lực cạnh tranh và đổi mới công nghệ hiện đại gắn với chuỗi giá trị. Trên thực tế, đa phần các doanh nghiệp nhà nước đều không chỉ yếu về quản trị chiến lược kinh doanh, quản trị tài chính và quản trị nhân lực mà còn yếu cả về khâu công khai minh bạch kịp thời các kết quả sản xuất - kinh doanh và tài chính doanh nghiệp. Trong đa phần doanh nghiệp nhà nước ở nước ta, các kết quả sản xuất - kinh doanh và tài chính doanh nghiệp vẫn chưa được công khai minh bạch, đồng thời chế độ kiểm toán (nhất là tiến hành kiểm toán độc lập) vẫn chưa được thực hiện định kỳ hàng năm. Ngoài ra, do chưa thành lập được cơ quan độc lập chuyên về giám sát và quản lý phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là tại các tập đoàn và tổng công ty nhà nước, nên chủ sở hữu nhà nước (đại diện chủ sở hữu nhà nước) chưa thực hiện được đầy đủ chức năng kiểm tra và giám sát thực trạng hoạt động “cập nhật” của các doanh

ng nghiệp nhà nước về phần vốn đầu tư của Nhà nước trong doanh nghiệp, thậm chí trong nhiều trường hợp còn gây ra sự chông chéo với chức năng quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước tại các cơ quan quản lý nhà nước.

Từ sau đổi mới, bất ổn kinh tế vĩ mô của nước ta đã có chiều hướng giảm xuống và đặc biệt là lạm phát đã dần từng bước được đẩy lùi nhưng vẫn còn chưa vững chắc (kiểm chế lạm phát ở mức 67,1% vào năm 1990 từ mức lạm phát phi mã 774,7% trong năm 1986), qua đó giúp các doanh nghiệp quốc doanh có được cơ sở để hạch toán sản xuất - kinh doanh và thiết lập kế hoạch đầu tư cũng như phân bổ nguồn lực đầu tư có hiệu quả trong dài hạn. Môi trường kinh tế vĩ mô nói chung và kiểm chế lạm phát nói riêng đã đạt được những thành công đáng ghi nhận trong giai đoạn 1991-2000 (các cân đối vĩ mô lớn đã được thiết lập, đồng thời tỷ lệ lạm phát cũng đã giảm nhanh từ mức 23,5%/năm trong giai đoạn 1991-1995 xuống chỉ còn ở mức 3,4%/năm trong giai đoạn 1996-2000). Ổn định kinh tế vĩ mô nói chung và kiểm chế lạm phát thấp ổn định nói riêng trong giai đoạn này được cho là “điều kiện cần” để tăng hiệu quả phân bổ trong nền kinh tế, cụ thể là giúp phản ánh đúng hơn biến động giá cả thị trường hàng hóa theo quy luật cung cầu, qua đó giúp các doanh nghiệp quốc doanh có điều kiện thuận lợi hơn để hạch toán đúng kết quả hoạt động sản xuất - kinh doanh cũng như xây dựng được kế hoạch đầu tư khả thi và phân bổ nguồn lực đầu tư hiệu quả cao hơn trong trung và dài hạn.

Từ nửa cuối của thập kỷ đầu, thế kỷ XXI, môi trường kinh tế vĩ mô nước ta lại rơi vào tình trạng bất ổn trầm trọng, đặc biệt tỷ lệ lạm phát cũng tăng vọt từ mức 6,6% năm 2006 lên tới mức 19,89% năm 2008. Bất ổn kinh tế vĩ mô trầm trọng nói chung và tỷ lệ lạm phát cao nói riêng đã khiến cho hiệu quả phân bổ giảm sút đáng kể trong nền kinh tế, bởi vì nó gây ra tình trạng méo mó tín hiệu giá cả thị trường hàng hóa (không tuân theo quy luật cung cầu), do đó khiến cho các doanh nghiệp nhà nước không có được điều kiện cần thiết tối thiểu để hạch toán đúng chi phí hoạt động sản xuất - kinh doanh cũng như khó có thể xây dựng được kế hoạch đầu tư và phân bổ nguồn lực đầu tư trong dài hạn. Trên thực tế, tình trạng gia tăng bất ổn kinh tế vĩ mô trầm trọng trong nửa cuối thập kỷ đầu của thế kỷ XXI, có mối liên hệ tương hỗ với xu hướng suy giảm nhanh hiệu quả phân bổ nguồn lực

trong xã hội cho các khu vực có hiệu quả đầu tư thấp (như khu vực doanh nghiệp nhà nước) hay là khu vực phi sản xuất có độ rủi ro rất cao (như bất động sản, chứng khoán,...). Trong nhiều trường hợp, bất ổn kinh tế vĩ mô trầm trọng thường khuyến khích cộng đồng doanh nghiệp nói chung và các doanh nghiệp nhà nước nói riêng gia tăng hoạt động “đầu cơ” ngoài ngành hơn là hoạt động “đầu tư” gắn với chuỗi giá trị hoặc năng lực cốt lõi của doanh nghiệp. Tuy vậy, bên cạnh nguyên nhân khách quan như tác động tiêu cực của cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu và suy thoái kinh tế thế giới kéo dài và thị trường chứng khoán trong nước sụt giảm mạnh, một trong những rào cản lớn nhất hiện nay đối với việc đẩy nhanh quá trình sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước nói chung và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước nói riêng ở nước ta chính là do “lợi ích nhóm” không dựa trên mục tiêu tối thượng là lợi ích quốc gia.

