

# TIẾP TỤC HOÀN THIỆN THỂ CHẾ NHÀ NƯỚC VỀ CÁC CHỦ THỂ SẢN XUẤT - KINH DOANH HIỆN NAY

TS NGUYỄN VĂN HẬU\*

**N**gay từ đầu thời kì đổi mới, Đảng đã chủ trương thực hiện đa dạng hoá các hình thức sở hữu trong nền kinh tế. Chủ trương đó đã được thể chế hoá thành các luật và các văn bản quy phạm pháp luật, bảo hộ quyền sở hữu của tất cả các chủ thể sản xuất - kinh doanh (SX-KD). Nhờ đó, quyền tự do kinh doanh được mở rộng, các loại hình doanh nghiệp (DN) phát triển tương đối nhanh, cơ cấu các loại hình DN có sự biến đổi lớn.

Theo số liệu tổng điều tra của Tổng cục Thống kê năm 2007, số lượng các cơ sở SX-KD thuộc DN là 182.888 cơ sở, tăng 83,4% so với năm 2002. Sau 5 năm (tháng 7-2002 đến tháng 7-2007), số lượng các cơ sở SX-KD thuộc doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giảm 12,3%. Năm 2002, số cơ sở SX-KD thuộc DNNN chiếm 36,32% tổng số cơ sở, thì năm 2007 chỉ còn 17,37%. Số lượng cơ sở SX-KD thuộc DN ngoài nhà nước tăng lên: năm 2007 so với 2002, tăng 140,3%; năm 2002, chiếm 60,10% tổng số cơ sở, đến năm 2007, chiếm 78,76%. Tương ứng, các DN có vốn đầu tư nước ngoài (ĐTNN): 7.075 cơ sở; năm 2002, chiếm 3,58%, năm 2007, chiếm 3,86% tổng số cơ sở<sup>1</sup>.

Mặc dù vậy, số lượng DN vẫn còn cách xa yêu cầu phải có 500 nghìn DN vào cuối năm 2010, cho nên đòi hỏi phải tiếp tục xây dựng và hoàn thiện thể chế để tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc thành lập cũng như hoạt động của các DN.

## 1. Thể chế về doanh nghiệp nhà nước.

Tiếp tục thực hiện tách bạch vai trò của Nhà nước với tư cách là bộ máy công

quản lý toàn bộ nền kinh tế - xã hội với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước; tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản trị kinh doanh của DNNN; thu hẹp và tiến tới xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các bộ, UBND đối với tài sản, vốn nhà nước tại các DN có tài sản, vốn nhà nước. Một bước tiến quan trọng để thực hiện chủ trương đó là sự ra đời của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) theo Quyết định số 151/2005/QĐ-TTg ngày 20-6-2005 của Thủ tướng Chính phủ. Tổng công ty này có chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại các công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên, công ty trách nhiệm hữu hạn có hai thành viên trở lên, công ty cổ phần được chuyển đổi từ các công ty nhà nước độc lập hoặc mới thành lập. Trong thời gian qua, mô hình quản trị DNNN đã bước đầu được đổi mới trên cơ sở bảo đảm quyền của chủ sở hữu, nâng cao quyền tự chủ kinh tế của DN, cạnh tranh bình đẳng với các DN thuộc các thành phần kinh tế khác. Nhà nước thực hiện đầu tư, góp vốn nắm giữ tỉ lệ cổ phần hoặc phần vốn góp chi phối. Cải cách DNNN thường có hai nội dung chủ yếu: sắp xếp lại và đồng thời cải cách thể chế nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN.

Số liệu tại Hội nghị sắp xếp, đổi mới DNNN tổ chức ngày 23-4-2008 cho thấy,

\* Học viện Chính trị - Hành chính quốc gia Hồ Chí Minh.

năm 2007, cả nước sắp xếp được 271 DN và bộ phận DN; trong đó, cổ phần hóa (CPH) 150 DN và bộ phận DN; nâng tổng số đơn vị được sắp xếp là 5.366 DN (trong đó, CPH là 3.756 DN). Trong giai đoạn 2007-2010, sẽ có 1.553 DN được sắp xếp; trong đó, 950 DN sẽ cổ phần hóa. Theo đó, đến cuối năm 2010, cả nước sẽ còn 745 DNNN; trong đó, có 517 công ty TNHH một thành viên, 105 công ty nông nghiệp và 215 công ty lâm nghiệp. Bên cạnh đó, sẽ có khoảng 60 tập đoàn, tổng công ty do Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối<sup>2</sup>. Mặc dù khu vực DNNN đã có những chuyển biến và tiến bộ nhất định như vậy, nhưng vẫn còn nhiều vấn đề bất cập, cần phải được khẩn trương khắc phục. Đó là:

- Tiến độ CPH DN chậm so với kế hoạch. Điều đó là do một số đơn vị có tình hình tài chính không lành mạnh, phải xử lý các vướng mắc; việc định giá tài sản, giá trị quyền sử dụng đất, lợi thế địa lý trong giá trị DN cũng như định giá thương hiệu và lựa chọn cổ đông chiến lược còn lúng túng... Trong năm 2008 và những năm tiếp theo, vẫn sẽ phải tập trung vào đẩy mạnh công tác CPH, tăng cường đầu tư và đổi mới tổ chức để DN hoạt động có hiệu quả hơn, thúc đẩy tăng trưởng kinh tế chung của cả nước.

- Tuy số lượng DNNN giảm nhiều nhưng các DN chuyển đổi sở hữu chỉ chiếm khoảng 11% tổng số vốn của toàn bộ khu vực DNNN. Việc sắp xếp, điều chỉnh cơ cấu trong thời gian qua phần nhiều mang ý nghĩa sắp xếp, điều chỉnh trong nội bộ khu vực DNNN (giảm bớt DN quy mô nhỏ, DN làm ăn thua lỗ, DNNN không cần nắm giữ, giảm bớt đầu mối, chuyển từ cấp quản lý này sang cấp quản lý khác...), mà chưa tạo được cơ cấu hợp lý và chưa điều chỉnh được cơ cấu tương quan giữa DNNN với các loại hình DN khác trong nền kinh tế theo tinh thần Nghị quyết Trung ương 3 khóa IX: “doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý... không nhất thiết phải chiếm tỉ trọng lớn trong tất cả các ngành, lĩnh vực, sản phẩm của nền

kinh tế”.

- Quá trình chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên vẫn còn nhiều khó khăn, vướng mắc. Cơ chế hoạt động sau chuyển đổi của DN ít thay đổi. Nhiều DN đã chuyển đổi cho rằng, tuy đã có “bình mới” nhưng vẫn là “rượu cũ”. Việc thiếu rõ ràng về lợi ích kinh tế, mô hình tổ chức quản lý, nhân sự, địa vị pháp lý và quan hệ với chủ sở hữu nhà nước cũng là nguyên nhân không nhỏ khiến các DN chưa mặn mà với việc chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên.

## 2. Thể chế về doanh nghiệp tập thể.

Theo Điều 1 *Luật Hợp tác xã* (HTX) năm 2003 thì HTX là tổ chức kinh tế tập thể do các cá nhân, hộ gia đình, pháp nhân có nhu cầu, lợi ích chung, tự nguyện góp vốn, góp sức lập ra theo quy định của pháp luật để phát huy sức mạnh tập thể của từng xã viên tham gia HTX, cùng giúp nhau thực hiện có hiệu quả các hoạt động SX-KD và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần, góp phần phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. HTX hoạt động như một loại hình DN, có tư cách pháp nhân, tự chủ, tự chịu trách nhiệm về các nghĩa vụ tài chính trong phạm vi vốn điều lệ, vốn tích lũy và các nguồn vốn khác của HTX.

Từ khi Chính phủ ban hành các nghị định hướng dẫn thi hành *Luật* và hoạch định kế hoạch phát triển kinh tế tập thể 5 năm (2006-2010), thì kinh tế HTX mới có những chuyển biến tích cực. Theo Liên minh HTX, đến hết tháng 6-2007, cả nước có trên 320.000 tổ hợp tác, tăng 32,6%; số HTX là 17.599, tăng 17,8% so với năm 2001. Các tổ hợp tác, HTX thu hút trên 12,5 triệu xã viên hoạt động SX-KD trong lĩnh vực nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, thương mại - dịch vụ, giao thông vận tải, xây dựng, công nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, tín dụng, điện nước, môi trường...; trong đó, có hơn 942 quỹ tín dụng nhân dân, 39 liên hiệp HTX<sup>3</sup>.

Nhìn chung, hoạt động HTX nông

ng nghiệp còn khó khăn, quy mô và doanh số còn nhỏ. Hoạt động dịch vụ cho kinh tế hộ xã viên, hộ nông dân mới chủ yếu dừng lại ở dịch vụ đầu vào, một số khâu thiết yếu. Chất lượng dịch vụ ở nhiều HTX chưa đáp ứng được yêu cầu xã viên, hiệu quả SX-KD, dịch vụ của HTX còn thấp, chưa tương xứng với tiềm năng phát triển kinh tế trong thời gian qua. HTX chưa đủ sức cạnh tranh trên thị trường, chưa có sức hấp dẫn, lôi cuốn xã viên. Cơ sở vật chất, kĩ thuật nghèo nàn, chưa được đầu tư, đổi mới công nghệ để phát triển SX-KD. Hiện nay, còn nhiều HTX nông nghiệp chuyển đổi mang tính hình thức, hoạt động kém hiệu quả, hoạt động chưa đúng luật... Do vậy, để tận dụng triệt để tính ưu việt của tổ chức HTX, ngoài việc củng cố các hoạt động truyền thống như dịch vụ thủy lợi, phòng trừ sâu bệnh, cung cấp nguyên liệu phục vụ sản xuất..., cần phải giải quyết một số vấn đề sau đây:

- Nghiên cứu và phát triển thị trường hàng hóa nông sản; chế biến sản phẩm; cung cấp các sản phẩm thiết yếu phục vụ đời sống của nông dân.

- Theo kinh nghiệm của một số nước có kinh tế HTX phát triển thì Việt Nam cũng nên từng bước thành lập Liên đoàn HTX nông nghiệp bằng việc sáp nhập, hợp nhất HTX thành các HTX có quy mô lớn để tạo sức mạnh liên kết và nâng cao hiệu quả hoạt động của HTX, thực hiện sản xuất hàng hóa quy mô lớn.

- Thường xuyên nâng cao năng lực quản lý HTX, xây dựng đội ngũ cán bộ quản lý có năng lực, tâm huyết, được đào tạo và gắn bó với sự nghiệp phát triển HTX. Cần thường xuyên mở các khóa học ngắn hạn nhằm cung cấp thông tin và phổ cập các kiến thức quản lý mới.

- Tăng cường hỗ trợ và giám sát của Nhà nước đối với HTX. Để tăng cường các hoạt động này, trước hết phải hoàn thiện khung khổ pháp lý và rà soát, sửa đổi cơ chế, chính sách hỗ trợ đối với HTX nông nghiệp.

- Khuyến khích và hướng dẫn nông dân làm trang trại. Có cơ chế cho các chủ trang trại tích tụ đất đai, thu hút lao động vào trang trại; tăng cường chuyển giao tiến bộ kĩ thuật, đưa các giống cây trồng, vật nuôi có năng suất cao vào sản xuất nhằm nâng cao chất lượng sản phẩm, tăng sức cạnh tranh trên thị trường; nghiên cứu hoàn thiện cơ chế nhằm tạo điều kiện cho các chủ trang trại tiếp cận các nguồn vốn tín dụng ưu đãi.

### 3. Thể chế về doanh nghiệp tư nhân.

*Luật Doanh nghiệp* năm 2005, áp dụng chung cho các loại hình DN đã tạo môi trường kinh doanh bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Các nhà đầu tư trong nước, bất kể là DN hay hộ kinh doanh cá thể, đều được tự do đăng kí mọi ngành nghề kinh doanh mà pháp luật không cấm. Nhà nước không hạn chế hay can thiệp vào phạm vi lĩnh vực kinh doanh do các DN lựa chọn, ngoại trừ các ngành nghề cấm kinh doanh thì mọi DN 100% vốn trong nước đều được quyền chủ động xác định phạm vi, lĩnh vực kinh doanh của mình.

Nhờ vậy, trong những năm gần đây, khu vực kinh tế tư nhân, chủ yếu là DN nhỏ và vừa, đã được nhìn nhận như một động lực tăng trưởng kinh tế quan trọng của Việt Nam: đóng góp khoảng 26% GDP, 31% giá trị tổng sản lượng công nghiệp, tạo ra 49% việc làm phi nông nghiệp ở nông thôn và 26% lực lượng lao động của cả nước. Nhưng nhìn chung, quy mô còn nhỏ bé và vẫn còn phải chịu không ít sự phân biệt đối xử trên nhiều mặt, từ thủ tục gia nhập thị trường đến tiếp cận các nguồn lực như đất đai, tín dụng, quyền khai thác tài nguyên... so với DNNN.

Do vậy, để khu vực này tiếp tục phát triển, cần tiếp tục rà soát các giấy phép kinh doanh hiện hành và điều kiện kinh doanh đối với những ngành có điều kiện, nhất là những ngành, lĩnh vực tín dụng, đầu tư, các loại dịch vụ chuyên môn..., nhằm giảm bớt ngành nghề, lĩnh vực thuộc danh mục ngành nghề cấm kinh doanh,

kinh doanh có điều kiện. Tăng cường năng lực cho cơ quan đăng kí kinh doanh đủ sức chịu trách nhiệm theo dõi tình hình phát triển, thực hiện "tiền kiểm, hậu kiểm" theo quy định của pháp luật. Những quy định hạn chế cạnh tranh, phân biệt đối xử, không còn phù hợp với kinh tế thị trường và cam kết quốc tế phải được rà soát, kiến nghị xoá bỏ hoặc sửa đổi. Các thủ tục hành chính trực tiếp liên quan đến khu vực DN như thủ tục hoàn thuế, hải quan, đất đai, xây dựng, công chứng... cần được tiếp tục hoàn thiện theo hướng tập trung, đơn giản hoá, thực hiện chế độ công khai, minh bạch.

Quyền của các DN trong hoạt động xuất khẩu cần tiếp tục được mở rộng, các điều kiện, thủ tục xuất - nhập khẩu cho DN cần được giảm bớt; các DN được quyền trực tiếp xuất khẩu những mặt hàng không cấm hoặc không hạn chế số lượng. Nên có cơ chế cho phép công ty tư nhân chuyển thành công ty cổ phần khi có đủ điều kiện.

#### 4. Thể chế về doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

Năm 2005, Quốc hội đã ban hành *Luật Đầu tư* thay thế cho *Luật Đầu tư nước ngoài* (ĐTNN) năm 1987 và *Luật Khuyến khích đầu tư trong nước*, đáp ứng kịp thời sự biến đổi khách quan của tình hình phát triển kinh tế trong nước cũng như quốc tế, phù hợp với xu thế hội nhập, nâng cao khả năng thu hút và sử dụng hiệu quả vốn ĐTNN. Đồng thời, Nhà nước đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật quy định cụ thể hướng dẫn thực hiện *Luật*. Đến nay, Việt Nam đã thu hút được nhiều DN đến từ những quốc gia có tiềm lực kinh tế mạnh, kĩ thuật - công nghệ tiên tiến đầu tư vào những lĩnh vực quan trọng và phù hợp với định hướng phát triển như dịch vụ, viễn thông, bất động sản, sản xuất công nghiệp... Tính đến cuối năm 2007, cả nước đã có hơn 9.714 dự án ĐTNN được cấp phép đầu tư với tổng vốn đăng kí khoảng 96,104 tỉ USD. Trong 5 tháng đầu năm 2008, doanh thu của các DN thuộc khu vực có vốn ĐTNN ước đạt hơn 12 tỉ USD, tăng

hơn 20% so với cùng kì năm trước; nộp ngân sách gần 1 tỉ USD (tăng 60%); thu hút thêm khoảng 25 nghìn lao động, đưa tổng số lao động trong khối lên hơn 1,2 triệu người<sup>4</sup>.

Tuy đạt được những kết quả quan trọng nêu trên, nhưng thể chế về các DN có vốn ĐTNN ở Việt Nam còn những mặt hạn chế như sau:

- Trong xử lý các vấn đề cụ thể, ở nhiều bộ, ngành và địa phương, vẫn còn phân biệt giữa đầu tư trong nước và ĐTNN, chưa thực sự coi ĐTNN là thành phần kinh tế của Việt Nam. Điều đó thể hiện ngay từ khâu quy hoạch sản phẩm, phân bổ các nguồn lực phát triển kinh tế (lao động, đất đai, vốn...).

- Hệ thống luật pháp, chính sách về đầu tư tuy đã được sửa đổi, bổ sung nhưng vẫn chưa đồng bộ, thiếu nhất quán. Một số bộ, ngành chậm ban hành các thông tư hướng dẫn các nghị định của Chính phủ.

- Môi trường đầu tư - kinh doanh tuy được cải thiện nhưng tiến bộ đạt được còn chậm hơn so với các nước trong khu vực, trong khi cạnh tranh thu hút vốn ĐTNN tiếp tục diễn ra ngày càng gay gắt.

- Định hướng chiến lược thu hút vốn ĐTNN hướng chủ yếu vào lĩnh vực công nghiệp sản xuất hàng xuất khẩu nhưng sự liên kết, phối hợp giữa các DN ĐTNN với DN trong nước còn yếu nên giá trị gia tăng trong một số sản phẩm xuất khẩu (hàng điện tử dân dụng, dệt may) còn thấp. Nhiều tập đoàn công nghiệp định hướng xuất khẩu đầu tư tại Việt Nam buộc phải nhập khẩu phần lớn nguyên liệu đầu vào vì thiếu nguồn cung cấp ngay tại Việt Nam.

- Công tác quy hoạch còn có những bất hợp lý, nhất là quy hoạch ngành còn nặng về xu hướng bảo hộ sản xuất trong nước, chưa kịp thời điều chỉnh để phù hợp với các cam kết quốc tế.

- Tổ chức bộ máy, công tác cán bộ và cải cách hành chính chưa đáp ứng yêu cầu phát triển trong tình hình mới. Năng lực của một bộ phận cán bộ, công chức làm

công tác kinh tế đối ngoại còn hạn chế về chuyên môn, ngoại ngữ, không loại trừ một số yếu kém về phẩm chất, đạo đức, gây phiền hà cho DN, làm ảnh hưởng xấu đến môi trường đầu tư - kinh doanh.

### 5. Thể chế về các chủ thể sản xuất - kinh doanh cá thể.

Đã có nhiều biện pháp hoàn thiện thể chế kinh tế về các chủ thể SX-KD cá thể trong nông nghiệp, nông thôn được thực hiện, nhằm hỗ trợ để họ có thể nâng cao năng suất nông nghiệp và giảm thiểu rủi ro, thông qua các biện pháp chủ yếu là hoàn thiện thể chế về đất đai, tín dụng, công nghệ và xử lý các sản phẩm đầu ra cho nông nghiệp.

*Luật Đất đai* được thông qua năm 1993 và được sửa đổi, bổ sung trong những năm gần đây là các bước tiến dài theo hướng cải cách thể chế liên quan đến đất đai, các quyền về sở hữu và quyền sử dụng đất cho các bên tham gia thị trường; trong đó, nông dân và các chủ thể kinh tế nông nghiệp khác là những người được hưởng lợi trực tiếp và chủ yếu. Cùng với các cải cách về quyền sử dụng đất đai, quyền tự do được trao đổi nông sản cả trong và ngoài nước, đã khuyến khích đáng kể tăng năng suất của ngành nông nghiệp. Những cải cách về giá cả trong nông nghiệp cũng đã giúp cho người nông dân được lợi nhiều hơn so với trước.

Các thể chế tín dụng cho nông nghiệp và nông thôn cũng đã được cải thiện đáng kể: Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn phục vụ các hộ và doanh nghiệp trong khu vực nông nghiệp và nông thôn, Ngân hàng Chính sách xã hội và Ngân hàng Phát triển nhà đồng bằng sông Cửu Long cũng đã hỗ trợ cho các đối tượng đặc biệt tại khu vực kinh tế này. Các chính sách tín dụng cũng đã có những đổi mới cơ bản để đáp ứng yêu cầu mở rộng đầu tư ở khu vực nông nghiệp, nông thôn. Tuy vậy, cũng phải nói rằng hệ thống thể chế tín dụng nông thôn vẫn còn những hạn chế. Cho đến nay, vẫn còn đến 64% nông dân không thể tiếp cận được các nguồn tín dụng chính

thức, vì vậy, đã phải phụ thuộc rất nhiều vào các nguồn tín dụng phi chính thức, với lãi suất thường cao hơn nhiều. Tương tự như vậy, các thể chế hỗ trợ công nghệ cho nông nghiệp, nông thôn hiện còn rất nghèo nàn về hình thức và thấp về trình độ.

Để phát triển SX-KD cá thể, hiện nay, theo ý kiến của nhiều chuyên gia kinh tế, Nhà nước cần có một chính sách kinh tế hỗ trợ cho khu vực này:

*Một là*, hỗ trợ cho việc chuyển dịch lao động nông thôn sang lao động phi nông nghiệp bằng các chính sách khuyến khích phát triển tiểu thủ công nghiệp gia đình, thương mại và dịch vụ ở nông thôn, các chính sách tín dụng, chuyển nhượng quyền sử dụng đất... thông thoáng hơn.

*Hai là*, đa dạng hoá các hình thức tổ chức sản xuất trong nông nghiệp, khuyến khích phát triển kinh tế trang trại, HTX, DN nhỏ ở nông thôn, thông qua các hỗ trợ về vốn tín dụng ưu đãi, chuyển giao công nghệ...

*Ba là*, phát triển thị trường nông thôn, tổ chức lại quá trình sản xuất và tiêu thụ sản phẩm sao cho vừa tăng khối lượng nông sản hàng hoá với quy mô lớn hơn, vừa đảm bảo chất lượng sản phẩm, tiến tới xây dựng được các thương hiệu, nhất là đối với những mặt hàng đặc sản của các địa phương, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng rộng rãi ở trong nước và xuất khẩu.

*Bốn là*, thực hiện chính sách giá cả hàng nông sản linh hoạt theo cung cầu của thị trường. Nhà nước không can thiệp vào quá trình hình thành giá cả nông sản, nhưng chủ động hướng dẫn sản xuất theo nhu cầu.

*Năm là*, cải thiện tình trạng tiếp cận giáo dục ở các khu vực nông thôn. Việc mở rộng các cơ hội giáo dục cũng có những tác động lớn đến việc phát triển ngành nghề ở nông thôn □

1, 4. Tổng cục Thống kê: <http://www.gso.gov.vn/>

2. <http://www.baobinhduong.org.vn/>

3. <http://vietnamnet.vn/>