

DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1. Những xuất phát điểm trong vấn đề cải tổ, đổi mới khu vực kinh tế Nhà nước trong tất cả các quốc gia xây dựng nền kinh tế thị trường.

- Khả năng đảm bảo vốn từ ngân sách Nhà nước và ngân hàng rất hạn chế.

Nhà nước phải đảm bảo ngân sách ngày càng gia tăng cho các lĩnh vực giáo dục, bảo hiểm xã hội, xây dựng cơ sở hạ tầng, do vậy không còn đủ nguồn ngân sách để bù lỗ cho hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước và đầu tư phát triển các doanh nghiệp này.

Trong khi đó, cùng với sự phát triển của thị trường tài chính, khả năng thu hút vốn đầu tư trong nhân dân dưới hình thức cổ phần góp vốn vào doanh nghiệp ngày càng gia tăng. Do vậy, Nhà nước cần chuyển nhượng một phần vốn của mình trong doanh nghiệp Nhà nước cho các thành phần kinh tế khác thông qua tiến hành cổ phần hoá.

Đối với doanh nghiệp cổ phần, Nhà nước không đảm bảo cấp vốn trực tiếp từ ngân sách Nhà nước nhưng vẫn phải đóng vai trò là người bảo lãnh cho các khoản vay của doanh nghiệp. Khả năng phá sản của các doanh nghiệp này nói chung bị loại trừ. Như vậy, khả năng tiếp cận các nguồn vốn của ngân hàng sẽ bị chia sẻ giữa doanh nghiệp Nhà nước và doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Các khoản nợ bị đóng băng, nợ khó đòi của ngân hàng sẽ tăng lên.

- Trong xu thế toàn cầu hoá, doanh nghiệp có nhu cầu rất lớn về công nghệ mới, hiện đại và về vốn đầu tư để nâng cao hiệu quả hoạt động và khả năng cạnh tranh. Doanh nghiệp thường không đủ khả năng tự mình giải quyết các nhu cầu này, từ đó cần phải liên doanh, liên kết, tham gia góp vốn cùng các doanh nghiệp khác, tiến hành hợp nhất, sáp nhập dưới nhiều hình thức khác nhau, đặc biệt là liên doanh, liên kết với các

doanh nghiệp nước ngoài. Tuy nhiên, quy chế doanh nghiệp Nhà nước không cho phép doanh nghiệp liên doanh, liên kết với nước ngoài. Hơn nữa các đối tác nước ngoài cũng không muốn góp vốn, đầu tư vào các doanh nghiệp Nhà nước vì e ngại sự can thiệp trực tiếp của Chính phủ vào các doanh nghiệp này.

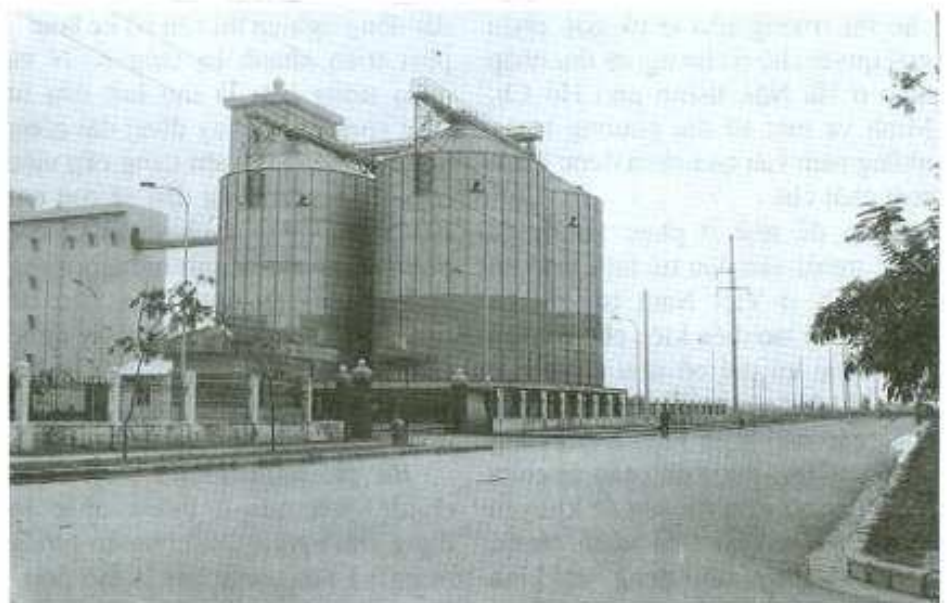
- Chuyển từ vai trò "Nhà nước - Chủ sở hữu doanh nghiệp" sang vai trò "Nhà nước - Người quản lý, điều tiết". Một trong những nhiệm vụ hiện nay của Nhà nước là tạo điều kiện cho sự xâm nhập thị trường của của các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, đặc biệt là các thị trường thuộc độc quyền của các doanh nghiệp nhà nước nhằm xây dựng "luật chơi" bình đẳng cho mọi thành phần kinh tế. Nếu Nhà nước vẫn giữ lấy vai trò "chủ sở hữu doanh nghiệp" như trước đây, thì sẽ không khuyến khích đầu tư từ các thành phần kinh tế khác trong nước cũng như nước ngoài.

- Sự giám sát của các tổ chức quốc tế. Liên minh châu Âu là trường hợp điển hình. Trong các Hiệp ước của Liên minh châu Âu không phân biệt quy chế doanh nghiệp là doanh nghiệp nhà nước

hay doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Kể cả trong các doanh nghiệp thuộc sở hữu của Nhà nước thì Nhà nước cũng phải "ứng xử" như là một cổ đông bình thường, quan tâm đến hiệu quả đầu tư của mình giống như các cổ đông khác. Các quốc gia thành viên của Liên minh châu Âu không thể quản lý doanh nghiệp nhà nước theo ý mình như trước đây nữa. Nhà nước không được trợ cấp cho doanh nghiệp nhà nước mà chỉ được tăng vốn đầu tư cho doanh nghiệp khi triển vọng doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh có lãi.

Hơn nữa, các định chế tài chính đa phương (IMF, WB, ADB) đóng vai trò kiểm soát tỷ lệ mắc nợ chung của khu vực kinh tế nhà nước và coi đây là tiêu chí để xem xét các khoản cho vay đối với từng nước (cho vay có điều kiện).

- Những chuyển biến về kinh tế, kỹ thuật ngày càng gia tăng. Doanh nghiệp buộc phải thích ứng với những thay đổi diễn ra ngày càng nhanh, với sự xuất hiện của các công nghệ, kỹ thuật mới, các đối thủ cạnh tranh mới. Trong khi đó, do quy chế cán bộ, viên chức nhà nước của những người làm việc trong doanh nghiệp nhà nước, do phải thực hiện các chính sách



Một nhà máy trong KCN Tiên Sơn (Bắc Ninh).

Ảnh: Bích Thủy

của Nhà nước (chính sách quy hoạch lãnh thổ), nên khả năng của doanh nghiệp nhà nước thích ứng với những biến đổi trên thị trường chắc chắn sẽ hạn chế hơn so với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, do vậy, khả năng cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước sẽ hạn chế, hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh không cao.

- *Nguy cơ tham nhũng.* Trong tất cả các quốc gia trên thế giới, doanh nghiệp nhà nước thường phải chịu sức ép trực tiếp từ các cơ quan cấp trên, trách nhiệm chính trị không tách biệt với trách nhiệm quản lý doanh nghiệp. Điều này thường dễ dẫn đến tình trạng sử dụng vốn, tài sản mà mình quản lý để phục vụ các mục đích cá nhân. Mỗi quan hệ tài chính phức tạp giữa Nhà nước và doanh nghiệp tạo ra tình trạng mập mờ, không rõ ràng, gây khó khăn cho việc phát hiện ra các hiện tượng tham nhũng mặc dù có sự tồn tại của các cơ quan kiểm tra, giám sát.

- Báo chí và các tổ chức quốc tế nói chung đều nhấn mạnh đến *ưu điểm của phương thức "quản lý tư nhân" so với phương thức quản lý trực tiếp của Nhà nước đối với doanh nghiệp.* Họ cho rằng cơ quan quản lý và doanh nghiệp không đủ khả năng đáp ứng các yêu cầu của người tiêu dùng và quản lý được các rủi ro trên thị trường. Cách nhìn mang tính ngăn hạn này phù hợp với quan điểm của các nhà đầu tư trên các thị trường vốn quốc tế, với xu hướng nổi trội là tìm kiếm khả năng hoàn vốn nhanh.

- *Nhà nước có thể sử dụng các hình thức can thiệp khác vào hoạt động của doanh nghiệp, ngoài hình thức sở hữu trực tiếp mà vẫn có hiệu quả.* Có thể kể ra đây hình thức uỷ quyền quản lý cho doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Đây là hình thức được áp dụng từ lâu (ít nhất là ở Pháp) và thường rất hiệu quả. Mỗi quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp được uỷ quyền quản lý được quy định theo hợp đồng ký kết trong một thời gian đủ dài và có thể được

sửa đổi, bổ sung theo các điều kiện quy định trong hợp đồng.

Hình thức uỷ quyền quản lý này thường được áp dụng đối với các loại dịch vụ công như cấp thoát nước, sản xuất và phân phối điện, vận tải, xây dựng các công trình công cộng. Để sử dụng hình thức này, cần xây dựng các quy định được áp dụng thống nhất cho tất cả các bên có liên quan, đòi hỏi về phía cơ quan quản lý khả năng thẩm định, đánh giá, và cần đảm bảo sự cân bằng giữa các bên.

2. Đối với khu vực kinh tế nhà nước, một mặt cần cải tổ khu vực kinh tế này, mặt khác cần củng cố và hiện đại hoá nó. Điều này phải có những chiến lược và những chính sách mới.

Trước hết cần xác định những căn cứ về mặt kinh tế:

Một số giai đoạn và trong một số lĩnh vực, các thành phần kinh tế tư nhân tỏ ra không đủ khả năng đầu tư, do vậy vẫn cần phải duy trì và phát triển các doanh nghiệp nhà nước. Chẳng hạn như trường hợp của nước Pháp thời kỳ sau giải phóng năm 1945, lúc đó rất thiếu nguồn đầu tư từ khu vực kinh tế tư nhân. Một số lĩnh vực hoạt động có rủi ro quá lớn (năng lượng nguyên tử phục vụ nhu cầu dân sự, xây dựng và quản lý các công trình hạ tầng cơ sở lớn) khó, thậm chí không thể thu hút nguồn vốn đầu tư từ các thành phần kinh tế tư nhân.

Ở Pháp, người ta đã bắt đầu nhận thấy lợi ích của việc thành lập cơ quan tài chính của Nhà nước có chức năng bảo hiểm các rủi ro "không gắn với thị trường" trong các lĩnh vực xây dựng nhà ở giá rẻ cho người nghèo, doanh nghiệp nhỏ, đầu tư vào lĩnh vực hoạt động mới, lĩnh vực có rủi ro mang tính quốc tế.

Trong một số trường hợp, cần phải loại trừ tối đa khả năng phá sản của doanh nghiệp ngoài quốc doanh hoạt động trong một số lĩnh vực. Giải pháp có thể áp dụng đó là quốc hữu hoá. Việc duy trì khu vực kinh tế nhà nước ở mức độ phù hợp vẫn là một giải pháp tốt để phòng những diễn biến bất lợi của

thị trường.

Hai là, Nhà nước cần phải duy trì sự hiện diện của mình trong các quyết định của doanh nghiệp, phục vụ các nhu cầu quốc phòng, an ninh ... điều đó cho thấy Nhà nước cần phải nắm giữ một tỷ lệ cổ phần nhất định trong doanh nghiệp. Trong một số lĩnh vực mang tính độc quyền (năng lượng, vận tải) vẫn rất cần duy trì sự hiện diện của Nhà nước; để cho các thành phần kinh tế tư nhân giữ độc quyền trong các lĩnh vực này sẽ có nhiều bất lợi hơn so với độc quyền của Nhà nước, tuy nhiên cần lưu ý là vẫn để ngỏ khả năng mở cửa ra cho cạnh tranh.

Nhà nước vẫn duy trì một số doanh nghiệp nhà nước nhưng phải đảm bảo cân bằng tài chính. Để lành mạnh hoá hoạt động của các doanh nghiệp này, Nhà nước có thể sử dụng một số biện pháp nhất định tùy theo tình hình cụ thể: đóng cửa một phần hay toàn bộ, chuyển nhượng, cổ phần hoá. Dĩ nhiên, việc áp dụng biện pháp nào và vào thời điểm nào còn phải tùy thuộc vào sự chấp nhận của xã hội.

Hiện nay, khu vực kinh tế nhà nước của Pháp đã thu hẹp lại rất nhiều và trong nhiều năm qua vẫn luôn làm ăn có lãi (tất nhiên không tránh khỏi thua lỗ, nhưng sự thua lỗ đó gắn với tính chất "công" của doanh nghiệp). Cần lưu ý là trong phần lớn các nước đang phát triển hay đang chuyển đổi kinh tế, nguyên nhân chủ yếu của tình trạng thua lỗ của các doanh nghiệp nhà nước đó là tình trạng thừa lao động trong các doanh nghiệp này. Đây là khó khăn lớn nhất của hầu hết các nước trên thế giới.

Quyền tự chủ trong sản xuất, kinh doanh được trao cho doanh nghiệp nhà nước thông qua cơ chế ký kết hợp đồng giữa Nhà nước và doanh nghiệp. Cơ chế này cần được áp dụng chặt chẽ và liên tục. Cần tách biệt hoàn toàn giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý kinh doanh; ký kết hợp đồng kế hoạch giữa doanh nghiệp và Nhà nước quy định rõ ràng quyền và nghĩa vụ của các bên (về lương, giá sản phẩm, mức

độ đầu tư), quy định cơ chế bù trừ tài chính của Nhà nước cho doanh nghiệp trong trường hợp doanh nghiệp phải thực hiện các nhiệm vụ do Nhà nước giao (quy hoạch lãnh thổ, chính sách việc làm) nhằm đảm bảo sự cân bằng tài chính cho doanh nghiệp.

Áp dụng chế độ thuế và kế toán tương tự như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Doanh nghiệp nhà nước cũng giống như các doanh nghiệp bình thường khác xét về mặt pháp lý, có những quyền và nghĩa vụ như các doanh nghiệp khác. Chế độ tài chính, kế toán của doanh nghiệp nhà nước cần đảm bảo nguyên tắc công khai, minh bạch.

Ngay trong nội bộ các cơ quan nhà nước, cũng cần tách biệt rõ ràng giữa cơ quan thực hiện vai trò chủ sở hữu (Cơ quan chủ quản đối với doanh nghiệp nhà nước) và cơ quan thực hiện vai trò quản lý, điều tiết (đảm bảo khả năng thâm nhập thị trường của các thành phần kinh tế khác, đảm bảo tuân thủ các nguyên tắc cạnh tranh). Để đảm bảo độ tin cậy của sự tách biệt này, cần giao chức năng quản lý, điều tiết cho một cơ quan có quy chế độc lập với Chính phủ thực hiện, hoặc giao cho cơ quan tư pháp, trong các quốc gia có sự tách biệt chức năng giữa ba cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp.

Áp dụng các mô hình kinh tế "hỗn hợp" (công tư hợp doanh). Nhà nước chỉ nắm giữ 100% vốn của doanh nghiệp trong một số trường hợp hết sức hạn chế. Mô hình kinh tế công tư hợp doanh có thể áp dụng khi thành lập doanh nghiệp mới (nếu có sự thống nhất về lợi ích giữa Nhà nước và các thành phần kinh tế khác trong doanh nghiệp) hoặc khi cần thu hút vốn đầu tư tư nhân vào các doanh nghiệp đang hoạt động. Đối với nước Pháp, có thể kể đến trường hợp của Công ty Renault (Mô hình kinh tế công tư hợp doanh đã cho phép công ty này liên kết với Công ty Nissan). Trong mô hình kinh tế công tư hợp doanh.

Lựa chọn các cán bộ có trình độ

cao cho các doanh nghiệp nhà nước. Điều này tùy thuộc vào truyền thống riêng của từng nước, chứ không thuần túy là biện pháp xuất phát từ ý chí của Nhà nước. Ở Pháp, có truyền thống là các sinh viên của các trường đào tạo kỹ sư (Trường đại học bách khoa) khi ra trường thường lựa chọn con đường trở thành công chức nhà nước và làm việc cho các doanh nghiệp nhà nước (điện, khí đốt, đường sắt, hàng không...). Chính điều này đã tạo ra sức mạnh cho khu vực kinh tế nhà nước. Sự yếu kém trong quản lý các doanh nghiệp nhà nước có nguyên nhân một phần từ điều kiện tuyển dụng và chế độ đãi ngộ đối với cán bộ.

3. Không có một mô hình thống nhất cả về thời gian và không gian cho việc xác định vị trí, vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường. Tuy nhiên, cũng có thể rút ra một số bài học từ kinh nghiệm của các nước trên thế giới:

- Mục tiêu đặt ra là giành vị trí hàng đầu cho các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế tư nhân trong nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi, bởi vì các doanh nghiệp này là nguồn cơ bản tạo ra các sáng kiến, đổi mới, rất năng động, khả năng thích ứng nhanh, cơ chế quản lý mềm dẻo và dễ hoà nhập với thị trường quốc tế. Trường hợp của Việt Nam cho thấy vai trò năng động của các doanh nghiệp vừa và nhỏ là không thể thay thế được. Khuyến khích thành lập doanh nghiệp, đầu tư vào sản xuất, kinh doanh là một nội dung cơ bản trong chiến lược phát triển kinh tế của mọi quốc gia.

- Nhà nước cần đảm bảo sự cân bằng tài chính cho các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế nhà nước, bởi vì nếu không làm chủ được tình hình tài chính của doanh nghiệp, chắc chắn sẽ dẫn đến việc chuyển nhượng hoặc đóng cửa doanh nghiệp trong những điều kiện kinh tế, tài chính và xã hội rất bất lợi. Để đảm bảo được cân bằng tài chính, đòi hỏi phải biết rõ được tình hình tài chính của doanh

nh nghiệp và những rủi ro mà doanh nghiệp đang phải chịu.

- Phạm vi khu vực kinh tế nhà nước cần phải được điều chỉnh thường xuyên tùy theo tình hình kinh tế, tài chính. Có những lĩnh vực đòi hỏi phải thận trọng khi đầu tư và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong các lĩnh vực đó rất hạn chế, chẳng hạn như các ngành dịch vụ (dịch vụ du lịch). Trái lại, trong một số lĩnh vực khác, quy chế doanh nghiệp nhà nước lại là một ưu điểm: độc quyền Nhà nước sẽ không gây ra nhiều bất lợi so với việc giao cho tư nhân độc quyền (trường hợp Tổng công ty điện lực của Pháp).

- Hình thức pháp lý và phương thức quản lý doanh nghiệp nhà nước phải đa dạng. Nhà nước chỉ giữ quyền chủ quản đối với các doanh nghiệp lớn. Cần thực hiện chính sách thu hút vốn đầu tư nước ngoài vào doanh nghiệp, điều này đáp ứng được những đòi hỏi của xu thế toàn cầu hoá. Có thể duy trì các doanh nghiệp nhà nước địa phương trong các ngành dịch vụ phục vụ dân sinh (nước).

- Quy mô khu vực kinh tế nhà nước thay đổi tùy theo từng quốc gia, tùy theo trình độ phát triển kinh tế trong khu vực, tùy theo trình độ quản lý. Một khu vực kinh tế nhà nước trì trệ, tẻ liệt sẽ không phục vụ được mục đích gì, thậm chí còn có hại cho nền kinh tế.

- Bài học cuối cùng cần rút ra đó là phải có quan điểm thực tế. Chúng ta có thể lấy rất nhiều ví dụ cho thấy thực tế nhiều khi rất mâu thuẫn nhau. Trường hợp điển hình là Trung Quốc, khu kinh tế năng động nhất là Thượng Hải cũng là khu vực có nhiều doanh nghiệp nhà nước nhất. Tất nhiên, đó không phải là các doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước, mà là các công ty cổ phần, có vốn đầu tư nước ngoài và hoạt động sản xuất hàng xuất khẩu. Trong một số tỉnh khác của Trung Quốc, các doanh nghiệp ngoài quốc doanh có quy mô trung bình hoạt động hết sức có hiệu quả ■

Trần Hiếu *sim tam*