

Tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước: Một số khuyến nghị

TS. PHẠM HỒNG MẠNH - Trường Đại học Nha Trang
ĐÔNG TRUNG CHÍNH - Trường Đại học Công nghiệp Hà Nội

Thực tế kết quả đạt được và tỷ trọng đóng góp vào tăng trưởng kinh tế quốc dân của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước (TĐKT, TCTNN) chưa tương xứng với vị thế và mức độ đầu tư các nguồn lực của Nhà nước vào khu vực này. Sau khi làm rõ thêm những tồn tại của các TĐKT, TCTNN hiện nay, bài viết đề xuất những gợi ý chính sách giúp cho việc tái cấu trúc các doanh nghiệp này đạt được mục tiêu đề ra.

VÌ SAO PHẢI TÁI CẤU TRÚC

Các doanh nghiệp nhà nước (DNNN) mà điển hình là các TĐKT, TCTNN hiện đang nắm giữ, sử dụng đến 39% vốn của nền kinh tế, 45% tổng tài sản cố định, 27% nguồn vốn tín dụng ngân hàng, chi phối những ngành, lĩnh vực quan trọng như: năng lượng (than, điện, xăng dầu...), vận tải, tài chính, bảo hiểm, viễn thông. Mặc dù vậy, hiệu quả hoạt động của các DNNN liên tục giảm trong thời gian qua. Theo tính toán của Ngân hàng Thế giới năm 2009, với 1 đồng vốn DNNN thu được 1,1 đồng doanh thu, trong khi các khu vực kinh tế khác thu được 21 đồng; với 1 đồng chi phí nhân công, DNNN thu được 1,7 đồng doanh thu, trong khi các khu vực kinh tế khác thu được 16,3 đồng (Báo cáo Phát triển Việt Nam, 2012).

Sự yếu kém, bất cập của khu vực DNNN thể hiện qua các mặt:

Tốc độ tăng trưởng thấp và tỷ trọng đóng góp ngày càng giảm dần trong nền kinh tế.

Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, trong giai đoạn 2005 - 2011 tốc độ tăng trưởng khu vực kinh tế nhà nước có chiều hướng giảm sút. Nếu như năm 2005, toàn bộ khu vực kinh tế nhà nước có tốc độ tăng trưởng 7,37% thì đến năm 2011 chỉ đạt 4,46%. Trong khi đó, khu vực kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài và khu vực kinh tế ngoài nhà nước vẫn có tốc độ tăng trưởng kinh tế cao, ở mức 6,29% và 6,84% trong năm 2011. Xét về xu hướng, tốc độ tăng trưởng của khu vực kinh tế nhà nước thấp và chậm dần.

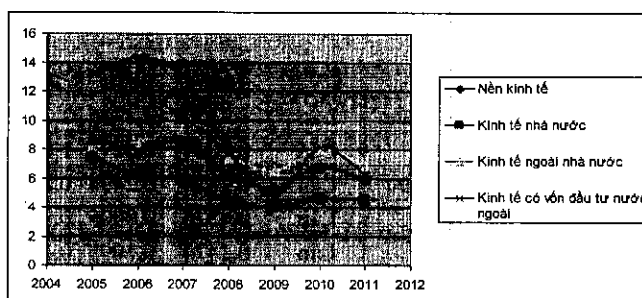
So với các thành phần kinh tế khác trong cơ cấu kinh tế của nước ta, kinh tế nhà nước có mức độ đóng góp vẫn còn sức khiêm tốn, mặc dù trong năm 2011 đã có sự tăng trở lại so với năm 2010. Nếu như năm 2005, mức độ đóng góp khu vực kinh tế nhà nước chiếm 40,67% trong cơ cấu GDP, khu vực ngoài nhà nước 47,26% và khu vực có vốn đầu tư nước ngoài chiếm tỉ lệ 12,07%, thì đến năm 2011 tỷ lệ này lần lượt là: 38,65%, 52,80%, 14,43%.

Tình hình tài chính của các DNNN nhìn chung còn yếu kém, nợ phải trả tăng cao.

Trên bình diện chung thì tình hình tài chính của khu vực DNNN mà điển hình là các TĐKT, TCTNN thời gian qua đã bộc lộ nhiều yếu kém, nợ phải trả tăng nhanh. Nếu như năm 2006, tỷ lệ nợ phải trả so với tổng tài sản mới chỉ ở mức 5,87%, thì năm 2010 đã tăng lên 60,48% và năm 2011 là 51,99%. Nếu xem xét mối tương quan giữa nợ phải trả so với vốn chủ sở hữu có thể thấy, áp lực các khoản phải trả của các TĐKT, TCTNN là rất lớn, mặc dù trong năm 2012 đã giảm nhiều.

Đầu tư dàn trải ngoài lĩnh vực kinh doanh chính được giao, hiệu quả đầu tư thấp.

HÌNH 1. TỐC ĐỘ TĂNG TRƯỞNG CỦA CÁC THÀNH PHẦN KINH TẾ GIAI ĐOẠN 2005 - 2011



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê

Khu vực kinh tế nhà nước nói chung, các TĐKT, TCTNN nói riêng, được giao giữ nhiều ngành nghề trọng yếu của nền kinh tế. Tuy nhiên, trong thời gian qua đã đầu tư dàn trải vào những lĩnh vực ngoài nhiệm vụ chính được giao. Nếu như năm 2006, tổng đầu tư vào một số lĩnh vực ngoài ngành kinh doanh chính của các TĐKT, TCTNN là 6.114 tỷ đồng thì đến năm 2010 tổng vốn đầu tư ngoài ngành của loại hình doanh nghiệp này đã lên tới 21.814 tỷ đồng, tăng 3,57 lần so với năm 2006.

Rõ ràng, với một lượng vốn lớn được triển khai đầu tư, nhưng do chưa tính toán hết các chi phí cơ hội, tiến độ đầu tư kéo dài, không hiệu quả... đã góp phần tăng nhanh hệ số ICOR trong khu vực này. Một khối lượng tài sản khá lớn được khu vực DNNN đầu tư, nhưng không tạo ra giá trị tương ứng đã làm chậm vòng quay của đồng tiền và gây lạm phát cao, bất ổn vĩ mô. Đầu tư công thông qua các DNNN cũng là một nguyên nhân của những mất cân đối lớn của nền kinh tế như thâm hụt ngân sách và nhập siêu.

Hiệu quả kinh doanh của các doanh nghiệp thuộc khu vực nhà nước còn rất thấp, chưa tương xứng với yêu cầu và nhiệm vụ đặt ra.

Qui mô của cả doanh thu, lợi nhuận và nộp ngân sách nhà nước đã có sự gia tăng đáng kể. Doanh thu của các TĐKT, TCTNN năm 2010 đạt 1.488.273 tỷ đồng, tăng 3,27 lần so với năm 2006, lợi nhuận đạt 162.910 tỷ đồng, tăng 2,42 lần và nộp ngân sách đạt 231.526 tỷ đồng, tăng 1,61 lần.

Trong năm 2012 doanh thu của các TĐKT, TCTNN đạt 1.781.248 tỷ đồng, tăng 1,2 lần so với năm 2010;

BẢNG 1: MỘT SỐ CHỈ TIÊU VỀ VỐN VÀ TÀI SẢN CỦA CÁC TĐKT, TCTNN

(chưa tính Vnashin vì tập đoàn này đang trong quá trình tái cơ cấu)

Chỉ tiêu	ĐVT	2006	2010	2012
Vốn chủ sở hữu	Tỷ đồng	317.647	653.166	791.898
Tổng tài sản	Tỷ đồng	751.698	1.799.317	1.649.327
Nợ phải trả	Tỷ đồng	419.991	1.088.290	857.429
Tỷ lệ nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu	%	132,22	166,62	108,28
Tỷ lệ nợ phải trả trên Tổng tài sản	%	5,87	60,48	51,99

BẢNG 2. MỘT SỐ CHỈ TIÊU VỀ HIỆU QUẢ KINH DOANH CỦA CÁC TĐKT, TCTNN GIAI ĐOẠN 2006 - 2012

	ĐVT	2006	2010	2012
Doanh thu/Vốn chủ sở hữu	Lần	1,4350	2,2786	2,2493
Doanh thu/Tổng tài sản	Lần	0,6064	0,8271	1,0800
Lợi nhuận/Vốn chủ sở hữu	Lần	0,2116	0,2494	0,2336
Lợi nhuận/Tổng tài sản	Lần	0,4526	0,0905	0,1121
Lợi nhuận/Doanh thu	Lần	0,1474	0,1095	0,1038

Nguồn: Tính toán từ báo cáo của Chính phủ (2012) và Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2012)

lợi nhuận đạt 184.957 tỷ đồng, tăng 1,14 lần và nộp ngân sách tăng 1,1 lần so với năm 2010.

Xét trên số tuyệt đối là như vậy, nhưng xét trên các chỉ tiêu tương đối thì vấn đề hiệu quả kinh doanh của các TĐKT, TCTNN hoàn toàn khác. Mặc dù tỉ lệ doanh thu/vốn chủ sở hữu và tổng tài sản của các doanh nghiệp này có xu hướng tăng trong giai đoạn 2006 - 2012, nhưng chỉ số lợi nhuận trên tổng sản và lợi nhuận trên doanh thu lại giảm nhanh. Rõ ràng vấn đề là ở chỗ tuy vốn đầu tư nhiều, nhưng tỉ lệ sinh lợi trên tài sản đầu tư còn rất thấp.

Cơ chế cho khu vực DNNN còn nhiều bất cập, chưa theo kịp yêu cầu của thực tiễn.

Có thể thấy rằng, công tác quản lý đối với các TĐKT, TCTNN ở Việt Nam hiện nay còn có nhiều bất cập, buông lỏng. Điều này đã dẫn đến hiệu quả kinh doanh thấp và gây thất thoát vốn của Nhà nước. Một số tồn tại và yếu kém chính trong công tác quản lý được thể hiện trên các mặt: (i) Hệ thống luật pháp và thể chế chưa theo kịp với yêu cầu phát triển đối với các TĐKT, TCTNN. (ii) Công tác thanh tra, kiểm tra, kiểm toán báo cáo tài chính của các DNNN vừa chưa bao quát, chưa thực hiện được theo định kỳ và vừa còn nhiều chồng chéo. (iii) Phân quyền cho hội đồng thành viên của các TĐKT, TCTNN quá lớn; cách thức giám sát, đánh giá của chủ sở hữu hiện nay chủ yếu căn cứ vào báo cáo của các TĐKT, TCTNN, trong khi đó vẫn còn thiếu cơ chế xác định tính xác thực của các báo cáo này; (iv) Công tác quản trị, điều hành của nhiều TĐKT, TCTNN còn nhiều hạn chế, chậm thay đổi để phù hợp với yêu cầu quản trị doanh nghiệp theo cơ chế thị trường và xu thế hội nhập.

TÁI CẤU TRÚC CẦN BẮT ĐẦU TỪ ĐÂU?

Xuất phát từ những đặc điểm trên có thể thấy, để tái cấu trúc DNNN, mà trước tiên là các TĐKT, TCTNN, cần phải xác định rõ mục tiêu đạt được, lộ trình thích hợp và các giải pháp hỗ trợ cần thiết để các doanh nghiệp này nhanh chóng nâng cao được hiệu quả, hoàn thành tốt nhiệm vụ của mình. Một số vấn đề có thể cần được ưu tiên thực hiện, đó là:

Thứ nhất, đánh giá và xác định lại vị trí, chức năng nhiệm vụ của từng TĐKT, TCTNN trong từng ngành cụ thể, trên cơ sở đó để sắp xếp và tái cấu trúc.

Thực tế, tình trạng đầu tư dàn trải ngoài nhiệm vụ được giao của các TĐKT, TCTNN đã diễn ra phổ biến. Điều này đã làm cho các TĐKT, TCTNN không chuyên tâm thực hiện các nhiệm vụ được giao, hiệu quả sản xuất, kinh doanh thấp, thậm chí thua lỗ, gây thất thoát vốn cho của Nhà nước. Do đó, trong thời gian tới đây các bộ, ngành liên quan cần: (i) Thực hiện tái cơ cấu mạnh mẽ hơn các TĐKT, TCTNN theo hướng xác định đúng vai trò của các doanh nghiệp này; (ii) Đổi mới cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước theo hướng tăng cường minh bạch, hiệu quả, đẩy nhanh quá trình cổ phần hoá, tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh giữa các thành phần kinh tế; (iii) Cơ cấu lại đầu tư công cho các TĐKT, TCTNN xét trên quan hệ nội tại và trong tương quan với đầu tư toàn xã hội, về mục tiêu ưu tiên, phân bổ nguồn vốn giữa các ngành, lĩnh vực, về tổ chức thực hiện... là giải pháp cấp bách để nâng cao chất lượng tăng trưởng. Cần nhanh chóng xây dựng Luật Đầu tư công để đảm bảo cơ sở và hành lang pháp lý cho việc cấp vốn đối với các DNNN nói chung, các TĐKT, TCTNN nói riêng.

Thứ hai, cần sớm xây dựng và ban hành hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật để điều chỉnh hoạt động sản xuất kinh doanh của các TĐKT, TCTNN.

(i) Xác định nhiệm vụ của các TĐKT, TCTNN một cách cụ thể, tách bạch giữa quản lý nhà nước và quản lý kinh doanh, sớm xóa bỏ tình trạng chủ quản và bộ chủ quản như chủ trương, đường lối của Đảng đã đề ra. Không nên sử dụng các TĐKT, TCTNN là một công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô, bình ổn nền kinh tế, mà nhiệm vụ quan trọng là đi trước, mở đường ở những ngành, lĩnh vực mà các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác không đủ năng lực, những ngành đòi hỏi về vốn và công nghệ, tạo nền tảng cơ bản cho những ngành sản xuất công nghệ hiện đại có giá trị gia tăng cao. Kiên

quyết tách bạch nhiệm vụ sản xuất, kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận với các nhiệm vụ an sinh xã hội khác không vì mục tiêu lợi nhuận. Có hệ thống các tiêu chí đánh giá hiệu quả cho từng hoạt động. Hạn chế tối đa trách nhiệm chính trị - xã hội đối với các TĐKT, TCTNN;

(ii) Quy định phạm vi, đối tượng được Nhà nước đầu tư vốn, hình thức đầu tư vốn; Quy định về quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu, trong đó làm rõ quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm trong việc quản lý, sử dụng vốn tài sản của doanh nghiệp, việc huy động vốn, đầu tư vốn ra ngoài doanh nghiệp, việc phân phối thu nhập... Trong đó, quy định các tập đoàn, tổng công ty, doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu không được đầu tư vào những lĩnh vực: ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, quỹ đầu tư, công ty đầu tư chứng khoán;

(iii) Quy định về thực hiện các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và phần vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác;

(iv) Có các cơ chế, chính sách phù hợp với tình hình thực tế, để các TĐKT, TCTNN hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, như: quy định về sản xuất và cung ứng dịch vụ, sản phẩm công ích; quy định về tiền lương, thưởng đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu. Những lĩnh vực còn tình trạng độc quyền cần có cơ chế giám sát riêng của Nhà nước về chi phí hợp lý để không gây ra tình trạng lợi dụng đầu vào tăng là xin tăng giá, lúc đầu vào xuống thì rất chần chừ điều chỉnh giá.

Thứ ba, cần đánh giá và kiểm tra toàn diện tình hình hoạt động sản xuất, kinh doanh và công khai thông tin hoạt động đối với các TĐKT, TCTNN.

Trong thời gian tới, yêu cầu cấp bách đặt ra là: (i) Cần có quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước; cơ chế giám sát tài chính và quy định cụ thể chế độ báo cáo và công khai, minh bạch kết quả hoạt động của các TĐKT, TCTNN; (ii) Kiên quyết xử lý những doanh nghiệp không báo cáo đầy đủ, kịp thời hoặc nhiều năm liên tục có sai sót trong công tác quản lý, điều hành, bị xếp loại doanh nghiệp không hoàn thành nhiệm vụ, làm giảm hiệu lực pháp lý của các chế tài đã được Nhà nước quy định; (iii) Quy định rõ quyền lợi, trách nhiệm và nghĩa vụ đối với hội đồng quản trị, tổng giám đốc, giám đốc trong việc quản lý và sử dụng vốn của Nhà nước trong các TĐKT, TCTNN hiện nay. □

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chính phủ (2012). *Thực trạng hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2006 - 2010 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2011 - 2015*. Truy cập tại http://www.mof.gov.vn/portal/page/portal/mof_vn/1539781?pers_id=2177083&item_id=59681011&p_details=1.
2. Vũ Hạnh, Đặng Khanh (21/12/2011). *Các tập đoàn nhà nước đầu tư ngoài ngành: Lỗ nhiều hơn lãi*. Truy cập tại <http://vov.vn/Home/Cac-tap-doan-nha-nuoc-dau-tu-ngoai-nganh-Lo-nhieu-hon-lai/201112/194974.vov>
3. Tổng Cục Thống kê (2011). *Tình hình kinh tế - xã hội Việt Nam 10 năm 2001 - 2010*. Nxb Thống kê, Hà nội.
4. Nguyễn Ngọc Trân (19/5/2012). *Về tái cơ cấu*. Truy cập tại: <http://www.daibieunhandan.vn/default.aspx?tabid=76&NewsId=233168>