

MỘT SỐ GIẢI PHÁP TIẾP TỤC CHUYỂN ĐỔI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THEO LUẬT DOANH NGHIỆP MỚI

GS.TSKH VŨ HUY TỪ

Ngày 29-11-2005 Quốc hội khóa XI kì họp thứ 8 đã thông qua *Luật Doanh nghiệp*, có hiệu lực thi hành từ 01-7-2006. Đây là *Luật Doanh nghiệp* lần đầu tiên được áp dụng chung cho các doanh nghiệp (DN) thuộc mọi thành phần kinh tế ở nước ta, bao gồm cả doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Việc thi hành *Luật Doanh nghiệp* mới nói trên đòi hỏi các DNNN phải tiếp tục chuyển đổi cho phù hợp.

1. Hiện trạng doanh nghiệp nhà nước.

Sau 20 năm đổi mới, hệ thống DNNN đã được cơ cấu lại một bước cơ bản trên cơ sở rà soát, đánh giá toàn diện các DN, giải thể các DN quy mô quá nhỏ bé, năng lực sản xuất - kinh doanh yếu kém, không có thị trường, không còn những điều kiện cần thiết cho tồn tại, chủ yếu là các xí nghiệp quốc doanh ở địa phương. Ở các bộ, ngành trung ương thì chủ yếu là sáp nhập các xí nghiệp nhỏ, yếu vào các xí nghiệp lớn, thành các công ty nhà nước độc lập có quy mô lớn hơn, tổ chức lại các liên hiệp xí nghiệp quốc doanh thành các tổng công ty 90 (trực thuộc cấp bộ và UBND 2 thành phố lớn - Hà Nội và TP. Hồ Chí Minh), các tổng công ty 91 (trực thuộc Chính phủ), tổ chức thí điểm mô hình công ty mẹ - công ty con và chuyển một số tổng công ty 91 thành tập đoàn kinh tế nhà nước.

Đối với các DNNN độc lập mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn thì chuyển thành các công ty nhà nước (thực hiện chế độ "Công ty hóa"), đồng thời chuyển dần

một số thành công ty TNHH một thành viên hoặc hai thành viên trở lên.

Một chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước trong đổi mới DNNN là cổ phần hóa (CPH) hàng loạt DN mà Nhà nước không cần sở hữu 100% vốn điều lệ. Số DN không thể hoặc chưa CPH được thì thực hiện chính sách giao bán toàn DN, khoán kinh doanh hoặc cho thuê kinh doanh.

Kết quả thực hiện các giải pháp lớn trên, đến cuối năm 2005, tổng số DNNN đã giảm từ 12.084 (vào đầu năm 1990) xuống còn 2.980 DN 100% vốn nhà nước, đã chuyển đổi được trên 3.000 DN thành công ty cổ phần; trong đó, khoảng 30% số công ty có cổ phần chi phối của Nhà nước; đã tổ chức lại các liên hiệp xí nghiệp thành 80 tổng công ty 90 và 18 tổng công ty 91 (trong đó, 6 tổng công ty 91 đã chuyển thành tập đoàn kinh tế nhà nước) đồng thời đang thực hiện thí điểm mô hình công ty mẹ - công ty con tại 75 công ty quy mô lớn, tổng công ty và tập đoàn kinh tế.

Như vậy, theo cách định nghĩa về DNNN ở các luật: *Luật Doanh nghiệp nhà nước* (năm 2003) và *Luật Doanh nghiệp năm 2005*¹ thì DNNN ở nước ta hiện nay có các loại hình sau đây: Công ty nhà nước (100% vốn nhà nước); Công ty TNHH (1 hay 2 thành viên trở lên) có 100% vốn nhà nước hay có vốn chi phối của Nhà nước; Công ty cổ phần (có cổ phần nhà nước trên 50% vốn điều lệ); Tổng công ty nhà nước đa dạng hóa sở hữu (có vốn nhà nước trên 50% vốn điều lệ); Tập đoàn kinh tế nhà nước đa dạng hóa sở hữu (có vốn nhà nước

trên 50% vốn điều lệ).

Các loại hình DN nói trên tùy theo quy mô, điều kiện và cơ cấu có thể tổ chức theo mô hình công ty mẹ - công ty con.

Các DNNN trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh hoặc kết hợp kinh tế với quốc phòng, an ninh cũng được đổi mới theo pháp luật chung của Nhà nước, đồng thời có quy định riêng của Chính phủ.

Nhìn chung, các loại hình DNNN đều đã được sắp xếp lại và đổi mới một bước cơ bản về hình thức sở hữu (đại bộ phận là CPH) về hình thức và cơ cấu tổ chức, về cơ chế quản lý đã dần thích nghi được với bối cảnh kinh tế thị trường trong nước, khu vực và thế giới, tạo ra ngày càng nhiều sản phẩm cho thị trường nội tiêu và xuất khẩu, đóng góp 38,5% GDP của cả nước và 50% tổng số thu ngân sách nhà nước năm 2005².

Bên cạnh đó, hệ thống DNNN hiện nay cũng còn nhiều mặt hạn chế cần được tiếp tục chuyển đổi sâu sắc và cơ bản nhằm đáp ứng các quy định của *Luật Doanh nghiệp* năm 2005.

a. Về mặt sở hữu: Nếu tính theo số lượng DNNN đã được chuyển đổi thì số lớn DN được CPH, song nếu căn cứ vào số lượng vốn được CPH thì Nhà nước vẫn còn nắm vốn, cổ phần chi phối ở đại bộ phận các DNNN. Trên thực tế, đến nay mới bán được số cổ phần ra khu vực ngoài nhà nước (kể cả công nhân viên trong các DN được CPH và số ít người nước ngoài) khoảng trên 8% tổng số vốn của toàn hệ thống DNNN, có nghĩa là về mục tiêu chuyển đổi (đa dạng hóa) sở hữu thì chưa thực hiện được bao nhiêu. Số DNNN được CPH phần lớn là những DN vừa và nhỏ, kinh doanh kém hiệu quả. Trong khi đó, Nhà nước vẫn giữ số vốn bình quân trên 46% ở các công ty CPH, trên 30% số công ty cổ phần nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối (trên 50% vốn điều lệ). Số DN chưa CPH tuy ít hơn số đã CPH (khoảng trên 2.000 DN), song phần lớn là những DN độc lập

hay những DN thành viên thuộc các tổng công ty, các tập đoàn kinh tế nhà nước, có quy mô lớn, chiếm đại bộ phận vốn nhà nước. Điều này cho thấy vẫn còn tình trạng “quốc doanh hóa” tràn lan trong khi vốn nhà nước rất hạn chế, khó mà có thể bảo đảm các DN kinh doanh có hiệu quả.

b. Về tổ chức và quản lý: Có sự chuyển biến rõ nét về hình thức bề ngoài và về cơ cấu bộ máy quản lý. Ví dụ: các DNNN đã chuyển sang công ty nhà nước độc lập, công ty cổ phần, công ty TNHH, song đội ngũ cán bộ quản lý về cơ bản vẫn là những người ở bộ máy quản lý cũ, lại chưa qua các lớp đào tạo lại và bồi dưỡng một cách cơ bản. Công nhân viên trong DNNN, đặc biệt là ở các công ty CPH nay đã trở thành lao động - cổ đông, song hầu như chưa được tuyên truyền, giáo dục đúng mức về ý thức, năng lực và trách nhiệm làm chủ DN nên chưa phát huy được vai trò, năng lực làm chủ của một cổ đông. Trong những năm đổi mới, Nhà nước đã ban hành hàng trăm bộ luật, luật, pháp lệnh về quản lý kinh tế - xã hội, quản lý DN; trong đó, phần lớn là về quản lý DNNN. Tuy nhiên, nội dung các văn bản luật còn nặng về những nguyên tắc chung, thiếu tính cụ thể, trong khi các nghị định, thông tư hướng dẫn thực hiện luật của Chính phủ và các bộ, ngành thường ban hành quá chậm về thời gian, thiếu đồng bộ, thậm chí có những điểm không nhất quán, trái với nội dung của luật (thường là theo xu hướng luật và nghị định thì “mở”, thông tư hướng dẫn lại “đóng”, dẫn tới sự hạn chế tác dụng tích cực của luật đã ban hành). Cải cách hành chính chậm, nhất là thủ tục hành chính vẫn còn quá nhiều phiền hà, hiệu quả thấp, cộng với tệ tham nhũng trở nên phổ biến trong bộ máy nhà nước. Quản lý vĩ mô của Nhà nước đổi mới chậm đã hạn chế rất lớn đến đổi mới cơ chế quản lý các loại hình DNNN. Các tổng công ty nhà nước tổ chức lại vẫn chưa cơ bản. Không ít tình trạng biến độc quyền nhà nước ở những ngành, lĩnh vực kinh tế lớn, quan

trọng thành độc quyền của DN, bởi ở mỗi ngành, lĩnh vực chỉ có một tổng công ty hay một tập đoàn kinh tế nhà nước duy nhất mà thôi. Tình trạng các tổng công ty liên tục đề nghị tăng giá tiêu thụ sản phẩm làm ra trong những năm gần đây đã khẳng định điều đó. Trong mấy năm lại đây, một số ngành đã có thêm một số ít công ty mới thành lập cùng kinh doanh (như Bưu chính - Viễn thông, Hàng không...), song quy mô và năng lực cạnh tranh không tương xứng lại vẫn có sự ưu ái với các công ty nhà nước nên chưa có sự bình đẳng thật sự trong kinh doanh. Có thể nói, các loại hình DNNN hiện nay trong nhiều trường hợp thực chất vẫn là “*ritou cũ, bình mới*” cả về chế độ sở hữu, về hình thức, cơ cấu tổ chức và cơ chế quản lý.

Thực trạng này đã và đang dẫn tới hậu quả là nhiều DNNN kinh doanh kém hiệu quả, năng lực cạnh tranh thấp, số nợ lớn hơn số vốn và tài sản hiện có, tốc độ tăng trưởng luôn thấp hơn nhiều so với tốc độ tăng trưởng của các DN khu vực kinh tế dân doanh và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài; số nộp ngân sách nhà nước hàng năm chỉ bằng số vốn cấp từ ngân sách, trên thực tế là Nhà nước không có lợi nhuận trong kinh doanh³.

2. Những vấn đề đặt ra để tiếp tục chuyển đổi các loại hình doanh nghiệp nhà nước theo Luật Doanh nghiệp mới.

Mặc dù trong 20 năm qua, tiến trình đổi mới DNNN đã đạt được nhiều thành tựu to lớn, song để thực hiện được các quy định của Luật Doanh nghiệp mới, bảo đảm cho các DNNN nhanh chóng thích nghi được với môi trường kinh doanh thống nhất trên một sân chơi bình đẳng với các DN thuộc mọi thành phần kinh tế, cần tiếp tục giải quyết những vấn đề lớn dưới đây.

a. Phải chuyển đổi dứt điểm các công ty nhà nước trong thời hạn bốn năm tới đây (năm 2010).

Luật Doanh nghiệp (năm 2005), chương X - Điều khoản thi hành, Điều 166

đã quy định: “Thực hiện theo lộ trình chuyển đổi hàng năm, nhưng chậm nhất trong thời hạn bốn năm kể từ ngày luật này có hiệu lực, các công ty nhà nước thành lập theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 phải chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần theo quy định của luật này”. Có nghĩa là kể từ ngày 01-7-2006, khi Luật Doanh nghiệp (năm 2005) có hiệu lực đến ngày 01-7-2010 Chính phủ phải có chương trình, bước đi cụ thể hàng năm về chuyển đổi toàn bộ số công ty nhà nước hiện nay thành hai loại hình: công ty TNHH hoặc công ty cổ phần, sẽ không còn loại hình công ty nhà nước độc lập 100% vốn nhà nước như hiện nay. Theo số liệu của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp trung ương thì dự kiến đến cuối năm 2006, cả nước vẫn còn khoảng 1.800 DNNN có 100% vốn nhà nước. Đây thường là những DN có quy mô vừa và lớn (xét theo điều kiện cụ thể ở Việt Nam hiện nay), chiếm đại bộ phận vốn nhà nước, thuộc các ngành và lĩnh vực kinh tế quan trọng của nền kinh tế. Những DN này cũng còn chịu ảnh hưởng nặng nề của cơ chế quản lý cũ nên việc giải quyết vấn đề này là một nhiệm vụ vô cùng to lớn và phức tạp.

b. Phải đánh giá khách quan và đúng thực trạng các loại hình DNNN hiện nay.

Cần tiến hành đánh giá các công ty TNHH, công ty cổ phần, tổng công ty, tập đoàn (dù mới được thành lập), mô hình công ty mẹ - công ty con, về các mặt được và chưa được so với những quy định trong Luật Doanh nghiệp (năm 2005) để có những giải pháp tiếp tục đổi mới cho phù hợp. Đó là các vấn đề về tiếp tục CPH theo đúng các mục tiêu, các hình thức và các giải pháp đã đề ra trong Nghị định số 187/2004/NĐ-CP ngày 16-11-2004 của Chính phủ; cơ cấu tổ chức, cơ chế quản lý, phương thức, nội dung hoạt động kinh doanh, năng lực cạnh tranh và hiệu quả kinh doanh; tiêu chuẩn, trình độ đã được

đào tạo, năng lực của cán bộ quản lý; trình độ tay nghề, ý thức và năng lực làm chủ DN của công nhân viên, trước hết là người lao động - cổ đông trong DN,... Đối với các DNNN trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh cũng cần được tiếp tục chuyển đổi theo yêu cầu của Luật Doanh nghiệp năm 2005. Chính phủ cũng cần có những quy định riêng mới cho phù hợp với những đặc điểm của những DN này.

c. Khi giải quyết những vấn đề nêu trên đều phải phân tích và liên hệ với những nội dung cụ thể về những nguyên tắc bảo đảm thực hiện quyền chủ sở hữu vốn của Nhà nước tại DN, đã được nêu trong Điều 168 của Luật Doanh nghiệp (năm 2005); đó là những nguyên tắc: Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu với vai trò là người đầu tư vốn; bảo toàn và phát triển vốn nhà nước; tách biệt chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước; tách biệt thực hiện quyền chủ sở hữu đối với quyền chủ động kinh doanh của DN; tôn trọng quyền kinh doanh của DN; thực hiện thống nhất và tập trung các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu về vốn.

d. Việc bảo đảm thực hiện quyền chủ sở hữu vốn của Nhà nước trong tiến trình chuyển đổi các loại hình DNNN còn thể hiện ở việc quy định đúng và đưa vào hoạt động thực tiễn của các DN những vấn đề quan trọng như: chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước; cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước; cách thức và tiêu chí đánh giá hiệu quả và thực trạng bảo toàn, phát triển vốn nhà nước; cơ chế phối hợp, kiểm tra và đánh giá đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước; các chủ trương, biện pháp sắp xếp, cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của DN có vốn nhà nước thực hiện theo quy định của pháp luật□

1. Điều 1 Luật Doanh nghiệp nhà nước (năm 2003): “Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh

tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn”.

2. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê.

3. Có thể thấy rõ hơn thực trạng đã nêu qua một số ví dụ thực tế dưới đây:

- Nguyên cơ tư hữu hóa tài sản nhà nước (chuyên đề “Tiêu điểm” truyền hình VTV1 tối 25-10-2005): Số công ty cổ phần trở thành công ty tư nhân, Nhà nước và cổ đông mất vốn, lao động trở thành người làm thuê cho giám đốc, lương thấp, mất việc: Công ty Cồn - Rượu - Giấy Hà Tây, Khách sạn Ngọc Lan trên đường Nguyễn Thái Học, Công ty Ăn uống dịch vụ Ba Đình, Hà Nội...

- Người lao động - cổ đông chưa phát huy được quyền làm chủ, chưa thực hiện được vai trò của Ban kiểm soát trong công ty.

- Theo tổng kết của Ban Đổi mới và phát triển doanh nghiệp trung ương thì 90% số DN CPH có lãi nhưng thực ra là đang có nguy cơ rất lớn là tư nhân hóa thay cho CPH.

- Theo GS Đào Xuân Sâm - thành viên Ban nghiên cứu của Chính phủ: “Tình hình năm 2005 rất điển hình: giá trị sản xuất công nghiệp tăng 17,2% so với 2004; trong đó, ngoài quốc doanh tăng 24,1%, đầu tư nước ngoài tăng 20,9%, DNNN chỉ tăng 8,7% (là tốc độ tăng cao nhất từ năm 1996-2005). Như thế là hiệu quả của kinh tế nhà nước rất thấp.

- Hội nghị Trung ương 9 khóa IX đã nêu 4 lĩnh vực có tổn thất lớn: tổn thất về đất đai; về vốn đầu tư nhà nước; về chỉ tiêu ngân sách thường xuyên và về tài chính DNNN. Hệ thống ngân hàng thương mại nhà nước đang có nợ xấu rất lớn. Nếu “sòng phẳng” với nợ xấu này thì ngân hàng hết vốn. Nghĩa là không có Nhà nước bảo hộ thì nguy cơ đổ vỡ là rất cao, còn DNNN thì hàng năm số vốn được cấp thêm ngang bằng với số nộp vào ngân sách nhà nước, nghĩa là Nhà nước không thể có lợi nhuận trong kinh doanh.

- Theo số liệu của Trung tâm thông tin và dự báo kinh tế - xã hội quốc gia thuộc Bộ Kế hoạch và Đầu tư - Chuyên đề phục vụ lãnh đạo số 10 tháng 8-2005 thì: số nợ phải trả chiếm tới 140% tổng số vốn nhà nước tại các DN.

- Về năng lực cạnh tranh: Bình quân 1 DNNN chỉ có 47 tỉ đồng vốn, trong đó, vốn lưu động dưới 10 tỉ đồng; 47% DNNN có vốn dưới 5 tỉ đồng. Thực tế dùng vào sản xuất - kinh doanh chỉ 50% (còn là vốn trên sổ sách, tài sản không dùng đến). 77% số DNNN có lãi nhưng chỉ dưới 40% có mức lãi hàng năm bằng hoặc cao hơn lãi cho vay của ngân hàng thương mại.