

TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

TS. Nguyễn Đình Luận
Trường ĐH Sài Gòn

Tóm tắt: Bài viết đánh giá thực trạng tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (DNNN) từ quá trình cổ phần hóa năm 1992 cho đến nay. Những yếu kém chưa giải quyết được từ tiến trình cổ phần hóa như cổ phần hóa chậm, chưa thay đổi cơ bản về quản trị, hiệu quả đòi hỏi phải nhìn nhận lại vấn đề này với tư duy mới với năm nội dung: nhận thức về quyền tự do kinh doanh, lựa chọn ngành nghề, giảm ưu đãi, đổi mới quản trị và trao quyền tự chủ cho DNNN.

Từ khóa: Hiệu quả hoạt động, ngân hàng thương mại Việt Nam.

Đặt vấn đề

Hiện nay dưới tác động tiêu cực của khủng hoảng tài chính và suy thoái kinh tế toàn cầu những năm 2008-2009, khu vực kinh tế nhà nước ở nước ta nói chung và các DNNN nói riêng đã bộc lộ nhiều khuyết điểm như: hiệu quả vốn đầu tư nhà nước thấp, quá trình cổ phần hóa DNNN chưa thu được kết quả mong muốn, chất lượng quản trị và quản lý DNNN thấp. Trước thực tế như trên, tái cấu trúc các DNNN là tất yếu và là nhiệm vụ cấp bách nhằm thay đổi tích cực, thúc đẩy sản xuất kinh doanh hiệu quả, tăng sức cạnh tranh trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng diễn ra sâu, rộng. Bài viết đề xuất 5 nội dung cần làm để tái cấu trúc các DNNN thành công.

Khái niệm và nội dung của tái cấu trúc doanh nghiệp

Khái niệm

Tái cấu trúc doanh nghiệp là quá trình khảo sát, đánh giá lại cấu trúc hiện tại và đề xuất giải pháp cho mô hình cấu trúc mới, tạo ra “trạng thái” tốt hơn cho doanh nghiệp nhằm đạt được mục tiêu đề ra trong mọi điều kiện, hoàn cảnh.

Mục tiêu chung của tái cấu trúc là đạt được một “thể trạng tốt hơn” cho doanh nghiệp để doanh nghiệp hoạt động hiệu quả, dựa trên những nền tảng về sứ mệnh, tầm nhìn, định

hướng chiến lược sẵn có của doanh nghiệp (Futaba Ishizuka, 2009).

Những nội dung thường phải giải quyết khi tái cấu trúc doanh nghiệp

- Tái cấu trúc doanh nghiệp cơ bản: (i) Khảo sát, đánh giá mô hình cấu trúc hiện tại (hợp lý, bất hợp lý); (ii) Thiết lập mô hình cấu trúc doanh nghiệp mới; (iii) Xác định trách nhiệm quyền hạn của từng phòng ban, mô tả công việc cho từng cá nhân; (iv) Xây dựng hệ thống quản lý tổng thể (nội quy, quy định, quy chế, thủ tục, biểu mẫu), tập huấn triển khai; (v) Vận hành và duy trì vận hành hệ thống quản lý mới.

- Tái cấu trúc doanh nghiệp chuyên sâu bao gồm công việc của tái cấu trúc doanh nghiệp cơ bản, cộng thêm: (i) Tái thiết lập chính sách quản trị hành chính, nhân sự chuyên sâu; (ii) Tái thiết lập chính sách quản trị chiến lược tiếp thị, kinh doanh; (iii) Tái thiết lập chính sách quản trị cung ứng; (iv) Tái thiết lập quản trị sản xuất, kỹ thuật; (v) Tái thiết lập chính sách quản trị kế toán, tài chính; (vi) Tái thiết lập các chính sách quản trị khác (Hoàng Đức, 2012).

Thực trạng về tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Một trong những công cụ của tái cấu trúc DNNN là tiến trình cổ phần hóa.

Năm 1992 có Quyết định 202/CT ngày 08/6/1992 về thí điểm cổ phần hóa DNNN. Năm 1996 có Nghị định 28/CP ngày 07/5/1996 với mục đích mở rộng diện cổ phần hóa DNNN và năm 1998 có Nghị định 44/1998/NĐ-CP ngày 29/6/1998 đẩy mạnh công tác cổ phần hóa DNNN. Từ các cơ sở pháp lý trên các DNNN bắt đầu tiến trình cổ phần hóa. Giai đoạn 1992-2002 có 1.094 doanh nghiệp cổ phần hóa, tốc độ cổ phần hóa được đẩy mạnh hơn khi thị trường chứng khoán Việt Nam hoạt động vào năm 2000 và số người tham gia mua cổ phiếu chủ yếu là cán bộ chủ chốt ở các DNNN. Do đó, năm 2003 có 621 doanh nghiệp, năm 2004 có 856 doanh nghiệp, năm 2006 có 359 doanh nghiệp, năm 2007 có 116 doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa. Từ năm 2008-2011 chỉ có 117 doanh nghiệp cổ phần hóa. Do ảnh hưởng cuộc khủng hoảng tài chính và thị trường chứng khoán nên số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa sụt giảm mạnh.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê năm 2011 và báo cáo của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp ngày 15/2/2011, tính đến cuối năm 2010, cả nước có 1.207 DNNN là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và 1.900 doanh nghiệp mà nhà nước có cổ phần chi phối (ECNA, 2012). Mục tiêu của Chính phủ đến năm 2015 sẽ hoàn tất việc cổ phần hóa DNNN, như vậy từ năm 2012-2015 mỗi năm sẽ có trung bình 327 doanh nghiệp được cổ phần hóa.

Sau khi cổ phần hóa các doanh nghiệp sẽ hoạt động theo Luật Doanh nghiệp và thể thức hoạt động theo mô hình công ty cổ phần. Các doanh nghiệp sau cổ phần hóa thì phần vốn cổ phần sẽ do các cơ quan chủ sở hữu số vốn quản lý. Giai đoạn 1992-2000 có 184 doanh nghiệp do các bộ chủ quản quản lý, chiếm 31%; địa phương chủ quản 373 doanh nghiệp, chiếm 64% và thuộc các tập đoàn hoặc tổng công ty quản lý 31 doanh nghiệp, chiếm 5%. Giai đoạn 2001-2011, cơ cấu này có sự thay đổi, các tập đoàn, tổng công ty được thành lập và bắt đầu mua lại nhiều hơn số cổ phần của các doanh nghiệp cổ phần hóa mà họ xét thấy có hiệu quả

kinh tế, vì vậy họ quản lý 353 doanh nghiệp, chiếm 10%; địa phương chủ quản 1.958 doanh nghiệp, chiếm 58% và bộ chủ quản quản lý 1.077 doanh nghiệp, chiếm 32% (ECNA, 2012).

Tại Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”. Sau khi Đề án được phê duyệt, các bộ, ngành, địa phương, các tập đoàn, tổng công ty đã xây dựng cơ chế chính sách và đề án tái cơ cấu cho từng doanh nghiệp. Đến cuối năm 2012, cả nước có 75 tập đoàn, tổng công ty hoàn thành xây dựng đề án tái cơ cấu, trong đó 45 đơn vị đã được các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt đề án. Cùng với đó, hệ thống cơ chế, chính sách đã, đang dần được hoàn chỉnh như: Nghị định 99/2012/CP ngày 15/11/2012 của Chính phủ về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; dự thảo nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC); dự thảo nghị định về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước... (Thanh Mai, 2013).

Như vậy, tuy đạt được một số kết quả nhất định nhưng quá trình cổ phần hóa vẫn diễn ra rất chậm và bộc lộ những yếu kém cần khắc phục: (i) Tiến độ thực hiện cổ phần hóa các DNNN chậm, đặc biệt đối với những doanh nghiệp có quy mô lớn, DNNN hoạt động trong các lĩnh vực tài chính, ngân hàng; (ii) Quá trình cổ phần hóa không thực sự song hành cùng quá trình tư nhân hóa DNNN, tỷ trọng vốn nhà nước bình quân vẫn chiếm khoảng 52% vốn điều lệ của các DNNN cổ phần hóa; (iii) Mặc dù có sự thay đổi về loại hình doanh nghiệp, song phương pháp, cơ chế quản lý, quản trị doanh nghiệp sau cổ phần hóa hầu như không có sự thay đổi đáng kể.

Do đó, câu chuyện “rượu cũ bình mới” vẫn diễn ra, hiệu quả đồng vốn đầu tư của nhà nước

không được cải thiện. Đồng thời, các cổ đông mới chưa phát huy được quyền làm chủ, trong đó do phần lớn người lao động trong doanh nghiệp “bị bắt buộc” trở thành cổ đông nên thiếu hiểu biết về quyền, nghĩa vụ của mình, dẫn tới tình trạng không cải thiện đáng kể về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp cũng như mục tiêu người lao động trở thành người chủ thực sự của doanh nghiệp.

Ngoài ra các DNNN hiện hữu vẫn còn tồn tại nhiều bất cập:

Thứ nhất, hiệu quả vốn đầu tư nhà nước thấp. Thực tế cho thấy, mức tăng trưởng của khu vực kinh tế nhà nước luôn thấp hơn mức

những ngành, lĩnh vực nhạy cảm, ít liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính của mình như ngân hàng, chứng khoán, bất động sản... Hậu quả là tỷ lệ nợ/vốn chủ sở hữu cao rất dễ dẫn đến đổ vỡ tài chính trong bối cảnh khủng hoảng tài chính, nợ công và triển vọng kinh tế ảm đạm hiện nay.

Đóng góp của DNNN có xu hướng giảm, đóng góp của các thành phần kinh tế khác có xu hướng tăng. Trong khi khu vực nhà nước ở Việt Nam dù chiếm hữu rất nhiều nguồn lực nhưng sử dụng chúng một cách kém hiệu quả, đóng góp rất khiêm tốn cho ngân sách, tăng trưởng GDP, tạo việc làm mới, phát triển công nghiệp, cũng như xuất khẩu (Bảng 1).

Bảng 1: Đóng góp cho nền kinh tế của các thành phần kinh tế ở Việt Nam giai đoạn 2001-2010

Đơn vị tính: %

Thành phần kinh tế Chỉ tiêu so sánh	DNNN		Doanh nghiệp dân doanh		FDI	
	2001-2005	2006-2010	2001-2005	2006-2009	2001-2005	2006-2010
Sử dụng nguồn lực						
Vốn đầu tư	56,6	44,6	26,4	27,7	17	27,8
Tín dụng	36,6	30,9	-	-	-	-
Đóng góp cho nền kinh tế						
Ngân sách	19,6	17	6,7	9,8	6,6	10,3
Việc làm	43,5	24,1	40,1	53,7	16,3	22,3
Việc làm mới	-4,1	-22	74,1	88,1	30	33,9
Tăng trưởng GDP	32,9	19	44,6	54,2	14,5	17,4
Giá trị sản xuất công nghiệp	28,9	20,1	28,3	35,4	42,7	44,5

Nguồn: Tác giả tổng hợp từ số liệu của Tổng cục Thống kê, Bộ Tài chính và Quỹ Tiền tệ Quốc tế

tăng trưởng kinh tế chung của cả nước và thấp hơn khu vực kinh tế ngoài nhà nước và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Trong khi tăng trưởng kinh tế vẫn chủ yếu dựa vào tăng vốn đầu tư, mà đầu tư của nhà nước thường có quy mô lớn nhất so với vốn đầu tư của khu vực kinh tế ngoài nhà nước và khu vực FDI. Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước chưa phát huy được lợi thế của doanh nghiệp có quy mô lớn, chưa tương xứng với sự quan tâm, đầu tư của Chính phủ. Thậm chí, một số tập đoàn, tổng công ty dù hạn chế về kinh nghiệm, năng lực, vẫn huy động quá nhiều vốn để đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh sang cả

Thứ hai, chất lượng quản trị và quản lý DNNN thấp. Vấn đề nâng cao hiệu quả một đồng vốn đầu tư của nhà nước có thể được giải quyết bằng một công cụ không mới nhưng dường như đang bị lãng quên, đó là nâng cao chất lượng quản lý DNNN. Một câu hỏi đặt ra là tại sao chất lượng quản lý là một điểm yếu gần như cố hữu trong DNNN? Phải chăng nguyên nhân chủ yếu là thiếu cơ chế giám sát và thiếu tính công khai minh bạch về tài sản cũng như hiệu quả hoạt động của DNNN, từ đó che dấu căn bệnh cố hữu của DNNN? Chính cơ chế quản lý, giám sát kiểm tra buông lỏng đã dẫn đến tình trạng, thay vì tìm cách khắc phục yếu kém,

nâng cao năng lực cạnh tranh, lại tìm cách che đậy hay trốn tránh trách nhiệm.

Cần nói thêm rằng, bản chất không hiệu quả của DNNN là do sự khác biệt về động cơ và mâu thuẫn lợi ích, trong đó có lợi ích về mặt thăng tiến hay chính trị trong ngắn hạn hơn là lợi nhuận hay phát triển kinh doanh lâu dài của bộ phận lãnh đạo và quản lý loại hình doanh nghiệp này so với các loại hình doanh nghiệp khác. Đặc biệt, nhà nước vừa đóng vai trò là chủ sở hữu DNNN, vừa ra chính sách tạo môi trường kinh doanh cho toàn bộ nền kinh tế, trong đó có “con đẻ” của nhà nước, nên dễ gây ra tình trạng “vừa đá bóng vừa thổi còi” trong hoạt động kinh doanh, vừa có những chính sách thiên vị cho DNNN, vừa buông lỏng giám sát và xử lý vi phạm loại hình doanh nghiệp này.

Những hạn chế của các DNNN xuất phát từ nhiều nguyên nhân khác nhau, song nguyên nhân quan trọng nhất là ý thức chấp hành luật pháp của các DNNN chưa tốt, tư tưởng dựa dẫm, ỷ lại vào sự bảo hộ của nhà nước và chính sách quản lý điều hành của nhà nước chưa tốt, công tác quy hoạch, kế hoạch còn nhiều thiếu sót... Sau khủng hoảng tài chính thế giới, những yếu kém của DNNN đã trở thành những trở ngại lớn cho kinh tế Việt Nam phát triển theo hướng ổn định và bền vững.

Định hướng tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Trước thực tế nêu trên, tái cấu trúc các DNNN là tất yếu và là nhiệm vụ cấp bách nhằm thay đổi tích cực, thúc đẩy sản xuất kinh doanh hiệu quả, tăng sức cạnh tranh trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng diễn ra sâu, rộng như hiện nay. Việc tái cấu trúc cần tập trung vào những nội dung sau:

Một là, đổi mới tư duy nhận thức về DNNN và quyền tự do kinh doanh của DNNN.

DNNN chỉ được phép kinh doanh những lĩnh vực, những ngành nghề nhà nước cho là chủ

đạo, thiết yếu nâng cao đời sống nhân dân, đảm bảo quốc kế dân sinh hoặc có tính cạnh tranh cao mà khu vực doanh nghiệp khác không làm được hoặc không được làm. Mục tiêu hoạt động của doanh nghiệp là kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận, nhưng DNNN ngoài mục tiêu kiếm lợi nhuận còn phải đáp ứng mục tiêu xã hội. Như vậy, theo nội dung này, phải phân định rạch ròi DNNN làm kinh tế với mục tiêu là lợi nhuận và DNNN công ích với mục tiêu xã hội.

Hai là, chọn lĩnh vực hoạt động. Từ nhận thức trên đây có thể thấy, DNNN không nhất thiết phải có mặt ở tất cả các lĩnh vực kinh tế, cũng như các bộ, ngành. Việc thành lập các DNNN cần lựa chọn trong một số ngành, lĩnh vực quan trọng, đảm bảo an ninh quốc gia, ổn định kinh tế. Ngay trong các lĩnh vực đó, nhà nước cũng chỉ tham gia vào một số ngành nghề với nguyên tắc thu hẹp các ngành nghề cấm, hạn chế các ngành nghề kinh doanh có điều kiện, tạo cơ hội cho khu vực kinh tế ngoài nhà nước tham gia.

DNNN phải tập trung vào những ngành nghề kinh doanh và năng lực chính, thay vì dàn trải sang những lĩnh vực không liên quan khác, vì như vậy sẽ chỉ dẫn đến hoạt động không hiệu quả và đối mặt với rủi ro thua lỗ nặng nề (Anh Phương, 2012).

Ba là, trao quyền tự chủ cho doanh nghiệp và kiểm soát chặt chẽ. Không thể dùng mệnh lệnh hành chính để quản lý và chỉ đạo các doanh nghiệp. Cần xây dựng hệ thống kiểm soát doanh nghiệp chặt chẽ thông qua hệ thống kiểm toán nhà nước.

Các DNNN phải tuân thủ các quy định chặt chẽ về công bố thông tin như các thành phần kinh tế khác, đặc biệt là thông tin về kết quả tài chính của doanh nghiệp, hiệu quả hoạt động, các mối liên hệ về tài chính với Chính phủ...

Bốn là, đổi mới hoạt động quản trị DNNN. Xây dựng và ban hành hệ thống các quy định mang

tính chuẩn mực và buộc các doanh nghiệp phải thực hiện. Trong đó có việc nhà nước ban hành điều lệ mẫu cho các DNNN (theo cách tiếp cận quản trị doanh nghiệp hiện đại nhất là theo hướng dẫn của OECD (2005)); các mẫu quy chế quản trị nội bộ doanh nghiệp để bảo đảm minh bạch, trong đó đặc biệt là quy chế về tài chính, quy chế về điều hành, quy chế về mua sắm, quy chế về quản lý tiền tệ, quy chế về đầu tư, quy chế về quản lý kho, quy chế về khoa học công nghệ và môi trường, quy chế về cán bộ và nhân sự, quy chế về bảo vệ môi trường...

Tái cấu trúc đòi hỏi tư duy mới, những thói quen, kinh nghiệm cũ lạc hậu, sự thiếu hụt kiến thức là rào cản lớn nhất cho quá trình tái cấu trúc, đặc biệt là đội ngũ quản trị trong các DNNN, do vậy phải phát triển đội ngũ quản trị viên có kiến thức, có kỹ năng, thông hiểu pháp luật trong nước và quốc tế, dám làm, dám chịu trách nhiệm. Hội đồng quản trị và ban giám đốc của các DNNN phải chịu trách nhiệm cá nhân về hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Tách biệt vai trò của Chính phủ với tư cách là chủ sở hữu ra khỏi vai trò là cơ quan quản lý, điều tiết doanh nghiệp. Cần thiết phải thành lập một cơ quan chuyên trách, độc lập, đủ mạnh, được Chính phủ ủy quyền, chịu trách nhiệm trước Chính phủ về tổ chức, quản lý các DNNN như mô hình của SCIC và làm rõ chức năng nhiệm vụ, quyền hạn, chính sách chủ sở hữu của các cơ quan này.

Năm là, xóa bỏ những ưu đãi phi thị trường. Để đảm bảo cạnh tranh công bằng, tất cả các ưu đãi và trợ cấp phi thị trường dành cho các DNNN cần được hủy bỏ. Sự trợ giúp của Chính phủ cho DNNN phải trên một mặt bằng chung thống nhất, bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Ưu tiên hỗ trợ cần giành cho những doanh nghiệp nào có thể sử dụng nó một cách hiệu quả và đóng góp nhiều nhất cho nền kinh tế. Hỗ trợ cần tập trung vào tăng năng suất dài hạn hơn là cải thiện lợi nhuận trước mắt và chỉ hỗ trợ khi thật sự cần thiết, tránh cơ chế “xin, cho”. Cấu trúc lại quy mô bằng việc phân loại, cổ phần hóa DNNN, chuyển đổi DNNN thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, giảm số DNNN về mức thấp hơn nữa.

Tóm lại, để các DNNN có thể trở thành “quả đấm thép” của nền kinh tế, là bộ phận của nền kinh tế trong bối cảnh ổn định, là bộ đỡ của nền kinh tế trước diễn biến khó lường trong hội nhập kinh tế, DNNN phải thực sự lột xác, thoát khỏi cái bóng của nhà nước, trở thành một chủ thể kinh tế thực thụ, bình đẳng trong thị trường, phát huy được lợi thế quy mô, tiên phong về ứng dụng khoa học công nghệ, quy tụ nhân tài, đầu mối của hợp tác và liên kết, hướng tới một sự phát triển ổn định và bền vững■

Tài liệu tham khảo

1. Anh Phương (2012). Diễn đàn doanh nghiệp Việt Nam VBF 2012: “Sốt ruột” với cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước. <http://www.thoibaonganhang.vn/tin-tuc/1-dien-dan-dn-viet-nam-vbf-2012--sot-ruot-voi-co-phan-hoa-dnnn-5792.html>.
2. Futaba Ishizuka (2009). Vietnamese Local State-owned.
3. OECD (2005). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.
4. Hoàng Đức (2012). Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước, những vấn đề đặt ra từ cuộc sống. <http://baoquangtri.vn/default.aspx?TabID=87&modid=390&ItemID=59900>.
5. Thanh Mai (2013). Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước: Vì sao chưa hiệu quả? <http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Kinh-te/572441/tai-cau-truc-doanh-nghiep-nha-nuoc-vi-sao-chua-hieu-qua>.
6. ECNA (2012). Kiến nghị Diễn đàn kinh tế mùa Xuân 2012. <http://ecna.gov.vn/ct/ht/Lists/KienNghiiHoiThao/Attachments/9/kien%20nghii%20Dien%20dan%20KTMX%202012.pdf>.