



**BUSINESS
DEVELOPMENT
INSTITUTE**

**Hanns
Seidel
Stiftung**



NHÀ NƯỚC & KINH DOANH

TS. ĐẶNG ĐỨC ĐẠM
TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG
TS. NGUYỄN MINH PHONG



**BUSINESS
DEVELOPMENT
INSTITUTE**

**Hanns
Seidel
Stiftung**

NHÀ NƯỚC KINH DOANH



TS. ĐẶNG ĐỨC ĐẠM
TS. NGUYỄN ĐÌNH CUNG
TS. NGUYỄN MINH PHONG

MỤC LỤC

	Những chữ viết tắt	
	Các Bảng	
	Các Hình	
	Các Hộp	
	Summary	
	NHÀ NƯỚC VÀ KINH DOANH	1
1	Đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế	2
1.1	<i>Yêu cầu đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế</i>	2
1.1.1	Thực trạng và vấn đề trong quản lý nhà nước về kinh tế	2
1.1.2	Thực trạng và vấn đề trong quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp	8
1.1.3	Thực trạng và vấn đề trong quản lý nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp	18
1.2	<i>Xác định lại vai trò của Nhà nước về kinh tế</i>	23
1.3	<i>Đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp</i>	33
1.3.1	Đổi mới thể chế về quản trị và quản lý doanh nghiệp	35
1.3.2	Nhà nước tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp	36
1.3.3	Nâng cao hiệu quả chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước dành cho doanh nghiệp	37
1.3.4	Đổi mới phương thức quản lý các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện	38
1.3.5	Tiếp tục xóa bao cấp về đất và tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu đất	39
1.3.6	Thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	40

1.3.7	Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp	41
1.3.8	Tiếp tục cải cách một cách cơ bản thủ tục hành chính	42
2	Tái cấu trúc đầu tư công	46
2.1	Cắt giảm đầu tư công – Cấp bách nhưng chưa cơ bản	47
2.1.1	Chủ trương mới về cắt giảm đầu tư công	47
2.1.2	Một số kết quả bước đầu	50
2.1.3	Những bài học có thể rút ra	57
2.2	Phân cấp đầu tư không thể là khoán trắng	62
2.2.1	Tác động hai mặt của phân cấp đầu tư	63
2.2.2	Để phân cấp đầu tư không phải là khoán trắng	68
2.3	Góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công	74
3	Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước	89
3.1	Áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước	89
3.1.1	Yêu cầu cấp bách tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp nhà nước	91
3.1.2	Để nâng cao hiệu quả tái cấu trúc DNNN	106
3.1.3	Một số giải pháp áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước	112
3.2	Tách bạch chức năng quản lý của chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	115
3.2.1	Nội dung quản lý của chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	116
3.2.2	Cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua	120
3.2.3	Lựa chọn mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	134
	Danh mục tài liệu tham khảo	

NHỮNG CHỮ VIẾT TẮT

CNH-HĐH	Công nghiệp hóa, hiện đại hóa
Cty	Công ty
CPH	Cổ phần hóa
CSH	Chủ sở hữu
DN	Doanh nghiệp
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
ĐKKD	Đăng ký kinh doanh
GTVT	Giao thông vận tải
HĐND	Hội đồng Nhân dân
HĐQT	Hội đồng quản trị
KH&ĐT	Kế hoạch và Đầu tư
KT	Kinh tế
KT-XH	Kinh tế-xã hội
ODA	Vốn trợ giúp phát triển chính thức
PCĐT	Phân cấp đầu tư
PMU	Ban quản lý dự án
QH	Quốc Hội
QLNN	Quản lý nhà nước
SCIC	Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước
TCT	Tổng công ty
Tcty	Tổng công ty
TĐKT	Tập đoàn kinh tế
TĐKTNN	Tập đoàn kinh tế nhà nước
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TPCP	Trái phiếu Chính phủ
UBND	Ủy ban Nhân dân
WB	Ngân hàng Thế giới
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

CÁC BẢNG

STT	Nội dung	Trang
Bảng 1	Bảng 1: Cơ cấu đầu tư xã hội (%)	47
Bảng 2	Bảng 2: Đầu tư xã hội và ICOR ở Việt Nam	47
Bảng 3	Phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	117
Bảng 4	Phân công, phân cấp, ủy quyền đại diện CSH vốn nhà nước	118
Bảng 5	Cơ chế giám sát và quản lý các tập đoàn kinh tế	129

CÁC HÌNH

STT	Nội dung	Trang
Hình 1	Xếp hạng môi trường kinh doanh khu vực Đông Á-Thái Bình Dương năm 2010 của Ngân hàng Thế giới	10
Hình 2	Tỷ trọng đầu tư công trong đầu tư xã hội	52
Hình 3	Diễn biến của ICOR thời gian qua	53
Hình 4	Cơ cấu đầu tư công	62
Hình 5	Cơ cấu đầu tư xã hội năm 2011	80
Hình 6	Thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp	136

CÁC HỘP

STT	Nội dung	Trang
Hộp 1	Tự xài tiền phạt sẽ gây hỗn loạn xã hội!	7
Hộp 2	Nhà ở cho người thu nhập thấp đang mắc kẹt	17
Hộp 3	Tám nhóm giải pháp nhằm kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô	27
Hộp 4	Đầu tư công vẫn không ngừng tăng cao	55
Hộp 5	"Khoán trắng" đầu tư công cho địa phương	64
Hộp 6	Phân cấp triệt tiêu vùng kinh tế	67
Hộp 7	Phí làm đường cao tốc: Đắt hơn cả Mỹ	75
Hộp 8	Chậm tiến độ trở thành căn bệnh cố hữu của đầu tư công	79
Hộp 9	Giám sát đầu tư công nặng về hình thức	82
Hộp 10	Lỗ lớn của EVN chưa biết xử lý cách nào	93
Hộp 11	Can thiệp, điều tiết bằng tập đoàn, tổng công ty nhà nước sẽ làm méo mó thị trường	98
Hộp 12	Chín câu hỏi cần trả lời được một cách rõ ràng trong Đề án tái cấu trúc hệ thống DNNN	109
Hộp 13	Kinh nghiệm của Trung Quốc về thực hiện có hiệu quả việc điều chỉnh mối quan hệ Nhà nước - DNNN	120
Hộp 14	Kinh nghiệm của Singapore về tập đoàn Temasek	131
Hộp 15	Kinh nghiệm của Trung Quốc	139

SUMMARY

In the renovation and construction of the market economy oriented Socialist, Vietnam also has to implement a very fundamental shift in the role and functions of the State, especially:

- Moving from the covering role of the State to the classified mechanism between the State, enterprises and citizens, in which enterprises and citizens are allowed to do everything without prohibition by law, while state agencies and public servants are only doing what the law allows;

- Moving from where State is permitted to perform everything to where State only perform whatever society does not carry out or don't want to carry out, according to the philosophy: State was born by Society, the tax money is used to operate the State's apparatus for State serving Society through what society does not carry out or don't want to carry out;

- Moving from the Law "Petition-Approved" to the Law "Forbid – Compulsory": The Law mainly determines what forced enterprises and citizens have to do and what is forbidden for enterprises and citizens not to do; Out of the that range the enterprise and the citizen can decide, and did not need the permission of State as in the old law mechanism "petition-approved";

- Moving from the main one-way relationship between State agencies and citizens to the relationship interaction of State authorities, citizens and civil society organizations.

Simultaneously, the more country develops, the more the demand of the quality and validity of State management required and need further fundamental renovation, essentially, more comprehensively. State management of Economy also became more and more apparent, immediate, in which the restructuring of the Public Investment and State Enterprise is considered as the basic contents of the restructuring of Economy according to the growth model in depth.

1. Innovation of the State Management in Economy

Characteristics of the State in Vietnam is that the State holds (Possess) a lot of resources; Besides the budget, State takes a possession of approximately 30% of GDP. The State also assigned as ownership of all lands and sections of large State enterprises, especially those are the State economic Corporations and heads of State Corporation.

This model of "Seal + Purse" helped the State in Vietnam to become a powerful State and create opportunities for corruption. Because State agencies officials has powerful and the right to possess many resources, it is very easy to lead to the abuse of power, this is a major reason leading to the corruption, which cannot be controlled and increasingly serious in Vietnam. The emerging issue is aware and thought about the governance in a non-trivial parts officer, public servants, including key leaders who are slow to be renewed. This thought expressed as in the desire of tight management, and pluralism as well as imposition is still quite popular in many sectors and at all levels, namely:

- Still inclined to law "Petition-Approved" in the planning Economy
- The State most want to manage all areas of social life,
- The State "Played in wrong courtyard" in many sectors,
- State administered primarily by "Pre-Control" and losing the "Post-Control" in the Economy.

1.1 Redefining the role of the State in the Economy

According to the experience of many countries in the world, the socio-economic development in these countries was based on three pillars: State, market (enterprise) and civil society. Three pillars are closely tied to each other, and they have same impacts according to the common goal. For our country, the objective of which is to build a society "prosperous people, strong country, fairness, democracy, civilization". In order to determine the proper function and tasks of Government, it could not put the Government in a relationship with enterprise and civil society, thereby, forming the "classification of role" in accordance to the economy market-oriented socialist.

The State plays the most important role in managing, operating all the economy by issuing the rule of law and implement proper regulation. Issues raised today is to identify the right things that Government necessarily do, things that the Government should not do, which should be delivered to market themselves to regulate or to civil society organizations.

A remarkable situation at present is the Government taking too much on production and business activities, which is the owner of so many corporations, heads of State corporations, and public investment is too big by the State capital. It is primarily from the budget, from the credit and investment and

the investment of the State enterprises. State enterprises invested much more capital, and to be enjoyed preferential treatment, but inefficient business.

The widespread public investment, loss and low quality and ineffectiveness are the general conditions of public investment at the present. A too big public investment also overwhelms the business opportunities of the private sector. It does not exert tremendous potential of the private sector in the development of the country. Public investment is also a piece of land easily arise the phenomenon of corruption and waste. Thus, it should drastically reduce public investment. The government should clearly define the target market to have its role.

In the field of public service, the Government also should not hold too many functions at present. Services such as training, vocational training, health care services, examination and treatment services, poverty reduction, etc. The Government should transfer to enterprises in the private sector or civil society organizations.

For Enterprises, they are in need of a favorable environment to business. From the date of innovation to this present, the private sector and state-owned corporations have evolved very excited; especially in terms of institutional, uncompleted management policies, now also the corruption of the bad servant. However, a number of private and effective enterprises have appeared, but not many, that shows clearly the wisdom, entrepreneurs' skills in Vietnam. In which the young entrepreneurs were trained is worth acclaim, and they are very powerful.

For the Government, it is important that the rule of law must guarantee the freedom of business and equality between enterprises in the economic sectors. At present, there are still those mechanisms and policies created for State-owned monopoly, not promoting them to enhance their competitiveness, back to decreasing dynamism, creativity of workers in State-owned enterprises. Meanwhile, the private economy in our country (including individual enterprises as households and private capitalist economy) have great potential, and have important contributions to the economy, but they are suffering from stigma, and discrimination, particularly in terms of access to land and credit.

It is necessary to perform the correctness advocates stated in the tenth Party Congress: *"Create conducive conditions to the type of private sector in the*

*developed investment in accordance with the law, without restrictions in terms of scale, industries, sectors, geographical areas. All forms of discrimination should be eradicated to ensure the true equality, facilitation to private enterprises, particularly for small and medium-sized enterprises. The enterprise is approaching to the capital of the State-owned credit institutions, including the development assistance funds, to respond favorably to the demand of land use by production trading"*¹⁾.

Civil society is an indispensable pillar in the market economy that supports effectively Government in the Mission of many areas, especially in the provision of the public service. Civil society organizations are organized by people, and operate voluntarily, democratically, self – funding and to be a type of organization in which residential community educates and improves by itself. The Organization has contributed to the Government to make the public service with high efficiency, in order to contribute to the stability and improvement of the people's life, to ensure the social consensus; simultaneously, it has the function to overcome the market's deficiencies, to build the business culture, and to prevent the illegal competition.

1.2 Clear-cut the administration functions with the state-owned functions for land

The advocates are performed strictly to cancel the subsidization of land for the State-owned enterprises and it is not only required for savings use, effective for this rare and precious resources which also contribute to construct the competitive and equal environment between different types of enterprises in market economy-oriented Socialist.

Clear-cut the management function and business of land from the local administrative bodies, and assign the responsibility to a real-estate company. The implementation of principle policy is that land is not assigned to the administrative agencies and for rent according to the mechanism of "Petition-Approved" as at the present, and implemented by the renting enterprises in accordance with the business principles.

To accomplish these advocates, it should found the State Enterprise management of land in the locality (possibly called Land Company or Real-estate Company) separately with administrative Agencies. These Land

¹⁾ Document on the tenth National Delegate Congress, Political and National Publisher, 2006, Page 236

Companies are Public State-owned Organizations mainly without profit targets, but operate under the principle of accounting economics.

State hands over the land using right for Land Companies to manage and business similarly to transfer the capitalization for State enterprises. When these land companies exist and in principle, all people who want to use land are to rent that land plot via the State-owned Land Company (via Land leasing Contract) rather than the administrative agencies to have right to assign or leasing that land.

State (People's Committee and land survey authorities) is an administrative Organization (registration, certification, setting scheme, and ensure the implementation of planning ...), and only revoke, clear, and compensate for the land, which should be used for public purposes in accordance with the law. The State Agency does not revoke the land for delivery to enterprises and individuals (foreign and domestic) or let them rent. The compensation and clearance of this land is the responsibility of the Land Company. For the business and plane land, the Land Company is responsible for deals with the former owner regarding to the compensation, clearance, and agreement with new owners about prices and conditions of using land. To separate the relationship between the former owner and company with a new company; should not require the new owners to perform the compensation, and clearance as this present.

1.3 Improving the efficiency of support policy, incentives by the State for enterprises

Support mechanisms, incentives by the State for enterprises gradually improved, clearly the credit interest rate support (After investment) to help them overcome financial crisis two years ago. However, overall support mechanisms, incentives by the State still incline to law "Petition-Approved", not suitable with the market economy, especially shown on a number of aspects such as:

- Incentives through measures to keep the input prices at low level that made the price's distortion and market's separation;
- Mainly supported indirectly through enterprises, without direct support for beneficiary;

- Supported through preferential tariffs in import for the production material that thwarted collectively the production of material production, particularly in the industrial and auxiliary;

- Subsidization of land for enterprises caused moderate resources, and creating the inequality in the business environment.

The State needs soon identified and announced the strategies for the economy planning to let enterprises known in order to increase market access opportunities for enterprises. The publication of this information may be throughout the journalism or enterprises paid fees to get the information to get that information. Previously until now, this information was only announced in State enterprises, State bodies, not be published for enterprises; Consequently, enterprises (especially small and medium-sized enterprises) are less likely to participate in bidding for the project of the State. Now if they participate it will also help to save costs for the State, and further enhance the quality of our products and services.

The State needs to create favorable conditions for enterprises to enjoy the preferential policy and the State public service. It is necessary to overcome the difficulties that enterprises facing in gaining the certification of investment incentives. Awarding Agency of the investment incentives certification should have specific guidelines for enterprises to get the certification of business incentives instead of spending a lot of time, efforts and expense for the prepared procedures. Gradually toward abolishing the procedure for certification of investment incentives and replaced by applying methods of State regulation of the conditions about the investment incentives in legal documents, any enterprises meet all the conditions that will naturally be entitled to preference.

An orientation to holds for mechanisms to support social policy incentives is to move from the indirect support through enterprises to the direct support for the beneficiary. In that direction, the social housing schemes will be more feasible and efficient if there is the separation between the function of the construction enterprises with the social patronage of the State in order for the market to build, while the State will distribute and manage.

According to the current regulation, State applied the incentives policy for the construction of social housing, as the exemption from land use, land rents, supported clearance compensation, the exemption from the reduction of VAT

and the income tax from enterprises, business credit with preferential interest rates. Most of the incentives are for enterprises as the owners and the social housing building company, rather than directly to apply the policy incentives to apartment's users. This present approach just causes difficulties for the building enterprises, and users.

In essence, the construction of social house is still managed by the subsidized mechanism, and the input and output prices of the building enterprises is not market prices. Enterprises do not operate under the market mechanisms as well as the competitive pressure of the market mechanism and how results are everyone known: Most of the cheap apartments due to the incentives have not directly get to the low-income people, which is often performed by buyers and sellers. Then people actually need the house to buy it then need the acquirement according to the market price. Because the home prices or the leasing prices are not the market prices, therefore it must be indispensable throughout the mechanism "Petition-Approved" with all its negative consequences. As a result, the enormous incentive of State hardly reach to this objects; If they're not being squeezed by the accounting mode "without clear cut" of the building enterprises, then also being "swallowed up" by all kinds of "decoys" between buyers and sellers before apartments are reached to residential person.

In the stage of construction, State just ordered to build social housing in accordance with principles of competition market like trading housing: State giving the suitable template orders, planning the land for social housing, and then appealed to investors in all economic sectors, even for the foreign investment to build social housing. Then the State-managed company buy the social housing again according to market prices and distributes, manage them according to the request of social policy. Thus, the State does not pay the incentives to investors and build enterprises by exempting input costs, but collect fully the state budget for input costs (regarding to the land using fees, land rent, clearance compensation fees, exemption for taxes and preferential interest rates, etc) like for trade housing. Then using this grant funding directly to people who enjoyed an incentive to buy or rent a house. Accommodation is the real estate, therefore the direct support to people who want to buy or rent can proceed in a quite favorable manner with a partial payment by the State.

2. Restructuring Public Investments

Inefficient Public Investment increases the burden and the negative impact of the "debt trap" for the country, due to increased government debt, particularly foreign debt. Overall, the width growth model of Viet Nam bases mainly on the increase in public investment with a full exploitation. If it is not adjusted that promoted growth based on the expansion dynamic of capital, low value and the outrageous exploitation of natural resources, cheap labor ... they can't compete and increasingly difficult, even more, the more invest, the more country and the people live in poverty, and the lack of more sustainable.

High and less effective Public Investment in the saving context in Vietnam meant that the Government must borrow more. This is one of the main causes leading to raising the interest rates of market, devalued domestic currency and more inflation. In comparison with other countries in the region, the investments proportion in Vietnam is very high and only behind China. Investment capital structuring is mainly concentrated on the State sector, and then move to the private sector and foreign investment (FDI). Meanwhile, the State sectors enjoyed a variety of sources; the investments' efficient is at lowest level. Through this can see the level of effectiveness of public investment projects in Vietnam is alarming.

The reasons of the above situation are that State's budget has a limitation and a poor management impregnate investments; and invest much on the private sector that is willing to be invested; lack of adequate investment for the likely spread sector, leading to economic restructuring, and lack of concentration on investment and be completed for the key projects. In addition, the low effective of public investment is also influenced by the self-contained mechanisms, partial interests, factions, locality, emotional compliant and the term thought, due to a lot of the complicated paperwork procures but losing, lack of transparency; the low quality of planning and projects. Without or only tender form; The weakness of investor in power and responsibility, serious corruption; lack of surveillance and timely sanctions, unclearly responsibility, and due to lack of coordination and synchronization policies, at all levels, sectors and related organizations on the basis of a limited law on investment.

2.1. Issue the Law on Public Investment

Law on Public Investment is an operating base and improve the efficiency of public investment at all on nationwide, as well as on the geographical locality. In the investment law, it should define clearly and strictly the object and management content in stage of planning, investment planning, investment preparing, implementing the project, the management of the capital utilization, the management of exploiting projects. To determine the responsibilities of the entities involved in the investment management process; specific and advanced the specific level to ensure discipline, discipline in investment; overcome the dispersed investments, low efficient, waste, losses and handling violations in investment management. The following specific content should be regulated in the law of Public Investment:

- Clear-cut the management functions of State authorities and functions of project management by the owner; avoid the overlapping functions in a number of ministries and locality. Accordingly, the Ministry, the People's Committees at all levels is organs of governance on investment, not directly to be the owner (except for construction projects and facilities of the Agency). In the present, for the People's Committee of Commune, who there is no conditions to hold the managed direct units with using project operators, can perform as investor.

- More specific provisions on the rights and obligations of the competent who has right to make investment decisions, owner, project management, organizational consulting; determining clearly about the responsibility of the owner and project management in the form of specific project management (such as self governing, hiring management consulting and investment trust). Especially, the responsibility of organizing investment consultancy in projects, project appraisal, assessment of investment management, investment projects, etc.

- Besides the State monitoring system for public investment, it is necessary to add the regulations for the public investment activities, which shall be observed to the supervision of the community; establishing rights and responsibilities of the community in monitoring role for public investment.

- Define clearly the prohibited acts and powerful enough remedies to handle the violations at different levels, contributing to prevent negative behavior and legal basis for handling faults in public investment.

2.2. Readjust decentralized mode of public investment

The budget Law in 2004 stipulates that the allocation of investment capital assigned primarily for industries and locals in order to create activeness for the units.

In particular, the project group A, B, C is allocated for industries and locals self-approval, only a very small number approved by the Prime Minister. This provision is almost handing over all rights to industries and locals to evaluate and decision for investment. It is almost to leave "the whole work of public investment" while the central agencies monitor and inspect perfunctorily and formalistically, without strict disciplinary sanctions. Therefore, the management and macro-adjustments in public investment has been neglected. Such as Vinashin case, when enterprises could not be "managed" in an awkward situation, everything was exposed clearly. Consequently, it is necessary to adjust immediately the too strong decentralized mechanism in locals to avoid the situation of "work at one's own discretion and preference", breaking the national scheme, spreading Investment, wasted as the last time.

According to information from the Research Institute of the Central Economic Management, the ministries, Industries and locals sent the list of investment projects in 2012 to the Ministry of planning and investment with the total amount of \$300 billion. According to the Director of the Institute, "with a scaled Economy of \$105 billion at this present, we do not eat and do not spend for any things over three years to meet investment needs in just one year". Proposed State when assign the inspection number of capital investment for locals based on the total capital of the State (not based on recommendations from local); locals have right to set the investment plan in the range of the capital.

2.3. Reflecting completely the loan through government bonds in State's budget

Research Institute of the Central Economic Management said, in the past 10 years, the State's investment accounted for nearly 46% of the total investment of the whole society. In the structure of Public Investment Capital, State – invested credits, including government bonds, usually account for about 30-35%. Whereas, the loans from government bonds currently still left out the state budget, so the number of state budget deficit does not reflect

reality. According to the statistics of the Ministry of Planning and Investment, if including government bonds, the budget deficit in 2009 and 2010 up to 9.7% of GDP and 8.7% of GDP, much higher than official figures about 5% of GDP

Deputy Prime Minister Vu Van Ninh has ever pointed out: "Looking at the deficit figures, if only the budget deficit is not very unusual. But in essence, if you count all amounts are not included in the budget deficit of Vietnam, it is unusual". Only about government bonds, he said, in the last 5 years, Vietnam has released more than 7.5 times the number compared with the previous 5 years.

3. Restructuring state-owned enterprises

3.1. Advantages of State-owned enterprises

Firstly, they are not affected by the rule of "gain profit and incur loss"; therefore, the company owners and those involved do not have to worry about business risks. State-owned enterprises, especially large corporations are not at risk of bankruptcy because:

- State-owned corporations are monopolizing core economic sectors of the country. As a result, the existence and growth of those corporations are decisive to core economic sectors. Similarly, their bankruptcy will lead to a collapse of those sectors. The case of Vinashin is a typical example. Even though Vinashin operates in various fields, it is implicitly understood that its bankruptcy leads to the bankruptcy of the ship building industry. In other words, the government protection of an industry has become the protection of state-owned enterprises operating in that industry.

- Corporations that have close relations to government officials and public staff. On the other hand, as owners' representatives and policy-makers, government's officials and authorities have direct influence on investment, business, and human resource decisions of corporations; thus, negatively affected by the bankruptcy of corporations, they tend to alleviate the scope and seriousness of the corporation's irregularities. As the matter of fact, they will never make decisions on forcing the corporation to declare bankruptcy even when it is actually at the edge of bankruptcy. In addition, if a state-owned corporation has difficulty selling its products, the officials or authorities involved in its operations will directly request other enterprises to buy its products. This measure helps keep the corporation from market pressures and help the management to evade all responsibilities to the corporation's owner

in particular and to the society in general. Even worse, state-owned enterprises can borrow from the government at extremely low interest rates, sometimes 0% when they find it hard to obtain capital for operation. Even when they are unable to pay due debts, the Ministry of Finance can help them do that².

- Regarding managerial organization, state-owned corporations have a hierarchical structure with parent companies connected with subsidiaries or affiliated companies. Unless there is a strict and transparent management mechanism, parent companies can protect and screen their erring subordinates so that they can avoid the risk of bankruptcy or unsound financial conditions and poor performance. It can be said that with the presence of political forces, state-owned corporations are no longer at the risk of bankruptcy. Internal management mechanisms in those corporations, furthermore, keep their affiliated companies unharmed from bankruptcy. Consequently, the rule of "gain profit and incur loss" is of no use to state-owned corporations and their affiliated companies. The rule of "gain profit and hedge loss" becomes clearer instead.

Secondly, State-owned corporations are monopolizing business opportunities, which is clearly shown in the following:

- They gained the control over opportunities in various industries and management and use of distribution networks of power, petroleum, and communication;

- They have the control over opportunities in various industries via such policies and mechanisms as industry development planning and strategies. They directly take part in developing industry development planning and strategies and directly implement them while most of those plans and strategies match those of state-owned corporations and are to benefit them.

- They gained the control over opportunities in doing state-controlled business fields like selling rice or exploiting valuable minerals.

Thirdly, thanks to close relationships with state officials or the ease to create beneficial relationships with them, state-owned corporations:

⁽²⁾ For recent years, the Government has enforced that enterprises have to be responsible for their own debts; the Government will no longer share state-owned enterprises' liabilities. Nonetheless, the Ministry of Finance has help some cement manufacturing companies and some other enterprises pay their debts to foreign lenders when due.

- Thanks to application-approval mechanism, tend to have easier access to such opportunities as land use rights, prospecting and exploiting minerals (even without business registration certificates).

- Have easy access to sources of information from government authorities;
- Create relationships which can bring opportunities that fit their wishes (via planning, performing a project, making changes to project or plan).

Fourthly, state-owned corporations encounter little difficulty accessing credit sources, which is evidenced as follows:

- The state development investment credits of preferential interest rates are applied for state-owned enterprises only. The government only underwrites state-owned corporations' loans when necessary.

- Not only state-owned commercial banks but also commercial joint stock banks tend to prioritize the needs of bank loans of state-owned corporations for several reasons. First, the loans amounts are often large, which can help reduce transaction costs. Second, those corporations are familiar with and have experience in dealing with administrative procedures. Additionally, they are not at the risk of bankruptcy.

Fifthly, state-owned corporations can monopolize the market without any strict control or under loose control of market regulatory bodies because they have low levels of competence but are still operating directly under the Ministries, who in turn are likely to shield relevant state-owned corporations.

There are some roots of those privileges and advantages enjoyed by state-owned corporations. One of the root causes lays in common perceptions, attitudes and policies. The common perception and policy asserts that the economy is divided into sectors, among which the public sector takes a central role and act as a material drive of the government's macro-economic development and stabilization.

Without an unbiased and clear definition, the public sector is defined as involving state-owned enterprises, other state-owned resources such as the state budget, land, natural resources, and national reserves, etc, the influence of state policies and resource effectiveness. Even though Vietnam's public sector is the same as that of other countries in the world based on this definition, the difference between Vietnam and other countries is that their public sector

is surely not assigned a central role in the economy. Another difference lies in the role of state-owned enterprises and the government's policies towards them. One of the measures of their central role is their strong influence on the country's core industries, which can be achieved by the government incentive policies regardless of consequences arising from the fore mentioned issues. In short, favorable conditions, advantages, and privileges given to state-owned corporations are the result of the long-standing perception about the public economic sector.

The second reason is the institution of state governance. It can be said that there are so many issues concerning our country's state governance institution which needs further research and changes. Shortcomings or flaws in the institution are hindering the effect of competitive markets on state-owned corporations. Some of them are that:

- The institution does not clear-cut public administration from corporate governance and business management, or from other independent regulatory bodies for ensuring effective markets and fair competition. For example, the Electricity Regulatory Authority and Vietnam Competition Management Authority should not be executive bodies and under direct control of the Ministry of Industry and Trade, but independent regulatory bodies instead. The mechanism "three in one" no longer fit principles and practices of modern institutional systems; jumbles and overlaps of goals, functions, roles, processes, and techniques and instruments have created conflicts of benefit, which leads to overthrow among units of the institutional system.

- Another flaw is the lack of transparency. To be more specific, state-owned enterprises in general and state-owned corporations in particular are public companies in essence; however, their transparency and disclosure of information is much more limited than that of a sole proprietorship or a sole member limited company.

The third reason arises from existing operations of the institutional system, which are derived from the two causes above. Public officials or government authorities, when assuming their responsibilities, are more likely to prioritize state-owned enterprises because of various reasons such as personal relationships, unwritten practices and benefits of relevant individuals.

3.2 Imposing regulations of competitive markets to boost restructuring state-owned enterprises

In order for the effectiveness of resources in state-owned enterprises, contributing to economic restructuring and changing the growth model, state-owned enterprises should be restructured consistently and simultaneously in three fields namely (1) changing external business environment, (2) improving management system, and (3) reorganizing resources to improve performance of state-owned enterprises. To be more specific, there are 3 measures as follows:

- The external business environment should be changed by imposing market rules and regulations, forcing state-owned enterprises to operate in the market mechanism with fair competition. The market rules and regulations force state-owned enterprises to innovate and cut costs to improve effectiveness and efficiency of state-owned enterprises. This is also what has been emphasized by the Prime Minister Nguyen Tan Dung recently³.

- The frame of corporate governance should follow international practices to enhance enterprises' performance, improve their efficiency and effectiveness, and increase their value and competitiveness.

- There should be changes and improvements made to business structures, investment portfolio, and management mechanisms, modern management processes, personnel policies, and salary as well as reward policies, which can enhance enterprises' performance and improve their efficiency and effectiveness.

Making changes and improvements in the first and second field is the task of government's authorities; meanwhile, reorganizing enterprises and innovating corporate governance are the task of enterprises' owners and management. The three fields are closely linked together and supplement one another. The business environment with fair competition helps and urges enterprises to restructure, innovating technologies to improve their performance, effectiveness and efficiency, and competitiveness. Here are some recommendations regarding policies.

⁽³⁾ *Making state-owned enterprises' operation transparent, putting them into a fair competition environment, controlling monopolies*, stated in the explanatory report of Prime Minister Nguyen Tan Dung in Session 2 of the National Assembly XIII.

(1) The fastest way to achieve enforcement of regulations of the market with fair completion among state-owned enterprises is to equitize them. In practice, after equitization, a small portion or zero percent of the equitized enterprise is held by the government; as a result, it is run and managed the same way as private ones. Therefore, the year 2012 should see a breakthrough in equitization of state-owned enterprises, which has slowed down for recent years. Specifically,

- In 2012, equitization should be initiated in 89 enterprises belonging to the Ministries and 239 ones belonging to local authorities, especially those operating in the fields of trade, service, and tourism. The objective is to complete equitization of enterprises with charter capital of under VND 3 billion.

- Withdrawals of the government's capital contributions should be made at joint stock companies, especially newly-equitized ones so that the proportion of equity held by the Government can be minimized.

- Independent enterprises under the control of the Ministries and local authorities and their capital contributions are gathered into and managed by state capital investment corporations.

- Studies should be conducted to prepare equitization of some state-owned corporations from 2013 on.

(2) Studies should be conducted and new regulations should be enforced on state-owned corporations as on other listed corporations on the stock market.

(3) Market mechanism should be applied for markets for coal, electricity, and petroleum so that subsidization of the government or among state-owned corporations is eliminated.

(4) Market mechanism's regulations should be enforced on state-owned enterprises in general and on their owners and top management in particular. For loss-making enterprises or those unable to reach their set goals the directors or general directors must be dismissed while other managerial staff is accountable for explanation and are to blame for short-comings; thus, the current lack of disciplines can be surmounted.

(5) In the case that state-owned corporations encounter such difficulties as inability to sell their products and pay due debts, those corporations' Board

of Directors or Board's of Members have to take responsibility for their own companies' performance and deal with the situation; government authorities and the Ministries should have nothing to do with the corporations and should not directly instruct them to deal with it. Even when the corporations' problems are unable to resolve, the top management should be replaced but the government should take no responsibility for them.

(6) State-owned corporations are not allowed to directly take part in or sponsor industry development planning, policy-making and approvals so that there will be fair opportunities for all enterprises and planners as well as policymakers.

(7) The mechanism of resource allocation should be innovated to ensure equity without distinction of economic sectors. As a result, all enterprises will have equal chance to access sources of credits, especially public ones, land use rights, exploitation of mineral sources under control of the government, and sources of information.

(8) Monopolistic markets should be opened to achieve the goal of eliminating monopoly in various industries. At the same time, a stricter control should be imposed on monopolies in order to remove unfair competition.

(9) Further research should be conducted in order to find out solutions to restructuring the government's operation, directing it towards separation of policy-making from execution, of public administration from business sectors, and of public administration from corporate governance and business ownership. In addition, market controls and management, especially those of monopolies should be clear-cut.

(10) The performance as well as effectiveness and the roles of state-owned enterprises, especially large corporations in the economic progress should be carefully assessed. Accordingly, their roles are redefined so that they can make a greater contribution to the country's economic development.

3.3 Clear-cut distinction between the state administration management and the governance of state capital owners in enterprises

Once an authority is both an administrative body and an owner of a company, there will surely be biases in public administration functions. Therefore, there should be a separation between public administration function and ownership to ensure fair treatment among all enterprises.

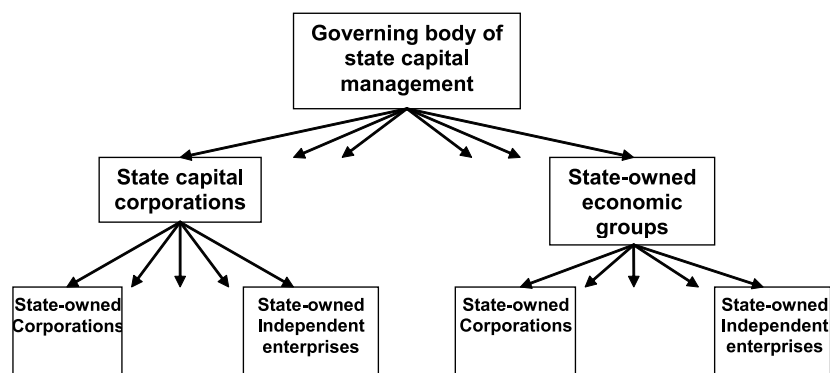
According to current guidelines, independent enterprises under control of the Ministries and local authorities, which are newly converted into sole-member limited companies, are under the ownership of state capital investment corporations. Such conversion should be speeded up to promote separation between public administration and company ownership.

For large corporations, an independent and professional body should be established to take the ownership of state capital, separating it from public administration functions. This body has the right to appoint or dismiss a company's top management and control ownership positions. It reports to the Government for state capital investment in enterprises, not influenced by administrative instructions of a particular individual, and not allowed to rely on the influence of administrative authorities in business activities.

Based on actual conditions and requirements of Vietnam as well as reference to international practices, the model for management of state capital in state-owned enterprises suitable for Vietnam should be divided into two levels: state management and corporate management.

At the state management level, the function of state capital ownership in enterprises should be specialized by an independent body in charge of state capital management, which can be the department of state capital management. As a governing body, it directly manages state-owned corporations and state capital investment corporations (SCIC), assuming the ownership of state capital in enterprises under the role of shareholders or members or owners in accordance with the law on enterprises. This governing body in charge of state capital has no function of public administration and is not allowed to participate in making policies, except those applied to state-owned enterprises.

The model for management of state capital ownership in enterprises



This is the governing body under the government control, which takes the ownership of state capital in state-owned enterprises. It has the functions of (1) representing the government’s ownership in state-owned corporations and SCIC; (2) building and enforcing regulations on management of state-owned enterprises to make it suitable with the requirements of the market economy; (3) building and enforcing regulations on management and supervision of state capital; and (4) collecting statistics about the growth of state-owned enterprises and amounts of state capital invested in them.

At the corporate management level, the function of state capital ownership is mainly performed via state-owned financial investment corporations, similar to SCICs, and state-owned economic corporations (established and operated under Resolution 101/2009/ND-CP). Apart from the improvement of existing SCICs, there is a need for new financial investment corporations similar to SCICs to act as representatives of state capital ownership in independent state-owned corporations and enterprises. At this level, state capital is managed through capital investment; that is, parent companies invest in and control affiliated companies as ownership representatives of state capital invested in affiliated companies.

There should be careful studies of SCICs’ roles and how to direct them towards the function of being representatives of state capital ownership in corporations and enterprises instead of capital investment. The state capital withdrawn by SCICs via equitization is put into a fund whose uses are decided by the government. For instance, it can be used for infrastructure development

investment, health, and education but not for business reinvestment. The name of SCICs should be changed to be more suitable. It should be called state capital management and investment corporations.

As mentioned above, depending on actual needs, some new SCICs can be founded to act as representatives of state capital ownership in enterprises, including both equitized state-owned enterprises and unequitized ones which have now been operated under the Law on Enterprises, and corporations 90 and 91, except state-owned corporations established and operated under Resolution 101/2009/ND-CP. For state-owned corporations and SCICs, the function of state-capital ownership is directly supervised by the body governing state capital management. Head offices of newly-established SCICs can be located in such economic centers Ho Chi Minh and Da Nang cities, not necessarily in Hanoi city.

NHÀ NƯỚC VÀ KINH DOANH

Theo mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây, Nhà nước đứng ra đảm lãnh trách nhiệm tổ chức toàn bộ xã hội, thực hiện việc quản lý và điều hành toàn bộ nền kinh tế vận động theo một cơ chế thống nhất. Xét từ khía cạnh vai trò của Nhà nước thì đặc trưng nổi bật của cơ chế tập trung quan liêu, hành chính bao cấp trước đây là tuyệt đối hoá vai trò quản lý của Nhà nước và phủ nhận vai trò điều tiết của thị trường. Sự tuyệt đối hoá vai trò của Nhà nước được thể hiện trên một số mặt chủ yếu. Một là, tuyệt đối hoá vai trò của sở hữu nhà nước, đồng nhất sở hữu nhà nước với chủ nghĩa xã hội, nôn nóng muốn xoá bỏ sở hữu tư nhân, cá thể. Hai là, tuyệt đối hoá vai trò đầu tư nhà nước; Nhà nước gần như là chủ thể kinh tế duy nhất thực hiện đầu tư, thành lập tổ chức kinh tế mới, xây dựng cơ sở vật chất-kỹ thuật, nắm độc quyền ngân hàng, nắm độc quyền ngoại thương; không huy động được nguồn vốn trong nhân dân và các chủ thể kinh tế khác để đầu tư phát triển kinh tế. Ba là, Nhà nước can thiệp quá sâu vào hoạt động kinh tế vi mô, trong khi các đơn vị kinh tế cơ sở chỉ thừa hành một cách thụ động mọi mệnh lệnh từ trên xuống nhằm mục đích thực hiện kế hoạch được giao, không cần quan tâm đến cung-cầu, thị hiếu người tiêu dùng và biến động của giá cả trên thị trường. Bốn là, Nhà nước quản lý thị trường chủ yếu bằng các biện pháp hành chính, hạn chế các loại thị trường phát triển và phát huy tác dụng.

Thực tế đã cho thấy cơ chế đó không có hiệu quả, trong nhiều trường hợp là cơ chế bất khả thi. Nhận thức được những mặt hạn chế của cơ chế cũ, Việt nam đã kịp thời đổi mới, chuyển sang xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Nhà nước quản lý nền kinh tế chủ yếu nhằm định hướng, dẫn dắt các thành phần kinh tế, tạo môi trường và điều kiện thuận lợi cho hoạt động sản xuất, kinh doanh theo cơ chế thị trường, kiểm soát chặt chẽ và xử lý các vi phạm pháp luật trong hoạt động kinh tế, đảm bảo sự hài hoà giữa phát triển kinh tế và phát triển xã hội.

Với tiêu đề "Nhà nước và kinh doanh", tài liệu này trình bày các kết quả nghiên cứu được tiến hành thời gian qua tập trung phân tích mối quan hệ giữa Nhà nước và kinh doanh, hướng vào ba nội dung chủ yếu: (1) Đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế, (2) Tái cấu trúc đầu tư công và (3) Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước.

1. ĐỔI MỚI QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC VỀ KINH TẾ

Trong công cuộc đổi mới và xây dựng nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, Việt Nam đồng thời phải thực hiện nhiều sự chuyển đổi rất căn bản trong vai trò và chức năng của Nhà nước, đặc biệt là:

- Chuyển từ vai trò bao trùm của Nhà nước sang cơ chế phân vai giữa Nhà nước, doanh nghiệp và công dân, trong đó doanh nghiệp và công dân được làm tất cả những gì pháp luật không cấm, trong khi cơ quan nhà nước và công chức nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép (Nhà nước phục vụ);

- Chuyển từ chỗ Nhà nước được làm tất cả sang Nhà nước chỉ làm những gì xã hội không làm được hoặc không muốn làm, theo triết lý: Xã hội sinh ra Nhà nước, dùng tiền thuế để nuôi bộ máy nhà nước là để Nhà nước phục vụ xã hội thông qua việc làm những gì mà xã hội không làm được hoặc không muốn làm (Nhà nước cầm lái chứ không chèo thuyền);

- Chuyển từ pháp luật "xin - cho" sang pháp luật "cấm - buộc": Pháp luật chủ yếu xác định những gì buộc doanh nghiệp và công dân phải làm và những gì cấm doanh nghiệp, công dân không được làm; ngoài phạm vi đó ra là thuộc quyền quyết định của doanh nghiệp và công dân, không cần xin phép Nhà nước như trong cơ chế cũ theo pháp luật "xin - cho" nữa (Nhà nước pháp quyền);

- Chuyển từ quan hệ chủ yếu là một chiều giữa cơ quan nhà nước với công dân sang quan hệ tương tác giữa cơ quan nhà nước, công dân và tổ chức xã hội dân sự (Xã hội dân sự).

Đồng thời, đất nước càng phát triển thì các đòi hỏi về chất lượng và hiệu lực của quản lý nhà nước càng tăng lên và yêu cầu phải đổi mới cơ bản hơn, thực chất hơn, toàn diện hơn quản lý nhà nước về kinh tế cũng càng rõ rệt, cấp bách hơn.

1.1. Yêu cầu đổi mới quản lý nhà nước về kinh tế

1.1.1. Thực trạng và vấn đề trong quản lý nhà nước về kinh tế

Đại hội X của Đảng xác định những chức năng chủ yếu của quản lý nhà nước về kinh tế là:

- *Tạo môi trường pháp lý, cơ chế, chính sách thuận lợi:* Môi trường pháp luật phải thông thoáng, ổn định, minh bạch; có cơ chế hữu hiệu khuyến khích cạnh tranh, kiểm soát độc quyền; thực hiện cải cách thủ tục hành chính và phòng, chống quan liêu nhũng nhiễu.

- *Ổn định kinh tế vĩ mô,* quan trọng nhất là kiểm soát lạm phát, khuyến khích tạo nhiều công ăn việc làm, hạn chế thất nghiệp.

- *Định hướng phát triển, điều tiết thị trường* thông qua việc xây dựng và chỉ đạo thực hiện chiến lược, kế hoạch, quy hoạch phát triển, các chương trình phát triển quốc gia, các cân đối lớn của nền kinh tế.

- *Hỗ trợ phát triển, kết cấu hạ tầng, đảm bảo an sinh xã hội,* với yêu cầu xây dựng và không ngừng phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng; bảo đảm cung ứng các dịch vụ xã hội cơ bản; trợ giúp các thành viên yếu thế, đảm bảo công bằng xã hội.

Thực hiện các chức năng nói trên nhằm đáp ứng ngày một tốt hơn các yêu cầu của thời kỳ mới, quản lý kinh tế của Nhà nước đã có nhiều đổi mới; tuy nhiên cũng còn không ít vấn đề cần được tiếp tục xử lý để không ngừng nâng cao hiệu lực và hiệu quả của quản lý nhà nước về kinh tế. Phân tích sau đây nhằm vào những vấn đề mấu chốt nhất.

a) Trong mối quan hệ giữa Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý và sự phân công, phối hợp giữa quyền hành pháp với quyền lập pháp, quyền tư pháp còn không ít vấn đề bất hợp lý

Nội dung và phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước nói chung và đối với Chính phủ nói riêng chậm đổi mới. Không ít vấn đề kinh tế - xã hội, an ninh, quốc phòng, ngoại giao, công tác cán bộ thuộc phạm vi quản lý hành chính nhà nước có thể để Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ quyết định và chịu trách nhiệm, nhưng thực tế vẫn do Ban chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị, Ban bí thư giải quyết.

Quyền công tố, một bộ phận quan trọng của quyền hành pháp, vẫn bị tách rời, không thuộc Chính phủ. Trong khi đó, có một bộ phận quyền lực của Chính phủ lại được điều chỉnh chuyển cho cơ quan tư pháp, như quyền quản lý các toà án địa phương được chuyển trở lại cho Toà án tối cao.

b) Chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ và của các cơ quan trong bộ máy hành chính nhà nước trên một số lĩnh vực chưa rõ; cơ cấu tổ chức của Chính phủ chưa thực sự phù hợp

Nhìn chung, chức năng của Chính phủ, cũng như chức năng của các bộ, của các cấp chính quyền địa phương vẫn còn không ít bất cập, chậm được đổi mới, điều chỉnh, nhất là chức năng của Chính phủ trong mối quan hệ giữa Nhà nước với thị trường, giữa nhà nước với doanh nghiệp, giữa Nhà nước với xã hội dân sự chưa được thể chế một cách đầy đủ, rõ ràng và cụ thể.

Lý luận thì khẳng định Bộ tập trung vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô, không can thiệp sâu vào hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trực thuộc, nhưng thực tiễn thì Bộ trưởng phải xử lý khá nhiều công việc không thuộc tầm vĩ mô. Mối quan hệ giữa hành chính, doanh nghiệp và các đơn vị sự nghiệp công còn nhiều vấn đề không rõ ràng và bất hợp lý.

Sự trùng lặp, chồng chéo về chức năng, thẩm quyền từ Chính phủ, các bộ, ngành đến chính quyền địa phương trên nhiều lĩnh vực chậm được khắc phục. Việc thực hiện phân cấp theo ngành, lĩnh vực giữa trung ương và địa phương, giữa các cấp chính quyền địa phương còn chậm và lúng túng.

Mặc dù số lượng các bộ, cơ quan ngang bộ rút xuống còn 22 đầu mối, nhưng giữa một số bộ, cơ quan vẫn còn tình trạng chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ hoặc quy định chức năng, nhiệm vụ chưa rõ ràng, nhất là cơ cấu bên trong các bộ, cơ quan ngang bộ tiếp tục tăng lên, các đầu mối trung gian chưa được khắc phục. Ở địa phương, tổ chức các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, cấp huyện vẫn còn công kênh, nhiều đầu mối, chủ yếu dập khuôn như trung ương; tổ chức máy chính quyền thiếu sự phân biệt rành mạch giữa tổ chức của chính quyền đô thị và chính quyền nông thôn.

c) Bộ máy nhà nước bị quá tải nặng

Bộ máy tổ chức nhà nước không đủ năng lực thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao không phải vì quá thiếu nhân lực, mà chủ yếu vì chất lượng nhân lực thấp, trình độ trang bị và công nghệ quản lý kém, trong khi Nhà nước lại ôm đồm nhiều công việc lẽ ra có thể để cho các chủ thể khác quản lý thì tốt hơn. Một số biểu hiện của tình trạng đó là:

- *Ôm đồm:* Nhà nước không chỉ quản lý vĩ mô mà trong nhiều trường hợp còn can thiệp sâu vào quản lý vi mô của doanh nghiệp

- *Đá lộn sắn:* Nhà nước không chỉ cung ứng dịch vụ công mà còn trực tiếp tổ chức sản xuất và cung ứng nhiều sản phẩm tư (private goods) mà lẽ ra khu vực tư có thể đảm nhiệm tốt hơn (khu vực DNNN còn rất lớn)

- *Hướng thượng*: Phân cấp quản lý kém hiệu quả, nhiều công việc có thể quyết định sát hơn, nhanh hơn ở cấp dưới vẫn được đẩy lên cấp trên, trong nhiều trường hợp dưới hình thức “xin ý kiến”, thậm chí Thủ tướng cũng phải giải quyết không ít công việc sự vụ

d) Phương thức hoạt động, lề lối làm việc của Chính phủ chưa thực sự đổi mới; phân định chức năng, thẩm quyền quản lý, điều hành giữa Chính phủ (tập thể Chính phủ) và Thủ tướng Chính phủ chưa rõ ràng, rành mạch.

Chưa phân định rõ chức năng, thẩm quyền và trách nhiệm của tập thể và cá nhân; chưa đề cao vai trò và trách nhiệm của cá nhân trong chỉ đạo, điều hành. Do chưa phân định một cách rành mạch thẩm quyền và trách nhiệm giữa tập thể và cá nhân cho nên xảy ra nhiều trường hợp cá nhân dùng cái “ô tập thể” để trốn tránh trách nhiệm, dùng tập thể để hợp thức hoá những quyết định cá nhân.

Chậm có sự chuyển biến, thay đổi cơ bản trong phương thức, lề lối làm việc của Chính phủ và các cơ quan hành chính. Phương thức hoạt động của các cơ quan hành chính hiện nay vẫn chưa theo kịp yêu cầu của sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.

Hoạt động lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ chưa thực sự thống nhất, thông suốt từ trung ương đến địa phương, cơ sở. Mệnh lệnh hành chính chưa được chấp hành nghiêm túc, kỷ luật, kỷ cương hành chính lỏng lẻo, sa sút.

Việc quy định và thực hiện trách nhiệm, quyền hạn của Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ với tư cách là người đứng đầu một Bộ, cơ quan ngang Bộ chưa được thể hiện rõ và đầy đủ vai trò của một thành viên Chính phủ, thực hiện những nhiệm vụ trên cương vị là đại diện cho Chính phủ, thay mặt Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Việc phối hợp công tác giữa các bộ, cơ quan của Chính phủ còn kém hiệu quả, chưa làm rõ trách nhiệm, quyền hạn giữa các cơ quan trong quan hệ phối hợp, thẩm tra, thẩm định. Công tác theo dõi, đôn đốc, kiểm tra việc thực hiện các văn bản và các nhiệm vụ được giao chưa thực sự có hiệu quả, chưa được đặt đúng vào vị trí quan trọng trong hoạt động của Chính phủ.

đ) Quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với công dân và xã hội chưa được cải thiện cơ bản; tính công khai, minh bạch trong hoạt động của Chính phủ và hệ thống hành chính còn nhiều hạn chế.

Mặc dù có nhiều chủ trương, biện pháp được chú trọng triển khai rộng khắp, nhưng kết quả thực hiện cải cách thủ tục hành chính trong quan hệ giữa cơ quan hành chính với người dân và doanh nghiệp còn rất hạn chế. Những biểu hiện những nhiễu, tác phong quan liêu, hách dịch, tham nhũng của công chức trong thực thi công vụ, trong thực hiện các thủ tục hành chính, giải quyết công việc của người dân và doanh nghiệp còn khá phổ biến, tiếp tục làm giảm lòng tin của người dân, của xã hội vào bộ máy công quyền.

Tính công khai, minh bạch trong việc thực hiện thẩm quyền, trách nhiệm của cơ quan nhà nước, cũng như quy trình, thủ tục hành chính giải quyết công việc của người dân và doanh nghiệp còn rất chế, nhất là trong các lĩnh vực quy hoạch sử dụng đất, đấu thầu, đền bù, giải phóng mặt bằng, cấp giấy phép xây dựng, thuế, hải quan, hộ tịch, hộ khẩu... còn gây nhiều cản trở cho người dân và doanh nghiệp.

e) Tham nhũng nặng và có tính hệ thống trong bộ máy tổ chức quản lý nhà nước

Trong bảng xếp hạng chỉ số nhận thức về tham nhũng (CPI) năm 2009 của Tổ chức Minh bạch quốc tế (TI), Việt Nam đứng thứ 120 trong số 180 nước được xếp hạng.

Nguyên nhân chủ yếu của tình trạng tham nhũng nặng và có hệ thống là do thiếu cơ chế quyền lực khống chế quyền lực, mặt trái của nguyên tắc quản lý dựa trên cơ sở đồng thuận, không tách bạch giữa quản lý hành chính với quản lý kinh tế, nhất là về đất đai, đầu tư, DNNN..., quan chức nhà nước không chỉ thực thi công vụ mà còn có quyền rất lớn trong việc phân bổ nguồn lực vật chất (một tay cầm dẫu, tay kia cầm tiền).

g) Chất lượng của đội ngũ cán bộ, công chức hành chính vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước trong cơ chế mới

Mức độ chuyên nghiệp, tính chuyên sâu, kỹ năng hành chính của cán bộ, công chức thấp. Tệ của quyền, quan liêu, tham nhũng vẫn còn là vấn nạn, một bộ phận cán bộ, công chức suy giảm lý tưởng, lối sống, vi phạm đạo đức công vụ, thiếu ý thức trách nhiệm và tinh thần phục vụ, vô cảm trước yêu cầu của nhân dân đang gây bất bình trong nhân dân. Những giải pháp mang tính đổi mới, theo hướng hiện đại hóa công tác quản lý cán bộ, công chức, (như phân cấp, tăng cường trách nhiệm và thẩm quyền của người đứng đầu các đơn vị sự nghiệp dịch vụ công...) chậm được triển khai, dẫn đến các cơ quan hành chính vẫn ôm đồm nhiều việc và cản trở, can thiệp sâu vào hoạt động của các đơn vị cơ sở.

Hộp 1: Tự xài tiền phạt sẽ gây hỗn loạn xã hội!

Có lẽ chỉ đến ngày 24-4-2012 vừa qua người dân và cử tri cả nước mới biết hơn 2.500 tỉ đồng tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông của năm 2011 đã được bộ Tài chính để lại cho các lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông.

Nhiều người đã đặt câu hỏi: Hơn 2.500 tỉ đồng là số tiền chỉ tính trong năm 2011, thế còn các năm trước đó và bốn tháng đầu năm 2012, số tiền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông là bao nhiêu, có để lại cho các lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông không?

Theo thứ trưởng bộ Tài chính Nguyễn Thị Minh, việc để lại 100% số tiền phạt cho các lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông là theo Nghị định 124/2005 của Chính phủ và Thông tư 89/2007 của bộ Tài chính. Thế nhưng phó chủ nhiệm uỷ ban Pháp luật Đặng Đình Luyện thì cho rằng để lại 100% số tiền phạt cho các lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông là trái với Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính và luật Ngân sách Nhà nước. Vì bộ Tài chính không giải trình được nên chủ nhiệm uỷ ban Pháp luật Phan Trung Lý đề nghị sẽ có buổi làm việc riêng giữa uỷ ban Pháp luật của Quốc hội với bộ Tài chính về vấn đề này. Người dân, cử tri cả nước đang chờ câu trả lời của cơ quan chức năng.

Việc để lại tiền phạt cho các lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông chắc chắn sẽ tạo ra tâm lý của người thi hành công vụ là “cứ phạt nhiều, phạt nặng” sẽ được hưởng lợi từ khoản tiền này, còn người dân thì lo lắng từ nay sẽ bị phạt nhiều, phạt nặng hơn!

Rộng hơn, việc để lại tiền phạt cho lực lượng thi hành công vụ không phải là hiện tượng hi hữu mà nó tương đối phổ biến trên nhiều lĩnh vực khác như hải quan, thuế vụ, quản lý thị trường... Khi có chủ trương lấy tiền phạt để lại cho lực lượng đi phạt thì sẽ tạo ra sự hỗn loạn không chỉ trong lĩnh vực quản lý tài chính, mà nó tác động tiêu cực ngay đến vấn đề quản lý xã hội.

Không ai phủ nhận một thực tế là hằng ngày, trên các trục đường giao thông, ở ngã tư đường phố dưới cái nắng gắt với nhiệt độ gần 40oC hay trời mưa rét 10oC, các cán bộ chiến sĩ làm nhiệm vụ đảm bảo trật tự an toàn giao thông phải túc trực 24/24 giờ là rất vất vả (nghịch lý là cán bộ chiến sĩ CSGT nào cũng muốn “ra đứng đường!”). Tuy nhiên, trong ngành công an cũng có

nhiều lực lượng đấu tranh phòng, chống tội phạm vất vả hơn CSGT nhiều, có khi phải hy sinh cả tính mạng nhưng có được bồi dưỡng hay phụ cấp gì đâu? Phải chăng vì họ không có khoản thu “tiền phạt”. Và tôi tin sẽ có cán bộ chiến sĩ từ chối nếu biết tiền bồi dưỡng mà mình được nhận là tiền mà mình đã đi phạt dân.

Tiền phạt cũng là tiền của dân, dù đó là tiền do người dân vi phạm cũng phải nộp ngân sách Nhà nước. Có thực tế là khi đã nộp vào ngân sách thì lấy ra không phải dễ, chẳng hạn chế độ thâm niên của cán bộ Tòa án, viện Kiểm sát... phải mất hàng năm bộ Tài chính mới giải quyết nhưng không vì thế mà “để lại” hết cho cơ quan đi phạt. Có thể hơn 2.500 tỉ đồng kia chưa đủ chi cho các hoạt động của các lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông, có thể ngân sách phải chi thêm nhưng không vì thế mà làm “tắt”, để lại như thế.

Dư luận đồng tình, ủng hộ sáng kiến của lãnh đạo thành phố Đà Nẵng dùng hẳn một khoản ngân sách chi bồi dưỡng cho lực lượng đảm bảo trật tự an toàn giao thông, còn tiền phạt sẽ đưa vào ngân sách và sử dụng vào việc khác đúng quy định của luật Ngân sách Nhà nước. Tiền nào thì cũng là tiền của dân, trong túi Nhà nước, chi tiêu thế nào cho đúng và phù hợp là việc của người giữ túi mà không ai khác là bộ Tài chính.

(Đinh Văn Quế, nguyên chánh tòa Hình sự TAND Tối cao)

<http://sgtt.vn/Thoi-su/163614/Xai-tien-phan-se-gay-hon-loan-xa-hoi.html>

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế nêu trên, nhưng quan trọng nhất là nhận thức, tư duy về quản lý nhà nước trong một bộ phận không nhỏ cán bộ, công chức, kể cả cán bộ lãnh đạo chủ chốt chậm được đổi mới. Biểu hiện của tư duy này là muốn quản lý chặt, ôm đồm, áp đặt vẫn còn khá phổ biến ở các ngành, các cấp. Biểu hiện của nguyên nhân này có thể được nêu vắn tắt như sau:

- Vắn nặng về pháp luật “xin – cho” của kinh tế kế hoạch,
- Nhà nước ôm đồm muốn quản lý tất cả các lĩnh vực đời sống xã hội,
- Nhà nước “đá lộn sắn” trên nhiều lĩnh vực,
- Nhà nước quản lý chủ yếu bằng “tiền kiểm”, và coi nhẹ “hậu kiểm” trong kinh tế.

1.1.2. Thực trạng và vấn đề trong quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp

Từ khi chuyển sang kinh tế thị trường nhiều thành phần, bắt đầu xuất hiện ngày càng nhiều doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Đối với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh, các cơ quan nhà nước chỉ quản lý về mặt hành chính nhà nước; trong khi đó, với tư cách chủ quản, cơ quan nhà nước vẫn quản lý hoạt động kinh doanh đối với các doanh nghiệp nhà nước trực thuộc. Hệ quả khó tránh là xuất hiện tình trạng phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau. Mặt khác, trong điều kiện cạnh tranh gay gắt của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, chức năng quản lý nhà nước và quản lý kinh doanh ngày càng trở nên phức tạp, đòi hỏi các cơ quan quản lý phải chuyên nghiệp hơn.

a) Về xây dựng và hoàn thiện khung khổ thể chế cho doanh nghiệp

Sự ra đời của Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn thi hành đã tạo bước đột phá về môi trường thể chế cho doanh nghiệp thuộc tất cả các hình thức sở hữu.

Nghị định 139/CP ra đời đã hóa giải được nhiều vấn đề hóc búa được quy định trong Luật Doanh nghiệp như vấn đề chứng chỉ hành nghề để thành lập doanh nghiệp vốn gây tranh luận suốt một thời gian dài, vấn đề xung đột giữa Luật Doanh nghiệp và các đạo luật chuyên ngành khác cũng đã được giải quyết phần nào thông qua quy định tại Điều 3 Nghị định 139/CP; khái niệm cổ đông sáng lập cũng đã được làm sáng tỏ, theo đó, sẽ có một số trường hợp công ty cổ phần không có cổ đông sáng lập như công ty cổ phần được chuyển đổi từ doanh nghiệp 100% vốn thuộc sở hữu nhà nước hoặc từ công ty TNHH; vấn đề bầu dôn phiếu cho thành viên Hội đồng quản trị cũng đã được quy định rõ hơn. Hàng loạt những vấn đề quan trọng khác đã được giải quyết, giúp khai thông nhiều bế tắc trong thời gian qua.

Nghị định 88/CP của Chính phủ về đăng ký kinh doanh (ĐKKD) cùng với Thông tư 03/TT-BKHĐT của Bộ Kế hoạch và Đầu tư quy định trình tự, thủ tục và hồ sơ ĐKKD cho các loại hình doanh nghiệp và hộ kinh doanh đã giúp cho cơ quan ĐKKD thực hiện đúng và đầy đủ chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, đồng thời giúp nhà đầu tư thực hiện được quyền tự do thành lập doanh nghiệp theo đúng các quy định của Luật Doanh nghiệp.

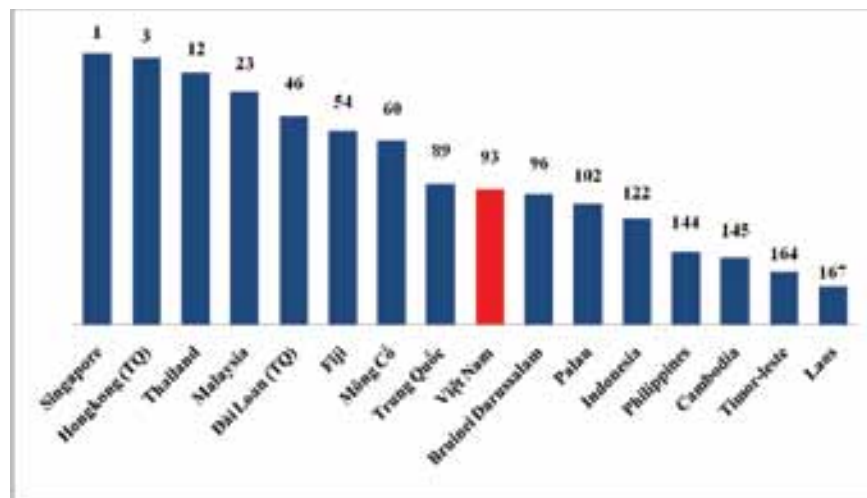
Đồng thời, thực tế thời gian qua cho thấy quá trình triển khai thi hành Luật Doanh nghiệp đã gặp phải không ít khó khăn, vướng mắc dưới nhiều hình thức đa dạng. Các vướng mắc, khó khăn phát sinh không chỉ từ những nội dung chưa rõ, chưa cụ thể của Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn thi hành, mà còn từ sự chồng chéo, trùng lặp, chưa nhất quán với những quy định pháp luật có liên quan. Ngoài ra, những bất cập của các văn bản pháp luật có liên quan đến đầu tư và kinh doanh cũng đã tác động bất lợi không nhỏ đến hiệu lực và hiệu quả của Luật Doanh nghiệp.

Tổ Công tác thi hành Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư đã từng có báo cáo khá chi tiết và cụ thể về tình trạng xung đột pháp luật giữa Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư với nhau và với các đạo luật hiện hành khác; thể hiện trên một số mặt như: Xung đột giữa Luật Doanh nghiệp và các luật chuyên ngành; quy định về điều kiện đối với ngành nghề kinh doanh có điều kiện không rõ ràng; danh mục ngành nghề cấm kinh doanh xung đột nhau; quy định về chuyển đổi doanh nghiệp tư nhân thành công ty TNHH chưa hợp lý; quy định về tiêu chuẩn chức danh giám đốc (tổng giám đốc) không cần thiết; quy định về chứng chỉ hành nghề của giám đốc và cá nhân khác trong doanh nghiệp còn bất hợp lý, v.v...

b) Về xây dựng và cải thiện môi trường kinh doanh

Báo cáo về môi trường kinh doanh 2010 khu vực Đông Á –Thái Bình Dương của Ngân hàng Thế giới (WB) cho rằng, một số lĩnh vực đã có tiến bộ đáng kể trong cải thiện môi trường kinh doanh ở Việt Nam; nổi bật nhất là đơn giản hóa thủ tục hành chính, khi có tới 54% doanh nghiệp điều tra đánh giá là có cải thiện trên lĩnh vực này. Theo nhìn nhận của Ngân hàng Thế giới thì hai lĩnh vực cũng được nhiều doanh nghiệp đánh giá có sự chuyển biến là cải thiện hệ thống thông tin, viễn thông, (với 49,48% doanh nghiệp đánh giá có cải thiện) và đối xử bình đẳng hơn giữa doanh nghiệp trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (43,3%).

Hình 1: Xếp hạng môi trường kinh doanh khu vực Đông Á-Thái Bình Dương năm 2010 của Ngân hàng Thế giới



Đây là “mình so với mình”, thấy mình có tiến bộ, cũng là điều đáng mừng. Tuy nhiên, trong một Thế giới hội nhập, Việt Nam muốn sánh vai cùng bè bạn thì phải cạnh tranh được với người ta. Nếu xét từ góc độ này thì thấy rõ môi trường kinh doanh ở Việt Nam còn quá nhiều bất cập và tiếp tục bị tụt hậu với các nước.

Theo báo cáo năng lực cạnh tranh toàn cầu 2009-2010 của Diễn đàn Kinh tế Thế giới (WEF), năng lực cạnh tranh Việt Nam đã tụt 5 bậc từ 70 sụt xuống hạng 75; đây là năm thứ 3 liên tiếp Việt Nam tụt hạng. Còn theo Báo cáo về môi trường kinh doanh của Ngân hàng Thế giới xếp hạng chung Việt Nam năm 2009 tụt 2 bậc (từ 91 xuống 93, trong số 183 nền kinh tế được xếp hạng) do các nước khác cải thiện nhanh hơn. Đáng lưu ý là các tiêu chí về môi trường kinh doanh mà chúng ta ở thứ hạng rất thấp (trên 100) vẫn không được cải thiện mà còn tồi đi; đó là thủ tục thành lập doanh nghiệp, bảo vệ nhà đầu tư, đóng thuế, lao động. Mức tụt lớn nhất là ở 2 tiêu chí: thành lập doanh nghiệp (từ 109 sụt xuống 116) và đóng thuế (từ hạng 140 sụt xuống 147). Điều tra cho thấy, thời gian doanh nghiệp phải bỏ ra để hoàn thành các thủ tục về thuế trong một năm lên tới 1.050 giờ và số lần đóng thuế trong năm lên tới 32 lần, đã kéo Việt Nam tụt bảy bậc trong lĩnh vực này so với năm ngoài.

Cơ sở hạ tầng tiếp tục là quan ngại lớn nhất đối với các doanh nghiệp cả trong và ngoài nước khi trả lời điều tra cảm nhận về môi trường kinh doanh do Ban Thư ký Diễn đàn Doanh nghiệp Việt Nam tiến hành. Có tới 87,8% doanh nghiệp nước ngoài và 83% doanh nghiệp trong nước đánh giá cơ sở hạ tầng là kém và rất kém; đặc biệt có tới 95,6% doanh nghiệp nước ngoài hoạt động trong lĩnh vực xuất - nhập khẩu đánh giá chất lượng cơ sở hạ tầng kém và rất kém. Lĩnh vực được các doanh nghiệp đánh giá ít chuyển biến nhất thời gian qua là các quy định và thủ tục về đất đai, chỉ có 15,12% doanh nghiệp đánh giá là có chuyển biến.

c) Về quản lý những ngành nghề kinh doanh có điều kiện

Điều kiện kinh doanh là yêu cầu mà doanh nghiệp phải có hoặc phải thực hiện khi kinh doanh ngành, nghề cụ thể, được thể hiện bằng giấy phép kinh doanh, giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh, chứng chỉ hành nghề, chứng nhận bảo hiểm trách nhiệm nghề nghiệp, yêu cầu về vốn pháp định hoặc yêu cầu khác. Các quy định về kinh doanh có điều kiện không hợp lý là một trong những rào cản gia nhập thị trường đối với doanh nghiệp kinh doanh các ngành, nghề có điều kiện; tăng thêm chi phí và rủi ro cho người đầu tư; cũng là rào cản đối với huy động và phát huy tối đa nguồn lực, sáng kiến và ý tưởng kinh doanh; ảnh hưởng bất lợi đến phát triển kinh tế - xã hội nói chung.

Thực tế cho thấy, các quy định về điều kiện kinh doanh ở Việt Nam còn phức tạp và gây không ít phiền hà. Tập hợp, thống kê từ dữ liệu pháp luật Việt Nam cho đến hết tháng 7 năm 2008 cho thấy đã có 43 luật và pháp lệnh, 108 nghị định, và hơn 350 thông tư và quyết định của các bộ có nội dung quy định về kinh doanh có điều kiện. Có khoảng 400 hoạt động kinh doanh có điều kiện, với khoảng hơn 300 giấy phép các loại.

Cho đến nay, trên thực tế vẫn chưa bãi bỏ được các quy định về điều kiện kinh doanh không đáp ứng yêu cầu về nội dung theo quy định của Điều 7 Luật Doanh nghiệp và Điều 5 Nghị định 139/2007/NĐ-CP ngày 5 tháng 9 năm 2007 quy định hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Doanh nghiệp. Các quy định về kinh doanh có điều kiện thường không có đầy đủ các nội dung theo yêu cầu. Các nội dung thường thiếu là tiêu chí hay điều kiện của ngành, nghề kinh doanh có điều kiện, trình tự và thủ tục cấp giấy phép, hiệu lực của giấy phép, hồ sơ, trình tự, thủ tục và điều kiện gia hạn giấy phép, các trường hợp thu hồi giấy phép và hệ quả pháp lý của việc giấy phép bị thu hồi, cơ chế cụ

thể về khiếu nại, khiếu kiện; thậm chí có trường hợp chỉ có quy định khá sơ sài về một hay một số nội dung; mà hoàn toàn không có những nội dung khác. Nội dung các quy định về điều kiện kinh doanh thường không hợp lý, thiếu rõ ràng và cụ thể, không nhất quán, không minh bạch, và do đó, không tiên liệu trước được trong việc thực hiện.

Hệ thống cấp phép hiện hành không bảo đảm công bằng và bình đẳng về cơ hội kinh doanh cho các doanh nghiệp. Người có nhiều “mối quan hệ” với cơ quan cấp phép và đã có kinh nghiệm xin phép thường xin được giấy phép nhanh hơn, ít tốn kém hơn người xin phép lần đầu hoặc chưa có kinh nghiệm, có ít quan hệ hơn. Đó cũng là “địa vị” cho mối quan hệ “thân hữu” giữa một số cán bộ trực tiếp cấp phép với một số doanh nghiệp kinh doanh trong ngành, nghề đòi hỏi phải có giấy phép. Trong trường hợp đó, giấy phép không còn là công cụ quản lý nhà nước, mà đã bị sử dụng để duy trì độc quyền kinh doanh, cạnh tranh không lành mạnh cho những người đã được cấp phép, bảo vệ cho lợi ích của chính nhóm người có liên quan.

d) Về quản lý độc quyền trong kinh doanh

Mục tiêu của doanh nghiệp bao giờ cũng là hướng đến lợi nhuận. Thế nhưng, với các công ty độc quyền được nhà nước lập nên, mục tiêu cơ bản là nhằm hoàn thành nhiệm vụ công ích thay mặt cho nhà nước, hay nói cụ thể hơn, là bảo đảm cung cấp các dịch vụ, hàng hóa thiết yếu để duy trì mức sống ổn định tối thiểu của người dân và hoạt động bình thường của toàn xã hội. Đây chính là điểm khác biệt cơ bản giữa một công ty độc quyền nhà nước với một doanh nghiệp bình thường.

Đặc điểm của nền kinh tế thị trường là quyền tự do kinh doanh của người dân luôn được bảo đảm. Tuy nhiên, không phải bất cứ lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh nào cũng đủ hấp dẫn để có thể thu hút tư nhân tham gia và cũng không phải bất cứ sự tham gia nào của tư nhân đều tốt cả. Trong giai đoạn đầu phát triển kinh tế, giá thành sản xuất trong một số lĩnh vực thiết yếu cho đời sống lại rất cao so với sức mua, vượt quá sức chịu đựng của người dân. Hay nói cách khác, thị trường tự do trong trường hợp này không đáp ứng nổi nhu cầu cơ bản tối thiểu của người dân, có thể làm nảy sinh các vấn đề gây xáo trộn xã hội. Đó là lúc thị trường bất lực trước các vấn đề xã hội.

Một mặt, vì nhà nước có nhiệm vụ bảo đảm mức sống ổn định tối thiểu cho người dân, mặt khác nhà nước phải can thiệp ở nơi và khi thị trường bất

lực, nên nhà nước phải thiết lập các công ty độc quyền (và cũng chính là để hoàn thành nhiệm vụ của nhà nước mà các công ty này mới được độc quyền). Với nhiệm vụ nhà nước trao cho, các mặt hàng, dịch vụ do các công ty độc quyền nhà nước cung cấp luôn luôn phải đảm bảo sự ổn định về giá cả và phù hợp với sức mua của người dân. Các công ty độc quyền không bao giờ được phép tùy tiện tăng giá, kể cả khi thị trường biến động, giá thế giới tăng hay viện có doanh nghiệp bị lỗ, giảm nguồn thu ngân sách. Nếu có tăng thì chỉ được phép tăng với điều kiện phải phù hợp với khả năng và sức mua tăng lên của người dân.

Mặt khác, cần lưu ý rằng công ty độc quyền nhà nước vì được lập lên để thực thi nhiệm vụ của Nhà nước nên hoạt động của nó phải được xem như một hình thức hoạt động quản lý của Nhà nước. Để ngăn ngừa tác động tiêu cực của hoạt động này lên quyền công dân, các công ty độc quyền phải được đặt trong sự kiểm soát rất chặt chẽ. Hay nói một cách cụ thể, khi công ty độc quyền nhà nước có những hành vi sai trái, ví dụ như tùy tiện tăng giá, thì người dân có quyền khởi kiện lên tòa án hành chính yêu cầu chấm dứt hành vi đó.

Ở Việt Nam, hoạt động của các công ty độc quyền nhà nước còn nhiều vấn đề phải xem xét. Việc Nhà nước bảo đảm cho các công ty này luôn có lãi, chẳng hạn như cho phép các công ty kinh doanh xăng dầu tăng giá xăng vì lý do giá thế giới tăng, nếu với một doanh nghiệp bình thường đã là chuyện nghịch lý, lại càng trái ngược với tính chất, mục tiêu của một công ty độc quyền nhà nước. Nhà nước không thể buộc người dân phải chịu thiệt khi bắt trả thêm tiền để cho các công ty nhà nước vừa được độc quyền kinh doanh, vừa được Nhà nước bảo đảm không bị thua lỗ và trở thành chỉ là công cụ tăng nguồn thu ngân sách.

đ) Về đơn giản hóa và cải cách thủ tục hành chính

Kết quả cải cách thủ tục hành chính thời gian qua cho thấy, mối quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với người dân và doanh nghiệp được cải thiện một bước đáng kể, thông qua một loạt các biện pháp như cải cách thủ tục hành chính gắn với thực hiện cơ chế một cửa; công khai hóa, minh bạch hóa các quy định về thủ tục hành chính; thủ tục hành chính được rà soát, sửa đổi, bãi bỏ theo hướng đơn giản hóa, thuận tiện cho người dân và doanh nghiệp.

Bên cạnh những kết quả và chuyển biến tích cực trên nhiều lĩnh vực quản lý, thủ tục hành chính vẫn còn tồn tại khá phổ biến xu hướng cơ quan hành chính giành thuận lợi cho mình, đẩy khó khăn cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp; vẫn còn tư tưởng bao cấp, cục bộ của các bộ, ngành khi xây dựng và ban hành thủ tục hành chính; thiếu trách nhiệm trong kiểm tra việc tổ chức thực hiện. Do đó, thủ tục hành chính vẫn còn nhiều phiền hà, phức tạp, gây khó khăn cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp, làm lỡ cơ hội đầu tư và cản trở sức sản xuất của các thành phần kinh tế trong xã hội. Một số vấn đề nổi lên là:

- Thủ tục hành chính trong quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau chưa bảo đảm được tính nhất quán, đồng bộ, vẫn còn tình trạng rườm rà, chồng chéo, mâu thuẫn, không hợp lý; được ban hành bởi nhiều cấp, nhiều cơ quan, dưới nhiều hình thức văn bản;

- Điều kiện kinh doanh tiếp tục là những lực cản, trở ngại cho hoạt động sản xuất, kinh doanh của người dân và doanh nghiệp. Có không ít điều kiện kinh doanh được ban hành theo hướng thuận lợi cho cơ quan quản lý, chưa tính tới những khó khăn trong việc thực hiện của người dân và doanh nghiệp;

- Hệ thống các mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính trong hồ sơ thủ tục hành chính do các cơ quan hành chính nhà nước ban hành còn thiếu thống nhất, nhiều quy định bất hợp lý gây phiền hà cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp nhưng chậm được chuẩn hoá theo hướng đơn giản, thuận lợi; chưa có sự kiểm soát chặt chẽ về tính công khai, minh bạch, tính thống nhất, tính hợp lý về nội dung và hình thức của các mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính. Thực trạng này đã gây phiền hà, khó khăn cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp, tạo cơ hội cho những nhiễu, tiêu cực phát sinh, phát triển;

- Không chỉ có hạn chế về mặt nội dung các quy định về thủ tục hành chính, việc tổ chức thực hiện trên thực tế cũng rất yếu kém. Nhiều quy định về cơ chế chính sách, thủ tục hành chính không phù hợp với thực tế nhưng chậm được phát hiện để điều chỉnh, sửa đổi kịp thời. Điều này đã được phát hiện từ lâu nhưng chậm được khắc phục trên thực tế.

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến những tồn tại, hạn chế nêu trên:

Thứ nhất, thủ tục hành chính là vấn đề rộng lớn, phức tạp liên quan đến nhiều đối tượng thực thi trong xã hội và gắn liền với thẩm quyền của cơ quan hành chính nhà nước, người có thẩm quyền. Trong không ít trường hợp, thực hiện cải cách thủ tục hành chính là tự cắt bỏ quyền và lợi ích do thủ tục hành chính hiện hành mang lại. Do đó, gặp phải sự chống đối từ phía một bộ phận cán bộ, công chức nhà nước.

Thứ hai, các bộ, ngành trung ương cũng như địa phương chưa kiên quyết, nhất quán tổ chức thực hiện cải cách thủ tục hành chính theo chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, chưa thấy được hết ý nghĩa, tầm quan trọng và đòi hỏi cấp bách của việc tháo gỡ những cản trở, vướng mắc cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về thủ tục hành chính để phát huy mạnh mẽ tiềm năng sức mạnh vật chất, tinh thần của người dân cho mục tiêu phát triển. Chính vì vậy mà chưa tập trung chỉ đạo quyết liệt và dành ưu tiên các nguồn lực cho công tác này.

Thứ ba, các thủ tục hành chính hiện nay còn được thực hiện cắt khúc, thiếu tính liên thông và phối hợp trong thực hiện thủ tục hành chính. Khi có nhu cầu cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp còn phải đến nhiều cơ quan, nhiều đầu mối để thực hiện thủ tục hành chính.

Thứ tư, chưa có một cơ chế pháp lý đủ mạnh để ràng buộc trách nhiệm của các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp nhận, xử lý nhanh chóng, kịp thời các phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về cơ chế chính sách, thủ tục hành chính không còn phù hợp.

Dù đã được cải cách, thủ tục hành chính vẫn là vấn đề nan giải; trong đó, những thủ tục gây phiền hà nhất là gia nhập thị trường, thuê đất và giấy phép "con". Doanh nghiệp dân doanh bình quân mất 22,7 ngày để đăng ký kinh doanh, trong đó 25% mất trên 30 ngày. Ở Canada, nhà đầu tư mất 3 ngày, qua 2 thủ tục để thành lập doanh nghiệp; ở Australia là 2 ngày, 2 thủ tục; còn ở nước ta là 20 ngày và 11 thủ tục. Công ty Hoàng Lê thành lập Trung tâm dạy nghề ở Đông Anh (Hà Nội) đã phải chờ 1 năm 2 tháng 7 ngày với 24 con dấu mới hoàn thành các thủ tục gia nhập thị trường. Trường hợp này không phải là phổ biến, nhưng cũng cho thấy công cuộc cải cách hành chính còn rất nhiều việc phải làm.

Trong tiếp cận nguồn đất đai, doanh nghiệp dân doanh cũng khá vất vả. Thời gian bình quân để doanh nghiệp nhận được giấy chứng nhận quyền sử dụng đất mất trên 4 tháng. Hà Nội có 18 khu công nghiệp với gần 2.000 héc ta nhưng chỉ cấp được cho gần 250 doanh nghiệp dân doanh, còn lại hàng chục nghìn doanh nghiệp phải tự lo mặt bằng. Rất nhiều doanh nghiệp dân doanh phải thuê mặt bằng giao dịch ở các đô thị lớn, còn mặt bằng sản xuất thì thuê ở các tỉnh lân cận.

Đối với giấy phép con, trong cuộc điều tra khá quy mô của Phòng Thương mại và Công nghiệp Việt Nam (VCCI), 100% số doanh nhân đánh giá là điều kiện cấp phép không hợp lý; 23% số doanh nghiệp phải dành trên 10% quỹ thời gian để giải quyết các thủ tục hành chính; 89% số giấy phép được các chuyên gia rà soát được cho là có vấn đề về thủ tục hành chính rườm rà, không chặt chẽ, khiến cho 68% số doanh nghiệp thường xuyên phải chi các khoản tiền không chính thức trong hoạt động kinh doanh.

Sau 3 năm thực hiện Đề án 30 về đơn giản hóa thủ tục hành chính, đã tổ chức rà soát, tập hợp, xây dựng được bộ cơ sở dữ liệu quốc gia về TTHC áp dụng tại bốn cấp chính quyền với hơn 5.400 TTHC, trên 9.000 văn bản quy định. Công việc này được thực hiện ở tất cả các cấp chính quyền, ở các ngành, các cấp, đặc biệt là có sự tham gia của khối tư nhân để có thể đơn giản hóa các TTHC, hủy bỏ những TTHC không cần thiết cũng như sửa đổi những TTHC còn bất cập... Đồng thời đã tập hợp và đưa lên mạng đầy đủ những bộ TTHC cần thiết, nhờ đó tất cả người dân, DN dễ dàng truy cập và có được những thông tin về TTHC, cũng như biết được quyền và nghĩa vụ mà mình phải tuân thủ. Từ đó không cần thiết phải thông qua những công cụ tìm kiếm phức tạp khác hoặc thông qua những mối trung gian.

g) Về cơ chế hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước đối với doanh nghiệp

Cơ chế hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước đối với doanh nghiệp từng bước được cải thiện, thể hiện rõ nhất là việc hỗ trợ lãi suất tín dụng (sau đầu tư) nhằm giúp doanh nghiệp vượt qua khủng hoảng tài chính 2 năm qua. Tuy nhiên, nhìn chung cơ chế hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước vẫn nặng kiểu xin-cho, chưa phù hợp với kinh tế thị trường, thể hiện rõ trên một số mặt như:

- Ưu đãi thông qua biện pháp giữ giá đầu vào ở mức thấp làm cho giá cả méo mó và thoát ly thị trường;

- Chủ yếu là hỗ trợ gián tiếp thông qua doanh nghiệp, mà không hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng được hưởng lợi;

- Hỗ trợ thông qua ưu đãi thuế nhập khẩu đối với tư liệu sản xuất vô hình chung lại làm thui chột các ngành sản xuất tư liệu sản xuất, nhất là công nghiệp phụ trợ;

- Bao cấp về đất đối với DNNN vừa gây thất thoát lớn nguồn tài nguyên quý giá, vừa làm cho môi trường kinh doanh thêm bất bình đẳng.

Ví dụ, theo quy chế hiện hành, Nhà nước dành nhiều chính sách ưu đãi cho việc xây dựng nhà ở xã hội, như được miễn tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, được hỗ trợ tiền đền bù giải phóng mặt bằng, được miễn, giảm thuế VAT và thuế thu nhập doanh nghiệp, được vay tín dụng với lãi suất ưu đãi... Hầu hết các khoản ưu đãi này đều dành cho các doanh nghiệp là chủ đầu tư và công ty xây dựng nhà ở xã hội, chứ không cấp trực tiếp cho đối tượng chính sách ưu đãi là người sử dụng những căn hộ nhà ở xã hội đó. Cách làm hiện nay vừa gây khó cho doanh nghiệp xây dựng, vừa gây khó cho người sử dụng nhà.

Hộp 2: Nhà ở cho người thu nhập thấp đang mắc kẹt

Để tạo điều kiện cho người thu nhập thấp có chỗ ở, nhiều địa phương ban hành những quy định về phát triển nhà thu nhập thấp. Nhưng chính những cơ chế ưu đãi về giá bán, về vốn vay lại đang “kẹp chặt” chủ đầu tư của các dự án này.

Phần lớn các khu chung cư cho người thu nhập thấp được xây dựng tại thời hoàng kim của thị trường bất động sản. Mức giá từ 11 triệu đến 13 triệu đồng một m² đối với căn hộ thu nhập thấp tại Hà Nội và từ 6 triệu đến 8 triệu đồng một m² với căn hộ ở các thành phố như Vinh, Biên Hòa, Đà Nẵng.

Tại Hà Nội, để mua được một căn hộ thu nhập thấp, người mua phải cạnh tranh với rất nhiều hồ sơ khác. Thời điểm đó, dù không đủ tiền mua nhưng từ người mua đến các cơ quan chức năng không thấy ai kêu giá nhà thu nhập thấp cao.

Hiện, thị trường bất động sản trầm lắng, nhiều dự án chung cư thương mại trong cơn “đói vốn” cũng được bán ngang giá, hoặc nhỉnh hơn so với giá nhà thu nhập thấp cùng với nhiều chính sách ưu đãi, khuyến mại. Giá nhà thu nhập thấp lại trở thành đề tài nóng bỏng, khiến cuộc chiến giành quyền lợi của cả người bán lẫn người mua bắt đầu dội vào cơ chế.

Chủ đầu tư đòi tiền, người mua nhà thu nhập thấp đòi quyền là thực tế đã xảy ra tại Chung cư Lê Lợi, TP Vinh do Công ty Tecco làm chủ đầu tư. Theo cơ chế xây dựng nhà ở thu nhập thấp do UBND tỉnh Nghệ An ban hành, chủ đầu tư được ưu đãi miễn tiền thuế VAT và được vay vốn ưu đãi các tổ chức tín dụng. Ngoài ra, người mua nhà thu nhập thấp được ưu đãi về giá (7,7 triệu đồng một m²), thấp hơn mức giá trên thị trường lúc ấy khoảng 1 triệu đến 1,2 triệu đồng một m², được vay vốn ưu đãi và được trả dần trong 10 năm.

Tuy nhiên, trên thực tế, những ưu đãi trên chỉ dừng lại ở việc “ban hành cơ chế”. Phía chủ đầu tư dự án Chung cư Lê Lợi không được hưởng ưu đãi miễn thuế VAT và phải đi vay vốn đầu tư cho dự án với lãi suất cao. Chính vì vậy, phía Tecco đã đòi khách hàng phải thanh toán luôn 100% giá bán căn hộ, mà không cho trả góp trong 10 năm như cơ chế do UBND tỉnh Nghệ An ban hành.

Chung cư Lê Lợi không phải là trường hợp nhà thu nhập thấp đầu tiên khách hàng không chịu nộp phần tiền còn lại. Cách đây gần 10 năm, Công ty cổ phần Đầu tư và phát triển nhà Nghệ An (nay là HANDICO 30) xây dựng khu chung cư tái định cư Nam Nguyễn Sỹ Sách cũng ở trong tình trạng tương tự.

Mắc kẹt trong cơ chế cũng là tình cảnh của Công ty Sơn An, chủ đầu tư Dự án thu nhập thấp tại TP Biên Hòa (Đồng Nai). Dự án có tổng vốn đầu tư khoảng 320 tỷ đồng, gồm 2 block cao 19 tầng, 408 căn hộ, diện tích bình quân 70 m² một căn hộ. Dự án này đã phải ngừng thi công trong 3 tháng do thiếu vốn và mới được khởi động lại hơn 1 tháng nay.

Ông Nguyễn Khắc Sơn, Tổng giám đốc Công ty Sơn An cho biết: “Chúng tôi không được vay vốn ưu đãi. Số tiền thu từ khách hàng được khoảng 20 tỷ đồng. Hiện công ty đã đầu tư hơn 100 tỷ đồng và hồ sơ vay vốn đang chờ thẩm định. Nếu không được vay vốn ưu đãi thì chúng tôi cũng không biết phải làm thế nào”.

(<http://taichinh.vnexpress.net/tin-tuc/dau-tu/bat-dong-san/2012/04/nha-o-xa-hoi-mac->

Về thực chất, việc xây dựng nhà ở xã hội vẫn được quản lý theo cơ chế bao cấp, giá cả các yếu tố đầu vào và đầu ra của doanh nghiệp xây dựng không phải giá cả thị trường, doanh nghiệp không được hoạt động theo cơ chế thị trường và cũng không chịu sức ép cạnh tranh của cơ chế thị trường, và hậu quả như thế nào thì mọi người đều rõ: Phần lớn những căn hộ giá rẻ vì được ưu đãi đã không trực tiếp đến được với người có thu nhập thấp, mà thường được mua đi bán lại lòng vòng; đến khi người thực sự có nhu cầu nhà để ở

mua được nó thì vẫn phải mua lại theo giá thị trường. Vì giá nhà bán hoặc cho thuê đều không theo giá thị trường, cho nên tất yếu phải qua cơ chế xin – cho với tất cả những hệ quả tiêu cực của nó. Kết quả là những khoản ưu đãi rất lớn của Nhà nước hầu như không đến được tới đối tượng chính sách xã hội sử dụng nhà ở xã hội; nếu chúng không bị xà xẻo bởi chế độ hạch toán “nửa nạc nửa mỡ” của doanh nghiệp xây dựng, thì cũng bị “nuốt chửng” bởi đủ các loại “cò” mua đi bán lại lòng vòng trước khi căn hộ đến được tay người thực sự có nhu cầu để ở.

1.1.3. Thực trạng và vấn đề trong quản lý nhà nước với tư cách là chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp

Với tư cách cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Điều đó có nghĩa là các doanh nghiệp nhà nước cũng phải chịu sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp và tất cả các văn bản dưới luật liên quan như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Trước pháp luật, các thành phần kinh tế đều bình đẳng. Tuy nhiên với tư cách chủ sở hữu, Nhà nước không thể buông chức năng quản trị đối với các doanh nghiệp nhà nước của mình.

a) Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Cổ phần hóa các DNNN thời gian qua đạt được những kết quả đáng ghi nhận, nhưng việc cổ phần hóa, sắp xếp các doanh nghiệp có quy mô lớn, trong đó các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng thực hiện còn chậm. Theo phương án sắp xếp doanh nghiệp nhà nước đã được Chính phủ phê duyệt, giai đoạn 2007 - 2010 cần sắp xếp hơn 1.500 doanh nghiệp, trong đó cổ phần hóa hơn 900 doanh nghiệp. Thế nhưng, trong ba năm 2007 - 2009, mới chỉ có khoảng 180 doanh nghiệp được cổ phần hóa trong số hơn 900 doanh nghiệp như kế hoạch.

Ông Phạm Viết Muôn, Phó trưởng Ban Đổi mới và phát triển doanh nghiệp cho biết: “Quá trình cổ phần hóa DNNN đã bắt đầu từ năm 1992, đến năm 2001 thì được đẩy mạnh. Đến hết năm 2011, chúng ta cổ phần hóa được gần 4.000 doanh nghiệp, góp phần cơ bản vào việc sắp xếp DNNN, từ chỗ DNNN trước đây là 12.000, xuống còn 6.000, đến năm 2001 thì còn 5.655 doanh nghiệp, đến nay thì cả nước còn 1.309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước... Trong năm 2011 số lượng DNNN cổ phần hóa rất thấp, chỉ được 60 doanh nghiệp thôi. Trong 4 tháng đầu năm 2012 chỉ cổ

phần hóa được 4 doanh nghiệp, đây là những doanh nghiệp kéo dài từ năm 2011 sang.”

Nguyên nhân khiến cổ phần hóa chậm là một bộ phận cán bộ lãnh đạo, người lao động trong doanh nghiệp chưa nhận thức đúng về sắp xếp doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Vẫn còn tình trạng mang nặng tư tưởng bao cấp, lo ngại sau chuyển đổi sẽ mất đặc quyền, đặc lợi. Không ít bộ, ngành, địa phương, tổng công ty nhà nước chưa tích cực, sâu sát trong chỉ đạo thực hiện cổ phần hóa. Có thêm một lý do nữa lý giải cho việc cổ phần hóa chậm là do ảnh hưởng của cuộc khủng hoảng kinh tế toàn cầu. Đại diện một doanh nghiệp đang trong diện bị “thúc ép” cổ phần hóa cho rằng, thời buổi khó khăn này, nếu cổ phần hóa theo kế hoạch thì không chỉ doanh nghiệp, mà cả Nhà nước cũng bị thiệt. Lý do là bởi các doanh nghiệp đang phải trải qua khủng hoảng, cố gắng duy trì sản xuất, kinh doanh đã khó, nên chưa thể tập trung cho việc chuyển đổi sở hữu. Suy giảm kinh tế khiến việc đấu giá cổ phần cũng khó mang lại giá tốt, nếu không muốn nói là giá trị doanh nghiệp “ngót” đi đáng kể so với thời điểm trước suy giảm.

Những kết luận thanh tra về việc cổ phần hóa Tập đoàn Điện lực Việt Nam, Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông, cũng như những bài học kinh nghiệm tương tự như việc cổ phần hóa Cty Kem Tràng Tiền... đã cho thấy, còn khá nhiều kẽ hở pháp lý trong các quy định về CPH đang cần được lấp đầy. Thực tế cho thấy, một trong những nguyên nhân cơ bản nhất khiến việc CPH chậm lại chính là ở việc thiếu một hành lang pháp lý đủ mạnh và đồng bộ; trong khi những cản trở về ý thức hệ đã phần nào được dỡ bỏ thì lại xuất hiện ngày càng nhiều hơn các rào cản về nhóm lợi ích.

b) Quy định về cổ đông nhà nước và quyền của cổ đông nhà nước

Thực tế cho thấy việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp đã có những thay đổi và cải tiến, ngày càng tách bạch rõ hơn chức năng của nhà nước trong vai trò là người đầu tư và trong vai trò là người quản lý hành chính nhà nước. Đối với phần vốn sở hữu nhà nước tại các công ty cổ phần, thì nhà nước với vai trò là cổ đông đã thực hiện các quyền của mình theo cách thức, cơ chế và công cụ theo quy định tương ứng của Luật Doanh nghiệp và pháp luật có liên quan; và phù hợp với thông lệ quốc tế. Tuy vậy, đối với các doanh nghiệp nhà nước chưa chuyển đổi thì quyền chủ sở hữu nhà nước vẫn tiếp tục thực hiện theo cách thức, cơ chế và công cụ quy định tại Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003.

Trên thực tế, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp vẫn có không ít khiếm khuyết.

Một là, việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp vẫn còn bị phân tán; vẫn có nhiều cơ quan, tổ chức được giao thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước; chưa có cơ quan chuyên môn chuyên trách thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Trong không ít các trường hợp và đặc biệt là đối với các doanh nghiệp nhà nước chưa cổ phần hoá, cơ quan quản lý hành chính nhà nước vẫn tiếp tục trực tiếp thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp. Thực tế nói trên là trái với nguyên tắc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp đã được quy định tại Điều 168 Luật Doanh nghiệp.

Hai là, trong việc thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp vẫn chưa tách biệt được quyền sở hữu và quyền quản lý, quyền giám sát và điều hành. Có thể nói phần lớn những người đại diện sở hữu nhà nước đồng thời kiêm chủ tịch HĐQT và cả giám đốc điều hành. Như vậy, nguyên tắc cân bằng và giám sát được quyền lực trong cơ cấu quản trị bị phá vỡ hoặc không được tuân thủ. Người đại diện sở hữu nhà nước trong trường hợp này có quá nhiều quyền lực mà thiếu đi cơ chế giám sát cần thiết và đủ mạnh. Vì vậy, họ cũng có những lợi ích riêng, chưa hẳn đã phù hợp với lợi ích chung của chủ sở hữu nhà nước. Trong điều kiện thu tóm được nhiều quyền lực và thiếu cơ chế, công cụ giám sát hữu hiệu, thì khó có thể đảm bảo được trách nhiệm giải trình của họ trước chủ sở hữu và các bên có liên quan, nguy cơ lạm dụng quyền lực của những người này để tư lợi riêng hoặc phụ vụ lợi ích của người khác, làm hại đến lợi ích của công ty và của nhà nước và các cổ đông khác là rất lớn; và thậm chí không tránh khỏi. Những vụ việc xảy ra ở Vinashin rồi Vinalines gần đây một lần nữa khẳng định điều đó.

Ba là, chưa có cơ chế và thể chế, công cụ rõ ràng, cụ thể và thống nhất để từng người đại diện thực hiện hiệu quả quyền chủ sở hữu nhà nước tại từng doanh nghiệp nói riêng và để thực hiện tổng thể quyền chủ sở hữu nhà nước trong tất cả các doanh nghiệp nói chung. Cho đến nay, đã hơn một chục năm Luật Doanh nghiệp có hiệu lực, nhưng Chính phủ với vai trò là “cổ đông” nhà nước cuối cùng, là đại diện sở hữu nhà nước đối với tất cả các khoản vốn đầu tư kinh doanh của Nhà nước trong nền kinh tế vẫn chưa lần nào có báo cáo

tổng hợp về thực trạng kinh doanh vốn sở hữu nhà nước, thực trạng bảo toàn và phát triển giá trị vốn đầu tư và tài sản sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định tại khoản 3 Điều 168 Luật Doanh nghiệp.

c) Cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Việc thành lập Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước SCIC là một chủ trương lớn của Đảng và Chính phủ với mục tiêu quan trọng là làm thế nào đổi mới cơ chế quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước với tinh thần thay đổi cơ chế quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, phù hợp với kinh tế thị trường có định hướng của Nhà nước, tách bạch chức năng quản lý nhà nước về kinh tế và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Qua đó đẩy mạnh cải cách hành chính và công tác quản trị doanh nghiệp, xóa bỏ sự can thiệp hành chính vào doanh nghiệp, thông qua đó nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Chính thức hoạt động từ tháng 8 năm 2006, tính đến cuối năm 2009, SCIC đang thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại 746 doanh nghiệp với tổng giá trị phần vốn nhà nước (theo sổ kế toán) là 7.687 tỷ đồng. 914 người đại diện vốn nhà nước phối hợp với SCIC thực hiện quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, chủ yếu giữ các chức danh lãnh đạo, điều hành doanh nghiệp (740 người đại diện chiếm 81%).

Trong thời gian qua, cùng với SCIC, hệ thống người đại diện đã hoàn thiện được một bước nhưng chất lượng và số lượng sẽ phải tăng cường hơn. Quy chế người đại diện cũng được từng bước hoàn thiện, qua đó bổ sung, tạo điều kiện cho người đại diện hoạt động, góp phần nâng cao hiệu quả của ban điều hành. Tuy nhiên những tồn tại hiện nay trong sự phối hợp giữa người đại diện và SCIC là rất khó giải quyết, bởi chưa có tiền lệ về mô hình quản trị doanh nghiệp qua SCIC và phải thực hiện trong điều kiện hành lang pháp lý chưa đầy đủ.

Bộ trưởng Bộ Tài chính cho biết, để kiện toàn cơ chế hoạt động của SCIC, Chính phủ đã giao cho Bộ Tài chính và các bộ nghiên cứu và triển khai 3 việc quan trọng. Thứ nhất, giao cho Bộ Tài chính nghiên cứu ban hành một cơ chế quản lý đầu tư vốn nhà nước vào sản xuất kinh doanh nói chung. Trước mắt, sẽ ban hành một nghị định Chính phủ, và sau một thời gian thì nâng lên thành luật. Thứ hai, giao Bộ Tài chính phối hợp các bộ nghiên cứu mô hình tổng công ty đầu tư vốn nhà nước về lâu dài, có thể chia làm nhiều bước, nhiều giai đoạn nhưng tư tưởng thống nhất là: về sau này bất kể ở đâu có vốn nhà nước đầu

tư thì đều do SCIC quản lý. SCIC sẽ thay mặt Nhà nước - chủ sở hữu, quản lý vốn đó. Thứ ba, nhanh chóng xây dựng cơ chế hoạt động và quy chế tài chính của SCIC.

Thực tế đã cho thấy, các tổng công ty, kể cả Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước SCIC không đủ tầm để thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, vì bản thân họ cũng chỉ là một doanh nghiệp, chỉ có tầm nhìn của doanh nghiệp, trong khi nếu là đại diện nhà nước phải có tầm nhìn quốc gia. Có thể nói đây là một khoảng trống trong cơ chế quản lý kinh doanh khu vực kinh tế nhà nước. Về mặt bộ máy, khoảng trống này bộc lộ rõ khi cần xử lý những vấn đề kinh doanh vượt quá thẩm quyền của hội đồng quản trị và tổng giám đốc, do thiếu một cấp trên để thỉnh thị. Còn một khoảng trống quan trọng khác là thiếu hẳn vai trò chỉ đạo ở tầm chủ sở hữu trong điều hòa, phối hợp, nhất là trong tái phân phối vốn đầu tư và tích lũy nội bộ của kinh tế nhà nước. Cần nhấn mạnh rằng chính đây mới là thế mạnh của kinh tế nhà nước cần phát huy để tạo ra sức mạnh tổng thể và xác lập vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, nhất là trong cải cách cơ cấu kinh tế, nâng cao hiệu quả của nền kinh tế quốc dân. Khoảng trống này bộc lộ rõ trong tình trạng nhiều tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước đang hoạt động như những vương quốc độc lập. Với lý do kinh doanh đa ngành, đã xuất hiện tình trạng đầu tư chồng lấn, trái ngành giữa nhiều đơn vị kinh tế nhà nước; nhiều trường hợp sa đà vào những đầu tư rủi ro và không có thế mạnh như bất động sản, chứng khoán, ngân hàng, công ty tài chính... gây ra những «cơn sốt» và thua lỗ không đáng có, trong khi nhiều hạng mục cần thiết cho nền kinh tế, đúng thế mạnh của kinh tế nhà nước lại bị buông lơ do thiếu vốn. Vì thế yêu cầu hình thành các thiết chế phù hợp và đủ tầm để thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp là hết sức cấp bách.

1.2. Xác định lại vai trò của Nhà nước về kinh tế

Quá trình Đổi mới nói chung, và sử dụng «bàn tay hữu hình» của Nhà nước trong quản lý phát triển KT-XH của Việt Nam nói riêng, dù muốn hay không, ít hoặc nhiều, trực tiếp và gián tiếp, trước mắt hoặc lâu dài đã, đang và sẽ chịu ảnh hưởng của những xu hướng phát triển và tư duy mới về vai trò nhà nước mang tính toàn cầu chung. Thực tế cho thấy, «bàn tay hữu hình» của Nhà nước ở Việt Nam về cơ bản đã đón nhận và bắt nhịp được với các xu thế chung của thế giới, nhờ đó đã góp phần chèo lái đúng hướng và vững vàng con thuyền

kinh tế Việt Nam vượt bao thác ghềnh, khó khăn và thách thức to lớn, chưa có tiền lệ trong lịch sử hàng ngàn năm dựng nước và giữ nước của dân tộc, để ngày càng củng cố thế và lực trên hành trình vươn ra đại dương, hội nhập cùng bạn bè năm châu, bốn biển.

Theo kinh nghiệm của nhiều nước trên thế giới, sự phát triển kinh tế - xã hội ở các quốc gia này được dựa trên cơ sở ba trụ cột: Nhà nước, Thị trường (Doanh nghiệp) và Xã hội dân sự. Ba trụ cột ấy quan hệ chặt chẽ với nhau, cùng tác động theo mục tiêu chung, đối với nước ta, mục tiêu đó là xây dựng một xã hội «Dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh». Để xác định đúng đắn chức năng, nhiệm vụ của Chính phủ, không thể không đặt Chính phủ trong mối quan hệ với doanh nghiệp và xã hội dân sự, qua đó, hình thành sự “phân vai” đúng đắn trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa.

Nhà nước có vai trò quan trọng nhất là quản lý, điều hành toàn bộ nền kinh tế bằng việc ban hành các quy định pháp luật và tổ chức thực hiện đúng đắn các quy định ấy. Vấn đề đặt ra hiện nay là xác định đúng những việc mà Chính phủ nhất thiết phải làm, những việc mà Chính phủ không nên làm, mà nên chuyển giao cho thị trường tự điều tiết hoặc giao cho các tổ chức xã hội dân sự thực hiện.

Một tình hình đáng lưu ý hiện nay là Chính phủ tham gia quá nhiều vào hoạt động sản xuất kinh doanh, mà nổi bật nhất là chủ sở hữu quá nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước, và đầu tư công quá lớn bằng các nguồn vốn nhà nước, chủ yếu là từ ngân sách, từ quỹ tín dụng đầu tư và đầu tư của các doanh nghiệp nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước được đầu tư nhiều vốn, được hưởng nhiều ưu ái, nhưng kinh doanh kém hiệu quả.

Đầu tư công tràn lan, thất thoát nhiều, chất lượng thấp và kém hiệu quả đang là tình trạng chung của đầu tư công hiện nay. Đầu tư công quá lớn cũng đang lấn át các cơ hội kinh doanh của kinh tế tư nhân, không phát huy được tiềm năng to lớn của kinh tế tư nhân nước ta vào công cuộc phát triển đất nước. Đầu tư công cũng là một mảnh đất dễ dàng nảy sinh những hiện tượng tham nhũng, lãng phí. Chính vì thế, cần giảm mạnh đầu tư công, xác định rõ Chính phủ nên làm những việc đích thị cần có vai trò của mình.

Trong lĩnh vực dịch vụ công, Chính phủ cũng không nên ôm đồm quá nhiều như hiện nay. Các dịch vụ như đào tạo, dạy nghề, dịch vụ chăm sóc sức khỏe, khám chữa bệnh, xóa đói giảm nghèo, v.v... Chính phủ nên chuyển giao

cho các doanh nghiệp thuộc khu vực kinh tế tư nhân hoặc các tổ chức xã hội dân sự thực hiện.

Đối với các doanh nghiệp, họ đang cần một môi trường thuận lợi để kinh doanh. Từ ngày đổi mới đến nay, doanh nghiệp khu vực kinh tế tư nhân nước ta đã có bước phát triển rất đáng mừng; nhất là trong điều kiện thể chế, chính sách quản lý chưa hoàn chỉnh, lại còn sự nhúng nhủ của những công chức xấu. Tuy chưa nhiều, nhưng đã xuất hiện một số doanh nghiệp tư nhân kinh doanh đạt hiệu quả cao, thể hiện rõ trí tuệ, tài năng của doanh nhân Việt Nam, trong đó rất đáng hoan nghênh là những doanh nhân trẻ được đào tạo bài bản, đang rất xung sức.

Đối với Chính phủ, điều quan trọng là các quy định luật pháp phải bảo đảm quyền tự do kinh doanh và sự bình đẳng giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế. Hiện nay, vẫn còn những cơ chế, chính sách tạo cho doanh nghiệp nhà nước vị thế độc quyền, không thúc đẩy họ nâng cao năng lực cạnh tranh, lại làm giảm sút tính năng động, sáng tạo của người lao động trong doanh nghiệp nhà nước. Trong khi đó, kinh tế tư nhân nước ta (bao gồm các hộ kinh doanh cá thể và kinh tế tư bản tư nhân) có tiềm năng rất lớn, đang có những đóng góp quan trọng cho nền kinh tế, nhưng lại đang bị kỳ thị, phân biệt đối xử, nhất là về tiếp cận đất đai và vốn tín dụng.

Cần thực hiện đúng đắn chủ trương đã ghi tại Đại hội lần thứ X của Đảng: “Tạo điều kiện thuận lợi cho các loại hình kinh tế tư nhân đầu tư phát triển theo quy định của pháp luật, không hạn chế về quy mô, ngành nghề, lĩnh vực, địa bàn. Xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử, bảo đảm thực sự bình đẳng, tạo thuận lợi để các doanh nghiệp tư nhân, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, các hộ kinh doanh được tiếp cận các nguồn vốn tại các tổ chức tín dụng của Nhà nước, kể cả quỹ hỗ trợ phát triển, được đáp ứng thuận lợi nhu cầu sử dụng đất làm mặt bằng sản xuất, kinh doanh”⁴.

Xã hội dân sự là một trụ cột không thể thiếu trong kinh tế thị trường, hỗ trợ đắc lực cho Chính phủ trong các nhiệm vụ trong nhiều lĩnh vực, đặc biệt là cung ứng các dịch vụ công. Các tổ chức xã hội dân sự là những tổ chức do nhân dân lập ra, hoạt động tự nguyện, dân chủ, tự trang trải kinh phí, là một loại hình tổ chức trong đó cộng đồng dân cư tự giáo dục, tự hoàn thiện. Những tổ chức này có chức năng góp phần cùng Chính phủ thực hiện các

⁴ Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X, Nxb Chính trị quốc gia, 2006, tr 236

dịch vụ công với hiệu quả cao, góp phần quan trọng vào việc ổn định và cải thiện đời sống nhân dân, bảo đảm đồng thuận xã hội; đồng thời có chức năng khắc phục những khiếm khuyết của thị trường, xây dựng văn hóa kinh doanh, ngăn ngừa cạnh tranh bất hợp pháp.

Tổ chức xã hội dân sự có các loại hình hết sức phong phú, từ các đoàn thể chính trị đến các tổ chức xã hội – nghề nghiệp như hội, hiệp hội, các câu lạc bộ, các loại quỹ, các tổ chức phi chính phủ hoạt động không vì lợi nhuận, v.v... Ở nước ta hiện nay, đã có khoảng 400 hội, hiệp hội hoạt động trong phạm vi toàn quốc, khoảng 6.000 hội, hiệp hội hoạt động trong phạm vi địa phương và hàng vạn các hội và các tổ chức khác hoạt động trong phạm vi huyện, quận, thị xã, xã, phường.

Trong thời gian qua, các tổ chức xã hội dân sự cũng từng bước đóng góp tích cực vào sự nghiệp phát triển của đất nước, gánh vác một phần công việc của Nhà nước một cách có hiệu quả, nhất là trong việc cung ứng một số dịch vụ công cũng như tập hợp lực lượng quần chúng để đoàn kết, giúp đỡ đồng bào khi bị thiên tai. Tuy vậy, rất nhiều tổ chức tồn tại mang tính hình thức, một số tổ chức hoạt động như một cơ quan của Chính phủ, một số tổ chức lạm dụng danh nghĩa của mình để kiếm lợi nhuận chia chác cho nội bộ.

Để tạo điều kiện cho các tổ chức xã hội dân sự tham gia một cách tích cực hơn nữa vào quá trình phát triển kinh tế- xã hội đất nước, Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức này được hình thành và tạo dư địa cho các tổ chức này được hoạt động và phát triển. Rất tiếc rằng cả 2 vấn đề trên đang là những cản trở không nhỏ cho việc phát triển các tổ chức xã hội dân sự.

Nếu như Luật Doanh nghiệp đã tạo điều kiện rất thuận lợi cho việc thành lập các doanh nghiệp theo hướng được phép làm tất cả những điều mà pháp luật không cấm thì điều này đối với các tổ chức xã hội dân sự đang còn trong mong đợi. Việc xin phép thành lập một Hội cho đến nay hoàn toàn không đơn giản. Luật về Hội đã được nghiên cứu soạn thảo trong một thời gian dài song vẫn còn nằm trên giấy. Phạm vi hoạt động của Hội bị giới hạn rất nhiều về cả nội dung hoạt động lẫn không gian địa lý. Sự liên kết những cá nhân có cùng một mục đích, cùng chung lợi ích là một nhu cầu khách quan của một xã hội văn minh. Khi mà Nhà nước không tạo thuận lợi cho họ hoạt động chính thức thì họ vẫn cứ gắn với nhau dưới một tổ chức phi hình thức (giống như thị trường ngầm trong kinh tế), khi đó Nhà nước khó có thể yêu cầu họ giải trình, báo cáo và việc quản lý những tổ chức phi hình thức này là việc không tưởng.

Tiếp theo, nếu như các tổ chức xã hội dân sự dễ dàng hơn trong việc thành lập mà Nhà nước vẫn cứ “ôm đồm”, không thu hẹp chức năng, nhiệm vụ của mình, không tạo dư địa hoạt động cho các tổ chức này thì việc tạo điều kiện thuận lợi cho các tổ chức này hình thành sẽ trở thành vô nghĩa.

Thiếu vắng các tổ chức xã hội dân sự thì vấn đề cung ứng các dịch vụ công cho xã hội sẽ còn khó khăn. Thiếu vắng các tổ chức xã hội dân sự thì việc đề cao phản biện xã hội sẽ vẫn chỉ là những khẩu hiệu mang tính hình thức.

Vai trò của Nhà nước ở Việt Nam thường bộc lộ tập trung và có thêm cơ hội hoàn thiện hơn khi xảy ra các chấn động kinh tế-tài chính mạnh trong và ngoài nước, như những năm 1986-1992, 1997-2000 và những năm 2007-2008. Khi đó, Việt Nam đã phát huy sức mạnh tích cực của toàn bộ hệ thống chính trị để xử lý các nguyên nhân và hậu quả của lạm phát cao hoặc các biến cố thị trường bột phát, giữ vững sự ổn định chung của đời sống KT-XH đất nước. Đặc biệt, lần đầu tiên, năm 2008 Chính phủ đã dũng cảm nhận thức lại mục tiêu và yêu cầu quản lý Nhà nước khi chủ động khẳng định ưu tiên trước mắt là kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, kể cả phải giảm bớt tốc độ tăng trưởng GDP, thu hẹp đầu tư công... Từ đó, đã có sự chỉ đạo tập trung, nhất quán hơn và sự phối hợp chặt chẽ hơn giữa các cấp, ngành và địa phương, sử dụng đồng bộ và linh hoạt hơn các giải pháp hành chính và thị trường theo hướng toàn diện và đúng đắn hơn. Từ nửa cuối năm 2008, áp lực lạm phát, thâm hụt thương mại và thanh toán đã có dấu hiệu giảm bớt, dự trữ ngoại tệ được bảo tồn và tăng thêm, thị trường nội tệ và ngoại tệ đã có sự ổn định trở lại, thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản có sự phục hồi dần, sự mở rộng các mặt hàng xuất khẩu là rất ấn tượng, thu hút vốn đầu tư nước ngoài (cả đầu tư trực tiếp và gián tiếp) rất khả quan, động lực và uy tín “thương hiệu Việt Nam” đang ngày càng được củng cố trong sự nhìn nhận và lựa chọn của thế giới. Ông A-lanh Grinxpen, nguyên Chủ tịch Cục Dự trữ Liên bang Mỹ, người được mệnh danh là “thầy phù thủy của kinh tế Mỹ” đã cho rằng: Chính phủ Việt Nam đã đi đúng hướng trong việc áp dụng 8 nhóm giải pháp nhằm kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô. Phó Chủ tịch Ngân hàng Thế giới (WB), ông James Adam, khi thăm nước ta vào trung tuần tháng 9 năm 2008, cũng nhận định: “Việt Nam đã có những bài học về điều hành kinh tế vĩ mô để kiểm chế, giảm lạm phát, qua đó duy trì tăng trưởng..., mọi khó khăn

đang được khắc phục dần dần. Chính phủ đã hành động quyết liệt kiểm chế lạm phát và đã đạt được nhiều kết quả... Chính phủ Việt Nam đã có những quyết định thích hợp. Đến giờ vẫn chưa có dấu hiệu rủi ro nào trong các quyết định”.

Hộp 3: Tám nhóm giải pháp nhằm kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô

(1)Thực hiện chính sách thắt chặt tiền tệ, nhưng linh hoạt trong điều hành để bảo đảm yêu cầu thanh khoản của nền kinh tế, bảo đảm vốn cho sản xuất, kinh doanh và xuất khẩu;

(2)Tập trung xử lý, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc để thúc đẩy sản xuất, kinh doanh phát triển;

(3)Đẩy mạnh xuất khẩu, quản lý chặt chẽ nhập khẩu để giảm nhập siêu;

(4) Rà soát, điều chỉnh đầu tư, tập trung vốn cho các dự án, công trình có hiệu quả, các công trình sắp hoàn thành, đẩy nhanh tiến độ giải ngân các dự án, công trình đầu tư từ nguồn vốn nhà nước, nhất là các dự án, công trình lớn, tạo đà tăng trưởng cho các năm sau, tiết kiệm 10% chi thường xuyên;

(5)Tăng cường quản lý thị trường, giá cả, thực hiện đồng bộ nhiều biện pháp nhằm ổn định giá, chống đầu cơ, buôn lậu; bảo đảm cân đối cung cầu các hàng hoá thiết yếu cho sản xuất và đời sống nhân dân, không để thiếu hàng cục bộ, điều hành giá xăng dầu theo hướng tiếp cận cơ chế thị trường;

(6)Thực hiện tốt các chính sách về an sinh xã hội đã ban hành, đồng thời, chuẩn bị ban hành các chính sách mới, góp phần ổn định sản xuất và đời sống của người dân;

(7)Tập trung giải quyết các vấn đề xã hội bức xúc hiện nay;

(8)Thực hiện tốt công tác thông tin, tuyên truyền để xây dựng niềm tin của nhân dân, tránh đưa những thông tin bất lợi, tạo dư luận xấu, gây tâm lý hoang mang trong nhân dân).

(Nguồn: Nghị quyết số 11/NQ-CP ngày 24-2-2011)

Còn Bơ-nơ-dịch Bin-ham, đại diện IMF tại Việt Nam thì đánh giá: “Chúng tôi cho rằng câu chuyện cải cách kinh tế thành công trong một giai đoạn dài

của Việt Nam vẫn tạo ra sức hút đối với các nhà đầu tư trực tiếp nước ngoài”. Có thể nói, mặc dầu đã, đang và sẽ còn tiếp tục đối diện với nhiều thách thức không nhỏ, song Việt Nam đã, đang và sẽ tiếp tục đổi mới, hội nhập và phát triển, hướng đến một tương lai ngày càng tốt đẹp hơn.

Tuy nhiên, thực tế cũng cho thấy, cả về nhận thức, chính sách, thể chế và phương thức tổ chức hoạt động của quản lý nhà nước Việt Nam vẫn còn không ít vấn đề, bất cập do sự đan xen giữa cái mới chưa được luận giải, khẳng định và hình thành đầy đủ, đồng bộ, nhất quán, với cái cũ vẫn đang tồn tại, hoặc chưa được đổi mới kịp thời, thích hợp. Cơ chế Đảng lãnh đạo, Nhà nước quản lý trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và tăng cường hội nhập kinh tế quốc tế chưa thật rõ ràng, chậm đổi mới. Nội dung, phương thức, mức độ quản lý nhà nước đối với các khu vực kinh tế còn chưa thống nhất và chưa thật hiệu quả; còn nhiều bất cập trong phân cấp và phối hợp quản lý nhà nước.

Để nâng cao năng lực, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước đối với quá trình phát triển KT-XH ở nước ta, vượt qua các cuộc khủng hoảng trong một thế giới đang biến đổi toàn diện và nhanh chóng, «Liệu pháp bàn tay nhà nước» ở Việt Nam cần được xác định lại và hoàn thiện theo một số phương hướng và nội dung trọng tâm sau đây.

a) Tiếp tục làm rõ cơ sở lý luận và thực tiễn về một số vấn đề lớn và mới trong chủ trương phát triển và quản lý nhà nước

Nhận thức là một quá trình, cần dũng cảm gạt bỏ những định kiến, ảo tưởng về quyền lực nhà nước và sự lạm dụng cơ chế xin - cho, những lợi ích cục bộ, ngắn hạn của “tư duy nhiệm kỳ”; tôn trọng các sáng tạo, đề xuất hợp lý của cơ sở, cấp dưới; xây dựng và thống nhất hệ giá trị chuẩn chung quốc gia, cả về chính trị, kinh tế, xã hội, đảm bảo tất cả chính sách, tất cả những gì chúng ta phân biệt đúng- sai phải theo chuẩn mực chung, tránh bị ngộ nhận hoặc bị nhiễu về chân giá trị, với các hợp phần tinh tú nhất từ các giá trị nhân văn to lớn của lý tưởng XHCN, của giá trị ngàn năm văn hiến của dân tộc và của nhân loại, cũng như của các giá trị thị trường, tạo tiêu đích và thước đo tin cậy trong định hướng, đánh giá các hoạt động kinh tế – xã hội, để tăng cường lòng tin và sự đồng thuận xã hội rộng rãi trong nước và quốc tế, kể cả với bà con Việt Kiều.

Đồng thời, đổi mới căn bản công tác cán bộ và coi trọng đúng mức việc xây dựng các thiết chế đủ hiệu lực bảo vệ lợi ích và phát huy sức mạnh chung

quốc gia, khai thác và sử dụng hiệu quả các nguồn lực của quốc gia, của các địa phương, trong nước và quốc tế cho phát triển bền vững đất nước.

Đặc biệt, một chính sách tài chính-tiền tệ thận trọng (không quá lỏng, không quá chặt) luôn là cần thiết trong thực tế Việt Nam; tiếp tục hạn chế và nâng cao hiệu quả đầu tư công, đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước; chủ động tiếp cận, tham gia, duy trì, khai thác sử dụng đúng lúc và hiệu quả các cơ chế giám sát an toàn tài chính quốc gia, khu vực và quốc tế; chuyển mạnh chính sách bảo hộ theo hướng khuyến khích phát triển công nghiệp phụ trợ và tham gia chuỗi giá trị toàn cầu, theo cả phương thức tuần tự, cũng như theo các cách thức mới, nhạy vọt, rút ngắn; khuyến khích phát triển các tập đoàn kinh tế đa sở hữu, tập đoàn kinh tế tư nhân mạnh, hoạt động xuyên quốc gia, tạo nguồn động lực mạnh và mũi chủ công, đột phá trong quá trình phát triển và hội nhập KTQT.

b) Tôn trọng yêu cầu khách quan của các quy luật và quy trình quản lý kinh tế, các cam kết hội nhập và sự hài hoà các lợi ích phát triển, không ngừng cải thiện môi trường kinh doanh

Nâng cao chất lượng công tác xây dựng và quản lý theo quy hoạch, kế hoạch phát triển KT-XH và đô thị, phát triển hạ tầng kỹ thuật và xã hội có tính mở và thực tiễn cao, coi trọng các chỉ tiêu chất lượng, “phủ sóng” bao quát đầy đủ hơn các nguồn vốn, các địa phương và lĩnh vực, vừa đảm bảo tính tập trung thống nhất, vừa kích thích tính chủ động, sáng tạo và phản ứng thị trường kịp thời của địa phương và cơ sở; xác định rõ địa chỉ các tổ chức và cá nhân, trách nhiệm, thời gian và nguồn lực, cùng kế hoạch tài chính, với sự bảo đảm và hỗ trợ về chính trị - hành chính cần thiết trong thực hiện các quy hoạch.

Xúc tiến nhanh hơn, triệt để hơn việc tách chức năng quản lý nhà nước về kinh tế với chức năng quản lý sản xuất kinh doanh, chức năng hành chính với chức năng dịch vụ công, xây dựng một nền hành chính hiện đại, hiệu quả và minh bạch, phân định và làm rõ các quy chế pháp lý khác nhau đối với các loại cơ quan, phân rõ quyền hạn và trách nhiệm của sở, ban, ngành, phối hợp với các bộ liên quan, tránh tình trạng quản lý chồng chéo, và «tranh công, đổ tội», đùn đẩy công việc và trách nhiệm; giảm bớt quyền, làm rõ trách nhiệm, tăng cường giám sát và đánh giá công việc của cơ quan và công chức nhà nước từ trung ương đến địa phương, nhất là quyền “thẩm định”, “phê duyệt”, “chấp thuận”, quyền cho phép và cấp phép v.v... chuyển sang hướng dẫn, kiểm tra việc thực thi pháp luật.

Tăng cường phân cấp quản lý kinh tế-xã hội, đảm bảo các chính sách KT-XH vừa thống nhất, vừa đa dạng hoá (không đơn nhất, đồng loạt cho các đối tượng, vùng khác nhau), vừa có tính lịch sử trong ổn định và có thể dự báo được; tăng cường cải cách hành chính từ trên xuống theo yêu cầu thực tế và nhiệm vụ quản lý nhà nước, phù hợp cam kết hội nhập và thông lệ quốc tế, tạo thuận lợi và lòng tin cậy cho hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, đồng thời thúc đẩy thực hiện trách nhiệm xã hội của doanh nghiệp cả trên thị trường và quốc tế; rà soát bãi bỏ hoặc cải cách thủ tục hành chính được theo hướng đơn giản, nhanh gọn và phổ cập rộng rãi mô hình “một cửa, một đầu mối” ở tất cả các cơ quan quản lý; đẩy mạnh việc tinh giảm các bộ phận phòng, ban trong bộ máy quản lý chính quyền các cấp; phân công phân cấp và xác định trách nhiệm rõ ràng cho cấp cơ sở; khuyến khích và thúc đẩy các cấp chính quyền năng động, quyết liệt trong chỉ đạo điều hành, khắc phục tình trạng lười nghĩ, làm bừa, ngại và thiếu trách nhiệm, ngại khó, né tránh và lạm dụng, không tập trung giải quyết triệt để những vụ việc nổi cộm, bức xúc ngay từ khi mới phát sinh ở cơ sở. Ngoài ra, cần đổi mới căn bản hệ thống định mức, chế độ chi tiêu quản lý tài chính hướng đến kết quả đầu ra, để cao trách nhiệm và tự chủ của đơn vị và cá nhân liên quan (với những chế tài vật chất và hành chính đủ sức mạnh răn đe đi kèm), chống tình trạng áp dụng máy móc gây khó khăn cho thực hiện và cả quản lý, hoặc làm tăng tình trạng nói dối, biến báo “hợp lý hóa”, kê hở cho phát sinh tham nhũng, thất thoát và đầu tư kém hiệu quả.

Xây dựng, phát triển đồng bộ các thị trường và các thể chế hỗ trợ thị trường và quản lý nhà nước, quán triệt ngày càng đầy đủ các nguyên tắc kinh tế thị trường trong quản lý và tổ chức các hoạt động kinh tế. Nhà nước cần quan tâm và tạo mọi thuận lợi cho phát triển đồng bộ các thị trường, nhất là các thể chế thị trường bậc cao (như thị trường CK, thị trường KH&CN, thị trường BĐS và thị trường lao động có tổ chức), đảm bảo hoạt động nhịp nhàng và gắn kết giữa các loại thị trường trên địa bàn, giữa thị trường địa phương với hệ thống thị trường cả nước và quốc tế; đồng thời, đổi mới tổ chức và cơ chế hoạt động của các thể chế hỗ trợ thị trường, phát triển và tăng cường vai trò các hiệp hội ngành nghề, câu lạc bộ, các loại quỹ, các trung tâm và tổ chức NGO khác, tạo điều kiện để các hiệp hội, các doanh nghiệp được đóng góp ý kiến khi xây dựng, ban hành các quy định quản lý nhà nước. Xây dựng hệ thống tiêu thức và phát triển các dịch vụ đánh giá xếp hạng tín nhiệm doanh nghiệp, đánh

giá và cảnh báo khủng hoảng phục vụ quản lý nhà nước và kinh doanh; thúc đẩy tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp và các hoạt động liên kết, hợp tác kinh tế trong và giữa các ngành, các khu vực doanh nghiệp, cũng như giữa các địa phương, hình thành các công ty cổ phần, tập đoàn đa sở hữu có quy mô lớn, công nghệ cao, tài chính mạnh, hình thức và phương thức tổ chức, quản lý hiện đại, đáp ứng đòi hỏi cạnh tranh quốc tế ngày càng gay gắt; phát triển hệ thống các quỹ bảo lãnh vốn dụng, quỹ đầu tư mạo hiểm, quỹ khoa học công nghệ... để hỗ trợ doanh nghiệp phát triển.

Tuân thủ đúng quy trình quản lý nhà nước về giá theo nguyên tắc thị trường nhằm bảo đảm cạnh tranh thị trường lành mạnh, ngăn chặn các hành vi lạm dụng và độc quyền, đầu cơ, bán phá giá và các gian lận thương mại khác; tránh các sai lầm như thả nổi hoàn toàn giá cả thị trường trong nước theo “thủy triều” giá cả thị trường thế giới, hoặc điều chỉnh giá trong nước theo lộ trình kế hoạch cứng nhắc; chỉ điều chỉnh giá tăng một chiều, chậm hoặc không điều chỉnh khi giá giảm; chỉ quan tâm tăng giá hàng và dịch vụ thông thường, không có sự điều chỉnh tỷ giá bản tệ thích ứng; tách rời mục tiêu kinh tế với các mục tiêu xã hội trong khi điều chỉnh. Đặc biệt, cần tuân thủ quy trình và nguyên tắc quản lý kinh tế thị trường là *phải cho cạnh tranh thị trường đầy đủ trong cung ứng hàng hóa, dịch vụ trước khi cho phép các doanh nghiệp được định giá theo thị trường* (nếu chỉ trả giá cả về cho thị trường, mà không trả sự cạnh tranh cần thiết về cho thị trường trong việc hình thành giá cả là tạo cơ hội vàng mang lại lợi ích độc quyền kếp cho các doanh nghiệp đang hoặc gần như độc quyền); cần tăng phạt hành chính những vi phạm về giá cả, chống đầu cơ và lũng đoạn, chống lobby mang tính chất ngành và doanh nghiệp tạo ra sự lệch hướng hay thiếu thống nhất về chính sách của Chính phủ và gây thiệt hại chung cho xã hội. Trước mắt, cần nâng cao năng lực và hiệu quả thực tế của công tác giám sát, kiểm soát và xử lý sự độc quyền và các vi phạm về giá từ phía các doanh nghiệp và các bên có liên quan, ngăn chặn hiện tượng lạm dụng trực lợi cá nhân, thậm chí biến độc quyền nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp, phường hội và phe nhóm.

Thực hiện nghiêm việc đấu thầu thực chất các dự án, đặc biệt là các dự án được tài trợ bằng các nguồn lực công, cũng như các hoạt động mua sắm bằng nguồn đầu tư công với sự tham gia rộng rãi, bình đẳng của các khu vực doanh nghiệp, chú không phải chỉ khép kín trong khu vực nhà nước.

Chú ý đến liều lượng, thời lượng, chính sách hỗ trợ khi xây dựng và thực thi những giải pháp đang và sẽ triển khai để phát huy mặt tích cực, giảm tiêu cực của các chính sách được lựa chọn.

Coi trọng hơn nữa việc chống tham nhũng và trọng dụng người tài. Nhà nước cần xây dựng một cơ chế chống tham nhũng thực chất hơn, dân chủ hơn, kiên quyết và hiệu quả hơn. Đặc biệt, phải coi chống tham nhũng trong công tác cán bộ như một đột phá của CCHC, vì chúng mang lại sự nguy hại to lớn và lâu dài cho đất nước khi tạo ra và dung dưỡng những kẻ ăn bám, phá hoại, làm giảm năng lực, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước trong phát triển KT-XH và chống lạm phát, làm xói mòn lòng tin (nhất là của thế hệ trẻ), hủy hoại các nguồn lực quốc gia, làm bạn bè thế giới xa lánh và đổ vỡ khối đại đoàn kết dân tộc, đe dọa sự an nguy của chế độ và đất nước. Hội nghị TW 5 của Đảng (tháng 5 năm 2012) đã quyết định toàn Ban Chỉ đạo phòng chống tham nhũng, chuyển Ban chỉ đạo về trực thuộc Bộ Chính trị và do Tổng Bí Thư trực tiếp làm Trưởng Ban. Đây là một tín hiệu rất đáng mừng, lập lại niềm tin của nhân dân và cộng đồng doanh nghiệp vào quyết tâm phòng chống tham nhũng của Đảng và Nhà nước.

c) Coi trọng công tác phản biện chính sách của các tổ chức xã hội dân sự trong quản lý nhà nước

Dự báo tốt giúp các cơ quan quản lý nhà nước chủ động hơn và nâng cao hiệu quả điều hành thực tiễn. Cần coi trọng đúng mức và phân biệt rạch ròi giữa yêu cầu dự báo khách quan với mục tiêu chính sách và ý chí chủ quan. Dự báo cần bám sát, cập nhật và đưa ra các cảnh báo cần thiết về các xu hướng phát triển mới, các nguy cơ tiềm ẩn, các biến động thị trường khách quan trong nước và quốc tế. Đồng thời, cần coi trọng dự báo, phản biện xã hội và đánh giá khách quan tác động 2 mặt của chính sách đang và sẽ áp dụng, do các tổ chức chuyên nghiệp và độc lập thực hiện, theo đặt hàng của cấp có thẩm quyền, nhằm giảm thiểu những tổn hại (từ lạm dụng kẽ hở chính sách hoặc gây cản trở và phát sinh các chi phí đắt đỏ không cần thiết, lãng phí các nguồn lực xã hội) do kéo dài chính sách đã trở nên bất cập trước những biến chuyển mau lẹ của thực tiễn.

Ngoài ra, cần coi trọng việc xây dựng hệ thống số liệu và dữ liệu thông tin chuyên ngành trực tiếp phục vụ công tác dự báo kinh tế, đảm bảo tính chuyên nghiệp và sự phối hợp ăn khớp cần có giữa các cơ quan chức năng

và các loại công cụ dự báo, giữa công tác dự báo với công tác tổ chức thực hiện, cũng như cần coi trọng đúng mức sự tương tác qua lại giữa khoa học dự báo với những đặc điểm luật pháp và KT-XH của đất nước. Tăng cường số và chất lượng thông tin và phát ngôn chính thức nhà nước, thông tin của doanh nghiệp, định kỳ và không định kỳ, khớp nối, liên thông với hệ thống các chỉ số thống kê quốc gia hàng năm. Thông tin phải minh bạch, đa dạng hơn, nhiều chiều, dân chủ; khắc phục tình trạng thông tin kinh tế thường bị phân tán, chia cắt, rời rạc, đóng băng và thiếu chuẩn hoá thống nhất giữa các nguồn và đơn vị quản lý, nhất là không được phổ biến rộng rãi, công khai, gây khó khăn và đặt đố cho các đơn vị và cá nhân có nhu cầu tiếp cận, khai thác và sử dụng các thông tin này, cũng như tạo ra những cơ hội thu lợi bất chính cho các tổ chức và cá nhân quản lý các thông tin đó, đồng thời làm giảm sức cạnh tranh của nền kinh tế và gia tăng sự lãng phí các nguồn lực xã hội.

Với tinh thần đó, Nhà nước cần sớm thúc đẩy việc thành lập bổ sung và phát triển mạng lưới các cơ quan có chức năng chuyên trách xây dựng, phân biện và đề xuất hoàn thiện các chiến lược và chính sách quản lý nhà nước các cấp từ trung ương xuống các địa phương (bao gồm các Viện, Trung tâm, Phòng, Ban Chính sách và Dự báo kinh tế), đồng thời, bổ sung chức năng này cho các Sở tham mưu tổng hợp cho chính quyền cấp tỉnh, thành phố trực thuộc TW (như sở KH&ĐT, sở Tài chính...), việc xây dựng hệ thống thông tin và dữ liệu kinh tế các cấp (bao gồm hệ thống các chỉ tiêu, bộ máy tổ chức và kinh phí thường xuyên), cũng như cơ chế khai thác tài nguyên thông tin quốc gia nêu trên. Cần nhấn mạnh rằng, các chi phí cho hoạt động của các tổ chức và hoạt động này là đầu tư phát triển và rẻ hơn nhiều so với lợi ích mà chúng có thể đem lại nếu được tổ chức tốt và có cơ chế cán bộ, vận hành phù hợp với tính đặc thù của nhiệm vụ được giao.

d) Đảm bảo sự gắn kết hài hòa giữa phát triển kinh tế với quan tâm phát triển văn hóa, giải quyết các vấn đề bức xúc xã hội và môi trường, nâng cao chất lượng và yêu cầu phát triển bền vững, bảo vệ lợi ích quốc gia

Nhà nước cần quan tâm bảo đảm hài hoà các lợi ích trong quá trình phát triển, giảm thiểu chênh lệch giữa các tầng lớp xã hội, các vùng và lĩnh vực; ưu tiên phát triển nguồn nhân lực chất lượng cao, các hoạt động đảm bảo xã hội có tổ chức công bằng và hiệu quả; nâng cao văn hoá quản lý và văn hoá kinh doanh.

Đặc biệt, cần hoàn thiện cơ chế bảo vệ lợi ích quốc gia, trong đó đề cao vai trò của Chính phủ về bảo vệ chủ quyền và lợi ích kinh tế quốc gia, các lợi ích liên vùng, liên ngành, dài hạn, nhất là về tài nguyên, lãnh thổ, khí hậu, người tài, chi tiêu và tài sản công, uy tín quốc gia, lòng tin xã hội, cũng như lòng yêu nước và tinh thần đoàn kết, phát huy sức mạnh cộng đồng, cả trong và ngoài nước, tất cả vì một Việt Nam dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh.

1.3. Đổi mới quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp

Quản lý nhà nước về kinh tế là sự tham gia hoặc can thiệp của Nhà nước ở mức độ khác nhau đối với nền kinh tế. Nhà nước tác động vào thị trường và các tác nhân tham gia thị trường, trước hết là các doanh nghiệp. Sự tham gia hoặc can thiệp của nhà nước vào thị trường hay quản lý nhà nước về kinh tế đã và đang xuất hiện tại tất cả các nước trên thế giới, kể cả ở các nền kinh tế thị trường phát triển. Các học thuyết kinh tế nổi tiếng như Keynes (đề cao vai trò của nhà nước), trường phái Tự do mới (đặt nặng vai trò của thị trường) hay học thuyết của P.A.Samuelson, điều tiết kinh tế bằng “hai bàn tay” (kết hợp điều tiết kinh tế thông qua thị trường và nhà nước) đều cho rằng trong nền kinh tế thị trường, cần thiết phải có sự quản lý của nhà nước về kinh tế.

Doanh nghiệp là tế bào của nền kinh tế, cho nên quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp là một thành tố quan trọng của quản lý nhà nước về kinh tế. Với tư cách là cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đồng thời với tư cách là nhà đầu tư vốn vào các doanh nghiệp, Nhà nước còn thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại DNNN. Vì vậy, trong nền kinh tế thị trường, quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp bao gồm hai chức năng chính là (1) quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp, và (2) quản lý của CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Theo nghiên cứu của Trần Tiến Cường, khái niệm, mục tiêu, yêu cầu về hai chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp được hiểu như sau:

Quản lý hành chính nhà nước đối với các doanh nghiệp là việc tác động của cơ quan quyền lực nhà nước bằng các phương thức, công cụ: pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch và kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); và bằng

bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước) đối với quá trình hình thành, hoạt động và chấm dứt tồn tại của DNNN.

Mục tiêu chủ yếu của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp trong nền kinh tế định hướng thị trường là nhằm tạo môi trường hoạt động thuận lợi, bình đẳng, cạnh tranh, đúng pháp luật cho tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Tuy nhiên, đối với DNNN, khi cần có thể phải thực hiện một số những mục tiêu có tính định hướng của Nhà nước nhưng vẫn phải bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp.

Yêu cầu về tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng nhiệm vụ quản lý nhà nước phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước nói chung (quản lý theo ngành, lĩnh vực; quản lý hỗn hợp theo ngành và theo lĩnh vực; hoặc quản lý theo lãnh thổ).

Ở đây, Nhà nước với tư cách là cơ quan công quyền nên Nhà nước phải tiến hành quản lý mọi doanh nghiệp trong nền kinh tế. Do đó, nguyên tắc quản lý là Nhà nước bảo đảm các doanh nghiệp hoạt động bình đẳng về quyền và nghĩa vụ không phân biệt hình thức sở hữu. Đối với DNNN, Nhà nước bảo đảm hoạt động độc lập với các cơ quan nhà nước, tôn trọng quyền tự chủ về tài chính, chủ động trong kinh doanh của DNNN.

Quản lý của CSH vốn nhà nước tại DNNN là việc thực thi các quyền hạn của CSH như một cổ đông hay thành viên công ty đối với DNNN trong quá trình hoạt động.

Mục tiêu của quản lý CSH vốn nhà nước là tập trung vào hiệu quả kinh doanh; giảm dần sự can thiệp nhà nước vào hoạt động của doanh nghiệp.

Yêu cầu đối với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý của CSH các DNNN là có chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, được tách ra khỏi tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền.

Qua đó cho thấy có sự phân biệt rõ ràng chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước. Do đó, cần phải có sự tách bạch rõ ràng về tổ chức và cán bộ thực hiện hai chức năng này.

Thời gian qua ở Việt Nam, do khu vực KTNN giữ vai trò chủ đạo, nên chức năng quản lý của CSH nhà nước đối với các DNNN chiếm vị trí quan trọng trong quá trình xây dựng, phát triển nền kinh tế. Tuy nhiên, gần

đây, chức năng này đã được đổi mới theo hướng giảm dần các nghĩa vụ và quyền hạn của CSH nhà nước; DNNN được tăng cường tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm.

1.3.1. Đổi mới thể chế về quản trị và quản lý doanh nghiệp

Công tác xây dựng thể chế nói chung và thể chế về quản trị và quản lý doanh nghiệp nói riêng cần được đổi mới theo các hướng sau đây:

- Xác định rõ văn bản quy phạm pháp luật, phân biệt văn bản quy phạm pháp luật với văn bản quy phạm hành chính, đảm bảo các văn bản quy phạm pháp luật điều chỉnh quyền và trách nhiệm của công dân phải được xây dựng theo quy trình chặt chẽ do Luật Ban hành văn bản pháp luật quy định, các văn bản quy phạm hành chính chỉ có giá trị ràng buộc đối với cơ quan nhà nước và cán bộ công chức cần được chuẩn bị nhanh và ban hành kịp thời phục vụ công tác chỉ đạo điều hành của cơ quan hành chính.

- Không đưa các quy phạm hành chính vào các văn bản quy phạm pháp luật; hạn chế tối đa việc quy định về tổ chức bộ máy ngay trong các luật chuyên ngành và quy định thủ tục hành chính phức tạp, gây phiền hà ngay trong các thể chế pháp luật.

- Đổi mới quy trình xây dựng và ban hành thể chế theo hướng luật hoá yêu cầu phân cấp, uỷ quyền ban hành văn bản pháp luật, đồng thời dân chủ hơn trong việc tổ chức, huy động trí tuệ của nhân dân và tạo lập các thiết chế phù hợp, linh hoạt mang tính chuyên môn cao để tham gia vào quá trình xây dựng thể chế.

- Tăng cường năng lực của các cơ quan trong việc xây dựng và ban hành văn bản pháp luật. Nâng cao chất lượng của các đạo luật, bảo đảm cho các đạo luật đi vào cuộc sống, cần rất ít, tiến tới không cần sự cụ thể hóa của các văn bản dưới luật.

- Trong trường hợp luật, pháp lệnh có điều khoản cần phải được quy định chi tiết bằng văn bản khác, thì ngay tại điều khoản đó phải xác định rõ cơ quan nhà nước có thẩm quyền quy định và thời hạn ban hành. Khắc phục tình trạng luật, pháp lệnh có hiệu lực từ rất lâu mà vẫn chưa có văn bản hướng dẫn thi hành.

- Văn bản sửa đổi, bổ sung, thay thế, bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành các văn bản khác phải xác định rõ tên văn bản, điều khoản của văn bản bị sửa đổi bổ sung, thay thế bãi bỏ hoặc đình chỉ việc thi hành.

1.3.2. Nhà nước tạo môi trường kinh doanh thuận lợi, bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp

Để cải thiện môi trường kinh doanh tốt hơn, cần phải triển khai một loạt giải pháp, trong đó những giải pháp hàng đầu là: Tiếp tục cải cách thủ tục hành chính; cải thiện và nâng cấp cơ sở hạ tầng; ngăn chặn và kiểm soát tham nhũng; cải cách các văn bản theo hướng phù hợp với thông lệ quốc tế; cải cách hệ thống giáo dục để đáp ứng nhu cầu về nguồn nhân lực.

Tiêu chí quan trọng về môi trường kinh doanh là thời gian và thủ tục để thành lập doanh nghiệp, gia nhập thị trường. Trong khi các doanh nghiệp Việt Nam phải qua 11 thủ tục mới có thể tham gia thị trường, thì tại Canada và New Zealand chỉ cần 1 thủ tục, ở Thái Lan thủ tục. Vấn đề thủ tục hành chính trong môi trường kinh doanh không đòi hỏi phải máy móc hiện đại, hay đòi hỏi năng lực chuyên môn của cán bộ, công chức phải tài giỏi hơn người. Vậy vì sao ở nước ngoài, thủ tục hành chính trong môi trường kinh doanh được rút ngắn thời gian đến mức tối thiểu, còn ở nước ta thì như vậy?

Mảng thủ tục hành chính về giấy phép kinh doanh được xem là then chốt về cải thiện môi trường kinh doanh, thu hút các nhà đầu tư trong và ngoài nước đã, đang có ý định đầu tư vào Việt Nam. Trong khi doanh nghiệp mong muốn đơn giản thủ tục hành chính, thì ngược lại các cơ quan cấp phép dường như chẳng muốn giảm đi một thủ tục nào. Ngoài sự rườm rà về thủ tục pháp lý, thái độ ứng xử của cán bộ, công chức trong khi thi hành công vụ cũng góp phần đáng kể làm tăng «rào cản» thủ tục hành chính. Điều đó một lần nữa cho thấy, muốn cải thiện môi trường kinh doanh ở Việt Nam thì mấu chốt là đẩy mạnh cải cách hành chính, và quan trọng nhất là thay đổi cách suy nghĩ, thái độ ứng xử của cán bộ, công chức của cơ quan nhà nước trong quan hệ với dân, với doanh nghiệp.

Yêu cầu cơ bản là đảm bảo sự bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp khi điều chỉnh quan hệ giữa nhà nước với doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp nước ngoài và doanh nghiệp khu vực tư nhân khác trong kinh tế thị trường. Những việc cần làm là: (1) Thu hẹp sự khác biệt và tiến tới thống nhất điều kiện kinh doanh đối với các hình thức sở hữu và loại hình doanh nghiệp. (2) Thu hẹp lĩnh vực độc quyền nhà nước, thương mại nhà nước và đặc quyền của doanh nghiệp nhà nước. (3) Minh bạch hoá các điều kiện, đối tượng và áp dụng cơ chế cạnh tranh giữa các loại hình doanh nghiệp

để được kinh doanh, sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước, thương mại nhà nước, trừ lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng an ninh. (4) Tiếp tục hoàn thiện cơ chế bình đẳng và không phân biệt hình thức sở hữu trong lựa chọn đối tượng được huy động tín dụng, nhận sự hỗ trợ của Nhà nước từ nguồn trái phiếu Chính phủ, nguồn vốn viện trợ và các nguồn khác.

1.3.3. Nâng cao hiệu quả chính sách hỗ trợ, ưu đãi của Nhà nước dành cho doanh nghiệp

Nhà nước cần sớm xác định và công bố chiến lược phát triển quy hoạch kinh tế để các doanh nghiệp được biết nhằm tăng cơ hội tiếp cận thị trường của các doanh nghiệp. Việc công bố các thông tin này có thể thông quan báo chí, hoặc doanh nghiệp sẵn sàng trả phí để có được những thông tin nói trên. Từ trước cho đến nay, các thông tin này chỉ được công bố trong các doanh nghiệp nhà nước, các cơ quan nhà nước, không được công bố cho doanh nghiệp; do vậy, các doanh nghiệp (nhất là doanh nghiệp nhỏ và vừa) ít có khả năng tham gia đấu thầu các dự án của nhà nước; nay nếu họ tham gia cũng sẽ giúp cho việc tiết kiệm chi phí cho nhà nước, nâng cao hơn nữa chất lượng các sản phẩm, dịch vụ.

Nhà nước cần tạo điều kiện thuận lợi hơn để doanh nghiệp được hưởng những chính sách ưu đãi và những dịch vụ công của Nhà nước. Cần khắc phục những khó khăn mà doanh nghiệp gặp phải trong việc xét cấp giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư. Cơ quan cấp giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư cần có hướng dẫn cụ thể cho doanh nghiệp có đủ điều kiện xin cấp giấy chứng nhận ưu đãi để doanh nghiệp khỏi tốn thời gian, công sức và chi phí cho việc lo đủ các giấy tờ thủ tục. Dần dần tiến tới việc xoá bỏ thủ tục xin cấp giấy chứng nhận ưu đãi đầu tư và thay bằng việc áp dụng phương pháp Nhà nước quy định các điều kiện ưu đãi đầu tư trong văn bản pháp luật, doanh nghiệp nào đáp ứng đủ các điều kiện đó thì đương nhiên được hưởng ưu đãi.

Một định hướng cần quán triệt đối với cơ chế hỗ trợ ưu đãi theo chính sách xã hội là chuyển dần từ hỗ trợ gián tiếp thông qua doanh nghiệp sang hỗ trợ trực tiếp cho đối tượng được thụ hưởng. Theo hướng đó, để án nhà ở xã hội chẳng hạn sẽ khả thi và hiệu quả hơn nếu tách bạch được chức năng kinh doanh của doanh nghiệp xây dựng với hoạt động bảo trợ xã hội của Nhà nước theo hướng để cho thị trường xây, còn Nhà nước thì phân phối và quản lý.

Ở khâu xây dựng, Nhà nước chỉ cần đặt hàng xây dựng nhà ở xã hội theo nguyên tắc thị trường cạnh tranh giống như nhà ở thương mại: Nhà nước đưa các đơn đặt hàng về những mẫu nhà phù hợp, quy hoạch những khu đất cho nhà ở xã hội, rồi kêu gọi các nhà đầu tư thuộc mọi thành phần kinh tế, kể cả nước ngoài, đầu tư xây dựng nhà ở xã hội. Sau đó các công ty quản lý nhà của Nhà nước mua lại các nhà ở xã hội này theo giá thị trường và tiến hành phân phối, quản lý chúng theo yêu cầu của chính sách xã hội. Như vậy, Nhà nước không ưu đãi nhà đầu tư và doanh nghiệp xây dựng bằng cách miễn giảm các chi phí đầu vào nữa, mà thu về ngân sách nhà nước đầy đủ các chi phí đầu vào (về tiền sử dụng đất, tiền thuê đất, tiền đền bù giải phóng mặt bằng, miễn, giảm thuế lãi suất ưu đãi...) giống như đối với nhà ở thương mại; rồi sau đó dùng số kinh phí này trợ cấp trực tiếp cho những người thuộc diện ưu đãi để họ mua nhà hoặc thuê nhà của quỹ nhà ở xã hội. Nhà ở là bất động sản cho nên việc trợ giúp trực tiếp các đối tượng chính sách mua hoặc thuê nhà có thể tiến hành một cách khá thuận lợi bằng cách Nhà nước trả thay một phần hoặc toàn bộ tiền mua hoặc thuê nhà cho người thuộc đối tượng chính sách.

1.3.4. Đổi mới phương thức quản lý các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện

Yêu cầu đặt ra là xây dựng hệ thống điều kiện kinh doanh minh bạch, hợp lý, thống nhất vừa đáp ứng nhiệm vụ quản lý nhà nước, vừa bảo đảm yêu cầu thông thoáng và giảm chi phí về thời gian, vật chất cho người dân và doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; tăng cường công tác “hậu kiểm” (kiểm tra sau), giảm bớt giấy phép, nâng cao tính tự chịu trách nhiệm theo tinh thần “Nhà nước được làm những gì pháp luật cho phép; người dân và doanh nghiệp được làm tất cả những gì pháp luật không cấm”.

Cần thực hiện thống nhất cách tiếp cận về ngành, nghề kinh doanh có điều kiện, theo đó các ngành, nghề kinh doanh có điều kiện sẽ phân ra làm 3 loại: cấm kinh doanh, kinh doanh có điều kiện và tự do kinh doanh.

Trong quá trình tiếp tục đổi mới thủ tục hành chính, trên cơ sở thống kê, tập hợp các điều kiện kinh doanh, cần rà soát, đánh giá cụ thể từng loại điều kiện kinh doanh trên các mặt: quy định pháp luật; tính phù hợp, khả thi của điều kiện kinh doanh; những khó khăn, vướng mắc đối với người dân và doanh nghiệp khi thực hiện các quy định về điều kiện kinh doanh; đồng thời đề xuất các kiến nghị nhằm đơn giản hóa điều kiện kinh doanh, sửa đổi hoặc bãi bỏ các điều kiện kinh doanh không phù hợp.

Tăng cường «hậu kiểm» theo hướng áp dụng nguyên tắc, doanh nghiệp tự chủ kinh doanh khi có đủ điều kiện; chỉ áp dụng việc cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện kinh doanh đối với ngành nghề đặc biệt, cần có sự kiểm tra đáp ứng điều kiện cả trước và trong quá trình hoạt động.

1.3.5. Tiếp tục xóa bao cấp về đất và tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với đất đai

Thực hiện có tốt chủ trương xóa bao cấp về đất đối với DNNN không chỉ là yêu cầu để sử dụng tiết kiệm, hiệu quả thứ tài nguyên quý hiếm này mà còn có tác dụng xây dựng môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Tách bạch chức năng quản lý và kinh doanh đất khỏi cơ quan hành chính địa phương, giao cho một công ty bất động sản đảm nhiệm; thực hiện chủ trương có tính nguyên tắc là đất không được để cho các cơ quan hành chính giao và cho thuê theo kiểu xin-cho như hiện nay, mà phải do các doanh nghiệp cho thuê theo nguyên tắc kinh doanh.

Để thực hiện chủ trương này, cần gấp rút thành lập những doanh nghiệp quản lý đất đai của Nhà nước ở các địa phương (có thể gọi là Công ty đất đai hoặc Công ty bất động sản) tách bạch với cơ quan hành chính. Công ty đất đai này là doanh nghiệp nhà nước hoạt động công ích, chủ yếu không vì mục tiêu lợi nhuận, nhưng hoạt động theo nguyên tắc hạch toán kinh tế.

Nhà nước giao quyền sử dụng đất cho các Công ty đất đai quản lý và kinh doanh tương tự như giao vốn cho các doanh nghiệp nhà nước. Khi đã có các Công ty đất đai rồi thì về nguyên tắc tất cả mọi người sử dụng đất đều phải thuê đất của Công ty đất đai của Nhà nước (thông qua hợp đồng thuê đất), chứ không được cơ quan hành chính giao đất, cho thuê đất như hiện nay nữa.

Nhà nước (UBND và các cơ quan địa chính) có chức năng quản lý hành chính (đăng ký, cấp giấy chứng nhận, xây dựng quy hoạch và bảo đảm thực hiện quy hoạch...), và chỉ thu hồi, giải toả, đền bù những diện tích đất cần được sử dụng vào mục đích công cộng theo quy định của pháp luật. Các cơ quan nhà nước không đứng ra thu hồi đất để giao cho các doanh nghiệp và cá nhân (trong và ngoài nước) hoặc cho họ thuê. Việc đền bù, giải toả những diện tích đất này là trách nhiệm của các Công ty đất đai. Đối với đất làm mặt bằng kinh doanh cho các doanh nghiệp, thì Công ty đất đai có trách nhiệm thoả thuận

với chủ cũ về việc đền bù, giải toả, và thoả thuận với chủ mới về giá cả và điều kiện sử dụng đất; tách bạch mối quan hệ giữa chủ cũ với Công ty và chủ mới với Công ty; không nên yêu cầu các chủ mới phải bỏ tiền ra để đền bù, giải toả như hiện nay.

1.3.6. Thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Tách bạch rõ chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước cả về nội dung cũng như tổ chức, không giao hai chức năng này cho cùng một cơ quan nhà nước thực hiện.

Nghiên cứu thành lập một Bộ (hoặc Ủy ban) Đặc trách giám sát và quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp (gọi tắt là Bộ Đặc trách vốn nhà nước), có chức năng chuyên trách, tập trung và thống nhất thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp với vai trò cố đồng, thành viên hoặc chủ sở hữu công ty theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Điều quan trọng là Bộ Đặc trách vốn nhà nước không có chức năng quản lý hành chính nhà nước, không tham gia hoạch định chính sách.

Đây là giải pháp cần thiết, phù hợp với điều kiện cụ thể (có thể gọi là đặc thù cũng được) của Việt Nam hiện nay vì mấy lẽ sau đây:

Một là, chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp bao gồm ba nội dung chủ yếu quan trọng nhất là (i) Quyết định chiến lược đầu tư, (ii) Quyết định phân phối lợi nhuận và (iii) Quyết định nhân sự lãnh đạo của doanh nghiệp. Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước SCIC có thể giúp Nhà nước thực hiện được nhiệm vụ quản lý tài chính, nhưng không thể giải quyết được vấn đề nhân sự đối với cán bộ lãnh đạo của các doanh nghiệp lớn trong điều kiện thực tế của Việt Nam hiện nay.

Hai là, khu vực DNNN ở Việt Nam rất lớn (hiện có khoảng hàng nghìn doanh nghiệp; đặc biệt các Tập đoàn kinh tế nhà nước cũng như các Tổng Công ty nhà nước (kể cả TCT 91 và 90) giữ vai trò và vị trí rất quan trọng trong nền kinh tế, không thể giao hết cho SCIC quản lý (Temasek ở Singapore chỉ quản lý 34 doanh nghiệp). Để các doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn như vậy trực thuộc các Bộ chuyên ngành như hiện nay là không hợp lý; và vấn đề “chủ quản” đối với doanh nghiệp nhà nước không thể giải quyết được.

Trên tinh thần đó, cần sửa đổi Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Tổ chức HĐND và UBND nhằm tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chủ sở hữu nhà

nước; đồng thời sửa đổi, bổ sung một số điều Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 20 tháng 10 năm 2005 về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty nhà nước.

1.3.7. Nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp

Yêu cầu đề ra là tiếp tục hoàn thiện công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát hoạt động của doanh nghiệp sau đăng ký kinh doanh (hậu kiểm); đồng thời nâng cao năng lực của các cán bộ của toà kinh tế và của các trung tâm trọng tài kinh tế nhằm hỗ trợ có hiệu quả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế trong giải quyết những vấn đề mới phát sinh trong hội nhập, như tranh chấp thương mại, thực hiện các hiệp định của WTO và các cam kết quốc tế.

Cần thực hiện tốt các yêu cầu sau đây trong công tác kiểm tra, thanh tra để đạt được hiệu quả và không gây phiền nhiễu cho doanh nghiệp:

Thứ nhất, cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ của các cơ quan thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp. Các cơ quan công an, kiểm sát, thanh tra nhà nước không vào kiểm tra tài chính, kiểm tra hoạt động thường xuyên của doanh nghiệp. Trường hợp phát hiện doanh nghiệp có dấu hiệu vi phạm pháp luật, cơ quan quyết định kiểm tra, thanh tra đột xuất phải chịu trách nhiệm về quyết định của mình, nếu kết quả kiểm tra cho thấy doanh nghiệp không vi phạm thì cơ quan kiểm tra phải chịu trách nhiệm chi phí phát sinh và bồi thường những thiệt hại (nếu có).

Thứ hai, cần phối hợp thực hiện giữa các ngành chức năng trong việc thanh tra, kiểm tra để có thể giảm bớt số lần thanh tra, kiểm tra.

Thứ ba, cần phải làm rõ khi nào thì tiến hành thanh tra, kiểm tra, xác minh. Có hiểu rõ vấn đề nói trên, doanh nghiệp mới có thể hợp tác đầy đủ các chứng cứ theo yêu cầu của cán bộ thanh tra, kiểm tra, xác minh.

Thứ tư, là vấn đề bảo mật những thông tin, chứng từ, tài liệu mà doanh nghiệp cung cấp cho cán bộ thanh tra, kiểm tra, xác minh. Cần phải có những quy định cụ thể về trách nhiệm cũng như chế tài đối với các cán bộ thanh tra, kiểm tra vô tình hay cố ý tiết lộ bí mật kinh doanh của doanh nghiệp cho các đối thủ cạnh tranh.

Thứ năm, cán bộ đến thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp phải là người đồng hành cùng doanh nghiệp. Điều đó có nghĩa là việc thanh tra, kiểm tra doanh nghiệp không chỉ nhằm mục đích phát hiện những sai phạm của doanh

nghiệp trong quá trình sản xuất, kinh doanh để xử lý, tăng cường hiệu lực quản lý của nhà nước, mà còn là những hoạt động mang tính hướng dẫn, giúp đỡ doanh nghiệp sau khi đăng ký kinh doanh thực hiện quyền và nghĩa vụ của mình, tiến hành kinh doanh có hiệu quả, phù hợp với các quy định của pháp luật.

1.3.8. Tiếp tục cải cách một cách cơ bản thủ tục hành chính

Yêu cầu đặt ra là tiếp tục thực hiện đổi mới một cách cơ bản thủ tục hành chính trên các lĩnh vực quản lý nhà nước nhằm bảo đảm sự thống nhất, đồng bộ, đơn giản, công khai, minh bạch của thủ tục hành chính, tạo sự thuận lợi cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp trong tiếp cận và thực hiện thủ tục hành chính, nâng cao hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội, góp phần phòng, chống tham nhũng và lãng phí.

(1) Đơn giản hoá thủ tục hành chính được thực hiện trên các lĩnh vực quản lý nhà nước, trong quan hệ giữa cơ quan quản lý nhà nước với cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp, giữa các cơ quan quản lý nhà nước với nhau theo tinh thần:

- Thủ tục hành chính trên từng lĩnh vực quản lý, điều kiện kinh doanh, mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính trong hồ sơ thủ tục hành chính phải được xem xét, đánh giá để bãi bỏ hoặc sửa đổi theo hướng đơn giản, thuận lợi cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp.

- Quy trình giải quyết các thủ tục hành chính, điều kiện kinh doanh, mẫu đơn, mẫu tờ khai hành chính và hồ sơ thủ tục hành chính phải được chuẩn hóa, công khai hóa để mọi cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp biết, thực hiện.

- Có cơ chế pháp lý hữu hiệu đối với các cơ quan hành chính nhà nước trong việc tiếp nhận, xử lý các phản ánh, kiến nghị của cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp về cơ chế chính sách, thủ tục hành chính không còn phù hợp.

- Tạo bước chuyển căn bản trong quan hệ giữa cơ quan hành chính nhà nước với cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp, giữa các cơ quan hành chính nhà nước với nhau trong giải quyết và thực hiện thủ tục hành chính.

(2) Những vấn đề cơ bản cần giải quyết để cải cách thủ tục hành chính có thể thành công là:

Thứ nhất là hoàn chỉnh hệ thống luật pháp. Tất cả các luật lệ và quy

định phải được thiết kế để sau đó nó có thể "tự triển khai thực hiện", nghĩa là giảm các vấn đề cần xin phép chấp thuận. Việc cấp phép cụ thể cần được quyết định dựa trên các tiêu chí rõ ràng, thống nhất và được áp dụng nhất quán.

Thứ hai, cần giải quyết vấn đề thái độ của công chức. Những người có trách nhiệm trong quản lý nhà nước và quản lý nền kinh tế cần được đào tạo bài bản và được trả lương xứng đáng. Thu nhập trong khu vực công hiện không tương xứng với khối lượng công việc của họ và là nguồn gốc của những hành vi tiêu cực.

Thứ ba là vấn đề thực thi pháp luật. Ngoài một hệ thống pháp luật đầy đủ, việc thực thi là một thử thách lớn hiện nay vì nó thể hiện tính hiệu quả của các hệ thống pháp luật và vai trò của Chính phủ. Nhiều ý kiến cho rằng thực thi không tốt là điều kiện để tham nhũng phát triển và đó là mối đe dọa lớn nhất cho sự ổn định xã hội ổn định và phát triển kinh tế.

Thứ tư là yêu cầu minh bạch. Các luật lệ và quy định mới liên quan đến hoạt động sản xuất kinh doanh đều cần được thông báo cho các DN trước khi chúng có hiệu lực và có đủ thời gian để chuẩn bị cho việc triển khai thực hiện.

Thứ năm là quyền được kháng cáo, khiếu nại. Ngay từ khâu cấp phép, cần đảm bảo rằng DN có quyền kháng cáo để bảo vệ họ trước sự nhũng nhiễu của các cấp chính quyền có thể tổn hại đến các DN của họ.

Cuối cùng là vấn đề thực thi pháp luật một cách độc lập. Cần có một tòa án độc lập trong trường hợp này thay vì đẩy vấn đề lên cấp có thẩm quyền cao hơn. Kinh nghiệm của các nước cho thấy một cơ quan độc lập với chính quyền để chống lại nạn tham nhũng là một điều kiện cần thiết để chương trình cải cách hành chính nói chung, cải cách TTHC nói riêng có hiệu quả.

(3) Những việc chủ yếu cần làm để đơn giản hóa thủ tục hành chính là:

- Rà soát, đánh giá các thủ tục hành chính và việc tổ chức thực hiện thủ tục hành chính trên các mặt: quy định pháp luật; quy trình giải quyết công việc; hồ sơ giấy tờ; thẩm quyền giải quyết; vấn đề liên thông, phối hợp và kỷ luật, kỷ cương trong giải quyết thủ tục hành chính; những khó khăn, vướng mắc đối với cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp khi thực hiện thủ tục hành chính; thời hạn giải quyết thủ tục hành chính; tính khả thi, phù hợp của thủ tục hành chính; vấn đề phí, lệ phí;

- Xem xét, sửa đổi, bãi bỏ theo thẩm quyền hoặc đề xuất cấp có thẩm quyền xem xét, sửa đổi, bãi bỏ các thủ tục hành chính không còn phù hợp, gây khó khăn cho hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp và đời sống của nhân dân;

- Nghiên cứu ban hành theo thẩm quyền hoặc đề xuất cơ quan có thẩm quyền ban hành các quy định về hồ sơ thủ tục hành chính, phân cấp thẩm quyền giải quyết thủ tục hành chính, cơ chế liên thông, trách nhiệm phối hợp và kỷ luật, kỷ cương trong giải quyết và thực hiện thủ tục hành chính, pháp điển hóa các quy định về thủ tục hành chính để tạo điều kiện cho cá nhân, tổ chức và doanh nghiệp tiếp cận và thực hiện thủ tục hành chính một cách nhanh chóng, dễ dàng và thuận lợi.

Đối với doanh nghiệp, yêu cầu đặt ra là kiện toàn và nâng cao năng lực các cơ quan đăng ký kinh doanh và cấp phép đầu tư để có đủ chức năng và thẩm quyền trong việc xác nhận việc gia nhập thị trường của doanh nghiệp; đôn đốc doanh nghiệp thực hiện các chế độ báo cáo theo quy định của pháp luật; trực tiếp hoặc đề nghị các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện việc hậu kiểm và xử lý các vi phạm của doanh nghiệp; thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh và yêu cầu doanh nghiệp thực hiện các thủ tục giải thể theo quy định; xây dựng hệ thống dữ liệu thông tin về doanh nghiệp và cung cấp cho các cơ quan nhà nước, các tổ chức và cá nhân khác có yêu cầu theo quy định của pháp luật,... Đồng thời, tiếp tục hoàn thiện mô hình một cửa trong đăng ký kinh doanh, đảm bảo sự liên thông giữa đăng ký kinh doanh, khắc dấu và cấp mã số thuế cho doanh nghiệp.

Luật Doanh nghiệp năm 1999 và sau đó là năm 2005 đánh dấu một bước tiến mới về thiết lập khung khổ pháp luật không chỉ cho hoạt động của doanh nghiệp mà cho cả hoạt động quản lý của Nhà nước đối với doanh nghiệp. Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp được tăng cường và cụ thể hơn. Điều này được thể hiện bằng các quy định rõ và cụ thể trách nhiệm của từng cơ quan nhà nước, cấp chính quyền trong quản lý doanh nghiệp, quy định cụ thể điều kiện giải thể doanh nghiệp, quy định cụ thể các hành vi bị cấm, bổ sung thêm trường hợp thu hồi giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh, quy định về cung cấp thông tin giữa các cơ quan nhà nước về quản lý doanh nghiệp.... Mỗi quan hệ giữa Nhà nước và doanh nghiệp từng bước đổi mới theo hướng tách bạch chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước ra khỏi chức năng quản

lý hành chính nhà nước, thực hiện tập trung và thống nhất các quyền chủ sở hữu, đồng thời tôn trọng quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp.

2. TÁI CẤU TRÚC ĐẦU TƯ CÔNG

Đầu tư công luôn tồn tại trong các nền kinh tế như một tất yếu khách quan, nhất là ở những nước trong thời kỳ đầu phát triển, cần xây dựng nền tảng cơ sở vật chất kinh tế - xã hội ban đầu cho công nghiệp hóa, hiện đại hóa, giảm bớt cách biệt giàu nghèo và tạo những cú hích ban đầu thuận lợi để xây dựng và phát triển một số ngành, lĩnh vực chủ đạo của nền kinh tế. Đầu tư công cũng đóng góp lớn vào tăng trưởng, chuyển dịch cơ cấu, công ăn việc làm, định vị và củng cố nền kinh tế Việt Nam trong mối quan hệ của khu vực và quốc tế. Trong bối cảnh khủng hoảng và suy giảm kinh tế toàn cầu thì đầu tư công càng được gia tăng vai trò duy trì động lực tăng trưởng kinh tế và góp phần bảo đảm việc làm và an sinh xã hội thông qua các gói kích cầu đủ loại của các Chính phủ, từ nước đang phát triển, đến những nước phát triển hàng đầu thế giới.

Mục đích của Nhà nước nhằm đầu tư vào những lĩnh vực mà tư nhân không muốn hay không thể tham gia như cung ứng các dịch vụ công, những lĩnh vực an ninh quốc phòng, chủ quyền quốc gia; thực hiện chính sách điều tiết vĩ mô; hay cũng có khi mục tiêu là đầu tư thu lợi nhuận. Có thể gộp thành hai nhóm mục tiêu chính khi Nhà nước tham gia đầu tư là: (1) nhằm thực hiện mục tiêu chính trị - xã hội; (2) nhằm mục tiêu lợi nhuận. Tuy nhiên, một hoạt động đầu tư của Nhà nước không có nghĩa chỉ nhằm thực hiện duy nhất một mục tiêu mà có thể bao hàm cả hai mục tiêu trên.

Có hai phương thức đầu tư chủ yếu của Nhà nước vào doanh nghiệp là: Nhà nước đầu tư thành lập doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; và đầu tư dưới dạng góp vốn, mua cổ phần như các thành viên, cổ đông của công ty. Tương ứng với các hình thức đầu tư đó, mỗi nước có cách gọi riêng là công ty nhà nước và/hoặc DNNN và đa số hoạt động theo sự điều chỉnh của Luật Công ty và/hoặc Luật DNNN. Trong một số DNNN đặc thù, có đạo luật riêng để điều chỉnh, ví dụ doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trong lĩnh vực hành chính, công ích, dịch vụ công của Hàn Quốc chịu sự điều chỉnh của Luật Tổ chức Chính phủ, hay ở Niu-di-lân dùng Luật về Tài chính công để điều chỉnh các đơn vị của Hoàng gia (có hoạt động kinh tế nhưng không tổ chức hình thức công ty hoặc doanh nghiệp sở hữu nhà nước).

Theo cách hiểu của Việt Nam, đầu tư công bao gồm đầu tư phát triển từ NSNN, tín dụng đầu tư nhà nước, đầu tư từ khu vực doanh nghiệp nhà nước và nguồn đầu tư từ trái phiếu Chính phủ theo các chương trình mục tiêu. So với tổng đầu tư xã hội, năm 2005, đầu tư công chiếm 47,1%, đến năm 2011 giảm xuống còn 38,9%.

Bảng 1: Cơ cấu đầu tư xã hội (%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Đầu tư xã hội	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Đầu tư công	47,1	45,7	37,2	33,9	40,5	38,1	38,9
Đầu tư ngoài nhà nước	38,0	38,1	38,5	35,2	33,9	36,1	35,2
Đầu tư nước ngoài	14,9	16,2	24,3	30,9	25,6	25,8	25,9

(Nguồn: Tổng cục Thống kê)

Nếu so với GDP thì đầu tư công ở Việt Nam có tỷ lệ cao nhất so với các nước Đông Á và Đông Nam Á. Trong khi ở Việt Nam đầu tư công bằng khoảng 30-40% GDP thì tại các nước trong khu vực, tỷ lệ này chỉ 5-10%, thậm chí như Indonesia là 1,6%.

Bảng 2: Đầu tư xã hội và ICOR ở Việt Nam

Năm	Tốc độ tăng GDP (%)	Vốn ĐTXXH (%GDP)	ICOR
2005	8.44	40.9	4.82
2006	8.23	41.5	4.97
2007	8.46	46.5	4.91
2008	6.31	41.5	7.37
2009	5.32	42.2	7.80
2010	6.78	41.9	6.30
2011	5.89	34.6	5.88

(Nguồn: Tổng cục Thống kê)

2.1. Cắt giảm đầu tư công – Cấp bách nhưng chưa cơ bản

Do đặc điểm tính chất nguồn vốn và mục tiêu đầu tư, nên thường đầu tư công có hiệu quả kinh tế không cao hoặc khó xác định. Hơn nữa, ở Việt Nam, đầu tư công có mối liên hệ trực tiếp với diễn biến của lạm phát và định hướng, cũng như tốc độ phát triển kinh tế thì cắt giảm đầu tư công là tất

yếu như một liệu pháp thu hẹp tổng cầu, giảm sức ép lạm phát, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

2.1.1. Chủ trương mới về cắt giảm đầu tư công

Như trên đã nêu, đầu tư công gồm 3 bộ phận cấu thành là đầu tư từ NSNN, từ tín dụng đầu tư ưu đãi nhà nước và từ khu vực DNNN. Theo tinh thần Nghị quyết 11/NQ-CP ngày 24/2/2011 của Chính phủ, cắt giảm đầu tư công năm 2011 là một liệu pháp cần thiết trong lộ trình dài hạn và tổng thể cùng với thắt chặt và điều chỉnh cơ cấu hoạt động tín dụng và tiền tệ nhằm thu hẹp tổng cầu, giảm sức ép lạm phát tiền tệ và là điều kiện để dồn vốn đầu tư xã hội theo những kênh đầu tư và dự án đầu tư có hiệu quả hơn, nâng cao hiệu quả và giảm dần tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội, kiểm chế nhập siêu, tiết kiệm năng lượng.

Theo kế hoạch cắt giảm đầu tư công của Bộ Kế hoạch và Đầu tư tháng 5/2011, thì năm 2011 sẽ có gần 100 nghìn tỉ đồng (tương ứng với khoảng 10% tổng vốn đầu tư toàn xã hội) sẽ được cắt giảm bởi các bộ, ngành và các tổng công ty nhà nước; trong số đó, đáng kể nhất là 50 nghìn tỉ đồng cắt giảm từ các nguồn như: không kéo dài thời gian giải ngân kế hoạch 2011, không ứng trước vốn kế hoạch 2012, giảm 32% vốn trái phiếu chính phủ và giảm 10% tín dụng đầu tư của Nhà nước. Gần 50 nghìn tỉ đồng còn lại là cắt giảm từ các nguồn bao gồm: 5.128 tỉ đồng nguồn ngân sách nhà nước, 2.547,5 tỉ đồng vốn trái phiếu chính phủ và 39.212,2 tỉ đồng vốn đầu tư của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

Tuy nhiên, cắt giảm đầu tư công năm 2011-2012 không đơn thuần cắt giảm về số lượng một cách đồng loạt mà được tiến hành quyết liệt nhưng bám sát yêu cầu thực tiễn.

Thứ nhất, cắt giảm đầu tư công là giải pháp tình thế, mà đặt trong lộ trình dài hạn và biện pháp tổng thể cùng với thắt chặt và điều chỉnh cơ cấu hoạt động tín dụng và tiền tệ (khống chế mức tăng dư nợ tín dụng cả năm dưới 20% và mức tăng M2 từ 15-16%) để nâng cao hiệu quả và giảm dần tỷ trọng đầu tư công trong tổng đầu tư xã hội, giảm tổng cầu phi sản xuất để kiểm chế lạm phát, kiểm chế nhập siêu, tiết kiệm năng lượng. Nói cách khác, cắt giảm đầu tư công không chỉ là cắt giảm để chống lạm phát, mà đây cũng là dịp để rà soát tính hợp lý và nâng cao hiệu quả của đầu tư công, và tái cấu trúc nền kinh tế.

Năm 2011-2012, Việt Nam cùng lúc tiến hành những nhiệm vụ nặng nề trong ổn định kinh tế vĩ mô, vừa thực hiện xoá bỏ bao cấp nhiều mặt hàng đầu vào chiến lược cho nền kinh tế, lại phải có các giải pháp kiềm chế lạm phát, tăng cường an sinh xã hội. Trong những năm qua, đã có những tranh luận về thực hiện mục tiêu tăng trưởng và kiềm chế lạm phát, hai nhiệm vụ có những mục tiêu trái chiều, mục tiêu tăng trưởng kinh tế dường như đã được ưu tiên hơn. Chính do những thúc ép về chỉ tiêu tăng trưởng kinh tế, nên nhiều giải pháp để kiềm chế lạm phát không được thực thi hiệu quả. Ngược lại, năm 2011-12, lần đầu tiên việc cắt giảm đầu tư công được thực hiện trên tinh thần mới, với những định hướng quan trọng theo tinh thần không quá bị ràng buộc và câu thúc bởi mục tiêu đạt tốc độ tăng trưởng GDP cao hơn năm 2010 để tránh tạo ra lạm phát cao, tạo tiền đề vững chắc cho tăng trưởng cao hơn ở những năm cuối của kế hoạch 5 năm.

Thứ hai, tuy không đặt vấn đề thu hồi vốn đầu tư NSNN về trung ương, mà để các địa phương và ngành, doanh nghiệp tự thẩm định, cắt, giảm hoặc điều chỉnh vốn đầu tư trong phạm vi phân cấp quản lý của mình để dồn vốn cho những dự án hiệu quả. Nhưng về nguyên tắc, sau khi thanh kiểm tra, Bộ KH-ĐT sẽ tổng hợp, báo cáo và kiến nghị Thủ tướng thu hồi các khoản bố trí sai mục tiêu nguồn NSNN và trái phiếu Chính phủ, để điều chuyển cho các bộ, ngành, địa phương khác. Với động thái quyết liệt này, có hàng ngàn dự án bị cắt giảm, kéo theo lợi ích rất nhiều tập đoàn, tổng công ty, bộ, ngành, địa phương bị ảnh hưởng.

Theo TS. Bùi Hà, Vụ trưởng Vụ Tổng hợp kinh tế quốc dân, Bộ KH-ĐT, trong dự toán phân bổ NSNN năm 2011 với 152.000 tỷ đồng vốn ngân sách nhà nước, 45.000 tỷ đồng trái phiếu Chính phủ theo phân bổ dự toán của QH, sẽ phải bố trí, cân đối lại, để giảm bội chi ngân sách từ 5,3% còn dưới 5% GDP. 10% tổng vốn đầu tư tín dụng từ Ngân hàng Phát triển Việt Nam (VDB) sẽ được cắt giảm; chi thường xuyên cũng phải giảm thêm 10%. Tinh thần siết "hầu bao" bắt đầu được các đơn vị liên quan triển khai. Là đầu mối giải ngân cho các DA có vốn đầu tư từ ngân sách, VDB vừa chính thức công bố cắt giảm kế hoạch giải ngân tín dụng cho các dự án đầu tư với tỷ lệ 10,5%, tương đương 3.000 tỷ đồng so với kế hoạch đã được Thủ tướng Chính phủ giao năm 2011 là 28.000 tỷ đồng. Ngoài ra, VDB dành 1.500 tỷ đồng dự phòng để giải quyết vốn cho các DA hoàn thành sớm hơn dự; số còn lại sẽ bố trí cho 259 DA đưa vào sử dụng năm nay.

Thứ ba, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, các tiêu chí cắt giảm đầu tư công gồm những dự án chưa có quyết định đầu tư, dự án kéo dài quá mức, dự án khả năng hoàn thành lâu phải cắt giảm sẽ đình hoãn để tập trung vốn cho dự án có khả năng hoàn thành trong năm 2011- 2012. Các khoản chuyển nguồn và ứng vốn, thông thường trước đây cho tạm ứng 30% mức vốn của năm sau, nhưng nay sẽ không được tạm ứng nữa. Vốn được tập trung cho các dự án có khả năng hoàn thành trong năm 2012 và các dự án quan trọng, cấp bách, các dự án thuộc ngành nghề sản xuất - kinh doanh chính.

TS. Cao Viết Sinh, Thứ trưởng thường trực Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng cho biết, lần cắt giảm đầu tư công năm 2011-2012 sẽ làm cẩn thận hơn nhưng quyết liệt hơn năm 2008; và trong công văn số 1070 gửi các bộ, UBND các tỉnh thành và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã nhấn mạnh đến các nguyên tắc hướng dẫn để các bộ, ngành, địa phương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước tự rà soát sắp xếp các dự án theo nguyên tắc và tiêu chí cụ thể. Ví dụ, như không bố trí vốn NSNN và trái phiếu Chính phủ cho các dự án chưa đủ thủ tục đầu tư theo quy định, các dự án kém hiệu quả, các dự án mới khởi công trong năm 2011, trừ các dự án phòng chống, khắc phục thiên tai cấp bách, các dự án sử dụng vốn ODA... Hoặc đình hoãn, giãn tiến độ các dự án thực hiện nhiều năm, nhưng triển khai chậm, bố trí vốn nhỏ giọt, kéo dài; các dự án khó có khả năng hoàn thành trong năm 2012 do không giải phóng được mặt bằng; không bố trí vốn cho các dự án sử dụng vốn TPCP do nhu cầu mở rộng quy mô...

Những dự án thuộc diện phải đình hoãn, giãn tiến độ là các dự án đã được bố trí kế hoạch vốn nhiều năm, nhưng triển khai quá chậm; các dự án không có khả năng thực hiện trong năm 2012 do khó khăn trong giải phóng mặt bằng, hoặc các vướng mắc khác... Với các tập đoàn nhà nước thì phải đình hoãn, giãn tiến độ các dự án kém hiệu quả, chưa rõ nguồn vốn.

Trong Nghị quyết số 11, Chính phủ cũng nêu rõ, đối với nguồn đầu tư từ ngân sách thì chưa đặt vấn đề cắt giảm, mà chỉ bố trí, sắp xếp để đầu tư hiệu quả hơn, bởi vì nguồn vốn này chủ yếu phục vụ mục tiêu xoá đói, giảm nghèo, Chương trình 135, đầu tư cho vùng sâu, vùng xa, đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng, giáo dục, y tế. Điều này cho thấy cắt giảm đầu tư công không phải được thực hiện một cách máy móc, cơ học, mà Chính phủ vẫn dành sự quan tâm đặc biệt đến những dự án đảm bảo an sinh xã hội có hiệu quả, hoặc công trình có thể hoàn thành sớm đưa vào sử dụng, đóng góp cho sự phát triển kinh tế.

Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng khẳng định: “Vấn đề lớn nhất không phải là cắt giảm đầu tư công theo định lượng. Những dự án nào đầu tư quá dàn trải, chưa đủ điều kiện về thủ tục cần phải xem xét. Những yêu cầu nào hợp lý của địa phương chúng ta phải đáp ứng. Chẳng hạn, vừa rồi những vùng bị thiên tai lũ lụt, Chính phủ đã hỗ trợ về nguồn vốn dự phòng. Mục tiêu là không loại bỏ các dự án đó, mà phải đôn đốc để triển khai tốt hơn các dự án đó, sớm mang lại cuộc sống ổn định, sự phát triển ổn định cho các địa phương”.

2.1.2. Một số kết quả bước đầu và những vấn đề tồn tại

Theo Bộ KH&ĐT, tính đến cuối tháng 3 năm 2011, đã có 30 bộ, 63 tỉnh, thành và 12 tập đoàn, TCT nhà nước cắt giảm được 1.387 dự án (trong số trên 32 nghìn dự án đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước đang được thực hiện, tương đương khoảng hơn 2%), với tổng số vốn cắt giảm gần 3.400 tỉ đồng (so với tổng số 152.000 tỷ đồng đầu tư phát triển từ NSNN năm 2011, cũng bằng khoảng 2%.

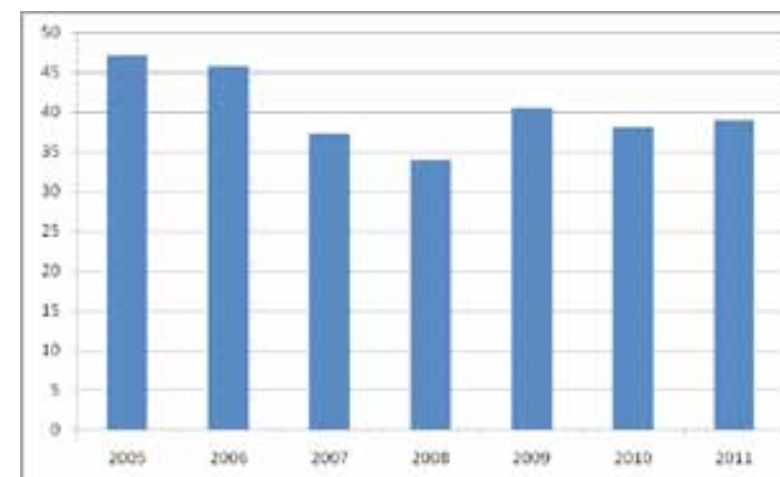
Đến giữa năm 2011, tổng số vốn đầu tư các bộ, ngành, địa phương và các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước cắt giảm là 80,55 nghìn tỷ đồng, bằng khoảng 9% tổng vốn đầu tư toàn xã hội năm 2011. Trong đó, đối với nguồn vốn ngân sách nhà nước đã thực hiện cắt giảm, điều chuyển được 2.048 dự án với số vốn là 5.556,4 tỉ đồng; đối với nguồn vốn trái phiếu Chính phủ, đã rà soát, cắt giảm được 126 dự án với số vốn cắt giảm là 2.777,6 tỉ đồng. Riêng các Bộ đã đình hoãn, cắt giảm được 91 dự án với số vốn 2.478,5 tỉ đồng để tăng vốn cho 88 dự án khác. Các địa phương cắt giảm, điều chuyển vốn của 35 dự án với số vốn 299,1 tỉ đồng. Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước thực hiện cắt giảm dự án với số vốn lên tới gần 40 nghìn tỉ đồng, bằng 10,7% kế hoạch vốn đầu tư phát triển năm 2011. Các tập đoàn: Điện lực, Dầu khí, Than - Khoáng sản có số vốn cắt giảm so với tổng mức đầu tư thấp, nhưng con số tuyệt đối lại khá lớn, như Tập đoàn Điện lực VN (EVN) cắt giảm số vốn lên tới gần 12.160 tỉ đồng; Tập đoàn Dầu khí VN (PVN) 7.251,6 tỉ, Tập đoàn Than - Khoáng sản 4.787 tỉ, Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông 3.000 tỉ... Điều đáng nói là phần lớn các dự án bị đình hoãn là do các tập đoàn, tổng công ty đầu tư vào trụ sở, văn phòng, mua sắm thiết bị đắt tiền, không phục vụ trực tiếp hoạt động sản xuất kinh doanh chính. Trong số này có không ít trường hợp dự án khởi công năm 2011 nhưng chưa đủ điều kiện đầu tư như chưa rõ nguồn vốn, chưa đủ điều kiện giải phóng mặt bằng... Các dự án này trên thực tế là không có vốn hoặc dự án không khả thi, nhưng cũng được tính vào số vốn được cắt giảm.

Việc cắt giảm đầu tư công đã làm chậm tốc độ thực hiện đầu tư, làm cho tổng vốn đầu tư công thực hiện 6 tháng đầu năm 2011 giảm 20,8% so cùng kỳ năm trước.

Đến cuối tháng 8 năm 2011, tất cả các bộ ngành ở Trung ương và các địa phương đều đã thực hiện cắt giảm, điều chuyển vốn đầu tư trong kế hoạch năm 2011. Cụ thể, các bộ, ngành, địa phương đã phân bổ 123.029,1 tỉ đồng vốn NSNN cho 20.529 dự án. Trong đó, 22.176,6 tỉ đồng được bố trí cho 5.474 dự án khởi công mới và 100.825,5 tỉ đồng cho 15.055 dự án chuyển tiếp. Cả nước đã thực hiện ngừng khởi công mới, cắt giảm, điều chuyển vốn của 2.103 dự án với tổng số vốn là 6.532,7 tỉ đồng, trong đó ngừng khởi công mới 1.206 dự án với số vốn cắt giảm 3.768,5 tỉ đồng; cắt giảm, điều chuyển vốn của 897 dự án với số vốn 2.764,2 tỉ đồng.

Tuy nhiên, trong khi nhiều bộ, ngành, địa phương thực hiện nghiêm túc chủ trương cắt giảm đầu tư công, thì vẫn còn một số bộ, ngành, tỉnh, thành phố chần chừ không thực hiện cắt giảm, thậm chí vẫn bố trí vốn cho cả những dự án khởi công mới không thuộc đối tượng Nghị quyết 11. Theo ghi nhận của Bộ KH&ĐT, các bộ, ngành trung ương vẫn bố trí vốn cho 183 dự án khởi công mới không thuộc đối tượng của Nghị quyết 11 và Nghị quyết 83, với số vốn bố trí là 337,6 tỉ đồng. Tại các địa phương, với nguồn vốn hỗ trợ có mục tiêu từ ngân sách trung ương, chỉ có 471 dự án được bố trí 1.762,9 tỉ đồng thuộc đối tượng khởi công mới trong năm 2011; còn 638 dự án không thuộc đối tượng khởi công mới trong năm 2011, nhưng các địa phương vẫn bố trí 1.763,6 tỉ đồng vốn để thực hiện. Ngoài ra, còn khoảng 2.000 dự án khác sử dụng vốn của ngân sách địa phương, không thuộc đối tượng khởi công mới trong năm 2011, nhưng vẫn không được cắt giảm.

Hình 2: Tỷ trọng đầu tư công trong đầu tư xã hội (%)

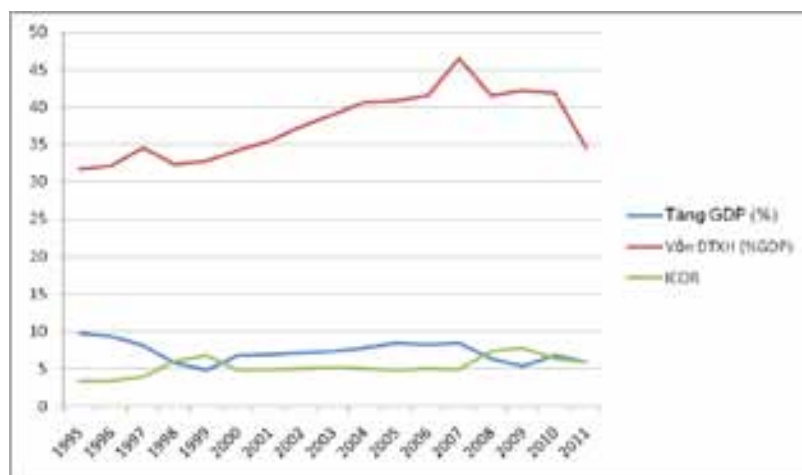


(Nguồn: Tổng cục Thống kê)

Với nguồn vốn trái phiếu chính phủ, ngoài 50 dự án thuộc đối tượng khởi công mới với số vốn bố trí là 1.272 tỉ đồng, vẫn còn 344,2 tỉ đồng bố trí vốn cho 333 dự án khởi công mới sai đối tượng. Một số địa phương thậm chí đang tìm cách “xin” Chính phủ không cắt giảm đối với các dự án đã khởi công hoặc đã làm xong thủ tục đấu thầu trước ngày 24/2/2011, hoặc các dự án không thuộc đối tượng khởi công mới, nhưng Kho bạc Nhà nước tại tỉnh, thành đó đã... trót giải ngân. Bên cạnh đó, tâm lý trông chờ Nghị quyết 11 điều chỉnh tiêu chí đình hoãn, dẫn tiến độ cũng tồn tại ở không ít địa phương vẫn muốn “ôm” dự án.

Điểm mới đáng lưu ý là, theo Tổng cục Thống kê, những ước tính ban đầu về hiệu quả đầu tư sau loạt chính sách cắt giảm, đình hoãn, giãn tiến độ nhiều dự án đầu tư công đã cho thấy dấu hiệu tốt hơn. Nếu loại trừ yếu tố giá, khối lượng đầu tư thực chất là giảm, trong khi hiệu quả đầu tư thông qua tỷ lệ đầu tư so với GDP và tốc độ tăng trưởng GDP có sự cải thiện; cụ thể, tỷ lệ đầu tư so với GDP năm 2010 khoảng 42%, GDP tăng 6,78%, nghĩa là để tăng 1 đồng GDP cần đầu tư 6,3 đồng; còn năm 2011, tỷ lệ đầu tư so với GDP khoảng 35%, GDP tăng 5,9%, nghĩa là chỉ cần đầu tư 6 đồng để tạo ra 1 đồng GDP.

Hình 3: Diễn biến của ICOR ở Việt Nam thời kỳ 1995-2011



(Nguồn: Tổng cục Thống kê)

Tuy nhiên, đây mới chỉ là chuyển biến bước đầu. Kết quả thẩm tra thực hiện chi ngân sách nhà nước năm 2011 cho hay tổng chi ngân sách nhà nước vẫn có xu hướng tăng lớn (100.167 tỷ đồng), vượt 13,8% so với dự toán, trong

đó, khoảng 23% số tăng chi ngân sách nhà nước là tăng cho đầu tư. Trong bối cảnh thực hiện chính sách tài khóa chặt chẽ, vừa phải tiết kiệm chi thường xuyên, vừa phải cắt giảm đầu tư công mà trước hết là giảm tỷ lệ chi đầu tư phát triển trong tổng chi ngân sách nhà nước mà kết quả lại như vậy là chưa hợp lý, chưa thể hiện sự nhất quán trong việc thực hiện chủ trương cắt giảm đầu tư.

Cắt giảm đầu tư công có ảnh hưởng nhất định đến mức tăng trưởng và lợi ích của ngành, địa phương, doanh nghiệp. Do đó, phải thực hiện một cách khách quan và triệt để trên cơ sở lợi ích chung, không để các biểu hiện chạy vạy, xin-cho, tư tưởng cục bộ chi phối và tránh làm theo kiểu “phong trào”. Chấp hành thật nghiêm túc và hiệu quả chủ trương này còn có ý nghĩa góp phần thúc đẩy đổi mới quản lý đầu tư công, tạo thêm tiền đề thực hiện nhiệm vụ đột phá phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội theo hướng bền vững trong những năm tới.

Quan điểm của Bộ KHĐT thống nhất với chỉ đạo của Chính phủ là cần đảm bảo mục tiêu kiềm chế lạm phát, ngoài danh mục các dự án kiến nghị Chính phủ cho phép khởi công mới trong năm, Bộ này đề nghị Chính phủ thu hồi toàn bộ số vốn ngân sách nhà nước đã bố trí cho các dự án chưa đủ thủ tục hoặc khởi công mới không đúng đối tượng của các bộ, ngành, cơ quan trung ương là 337,6 tỉ đồng. Số vốn này sẽ dành để bổ sung vốn cho chương trình biển Đông - hải đảo của Bộ Quốc phòng. Đối với nguồn vốn 1.736,6 tỉ đồng thuộc 638 dự án của 55 tỉnh, thành bố trí vốn khởi công mới không đúng đối tượng, Bộ đề nghị bù trừ vào khoản ứng trước của ngân sách trung ương mà các tỉnh, thành đã được nhận để giảm gánh nặng cho ngân sách. Trường hợp địa phương không có các khoản ứng trước từ ngân sách trung ương, Bộ đề nghị chuyển số vốn cắt giảm này về dự phòng ngân sách địa phương để bổ sung cho các dự án cấp bách được quy định trong Nghị quyết 11.

Tuy nhiên, thực tế cho thấy, cần chú ý tới mặt trái phát sinh khi cắt giảm đầu tư công, không nên cứng nhắc quá trong cắt giảm, nhất là với các dự án đã hoàn thành tới 70-80%, thậm chí 90%. Trường hợp dự án dở dang chưa thể làm tiếp, cần chọn điểm dừng thi công thích hợp, tiện cho việc nghiệm thu, thanh toán, hạn chế chi phí phát sinh và khó khăn đối với dân cư trên địa bàn, nhất là các dự án giao thông. Người lao động, các doanh nghiệp và nhà thầu chia sẻ khó khăn chung, lên phương án tìm thêm việc làm, bảo toàn đội ngũ, nhất là thợ lành nghề, để khi có điều kiện, tiếp tục phát huy tay nghề theo đúng sở trường.

Kết quả giám sát tổng thể các dự án đầu tư, mà Bộ Kế hoạch và Đầu tư vừa hoàn thành trong tháng 4 năm 2012 cho thấy có rất nhiều vấn đề phải giải quyết; ví dụ như đối với các dự án nhóm A dùng vốn ngân sách nhà nước, kiểm tra 302 dự án thì phát hiện 93 dự án chậm tiến độ, chiếm 28,10% tổng số dự án đã kiểm tra, cao hơn so với các kỳ báo cáo trước (năm 2010 là 19,35%, năm 2009 là 11,55%, năm 2008 là 16,73%).

Hộp 4: Đầu tư công vẫn không ngừng tăng cao

Một sứ mệnh quan trọng được đặt trên vai Bộ trưởng Kế hoạch và Đầu tư Bùi Quang Vinh khi nhận nhiệm sở vào giữa năm ngoái: chấn chỉnh lại công tác đầu tư công vốn đã được phân cấp quá mức, vượt tầm kiểm soát của chính các cơ quan quản lý nhà nước, gây lãng phí lớn nguồn lực, làm méo mó cơ cấu kinh tế. “Đó là nhiệm vụ rất khó khăn”, ông nói với TBKTSG một ngày sau khi được Quốc hội bỏ phiếu phê chuẩn ông vào vị trí bộ trưởng ngày 3-8 năm ngoái.

Có vẻ như nhiệm vụ đó nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ của Chính phủ: Nghị quyết 11 được ban hành vào tháng 2 và Chỉ thị 1792 vào tháng 10 cùng năm. Hai văn bản này đều có một mục tiêu chính là giảm và chấn chỉnh lại các dự án đầu tư công.

Liên quan đến việc thực hiện Nghị quyết 11, Bộ Kế hoạch và Đầu tư báo cáo Chính phủ rằng có tới 96.888 tỉ đồng được cắt giảm bởi các bộ, ngành và các tổng công ty, tương ứng với khoảng 10% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Trong số đó, đáng kể nhất là 50.000 tỉ đồng cắt giảm từ các nguồn như không kéo dài thời gian giải ngân kế hoạch năm 2011, không ứng trước vốn kế hoạch năm 2012, giảm 32% vốn trái phiếu chính phủ và giảm 10% tín dụng đầu tư của Nhà nước; 46.888,3 tỉ đồng còn lại là cắt từ các nguồn bao gồm 5.128 tỉ đồng nguồn ngân sách nhà nước, 2.547,5 tỉ đồng vốn trái phiếu chính phủ và 39.212,2 tỉ đồng vốn đầu tư của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Hơn nữa, báo cáo cuối cùng của Chính phủ cho biết, có 81.500 tỉ đồng vốn đầu tư phát triển khu vực nhà nước được cắt giảm và điều chuyển. Những con số thể hiện quyết tâm kiểm chế lạm phát của Chính phủ.

Bên cạnh đó, Chỉ thị 1792 của Thủ tướng thừa nhận thực trạng: “Do phân cấp quá rộng lại thiếu các biện pháp quản lý đồng bộ dẫn tới tình trạng phê

duyet quá nhiều dự án vượt khả năng cân đối vốn ngân sách nhà nước và vốn trái phiếu chính phủ, thời gian thi công kéo dài, kế hoạch đầu tư bị cắt khúc ra từng năm, hiệu quả đầu tư kém, gây phân tán và lãng phí nguồn lực của Nhà nước. Trong khi đó, thời gian tới vốn ngân sách nhà nước rất hạn hẹp, vốn trái phiếu chính phủ không thể phát hành tăng thêm so với năm 2011 để thực hiện mục tiêu kiểm chế lạm phát, giảm dần bội chi ngân sách nhà nước, bảo đảm an ninh tài chính quốc gia, dư nợ công ở mức cho phép”. Chỉ thị 1792, một mặt vừa theo tinh thần Nghị quyết 11, mặt khác quan trọng hơn, là thực hiện kết luận của Hội nghị Trung ương III, đã đề ra các nguyên tắc và giải pháp để khắc phục tình trạng nói trên.

Rõ ràng, hai văn bản quan trọng trên đã tạo ra khuôn khổ chặt chẽ cho việc thực hiện các dự án đầu tư công.

Câu hỏi đặt ra: các văn bản này có được tôn trọng trên thực tế? Câu trả lời đã trở nên rõ ràng hơn khi những số liệu về vốn đầu tư công năm 2011 được các cơ quan nhà nước cập nhật.

Báo cáo với Ủy ban Thường vụ Quốc hội cuối tháng 4 vừa qua, Chính phủ cho biết vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước đã lên đến 193.800 tỉ đồng trong năm 2011. Con số này đã cao hơn so với số 175.000 tỉ đồng mà Chính phủ báo cáo Quốc hội vào kỳ họp thứ hai cuối năm ngoái. Như vậy, thực tế là đầu tư công đã tăng tới 27,5% so với dự toán năm là 152.000 tỉ đồng mà Quốc hội thông qua cuối năm 2010, và tăng 13,4% so với năm 2010.

Về mức chi tiêu vượt quá lớn này, Chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội Nguyễn Văn Giàu cho biết quan điểm của các thành viên ủy ban: “Một số ý kiến đề nghị cần xem xét, báo cáo rõ về chất lượng công tác lập dự toán thu, chi ngân sách nhà nước, tính bền vững của các nguồn thu, vấn đề kỷ luật ngân sách mà các đại biểu Quốc hội đã đề cập tại các kỳ họp trước”. Rõ ràng, chi tiêu công chưa bao giờ tuân theo kỷ luật cho dù đã có Luật Ngân sách Nhà nước. Bổ sung thêm cho nhận định này là đánh giá của Ủy ban Kinh tế: mặc dù áp dụng cắt giảm chi thường xuyên 10%, chi ngân sách năm 2011 vẫn vượt 13,8% so với dự toán và hơn 28,58% so với năm 2010.

Trong khi đó, theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tình trạng đầu tư ở các bộ, ngành, địa phương vẫn rất hoành tráng, và không có dấu hiệu giảm. Tổng hợp số liệu của các cơ quan, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết, trong năm 2011 có tới 14.145 dự án khởi công mới, chiếm gần 37% của tổng số 38.420 dự án đang

thực hiện đầu tư. Con số này rõ ràng thách thức Nghị quyết 11 vốn hạn chế các dự án khởi công mới nhằm kiểm chế lạm phát.

Báo cáo cho biết, trong năm 2011, các cơ quan đã thực hiện tổng khối lượng đầu tư bằng vốn nhà nước khoảng 438.938 tỉ đồng, đạt 91,88% kế hoạch vốn đầu tư.

Vẫn theo báo cáo trên, tình trạng các dự án chậm tiến độ vẫn còn phổ biến và chưa được khắc phục. Trong năm 2011 có 4.436 dự án chậm tiến độ, 100 dự án có vi phạm quy định về thủ tục đầu tư; 47 dự án vi phạm về quản lý chất lượng; 145 dự án có thất thoát, lãng phí, và 1.034 dự án phải ngừng thực hiện.

Một điều dễ nhận thấy, dù mới chỉ “tổng hợp báo cáo”, thì Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã phát hiện nhiều dự án có vấn đề. Bộ này phán rằng, chỉ có 26.125 dự án (68%) trên tổng số 38.420 dự án đầu tư (các nhóm A, B, C) sử dụng 30% vốn nhà nước trở lên “có báo cáo giám sát”. Rất có thể, danh sách các dự án này sẽ dài ra khi được thanh tra thực tế bởi số vốn đang thực hiện là rất lớn.

Trong phần kiến nghị Thủ tướng Chính phủ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đề xuất người đứng đầu Chính phủ chỉ đạo các cơ quan không gửi báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư phải “kiểm điểm” về nguyên nhân, trách nhiệm của các đơn vị, cá nhân liên quan. Kiến nghị đó, rõ ràng còn lâu mới làm các ông chủ dự án là các cơ quan nhà nước sợ. Bên cạnh đó, vốn đầu tư từ nguồn ngân sách nhà nước trong bốn tháng đầu năm nay vẫn có xu hướng gia tăng khi đạt 55.314 tỉ đồng, tăng 3,8% so với cùng kỳ năm 2011, theo Tổng cục Thống kê. Xu hướng đó cho thấy, sẽ còn rất nhiều việc phải làm, dù Chính phủ đã có đề án tái cơ cấu đầu tư công, Luật Đầu tư công, Chỉ thị 1792 và biết bao các văn bản pháp lý khác.

(Nguồn: Thời báo Kinh tế Sài Gòn)

Đến giờ thì không thấy cơ quan nào của Chính phủ đưa ra thêm các con số về cắt giảm nữa và cũng không hào hứng nói về thành tích nữa. Không phải là quá bi quan, nhưng nguyên Phó thủ tướng Vũ Khoan cũng đưa ra nhận định rằng tái cơ cấu đầu tư công, có thể sẽ chỉ là trên... giấy.

2.1.3. Những bài học có thể rút ra

Thực tế đã, đang và sẽ còn cho thấy việc cắt giảm đầu tư công không dễ dàng. Thứ nhất, về cơ chế quản lý NSNN đã phân cấp mạnh cho các địa

phương và việc cắt giảm lại do chính các địa phương thực hiện theo hướng dẫn chung của cơ quan chức năng. Năm 2011, các tập đoàn kinh tế nhà nước vẫn đang đặt mục tiêu tăng trưởng 15%, chính quyền các địa phương đã được tự chủ trong chi tiêu ngân sách, và các bộ, ngành không thể ngừng triển khai 15 chương trình quốc gia đã được thông qua. Điều đáng nói là việc phân cấp đầu tư cho các bộ, ngành, địa phương và doanh nghiệp nhà nước đã không đi kèm với một cơ chế kiểm tra, giám sát hiệu quả. Trong thời gian qua, cắt giảm tín dụng và thắt chặt tiền tệ chủ yếu cắt vào các doanh nghiệp nhỏ và vừa trong khi các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước vẫn thoải mái đầu tư ra ngoài ngành, là điều nhất thiết phải tránh trong đợt này. Thứ hai, các tiêu chí hướng dẫn cắt giảm đầu tư công chưa rõ ràng và cụ thể, nhất là tiêu chí về hiệu quả của dự án đầu tư. Thứ ba, nhu cầu thực tế về đầu tư phát triển ở nhiều địa phương và đơn vị là có thực do xuất phát từ trình độ phát triển thấp và nhu cầu bức xúc trong đợt phá về phát triển cơ sở hạ tầng và nguồn vốn NSNN cho đầu tư phát triển còn hạn chế. Thứ tư, do không ít dự án đầu tư từ nguồn NSNN có những quan hệ “ẩn”, khá chặt chẽ, nhiều chiều và nhạy cảm cả về lợi ích kinh tế-xã hội, thậm chí cả về chính trị, cũng như về hành chính.

Hơn nữa, việc đánh giá hiệu quả lại giao cho chính chủ đầu tư, là các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn và tổng công ty nhà nước, thực hiện. Cách làm này sẽ không có được sự khách quan cần thiết, cả do các quan hệ lợi ích cục bộ, lợi ích nhóm và tư duy nhiệm kỳ, cả do tính tự ái của cơ quan có thẩm quyền không muốn bác bỏ các quyết định đầu tư đã ký của mình như một bằng chứng về chất lượng ra quyết định đầu tư nói riêng, về năng lực và trách nhiệm lý nhà nước nói chung.

Vì vậy, để cắt giảm đầu tư công theo tinh thần Nghị quyết 11/NQ-CP được thực hiện nghiêm túc và hiệu quả, trước hết, cần cụ thể hóa tiêu chí và các dự án đầu tư công cần cắt giảm và có bước cải cách mạnh mẽ trong khâu thẩm định và ra quyết định đầu tư; đặc biệt, sớm xây dựng và thông qua Luật Đầu tư công. Vai trò của đầu tư công trong nền kinh tế cần được thay đổi theo hướng giảm bớt chức năng “đầu tư để kinh doanh”, tăng cường chức năng “phúc lợi” của đầu tư công; tăng cường đầu tư công cho phát triển cơ sở hạ tầng (giao thông, điện); đầu tư hoặc hỗ trợ một số ngành, lĩnh vực, dự án trọng điểm, mũi nhọn có tác động lan tỏa về mặt công nghệ; đầu tư phát triển và ứng dụng khoa học công nghệ gắn với sản xuất; đầu tư cho giáo dục đào tạo, y tế và phúc lợi xã hội để phát triển nguồn nhân lực có trình độ kỹ thuật cao; nâng

cao năng lực quản lý và hiện đại hóa quản lý nhà nước. Việc đánh giá hiệu quả của các dự án đầu tư công cần có những tiêu chí rất cụ thể, được phân biệt về các mặt kinh tế-xã hội và môi trường.

Trên cơ sở định hướng của Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn, DNNN phải chủ động hơn căn cứ vào nhu cầu thực tế, thứ tự ưu tiên của mình để quyết định cắt cái nào, giảm cái gì, giãn tiến độ ra sao và điều chuyển vốn như thế nào hoặc tự xây dựng cho mình tiêu chí sát sao hơn để thực hiện. Việc thẩm định đầu tư dự án sử dụng ngân sách cần thực hiện độc lập, chuyên nghiệp và khách quan, với chất lượng và trách nhiệm cao; giảm thiểu tình trạng thẩm định dự án mang tính hành chính để dãi, xuê xoa, đôi bên cùng có lợi, cũng như tình trạng phê duyệt nhiều dự án hơn mức cần thiết; đặc biệt là tình trạng người ra quyết định đầu tư không có đủ thông tin về dự án hoặc không sử dụng đủ thông tin.

Cần xác định rõ ràng và chặt chẽ đối tượng và nội dung phân cấp đầu tư, quản lý quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư, triển khai thực hiện dự án, quản lý sử dụng vốn, quản lý khai thác dự án; phân định trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình quản lý đầu tư công; cụ thể hóa và nâng cao mức chế tài cụ thể để đảm bảo kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư; khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, hiệu quả thấp, lãng phí, thất thoát và xử lý những vi phạm trong quản lý đầu tư.

Quy định rõ các hành vi bị cấm và các chế tài đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm ở các mức độ khác nhau, góp phần ngăn chặn những hành vi tiêu cực và làm cơ sở pháp lý để xử lý các sai phạm trong đầu tư công (cần cấm các quan chức nhà nước không được kiêm nhiệm chức vị trong các tập đoàn, công ty nhà nước để ngăn chặn và giảm bớt các hiện tượng lạm quyền, tham nhũng và liên kết trục lợi, làm giảm hiệu quả và gây mất kiểm soát đối với đầu tư công). Bên cạnh hệ thống giám sát nhà nước đối với đầu tư công, cần xem xét bổ sung quy định các hoạt động đầu tư công phải chịu sự giám sát của cộng đồng; xác lập quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong vai trò giám sát đối với đầu tư công.

Trước hết, cần có tiêu chí và cụ thể hóa các dự án cần cắt giảm trong chính sách tài khóa. Trên thực tế thì ở nhiều địa phương, thậm chí các bộ, ngành, những lĩnh vực ưu tiên tập trung vốn không phải đều theo một tiêu chí thống nhất. Nói cách khác, việc cắt giảm, đình hoãn, công trình nào phụ thuộc phần

lớn vào sự thẩm định của các địa phương. Trong khi chủ trương phân cấp đầu tư đã quy định, đối với nguồn vốn ngân sách và vốn có tính chất ngân sách nhà nước, UBND địa phương có toàn quyền quyết định các dự án thuộc nhóm A, B, C, Thủ tướng chỉ quyết định các dự án quan trọng quốc gia được Quốc hội thông qua về chủ trương đầu tư. Đến lượt mình, các Bộ, ngành, địa phương tiếp tục phân cấp theo thẩm quyền quyết định đầu tư các dự án cho các đơn vị tuyến dưới

Ông Trần Xuân Giá, nguyên Bộ trưởng Bộ KH-ĐT, cho rằng nếu đợt rà soát này dẫn đến kết quả tạm thời đình hoãn, giãn tiến độ một số dự án, rồi sau đó một thời gian lại tiếp tục thực hiện như những gì đã xảy ra hồi năm 2008, thì sẽ không giải quyết được tận gốc nguyên nhân gây bất ổn kinh tế vĩ mô. Theo ông, việc đánh giá hiệu quả của các dự án đầu tư bằng vốn nhà nước, phải dựa vào những tiêu chí rất cụ thể. Đây là nội dung không thể thiếu, nhưng đáng tiếc là nó lại không được xác định rõ ràng trong văn bản hướng dẫn của Bộ KH-ĐT về thực hiện chủ trương cắt giảm đầu tư công của Chính phủ.

Rà soát, cắt giảm những dự án đầu tư công kém hiệu quả là rất cần thiết, nhưng đó chỉ là xử lý phần ngọn, trong khi cần phải giải quyết tận gốc nguyên nhân của tình trạng trên. Vì vậy, nếu chỉ dừng lại ở rà soát để điều chỉnh và cắt giảm những dự án hiện có thì chưa đủ, mà phải có bước cải cách mạnh mẽ trong khâu thẩm định và ra quyết định đầu tư.

Tất nhiên, phân cấp là rất cần thiết để tránh tắc nghẽn. Nhưng phân cấp trong khi cơ chế thẩm định hiệu quả đầu tư không thay đổi, thậm chí bị buông lỏng, đã để lại tác hại khôn lường mà nền kinh tế đang phải gánh chịu. Hiện nay, việc thẩm định đầu tư dự án sử dụng ngân sách hầu hết do các cơ quan quản lý nhà nước đảm nhận, và mang ý nghĩa như một thủ tục hành chính cần phải có hơn là thực chất. Đó là chưa kể sự dãi, xuê xoa để đôi bên cùng có lợi. Riêng với doanh nghiệp nhà nước, việc thẩm định gần như do doanh nghiệp tự quyết định, trừ những dự án có quy mô tầm cỡ quốc gia. Thực tế cho thấy không ít tình trạng cơ quan có thẩm quyền phê duyệt nhiều dự án hơn mức cần thiết. Công trình chậm tiến độ làm giảm hiệu quả đầu tư. Và chưa có biện pháp căn cơ giải quyết việc thiếu vốn. Do tổng mức đầu tư duyệt cho cả dự án nhưng ghi, cấp vốn lại thực hiện hằng năm. Nhiều dự án cấp dưới phê duyệt, khi chưa thỏa thuận với cấp trên về nguồn vốn. Những quyết định đầu tư được ban hành, dựa vào kết quả thẩm định mang tính hành chính như vậy, thì tránh sao khỏi kém hiệu quả.

Để có thể đánh giá hiệu quả đầu tư của một dự án một cách khách quan, trung thực, cần có cơ chế để các tổ chức tư vấn độc lập tham gia. Đương nhiên, các tổ chức này phải chịu trách nhiệm về chất lượng dịch vụ của mình. Còn với cơ quan hành chính nhà nước, tốt nhất là không làm nhiệm vụ thẩm định, mà chỉ nên đóng vai trò phản biện đối với kết quả của tư vấn đưa ra.

Các điều chỉnh vừa qua đã ảnh hưởng mạnh mẽ đến doanh nghiệp và người dân, song mỗi cơ quan chỉ công bố cách tính toán hệ quả của việc điều chỉnh riêng lẻ như tỷ giá tăng, điện tăng, xăng tăng thì tác động tới giá thành bao nhiêu mà chưa có tính toán các tác động qua lại liên ngành đến toàn bộ nền kinh tế. Rõ ràng là cách quyết định và tính toán từng việc riêng lẻ sẽ chưa đầy đủ và chưa thích hợp.

Công khai, minh bạch, đối thoại thẳng thắn với doanh nghiệp về các tác động chính sách phải được thực hiện nghiêm túc, nhất là nghị quyết đã đề nghị các hiệp hội tích cực tham gia vào quá trình thực hiện nghị quyết như một chủ thể tích cực, chủ động chứ không phải là những đối tượng thi hành thụ động các quyết định đã rồi.

Các biện pháp cắt giảm đầu tư của các tập đoàn, doanh nghiệp nhà nước đã được đề ra nhiều lần bằng những biện pháp hành chính quen thuộc nhưng chỉ đem lại những kết quả nhất thời, chưa thay đổi cơ bản cơn khát đầu tư và cách làm của các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước.

Rõ ràng phải thay đổi khung pháp luật và phương thức quản lý các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước trên cơ sở công khai, minh bạch, quy định rõ các mục tiêu cần đạt được và công khai để Quốc hội và công luận giám sát như tăng năng suất lao động bao nhiêu, lợi nhuận bao nhiêu, vận dụng khoa học-công nghệ mới đem lại hiệu quả gì trong giảm tiêu hao năng lượng, nguyên vật liệu... Kết quả thực hiện phải được công bố định kỳ như các công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán. Ai làm tốt sẽ được thưởng, ai không làm tròn nhiệm vụ cần được thay thế và điều này gắn với những thay đổi về phương thức, tiêu chuẩn bổ nhiệm và giám sát cán bộ.

Tư tưởng chủ đạo là vận dụng cơ chế thị trường, tránh các can thiệp làm méo mó giả tạo các tín hiệu thị trường như giá cả, tỷ giá, dẫn đến những hành vi tiêu dùng hay đầu cơ có hại cho tăng trưởng bền vững của nền kinh tế. Muốn vậy, không thể không đẩy mạnh các biện pháp kiểm soát độc quyền đối với các doanh nghiệp độc quyền.

Tăng cường giám sát phân cấp đầu tư để nâng cao hiệu quả đầu tư công. Tiếp tục phân cấp đầu tư mạnh, đồng thời đi kèm với tăng cường hướng dẫn, kiểm tra, giám sát và đề cao trách nhiệm của người được phân công, phân cấp; Công tác theo dõi, kiểm tra cần toàn diện, không chỉ tập trung vào giai đoạn thực hiện đầu tư, mà cần chú trọng giai đoạn quyết định đầu tư, phê duyệt dự án đầu tư, chấp hành chế độ báo cáo tình hình đầu tư...

Khắc phục tình trạng bình quân hóa trong phân cấp chi ngân sách và phân bổ vốn đầu tư từ NSNN dàn trải, số vốn bình quân phân bổ cho các dự án hàng năm thấp, dẫn tới tình trạng nhiều dự án bị kéo dài tiến độ, chậm đưa vào sử dụng, làm gia tăng chi phí đầu tư.

Làm rõ trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong phân cấp quản lý đầu tư, giảm thủ tục hành chính, nhưng hiệu lực thi hành cần tăng cường với những chế tài đủ mạnh, để khắc phục triệt để tình trạng đầu tư dàn trải, chông chéo, thiếu hiệu quả, cũng như tránh hiện tượng không cân đối được nguồn vốn, gây sức ép cân đối vốn lên Trung ương.

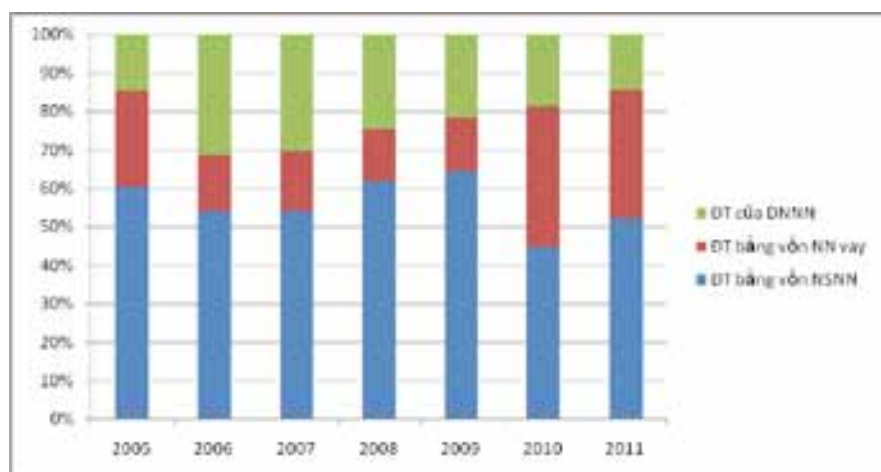
Đặc biệt, cần kiên quyết cấm các quan chức nhà nước kiêm nhiệm chức vị trong các tập đoàn, công ty nhà nước. Điều này sẽ giúp ngăn chặn và giảm bớt các hiện tượng lạm quyền, tham nhũng và liên kết trục lợi, làm giảm hiệu quả và gây mất kiểm soát đối với đầu tư công.

Cần xác định rõ hơn tiêu chí về thứ tự ưu tiên, nếu diện ưu tiên quá rộng, khó tránh khỏi đầu tư dàn trải trong bối cảnh nguồn vốn hạn hẹp. Trên cơ sở đó, kiên quyết ngừng, đình hoãn, giãn tiến độ các công trình, dự án kém hiệu quả, chứ không chỉ là những dự án nhỏ và vốn đầu tư ít. Đồng thời, điều chuyển vốn, tập trung đầu tư, kịp thời tháo gỡ những vướng mắc, đẩy nhanh tiến độ giải ngân, thi công dứt điểm các dự án quan trọng, cấp bách, hoàn thành trong năm 2012. Mặt khác, kết hợp nhiều biện pháp nâng cao hiệu quả đầu tư công, nâng cao chất lượng công trình; ngăn chặn tình trạng thất thoát, lãng phí, tiêu cực...

Trường hợp dự án dở dang chưa thể làm tiếp, cần chọn điểm dừng thi công thích hợp, tiện cho việc nghiệm thu, thanh toán công trình, hạn chế chi phí phát sinh và khó khăn đối với dân cư trên địa bàn, nhất là các dự án giao thông. Người lao động xây dựng, các doanh nghiệp và nhà thầu chia sẻ khó khăn chung, lên phương án tìm thêm việc làm, bảo toàn đội ngũ, nhất là thợ lành nghề, để khi có điều kiện, tiếp tục phát huy tay nghề theo đúng sở trường.

Cắt giảm đầu tư công có ảnh hưởng nhất định đến mức tăng trưởng và lợi ích của ngành, địa phương, doanh nghiệp. Do đó, phải thực hiện một cách khách quan và triệt để trên cơ sở lợi ích chung, không để các biểu hiện chạy vạy, xin-cho, tư tưởng cục bộ chi phối và tránh làm theo kiểu 'phong trào'. Chấp hành thật nghiêm túc và hiệu quả chủ trương này, còn có ý nghĩa góp phần thúc đẩy đổi mới quản lý đầu tư công, tạo thêm tiền đề thực hiện nhiệm vụ đột phá phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội theo hướng bền vững trong những năm tới.

Hình 4: Cơ cấu đầu tư công (%)



(Nguồn: Tổng cục Thống kê)

2.2. Phân cấp đầu tư không thể là khoán trắng

Phân cấp đầu tư giữa trung ương và địa phương (PCĐT) ở Việt Nam về thực chất là sự phân chia quyền lực và trách nhiệm quản lý nhà nước giữa các cơ quan trung ương (Quốc hội, Chính phủ, Bộ, Ngành) với các cấp chính quyền địa phương (chủ yếu là Hội đồng nhân dân, UBND và các đơn vị sở, ngành, cơ quan liên quan ở cấp tỉnh, thành phố trực thuộc TW), về các hoạt động liên quan đến đầu tư (trước hết từ nguồn vốn NSNN hoặc có nguồn gốc NSNN) trong phát triển các lĩnh vực kinh tế-xã hội và kết cấu hạ tầng của cả nước.

PCĐT là một trong các nội dung phân cấp quản lý nhà nước về kinh tế-xã hội và quá trình này được triển khai sớm, ngay từ đầu những năm 60 của thế kỷ 20, khi miền Bắc Việt Nam đang còn đồng thời thực hiện cả 2 nhiệm vụ chiến đấu và xây dựng, kiến thiết đất nước. Thực tế cho thấy, PCĐT thường có nhiều

bước chuyển mạnh gắn liền với những thay đổi lớn về tư duy, nhận thức và tổ chức thực hiện chiến lược, cũng như cơ chế phát triển, quản lý kinh tế đất nước từng giai đoạn lịch sử cụ thể.

2.2.1. Tác động hai mặt của phân cấp đầu tư

Nghị quyết của Chính phủ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đã khẳng định: Để đẩy mạnh cải cách hành chính, phát huy mạnh mẽ tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương các cấp trong quản lý, thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn, đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước hiện nay, cần tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Trung ương và địa phương, tập trung vào phân cấp nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên các lĩnh vực chủ yếu nhất: quản lý quy hoạch, kế hoạch, đầu tư phát triển; ngân sách nhà nước; đất đai, tài nguyên; doanh nghiệp nhà nước; hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; tổ chức bộ máy, cán bộ, công chức. Trên cơ sở đó, để tiếp tục phân cấp quản lý nhà nước giữa chính quyền địa phương các cấp (tỉnh - huyện - xã).

Trên thực tế, cùng với phân cấp quản lý nhà nước giữa trung ương và địa phương, PCĐT đã từng bước được tăng cường đáng kể cả bề rộng, lẫn bề sâu. Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân các cấp đã được tăng thêm thẩm quyền, trách nhiệm trong việc quyết định về các mặt: quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của địa phương; các dự án đầu tư trong nước và đầu tư nước ngoài; phân bổ và điều hành ngân sách địa phương; quản lý đất đai, tài nguyên, doanh nghiệp; quản lý các hoạt động sự nghiệp và quyết định một số vấn đề về tổ chức bộ máy, cán bộ công viên chức. Thủ đô Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đã được thí điểm phân cấp nhiều hơn trong một số lĩnh vực, từ đó rút ra những bài học bổ ích để tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền cấp tỉnh.

Một mặt, những kết quả đạt được về phân cấp những năm vừa qua đã góp phần phát huy được tính chủ động, sáng tạo của chính quyền địa phương; tăng cường khai thác các nguồn lực xã hội cả trong và ngoài NSNN, trong nước và quốc tế; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phục vụ tốt hơn nhu cầu của tổ chức và

lợi ích của nhân dân, cũng như công cuộc xây dựng và bảo vệ tổ quốc. Mặt khác, thực tế cũng cho thấy, PCĐT hiện hành đang bộc lộ một số bất cập và tác động mặt trái, cần được đánh giá và điều chỉnh cần thiết và kịp thời, trong đó nổi bật là:

Thứ nhất, một số nội dung phân cấp đã được pháp luật quy định, nhưng chậm được triển khai thực hiện hoặc thực hiện không triệt để, chưa bảo đảm sự quản lý nhà nước thống nhất, còn biểu hiện phân tán, cục bộ; kỷ luật, kỷ cương hành chính chưa nghiêm; chưa chú trọng việc thanh tra, kiểm tra đối với những việc đã phân cấp cho địa phương;

Thứ hai, chưa xác định rõ trách nhiệm của mỗi cấp, của tập thể và cá nhân trong quy trình và thực tế triển khai những nhiệm vụ đã được phân cấp, hoặc chỉ dừng lại ở việc phân cấp nhiệm vụ; chưa phân định rõ ràng, cụ thể nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm của mỗi cấp chính quyền trong việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước, tổ chức cung cấp dịch vụ công, đại diện chủ sở hữu đối với các tổ chức kinh tế nhà nước và tài sản nhà nước.

Thứ ba, chưa bảo đảm tương ứng các điều kiện cần thiết để thực hiện, còn thiếu sự ăn khớp, đồng bộ giữa các ngành, các lĩnh vực có liên quan; chưa đồng bộ giữa phân cấp nhiệm vụ, phân cấp quyền lực, tài chính, phân cấp về quản lý nhân sự; chưa tạo điều kiện thực tế cho địa phương chủ động cân đối các nguồn lực và các nhu cầu cụ thể của mình.

Thứ tư, các quy định phân cấp hiện hành chưa phù hợp với thực tiễn của mỗi khu vực, vùng lãnh thổ, chưa phân biệt rõ sự khác nhau giữa quản lý nhà nước đối với đô thị và nông thôn.

Hộp 5: “Khoán trắng” đầu tư công cho địa phương

TS. Võ Đại Lược, Viện Kinh tế và Chính trị thế giới, nhắc lại những hệ lụy của đầu tư công qua câu chuyện “đại công trường Hà Giang”. Chỉ trong hơn năm năm, từ 1999-2005, tỉnh biên giới phía Bắc này đã triển khai 1.900 công trình xây dựng với tổng vốn đầu tư 3.308 tỉ đồng, trong khi ngân sách của tỉnh chỉ khoảng 230-250 tỉ đồng/năm. Hậu quả là nợ các dự án đầu tư xây dựng cơ bản của Hà Giang đã vượt quá xa khả năng ngân sách của tỉnh, khiến trung ương phải cứu trợ. Ông Lược cũng chỉ ra, cả nước hiện có 440 trường đại học và cao đẳng, chỉ có tỉnh Gia Lai chưa có, còn lại bình quân mỗi tỉnh có bảy trường đại học và cao đẳng. Việt Nam hiện có 267 khu công nghiệp (bình quân mỗi tỉnh

thành có bốn khu công nghiệp); 18 khu kinh tế ven biển, 28 khu kinh tế cửa khẩu với diện tích hàng triệu héc ta và không biết lấy vốn ở đâu để có thể sử dụng có hiệu quả hết số đất đai đó. ...

TS. Lê Đăng Doanh đưa ra những con số: hiện nay Việt Nam đang xây dựng 20 cảng biển quốc tế, xây dựng và mở rộng 22 sân bay dân dụng trong đó có tám sân bay quốc tế... “Điều đặc biệt đáng lo ngại là quyết định chấp thuận đầu tư thường được dựa trên các yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội và khả năng huy động vốn trong khi các tiêu chuẩn về hiệu quả đầu tư về kinh tế - xã hội chưa được quy định chặt chẽ và chưa có hiệu lực ràng buộc pháp lý”, ông Doanh nhận xét.

TS. Vũ Đình Ánh trích báo cáo Chính phủ trình Ủy ban Thường vụ Quốc hội cho thấy, có tới 1.757 dự án trong các lĩnh vực giao thông, thủy lợi và di dân tái định cư giai đoạn 2003-2010, có tổng mức đầu tư là 443.126 tỉ đồng, trong đó vốn trái phiếu chính phủ lên đến 424.781 tỉ đồng.

(<http://thitruongtaichinh.vn/24679/tran-tro-voi-dau-tu-cong.html>)

Thứ năm, đặc biệt, cơ chế phân cấp quản lý đầu tư hiện nay cũng bộc lộ khá rõ những tác động tiêu cực thể hiện rõ nét trong sự tự phát và gia tăng đột biến số lượng các dự án được cấp phép chủ yếu trong các lĩnh vực đòi hỏi nhiều năng lượng, sử dụng nhiều tài nguyên, ít tạo ra hàng hóa, nhất là dự án sân golf, thép, lọc dầu, bất động sản và khai thác tài nguyên không tái tạo. Đồng thời, đồng hành với xu hướng này là sự bùng nổ ở nhiều địa phương “làn sóng” rút giấy phép đầu tư hàng loạt dự án (tỉnh Bắc Ninh có 46 dự án bị rút giấy phép, Tây Ninh có 22 dự án, Lâm Đồng 29 dự án, Ninh Thuận 12 dự án, Kiên Giang 12 dự án, và ở Dung Quất, Quảng Ngãi 23 dự án...), do các chủ đầu tư không đủ năng lực tài chính, các mục tiêu trong giấy phép đã cấp không được thực hiện, tiến độ bị ngưng trệ, kéo dài hoặc doanh nghiệp lập dự án với mục đích chiếm dụng đất, chuyển nhượng để hưởng lợi. Việc không phải thẩm định nguồn vốn thực hiện dự án là một sự cải cách đáng kể. Nhưng điều đó khiến các địa phương có thể lúng túng trước các dự án đăng ký hàng trăm triệu đến hàng tỷ USD vốn và đi kèm theo đó là áp lực hậu kiểm. Dù thủ tục đầu tư đã thông thoáng hơn, nhưng nhiều địa phương cho biết, họ đang phải chịu áp lực khác trong việc tiền kiểm các dự án, khi mà mức độ phức tạp về công nghệ, tính chất của dự án ngày càng tăng, trong khi nhân lực của các ban

quản lý lại thiếu và yếu. Hơn nữa, việc thẩm định đầu tư dự án sử dụng ngân sách hầu hết do các cơ quan quản lý nhà nước đảm nhận, chưa có cơ chế để các tổ chức tư vấn độc lập tham gia và mang ý nghĩa như một thủ tục hành chính cần phải có hơn là thực chất. Đó là chưa kể sự dễ dãi, xuê xoa để đôi bên cùng có lợi. Riêng với doanh nghiệp nhà nước, việc thẩm định gần như do doanh nghiệp tự quyết định, trừ những dự án có quy mô tầm cỡ quốc gia..

Đặc biệt, điều đáng quan tâm là hiệu quả sử dụng vốn đầu tư lại giảm ngược với tiến trình tăng PCĐT của Chính phủ. Theo Bộ KH-ĐT, cả nước có trên 32.000 dự án đầu tư bằng nguồn vốn nhà nước đang được thực hiện. Mức độ lệ thuộc vào vốn đầu tư để tăng trưởng của Việt Nam ngày càng tăng, trong khi hiệu quả sử dụng vốn giảm rất nhanh (giai đoạn 1991-1995, vốn chỉ đóng góp 29,8% vào tăng trưởng GDP, nhưng đến giai đoạn 2001-2005 đã tăng lên tới 60% và vẫn tiếp tục tăng lên).

Có thể nói, sự PCĐT hiện hành đang làm gia tăng hoạt động đầu tư kiểu phong trào, mạnh ai nấy làm, chạy đua tự phát giữa các địa phương kiểu “con gà tức nhau tiếng gáy”, hoặc vì lợi ích nhóm, cục bộ và ngắn hạn, dễ phá vỡ toàn bộ quy hoạch, kế hoạch thống nhất, gây tổn hại cả về kinh tế-tài nguyên-môi trường và sức cạnh tranh, cũng như các lợi ích chung, quốc gia và dài hạn khác.

Tình trạng trên đây có nhiều nguyên nhân khác nhau, về cả nhận thức, quan điểm về các chủ trương, tổ chức chỉ đạo, thể chế, chính sách và các giải pháp phân cấp quản lý nhà nước thiếu đồng bộ, chưa đáp ứng với yêu cầu của phát triển kinh tế - xã hội của đất nước trong tình hình mới.

TS. Võ Đại Lực viện dẫn Nghị định số 16/2005/NĐ-CP của Chính phủ cho phép các ngành và địa phương tự xét duyệt các dự án nhóm A (từ 200 tỉ đồng trở lên), nhóm B (từ 30-600 tỉ đồng) và nhóm C (từ 30 tỉ đồng trở xuống). Trong đó, chỉ có một số rất ít dự án do Thủ tướng phê duyệt. Ông Lực nhận xét, nghị định trên hầu như đã “khoán trắng đầu tư công” cho các ngành và chính quyền địa phương. Ông Lực tổng kết: “Các cơ quan trung ương dường như giám sát, kiểm tra chiếu lệ, mang tính hình thức, không có chế tài kỷ luật nghiêm ngặt. Hệ quả là Việt Nam đang có tới 63 nền kinh tế tỉnh thành và một nền kinh tế toàn quốc, tỉnh thành nào cũng phấn đấu trở thành những nền kinh tế công nghiệp - có các khu cụm công nghiệp, có sân bay, bến cảng, trường đại học cao đẳng, đài truyền hình và phát thanh riêng...”

Còn theo thông tin từ Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, các Bộ, ngành và địa phương đã gửi danh mục dự án đầu tư công trong năm 2012 ra Bộ Kế hoạch và Đầu tư với tổng số tiền 300 tỉ USD. Theo Viện trưởng viện này thì “với một nền kinh tế quy mô 105 tỉ USD hiện nay thì chúng ta không được ăn gì, tiêu gì trong ba năm mới đủ đáp ứng nhu cầu đầu tư chỉ trong một năm”.

Hộp 6: Phân cấp triệt tiêu vùng kinh tế

Bộ Kế hoạch và Đầu tư (KH-ĐT) cho rằng cơ chế phân cấp hiện nay đang trở nên không phù hợp. Bất cập của nó là phân cấp chưa đi liền với tăng cường năng lực cho một số địa bàn, thậm chí đang triệt tiêu yếu tố vùng của các địa phương có yếu tố tạo vùng.

Trong “Báo cáo rà soát, xóa bỏ những rào cản đối với nâng cao hiệu quả đầu tư” do Bộ KH-ĐT thực hiện cuối tháng 4 -2012, Bộ này nhận thấy: “Cơ chế phân cấp hiện hành chưa tạo động lực để các tỉnh phát huy các thế mạnh kinh tế riêng có của địa phương” và đồng thời triệt tiêu yếu tố vùng của các địa phương có yếu tố tạo vùng.

Hiện tại, vùng kinh tế được phân chia chủ yếu căn cứ vào địa giới hành chính. Theo đó, cả nước có 7 vùng gồm: Trung du miền núi phía Bắc, Đồng bằng sông Hồng, Bắc Trung Bộ, duyên hải miền Trung, Tây Nguyên, Đông Nam Bộ và đồng bằng sông Cửu Long.

Việc điều hành hoạt động và quản lý vùng hiện đang được thực hiện bằng một số công cụ như: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế xã hội vùng; quy hoạch sử dụng đất trong vùng và các ban chỉ đạo vùng. Tuy nhiên, trong thực tiễn rất khó thực hiện những hoạt động phối hợp trong vùng để huy động, sử dụng các lợi thế chung của vùng hay sử dụng chung các tiện ích.

Do yếu tố tạo vùng chưa được xem trọng nên đã dẫn đến đầu tư không hiệu quả ở cả quy mô cấp vùng và cấp tỉnh.

Việc phân cấp cho chính quyền địa phương hiện nay dựa trên địa giới hành chính theo cấp tỉnh, huyện, xã đã khiến cho những địa bàn nằm ngoài yếu tố địa lý mặc nhiên được coi là không có quan hệ trong việc quy hoạch hay điều hành kinh tế của địa phương, chưa nói đến kinh tế vùng.

Điều này khiến cho các địa bàn kinh tế bị phụ thuộc vào địa giới hành chính chứ không dựa vào các yếu tố tạo vùng. Hệ quả là nó không tạo ra năng lực cạnh tranh cho các vùng kinh tế.

Trên thực tế, việc phân cấp các vấn đề có tính liên vùng, liên ngành như việc quyết định đầu tư sân bay, cảng biển cũng được giao về cho địa phương thực hiện riêng lẻ chính là rào cản đối với việc nâng cao hiệu quả đầu tư liên vùng.

Bộ KH-ĐT cho rằng, việc ra các quyết định đầu tư những vấn đề có tính liên ngành, liên vùng nhiều khi chưa đi kèm với việc tuân thủ chiến lược tổng thể liên ngành, liên vùng nên đã tạo ra nhiều bất cập cũng như đòi hỏi quá mức về nguồn đầu tư, sự lãng phí về nguồn lực do không khai thác hết năng lực công trình.

Hệ quả của nó là tính liên ngành, liên vùng của các hạng mục đầu tư bị phá vỡ. Các khu kinh tế, những địa bàn trọng điểm có mức đầu tư và kết quả đầu tư thấp. 18 khu kinh tế trong cả nước chỉ thu hút được 20% đến 30% mức đầu tư mong muốn. Hơn 260 khu công nghiệp chỉ đạt mức phủ đầy 40% diện tích đất do tỉnh nào cũng có một số khu công nghiệp cạnh tranh với nhau.

Cũng theo Bộ KH-ĐT, yếu tố tạo vùng được hình thành cho có nhưng không được xem trọng dẫn đến hiệu quả đầu tư không khả thi cả cấp vùng lẫn cấp tỉnh. “Vấn đề đặt ra là cần xác định yếu tố tạo vùng cho các vùng hiện có”, báo cáo viết và bổ sung thêm rằng, với những yếu tố tạo vùng đó, đầu tư như thế nào để phát huy thế mạnh của vùng, hạn chế yếu điểm còn là một câu hỏi.

Quy hoạch nói chung đang trở thành một rào cản cho việc tăng cường hiệu quả đầu tư. Hiện đang có nhiều quy hoạch khác nhau, do nhiều cơ quan khác nhau lập, do nhiều cấp khác nhau phê duyệt. Song khi tập hợp tất cả các quy hoạch lại sẽ xuất hiện tính không đồng bộ của các quy hoạch, tính không phủ trùm (không bao trùm trên toàn bộ vùng cần quy hoạch), tính không ổn định (rất dễ bị thay đổi, điều chỉnh) và tính không khả thi (nhiều quy hoạch lập ra nhưng không sử dụng được trong thực tiễn) và dẫn đến kết quả là không thể chế tài.

(Nguồn: Thời báo Kinh tế Sài Gòn)

TS. Vũ Tuấn Anh thì cho rằng, mô hình phân cấp đầu tư được áp dụng từ năm 2006 tới nay là “phân cấp trắng”. Nghĩa là, vai trò của Bộ Kế hoạch và Đầu tư trong việc phân bổ theo ngành và địa phương đã giảm tới mức không còn đảm bảo được sự cân đối giữa nhu cầu đầu tư và khả năng đáp ứng không

chỉ về vốn mà còn nhiều mặt khác như nguyên vật liệu, công nghệ, nhân lực kỹ thuật. Hệ quả là các dự án đã khởi công lâm vào tình trạng thiếu vốn triển miên, nhập siêu bùng nổ do nhập khẩu vật tư, thiết bị cho dự án, tình trạng đầu tư không đồng bộ, sử dụng công nghệ và thiết bị lạc hậu, các nhà thầu chậm tiến độ...

2.2.2. Để phân cấp đầu tư không phải là khoán trắng

Mục tiêu cao nhất và cuối cùng của PCĐT là nhằm tiếp tục giải phóng và phát huy tính năng động, sáng tạo, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của chính quyền địa phương; bảo đảm sự quản lý tập trung, thống nhất và thông suốt của Chính phủ; tăng cường kỷ luật, kỷ cương hành chính và thực hiện những đột phá thể chế cần thiết, trước hết là thể chế kinh tế thị trường, góp phần tạo lập và duy trì môi trường kinh doanh lành mạnh, cơ chế quản lý đầu tư phù hợp, để ngày càng nâng cao năng lực, hiệu lực quản lý nhà nước, sử dụng tiết kiệm tài nguyên và các nguồn lực, bảo đảm an ninh quốc gia, cải thiện hiệu quả các hoạt động đầu tư cả về kinh tế-văn hóa-xã hội và bảo vệ môi trường, nâng cao sức cạnh tranh và đẩy mạnh công nghiệp hóa-hiện đại hóa đất nước, phục vụ tốt hơn nhu cầu và lợi ích của nhân dân, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội ở từng địa phương theo yêu cầu phát triển bền vững.

Các nguyên tắc và nội dung cần quán triệt cả trong nhận thức, chỉ đạo và triển khai thực tế các hoạt động phân cấp đầu tư giữa trung ương và địa phương là tiếp tục tinh thần và có chỉnh sửa những quy định cụ thể có liên quan đã thể hiện trong Nghị quyết của Chính phủ số 08/2004/NQ-CP ngày 30/6/2004 về tiếp tục đẩy mạnh phân cấp quản lý nhà nước giữa Chính phủ và chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, chú ý những điểm nhấn sau:

Thứ nhất, PCĐT một cách khoa học và gắn với tăng cường kiểm tra, bảo đảm quyền lực nhà nước là thống nhất, liên tục.

PCĐT cần bảo đảm quản lý thống nhất của các cơ quan nhà nước trung ương về thể chế, chính sách, chiến lược, quy hoạch, thanh tra, kiểm tra. PCĐT trên cơ sở cấp nào làm tốt nhất và hiệu quả nhất việc nào thì giao cấp đó thực hiện; đồng thời, phân công rõ ràng, xác định rõ thẩm quyền và trách nhiệm trong công tác quản lý nhà nước, và phải gắn với tăng cường năng lực và kiểm tra giám sát thực hiện của địa phương, cơ sở. Đặc biệt, cần nâng cao trách nhiệm và hiệu quả thực hiện công tác kiểm tra, thanh tra của cơ quan hành chính, chuyên trách; hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử, cũng như

các tổ chức giám sát và kiểm toán độc lập và khuyến khích người dân tham gia vào quản lý; sử dụng công nghệ mới để xác lập một hệ thống giám sát - đánh giá độc lập của cơ quan hành chính cấp trên đối với việc thực hiện của các cơ quan trực thuộc.

Thứ hai, bảo đảm sự đồng bộ các nội dung phân cấp quản lý nhà nước, kết hợp chặt chẽ giữa quản lý theo ngành với quản lý theo lãnh thổ và phù hợp với xu hướng tái cấu trúc tổng thể kinh tế theo yêu cầu phát triển hiện đại và bền vững.

Phân định rõ những nhiệm vụ quản lý nhà nước của bộ, ngành với nhiệm vụ quản lý nhà nước của chính quyền cấp tỉnh đối với các hoạt động kinh tế - xã hội trên địa bàn lãnh thổ; bảo đảm phối hợp chặt chẽ giữa ngành và cấp trong triển khai, gắn với đổi mới cơ chế và bảo đảm quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở.

Bảo đảm nguyên tắc hiệu quả tối ưu và toàn diện, việc nào, cấp nào sát thực tế hơn, giải quyết kịp thời và phục vụ tốt hơn các yêu cầu của tổ chức và nhân dân thì giao cho cấp đó thực hiện; phải rõ việc, rõ địa chỉ, rõ trách nhiệm, gắn với chức năng, nhiệm vụ của mỗi cấp; bảo đảm tương ứng giữa nhiệm vụ, thẩm quyền, trách nhiệm với nguồn lực tài chính, tổ chức, nhân sự và các điều kiện cần thiết khác; phải đồng bộ, ăn khớp giữa các ngành, lĩnh vực có liên quan trong sự phù hợp với xu hướng tái cấu trúc tổng thể nền kinh tế theo yêu cầu hiện đại và phát triển bền vững.

Thứ ba, bảo vệ hữu hiệu các lợi ích quốc gia, hạn chế tối đa sự lạm dụng vì các lợi ích nhóm ngắn hạn và cục bộ.

PCĐT không phải là công việc làm một lần và duy trì mãi, bắt chấp cơ sở thực tế đã có những thay đổi căn bản. Trong quá trình PCĐT, cần có cơ chế bảo vệ và sự giám sát thường xuyên sự vẹn toàn lãnh thổ, chủ quyền và an ninh quốc gia cả về quốc phòng, kinh tế, xã hội, nhân lực và tài nguyên và môi trường.

Cần đổi mới căn bản cơ chế cán bộ để tuyển dụng được người tài vào cơ quan quản lý nhà nước và giảm thiểu tình trạng tham nhũng trong công tác cán bộ như là nguy cơ lớn nhất và lâu dài nhất của tình trạng tham nhũng quốc gia.

Thứ tư, không cào bằng, cố định và biệt lập chính sách PCĐT, tăng cường năng lực, tính chủ động sáng tạo và linh hoạt của cơ sở, địa phương.

PCĐT phải phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội trong từng giai đoạn, đặc thù của ngành, lĩnh vực, điều kiện và khả năng phát triển của từng khu vực, vùng lãnh thổ, với từng loại hình đô thị, nông thôn, với xu thế hội nhập khu vực và quốc tế; đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất trong PCĐT, từ hệ thống thể chế, văn bản quy phạm pháp luật và bảo đảm quyền và thực hiện đầy đủ trách nhiệm của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân và Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh trong việc quyết định, thực hiện các nhiệm vụ được phân cấp; chấp hành nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính; đồng thời, phát huy dân chủ rộng rãi, quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các đơn vị cơ sở trong quản lý nhà nước.

Phân cấp trên cơ sở tuân thủ các quy định của pháp luật, các văn bản của trung ương và phù hợp với đặc thù của địa phương, nhất là cần phân biệt đô thị với nông thôn, thành phố trực thuộc trung ương với các tỉnh và thành phố khác. Các nội dung phân cấp khác với quy định phải trình cấp có thẩm quyền xem xét chấp thuận, nếu không được phép thì đề nghị được làm thí điểm; đồng thời, thực hiện phân cấp theo lộ trình đối với các lĩnh vực mà điều kiện để triển khai thực hiện quản lý sau phân cấp còn có nhiều khó khăn, bất cập. Quá trình phân cấp phải đảm bảo yêu cầu kế thừa có chọn lọc, phân cấp trên cơ sở năng lực và điều kiện triển khai cụ thể của từng địa phương để tiến tới triển khai phân cấp toàn diện.

Những định hướng cụ thể để tăng cường phân cấp đầu tư thời gian tới là:

(1) Phối hợp đồng bộ phân cấp đầu tư với phân cấp quản lý quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội

Chính phủ thống nhất quản lý công tác quy hoạch trên phạm vi cả nước, bao gồm: quy hoạch tổng thể phát triển kinh tế - xã hội của cả nước, của các tỉnh và thành phố trực thuộc Trung ương; quy hoạch các công trình kết cấu hạ tầng quan trọng có ý nghĩa chiến lược; quy hoạch tổng thể phát triển ngành, vùng kinh tế; quy hoạch chung xây dựng các đô thị (từ loại II trở lên); quy hoạch phát triển các khu công nghiệp, khu công nghệ cao. Các bộ quản lý ngành phối hợp với Bộ Kế hoạch và Đầu tư xây dựng quy hoạch phát triển ngành, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành quyết định quy hoạch cụ thể phát triển nội bộ ngành, lĩnh vực theo phân công của Chính phủ.

Trên cơ sở quy hoạch tổng thể của cả nước, của ngành, của vùng kinh tế, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng các quy hoạch cấp địa phương, bao gồm: quy hoạch phát triển kinh tế - xã hội của tỉnh, của các tiểu vùng lãnh thổ thuộc tỉnh và của các đơn vị hành chính trực thuộc; quy hoạch cụ thể phát triển ngành trên địa bàn; quy hoạch xây dựng các đô thị (từ loại III trở xuống), nông thôn của tỉnh trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê chuẩn, trước khi quyết định.

Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm và hàng năm của cấp nào do cấp đó quyết định. Chính phủ lập, trình Quốc hội quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội của cả nước; Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập, trình Hội đồng nhân dân cùng cấp quyết định kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội trên địa bàn.

(2) Phân cấp đầu tư về nguồn vốn

Chính phủ điều hành đầu tư từ ngân sách trung ương do Quốc hội phê chuẩn. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập dự toán, điều chỉnh, phân bổ, quyết toán các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương trình Hội đồng nhân dân cùng cấp phê duyệt. Căn cứ Nghị quyết của Hội đồng nhân dân, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định một số chế độ, tiêu chuẩn định mức chi tiêu đầu tư ngân sách trong trường hợp không trái quy định của pháp luật; quyết định một số loại, mức lệ phí và các khoản đóng góp của chủ đầu tư và nhân dân phù hợp với đặc điểm, điều kiện cụ thể của địa phương.

Chính quyền cấp tỉnh được quyền quyết định các dự án đầu tư từ ngân sách địa phương và cấp giấy phép cho các dự án đầu tư nước ngoài phù hợp với trình độ phát triển kinh tế - xã hội và khả năng quản lý của địa phương, không lệ thuộc vào nhóm A, B hoặc C, không áp dụng cơ chế ủy quyền của cấp trên cho cấp dưới.

Để tăng vốn đầu tư cho địa phương, tiếp tục điều chỉnh lại các nguồn thu và tăng tỷ lệ để lại cho địa phương theo hướng để các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương đạt mức phát triển trung bình của cả nước tự cân đối được chi thường xuyên theo định mức của Chính phủ.

(3) Phối hợp đồng bộ phân cấp đầu tư với phân cấp quản lý đất đai và tài nguyên quốc gia

Chính phủ thống nhất quản lý nhà nước về đất đai trong phạm vi cả nước, quyết định quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của cấp tỉnh.

Chính quyền địa phương các cấp trực tiếp tổ chức thực hiện các nhiệm vụ cụ thể về quản lý nhà nước đối với đất đai, tài nguyên trên địa bàn (trừ những trường hợp có quy định riêng của Chính phủ); chịu trách nhiệm quản lý sự biến động đất đai và thanh tra, kiểm tra việc sử dụng đất trên địa bàn. Ủy ban nhân dân cấp tỉnh lập quy hoạch, quyết định kế hoạch sử dụng đất; quyết định hạn mức giao đất, cho thuê đất, thu hồi và chuyển đổi mục đích sử dụng đất của địa phương trên cơ sở quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất đã được Chính phủ phê duyệt; quyết định giá đất cụ thể theo khung giá các loại đất do Chính phủ quy định.

Để bảo đảm an ninh toàn vẹn lãnh thổ (nhất là vùng biên giới, hải đảo) và sử dụng tiết kiệm tài nguyên đất, cùng các tài nguyên quốc gia khác trong quá trình đầu tư, cần kiên quyết nghiêm túc thực hiện rà soát và không cho phép chính quyền địa phương các tỉnh biên giới và có hải đảo ký quyết định đầu tư giao đất và rừng, đảo và thực hiện các dự án khai thác tài nguyên khoáng sản khác cho các nhà đầu tư nước ngoài; có biện pháp xử lý dứt điểm thỏa đáng để dừng và sớm chấm dứt những dự án đầu tư loại đó đã ký và đang triển khai.

(4) Phân cấp đầu tư gắn với phân định rõ quyền (gắn với trách nhiệm) quản lý, sử dụng tài sản có được do đầu tư của các cấp

Phân loại tài sản cấp quốc gia, có loại tài sản cấp tỉnh, có loại tài sản cấp huyện, có loại tài sản cấp xã. Tài sản của cấp nào do cấp đó quyết định và chịu trách nhiệm quản lý, sử dụng, định đoạt theo quy định của pháp luật.

PCĐT cũng cần gắn với phân cấp quyền và trách nhiệm quản lý nhà nước và đại diện chủ sở hữu nhà nước của mỗi cấp chính quyền đối với phần vốn và tài sản nhà nước đầu tư trong các doanh nghiệp theo hướng:

- Thủ tướng Chính phủ thông qua để án thành lập công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước; quyết định thành lập các tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp đặc biệt quan trọng.

- Chính quyền cấp tỉnh quyết định việc thành lập và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước do địa phương trực tiếp quản lý theo đề án tổng thể đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước trực thuộc.

(5) Phân cấp đầu tư gắn với phân cấp quản lý các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công

Chính phủ thống nhất quản lý chiến lược, quy hoạch, thể chế, chính sách và thanh tra, kiểm tra các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công; chỉ đạo các bộ, ngành tổ chức cung ứng các dịch vụ công thiết yếu nhất, quan trọng trên phạm vi cả nước và những dịch vụ công mà chính quyền địa phương không có khả năng, điều kiện thực hiện.

Chính quyền cấp tỉnh quyết định các mặt: Quy hoạch mạng lưới tổ chức, quyết định thành lập và quản lý các đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công trên địa bàn như: giáo dục, y tế, khoa học công nghệ, văn hoá, thể dục thể thao, dịch vụ công ích vệ sinh, môi trường, nước sạch... và các dịch vụ phục vụ sản xuất (khuyến nông, khuyến lâm, khuyến ngư, khuyến công...); Các chủ trương, biện pháp cụ thể để khuyến khích phát triển và đẩy mạnh xã hội hoá các hoạt động sự nghiệp, dịch vụ công ở các lĩnh vực giáo dục đào tạo, y tế, khoa học công nghệ, văn hoá, thể dục thể thao... để phục vụ tốt hơn nhu cầu của nhân dân địa phương. Thực hiện cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các tổ chức, đơn vị sự nghiệp, dịch vụ công về kế hoạch, tài chính, nhân lực, tổ chức, cán bộ.

Chuyển giao cho chính quyền cấp tỉnh trực tiếp quản lý các đơn vị sự nghiệp hiện do các bộ, ngành đang quản lý, trừ một số đơn vị sự nghiệp đặc thù, phức tạp, có tính chất quan trọng, chính quyền địa phương chưa đủ khả năng, điều kiện quản lý.

Chính quyền các thành phố chịu trách nhiệm quản lý các dịch vụ công cộng trên địa bàn đô thị; trực tiếp thực hiện các hoạt động đầu tư, xây dựng, khai thác, sử dụng, duy tu, bảo dưỡng, kiểm tra theo quy hoạch, kế hoạch đã được phê duyệt; bảo đảm trật tự an toàn giao thông, vệ sinh môi trường...; quyết định chủ trương khuyến khích phát triển kết cấu hạ tầng kỹ thuật và phát triển các loại hình dịch vụ vận tải hành khách công cộng trên địa bàn.

(6) Phân cấp đầu tư gắn với phân cấp quản lý về tổ chức bộ máy và cán bộ công, viên chức

Trên cơ sở các quy định khung của Chính phủ, chính quyền cấp tỉnh quyết định việc thành lập, sáp nhập, giải thể các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (trừ một số cơ quan chuyên môn do Chính phủ quy định thống nhất) và các cơ quan chuyên môn của Ủy ban nhân dân cấp huyện, phù hợp với tình hình, đặc điểm cụ thể của mỗi địa phương; quyết định việc điều chỉnh một số nhiệm vụ cụ thể giữa các sở, ban, ngành của cấp tỉnh và cấp huyện (không phải là những nhiệm vụ cơ bản, chủ yếu theo chức năng của mỗi cơ quan chuyên môn).

Căn cứ vào các định mức, tiêu chuẩn biên chế do Chính phủ quy định, chính quyền cấp tỉnh xác định tổng biên chế hành chính của địa phương trình Chính phủ quyết định; quyết định tổng biên chế sự nghiệp của tỉnh; quyết định phân bổ chỉ tiêu biên chế cán bộ, công chức hành chính cho từng cơ quan, đơn vị thuộc tỉnh và Ủy ban nhân dân cấp huyện; quyết định các chế độ khuyến khích, thu hút nhân tài, nhân lực có trình độ cao về làm việc tại địa phương; quyết định cụ thể số lượng cán bộ chuyên trách, công chức thuộc Ủy ban nhân dân cấp xã theo quy định khung của Chính phủ; quyết định số lượng và mức phụ cấp đối với cán bộ không chuyên trách cấp xã phù hợp với đặc điểm, tính chất và khả năng ngân sách của mỗi địa phương.

Căn cứ vào yêu cầu nhiệm vụ, tiêu chuẩn chức danh và quy trình cán bộ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức, từ chức đối với người đứng đầu các cơ quan chuyên môn thuộc Ủy ban nhân dân và đơn vị sự nghiệp thuộc cấp tỉnh, không phải thoả thuận với các bộ, ngành liên quan.

Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đối với những việc được phân cấp quản lý nhà nước.

Cuối cùng, điều cần nhấn mạnh là, để PCĐT có hiệu quả, cần sớm xây dựng và thực hiện Luật đầu tư công, Luật Đô thị, Luật bảo vệ lợi ích và an ninh quốc gia, Bộ Tiêu chuẩn hóa quy trình tuyển chọn các chức danh cán bộ quản lý nhà nước và một số luật định khác có liên quan tạo cơ sở pháp lý đồng bộ và phù hợp cho quá trình tăng cường và thực hiện PCĐT nói riêng, phân cấp quản lý nhà nước nói chung.

2.3. Góp phần nâng cao hiệu quả đầu tư công

Đầu tư công có vai trò quan trọng trong việc phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kỹ thuật, kinh tế và xã hội, tạo động lực thúc đẩy phát triển đất nước. Phần vốn này được Nhà nước giao cho các Bộ, ngành và các địa phương, các đơn vị thuộc lực lượng vũ trang, tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội quản lý và sử dụng theo quy định của pháp luật.

Vai trò đầu tư công ở Việt Nam gắn liền với quan niệm về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước nói chung và vai trò “bà đỡ” của bàn tay nhà nước nói riêng trong quá trình CNH-HĐH theo yêu cầu phát triển bền vững và bảo đảm

an sinh xã hội. Trong nhiều thập kỷ qua, đầu tư công ở nước ta được xem là động lực quan trọng nhất cho sự phát triển của nền kinh tế, là một thành phần quan trọng của tổng cầu xã hội, cũng như góp phần gia tăng tổng cung và năng lực kinh tế, đặc biệt trong việc định hướng và phát triển kết cấu hạ tầng kinh tế-xã hội quốc gia; đầu tư mới, tạo cú huých và duy trì động lực tăng trưởng, tạo việc làm xã hội. Thực tế cho thấy, Nhà nước đã và vẫn đang là nhà đầu tư áp đảo, dẫn dắt thị trường, tác động mạnh tới diễn biến của thị trường.

Bên cạnh những thành công và đóng góp tích cực vào quá trình phát triển đất nước không thể phủ nhận, đầu tư công ở Việt Nam còn nhiều hạn chế, nhất là về hiệu quả đầu tư. Đầu tư công luôn đi cùng với lãng phí và tổn kém, thậm chí với mức độ ngày càng nặng nề. Một ví dụ điển hình về hiệu quả đầu tư công thấp là Chương trình xóa đói giảm nghèo cho các vùng sâu, vùng kinh tế khó khăn (Chương trình 135). Hay việc Tập đoàn kinh tế nhà nước Vinashin bỏ 1.000 tỷ đồng để mua tàu vận tải biển tuyến Bắc – Nam, nhưng chỉ chạy mấy chuyến rồi dừng, đã được nhắc đến là điển hình cho sự lãng phí của đầu tư công ngay tại diễn đàn Quốc hội. Hay đường cao tốc TP HCM - Trung Lương ở Việt Nam làm phải mất tới 10 triệu USD/km, trong khi với dự án tương tự làm ở Mỹ chỉ mất khoảng 5 triệu USD và ở Trung Quốc chỉ là 4 triệu USD. Chất lượng thấp và thất thoát vốn trong đầu tư công còn do sự chậm trễ và thường đi kèm với việc xin được điều chỉnh tăng vốn của các dự án đầu tư công trong triển khai như cập bài trùng quen mặt.

Đầu tư công và quản lý đầu tư công kém hiệu quả không chỉ khiến hiệu quả đầu tư xã hội bị hạn chế, mà còn làm gia tăng nhiều hệ quả tiêu cực nghiêm trọng và kéo dài khác, như tăng sức ép lạm phát trong nước; mất cân đối vĩ mô, trong đó có cân đối ngành, sản phẩm, cán cân xuất - nhập khẩu, cán cân thanh toán, dự trữ ngoại hối và tích lũy-tiêu dùng, cũng như mất cân đối và gia tăng chênh lệch giàu - nghèo giữa các vùng, miền, địa phương và các bộ phận dân cư trong xã hội; tăng tình trạng tham nhũng và bóp méo cơ chế kinh tế thị trường; hạn chế sức cạnh tranh và chất lượng phát triển của nền kinh tế trong hội nhập.

Hộp 7: Phí làm đường cao tốc: Đắt hơn cả Mỹ

Chi phí làm đường cao tốc ở Việt Nam cao hơn 1,5-2 lần so với các nước xung quanh như Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Thái Lan, thậm chí cao hơn cả Mỹ, khó thu hút đầu tư hoặc chậm thu hồi vốn.

Nhiều con đường, đặc biệt là đường cao tốc, có chi phí rất đắt, tạo thêm gánh nặng nợ nần cho Nhà nước.

Nhiều chuyên gia cầu đường cho rằng đến nay cơ quan quản lý chuyên ngành giao thông là Bộ Giao thông vận tải chưa đưa ra định mức về suất đầu tư bình quân cho mỗi kilômet đường cao tốc. Nhưng thực tế cho thấy suất đầu tư các dự án đường cao tốc ở VN bình quân cao hơn 1,5-2 lần so với các nước xung quanh như Trung Quốc, Indonesia, Malaysia, Thái Lan, thậm chí cao hơn cả Mỹ.

Đội giá thành

Thông xe khai thác tạm vào tháng 10-2010 nhân đại lễ 1.000 năm Thăng Long - Hà Nội, nhưng đến nay dự án mở rộng và hoàn thiện đường Láng - Hòa Lạc (đại lộ Thăng Long) vẫn chưa thể hoàn thành do nhiều hạng mục còn vướng mắc giải phóng mặt bằng. Dự án này được khởi công tháng 3-2005 với tổng mức đầu tư 5.379 tỉ đồng, mục tiêu trong vòng 30 tháng sẽ mở rộng đường Láng - Hòa Lạc dài 30km thành đường cao tốc hiện đại. Nếu đạt đúng tiến độ, với tổng mức đầu tư ban đầu, đại lộ Thăng Long có suất đầu tư bình quân hơn 179 tỉ đồng/km. Do dự án triển khai chậm, đến tháng 10-2007 Bộ Giao thông vận tải điều chỉnh dự án với tổng mức đầu tư điều chỉnh tăng lên đến hơn 7.527 tỉ đồng, giá đầu tư mỗi kilômet lên đến hơn 250 tỉ đồng.

Dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình, Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc VN (chủ đầu tư dự án đường cao tốc Cầu Giẽ - Ninh Bình) cũng mới đưa vào khai thác tạm 20km đầu tuyến, gần 30km còn lại được gia hạn đến tháng 6 này phải hoàn thành. Đây là dự án được khởi công từ tháng 1-2006, dự kiến hoàn thành trong năm 2008. Tổng mức đầu tư ban đầu của dự án là 3.733 tỉ đồng, nhưng sau nhiều lần điều chỉnh tổng mức đầu tư lên tới 8.974 tỉ đồng. Hiện dự án vẫn gặp khó khăn về vốn và mục tiêu hoàn thành vào cuối tháng 6 khó đảm bảo.

Đắt hơn cả Trung Quốc và Mỹ

Theo ông Nguyễn Xuân Thành - chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright, chỉ cần so sánh chi phí xây dựng đường cao tốc ở VN với Mỹ và Trung Quốc có thể thấy chi phí xây dựng hạ tầng giao thông ở VN cao như thế nào. Đường cao tốc TP.HCM - Trung Lương là đường cao tốc đúng chuẩn đầu tiên của VN có chi phí 9,9 triệu USD/km cho bốn làn xe cơ giới. Đường cao tốc TP.HCM -

Long Thành - Dầu Giây đang được xây dựng dự kiến chi phí cũng lên tới 18,3 triệu USD/km. Đường cao tốc Bến Lức - Long Thành có chi phí xây dựng dự kiến lên tới 28,2 triệu USD/km. Trong khi đó, số liệu thống kê chi phí xây dựng đường cao tốc tại Trung Quốc chỉ khoảng 6 triệu USD/km, tại Mỹ chỉ khoảng 8 triệu USD/km. Lẽ ra ở VN nhân công rẻ, mọi thứ cũng rẻ hơn thì chi phí xây dựng đường phải thấp hơn các nước, nhưng thực tế chi phí làm đường cao tốc của chúng ta lại cao hơn nhiều.

“Đúng là giải phóng mặt bằng và nền đất yếu chiếm một phần lớn trong chi phí xây dựng hạ tầng giao thông, khiến đội chi phí lên cao. Nhưng nếu tách hai loại chi phí này, việc xây dựng đường tại VN vẫn cao hơn thế giới. Ví dụ, dự án đường cao tốc TP.HCM - Long Thành - Dầu Giây dài 51 km (dự kiến xây dựng trong giai đoạn 2009-2013), hiệu suất đầu tư khoảng 18,3 triệu USD/km. Nhưng nếu trừ chi phí xây dựng cầu và đền bù giải tỏa (khoảng 286 triệu USD) thì vẫn phải tốn khoảng 13 triệu USD để xây dựng mỗi kilômet đường, đắt hơn nhiều so với chi phí tại Mỹ và Trung Quốc” - ông Thành nhấn mạnh.

Ông Nguyễn Xuân Thành cho biết hệ quả nhìn thấy rõ nhất của việc làm đường quá đắt là khó thu hút vốn đầu tư. Chẳng hạn, đường TP.HCM - Long Thành - Dầu Giây là tuyến cao tốc được dự báo có lưu lượng xe lưu thông lớn nhất trên toàn quốc. Dự án này lẽ ra sẽ là ứng viên sáng giá nhất để thu hút vốn đầu tư, nhưng cuối cùng chúng ta phải dùng nguồn vốn vay ODA và vốn ngân sách để xây dựng. Theo tính toán, suất sinh lợi về tài chính của dự án này chỉ khoảng 7,2%, trong khi chỉ số này phải đạt ít nhất 10% thì nhà đầu tư tư nhân mới chịu làm.

Theo tìm hiểu của Tuổi Trẻ, đến nay công trình đường cao tốc TP.HCM - Trung Lương vẫn chưa được nghiệm thu, bàn giao chính thức (còn hạn bảo hành). Chủ đầu tư còn nợ nhà thầu 800-900 tỉ đồng. Một cán bộ có trách nhiệm của Tổng công ty Cửu Long cho biết mỗi ngày đường cao tốc TP.HCM - Trung Lương thu phí được 1-1,1 tỉ đồng. Tính ra mỗi năm thu được hơn 360 tỉ đồng, trừ chi phí thì còn khoảng 300 tỉ đồng. Số tiền này chẳng thấm tháp gì so với tiền lãi vay vốn đầu tư công trình này.

Vi đâu nên nổi?

Ông Thành cho rằng có bốn nhóm nguyên nhân chính dẫn đến chi phí làm đường cao. Nhóm nguyên nhân thứ nhất là do sử dụng kỹ thuật lãng phí. “Ở nước ngoài, cần làm bao nhiêu thì họ thuê hoặc mua bấy nhiêu, làm xong

thì bán để thu hồi một phần vốn. Nhưng ở VN lại khác, có những dự án xây dựng đường cao tốc người ta tính luôn phần máy móc vào chi phí khấu hao, nghĩa là làm xong đường, máy móc coi như đã khai thác hết và thanh lý” - ông Thành cho biết.

Nhóm nguyên nhân thứ hai thuộc năng lực quản lý dự án. Năng lực quản lý kém nên dự án giao thông thường trễ tiến độ dẫn tới tăng chi phí (chi phí trượt giá, trả lãi vay, nhân công). Việc trễ tiến độ thường làm tăng tới 50% chi phí xây dựng. Nhóm nguyên nhân thứ ba thường xảy ra đối với những dự án sử dụng nguồn vốn viện trợ phát triển (ODA) song phương. Với những dự án này về lý thuyết vẫn tiến hành đấu thầu cạnh tranh nhưng trên thực tế chúng ta phải thuê chuyên gia, dùng tư vấn, nhà thầu, máy móc thiết bị... của quốc gia cấp vốn ODA với chi phí đắt hơn so với giá thực tế. Nguyên nhân cuối cùng là do tiêu cực với những phần trăm hoa hồng.

Theo PGS.TS Nguyễn Quang Toàn - nguyên chủ nhiệm bộ môn đường bộ (Đại học Giao thông vận tải), rất khó đánh giá dự án giao thông ở nước ta đắt hay rẻ hơn so với nước ngoài. Tuy nhiên có một điều chắc chắn là những công trình xây dựng có yêu cầu kỹ thuật cao của chúng ta đều có mức đầu tư cao hơn thế giới. “Bởi vì có nhiều vật liệu, thiết bị thi công phải nhập khẩu, lực lượng kỹ thuật như tư vấn thiết kế, tư vấn giám sát và nhà thầu thi công cũng nhập khẩu nốt. Nhưng có những cái tại chúng ta thích kiểu này, thích kiểu kia, chẳng hạn như không thích cầu bê tông cốt thép mà thích cầu dây văng, thích tĩnh không cầu rất cao để khai thác những tàu rất lớn, làm giá thành cao lên” - ông Toàn nhận xét.

Một vị nguyên là lãnh đạo Viện Chiến lược giao thông vận tải cũng cho rằng những công trình chậm dẫn đến chi phí cao là do chọn nhà thầu không đủ khả năng, bỏ thầu thấp nhưng năng lực kém, thi công theo kiểu “băm mỗi thảng một đoạn, một đoạn đường phân nhỏ thành nhiều gói thầu thì như hát hợp xướng mà không thể hát cùng bè được”.

(<http://tuoitre.vn/Chinh-tri-Xa-hoi/489814/Phi-lam-duong-cao-toc-dat-hon-ca-My.htm>)

Đặc biệt, đầu tư công kém hiệu quả làm tăng gánh nặng và tác động tiêu cực của “bẫy nợ nần” lên đất nước, do làm tăng nợ chính phủ, nhất là nợ nước ngoài. Về tổng thể, mô hình tăng trưởng theo chiều rộng của Việt Nam nhờ chủ yếu vào gia tăng đầu tư công đã tận khai. Nếu không điều chỉnh mà càng

thúc đẩy tăng trưởng dựa vào động lực mở rộng quy mô vốn, giá trị gia tăng thấp và sự khai thác thái quá tài nguyên, lao động rẻ... thì không thể cạnh tranh và ngày càng khó khăn. Thậm chí, càng tăng trưởng, đất nước và người dân lại nghèo đi, thiếu bền vững hơn.

Đầu tư công cao và kém hiệu quả trong bối cảnh tiết kiệm của Việt Nam khiến cho Chính phủ phải vay mượn nhiều. Đây là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến lãi suất thị trường tăng cao, đồng nội tệ bị mất giá và lạm phát tăng. So với các quốc gia trong khu vực, tỷ trọng đầu tư của Việt Nam rất cao và chỉ đứng sau Trung Quốc. Cơ cấu vốn đầu tư chủ yếu tập trung vào khu vực kinh tế nhà nước, tiếp sau đó mới đến khu vực kinh tế tư nhân và vốn đầu tư nước ngoài (FDI). Trong khi đó, khu vực nhà nước được hưởng nhiều nguồn lợi nhất thì hiệu quả đầu tư lại thấp nhất. Qua đây có thể thấy mức độ thiếu hiệu quả của các dự án đầu tư công của Việt Nam là đáng báo động.

Nguyên nhân của tình trạng trên có nhiều và không có gì bí mật. Nguồn vốn nhà nước đã eo hẹp lại quản lý kém, đầu tư không hợp lý, đầu tư nhiều vào các ngành tư nhân sẵn sàng đầu tư; thiếu đầu tư tương xứng cho những ngành có khả năng lan tỏa, dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế, và đầu tư thiếu tập trung và dứt điểm cho các công trình trọng điểm. Ngoài ra, hiệu quả đầu tư công thấp còn chịu ảnh hưởng của cơ chế khép kín, lợi ích cục bộ, phe nhóm, địa phương, sự nể nang cảm tính và tư duy nhiệm kỳ, do rừng thủ tục giấy tờ dầy đặc mà lỏng lẻo, thiếu minh bạch; chất lượng quy hoạch và lập dự án thấp; không hoặc chỉ đầu tư hình thức; năng lực và trách nhiệm nhà thầu kém, nạn tham nhũng nghiêm trọng; thiếu kiểm soát và chế tài kịp thời, nghiêm khắc, trách nhiệm chưa rõ ràng và nhất là do thiếu phối hợp đồng bộ các chính sách, các cấp, ngành và các bên hữu quan trên cơ sở một Luật đầu tư còn nhiều hạn chế.

Tình trạng đầu tư công hiệu quả kém gây bức xúc và bất bình trong dư luận xã hội, và cũng thường xuyên được mổ xẻ trên các diễn đàn quốc gia và quốc tế. Tại một cuộc hội thảo tổ chức ở Hà Nội vào tháng 5 năm 2012, TS. Lê Đăng Doanh đã thẳng thừng phê phán đầu tư công như là một sản phẩm của cơ chế xin-cho, trong đó cả hai phía “xin” và “cho” đều có lợi ích chung và lợi ích nhóm. Hệ quả là đầu tư công rất kém hiệu quả, thất thoát lên đến 20-30%, công trình rất đắt, chưa sử dụng đã hỏng, nhiều công trình không được sử dụng... Ông Doanh nhận xét: “Rõ ràng sự kém hiệu quả của đầu tư công nằm ở

quy hoạch, kế hoạch, quy trình quyết định đầu tư, tức là ở thể chế và bộ máy. Nếu không có thay đổi trong thể chế và bộ máy, rất khó có thể tái cấu trúc đầu tư công”.

Hộp 8: Chậm tiến độ trở thành căn bệnh cố hữu của đầu tư công

Báo cáo của Bộ KH&ĐT đầu năm 2012 cho thấy tình hình chậm tiến độ diễn ra tại khá nhiều dự án đầu tư sử dụng 30% vốn nhà nước trở lên.

Cụ thể, trong năm 2011 có 4.436 dự án chậm tiến độ, chiếm 11,55% số dự án thực hiện trong kỳ. “Việc chậm tiến độ là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm tăng chi phí, giảm hoặc không còn hiệu quả đầu tư và tác động tiêu cực đến nền kinh tế”, báo cáo viết.

Năm 2011 cũng là năm phát hiện 100 dự án có vi phạm quy định về thủ tục đầu tư; 47 dự án vi phạm về quản lý chất lượng; 145 dự án có thất thoát, lãng phí. So với năm 2010, số dự án vi phạm có dấu hiệu suy giảm.

Cũng trong năm 2011, có 145 dự án có thất thoát, lãng phí được phát hiện, chiếm 0,38% tổng số dự án thực hiện đầu tư trong kỳ và 1.034 dự án phải ngừng thực hiện, chiếm 2,69% tổng số dự án đang thực hiện trong kỳ.

Đối với các dự án đầu tư sử dụng các nguồn vốn khác, số liệu báo cáo của 110/124 cơ quan cho thấy trong năm 2011 có 2.860 dự án được cấp giấy chứng nhận đầu tư trong kỳ, với tổng số vốn đăng ký đầu tư là 1.491.186 tỷ đồng, bình quân 521,39 tỷ đồng/dự án.

Tuy nhiên, qua kiểm tra, đánh giá 4.466 dự án đầu tư đã phát hiện có 316 dự án có vi phạm quy định liên quan đến quản lý đầu tư; 30 dự án có vi phạm về bảo vệ môi trường, 68 dự án có vi phạm về sử dụng đất; 67 dự án có vi phạm về quản lý tài nguyên; đã thu hồi 338 giấy chứng nhận đầu tư, chiếm 7,57% tổng số dự án được kiểm tra, đánh giá.

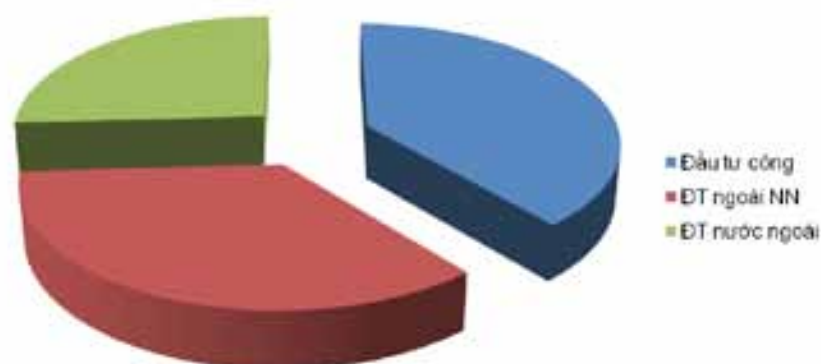
(Nguồn: Bộ kế hoạch và Đầu tư)

Ông Doanh cũng cho rằng, để tái cấu trúc đầu tư công phải gắn liền với cải cách luật pháp, thể chế, cơ chế quản lý đầu tư theo hướng thực hiện công khai, minh bạch. Cần đặt quá trình đầu tư dưới chế độ trách nhiệm cá nhân của từng khâu trong quy trình thiết kế, xét duyệt, nghiệm thu. Đầu tư công phải được đặt dưới sự giám sát chặt chẽ của các cơ quan dân cử, tổ chức quần

chúng có chuyên môn, báo chí và công luận. Bên cạnh đó, ông đề nghị Quốc hội sớm ban hành Luật Đầu tư công và Luật Mua sắm công.

Cũng tại diễn đàn này, TS. Vũ Tuấn Anh khẳng định phải thay đổi thể chế đầu tư công theo hướng đảm bảo tính thống nhất của chiến lược phát triển quốc gia. Công tác quy hoạch dài hạn, mang tầm chiến lược phải được tập trung về trung ương, cơ chế phân quyền quyết định đầu tư phân tán hiện nay cũng cần thay đổi. Ông Anh cũng cho rằng, tỷ trọng đầu tư công ở mức 40% GDP hiện nay cần phải được giảm xuống mức 30% trong 5-10 năm tới, như cách đây 10 năm. Để thực hiện lộ trình này, Nhà nước cần giảm tỷ lệ huy động GDP vào ngân sách, đã lên gần 30% GDP hiện nay. Hơn nữa, Chính phủ nên thắt chặt chính sách tài khóa đang chịu thâm hụt lên tới ít nhất 10% nếu tính đủ các khoản chi từ vay trong và ngoài nước.

Hình 5: Cơ cấu đầu tư xã hội năm 2011



(Nguồn: Tổng cục Thống kê)

Theo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, trong 10 năm qua, đầu tư của Nhà nước chiếm gần 46% tổng vốn đầu tư toàn xã hội. Cơ cấu đó cho thấy, vốn đầu tư của Nhà nước là quan trọng nhất. Tài trợ cho đầu tư công là ngân sách. Theo thống kê của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, tính cả trái phiếu Chính phủ thì bội chi ngân sách nhà nước lên tới 9,7% GDP và 8,7% GDP trong hai năm 2009 và 2010, cao hơn rất nhiều so với con số chính thức khoảng 5% GDP. Trong khi đó, hiệu quả đầu tư nhà nước lại không cao so với các loại hình đầu tư khác.

Phó Thủ tướng Vũ Văn Ninh chỉ ra: “Nhìn vào con số bội chi, nếu chỉ nói bội chi ngân sách thì không bất thường lắm. Nhưng về thực chất, nếu tính cả các khoản không được tính hết vào ngân sách thì bội chi của Việt Nam đúng là bất thường”.

Chỉ tính riêng chuyện phát hành trái phiếu Chính phủ, ông Ninh cho hay, trong 5 năm qua, Việt Nam đã phát hành con số gấp 7,5 lần so với 5 năm trước đó.

Giám đốc Ngân hàng Thế giới (WB) tại Việt Nam Victoria Kwakwa nhận xét: Quy định về đầu tư công của Việt Nam còn nhiều “khoảng trống”. Muốn nâng cao hiệu quả đầu tư công cần tập trung cải cách một số khâu trọng điểm, để duy trì hiệu quả của dự án.

Vụ trưởng Giám sát và thẩm định đầu tư, Bộ Kế hoạch – Đầu tư Nguyễn Xuân Tự, thì cho biết: Dự thảo Luật đầu tư công đã chỉnh sửa tới lần thứ 14, song chưa biết khi nào mới trình lên Quốc hội; hiện đầu tư công chịu chế tài của 5 luật khác nhau. Luật Ngân sách nhà nước quy định chi đầu tư phát triển, trong đó, có đầu tư xây dựng các công trình kết cấu hạ tầng không có khả năng thu hồi vốn. Tuy nhiên, Luật ngân sách nhà nước chỉ quy định kế hoạch ngân sách hàng năm, không quy định về các nguồn vốn dài hạn (3-5 năm) theo các dự án đầu tư, chưa quy định việc sử dụng các nguồn vốn nhà nước khác cho đầu tư công như TPCP, vay ODA,... Luật Đầu tư quy định về quản lý đầu tư nhằm mục đích kinh doanh, trong đó chỉ điều chỉnh phần vốn nhà nước đầu tư cho mục đích kinh doanh, chứ không điều chỉnh phần vốn nhà nước đầu tư cho các dự án không nhằm mục đích lợi nhuận, không có khả năng hoàn vốn. Luật Xây dựng quản lý hoạt động xây dựng đối với các dự án đầu tư có các công trình xây dựng, nhưng không bao gồm các nội dung quan trọng về quản lý đầu tư như kế hoạch đầu tư, phân bổ và quản lý vốn qua các chương trình và dự án đầu tư. Tuy Luật này có quy định về trình tự, thủ tục lập, thẩm định và phê duyệt các dự án đầu tư xây dựng công trình, nhưng các quy định chỉ mang tính nguyên tắc. Luật Đấu thầu quy định các hoạt động đấu thầu để lựa chọn nhà thầu cung cấp dịch vụ tư vấn, mua sắm hàng hóa, xây lắp đối với các gói thầu của các dự án (từ 30% vốn nhà nước trở lên cho đầu tư phát triển; dự án sử dụng vốn nhà nước để mua sắm tài sản), nhưng không quy định về thủ tục lập và trình duyệt dự án đầu tư dùng vốn nhà nước.

Vì vậy, cần sớm xây dựng và thông qua Luật đầu tư công làm căn cứ điều hành và nâng cao hiệu quả đầu tư công cả trên phạm vi cả nước, cũng như trên địa bàn địa phương. Trong Luật Đầu tư công cần xác định rõ ràng và chặt

chế đối tượng và nội dung quản lý trong khâu quy hoạch, kế hoạch, chuẩn bị đầu tư, triển khai thực hiện dự án, quản lý sử dụng vốn, quản lý khai thác dự án; phân định trách nhiệm của các chủ thể tham gia vào quá trình quản lý đầu tư công; cụ thể hóa và nâng cao mức chế tài cụ thể để đảm bảo kỷ cương, kỷ luật trong đầu tư; khắc phục tình trạng đầu tư phân tán, hiệu quả thấp, lãng phí, thất thoát và xử lý những vi phạm trong quản lý đầu tư. Cụ thể, cần:

- Tách chức năng quản lý của các cơ quan nhà nước và chức năng quản lý dự án của chủ đầu tư, tránh tình trạng chồng chéo chức năng ở một số Bộ, ngành và địa phương. Theo đó, các Bộ, Ủy ban nhân dân các cấp là cơ quan quản lý nhà nước về đầu tư, không trực tiếp làm chủ đầu tư (trừ dự án xây dựng cơ sở vật chất của cơ quan). Trong điều kiện hiện nay, đối với UBND cấp xã, do không có điều kiện tổ chức các đơn vị trực tiếp quản lý sử dụng khai thác dự án thì có thể làm chủ đầu tư.

- Quy định cụ thể hơn về quyền và nghĩa vụ của người có thẩm quyền quyết định đầu tư, chủ đầu tư, ban quản lý dự án, các tổ chức tư vấn; phân định rõ ràng trách nhiệm của chủ đầu tư và ban quản lý dự án trong các hình thức quản lý dự án cụ thể (như tự tổ chức quản lý, thuê tư vấn quản lý và ủy thác đầu tư); đặc biệt là trách nhiệm của các tổ chức tư vấn đầu tư trong công tác lập dự án, thẩm định dự án, đánh giá đầu tư, quản lý dự án đầu tư v.v...

- Bên cạnh hệ thống giám sát nhà nước đối với đầu tư công, cần xem xét bổ sung quy định các hoạt động đầu tư công phải chịu sự giám sát của cộng đồng; xác lập quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong vai trò giám sát đối với đầu tư công.

- Quy định rõ các hành vi bị cấm và các chế tài đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm ở các mức độ khác nhau, góp phần ngăn chặn những hành vi tiêu cực và làm cơ sở pháp lý để xử lý các sai phạm trong đầu tư công.

Hộp 9: Giám sát đầu tư công nặng về hình thức

Bộ Kế hoạch và Đầu tư cho biết đến ngày 10/3/2012, đã nhận được báo cáo giám sát, đánh giá tổng thể đầu tư năm 2012 của 110/124 cơ quan, đạt tỷ lệ 88,7%.

Cụ thể, đã có 62/63 tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương làm báo cáo (98,41%); tương tự có 23/32 cơ quan Bộ và tương đương (71,88%); 7/9 cơ quan thuộc Chính phủ (77,78%) và 18/20 tập đoàn kinh tế và tổng công ty 91 (90%).

Tỉ lệ các cơ quan gửi báo cáo thấp hơn so với năm 2010. Năm 2010, đã có 112 cơ quan gửi báo cáo, đạt 90,3%: các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương 93,7%; các cơ quan bộ và tương đương 81,3%; tập đoàn kinh tế và tổng công ty 91 là 100%.

Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư, nhìn chung nội dung, chất lượng các báo cáo đã đề cập tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, tại một số cơ quan, bộ phận tổng hợp vẫn chưa hiểu đúng và chưa nắm bắt được vấn đề nên tình trạng sai sót, số liệu báo cáo thiếu tính hợp lý vẫn còn tồn tại.

Tổng hợp số liệu báo cáo đã gửi đến Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng cho thấy, hiện có 26.125 dự án trên tổng số 38.420 dự án đầu tư (các nhóm A, B, C) sử dụng 30% vốn nhà nước trở lên thực hiện đầu tư trong kỳ có báo cáo giám sát, chỉ đạt tỉ lệ 68%, dù có cải thiện so với các kỳ báo cáo trước.

Theo báo cáo của các cơ quan nhận được thì chất lượng báo cáo của nhiều chủ đầu tư gửi đến các bộ, ngành, địa phương chưa đáp ứng yêu cầu, chưa báo cáo đầy đủ các nội dung theo quy định, nhiều chủ đầu tư không báo cáo theo quy định hoặc có báo cáo nhưng mang tính hình thức, thiếu các thông tin chi tiết, nên báo cáo tổng hợp của các bộ, ngành và địa phương cũng không đủ các số liệu cụ thể.

Qua tổng hợp tình hình và kết quả công tác giám sát, đánh giá đầu tư, Bộ Kế hoạch và Đầu tư đã kiến nghị Thủ tướng Chính phủ có ý kiến chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty 91 phải thực hiện nghiêm việc xử lý hành vi vi phạm các quy định về báo cáo giám sát, thẩm định đầu tư.

Đối với các cơ quan không gửi báo cáo giám sát, đánh giá đầu tư, bộ này kiến nghị Thủ tướng Chính phủ kiểm điểm, báo cáo về nguyên nhân, trách nhiệm của các đơn vị, cá nhân liên quan; có giải pháp chấn chỉnh bộ máy và quy trình thực hiện công tác giám sát, đánh giá đầu tư trong phạm vi quản lý của mình; thực hiện nghiêm túc chế độ báo cáo định kỳ và nội dung báo cáo theo quy định.

(Nguồn: Bộ kế hoạch và Đầu tư)

Cần tập trung hoàn thiện hệ thống pháp lý quản lý đầu tư từ ngân sách, để quản lý dự án minh bạch hơn. Đồng thời phân cấp trách nhiệm nhiều hơn cho người ra quyết định đầu tư và nhà đầu tư. Khuyến khích tư nhân đầu tư kết

cấu hạ tầng, theo mô hình hợp tác Nhà nước - tư nhân (PPP). Ông Martin Rama, Trưởng ban Kinh tế trưởng khu vực Đông Á - WB, đánh giá, quá trình phân quyền cho địa phương tại Việt Nam diễn ra nhanh, gây ra tình trạng chông chéo, kém hiệu quả (đơn cử như tỉnh nào có biển cũng muốn phát triển cảng biển). Nhiều lãnh đạo ở tỉnh sợ, không dám ra quyết định những việc trước đây thuộc thẩm quyền Trung ương. Chính phủ cần tăng cường giám sát quá trình phân cấp, và chỉ phân cấp phù hợp với từng lĩnh vực, hoặc từng địa phương cụ thể. WB cũng có nhiều quan điểm khác với Chính phủ Việt Nam về đấu thầu. Điển hình là việc công bố giá trần của dự án khiến nhà thầu câu kết, không vì cạnh tranh lành mạnh. Ông Rama cũng lưu ý: “Việt Nam nên xem xét có cần thiết ban hành Luật đầu tư công. Giải pháp nào để tách doanh nghiệp xây dựng dân dụng khỏi các Bộ - chủ đầu tư nhiều dự án đầu tư công?”. Ông đề xuất Chính phủ thành lập Quỹ dự phòng đầu tư công trên cơ sở kêu gọi các nhà tài trợ cho vay ưu đãi.

Trong giai đoạn phát triển mới của nền kinh tế bên cạnh việc nhanh chóng chuyển đổi mô hình kinh tế chủ yếu dựa vào tăng vốn đầu tư sang mô hình phát triển theo chiều sâu, hướng đến năng suất và phát triển bền vững bằng cách phân bổ lại nguồn lực của nền kinh tế, trong đó, cần tạo đột phá trong việc tái cơ cấu đầu tư công theo hướng giảm dần tỷ trọng đầu tư công trong tổng vốn đầu tư toàn xã hội, nâng cao hiệu quả và chất lượng của đầu tư công, củng cố kỷ luật tài khóa. Vai trò của đầu tư công trong nền kinh tế cần được thay đổi theo hướng giảm bớt chức năng “đầu tư để kinh doanh”, tăng cường chức năng “phúc lợi” của đầu tư công; tăng cường đầu tư công cho phát triển cơ sở hạ tầng (giao thông, điện); đầu tư hoặc hỗ trợ một số ngành, lĩnh vực, dự án trọng điểm, mũi nhọn có tác động lan tỏa về mặt công nghệ; đầu tư phát triển và ứng dụng khoa học công nghệ gắn với sản xuất; đầu tư cho giáo-dục đào tạo, y tế và phúc lợi xã hội để phát triển nguồn nhân lực có trình độ kỹ thuật cao; nâng cao năng lực quản lý và hiện đại hóa quản lý nhà nước.

Ngoài ra, cần tạo cơ hội bình đẳng cho các nguồn đầu tư khác của xã hội, bằng cách chủ động xây dựng và công bố danh mục dự án cụ thể để huy động các nguồn lực trong xã hội phục vụ mục tiêu đầu tư phát triển theo các hình thức BOT (Xây dựng - Khai thác - Chuyển giao), BT (Xây dựng - Chuyển giao), PPP (hợp tác nhà nước - tư nhân); tạo ra các cơ chế để huy động tối đa các nguồn vốn xã hội, giảm dần sự phụ thuộc, trông chờ vào ngân sách; khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân tham gia đấu thầu thực hiện các dự án có vốn NSNN, kể cả từ nguồn ODA.

Tiếp tục rà soát và mở rộng cổ phần hóa các DNNN trên địa bàn theo hướng giảm thiểu tỷ trọng nhà nước nắm cổ phần trong lĩnh vực kinh doanh vì lợi nhuận và tăng cường xã hội hóa đầu tư các dịch vụ công đô thị; khuyến khích các doanh nghiệp, nhất là DNNN tổ chức và tăng cường liên kết dưới hình thức tập đoàn đa sở hữu, chuyên môn hóa sâu và đa dạng hóa kinh doanh trên cơ sở các sản phẩm chủ lực, ưu tiên, có triển vọng thị trường, có hàm lượng chế biến và công nghệ cao, hoạt động trên phạm vi khu vực, cả nước, từng bước thâm nhập ra thị trường nước ngoài, kể cả đầu tư trực tiếp và gián tiếp.

Để nâng cao hiệu quả đầu tư công trong thời gian tới, cần quán triệt một số nội dung có tính nguyên tắc sau đây:

Thứ nhất, phối hợp bố trí vốn đầu tư công trên cơ sở quy hoạch đầu tư công được xây dựng có chất lượng cao và ổn định.

Một mặt, cần coi trọng nâng cao chất lượng và giữ ổn định các quy hoạch đầu tư phát triển các loại được lập cả ở cấp quốc gia, ngành, cũng như địa phương như một căn cứ chủ yếu định hướng đầu tư công; hạn chế, tiến tới không đầu tư công ngoài quy hoạch, phá vỡ quy hoạch và bất chấp quy hoạch. Mặt khác, sự điều chỉnh và hoàn thiện các quy hoạch cần được tiến hành nghiêm túc, có căn cứ xác đáng, có quy trình và thời gian cần thiết nhằm hạn chế thấp nhất các thiệt hại cho các bên có liên quan. Nếu quy hoạch sai, lộ trình đầu tư không hợp lý và không được thẩm tra đầy đủ thì quá trình đầu tư sẽ không thể có hiệu quả trong dài hạn.

Sau khi có quy hoạch, cần chủ động xây dựng và công bố danh mục dự án, công trình đầu tư cụ thể để huy động các nguồn lực trong xã hội phục vụ mục tiêu đầu tư phát triển theo các hình thức BOT, BT, PPP; tạo ra các cơ chế để huy động tối đa, hiệu quả các nguồn vốn xã hội, giảm dần sự phụ thuộc, trông chờ vào ngân sách; khuyến khích các doanh nghiệp tư nhân tham gia đấu thầu thực hiện các dự án có vốn NSNN và nguồn NSNN, kể cả ODA.

Thứ hai, phối hợp hài hòa các mục tiêu, lợi ích và tính đến tác động 2 mặt của dự án đầu tư công.

Cần xây dựng bộ tiêu chí phù hợp và chuẩn hóa để tạo căn cứ lựa chọn và thông qua các dự án đầu tư theo công theo lĩnh vực và yêu cầu đầu tư, mục tiêu kinh tế-xã hội, môi trường, cũng như các lợi ích quốc gia và địa phương, ngành, cụ thể và dài hạn; có phân biệt 2 loại mục tiêu và 2 loại tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công-đầu tư vì lợi nhuận và đầu tư phi lợi nhuận.

Không nên đóng khung sự phối hợp chính sách chỉ trong nội bộ các cơ quan nhà nước với các doanh nghiệp nhà nước, mà cần gắn kết chặt chẽ, mở rộng dân chủ hóa với giới doanh nghiệp và viện, trường và các tầng lớp dân chúng khác. Sử dụng chuyên gia trong nước và nước ngoài có trình độ và khách quan nhằm đánh giá, phân biện độc lập các tác động 2 mặt của dự án đầu tư công lớn. Làm tốt việc này sẽ hạn chế bớt những hoạt động đầu tư công gắn với lợi ích cục bộ, chủ quan và ngắn hạn của các quan chức hành chính và chính trị trong đầu tư công.

Thứ ba, phối hợp tăng cường tái cấu trúc đầu tư công, phân cấp và đa dạng hóa phương thức, nguồn vốn đầu tư theo yêu cầu nâng cao hiệu quả đầu tư xã hội.

Về dài hạn, cần chủ động giảm thiểu đầu tư công, tăng đầu tư ngoài NSNN trong tổng đầu tư xã hội; tái cơ cấu đầu tư công, tăng đầu tư phát triển các dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp, tiêu thụ nông sản; khoa học - công nghệ, đào tạo và y tế; tiết giảm việc cấp vốn ngân sách cho nhu cầu đầu tư của khối các tổng công ty, tập đoàn KT nhà nước, và chuyển trọng tâm đầu tư công ra ngoài lĩnh vực kinh tế, để tập trung vào phát triển các lĩnh vực hạ tầng và xã hội. Đồng thời, kiên quyết thẳng tay cắt những dự án đầu tư nếu không đạt các tiêu chí về hiệu quả kinh tế - xã hội và chưa bảo đảm các yêu cầu về thủ tục, tập trung vốn cho các dự án bảo đảm hoàn thành trong hạn định và có hiệu quả cao; cắt giảm các công trình đầu tư công bằng nguồn ngân sách có quy mô quá lớn, chưa thật cấp bách, có thời gian đầu tư dài. Khuyến khích các chủ đầu tư huy động vốn ngoài ngân sách để đầu tư theo phương thức chia khóa trao tay, có đặt cọc bảo hành, bảo đảm chất lượng công trình.

Cắt giảm đầu tư công phụ thuộc vào chuyển biến nhận thức của các ngành, các địa phương về sự cần thiết phải hy sinh lợi ích riêng trước mắt vì mục tiêu chung. Đồng thời cũng cần có tiêu chí và thời gian để rà soát lại các dự án đầu tư công, tránh quyết định vội vã, lợi bất cập hại. Cần đặc biệt chú ý tiếp tục triển khai các dự án giải quyết vấn đề an sinh xã hội thuộc chương trình mục tiêu, dự án tại vùng khó khăn, khu vực miền núi, đồng bào dân tộc thiểu số, cũng như các dự án có hiệu quả kinh tế liên ngành, liên vùng cao. Ủy ban Tài chính và Ngân sách của Quốc hội cần phối hợp chặt chẽ hơn với các Bộ, ngành, địa phương để rà soát việc phân bổ vốn ngân sách có đúng trình tự pháp luật hay không, cũng như giám sát việc quản lý và sử dụng nguồn vốn này; yêu cầu Chính phủ cung cấp thông tin thường xuyên, tăng cường giám

sát về việc quản lý và sử dụng vốn ngân sách nhà nước theo nghị quyết của Quốc hội.

Thứ tư, phối hợp tuân thủ các quy chuẩn về thủ tục và quy trình đầu tư, thực hiện đấu thầu thực chất và rộng rãi cho mọi thành phần kinh tế đối với các nguồn đầu tư công, tăng cường giám sát, phân biện và kiểm tra, tố giác, xử lý kịp thời và nghiêm khắc các vi phạm đầu tư công bằng các công cụ chế tài về tài chính và hành chính.

Kiên quyết chống tham nhũng và thực hiện thường xuyên hơn trách nhiệm giải trình trong đầu tư công. Công khai các thông tin, quy trình, thủ tục, danh mục dự án vận động đầu tư, nâng cao hiệu quả cơ chế một cửa, quy định rõ về chính sách và các ràng buộc, chế tài nếu nhà đầu tư không thực hiện đúng cam kết. Tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án đầu tư công. Kiểm toán nhà nước và các cơ quan thanh tra, kiểm tra tài chính cần tăng cường công tác chuyên môn nghiệp vụ để thẩm định, đối chiếu, so sánh, phát hiện và ngăn chặn kịp thời các hành vi vi phạm pháp luật. Kiên quyết xuất toán các khoản chi sai mục đích, không đúng khối lượng, đơn giá, không đúng tiêu chuẩn định mức, vượt dự toán lớn. Cần thực hiện chế độ trách nhiệm vật chất, kể cả trách nhiệm đối với nhà thầu, tư vấn giám sát trong việc xác nhận thanh toán khối lượng thiếu trung thực, không đúng quy định. Việc thanh toán vốn đầu tư phải được tiến hành theo đúng quy trình và phương thức thanh toán theo tiến độ thực hiện. Làm rõ trách nhiệm của từng tổ chức, cá nhân và thực hiện chế độ trách nhiệm đối với thủ trưởng đơn vị trong quản lý đầu tư công. Cá nhân, tổ chức quyết định đầu tư sai, gây lãng phí, thất thoát phải bị xử phạt hành chính, cách chức hoặc truy cứu trách nhiệm. Chủ đầu tư phải chịu trách nhiệm toàn diện về hiệu quả, chất lượng của dự án; chấm dứt tình trạng giao cho người không đủ điều kiện năng lực và chuyên môn nghiệp vụ thực hiện quản lý dự án; phát hiện kịp thời những vấn đề phát sinh và đề xuất các biện pháp xử lý kịp thời, nghiêm minh những sai phạm trong việc sử dụng Ngân sách Nhà nước cho đầu tư công. Phải kiên quyết đình hoãn những dự án không hiệu quả, không bố trí vốn cho những dự án không đủ thủ tục đầu tư, không phê duyệt dự án nếu không xác định được nguồn vốn thực hiện cho việc đầu tư mới... Cần có nghiên cứu, quy định cụ thể hơn về quyền và nghĩa vụ của người có thẩm quyền quyết định đầu tư, chủ đầu tư, ban quản lý dự án, các tổ chức tư vấn; phân định rõ trách nhiệm của chủ đầu tư và ban quản lý dự án trong các hình thức quản lý dự án cụ thể (tự tổ chức

quản lý, thuê tư vấn quản lý và uỷ thác đầu tư); nhất là trách nhiệm của các tổ chức tư vấn đầu tư trong các lĩnh vực lập dự án, thẩm định dự án, đánh giá đầu tư, quản lý dự án đầu tư...Thực hiện công khai hóa kế hoạch, chương trình mục tiêu và dự án đầu tư công. Việc công khai hóa các nội dung trên là yêu cầu bắt buộc đối với các cơ quan liên quan nhằm cung cấp thông tin đến mọi người dân và các cơ quan quản lý để thực hiện giám sát, góp phần chống tiêu cực trong đầu tư. Cần làm rõ hơn nội dung, trách nhiệm của các cơ quan liên quan trong phân cấp quản lý đầu tư, đảm bảo giảm thủ tục hành chính, nhưng hiệu lực thi hành cần được tuân thủ đầy đủ, với các chế tài đủ mạnh, nhằm khắc phục tình trạng đầu tư dàn trải, chậm đưa công trình vào sử dụng, hiệu quả kinh tế, xã hội hạn chế (ví dụ như cấp tỉnh phê duyệt dự án, nguồn vốn ghi là từ Trung ương, không cân đối nguồn vốn và nhu cầu vốn). Bên cạnh hệ thống giám sát nhà nước, cũng cần xem xét bổ sung quy định các hoạt động đầu tư công chịu sự giám sát của cộng đồng, xác lập quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong vai trò giám sát đối với các hoạt động đầu tư công. Nghiên cứu quy định rõ các hành vi bị cấm và các chế tài đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm ở các mức độ khác nhau; góp phần ngăn chặn những hành vi tiêu cực và làm cơ sở pháp lý để xử lý các sai phạm trong đầu tư công.

Về tổng thể, cần giảm quy mô đầu tư và đầu tư công cho phù hợp với sức của nền kinh tế, từ bỏ mô hình tăng trưởng, dựa chủ yếu vào tăng vốn đầu tư và gia công sản xuất, chuyển sang mô hình phát triển theo chiều sâu; thay đổi cơ cấu chi tiêu ngân sách theo hướng giảm bớt chức năng “nhà nước kinh doanh” và đồng thời tăng cường chức năng “nhà nước phúc lợi”. Đổi mới phân bổ đầu tư công, gắn với tài chính công, và tái cấu trúc nền kinh tế bắt đầu với chính sách tài khóa, quan trọng nhất là kỷ luật tài khóa và nâng cao chất lượng công tác quy hoạch trên cơ sở tôn trọng tính năng động phát triển của địa phương, nhưng cũng cần phải hướng về sự phát triển tổng thể nền kinh tế, tăng cường hơn vai trò tổng cân đối chung của Chính phủ.

Cuối cùng, thực tế cho thấy nhu cầu và sự chín muồi cấp bách cần có Luật đầu tư công làm căn cứ pháp lý và cơ sở chung thực hiện phối hợp chính sách trong quản lý và nâng cao hiệu quả đầu tư công ở Việt Nam.

3. TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Việt Nam đã được khởi phát công cuộc đổi mới và sắp xếp lại các DNNN từ đầu thập niên 1990, với chủ trương giải thể, cho thuê, sát nhập một số DNNN

hoạt động kém hiệu quả; tiến hành cổ phần hóa một bộ phận DNNN (thí điểm từ năm 1993 và tăng tốc mở rộng từ năm 1996); xây dựng các tổng công ty (90 và 91) năm 1994, ban hành Luật DNNN năm 1995, thí điểm tổ chức tập đoàn kinh tế nhà nước năm 2005... Cho đến nay, khu vực DNNN đã giảm nhanh về số lượng. Theo số liệu của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, số DNNN đã giảm từ khoảng 12.000 DN vào năm 1991, xuống còn 5.655 DN năm 2011, và năm 2012 thì cả nước chỉ còn 1.309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Cả nước hiện có 101 tập đoàn, tổng công ty và 01 ngân hàng thương mại do Nhà nước giữ 100% vốn, trong đó có 12 tập đoàn kinh tế nhà nước thành lập, hầu hết dựa trên nền tảng của các tổng công ty 90, 91 có quy mô lớn về vốn điều lệ và tài sản, có mặt trong hầu hết các ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Khu vực DNNN đã và vẫn đang chiếm vai trò quan trọng trong việc định hình và phát triển cơ sở hạ tầng kinh tế-xã hội quốc gia, đầu tư mới, tạo cú huých và duy trì động lực tăng trưởng, tạo việc làm xã hội và bảo đảm sự ổn định chung của nền kinh tế.

3.1. Áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Không giống như nhiều quốc gia khác, DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng ở Việt nam được giao phó một vai trò và vị trí rất quan trọng trong phát triển kinh tế quốc gia. DNNN được sử dụng là công cụ chủ yếu để công nghiệp hóa đất nước; là trụ cột của quốc gia trong cạnh tranh với các công ty, tập đoàn đa quốc gia khu vực và thế giới; là công cụ ổn định kinh tế vĩ mô và điều tiết nền kinh tế; là công cụ góp phần thực hiện các chính sách xã hội; là bộ phận quan trọng cấu thành kinh tế nhà nước, có vai trò chủ đạo trong nền kinh tế, v.v...

Một thực tế khác là, đổi mới, cải cách và sắp xếp lại DNNN luôn là một trong những nội dung trọng tâm của cải cách, mở cửa và hội nhập kinh tế quốc tế ở Việt nam trong hơn 25 năm qua. Và đầu tháng 10/2011, Hội Nghị lần thứ ba ban chấp hành trung ương Khóa XI đã quyết định tái cấu trúc DNNN là một trong ba trọng tâm tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng trong giai đoạn 2012-2015. Như vậy, có thể nói, cải cách DNNN lần này phải có quy mô lớn hơn, sâu rộng hơn, mạnh mẽ và quyết liệt hơn. Để sử dụng có hiệu quả hơn các nguồn lực trong các DNNN, góp phần tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu DNNN phải tiến hành đồng bộ, có

hệ thống và đồng thời trên 3 lĩnh vực, bao gồm (1) thay đổi các điều kiện của môi trường kinh doanh bên ngoài, (2) thay đổi và hoàn thiện hệ thống quản trị, và (3) thay đổi, cơ cấu, sắp xếp lại quản lý nhằm nâng cao hiệu quả nguồn lực mà các DNNN đang sử dụng nói chung và hiệu quả hoạt động của các DNNN nói riêng. Nói cụ thể hơn, nội dung 3 giải pháp đó là:

- Thay đổi các điều kiện môi trường kinh doanh bên ngoài theo hướng áp đặt đầy đủ kỷ luật và nguyên tắc thị trường, buộc các DNNN hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các DNNN khác. Những ràng buộc cứng bởi kỷ luật thị trường sẽ buộc các doanh nghiệp phải cải tiến, đổi mới công nghệ, đổi mới quản lý, giảm và tiết kiệm chi phí; qua đó, tăng hiệu quả hoạt động của các DNNN. Đây chính là nội dung cải cách mà Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nhiều lần nhấn mạnh trong thời gian gần đây⁵.

- Áp dụng khung khổ và cơ chế quản trị công ty (corporate governance) theo thông lệ quốc tế tốt, sẽ nâng cao được hiệu lực quản trị doanh nghiệp, qua đó, sẽ nâng cao được hiệu quả, làm tăng giá trị và năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp.

- Đổi mới quản lý như cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh, danh mục đầu tư, đổi mới tổ chức quản lý, áp dụng các quy trình quản lý hiện đại, đổi mới công tác cán bộ và chế độ lương thưởng.v.v... đều sẽ làm cho doanh nghiệp hoạt động tốt hơn, và qua đó, cải thiện được hiệu quả hoạt động của DN.

Thực hiện những thay đổi, cải cách trên lĩnh vực thứ nhất và thứ hai là nhiệm vụ của các cơ quan nhà nước; trong khi đó, sắp xếp lại và đổi mới quản lý doanh nghiệp là công việc của chủ sở hữu và những người quản lý doanh nghiệp. Tuy vậy, ba lĩnh vực cải cách có liên quan trực tiếp, gắn bó và bổ sung cho nhau. Môi trường kinh doanh bình đẳng và khung khổ quản trị tốt được thiết lập sẽ tạo điều kiện, thúc đẩy và ép buộc các doanh nghiệp tự sắp xếp lại, đổi mới quản lý, đổi mới và phát triển công nghệ, nâng cao năng suất, hiệu quả và năng lực cạnh tranh. Ở đây chỉ tập trung làm rõ những khác biệt hiện nay trong môi trường kinh doanh của DNNN và những ý tưởng về áp đặt kỷ luật của thị trường đối với DNNN nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng.

(5) *"Thực hiện công khai, minh bạch hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước; đặt doanh nghiệp nhà nước vào môi trường cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác; kiểm soát có hiệu quả độc quyền từ nhiên"* trong Báo cáo giải trình của Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng tại kỳ họp thứ hai, Quốc hội khóa XIII.

3.1.1. Yêu cầu cấp bách tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp nhà nước

Nhìn lại chương trình cải cách DNNN 25 năm nay, đó là quá trình cải cách đầy mâu thuẫn, trăn trở, và thời điểm hiện nay tiến trình cải cách khó khăn hơn rất nhiều, vì liên quan đến ý thức hệ, các tập đoàn lớn, nhóm lợi ích.

Hiện nay, đa sở hữu đã trở thành một đặc trưng của nền kinh tế Việt nam. Với 1309 doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước, khu vực này chỉ chiếm khoảng 0,3% tổng số doanh nghiệp đang hoạt động trong nền kinh tế. Xét về mục tiêu, thì hơn 850 trong số đó là doanh nghiệp kinh doanh; số còn lại là công ích hoặc thực hiện các nhiệm vụ an ninh, quốc phòng. Xét về ngành nghề của các doanh nghiệp kinh doanh, thì khoảng 250 doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, hơn 110 doanh nghiệp xây dựng, gần 140 doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ vận tải, hơn 470 doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ thương mại, du lịch và dịch vụ khác; số còn lại hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp và thủy lợi. Xét về cơ cấu sở hữu trung ương-địa phương, thì có hơn 700 doanh nghiệp nhà nước địa phương, trong đó có khoảng 465 doanh nghiệp kinh doanh; 355 doanh nghiệp thuộc bộ ngành quản lý (trong đó có hơn 160 doanh nghiệp kinh doanh); 253 doanh nghiệp thành viên thuộc các tập đoàn, tổng công ty 91.

Cho đến nay, cả nước có 11 tập đoàn kinh tế, 10 tổng công ty 91 và 80 tổng công ty 90 và một ngân hàng thương mại 100% sở hữu vốn nhà nước. Các tập đoàn và tổng công ty chiếm đến 87% tổng số vốn đầu tư của nhà nước vào các doanh nghiệp. Trong mấy năm gần đây, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có xu hướng mở rộng kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực theo mô hình công ty mẹ-công ty con với hàng trăm công ty con, công ty liên kết; tạo thành những "lãnh địa" kinh doanh khép kín từ huy động vốn, đầu tư, xây dựng, sản xuất đến tiêu thụ sản phẩm, hạn chế sự chi phối hay tác động của nguyên tắc và cơ chế thị trường. Phần lớn các tổng công ty, tập đoàn kinh tế đều đã mở rộng kinh doanh sang ngân hàng, tài chính, chứng khoán, xây dựng và kinh doanh bất động sản,v.v... Ví dụ, cơ cấu của Vinashin là công ty mẹ (chủ yếu đầu tư tài chính) với các công ty con đóng mới và sửa chữa tàu biển, cung cấp tàu biển cho các công ty vận tải hành khách và hàng hóa của mình (có thể là công ty con hoặc công ty liên kết). Hàng trăm doanh nghiệp đóng tàu tư nhân đã phải "liên kết" với Vinashin để được tiếp cận vốn tín dụng ưu đãi, nhận hợp đồng các đơn hàng từ các công ty thành viên Vinashin. Mọi hoạt

động đầu tư xây dựng trong tập đoàn đều được giao cho các đơn vị xây dựng trong tập đoàn thực hiện. Cùng với việc thực hiện nhiệm vụ chính trị (chiếm vai trò chi phối trong ngành, lĩnh vực liên quan), cơ cấu tổ chức nói trên hình như đang tạo ra “thể chế” khao khát đầu tư mua sắm tài sản cố định. Nhờ đó, trung bình giá trị vốn và tài sản cố định của mỗi DNNN đã tăng lên rất nhanh, từ 110 tỷ năm 2000 lên 677 tỷ năm 2008 và tiếp tục gia tăng nhanh trong các năm 2009-2011.

Từ năm 2000 đến nay, cổ phần hóa là giải pháp phổ biến nhất trong sắp xếp, cơ cấu lại DNNN. Cho đến nay, đã cổ phần hóa gần 4000 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp, trong đó có gần 1300 doanh nghiệp do trung ương quản lý, hơn 2300 doanh nghiệp nhà nước địa phương và gần 400 doanh nghiệp thuộc tập đoàn, tổng công ty. Trong số các doanh nghiệp cổ phần hóa, chỉ có hơn 600 doanh nghiệp cổ phần hóa toàn bộ và số còn lại nhà nước vẫn nắm giữ cổ phần; và xét về tổng thể, nhà nước vẫn tiếp tục nắm giữ 57% sở hữu cổ phần trong tổng số doanh nghiệp đã cổ phần hóa. Như vậy, có thể nói, nhà nước vẫn tiếp tục nắm sở hữu đa số trong phần lớn các doanh nghiệp đã cổ phần hóa.

a) Doanh nghiệp nhà nước hiệu quả thấp có nguyên nhân từ cơ chế quản lý

Nhìn chung, hiệu quả hoạt động của các DNNN thấp hơn khá nhiều so với mức bình quân chung của khu vực doanh nghiệp. Để tạo ra một đơn vị sản phẩm đầu ra, DNNN phải sử dụng số tiền cao gấp nhiều lần so với mức trung bình; tốc độ tăng năng suất lao động của DNNN lại thấp hơn mức bình quân, v.v.⁶⁾. Sự kém hiệu quả của DNNN cùng với xu hướng mở rộng kinh doanh sang các ngành bất động sản, tài chính, chứng khoán làm gia tăng rủi ro không chỉ cho các DNNN có liên quan, mà cho cả hệ thống tài chính và nền kinh tế nói chung. Quy mô vốn chủ sở hữu của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước năm 2010 là 540.701 tỷ đồng (tăng 11,75% so với năm 2009); tổng lợi nhuận trước thuế là 70.778 tỷ đồng; chỉ tiêu lợi nhuận trước thuế trên vốn chủ sở hữu chỉ đạt khoảng 13,1%, thấp hơn nhiều so với lãi suất vay ngân hàng thương mại. Đặc biệt, có đến 80% tổng số lợi nhuận trước thuế đến từ 4 tập đoàn: dầu khí, viễn thông quân đội, bưu chính viễn thông và cao su, nghĩa là ở các tập đoàn, TCT còn lại, tỷ lệ lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu còn thấp hơn nữa. Chỉ tiêu hệ số thu nhập trên tài sản và hệ số thu nhập vốn cổ phần của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước là 20,8%, thua xa khu vực đầu tư trực tiếp nước ngoài.

⁶⁾ VDR 2012 (WB) và Báo cáo về thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước (Viện nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương, 2011).

Hộp 10: Lỗ lớn của EVN chưa biết xử lý cách nào

Theo Bộ trưởng Bộ Tài chính Vương Đình Huệ, số liệu đã được kiểm toán của năm 2010 cho thấy, EVN lỗ từ sản xuất kinh doanh điện là 8.040 tỉ đồng, lỗ do chênh lệch tỷ giá là hơn 15.000 tỉ đồng. Năm 2011, EVN công bố chỉ lỗ 3.500 tỉ đồng. Con số lỗ cả hai năm gần nhất đều không thể hiện số nợ tiền mua điện của EVN với các bên bán điện lớn như Tổng công ty Điện lực Dầu khí (PV Power) và tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam (TKV). Trong khi đó, tính đến ngày 30-12-2011, tổng giá trị khoản nợ của EVN đối với PV Power khoảng 14.900 tỉ đồng (trong đó có cả lãi phạt 1.700 tỉ đồng do chậm thanh toán). EVN cũng nợ TKV khoảng 1.600 tỉ đồng (chưa tính lãi).

Tuy chưa rõ phương án “vay nợ mới để trả nợ cũ” sẽ thực hiện dưới hình thức nào? Vay vốn ODA hay vay theo lãi suất thương mại? Việc xử lý nợ có được phép dùng vốn ODA không? Hơn nữa, kể cả vốn ODA của năm 2012, khi Việt Nam đã trở thành quốc gia có thu nhập trung bình cũng không còn được mức lãi suất thấp như trước. Chưa kể các điều kiện đi kèm với việc cho vay và ngoài lãi suất là chênh lệch tỷ giá “treo” trên đầu khiến cho khoản vay tính ra có thể không rẻ như mong đợi. Thêm vào đó, năm 2012, EVN đã có kế hoạch vay ODA trị giá 2 tỉ đô la và 1 tỉ đô la vốn vay theo lãi suất thương mại. Nguồn vay mới ngoài 2 khoản trên lẽ nào không được các chủ nợ tính đủ cả rủi ro khi nêu điều kiện vay kèm theo mức lãi suất. Vậy thì EVN có đủ năng lực và điều kiện để tự giải quyết các khoản nợ của mình?

(Theo Thời báo Kinh tế Sài Gòn)

Yếu kém của DNNN nằm ngay trong bất cập về lý luận, quan điểm, mục tiêu phát triển DNNN vừa qua. Đặc biệt, khu vực DNNN vẫn còn chịu sự áp đặt khiên cưỡng và tham vọng khi cùng lúc phải thực hiện, trong khi thiếu phân biệt cơ chế hoạt động và giám sát thích hợp, với cả 2 tư cách: vừa phải hướng tới lợi nhuận và hiệu quả trong sự cạnh tranh thị trường với các loại hình doanh nghiệp khác, đồng thời vừa phải là công cụ chủ lực để Nhà nước can thiệp ổn định kinh tế vĩ mô và xã hội theo mục tiêu lựa chọn. Thậm chí, có DNNN hiện còn không phân biệt rõ có mục tiêu chính là gì, mục tiêu phụ là gì? Dẫn đến hiện tượng phổ biến trong khu vực DNNN là tư tưởng chụp giựt, tranh thủ “đục nước béo cò”, lạm dụng đầu tư không hợp lý, thiếu tập trung và dứt điểm cho các công trình trọng điểm có khả năng lan tỏa, dẫn dắt chuyển

đổi cơ cấu kinh tế; chế quản lý kém, thiếu minh bạch, khép kín, nạn tham nhũng, lợi ích cục bộ, phe nhóm, địa phương, sự nể nang cảm tính và tư duy nhiệm kỳ; thiếu kiểm soát và chế tài kịp thời, nghiêm khắc, trách nhiệm chưa rõ ràng và nhất là do thiếu phối hợp đồng bộ các chính sách, các cấp, ngành và các bên hữu quan trên cơ sở một Luật đầu công còn thiếu vắng ở nước ta.

Về tổng thể, cơ chế quản lý đối với DNNN vẫn còn nhiều bất cập, như chưa rõ ràng quyền quản lý nhà nước đối với DNNN, vai trò của chủ sở hữu hoặc người đại diện chủ sở hữu, vai trò và cơ chế trách nhiệm, quyền lợi của Hội đồng quản trị hoặc Hội đồng thành viên; trong khi quyền chủ động điều hành sản xuất, kinh doanh của DNNN lại bị hạn chế; cơ chế tài chính và cơ chế phân phối lợi nhuận của doanh nghiệp, sự gắn kết lợi ích vật chất với trách nhiệm của người quản lý và đội ngũ lao động v.v... chưa được luật hóa. Hoạt động của nhiều tập đoàn KTNN luôn đi cùng với lãng phí và tổn kém, thậm chí với mức độ ngày càng nặng nề, làm gia tăng nhiều hệ quả tiêu cực to lớn và kéo dài khác về ép lạm phát, mất cân đối vĩ mô.

Đặc biệt, trong quản lý DNNN vẫn còn sự nhập nhằng giữa mục tiêu lợi nhuận và phi lợi nhuận, quản trị kém hiệu quả và chưa đảm nhận được vai trò sự can thiệp mang tính chủ đạo của lực lượng kinh tế nhà nước ngay cả trong cung cấp hàng hoá và dịch vụ công cộng và các ngành kinh tế có hiệu quả sinh lời thấp, nhưng cần thiết cho quá trình công nghiệp hóa, như cơ khí chế tạo, công nghiệp phụ trợ, thị trường bất động sản thứ cấp, ứng dụng và phát triển công nghiệp công nghệ cao...

Về mặt thể chế, khung pháp luật hiện hành liên quan đến TĐKTNN gồm nhiều loại quy định khác nhau: (i) quy định chung áp dụng cho mọi loại hình doanh nghiệp, bị chi phối bởi Luật Doanh nghiệp; (ii) các quy định riêng về TĐKTNN; (iii) quy định áp dụng chung cho các doanh nghiệp thuộc sở hữu nhà nước. Nhiều nội dung liên quan đến thành lập, quản lý điều hành, nguyên tắc quản lý giám sát của chủ sở hữu nhà nước chưa được quy định cụ thể, chi tiết hoặc chưa có hướng dẫn gây khó khăn cho việc triển khai thực hiện cũng như tạo ra sự tùy tiện trong tổ chức thực hiện. Hầu hết quy định về điều kiện thành lập TĐKTNN chưa được định lượng hóa; đồng thời vẫn chưa có quy định về cơ chế tổ chức, phối hợp các đầu mối thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước; việc quản lý, giám sát của chủ sở hữu và trách nhiệm của các cơ quan liên quan nên khó có thể phát hiện nhanh, kịp thời những vấn đề của TĐKTNN để điều chỉnh.

b) Khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm nhiều nguồn lực và được ưu đãi nhiều mặt

Lợi thế đầu tiên của DNNN là không phải chịu sự chi phối của nguyên tắc "lời ăn, lỗ chịu"; và do đó, những người đại diện chủ sở hữu và liên quan khác không chịu tác động bởi các rủi ro kinh doanh của doanh nghiệp. Các DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty không còn là đối tượng của phá sản. Bởi vì:

- Các tập đoàn, TCT nhà nước đang chiếm độc quyền hoặc thống lĩnh trong các ngành quan trọng của nền kinh tế; sự tồn tại và phát triển của tập đoàn, TCT có liên quan luôn được coi là đồng nghĩa với sự tồn tại và phát triển của các ngành đó trong nền kinh tế. Do đó, sự phá sản của tập đoàn, hay tổng công ty có liên quan bị coi là "phá sản" của cả ngành kinh tế của đất nước. Vụ Vinashin là thí dụ điển hình. Mặc dù, Vinashin kinh doanh đa ngành, nhưng phá sản của Vinashin vẫn được ngầm hiểu là dẫn đến phá sản của ngành đóng tàu Việt Nam. Cách tư duy nói trên cũng đã dẫn đến thực trạng là sự bảo hộ của Nhà nước đối với một ngành nào đó trên thực tế đã chuyển thành bảo hộ đối với các DNNN, tập đoàn, tổng công ty có liên quan.

- Các tập đoàn, TCT luôn có quan hệ chặt chẽ về chính trị với các công chức, cán bộ lãnh đạo có liên quan. Ngược lại, trong vai trò là người đại diện chủ sở hữu và người hoạch định chính sách, các cơ quan và công chức nhà nước có liên quan có can dự trực tiếp và nhiều mặt trong việc ra các quyết định đầu tư, kinh doanh và cả nhân sự ở các tập đoàn, tổng công ty. Vì vậy, sự thất bại hay phá sản của tập đoàn, TCT (nếu có) đều sẽ ảnh hưởng không tốt đến các cơ quan, công chức có liên quan. Vì vậy, cảm nhận chung là các khiếm khuyết hay thất bại thường được giảm nhẹ về quy mô và mức độ; và chắc chắn là các cơ quan và công chức có liên quan cũng sẽ không muốn ra các quyết định buộc tập đoàn, tổng công ty phá sản, nếu chúng lâm vào tình trạng phá sản.

Ngoài ra, mỗi khi các tập đoàn, tổng công ty khó khăn trong tiêu thụ sản phẩm, thì các cơ quan, công chức nhà nước có liên quan trực tiếp chỉ đạo, yêu cầu các doanh nghiệp khác phải mua sản phẩm có liên quan từ các doanh nghiệp đang có các sản phẩm khó tiêu thụ. Cách làm đó, một mặt triệt tiêu áp lực của thị trường đối với doanh nghiệp, mặt khác giúp những người quản lý lẩn tránh trách nhiệm và bổn phận của mình đối với doanh nghiệp, đối với chủ sở hữu và đối với xã hội nói chung. Hay khi tập đoàn, tổng công ty không còn

cách nào khác để tìm vốn kinh doanh, thì trong một số trường hợp vẫn được Nhà nước chỉ định cho vay với lãi suất rất thấp, thậm chí là 0%; khi không thanh toán được các khoản nợ đến hạn, thì Bộ tài chính cũng đã thu xếp việc thanh toán nhiều khoản nợ đó⁷.

- Xét về mặt tổ chức kinh doanh, các tập đoàn, TCT có cơ cấu kim tháp với công ty mẹ và các thể hệ công ty con, cháu. Cơ cấu này, nếu không có giám sát chặt chẽ và minh bạch, thì chúng có thể trợ cấp, bao cấp chéo trong nội bộ, giúp các công ty, con cháu tránh được nguy cơ phá sản, hoặc che đậy thực trạng tài chính thiếu lành mạnh và hiệu quả kinh doanh kém.

Như vậy, về chính trị và định hướng chính sách, các Cty mẹ tập đoàn, Tcty không còn và không thể là đối tượng phá sản. Và cách thức tổ chức quản lý trong nội bộ tập đoàn giúp các công ty con, cháu tránh được nguy cơ bị phá sản. Như vậy, nguyên tắc “lời ăn, lỗ chịu” không còn có hiệu lực với các tập đoàn, tổng công ty nói chung và các đơn vị thành viên nói riêng. Và thay vào đó là một tập quán “lời mình ăn, lỗ dân chịu” hình như đang ngày càng rõ nét hơn.

Hai là, các tập đoàn, TCT đang nắm giữ và chi phối quyền và cơ hội kinh doanh thể hiện qua những trường hợp sau đây:

- Các tập đoàn, TCT độc quyền tự nhiên đang nắm và chi phối các quyền và cơ hội kinh doanh trong các ngành liên quan; nắm và trực tiếp quản lý và sử dụng hệ thống, mạng chuyển tải, phân phối (điện, xăng dầu, viễn thông, v.v.);

- Các tập đoàn, TCT nắm và chi phối quyền và cơ hội kinh doanh trong các ngành kinh tế thông qua cơ chế và thể chế có liên quan, như quy hoạch phát triển ngành, chiến lược phát triển ngành. Các tập đoàn, TCT trực tiếp hoặc tham gia soạn thảo các chiến lược, quy hoạch phát triển ngành, trực tiếp tổ chức thực hiện các chiến lược, quy hoạch đó; và trên thực tế, đồng nhất chiến lược phát triển ngành với chiến lược phát triển của tập đoàn, TCT.

- Các tập đoàn, TCT nắm và chi phối quyền, cơ hội kinh doanh các sản phẩm nhà nước quản lý như xuất khẩu gạo, khai thác các loại khoáng sản quan trọng, v.v....

⁷⁾ Trong những năm gần đây, tuy Thủ tướng Chính phủ đã nhiều lần tuyên bố doanh nghiệp phải chịu trách nhiệm trả nợ, nhà nước không đứng ra nhận nợ và trả nợ thay cho DNNN. Tuy vậy, trên thực tế, Bộ tài chính đã thu xếp việc trả nợ cho một số doanh nghiệp sản xuất xi măng, cho một vài công ty khác, khi các doanh nghiệp này không thanh toán được các khoản nợ vay nước ngoài đã đến hạn trả.

Ba là, do có quan hệ thân thiết với các công chức, hoặc dễ dàng tạo lập các quan hệ như thế, khi cần thiết, nên các tập đoàn, TCT:

- Tiếp cận dễ hơn, thuận lợi hơn với các quyền và cơ hội kinh doanh theo cơ chế “xin-cho” như tiếp cận quyền sử dụng đất, thăm dò, khai thác tài nguyên, các loại giấy phép khai thác (thậm chí không cần giấy phép vẫn kinh doanh).

- Tiếp cận một cách đầy đủ đến các nguồn thông tin của các cơ quan nhà nước.

- Cấu kết, liên kết tạo ra cơ hội kinh doanh theo ý muốn chủ quan của mình (thông qua làm quy hoạch, làm dự án, bổ sung, sửa đổi quy hoạch).

Bốn là, các tập đoàn, TCT nhà nước có lợi thế hơn trong tiếp cận tín dụng thể hiện qua các trường hợp cụ thể như:

- Hiện nay, tín dụng đầu tư phát triển với lãi suất ưu đãi chỉ dành riêng và phân bổ cho DNNN. Nhà nước về cơ bản chỉ bảo lãnh vay nợ cho các tập đoàn, tổng công ty, khi cần thiết.

- Không chỉ ngân hàng thương mại nhà nước, mà cả các ngân hàng thương mại cổ phần cũng muốn ưu tiên cấp vốn cho tập đoàn, TCT (quy mô lớn, vay lớn, nên chi phí giao dịch thấp; có kinh nghiệm và kỹ năng tuân thủ đúng các thủ tục, giấy tờ hành chính; không có nguy cơ bị phá sản và một số nguyên nhân kỹ thuật khác).

Năm là, các tập đoàn, TCT có vị trí độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường mà không bị kiểm soát hoặc bị kiểm soát rất lỏng lẻo và kém hiệu lực; bởi vì, các cơ quan giám sát, quản lý thị trường còn rất yếu về năng lực, vẫn trực thuộc các Bộ, mà các Bộ lại luôn có xu hướng bảo vệ cho các tập đoàn, TCT có liên quan.

Sự tồn tại của các đặc quyền, ưu ái và lợi thế nói trên của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân. Nguyên nhân thứ nhất thuộc về tư duy, quan điểm và chủ trương chính sách. Dòng tư duy, quan điểm và chủ trương chính thống cho đến nay là chia nền kinh tế ra các thành phần khác nhau trong đó kinh tế nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước điều tiết và định hướng nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

Do chưa có định nghĩa một cách khách quan và khoa học, nên trên thực tế, “kinh tế nhà nước” thường được liệt kê thành các bộ phận bao gồm

doanh nghiệp nhà nước và các nguồn lực khác do Nhà nước sở hữu (Ngân sách nhà nước, đất đai, tài nguyên, dự trữ quốc gia) và cả sự tác động của chính sách, khả năng sử dụng hiệu quả nguồn lực của Nhà nước, v.v... Theo định nghĩa nói trên, thì kinh tế nhà nước ở nước ta xét về hình thức không khác gì so với kinh tế nhà nước ở tất cả các quốc gia khác trên thế giới. Tuy nhiên, kinh tế nhà nước ở các nước khác chắc chắn không được giao sứ mệnh làm vai trò chủ đạo. Sự khác biệt tiếp theo chính là vai trò, chức năng của doanh nghiệp nhà nước và chính sách của nhà nước đối với các doanh nghiệp nhà nước. Một trong các thước đo mức độ đóng góp vào vai trò chủ đạo là tỷ trọng chi phối của các tập đoàn, tổng công ty trong các ngành kinh tế quan trọng của đất nước; và để đạt được điều đó, thì chính sách có liên quan của Nhà nước phải hỗ trợ, tạo điều kiện để đạt được mục đích đó, bắt chắp các hệ quả phát sinh từ thực trạng nói trên. Tóm lại, những ưu ái, đặc quyền và lợi thế của tập đoàn, tổng công ty nhà nước trước hết bắt nguồn từ dòng tư duy, quan điểm chính thống về kinh tế nhà nước.

Hộp 11: Can thiệp, điều tiết bằng tập đoàn, tổng công ty nhà nước sẽ làm méo mó thị trường

Xây dựng kinh tế thị trường định hướng XHCN cũng phải định hướng trên những quy luật của nền kinh tế thị trường. Cái gì phù hợp với những ưu tiên của chúng ta thì ưu tiên cho nó phát triển, cái nào không phù hợp thì hạn chế tối đa. Một trong những điều chúng ta phải tôn trọng là quy luật giá trị hàng hoá và quy luật cung cầu.

Việc can thiệp thông qua các công ty nhà nước sẽ làm méo mó thị trường theo hai hướng. Thứ nhất là trong quản trị doanh nghiệp, chúng ta chuyển một đơn vị được thành lập vì kinh doanh thành một đơn vị làm dịch vụ công, phi lợi nhuận. Hỗ trợ là anh không tính lợi nhuận. Thứ hai, anh tạo ra cơ chế hai giá cho thị trường, bởi nếu không để hai giá thì anh phải bù lỗ cho doanh nghiệp. Như thế sẽ làm cho bài toán về hàng hoá bị lệch. Để tôn trọng giá trị đó, chúng ta tiến hành đầu tư công để làm giảm chi phí vận tải, cước phí từ miền xuôi lên miền ngược. Chúng ta làm thế nào để nhu cầu tối thiểu của người dân vùng sâu, vùng xa cũng được đáp ứng. Có như thế chúng ta mới làm cho những hàng hoá bà con sản xuất được, thông thương được. Không qua nhiều tầng nấc.

Cho đến nay, Chính phủ vẫn xác định các tập đoàn, tổng công ty có vai trò nòng cốt trong nền kinh tế và các tập đoàn, tổng công ty này được chỉ đạo can thiệp, bình ổn thị trường khi cần thiết...

Nếu hiểu chữ nòng cốt theo nghĩa giữ vai trò đi trước, mở đường thì được. Khi hình thành thị trường xong, Nhà nước phải rút ra đầu tư vào những lĩnh vực khác. Như thời kỳ đầu cần phát triển thị trường chứng khoán, hầu hết các công ty chứng khoán khi đó là của các ngân hàng, của Nhà nước. Nhưng bây giờ, trong hơn 100 công ty chứng khoán, có công ty nào của Nhà nước nữa đâu? Đây là một kinh nghiệm về vai trò của Nhà nước. Bây giờ, có nhiều ngành, nhiều lĩnh vực nhà nước không cần nắm giữ. Nhưng thực tế, có những ngành tuy nói không cần nhưng Nhà nước vẫn buộc phải nắm như sản xuất điện. Mặc dù có nhiều nhà đầu tư nước ngoài sẵn sàng đầu tư vào Việt Nam, nhưng mức giá họ yêu cầu lại vượt quá khả năng chi trả giá điện của người dân.

Tất nhiên, thực tế không phải lĩnh vực nào DNNN giữ vai trò nòng cốt cũng thành công. Vì đây là kinh tế thị trường, có thắng, có thua... Ví dụ như trên thị trường gạo, dù có nhiều doanh nghiệp các thành phần khác tham gia nhưng vai trò của một số DNNN lớn vẫn là cần thiết, vì nó liên quan đến 56 triệu nông dân; nó thực hiện vai trò thu mua lúa, gạo, đảm bảo lợi ích cho nông dân. Hiện nay, chủ yếu là DNNN đầu tư hệ thống kho chứa lớn, các doanh nghiệp nước ngoài, tư nhân họ không xây kho bảo quản. Hay ngược lại, như tổng công ty Ximăng chiếm khoảng 30% thị phần nhưng bảo chi phối được thị trường bằng giá thì không khác gì tự sát. Tổng công ty Ximăng không giữ được thương hiệu, không có những sản phẩm định hướng được trên thị trường. Vì vậy, nếu dùng tập đoàn, công ty nhà nước vào bình ổn thì sẽ đẩy họ vào tình thế khó.

Chuyển DNNN sang chế độ công ty cổ phần, tức là báo cáo thu chi tài chính hàng năm công khai, được kiểm toán, nó khác với các công ty cổ phần của thành phần kinh tế khác. Chúng tôi không đặt vấn đề cổ phần hoá là bước đi duy nhất, vì đó chỉ là một trong các biện pháp nâng cao chất lượng quản lý vốn và hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Nếu chúng ta nhìn lại doanh nghiệp có vốn FDI ở Việt Nam, họ cũng là công ty TNHH một thành viên, thế thì tại sao ta lại chuyển tất cả DNNN sang cổ phần?

Ta phải bình tĩnh, và cái mà chúng tôi đề nghị là chế độ công ty cổ phần, đây là đóng góp của ủy ban Kinh tế, tức là thực hiện chế độ tài chính như một công ty cổ phần đối với doanh nghiệp nhà nước để mọi người có thể

kiểm tra, để công khai minh bạch. Ở thời điểm 2012, độ công khai của khối doanh nghiệp nhà nước, ở một số mặt, đã công khai hơn một số thành phần khác như FDI...

(TS. Nguyễn Đức Kiên, Phó chủ nhiệm Ủy ban Kinh tế của Quốc hội)

Nguyên nhân thứ hai thuộc về thể chế quản trị quốc gia. Có thể nói, còn rất nhiều vấn đề liên quan đến thể chế quản trị quốc gia ở nước ta cần phải được nghiên cứu, thảo luận và thay đổi. Một số khiếm khuyết về thể chế đang hạn chế hoặc ngăn cản tác động kỷ luật của thị trường cạnh tranh đối với tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Đó là:

- Thể chế hiện nay không tách biệt quản lý nhà nước (public administration) với quản trị doanh nghiệp (corporate governance) và quản lý kinh doanh (business management), không tách biệt quản lý nhà nước với các thiết chế điều tiết độc lập đảm bảo cho thị trường vận hành một cách hiệu quả và công bằng (ví dụ Cục điều tiết điện lực hay Cục quản lý cạnh tranh, v.v.. không thể là bộ phận của Bộ công thương, mà phải là các cơ quan điều tiết độc lập, không phải là cơ quan hành pháp). Thể chế theo kiểu "3 trong 1" như hiện nay là không tương thích với nguyên tắc và thông lệ của hệ thống thể chế hiện đại; lẫn lộn mục tiêu, chức năng, nhiệm vụ, quy trình, kỹ năng và công cụ, v.v..., tạo ra mâu thuẫn, xung đột lợi ích dẫn đến triệt tiêu lẫn nhau ngay trong từng bộ phận và của cả hệ thống thể chế.

- Thiếu minh bạch: Các DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước về bản chất là công ty đại chúng, nhưng yêu cầu công khai, minh bạch hóa thông tin lại không cao hơn một công ty trách nhiệm hữu hạn quy mô gia đình.

Nguyên nhân thứ ba xuất phát từ thực tế vận hành của hệ thống thể chế hiện nay; là hệ quả phái sinh tất yếu của hai nguyên nhân nói trên. Mỗi người, mỗi cơ quan nhà nước trong thực thi nhiệm vụ của mình đều dành thuận lợi, ưu tiên hơn cho các doanh nghiệp nhà nước bởi hàng loạt các lý do như: có quan hệ cá nhân gắn kết, phù hợp với chủ trương của Đảng và Nhà nước, thông lệ bất thành văn, hay vì lợi ích của cá nhân và của những người khác có liên quan.

Về phương diện sử dụng nguồn lực, theo số liệu thống kê chính thức, tỷ trọng vốn đầu tư và tín dụng của khu vực doanh nghiệp nhà nước đã giảm một cách đáng kể lần lượt từ 57% và 37% trong giai đoạn 2001-2005 xuống 45% và 31% trong giai đoạn 2006-2010. Nguyên nhân của tình trạng này một

phần là do chương trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, nhưng quan trọng hơn là do khu vực dân doanh đã lớn mạnh không ngừng kể từ Luật Doanh nghiệp 1999 và do dòng vốn FDI đổ ạt chảy vào Việt Nam cùng với tiến trình Việt Nam gia nhập WTO.

Tuy nhiên, tỷ trọng đầu tư và tín dụng theo số liệu chính thức có lẽ chưa thực sự phản ánh đầy đủ thực trạng sử dụng nguồn lực của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Về phương diện đầu tư, nhiều khoản đầu tư của nhà nước cho các doanh nghiệp nhà nước không nằm trong ngân sách, đồng thời nhiều khoản đầu tư của các doanh nghiệp Nhà nước, đặc biệt là của các tập đoàn và tổng công ty, được thực hiện qua các công ty con, và do vậy không được phản ánh một cách đầy đủ vào tổng đầu tư của khu vực này. Bên cạnh đó, nhiều doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt trong lĩnh vực vận tải, hàng không, viễn thông, được sử dụng cơ sở hạ tầng từ nguồn đầu tư trực tiếp của Nhà nước. Tương tự như vậy, về phương diện tín dụng, doanh nghiệp nhà nước nhận được nhiều tín dụng từ quỹ hỗ trợ phát triển trước đây và Ngân hàng Phát triển Việt Nam hiện nay nhưng không nằm trong cơ sở dữ liệu của hệ thống ngân hàng thương mại. Bên cạnh đó, tín dụng dành cho các công ty con, công ty sân sau (kể cả doanh nghiệp cổ phần hóa) của nhiều tập đoàn và tổng công ty cũng không được thống kê đầy đủ.

Đây là chưa kể đến một thực tế hiển nhiên là khu vực doanh nghiệp nhà nước được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi so với các khu vực còn lại. Cụ thể là doanh nghiệp nhà nước được nhà nước được cấp đất kinh doanh, hoặc nếu phải thuê thì với mức giá không đáng kể so với giá trị thị trường, sau đó được sử dụng đất thuê để thế chấp vay vốn ngân hàng, trong khi các doanh nghiệp tư nhân không có lựa chọn này. Các doanh nghiệp nhà nước, với sự hậu thuẫn của Nhà nước, cũng được ưu tiên tiếp cận tín dụng (trong nhiều trường hợp thông qua tín dụng chỉ định) và ngoại tệ khan hiếm với giá thấp hơn giá thị trường.

Doanh nghiệp nhà nước (xét theo phương diện pháp lý) gồm doanh nghiệp 100% sở hữu và doanh nghiệp có sở hữu chi phối của nhà nước⁸; đang hoạt động trên hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế trên địa bàn cả nước. Trong một số ngành như viễn thông, bảo hiểm, giao thông đường thủy, sản xuất phân bón, than, điện, ga, nước, xi măng, bai các DNNN nhà nước đang chiếm tỷ trọng chi phối hoặc chi phối tuyệt đối; trong một số ngành khác như

⁽⁸⁾ Theo định nghĩa này, theo số liệu điều tra doanh nghiệp hàng năm của Tổng cục thống kê, hiện có khoảng 3500 doanh nghiệp nhà nước.

xây dựng, hoá chất, sản xuất đường tinh luyện, dệt may và thép v.v... DNNN chiếm một tỷ trọng đáng kể.

Quan sát sự biến động của khu vực doanh nghiệp nhà nước trong thời gian qua nhận thấy có hai hiện tượng trái chiều nhau. Một mặt, nhà nước cổ phần hóa các doanh nghiệp độc lập, có quy mô vừa và nhỏ trực thuộc các bộ ngành, địa phương, qua đó, giảm số lượng doanh nghiệp nhà nước độc lập. Mặt khác, các tập đoàn, tổng công ty liên tục mở rộng quy mô kinh doanh đa ngành bằng cách thành lập, góp vốn cùng thành lập, thậm chí mua cổ phần, góp vốn vào hàng trăm doanh nghiệp khác, gồm cả các doanh nghiệp sở hữu tư nhân. Như vậy, Nhà nước đã vừa thoái vốn ở nhóm doanh nghiệp này, chuyển chúng thành sở hữu tư nhân, vừa đầu tư góp vốn vào một số doanh nghiệp tư nhân để chuyển chúng thành sở hữu hỗn hợp, phụ thuộc vào các doanh nghiệp nhà nước có liên quan.

c) Đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước còn hạn chế và chưa tương xứng với nguồn lực và những ưu đãi được hưởng

Mặc dù được hưởng nhiều biệt đãi về phương diện tiếp cận nguồn lực, đồng thời trong nhiều trường hợp được hưởng vị thế độc quyền trên thị trường nội địa, nhưng đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước cho nền kinh tế lại rất hạn chế, không những thế lại đang trên đà đi xuống.

Đầu tiên, hãy xem xét tỷ lệ đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước cho GDP, vốn là mục tiêu kinh tế quan trọng nhất trong hệ thống mục tiêu kinh tế của Chính phủ. Báo cáo của Chính phủ thường dẫn số liệu của Tổng cục Thống kê cho rằng doanh nghiệp nhà nước tạo ra khoảng một phần ba GDP của Việt Nam.

Tuy nhiên điều này chưa hẳn chính xác vì đây là tỷ lệ đóng góp của toàn bộ khu vực nhà nước, trong đó doanh nghiệp nhà nước chỉ là một bộ phận. Sau khi trừ đi GDP tạo ra từ các hoạt động của khu vực nhà nước nằm ngoài doanh nghiệp nhà nước (như quản lý nhà nước, an ninh quốc phòng, đảm bảo xã hội, văn hoá, y tế, giáo dục, thể dục thể thao, hoạt động đoàn thể...) thì trong giai đoạn 2006-2010, khu vực doanh nghiệp nhà nước trung bình chỉ tạo ra khoảng 28% GDP, giảm từ mức 30% của giai đoạn 2001-2005.

So sánh tỷ lệ sử dụng nguồn lực (cụ thể là đầu tư) và đóng góp cho nền kinh tế (cụ thể là GDP) của khu vực doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp

dân doanh cho thấy hai bức tranh hoàn toàn tương phản. Trong giai đoạn 2006-2010, khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm 45% tổng đầu tư nhưng chỉ tạo ra 28% GDP; trong khi đó khu vực doanh nghiệp dân doanh chỉ chiếm 28% đầu tư nhưng lại tạo ra tới 46% GDP.

Tương tự như vậy, đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước vào tăng trưởng GDP đã giảm rất nhanh từ mức 33% trong giai đoạn 2001-2005 xuống chỉ còn 19% trong giai đoạn 2006-2010, trong khi đó đóng góp của khu vực doanh nghiệp dân doanh tăng từ 45% lên 54% trong cùng thời kỳ.

Nguyên nhân chính của những sự thay đổi này là do tốc độ tăng GDP của khu vực doanh nghiệp nhà nước đã giảm từ 7,6% trong giai đoạn 2001-2005 xuống 4,0% trong giai đoạn 2006-2010 - tức là chỉ bằng một nửa so với khu vực dân doanh.

Thứ hai, đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước cho ngân sách cũng đi theo xu hướng tương tự. Trong 10 năm trở lại đây tỷ lệ đóng góp của khu vực doanh nghiệp nhà nước cho ngân sách quốc gia (ngoài đầu mỏ) trung bình chưa tới 20% và ngày một giảm so với chính mình cũng như so với khu vực tư nhân (bao gồm khu vực doanh nghiệp dân doanh và FDI).

Nếu như trong giai đoạn 2001-2005, doanh nghiệp nhà nước đóng góp 19,6% cho ngân sách, cao gần gấp rưỡi so với khu vực tư nhân, thì trong giai đoạn 2006-2010, tỷ lệ này giảm xuống chỉ còn 17,6%, tức là chỉ bằng 4/5 so với khu vực tư nhân.

Thứ ba, về phương diện lao động, việc làm, kết quả điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tỷ trọng lao động của khu vực doanh nghiệp nhà nước giảm rất nhanh từ mức 44% trong giai đoạn 2001-2005 xuống chỉ còn 23% trong giai đoạn 2006-2009.

Không những thế, tỷ lệ tạo ra việc làm mới cũng giảm một cách tương ứng từ -4% xuống -13%, tức là doanh nghiệp nhà nước không những không tạo ra việc làm mới mà còn cắt giảm lao động, do vậy đặt gánh nặng tạo việc làm mới hoàn toàn trên vai của khu vực tư nhân, chủ yếu là của khu vực dân doanh.

Đã đành việc cắt giảm lao động là hệ quả khó tránh khỏi trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, nhưng nếu doanh nghiệp nhà nước thực sự ngày một lớn mạnh thì chúng cũng phải có khả năng tạo ra việc làm mới, một yêu cầu tối quan trọng đối với một nền kinh tế đang phát triển

nhanh và có lực lượng lao động trẻ dồi dào như Việt Nam để có thể đáp ứng nhu cầu lao động của trên dưới 1,5 triệu lao động mới hằng năm.

Thứ tư, nếu nhìn vào hoạt động sản xuất công nghiệp, lĩnh vực trung tâm trong chiến lược phát triển theo hướng công nghiệp hóa của Việt Nam, thì vai trò của khu vực doanh nghiệp nhà nước cũng hết sức khiêm tốn.

Nếu như vào năm 1995, tỷ trọng giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực nhà nước và tư nhân là 50%-50%, thì đến năm 2010, tỷ lệ này chỉ còn là 25%-75%. Không những thế, tỷ lệ đóng góp vào tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực nhà nước (theo giá cố định) đã giảm từ 29% trong giai đoạn 2001-2005 xuống chỉ còn chưa đến 12% trong giai đoạn 2006-2010. Trong khi đó, đóng góp của khu vực dân doanh tăng từ 34% lên 43% trong cùng thời kỳ.

Thứ năm, có bằng chứng cho thấy các doanh nghiệp nhà nước đóng góp một cách khiêm tốn cho kim ngạch xuất khẩu nhưng lại là tác giả của một tỷ lệ lớn kim ngạch nhập khẩu. Vì các nguồn số liệu chính thức hiện nay không tách bạch số liệu xuất - nhập khẩu của khu vực doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp dân doanh nên kết quả xuất - nhập khẩu của hai khu vực này chỉ có thể được ước tính một cách gần đúng.

Cụ thể là sau khi trừ dầu thô, than và khoáng sản thì doanh nghiệp nhà nước chỉ tạo ra khoảng 15-20% tổng kim ngạch xuất khẩu. Về phương diện nhập khẩu, số liệu còn hạn chế hơn nữa. Tuy nhiên, nếu nhìn vào các dự án lớn như Dung Quất, Vinashin, và những hoạt động thâm dụng vốn và công nghệ (chủ yếu có được nhờ nhập khẩu) của doanh nghiệp nhà nước thì tỷ trọng nhập khẩu của doanh nghiệp nhà nước chắc chắn rất cao.

Kết hợp hai thực tế, một là khu vực FDI xuất siêu (nên khu vực trong nước nhập siêu) và hai là kim ngạch xuất khẩu của khu vực doanh nghiệp nhà nước chiếm dưới 20%, trong khi nhập khẩu rất nhiều, có thể thấy rằng doanh nghiệp nhà nước là một nguyên nhân quan trọng của tình trạng nhập siêu ngày một cao ở Việt Nam.

Điều này cũng có nghĩa là một số vấn đề vĩ mô như thâm hụt cán cân tài khoản vãng lai và sức ép giảm giá VND sẽ không thể được giải quyết triệt để nếu không thay đổi chính sách buộc các doanh nghiệp nhà nước trở nên hiệu quả và cạnh tranh hơn.

Những tính toán và phân tích trên đây cũng phù hợp với một số đánh giá trước đây về hiệu quả hoạt động của khu vực doanh nghiệp nhà nước. Theo bài "Đánh giá hiệu quả đầu tư" (2009) của tác giả Bùi Trinh, dù tính theo vốn đầu tư thực hiện hay theo tích lũy tài sản thì hệ số ICOR của khu vực kinh tế nhà nước cũng cao gấp rưỡi hệ số ICOR chung của toàn nền kinh tế.

Theo báo cáo tóm tắt kết quả giám sát "Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước" của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì trong năm 2008, 56/91 tập đoàn, tổng công ty nhà nước có tỷ lệ lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) dưới 15%, tức là thậm chí còn thấp hơn mặt bằng lãi suất trong năm 2008, là năm có chỉ số CPI trung bình lên tới 20%.

Điều này có nghĩa là nếu áp dụng các phương pháp kế toán đúng đắn thì hầu hết các tập đoàn và tổng công ty nhà nước sẽ thua lỗ.

Tương tự như vậy, theo số liệu của Bộ Tài chính, vào năm 2010, tỷ lệ ROE của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là 16,5% - tức là tương đương với lãi suất vay thương mại phổ biến trên thị trường trong năm ấy. Kết hợp với một thực tế là đến 80% trong tổng lợi nhuận của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đến từ 5 tập đoàn lớn (bao gồm Petro Vietnam, EVN, VNPT, Viettel, và TKV) thì đa số các tập đoàn và tổng công ty còn lại có tỷ lệ ROE thấp hơn khá nhiều so với mặt bằng lãi suất thương mại của thị trường.

Đồng thời, cũng có thể thấy rằng ngay cả khi những tập đoàn và tổng công ty có lãi thì chủ yếu là nhờ vào vị thế độc quyền trên thị trường nội địa hay hàng rào thuế quan cao và/hoặc được trợ cấp bằng vốn, đất đai, hay tài nguyên thiên nhiên rẻ, hay được ưu đãi bằng các hợp đồng béo bở.

Trong 10 năm qua, tỷ trọng của DNNN trong nền kinh tế đã liên tục giảm xuống trên tất cả các mặt. Năm 2010, DNNN chiếm khoảng gần 40% tổng số vốn kinh doanh, 30% tổng số tín dụng và khoảng 45% tổng giá trị tài sản của khu vực doanh nghiệp nói chung. Về đóng góp đối với nền kinh tế, thì DNNN chiếm 25 tổng doanh thu ròng, 28% GDP, 20% giá trị sản lượng công nghiệp, 24% tổng số việc làm của tất cả các doanh nghiệp có đăng ký; DNNN đóng góp 19% của tăng trưởng GDP, 7,9% tăng trưởng giá trị sản lượng công nghiệp và (âm) 22% số việc làm gia tăng; không tính dầu thô, DNNN nộp ngân sách 17% tổng số thu⁹. Có thể nói, những gì mà DNNN đóng góp vào nền kinh tế chưa tương xứng với nguồn lực mà DNNN đang quản lý và sử dụng.

⁹ VDR 2012 (WB) và Bài thảo luận chính sách số 5 (Chương trình giảng dạy kinh tế Fulbright)

Tóm lại, xem xét sơ bộ thực trạng hiện nay của DNNN ở Việt nam có thể rút ra một số nhận xét sau đây:

- So với hầu hết các nền kinh tế thị trường khác, DNNN ở Việt nam vẫn có quy mô và ảnh hưởng rất lớn (về số lượng doanh nghiệp, tỷ trọng vốn, giá trị tài sản, đóng góp vào GDP, v.v...); hoạt động không chỉ trong các lĩnh vực độc quyền tự nhiên, các dịch vụ công ích, mà cả trong các ngành, lĩnh vực có thị trường cạnh tranh, gồm cả các ngành, lĩnh vực mà tư nhân có khả năng, sẵn sàng kinh doanh và đang kinh doanh tốt như nhà hàng, khách sạn, các khu nghỉ dưỡng, du lịch, xây dựng dân dụng, kinh doanh bất động sản, v.v...

- Sau 25 năm đổi mới với nhiều tiến bộ vượt bậc về hoàn thiện khung pháp lý kinh doanh và loại hình doanh nghiệp, nhưng tư duy và biểu hiện thực tế của loại hình pháp lý cho DNNN vẫn chưa có thay đổi đáng kể. Tư duy và các hành động “cải cách” đang có thiên hướng “chạy theo” quy mô lớn bằng các mệnh lệnh hành chính. Doanh nghiệp có quy mô lớn nhất gọi là tập đoàn, tiếp đến là Tổng công ty 91 và sau đó là tổng công ty 90, v.v... Trong khi hầu như trên toàn thế giới, người ta không tìm kiếm cách thức xác định loại hình pháp lý cho “tập đoàn kinh tế”, “tổng công ty” thì ở nước ta, không ít nỗ lực đã và đang được thực hiện để làm điều đó. Vì vậy, khái niệm “tập đoàn kinh tế” đã trở nên phổ biến trong tiếng Việt hơn nhiều so với tiếng Anh¹⁰. Tập đoàn kinh tế là cách thức tổ chức liên kết giữa các doanh nghiệp độc lập về pháp lý (thường có chung chủ sở hữu) để tối đa hóa lợi nhuận bằng các phương pháp tích cực và tiêu cực. Nó hình thành một cách tự nhiên và tự thân. Ngược lại, đối với DNNN, chúng ta lại chỉ tập trung xác lập và duy trì tồn tại của nó bằng mệnh lệnh hành chính, mà không giám sát, kiểm soát cách hành vi không lành mạnh phát sinh từ vị thế độc quyền, thống lĩnh thị trường của nó. Ngoài ra, sau hơn 2 năm Luật DNNN hết hiệu lực, không ít các yếu tố quản trị DNNN hiện nay vẫn chưa phù hợp với yêu cầu của Luật Doanh nghiệp.

- Trong những năm gần đây, có hai hiện tượng trái chiều nhau trong phát triển của DNNN ở Việt nam. Hiện tượng thứ nhất là nhà nước thoái vốn trong các doanh nghiệp “độc lập” thuộc địa phương, bộ ngành quản lý; cho nên, số

⁽¹⁰⁾ Tìm kiếm trên google vào ngày 27 tháng 2 năm 2012, có khoảng 35 triệu kết quả “tập đoàn kinh tế”, trong khi đó chỉ có khoảng hơn 16 triệu “business group”; trong đó, có thể một phần đáng kể là chuyển “tập đoàn kinh tế” từ tiếng Việt sang tiếng Anh. Khái niệm “tổng công ty” mà ta thường dùng “general corporation” càng ít phổ biến hơn và bản chất và ý nghĩa pháp lý và kinh doanh của nó hoàn toàn khác so với khái niệm “tổng công ty” mà chúng ta đang sử dụng..

lượng doanh nghiệp loại này và vốn đầu tư của Nhà nước ở các doanh nghiệp đó giảm đi. Ngược lại, các tập đoàn, tổng công ty lại thành lập thêm các công ty con 100% sở hữu, góp vốn với các DNNN khác hoặc với các nhà đầu tư tư nhân thành lập các công ty con với sở hữu đa số hoặc các công ty liên kết để mở rộng quy mô và địa bàn kinh doanh trên phạm vi cả nước. Số doanh nghiệp loại này có thể lên đến hàng nghìn. Như vậy, Nhà nước vừa thoái vốn cho tư nhân, lại vừa cùng góp vốn với tư nhân trong và ngoài nước để mở rộng kinh doanh. Do đó, có thể nói, quy mô tuyệt đối và ảnh hưởng của DNNN trong nền kinh tế không giảm, thậm chí tăng thêm. DNNN đang chiếm tỷ trọng chi phối hoặc giữ tỷ trọng lớn đáng kể trong hàng chục ngành kinh tế.

- Đóng góp của DNNN nói chung cho phát triển kinh tế quốc gia là chưa tương xứng với nguồn lực do các DNNN đang quản lý và sử dụng; hiệu quả sử dụng các nguồn lực đó thấp hơn khá nhiều so với kinh tế tư nhân trong nước và nước ngoài.

Vì vậy, sau 25 năm đổi mới, đến nay cải cách DNNN ở Việt nam vẫn tiếp tục là vấn đề thời sự, một nội dung cơ bản của tái cấu trúc quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt nam.

3.1.2. Để nâng cao hiệu quả tái cấu trúc DNNN

Cả về lý thuyết cũng như thực tiễn cho thấy, để quá trình tái cấu trúc DNNN thực sự góp phần nâng cao hiệu quả kinh tế-xã hội, cần chú ý một số khía cạnh sau:

Thứ nhất, tái cơ cấu DNNN trên cơ sở tôn trọng, vận dụng đầy đủ, đúng đắn các quy luật, nguyên tắc của kinh tế thị trường và tuân thủ pháp luật.

Cần xem nhu cầu thị trường, cơ chế thị trường và hiệu quả, lợi ích là căn cứ chính để quyết định việc phân bổ các nguồn lực cho phát triển; đồng thời, có biện pháp tích cực ngăn ngừa và khắc phục những hạn chế, mặt trái của cơ chế thị trường. Yêu cầu đổi mới, hội nhập và phát triển bền vững đòi hỏi Nhà nước không bao cấp rủi ro cho doanh nghiệp, nhưng cũng không tạo ra những rủi ro cho doanh nghiệp bằng các quyết định hành chính của mình. Cần sớm khắc phục một nghịch lý là, hiệu lực và hiệu quả quản lý nhà nước về kinh tế chưa cao là do sự can thiệp của Nhà nước, ở nhiều cấp chính quyền khác nhau, không phù hợp với sự vận động của thị trường; nhưng mặt khác, Nhà nước lại thiếu công cụ và cơ chế giám sát, chế tài để bảo đảm các chủ thể

tham gia các quan hệ thị trường tuân thủ “luật chơi” đã đề ra. Vì vậy, cần khẩn trương xây dựng Luật quản lý vốn nhà nước hoặc Luật đầu tư công tạo cơ sở pháp lý cần thiết điều chỉnh bằng Luật đối với các hoạt động đầu tư công, trong đó có đầu tư của các DNNN trong 2 dạng hoạt động vì lợi nhuận và phi lợi nhuận.

Về dài hạn, cần chủ động giảm thiểu dần đầu tư công, tăng đầu tư ngoài NSNN trong tổng đầu tư xã hội; tái cơ cấu đầu tư công, tăng đầu tư phát triển các dịch vụ phục vụ sản xuất nông nghiệp, tiêu thụ nông sản, khoa học & công nghệ, đào tạo và y tế; tiết giảm việc cấp vốn ngân sách cho nhu cầu đầu tư của khối các Tổng công ty, Tập đoàn, và chuyển trọng tâm đầu tư công ra ngoài lĩnh vực kinh tế, để tập trung vào phát triển các lĩnh vực hạ tầng và xã hội. Đồng thời, kiên quyết thắt tay cắt những dự án đầu tư nếu không đạt các tiêu chí về hiệu quả kinh tế - xã hội và chưa bảo đảm các yêu cầu về thủ tục, tập trung vốn cho các dự án bảo đảm hoàn thành trong hạn định và có hiệu quả cao; cắt giảm các công trình đầu tư công bằng nguồn ngân sách có quy mô quá lớn, chưa thật cấp bách, có thời gian đầu tư dài. Khuyến khích các chủ đầu tư huy động vốn ngoài ngân sách để đầu tư theo phương thức chìa khóa trao tay, có đặt cọc bảo hành - bảo đảm chất lượng công trình.

Trong thời gian tới, cần tiếp tục hoàn thiện khung khổ pháp luật về tổ chức và hoạt động của tập đoàn kinh tế và quản lý, giám sát của Nhà nước đối với tập đoàn kinh tế; trong đó, cần sớm có quy chuẩn về cơ chế hoạt động tài chính, giao dịch thương mại nội bộ tập đoàn, tổng công ty; chuẩn mực kế toán, các biểu mẫu báo cáo: báo cáo tài chính hợp nhất, quy định minh bạch hóa và công khai giao dịch tài chính giữa các doanh nghiệp thành viên; các nguyên tắc quản trị, minh bạch hóa thông tin trong tập đoàn; quy định về tiêu chí sử dụng cụm từ “tập đoàn”, “tổng công ty” trong đặt tên doanh nghiệp để tương xứng với quy mô của doanh nghiệp, góp phần làm minh bạch hóa thông tin của doanh nghiệp.

Đặc biệt, cần phân định rõ thẩm quyền, nghĩa vụ của từng cấp từ Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) trong thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và phần vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác.

Các Bộ được giao làm đại diện chủ sở hữu tổ chức theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp theo cơ chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước. Nghiên cứu để phân cấp cho Hội đồng thành viên có thẩm quyền quyết định việc thành lập chi nhánh. Việc thành lập mới doanh nghiệp phải báo cáo chủ sở hữu. Việc huy động vốn có liên quan đến ngoài nước phải có thẩm định của Bộ Tài chính. Xây dựng Nghị định riêng đối với Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước theo nguyên tắc tập trung vốn của các doanh nghiệp nhỏ để đầu tư cho doanh nghiệp lớn.

Không nên đóng khung sự phối hợp chính sách chỉ trong nội bộ các cơ quan nhà nước với các doanh nghiệp nhà nước, mà cần gắn kết chặt chẽ, mở rộng dân chủ hóa với giới doanh nghiệp và viện, trường và các tầng lớp dân chúng khác. Sử dụng chuyên gia trong nước và nước ngoài có trình độ và khách quan nhằm đánh giá, phản biện độc lập tác động các mặt của dự án đầu tư công lớn. Làm tốt việc này sẽ hạn chế bớt những hoạt động đầu tư công gắn với lợi ích cục bộ, chủ quan và ngắn hạn của các quan chức chuyên nghiệp và chính trị, hành chính.

Thứ hai, tái cơ cấu DNNN phải có tầm nhìn xa, vì lợi ích tổng thể xã hội, không bị “tư duy nhiệm kỳ”, tư tưởng cục bộ, bệnh thành tích, chủ quan duy ý chí hay “lợi ích nhóm” chi phối.

Dù có xu hướng ngày càng giảm thiểu, thu hẹp, song như kinh nghiệm thế giới chỉ ra, tái cấu trúc DNNN trong bối cảnh mới không phải là xóa bỏ triệt để các doanh nghiệp này, mà là làm cho chúng ngày càng hoạt động tốt hơn, hiệu quả hơn và đóng góp nhiều hơn cho kinh tế quốc gia. Tự bản chất sở hữu của mình, sẽ luôn tồn tại xung đột lợi ích về cơ chế người đại diện chủ sở hữu nhà nước và rủi ro đạo đức, giữa kiểu tranh thủ “làm liều” và trách nhiệm đảm bảo hiệu quả tổng thể trong hoạt động của DNNN. Điểm mấu chốt quan trọng cần giải quyết là quản trị trong DNNN. Theo đó, hai yếu tố phải đạt được là sự minh bạch và giảm thiểu những xung đột nội tại của khu vực doanh nghiệp này.

Để việc tái cấu trúc DNNN có hiệu quả đòi hỏi phải có cách làm mới, có hệ thống đồng bộ, có lộ trình rõ ràng, quyết liệt và thực chất.

Hộp 12: Chín câu hỏi cần trả lời được một cách rõ ràng trong Đề án tái cấu trúc hệ thống DNNN

Câu hỏi 1: Mục tiêu cho hệ thống DNNN trong 5 năm, 10 năm tới là gì?

Câu hỏi 2: Mục tiêu cho Tái cấu trúc Hệ thống DNNN cho nhiệm kỳ Chính phủ này là gì?

Câu hỏi 3: Tình trạng Hệ thống DNNN hiện nay ra sao? Xin lưu ý, đánh giá tình trạng của Hệ thống khác nhiều với đánh giá tình trạng của từng doanh nghiệp.

Câu hỏi 4: Để chuyển từ tình trạng hiện nay đến mục tiêu Dự án thì cần đạt được các mục tiêu/kết quả trung gian nào?

Câu hỏi 5: Đối với từng mục tiêu/kết quả trung gian sẽ cần những sản phẩm (trong chuyên môn thường gọi là đầu ra) gì?

Câu hỏi 6: Đối với từng Đầu ra sẽ cần những hoạt động gì?

Câu hỏi 7: Đối với từng hoạt động ai làm? Làm trong bao lâu? Cần bao nhiêu nguồn lực (người, tiền...) cho các hoạt động và cho từng sản phẩm/đầu ra?

Câu hỏi 8: Đối với từng đầu ra và từng hoạt động có những rủi ro: Hệ quả nào? Mức độ rủi ro và biện pháp phòng tránh? Chi phí cho các biện pháp phòng ngừa rủi ro?

Câu hỏi 9: Tổng hợp tất cả lại, toàn bộ dự án chi phí hết bao nhiêu? Được, mất cái gì? Có cách nào khác không? Làm sao để tổ chức thực hiện và kiểm tra việc thực hiện?

(TS. Hàn Mạnh Tiến)

Muốn làm được điều đó cần phải bắt đúng bệnh và phân định rõ chức năng của DNNN chứ không đơn thuần cứ tiến hành theo kiểu phong trào. Do đó, nội dung cơ bản của chiến lược tái cấu trúc DNNN là phải kiên quyết sắp xếp các tập đoàn, tổng công ty thua lỗ kéo dài, chần chừ hoạt động đầu tư ngoài ngành; sắp xếp, cổ phần hóa DNNN dựa trên cơ sở thị trường; cần thay đổi nhận thức, quan điểm vai trò chủ đạo của khu vực này.

Về cơ bản, trong điều kiện hiện tại, Nhà nước chỉ nên duy trì DNNN trong một số ngành, lĩnh vực quan trọng như: an ninh quốc phòng; xây dựng tài

nguyên chiến lược quan trọng và không có khả năng tái tạo; đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế... và trong những lĩnh vực mà kinh tế tư nhân không thể thực hiện hoặc thực hiện không hiệu quả, những khâu quyết định nền tảng phát triển kinh tế của xã hội. Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước không phải ở số lượng lớn các DNNN mà ở năng suất, chất lượng và hiệu quả hoạt động; ở những khâu then chốt có khả năng định hướng, điều tiết và đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế. Vì vậy, chế độ quản lý của Nhà nước đối với các DNNN trong giai đoạn tới cần đổi mới theo hướng như: chỉ nên để DNNN công ích thực hiện các mục tiêu xã hội, còn DNNN kinh doanh thì chỉ hoạt động kinh doanh và buộc phải hoàn thành tốt, có hiệu quả kinh doanh cao nhất; hoàn thiện chế độ kế toán của các tập đoàn, tổng công ty để đánh giá chính xác hiệu quả hoạt động; phải gắn hiệu quả kinh doanh của DNNN với lợi ích cá nhân của người đứng đầu. Thay vì bỏ nhiệm các chức danh chủ chốt bằng những quyết định không có điều kiện ràng buộc, thiếu công khai, minh bạch, cần chuyển sang tuyển chọn công khai các ứng cử viên trong xã hội trên cơ sở những yêu cầu về năng suất, lợi nhuận; cần sắp xếp lại các doanh nghiệp có nguy cơ vỡ nợ, khó khăn để xử lý; đẩy mạnh cổ phần hóa để đặt DNNN lớn vào môi trường cạnh tranh; áp dụng quản trị doanh nghiệp hiện đại, tốt nhất theo thông lệ quốc tế; đặt giám đốc điều hành vào môi trường cạnh tranh sẽ tránh được chuyện tranh cãi lương bổng.

Đồng thời, cần có sự đổi mới quy trình và phương pháp thực hiện quy hoạch, đi từ yêu cầu và mục tiêu tổng thể chung của cả nước, đến các vùng lãnh thổ, rồi mới đến từng địa phương, cơ sở. Đặc biệt, cần khẩn trương xác định các tiêu chí và thứ tự ưu tiên làm căn cứ để tái cấu trúc tổ chức và quản lý DNNN, khắc phục tình trạng trì trệ hoặc lạm dụng, trục lợi, thậm chí tái cấu trúc kiểu "râu ông nọ cắm cằm bà kia" trong phân công chủ quản và "trống đánh xuôi, kèn thổi ngược" trong chỉ đạo, điều hành. Tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa, kể cả CPH toàn Tcty, thu hẹp tỷ trọng và giảm thiểu số lượng doanh nghiệp mà Nhà nước giữ cổ phần chi phối, chỉ duy trì DN 100% vốn nhà nước trong những ngành, lĩnh vực mà nhà nước cần độc quyền, giữ vị trí then chốt của nền kinh tế và các lĩnh vực mà doanh nghiệp khu vực kinh tế tư nhân không hoặc chưa muốn, chưa có khả năng tham gia; ủng hộ thành lập tập đoàn kinh tế tư nhân và ưu tiên xây dựng các tập đoàn kinh tế đa sở hữu, với vai trò nòng cốt là DNNN, đảm nhận vai trò chủ lực trong nền kinh tế, được vận hành theo đúng quy luật kinh tế trên cơ sở sự tự nguyện thoả thuận liên kết, hợp tác giữa các pháp nhân độc lập.

Thứ ba, trong quá trình tái cấu trúc DNNN, mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, phải kiên quyết chấm dứt tình trạng các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đầu tư dàn trải ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính.

Hội nghị TW 3 yêu cầu hoàn thành thoái vốn đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn này trước năm 2015 và tập trung phát triển doanh nghiệp nhà nước trong những ngành, lĩnh vực quan trọng có ý nghĩa then chốt của nền kinh tế quốc dân, chủ yếu thuộc các chuyên ngành kinh tế, kỹ thuật liên quan đến kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, dịch vụ công, ổn định kinh tế vĩ mô; nghiên cứu chỉnh sửa giảm tỷ trọng xuống dưới 10% rồi tiến đến 0%. Cần sớm bãi bỏ quy định hiện hành về cho phép DNNN được phép đầu tư “trái ngành” tối đa 30% tổng nguồn vốn đầu tư, vào các lĩnh vực ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán.

Cần xây dựng bộ tiêu thức phù hợp và chuẩn hóa để tạo căn cứ lựa chọn và thông qua các dự án đầu tư theo công nghệ theo lĩnh vực và yêu cầu đầu tư, mục tiêu kinh tế-xã hội, môi trường, cũng như các lợi ích quốc gia và địa phương, ngành, cụ thể và dài hạn; có phân biệt 2 loại mục tiêu và 2 loại tiêu chí đánh giá hiệu quả đầu tư công-đầu tư vì lợi nhuận và đầu tư phi lợi nhuận, khắc phục sự nhập nhằng giữa nguồn vốn hoạt động vì lợi nhuận với nguồn vốn hoạt động phi lợi nhuận, cũng như giữa trách nhiệm xã hội của các tập đoàn KTNN đối với ổn định kinh tế vĩ mô với nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, để dẫn đến đầu tư của tập đoàn vừa bị phân tán, vừa dễ bị lạm dụng, kém hiệu quả.

Thứ tư, đổi mới cơ chế quản lý DNNN, bảo đảm công khai, minh bạch về tài chính.

Đổi mới quản trị và cơ chế hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo hướng chuyển sang tổ chức và hoạt động theo mô hình công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn phù hợp với quy định của Luật Doanh nghiệp, cạnh tranh bình đẳng trên thị trường đối với những hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận. Trước mắt, cần sửa đổi ngay những quy định không phù hợp liên quan đến vấn đề xác định giá trị doanh nghiệp, chọn đối tác chiến lược, bán cổ phần ưu đãi cho người lao động... Đồng thời, làm rõ hơn vai trò của chủ sở hữu hoặc người đại diện chủ sở hữu; quyền chủ động điều hành sản xuất, kinh doanh của tập đoàn với yêu cầu đầu tư của Nhà nước vì lợi ích chung; vai trò và cơ chế trách nhiệm, quyền lợi của Hội đồng quản trị hoặc Hội đồng thành viên. Đặc biệt, sự phân cấp quản lý cần thống nhất và rõ ràng, gắn với chịu trách

nhiệm liên đới của từng tổ chức, cá nhân trong quản lý đầu DNNN; công khai các thông tin, quy trình, thủ tục, danh mục dự án, tăng cường công tác quản lý, thanh tra, kiểm tra, kiểm toán các dự án đầu tư của DNNN. Bên cạnh hệ thống giám sát nhà nước, cũng cần xem xét bổ sung quy định các hoạt động đầu tư công chịu sự giám sát của cộng đồng, xác lập quyền và trách nhiệm của cộng đồng trong vai trò giám sát đối với các hoạt động đầu tư của DNNN; nghiên cứu quy định rõ các hành vi bị cấm và các chế tài đủ mạnh để xử lý các hành vi vi phạm ở các mức độ khác nhau; góp phần ngăn chặn những hành vi tiêu cực và làm cơ sở pháp lý để xử lý các sai phạm trong đầu tư của DNNN.

Thứ năm, chủ động phòng tránh những rủi ro từ tái cấu trúc kinh tế nói chung, tái cấu trúc DNNN nói riêng.

Tái cấu trúc DNNN là một quá trình mở, có nội hàm rộng, bao hàm cả sự chuyển dịch các cấu thành kinh tế-kỹ thuật, cũng như tạo lập và duy trì các thể chế kinh tế thị trường và quản lý nhà nước tương ứng cần thiết cho sự hoạt động của chúng.

Do những đặc điểm của mình, quá trình tái cấu trúc kinh tế Việt Nam và DNNN trong thời gian tới sẽ có thể đối diện với 2 trở ngại lớn là: (i) Sự thiếu hụt nguồn lao động chất lượng cao theo yêu cầu, (ii) Nguy cơ gia tăng áp lực thất nghiệp cho các lao động dưới chuẩn và đội ngũ lao động giản đơn, từ đó làm tăng áp lực cả cho Nhà nước, cũng như các doanh nghiệp và xã hội. Trở ngại này càng tăng trong bối cảnh thất nghiệp ngày càng đè nặng lên hầu hết các nước thế giới. Theo Tổ chức Lao động quốc tế và Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế, từ cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu năm 2008 đến nay, khoảng 20 triệu người lao động ở các nước phát triển và đang phát triển đã mất việc làm. Đến cuối năm 2012, rất có thể, thêm 20 triệu lao động nữa mất việc. Theo một số chuyên gia, số người thất nghiệp trên toàn thế giới sẽ nhanh tiến tới con số 200 triệu. Bởi tốc độ tăng trưởng việc làm ở các quốc gia hàng đầu thế giới hiện nay là không đủ. Mức tăng của nhóm G20 chỉ khoảng 1% mỗi năm, trong khi nhu cầu tối thiểu là 1,3% trong 4 năm tới.

3.1.3. Một số giải pháp áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước

Việc áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh bằng cách loại bỏ các đặc quyền, lợi thế của tập đoàn, tổng công ty là không dễ dàng; không thể chỉ bằng các giải pháp kỹ thuật và hoàn thành trong một thời gian ngắn. Thực

tế trong nhiều năm gần đây đã chứng minh điều đó. Nghị quyết Đại hội toàn quốc lần thứ X của Đảng năm 2006 cũng đã xác định “Đặt các doanh nghiệp có vốn nhà nước vào môi trường hợp tác và cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác để nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh. Thu hẹp tối đa diện nhà nước độc quyền kinh doanh, xoá bỏ đặc quyền kinh doanh của doanh nghiệp. Có cơ chế giám sát và chính sách điều tiết đối với những doanh nghiệp chưa xoá bỏ được vị thế độc quyền kinh doanh”. Tuy vậy, chủ trương nói trên của Đại hội Đảng vẫn còn nguyên giá trị và tính cấp bách của nó. Hay, những tuyên bố tương tự cũng liên tục xuất hiện trong các thông điệp đầu năm của Thủ tướng Chính phủ trong những năm gần đây, nhưng vẫn chưa có những tiến triển trên thực tế. Nhận thức rõ mức độ khó khăn và phức tạp của vấn đề, nhưng việc phải làm, thì không thể không làm. Và trong phần này xin kiến nghị một số giải pháp như sau.

(1) Cổ phần hóa các DNNN, trong đó nhà nước chỉ nắm giữ cổ phần thiểu số, là con đường nhanh nhất, ngắn nhất để áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh đối với DNNN. Thực tế cho thấy, sau khi cổ phần hoá, trong đó Nhà nước không tiếp tục nắm giữ cổ phần hoặc chỉ nắm phần thiểu số, thì doanh nghiệp được cổ phần hoá phải hoạt động và được quản trị hoàn toàn giống như các doanh nghiệp tư nhân khác. Vì vậy, năm 2012 phải có bước khởi đầu có tính đột phá khởi động lại quá trình cổ phần hóa DNNN đã bị chậm lại một cách đáng kể trong mấy năm gần đây. Cụ thể là,

- Thực hiện và hoàn thành cổ phần hoá 89 doanh nghiệp độc lập thuộc Bộ, 239 doanh nghiệp thuộc địa phương quản lý, trong đó tập trung trước hết vào các doanh nghiệp kinh doanh thương mại, dịch vụ và du lịch; như vậy trong năm 2012 phải khởi động quá trình cổ phần hoá ở hầu hết các doanh nghiệp nói trên; đặt mục tiêu tối thiểu hoàn thành cổ phần hoá các doanh nghiệp có vốn điều lệ dưới 3 tỷ đồng Việt Nam.

- Thực hiện thoái vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, nhất là các công ty chuyển đổi từ DNNN, trong đó giảm tới mức tối đa số trường hợp Nhà nước tiếp tục nắm cổ phần chi phối.

- Hoàn thành việc chuyển các doanh nghiệp độc lập thuộc các Bộ, địa phương, và sở hữu cổ phần, phần vốn góp hiện do các Bộ, địa phương nắm giữ, tập trung về Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước nắm giữ và quản lý.

- Nghiên cứu, chuẩn bị thực hiện cổ phần hóa một số tổng công ty, tập đoàn từ năm 2013.

(2) Nghiên cứu, soạn thảo và năm 2013 ban hành quy chế công bố thông tin áp dụng đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước theo các chuẩn mực ít nhất tương tự như đối với các công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán.

(3) Thực hiện cơ chế giá thị trường đối với than, điện, xăng dầu v.v..., xoá bỏ bao cấp, trợ cấp chéo giữa các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có liên quan.

(4) Thực hiện quyết liệt việc yêu cầu áp đặt các nguyên tắc và kỷ luật thị trường đối với DNNN nói chung và những người đại diện chủ sở hữu, những cán bộ quản lý chủ chốt của doanh nghiệp nói riêng. Các doanh nghiệp bị thua lỗ ngoài dự kiến kế hoạch, hoặc không đạt được các mục tiêu quan trọng như kế hoạch, thì giám đốc, tổng giám đốc đương nhiên bị miễn nhiệm, những người khác cũng phải giải trình, truy xét trách nhiệm; khắc phục tình trạng quá lỏng lẻo về kỷ luật, kỷ cương như hiện nay.

(5) Trong trường hợp tập đoàn, TCT gặp khó khăn, như không tiêu thụ được sản phẩm, không thanh toán được nợ đến hạn, v.v..., thì phải coi đó là công việc kinh doanh của doanh nghiệp và thuộc trách nhiệm, thẩm quyền giải quyết của Hội đồng thành viên, hoặc Ban giám đốc; các Bộ, cơ quan nhà nước không trực tiếp chỉ đạo giải quyết các khó khăn đó của doanh nghiệp. Trường hợp các khó khăn nói trên các tập đoàn, TCT không tự giải quyết được, thì thay thế người lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp; chứ Nhà nước không làm thay họ, giúp họ giải quyết các khó khăn của doanh nghiệp.

(6) Các tập đoàn, tổng công ty không được tham gia trực tiếp, không được tài trợ cho việc soạn thảo và thông qua các quy hoạch, chiến lược phát triển ngành; tạo cơ hội bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp, các bên có liên quan trong tham vấn, tham gia thực hiện các quy hoạch, chiến lược phát triển nói trên.

(7) Đổi mới và hoàn thiện cơ chế phân bổ nguồn lực đảm bảo bình đẳng, công bằng trên thực tế quyền tiếp cận vốn, nhất là vốn tín dụng nhà nước, tiếp cận quyền sử dụng đất và quyền thăm dò, khai thác tài nguyên, khoáng sản khác do Nhà nước quản lý, quyền tiếp cận thông tin đối với tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế.

(8) Tiếp tục mở cửa các thị trường độc quyền, giảm tiến tới xoá bỏ độc quyền doanh nghiệp trên các lĩnh vực độc quyền tự nhiên, đồng thời, thực

hiện giám sát độc lập và có hiệu lực đối với các doanh nghiệp độc quyền, các doanh nghiệp thống lĩnh thị trường, loại bỏ các hành vi cạnh tranh không lành mạnh.

(9) Tiếp tục nghiên cứu và đổi mới chức năng, cơ cấu tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng tách bạch chức năng nghiên cứu hoạch định chính sách với chức năng thực thi chính sách, tách bạch quản lý nhà nước và cung cấp dịch vụ công với khu vực doanh nghiệp kinh doanh, tách chức năng quản lý nhà nước với chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu và quản lý kinh doanh; tách chức năng quản lý và giám sát thị trường, nhất là giám sát độc quyền và bảo đảm cạnh tranh lành mạnh với các chức năng nói trên của nhà nước.

(10) Tiếp tục nghiên cứu, đánh giá hiệu lực và hiệu quả thực hiện chức năng, vai trò của DNNN, nhất là tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong phát triển kinh tế; xác lập một vai trò hợp lý hơn cho các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, đảm bảo các tập đoàn, tổng công ty nhà nước có đóng góp tốt hơn, hiệu quả hơn vào sự nghiệp xây dựng và phát triển quốc gia.

3.2. Tách bạch chức năng quản lý của chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Nhà nước tham gia hoạt động kinh doanh đã trở thành hiện tượng khá phổ biến không chỉ ở các nước đang phát triển mà cả ở các nước công nghiệp phát triển; và như vậy vấn đề quản lý DNNN như thế nào cho hiệu quả là câu hỏi mà các quốc gia luôn phải tìm câu trả lời. Với tư cách cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đồng thời với tư cách CSH, Nhà nước thực thi chức năng đại diện CSH vốn nhà nước đối với các DNNN. Hai chức năng này phân biệt với nhau về đối tượng, mục tiêu, yêu cầu và phương thức quản lý. Tuy nhiên, tách bạch hai chức năng này như thế nào nhằm giúp quản lý DNNN hiệu quả lại phải căn cứ vào đặc điểm tình hình và yêu cầu cụ thể của mỗi nước trong từng giai đoạn phát triển để quyết định; và thực tế cũng cho thấy hiện có các cách xử lý khác nhau ở mỗi nước.

Việt Nam đã bước đầu thực hiện tách bạch hai chức năng này thông qua việc thành lập SCIC và thu được kết quả nhất định. Tuy nhiên, những DNNN giao về cho SCIC quản lý khá nhiều về số lượng, nhưng rất nhỏ về quy mô. Một bộ phận lớn các DNNN khác vẫn chịu điều tiết theo cơ chế quản lý cũ; có nghĩa là, Bộ chủ quản vừa thực hiện chức năng quản lý hành chính, vừa thực hiện

chức năng đại diện CSH vốn nhà nước. Thêm nữa, số vốn nhà nước lớn nhất hiện tập trung trong các TĐKTNN và các TCT lớn, nơi vẫn đang tồn tại nhiều bất cập trong cơ chế hoạt động. Cơ chế quản lý vốn như vậy đã dẫn đến một số hệ lụy như: không quy được trách nhiệm giải trình, tình trạng quá tải của các cơ quan hành chính nhà nước, sự lựa chọn ngược trong nền kinh tế...; hậu quả khó tránh là các DNNN hoạt động kém hiệu quả. Thực tế đó đòi hỏi phải tách bạch chức năng CSH vốn nhà nước và chức năng quản lý hành chính nhà nước một cách rành rẽ, dứt khoát hơn cả về tổ chức và cán bộ thực hiện.

3.2.1. Nội dung quản lý của chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Việc quy định về quyền và tổ chức thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước đối với DNNN có những điểm khác nhau ở các quốc gia. Điều đó xuất phát từ điều kiện cụ thể của mỗi nước như: mục tiêu phát triển kinh tế; trình độ và giai đoạn phát triển kinh tế; mức độ phát triển của khu vực kinh tế tư nhân hay năng lực và trình độ quản lý của các cơ quan nhà nước. Ở hầu hết các quốc gia, vốn và tài sản nhà nước khi đi đầu tư sẽ được bộ máy nhà nước, tức bao gồm các cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính các cấp trực tiếp hay ủy quyền cho các cơ quan quản lý nhà nước khác hay các công ty chuyên trách thực hiện chức năng đại diện CSH phần vốn và tài sản nhà nước trong nền kinh tế.

Trường hợp DNNN hoạt động theo Luật Công ty như các công ty thương mại, dưới hình thức công ty cổ phần hay công ty TNHH thì CSH nhà nước trở thành một cổ đông hoặc thành viên góp vốn và có các quyền tương ứng theo Luật Công ty. Vì vậy, trong Luật Công ty, có nước không quy định riêng nội dung các quyền CSH nhà nước với sở hữu tư nhân. Mức độ cụ thể quy định về quyền CSH nhà nước đối với doanh nghiệp trong Luật Công ty là tùy thuộc đặc điểm, điều kiện pháp luật mỗi quốc gia. Đối với các DNNN hoạt động theo khung pháp luật riêng, CSH có hai vai trò: vừa là CSH duy nhất phần vốn, vừa là người điều chỉnh trực tiếp cơ chế hoạt động của doanh nghiệp này.

Trong xu thế đổi mới quản trị doanh nghiệp diễn ra từ đầu những năm 1990 trở lại đây, ở nhiều nước đặc biệt là các nước OECD đã có những cải cách về quản lý CSH đối với DNNN theo hướng công ty hóa. Kết quả là, mặc dù nội dung các quyền CSH không thay đổi, nhưng tổ chức thực hiện quyền đại diện CSH ở bên ngoài doanh nghiệp như Quốc hội, chính phủ đã giảm đi, thay vào đó là cơ chế phân cấp, trao quyền mạnh mẽ hơn cho doanh nghiệp.

Ở Việt Nam, các quyền CSH vốn nhà nước theo Luật DNNN năm 2003 được xác định và phân thành các nhóm quyền như sau:

(1) Các quyền về tổ chức và nhân sự, bao gồm: quyết định thành lập, giải thể, chuyển đổi sở hữu; quyết định cơ cấu tổ chức quản lý; quyết định tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, chế độ lương, thưởng các chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp (thành viên HĐQT, TGD, Phó TGD); phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của Công ty.

Bảng 3: Phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

	Chức năng quản lý hành chính nhà nước	Chức năng đại diện CSH vốn nhà nước
Về khái niệm	Là việc tác động của cơ quan quyền lực nhà nước bằng các phương thức công quyền đối với quá trình hình thành, hoạt động và chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp.	Là việc tác động của cơ quan quản lý bằng các phương thức thuộc phạm vi chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp trong quá trình hoạt động
Về mục tiêu, nhiệm vụ	- Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển doanh nghiệp, thu hút mọi nguồn lực và thông qua các loại hình doanh nghiệp để phát triển kinh tế-xã hội. - Hỗ trợ, khuyến khích, kiểm tra doanh nghiệp, tham gia khắc phục những khuyết tật của thị trường.	- Tập trung vào hiệu quả kinh doanh, giảm dần sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh. - Điều tiết thị trường
Tổ chức và cán bộ	Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước với doanh nghiệp phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước nói chung (quản lý theo ngành, lĩnh vực hoặc quản lý tổng hợp, hỗn hợp cả theo ngành và theo lĩnh vực, hoặc quản lý theo lãnh thổ).	Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý của CSH các DNNN là tổ chức và cán bộ chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, làm nhiệm vụ kinh doanh, không phải là tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền.
Phương thức quản lý	Sử dụng công cụ pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch và kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); và bằng bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước).	Sử dụng quyền lực của người CSH trong quan hệ với doanh nghiệp: (1) quyền về tổ chức, nhân sự; (2) quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh, (3) quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản của nhà nước và (4) quyền về kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty nhà nước

(Nguồn: Trần Tiến Cường (2006):

“Đổi mới quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam theo hướng không phân biệt thành phần kinh tế”

(2) Các quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh, bao gồm: quyết định mục tiêu, chiến lược, định hướng phát triển; quyết định các dự án đầu tư theo thẩm quyền của CSH; quy định nhiệm vụ, kế hoạch đối với phần sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích của doanh nghiệp.

(3) Các quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản nhà nước: quyết định mức vốn đầu tư ban đầu và mức vốn bổ sung; quy định về chế độ tài chính; quyết định việc chuyển nhượng, thay đổi hình thức sở hữu vốn, tài sản doanh nghiệp.

(4) Các quyền kiểm tra, giám sát kết quả hoạt động kinh doanh gồm: kiểm tra, giám sát kết quả, hiệu quả sử dụng vốn, tài sản; việc thực hiện mục tiêu, phương hướng phát triển, kết quả thực hiện các dự án đầu tư; việc thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh, các tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích.

Nhà nước làm chủ sở hữu đối với phần vốn trong doanh nghiệp và ủy quyền cho các đơn vị làm đại diện để thực hiện một trong các nhóm quyền của người chủ sở hữu. Để doanh nghiệp tồn tại và phát triển, cần phải có sự quản lý điều hành của bộ máy được trao quyền. Các đại diện được giao thực hiện chức năng của CSH vốn nhà nước sẽ phải có một cơ chế điều hành và kiểm soát nhằm mang lại lợi ích cao nhất cho nhà đầu tư; đồng thời một chế tài hợp lý được xây dựng và nghiêm túc thực hiện sẽ ngăn ngừa và hạn chế những người quản lý lạm dụng quyền và nhiệm vụ được giao.

Việc phân công, phân cấp, ủy quyền đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp hiện nay được quy định như trình bày trong Bảng dưới đây.

Bảng 4: Phân công, phân cấp, ủy quyền đại diện CSH vốn nhà nước

Cơ quan	Thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước
Thủ tướng Chính phủ	Trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các bộ liên quan thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của CSH đối với công ty nhà nước đặc biệt quan trọng do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.
Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh	Thực hiện quyền CSH đối với công ty nhà nước không có HĐQT do Bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập.
HĐQT	Đại diện CSH vốn nhà nước tại TCT Nhà nước, công ty nhà nước độc lập có HĐQT.
SCIC	Đại diện CSH vốn nhà nước tại các doanh nghiệp sau chuyển đổi giao về cho SCIC, công ty do SCIC đầu tư, góp vốn thành lập.
Công ty nhà nước	Đại diện CSH đối với phần vốn của công ty đầu tư ở doanh nghiệp khác.

(Nguồn: Nghị định 132/2005/NĐ-CP)

Theo kết quả nghiên cứu của TS. Trần Tiến Cường, ở các nước hiện nay có ba mô hình thực hiện quyền CSH vốn nhà nước.

Trong mô hình thứ nhất, các cơ quan nhà nước vừa quản lý nhà nước về kinh tế, vừa thực hiện chức năng của CSH doanh nghiệp. Ở đây tuy có sự phân công, phân cấp trong việc thực hiện các quyền của CSH nhà nước, trong đó cả cơ quan lập pháp và cơ quan hành pháp các cấp tham gia ở mức độ và phạm vi khác nhau, nhưng không có sự tách bạch giữa hai chức năng này trong tổ chức bộ máy công quyền. Các công chức trong các cơ quan nhà nước thực hiện đồng thời cả hai loại công vụ, trong đó Quốc hội tham gia với tư cách giám sát là chủ yếu. Có quyền CSH được giao cho một cấp thực hiện, như quyền bổ nhiệm lãnh đạo DNNN. Có quyền CSH được thực hiện theo cơ chế ủy quyền và phân cấp cả theo chiều ngang lẫn chiều dọc. Tại Phần Lan, Quốc hội có quyền quy định tỷ lệ vốn nhà nước nắm giữ trong công ty có vốn nhà nước, Chính phủ chỉ có quyền quyết định bán phần vốn nhà nước trong khuôn khổ tỷ lệ do Quốc hội quy định. Bộ trưởng bộ chủ quản là người đứng tên phần vốn nhà nước và thực hiện việc bán phần vốn theo quyết định của Chính phủ.

Mô hình thứ hai là tách bạch tổ chức thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước khỏi bộ máy hành chính nhà nước, thành lập các tổ chức trung gian là đại diện CSH, như thành lập các công ty đầu tư tài chính, công ty quản lý vốn hoặc tổ chức kinh tế chuyên thực hiện chức năng làm CSH phần vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, ví dụ như Future Fund của Úc hay Temasek của Singapore.

Mô hình thứ ba, trên cơ sở tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, thành lập cơ quan nhà nước chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước ở cả cấp trung ương cũng như địa phương, như mô hình SASAC của Trung Quốc.

Hộp 13: Kinh nghiệm của Trung Quốc về thực hiện có hiệu quả việc điều chỉnh mối quan hệ Nhà nước - DNNN

Mục tiêu then chốt trong cải cách DNNN ở Trung Quốc là để phát triển các DNNN hiệu quả và chất lượng chứ không phải là số lượng. Do đó, Trung Quốc đã mạnh dạn giải thể những doanh nghiệp quá yếu kém, đồng thời nâng cao hiệu quả và lợi nhuận của các doanh nghiệp có triển vọng mà cuối cùng là đi đến niêm yết trên thị trường chứng khoán hoặc bán cho những người mua

thích hợp. Nếu như tại thời điểm năm 2000, Trung Quốc có trên 190.000 DNNN thì năm 2002 là 159.000 và đầu năm 2007 là 110.000 DNNN, trong đó chỉ có 159 DNNN trung ương có quy mô lớn do SASAC trực tiếp quản lý. Tại thời điểm thành lập, SASAC trực tiếp quản lý 196 DNNN; đến năm 2007, số DNNN mà SASAC quản lý là 159, trong đó gần 60 doanh nghiệp là hoạt động theo mô hình tập đoàn và số còn lại là theo mô hình TCT. Theo kế hoạch, đến năm 2010 này, SASAC sẽ chỉ còn quản lý 80-100 DNNN.

Mặc dù chưa có những đánh giá riêng về tác động của việc thành lập SASAC tới tăng trưởng của khối DNNN. Tuy nhiên, có thể khẳng định mô hình này đã có những đóng góp nhất định vào kết quả hoạt động của khu vực này, thể hiện qua lợi nhuận và nộp thuế của các DNNN trung ương tăng nhanh từ sau năm 2003.

Nhờ việc giảm thiểu đầu mối quản lý đối với DNNN, chuyển sự quản lý tập trung sang SASAC đã giúp tăng cường tính chủ động hơn cho doanh nghiệp. Các DNNN không ngừng hoàn thiện tổ chức quản lý và sản xuất để nâng cao năng lực cạnh tranh. Nếu năm 2000, Trung Quốc chỉ có 3 trong số 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới về doanh thu thì 4 năm sau khi thành lập SASAC (năm 2007), bảng xếp hạng của tạp chí Fortune đã ghi nhận tới 24 doanh nghiệp Trung Quốc, trong đó có Tổng công ty dầu khí quốc gia Trung Quốc đứng vị trí thứ 24 toàn thế giới.

Quyền tự chủ của doanh nghiệp được nâng cao thể hiện ở chỗ, mặc dù quyền của SASAC đối với DNNN trung ương theo luật định là tương đối lớn, nhưng trên thực tế đã phân cấp gần hết cho doanh nghiệp. SASAC chỉ còn thực hiện các quyền chi phối về bổ nhiệm cán bộ quản lý cao cấp của doanh nghiệp là giám sát, đánh giá doanh nghiệp. Còn lại các quyết định của doanh nghiệp, kể cả các quyết định về đầu tư, mua sắm, định hướng chiến lược, kế hoạch là thuộc về thẩm quyền của các cơ quan và cá nhân quản lý, điều hành doanh nghiệp.

Hiện SASAC quản lý DNNN trung ương chủ yếu thông qua phương thức nắm "cán bộ", qua đó chi phối vấn đề khác. Do đó, SASAC đặt trọng tâm trong công tác lựa chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, đánh giá cán bộ để thực hiện chức năng của CSH vốn nhà nước đối với DNNN. Qua đó, SASAC vừa có thể chi phối được doanh nghiệp thông qua yếu tố con người, vừa tạo cho pháp nhân doanh nghiệp có đầy đủ các quyền kinh doanh theo thông lệ thị trường.

3.2.2. Cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp thời gian qua

Việc thực hiện quyền chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp ở Việt Nam thời gian qua được tiến hành theo ba phương thức chủ yếu là:

- Cơ chế đại diện CSH vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành,
- Cơ chế quản lý vốn nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty,
- Cơ chế thực hiện quyền CSH nhà nước thông qua SCIC.

a) Cơ chế đại diện CSH vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành

Thời kỳ kinh tế kế hoạch hoá tập trung, quản lý doanh nghiệp không phân biệt chức năng quản lý hành chính với chức năng thực hiện quyền CSH nhà nước. Nhà nước sử dụng công cụ quản lý chủ yếu là kế hoạch mệnh lệnh, các quyết định hành chính. Việc thành lập và hoạt động của doanh nghiệp đều do Nhà nước quyết định. Thời kỳ này, kế hoạch hóa thể hiện chức năng công quyền, đồng thời là kênh thông tin duy nhất từ trên xuống cũng như phản hồi từ dưới lên trong mọi hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Việc chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp cũng phụ thuộc vào Nhà nước, với hình thức giải thể, sáp nhập vào một doanh nghiệp khác trong quá trình sắp xếp lại các xí nghiệp quốc doanh hoặc bị tuyên bố phá sản.

Từ khi chuyển sang kinh tế thị trường, bắt đầu xuất hiện ngày càng nhiều doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Đối với các doanh nghiệp này, các cơ quan nhà nước chỉ quản lý về mặt hành chính nhà nước; trong khi đó, với tư cách là cơ quan chủ quản, Nhà nước vẫn quản lý trực tiếp hoạt động kinh doanh đối với các DNNN trực thuộc. Hệ quả khó tránh là xuất hiện tình trạng phân biệt đối xử giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau.

Mặt khác, trong điều kiện cạnh tranh gay gắt của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, chức năng quản lý hành chính và quản lý kinh doanh ngày càng trở nên phức tạp, đòi hỏi các cơ quan quản lý phải chuyên nghiệp hơn. Thực tế cho thấy việc thực hiện quyền CSH nhà nước tại các doanh nghiệp đã có những thay đổi và cải tiến, ngày càng tách bạch rõ hơn chức năng của nhà nước trong vai trò là người đầu tư và trong vai trò là người quản lý hành chính nhà nước.

Các vấn đề về cơ chế quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp không chỉ nằm ở khâu tổ chức thực hiện mà còn nằm ngay trong thiết kế cơ chế, chính sách.

(1) Trong thiết kế cơ chế quản lý, vấn đề nổi lên là:

- Có quá nhiều cơ quan hành chính nhà nước được giao trách nhiệm thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp.

Ngoài việc phải chịu sự quản lý của Bộ chủ quản, các DNNN phải chịu sự quản lý của nhiều cơ quan khác nhau. Như vậy, để thực hiện quyết định như việc sắp xếp, đổi mới DNNN sẽ phải thông qua các cơ quan có liên quan, gây phiền phức trong quá trình hoạt động và rất khó thực hiện khi các bên có lợi ích khác nhau. Một trong những nguyên nhân làm chậm tiến trình cổ phần hóa DNNN là do sự xung đột lợi ích giữa các cơ quan đầu mối quản lý doanh nghiệp.

Cũng chính vì có quá nhiều cơ quan cùng thực hiện chức năng quản lý vốn nên việc quy kết trách nhiệm khi các dự án đầu tư không hiệu quả cũng khó xác định. Chẳng hạn với nguồn vốn ODA được giao cho PMU 18 của Bộ GTVT đã sử dụng kém hiệu quả, làm thất thoát tài sản nhà nước hàng trăm tỷ đồng, nhưng cuối cùng không biết cơ quan nào chịu trách nhiệm. Ở đây, cả Bộ KH&ĐT, Bộ GTVT và Bộ Tài chính đều là những đơn vị có liên quan tới từng khâu, từng phần trong quản lý nguồn vốn này.

- Thiếu cơ chế giám sát quyền lực trong cơ chế quản lý

Trong nhiều trường hợp, người đại diện CSH vốn nhà nước đồng thời kiêm chủ tịch HĐQT và cả giám đốc điều hành. Như vậy, nguyên tắc cân bằng và giám sát quyền lực trong cơ cấu quản trị không được tuân thủ. Người đại diện CSH nhà nước trong trường hợp này có quyền lực rất lớn. Nguy cơ lạm dụng quyền lực của những người này để tư lợi riêng hoặc phục vụ lợi ích của người khác, làm hại đến lợi ích của công ty, của nhà nước và các cổ đông khác là khó tránh khỏi. Trong khi đó lại thiếu đi cơ chế giám sát đủ mạnh, do đó khó có thể đảm bảo được trách nhiệm giải trình của họ trước CSH và các bên có liên quan.

(2) Trong tổ chức thực hiện cơ chế quản lý, những vấn đề chủ yếu là:

- Tổ chức không phù hợp, thiếu cán bộ chuyên môn đủ năng lực

Hiện nay, bộ máy quản lý nhà nước vừa đảm nhiệm chức năng quản lý hành chính nhà nước, vừa là đại diện CSH vốn nhà nước, nên đã gây không ít vấn đề cho công tác quản lý. Bộ máy của các Bộ được xây dựng để thực hiện quản lý hành chính nhà nước, không phù hợp với công việc đại diện CSH vốn nhà nước. Việc phân công quản lý DNNN không rõ ràng, các văn bản về một vụ

việc của một DNNN có thể do các thứ trường khác nhau ký, người sau không biết người trước quyết cái gì, khi phát sinh vấn đề hoặc xảy ra mâu thuẫn thì chẳng biết quy trách nhiệm cho ai.

Bên cạnh đó, kỹ năng quản lý hành chính khác với kỹ năng quản trị doanh nghiệp. Do đó, khi cán bộ quản lý nhà nước không đủ năng lực chuyên môn về quản trị doanh nghiệp, nhưng lại thực hiện chức năng quản lý vốn có thể đưa ra những quyết định không phù hợp, hoặc không kịp thời, làm cho hiệu quả hoạt động của DNNN bị ảnh hưởng.

- Cơ quan chủ quản can thiệp quá sâu vào hoạt động của doanh nghiệp

Do là bộ phận của cơ quan công quyền nhưng thực hiện chức năng quản lý của CSH, nên cơ quan, tổ chức làm đại diện CSH vốn nhà nước có xu hướng lạm dụng hoặc sử dụng vai trò của cơ quan công quyền để tiến hành các hoạt động quản lý đối với DNNN không thuộc phạm vi chức năng của mình. Trong nhiều trường hợp, sự can thiệp đó tạo tâm lý ỷ lại cho đơn vị được hỗ trợ, làm thất thoát tài sản vốn nhà nước. Ví dụ như lãnh đạo Bộ NN&PTNT đã trực tiếp ký xác nhận phương án vay vốn ngân hàng cho 7 dự án của Công ty tiếp thị (do bà Lã Thị Kim Oanh làm Giám đốc), trong khi các dự án này đã được cấp vốn ngân sách. Ở một khía cạnh khác, sự can thiệp quá sâu của cơ quan quản lý nhà nước hạn chế tính chủ động và tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp, dẫn đến những méo mó thị trường và hạn chế cạnh tranh.

- Tình trạng quá tải trong việc giải quyết sự vụ ở cơ quan công quyền

Có một thực trạng là, nhiều Bộ quản lý ngành đang phải “chủ quản” hàng trăm doanh nghiệp. Ví dụ, Bộ GTVT năm 2003 quản lý 4 TCT 91, 12 TCT 90 và 84 DNNN độc lập; Bộ Xây dựng năm 2005 quản lý 12 TCT và 77 DNNN độc lập; Bộ NN&PTNT năm 2007 quản lý 4 TCT 91, 14 TCT 90 và 390 DNNN. Cùng với việc thực hiện chức năng quản lý hành chính, bộ máy của bộ còn phải thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Điều đó dẫn đến tình trạng “quá tải” rất rõ ở các Bộ, và hậu quả là chức năng đại diện CSH gần như bị bỏ ngỏ. Việc một ông Thứ trưởng phải ký một ngày cả trăm văn bản đã dẫn đến tình trạng có nhiều văn bản cứ đưa lên là ký mà không biết cụ thể về nội dung. Minh chứng rõ hơn bằng việc thống kê văn bản ban hành trên trang web <http://www.agroviet.gov.vn>, cho thấy trong 5 ngày làm việc từ 28/4 đến 6/5/2010, Bộ NN&PTNT đã ban hành tới 356 công văn các loại.

(3) Những hệ lụy nảy sinh khi bộ chủ quản thực hiện đồng thời hai chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN.

- Trách nhiệm giải trình không rõ

Theo quy định, những quyết định quan trọng của DNNN lớn (chiến lược, kế hoạch kinh doanh dài hạn, mô hình tổ chức, nhân sự cấp cao...) đều cần sự phê duyệt của cấp bộ, hoặc cấp cao hơn, nên trong trường hợp kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp kém, việc xác định trách nhiệm rất khó khăn. Thực tế đã có trường hợp doanh nghiệp đầu tư không hiệu quả, song vì quyết định đầu tư đó đã được Thủ tướng phê chuẩn, nên Chính phủ khó có thể yêu cầu lãnh đạo doanh nghiệp chịu trách nhiệm về kết quả đầu tư.

- Dễ xảy ra tình trạng “thiên vị” và “lựa chọn ngược”

Với sự song hành hai chức năng trong một chủ thể, trong nhiều trường hợp làm cho việc quản lý nhà nước trở nên “thiên vị” và cả sự “lựa chọn ngược”. Nhờ giới “chạy chọt” mà Công ty tiếp thị của bà Lã Thị Kim Oanh (đã nêu trên đây) đã được “chỉ định” thực hiện tới 9 dự án xây dựng, bất động sản, trong đó có 2 dự án nhóm A (do Thủ tướng phê duyệt) và 7 dự án nhóm C (do Bộ trưởng phê duyệt). Hay ví dụ về các doanh nghiệp “sân sau” của PMU18 thuộc Bộ GTVT được thành lập để thực hiện các dự án mà Bộ được giao làm chủ đầu tư chính là những “ưu ái” mà khu vực tư nhân không thể cạnh tranh, bởi ở đây việc đấu thầu, kể cả tư vấn giám sát đối với các dự án phải công khai chỉ mang tính hình thức.

b) Quản lý vốn nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty

(1) Từ TCT lên tập đoàn thông qua cơ chế công ty mẹ - công ty con

Mô hình TCT nở rộ ở Việt Nam từ đầu thập niên 90 của thế kỷ trước, là cách thức gom đầu mối quản lý đối với DNNN, ban đầu theo mệnh lệnh hành chính rồi sau đó theo phương thức đầu tư vốn (thông qua cơ chế công ty mẹ - công ty con). Những bộ có nhiều TCT nhất là Bộ GTVT, Bộ Xây dựng, Bộ Công - Thương, Bộ NN&PTNT.

Theo Nghị định 111/2007/NĐ-CP ngày 26/06/2007 của Chính phủ, TCT theo hình thức công ty mẹ - công ty con là hình thức liên kết và chi phối lẫn nhau bằng cách đầu tư, góp vốn, bí quyết công nghệ, thương hiệu hoặc thị trường giữa các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân. Ở đây, công ty mẹ là công ty nhà nước giữ quyền chi phối các doanh nghiệp thành viên khác và các công ty con là các doanh nghiệp thành viên khác do công ty mẹ chi phối.

Việc tổ chức lại, chuyển đổi TCT nhà nước theo hình thức công ty mẹ - công ty con nhằm chuyển từ liên kết theo kiểu hành chính với cơ chế giao vốn sang liên kết bền chặt bằng cơ chế đầu tư tài chính là chủ yếu. Qua đó, xác định rõ quyền lợi, trách nhiệm về vốn và lợi ích kinh tế giữa công ty mẹ với các công ty con. Mục tiêu liên kết nhằm tăng cường năng lực kinh doanh, tiềm lực tài chính cho các đơn vị tham gia liên kết; thúc đẩy việc tích tụ vốn và các nguồn lực khác; đẩy mạnh việc cổ phần hoá và đa dạng hoá sở hữu các đơn vị thành viên của công ty; tạo điều kiện để phát triển thành TĐKT.

Việc thí điểm xây dựng tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam bắt đầu từ tháng 8/2006, được tổ chức thực hiện theo mô hình công ty mẹ - công ty con, ban đầu với 7 TCT 91 thí điểm chuyển đổi thành TĐKT, đến hết năm 2009 đã có 12 tập đoàn¹¹ được thành lập.

Ngày 20/12/2009, Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKTNN của Chính phủ có hiệu lực thi hành. Theo đó, mục tiêu yêu cầu thí điểm thành lập TĐKTNN là nhằm huy động các nguồn lực, hình thành nhóm công ty có quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực then chốt, cần phát triển, nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế; đồng thời khi cần phải thực hiện nhiệm vụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế của nhà nước nhằm bảo đảm sự cân đối trong nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy liên kết trong chuỗi giá trị gia tăng, phát triển các thành phần kinh tế khác. Ngoài ra, mục tiêu quan trọng khác là, việc thí điểm thành lập các TĐKTNN còn nhằm tăng cường quản lý, giám sát có hiệu quả đối với vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trong tập đoàn, từ đó tạo cơ sở để tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách và pháp luật về TĐKT.

Sau 5 năm hoạt động thí điểm, về cơ bản, các TĐKT đã đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế; cùng với các TCT nhà nước tiếp tục giữ vai trò chủ đạo trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế; góp phần bảo đảm điều tiết vĩ mô của Nhà nước; tham gia tích cực vào việc bảo đảm an sinh xã hội và nâng cao khả năng hội nhập kinh tế quốc tế. Đồng thời, qua thí điểm, mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước cũng bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập cần được phân tích, đánh giá một cách khách quan và nghiêm túc, để sau đó mới có thể quyết định xem có nên áp dụng đại trà mô hình này hay không. Đây là

⁽¹¹⁾ Tập đoàn Bưu chính viễn thông, Tập đoàn Công nghiệp Cao su, Vinashin, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản, Tập đoàn Dầu khí Quốc gia, Tập đoàn Dệt- May, EVN, Tập đoàn Tài chính - Bảo hiểm (Bảo Việt), Tập đoàn Viễn thông quân đội Tập đoàn Hóa chất Việt Nam, Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị, Tập đoàn Công nghiệp Xây dựng Việt Nam.

chưa nói đến các “sự cố động trời” của một loạt các “anh cả đờ” thời gian gần đây: hết Vinashin, Vinalines đổ bể, đến Tập đoàn Sông Đà xin được “cứu nợ”. Ở đây không phân tích sự thành bại của mô hình Tập đoàn KTNN mà chỉ đề cập đến khía cạnh thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

(2) Những vấn đề trong cơ chế quản lý vốn nhà nước tại các tập đoàn, TCT

- Nhiều cơ quan quản lý TCT 91 và TĐKTNN, nhưng thực tế không biết đơn vị nào thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước

Đối với mỗi TĐKT, có ít nhất tới 5 cơ quan quản lý nhà nước có liên đới. Chẳng hạn, đối với công ty mẹ, Bộ KH&ĐT thực hiện chức năng giám sát việc thi hành nhiệm vụ, nhưng Bộ chuyên ngành lại quản lý các chiến lược dài hạn và Bộ tài chính quản lý các khoản đầu tư và người phê duyệt và quyết định cuối cùng lại là người đứng đầu Chính phủ. Trong trường hợp một tập đoàn nào đó sử dụng vốn kém hiệu quả thì không biết cơ quan nào chịu trách nhiệm chính? Việc có nhiều đầu mối cùng quản lý như thế dễ dẫn đến những chông chéo trong quá trình ra quyết định và cũng rất khó quy trách nhiệm giải trình trong đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, mặc dù có thể thấy rõ từng cơ quan có chức năng và nhiệm vụ nhất định, tuy nhiên, Thủ tướng mới là người thực hiện quyền CSH nhà nước. Hậu quả là, Thủ tướng cũng bị quá tải với việc phải trực tiếp thực hiện quyền CSH tại các tập đoàn. Tuy nhiên, trong thực tế hoạt động, Thủ tướng ủy quyền cho HĐQT thực hiện các quyền và nghĩa vụ của CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKTNN. Như vậy, về thực chất chưa có cơ quan đầu mối nào để để quản lý, chịu trách nhiệm chính về vốn, tài sản hay đánh giá việc thực hiện mục tiêu CSH Nhà nước giao cho tập đoàn. Do vậy, tập đoàn gần như toàn quyền trong các quyết định đầu tư của mình.

- Cơ chế giám sát vốn nhà nước tại các TĐKT bị buông lỏng, thể hiện qua một số vấn đề như:

➤ Về quản lý công nợ:

Trước khi ban hành Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 05/02/2009 của Chính phủ, không có văn bản pháp luật nào quy định hệ số an toàn vốn và điều kiện đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro như chứng khoán, ngân hàng, bất động sản,... hệ quả là nhiều tập đoàn, TCT đã đi vay hoặc chiếm dụng vốn quá lớn so với vốn CSH. Điều này dễ phát sinh rủi ro về cân đối dòng tiền, khả năng thanh toán, ảnh hưởng đến tính ổn định và phát triển của doanh nghiệp.

Theo báo cáo giám sát việc sử dụng vốn tài sản nhà nước tại các tập đoàn, TCT nhà nước của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 4/11/2009, tính đến 31/12/2008, nhiều đơn vị có tỷ lệ tổng nợ phải trả trên vốn CSH rất cao, đặc biệt là TCT xây dựng CTGT 1 (gấp 21,6 lần), TCT Lắp máy Việt Nam (17,4 lần), TCT xây dựng CTGT 4 (14 lần), TCT xây dựng công nghiệp Việt Nam (12,9 lần), TCT XNK và Xây dựng Việt Nam (12,2 lần), TCT xây dựng CTGT 8 (12 lần), Vinashin (10,9 lần).

➤ Các dự án đầu tư được phê duyệt tràn lan:

Thực tế đã có nhiều dự án không có trong qui hoạch được phê duyệt, dự án chưa chuẩn bị đủ các thủ tục về đầu tư (chưa có quyết định đầu tư, chưa có thiết kế kỹ thuật và dự toán được phê duyệt theo qui định) của các tập đoàn, TCT nhà nước nhưng vẫn được cấp vốn. Minh chứng cho điều này là trong năm 2008, khi nền kinh tế đối mặt với lạm phát tăng cao, Thủ tướng ra quyết định số 390/QĐ-TTg ngày 17/4/2008, cắt giảm công trình đầu tư không hiệu quả và không đủ các điều kiện thực hiện. Theo báo cáo thực hiện Quyết định này của Bộ KH&ĐT, chỉ tính riêng ở 15 tập đoàn và TCT¹², số dự án cắt giảm, hoãn khởi công và giãn tiến độ kế hoạch đầu tư năm 2008 là 1.003 dự án với tổng giá trị 29.366 tỷ đồng giảm 12,05 % về giá trị so với kế hoạch ban đầu.

➤ Đầu tư ngoài ngành không kiểm soát được và có hiệu quả rất thấp:

Quy định pháp luật hiện hành giao thẩm quyền về quyết định đầu tư cho HĐQT, TGDĐ tập đoàn, TCT được phép quyết định dự án đầu tư có giá trị đến dưới 50% tổng giá trị tài sản và không hạn chế số lượng dự án đầu tư có quy mô tương tự trong một năm được phê duyệt. Như vậy, với quy mô vốn hiện nay ở một TĐKT có giá trị từ vài chục đến hàng trăm nghìn tỷ đồng, đây là một thẩm quyền rất lớn đối với lãnh đạo TĐKT. Trong khi đó, quy định chỉ khống chế không được kinh doanh và quyết định đầu tư ra khỏi ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh được ghi tại quyết định thành lập doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; tuy nhiên, thực tế ngành nghề, lĩnh vực được phép đầu tư và kinh doanh ghi tại quyết định thành lập doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh là rất rộng.

⁽¹²⁾ Tập đoàn Bưu chính Viễn thông, Tập đoàn Dệt may, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản, Tập đoàn Cao su, EVN, Tập đoàn Dầu khí, Vinashin, TCT Sông Đà, TCT Hàng không, TCT Viễn thông Quân đội, TCT lắp máy, TCT địa ốc Sài Gòn, TCT Bến Thành, TCT Hàng Hải, TCT Xuất nhập khẩu và xây dựng.

Chính việc “tranh thủ” thẩm quyền rất rộng được giao, trong hai năm 2006-2007 là giai đoạn thị trường chứng khoán và bất động sản phát triển “nóng” nên hầu hết các tập đoàn, TCT đều mở rộng kinh doanh vào lĩnh vực này. Trong khi trình độ quản trị doanh nghiệp, quản lý rủi ro của nhiều tập đoàn, TCT chưa đáp ứng, sẽ dễ dẫn đến rủi ro, khó khăn khi có biến động của thị trường. Ví dụ, theo báo cáo giám sát nêu trên, tính đến 31/12/2008, tổng mức đầu tư của EVN vào lĩnh vực chứng khoán là 214 tỷ đồng; các tập đoàn góp vốn vào quỹ đầu tư là Tập đoàn Dầu khí Việt Nam đầu tư 368,9 tỷ đồng; Tập đoàn Công nghiệp cao su Việt Nam đầu tư 271 tỷ đồng, Vinashin đầu tư 144 tỷ đồng đều không phát sinh lợi nhuận¹³.

Mặt khác, việc bỏ vốn đầu tư sang lĩnh vực khác sẽ gây tác dụng chèn lấn đối với nguồn vốn để đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh chính. Báo cáo giám sát chỉ ra, năm 2008 EVN đã đầu tư vào lĩnh vực tài chính khoảng 2.146 tỷ đồng. Trong khi đó, từ nay đến hết năm 2015 để đảm bảo các kế hoạch đầu tư xây dựng nguồn điện và lưới điện, tập đoàn còn thiếu 382.931 tỷ đồng. Hiệu suất đầu tư vào lĩnh vực này của các tập đoàn, TCT nhìn chung là thấp; phần lớn thấp hơn hiệu quả kinh doanh của chính tập đoàn, TCT đó. Không ít trường hợp đã bị thua lỗ, thất thoát vốn nhà nước.

➤ Trách nhiệm giải trình không rõ:

Hiện nay TĐKTNN trên thực tế hoạt động không theo sự điều chỉnh Luật doanh nghiệp. Các văn bản điều chỉnh hoạt động đối với các TĐKTNN thường được xây dựng sau một thời gian “rút kinh nghiệm” từ thực tế hoạt động. Chẳng hạn, khung pháp lý chung để các TĐKT hoạt động là Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý TĐKTNN có sau hơn 3 năm đi vào hoạt động.

Các quy chuẩn về quản lý, giám sát đối với tập đoàn, TCT nhà nước chưa có nên đã dẫn đến tình trạng mỗi bộ có cách thức và mức độ quản lý tập đoàn, TCT khác nhau. Việc cấp ngân sách cho tập các tập đoàn, đầu tư không kèm theo ràng buộc trách nhiệm giải trình là kẻ hở lớn trong quản lý đối với các TĐKT. Theo Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg, đây được coi là công cụ quản lý đối với DNNN để ràng buộc trách nhiệm của Ban quản lý doanh nghiệp vào

⁽¹³⁾ Báo cáo kiểm toán hoạt động Tổng công ty cổ phần tài chính Dầu khí (PVFC) của Kiểm toán Nhà nước cho thấy, đến thời điểm 31/12/2008 TCT đã đầu tư chứng khoán 592 tỷ đồng và góp vốn đầu tư dài hạn 857 tỷ đồng. Trong năm 2008 thị trường chứng khoán Việt Nam sụt giảm, PVFC đã trích lập dự phòng giảm giá chứng khoán và đầu tư dài hạn khác là 1.773,6 tỷ đồng để bảo toàn vốn.

hiệu quả sử dụng vốn, tài sản nhà nước. Tuy nhiên, trong quyết định này lại không nêu ra hình thức kỷ luật hay chế tài nào để xử lý các hạn chế, yếu kém. Do đó chưa xử lý dứt điểm đối với các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ kéo dài, gây lãng phí nguồn vốn của Nhà nước. TCT xây dựng đường thủy thuộc Bộ GTVT lỗ liên tục trong 3 năm kiểm tra (năm 2006-2008)¹⁴ làm thất thoát vốn của nhà nước mỗi năm một nhiều hơn nhưng vẫn tồn tại và có tới 7 trong số 8 đơn vị thành viên hạch toán độc lập chưa cổ phần hóa bị lỗ làm mất toàn bộ vốn CSH của TCT.

Bảng 5: Cơ chế giám sát và quản lý các tập đoàn kinh tế

Cơ quan	Chức năng
Thủ tướng Chính phủ	<ul style="list-style-type: none"> - Quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu; Phê duyệt mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn và ngành, nghề kinh doanh; Phê duyệt, sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty mẹ - Quyết định đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động; Quyết định các dự án đầu tư của công ty mẹ, các dự án đầu tư ra ngoài công ty mẹ thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ - Quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch và thành viên Hội đồng quản trị của công ty mẹ - Chấp thuận để Hội đồng quản trị quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, ký hợp đồng, khen thưởng, kỷ luật TGD theo đề nghị của HĐQT và thẩm định của Bộ quản lý ngành;
Chính phủ	<ul style="list-style-type: none"> - Thống nhất thực hiện quyền của CSH nhà nước đối với công ty mẹ và đối với phần vốn nhà nước tại TĐKTNN. - Ban hành quy định về thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý đối với TĐKTNN; ban hành cơ chế quản lý, giám sát đối với các TĐKTNN. - Giám sát, đánh giá việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKTNN đã ủy quyền hoặc phân công cho các cơ quan theo quy định tại Nghị định này. - Yêu cầu các cơ quan, tổ chức và cá nhân được ủy quyền hoặc phân công thực hiện các quyền và nghĩa vụ CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKTNN báo cáo về tình hình thực hiện nhiệm vụ được ủy quyền hoặc phân công; về tình hình hoạt động của TĐKTNN.
Bộ Tài chính	<ul style="list-style-type: none"> - Có ý kiến để Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty mẹ; phê duyệt Điều lệ công ty mẹ; phê duyệt sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty mẹ; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động đối với công ty mẹ; - Thực hiện việc đầu tư đủ vốn điều lệ cho công ty mẹ theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; - Phê duyệt Quy chế quản lý tài chính công ty mẹ theo đề nghị của Hội đồng quản trị công ty mẹ, trừ trường hợp Chính phủ có quy định khác.

Bộ KH&ĐT	<ul style="list-style-type: none"> - Có ý kiến để Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty mẹ; mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn và ngành, nghề kinh doanh của công ty mẹ; phê duyệt Điều lệ công ty mẹ và phê duyệt sửa đổi, bổ sung Điều lệ công ty mẹ; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động đối với công ty mẹ.
Bộ Nội vụ	<ul style="list-style-type: none"> - Thẩm định việc thực hiện quy trình, thủ tục, tiêu chuẩn và điều kiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật thành viên HĐQT do Bộ quản lý ngành trình Thủ tướng Chính phủ; - Hướng dẫn trình tự, thủ tục bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật đối với thành viên HĐQT và các chức danh chủ chốt của công ty mẹ.

(Nguồn: Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 05 tháng 11 năm 2009)

c) Thực hiện quyền CSH nhà nước thông qua SCIC

(1) Những kết quả bước đầu

Tham khảo kinh nghiệm hoạt động của tập đoàn Temasek của Singapore, tháng 8 năm 2006, Việt Nam thành lập Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước SCIC.

Mục tiêu thành lập SCIC một mặt nhằm đổi mới cơ chế quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước, tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, mặt khác nhằm đáp ứng yêu cầu của hội nhập, đặc biệt khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO. SCIC sẽ thực hiện quyền CSH nhà nước trong các doanh nghiệp cổ phần hóa, hướng tới bán nốt phần vốn nhà nước ở các doanh nghiệp cổ phần hóa mà Nhà nước không cần giữ cổ phần chi phối, qua đó giúp các doanh nghiệp cải thiện hiệu quả kinh doanh.

Trong 5 năm (từ 2006 đến 2011) SCIC đã tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại khoảng 1.000 doanh nghiệp. Sau khi tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại DN, SCIC đã thực hiện đánh giá và phân loại các DN tiếp nhận, trên cơ sở đó, tiến hành tái cơ cấu vốn nhà nước tại DN thông qua việc tích cực bán phần vốn Nhà nước tại các DN hoạt động trong những ngành, lĩnh vực mà Nhà nước không cần nắm giữ hoặc chi phối. SCIC đã thực hiện bán vốn tại gần 520 DN, trong đó bán hết vốn tại 466 DN với giá trị sổ sách bán vốn khoảng 1.280 tỷ đồng. Số tiền thu về đạt khoảng 2.770 tỷ đồng, gấp 2,17 lần so với mệnh giá cho thấy đồng vốn Nhà nước không chỉ được bảo toàn mà còn tạo thêm giá trị gia tăng.

⁽¹⁴⁾ Năm 2006 âm 257.756 triệu đồng, năm 2007 âm 444.010 triệu đồng, năm 2008 âm 464.434 triệu đồng.

Hoạt động kinh doanh của SCIC được coi là đạt hiệu quả khá, các chỉ tiêu tài chính như doanh thu, lợi nhuận, tổng tài sản, vốn chủ sở hữu đều tăng gấp nhiều lần so với thời điểm thành lập. Trong đó, tổng tài sản của SCIC tăng hơn 8 lần do tăng vốn chủ sở hữu và tập trung đôn đốc thu nợ Quỹ Hỗ trợ sắp xếp DN Trung ương; nguồn vốn chủ sở hữu tăng gần 6 lần do bổ sung vốn điều lệ và lợi nhuận tích lũy từ hoạt động đầu tư kinh doanh, thặng dư bán vốn. Lợi nhuận sau thuế năm 2010 đạt 2.282 tỷ đồng tăng trên 20 lần so với năm 2006.

Hộp 14: Kinh nghiệm của Singapore về tập đoàn Temasek

Theo tài liệu báo cáo của Phạm Phan Dũng, tập đoàn Temasek của Singapore được thành lập vào năm 1974 nhằm kinh doanh và quản lý vốn nhà nước. Đây là tập đoàn đầu tư vốn của Nhà nước thuộc Bộ Tài chính. Temasek được Nhà nước cấp vốn ban đầu để hoạt động; đồng thời nguồn vốn hình thành nên tổng tài sản bao gồm từ tiền hoá giá từ bán tài sản nhà nước, bán công ty nhà nước, cổ tức từ vốn nhà nước tại các công ty. Temasek được chủ động thực hiện nhiệm vụ và chỉ báo cáo Bộ Tài chính về các quyết định đầu tư vượt quá quyền hạn của mình. Các công ty vốn góp của Temasek (chủ yếu là những công ty cổ phần hình thành từ công ty nhà nước) không chịu sự chi phối của bộ quản lý ngành trừ chức năng quản lý nhà nước. Tuỳ theo tỷ lệ vốn tại các công ty, Temasek quản lý công ty thông qua bổ nhiệm, miễn nhiệm lãnh đạo công ty, phê duyệt phương án đầu tư kinh doanh, yêu cầu báo cáo tài chính và báo cáo hoạt động sản xuất kinh doanh, giám sát hoạt động của các công ty với tư cách cổ đông. Năm 2003, các công ty có vốn của Temasek đóng góp khoảng 10,3% GDP cả nước. Temasek trực tiếp góp vốn tại 21 công ty (công ty cấp 1), trong đó có 7 công ty niêm yết trên thị trường chứng khoán. Lĩnh vực đầu tư được phân thành Nhóm A: Nhà nước nắm giữ 100% vốn hoặc cổ phần chi phối trong các ngành nghề, lĩnh vực quan trọng (CSHT, điện, sân bay, bến cảng); Nhóm B: Các công ty có tiềm năng phát triển trong và ngoài nước.

(Theo Phạm Phan Dũng)

Thông qua thoái vốn, danh mục DN của SCIC giảm về số lượng nhưng tổng giá trị vốn nhà nước do SCIC quản lý không ngừng gia tăng do vốn nhà nước được đưa vào các DN có hiệu quả. Tổng giá trị vốn nhà nước theo giá trị sổ sách do SCIC quản lý đã tăng trên 2 lần, từ khoảng 7.500 tỷ lên trên 15.000 tỷ đồng. Cũng thông qua kế hoạch bán vốn, số tiền mà Nhà nước dự

kiến tiếp tục thu về đến hết năm 2012 gần 8.000 tỷ đồng. Đây là nguồn vốn bổ sung quan trọng để SCIC tăng cường đầu tư vào các ngành, lĩnh vực then chốt, các dự án lớn, quan trọng hoặc đầu tư linh hoạt để tăng trưởng nguồn vốn nhà nước.

Song song với hoạt động quản lý và tái cơ cấu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, SCIC cũng triển khai mạnh mẽ hoạt động đầu tư. Tổng vốn đầu tư của SCIC đến nay đạt trên 6.000 tỷ đồng dưới nhiều hình thức như: mua cổ phiếu, trái phiếu của các DN; góp vốn thành lập DN mới; đầu tư tăng vốn tại các DN có lợi thế trong sản xuất kinh doanh với vai trò cổ đông nhà nước; đầu tư dự án trong các lĩnh vực như: năng lượng, cơ sở hạ tầng, công nghệ cao...

(2) Một số vấn đề nảy sinh

- Tác dụng còn hạn chế: Thực tế cho thấy, các TCT, kể cả SCIC không đủ tầm để thực hiện toàn bộ chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, vì bản thân họ cũng chỉ là một doanh nghiệp, chỉ có tầm nhìn của doanh nghiệp, trong khi nếu là đại diện nhà nước phải có tầm nhìn quốc gia. Hơn nữa, SCIC mới chỉ nắm giữ chưa đến 2% tổng số vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp. Với số vốn nhà nước theo giá trị sổ sách là 11.553 tỷ đồng, trên tổng số vốn điều lệ là 44.000 tỷ đồng (trung bình chiếm khoảng 26% vốn điều lệ) ở 574 doanh nghiệp trong danh mục đầu tư tính tới thời điểm hết quý I/2010, cho thấy, những doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC làm đại diện CSH vốn nhà nước chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, còn các doanh nghiệp lớn vẫn chưa được sắp xếp lại và chưa thuộc quyền quản lý của SCIC.

- Khó khăn về nhân sự: Hầu hết ban lãnh đạo SCIC là kiêm nhiệm, cán bộ của SCIC chưa đủ mạnh cả về số lượng và năng lực. Trong khi đó, số doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC ngày càng lớn, kinh doanh ở nhiều lĩnh vực khác nhau và trải rộng trên khắp cả nước. Sau khi tiếp nhận, SCIC phải thực hiện sự phân loại doanh nghiệp theo 3 nhóm A, B, C¹⁵. Đối với nhóm A (đầu tư chiến lược), SCIC tiến hành tái cơ cấu và phát triển danh mục; đồng thời tìm kiếm đối tác chiến lược cho các doanh nghiệp thuộc nhóm. Nhóm B (đầu tư linh hoạt), SCIC thực hiện các biện pháp như tái cơ cấu, niêm yết. Đối với nhóm

¹⁵ Nhóm A là các doanh nghiệp thuộc các ngành trọng điểm, vốn điều lệ trên 10 tỉ, có tiềm năng phát triển rất tốt và khả năng cạnh tranh cao. Nhóm B gồm các doanh nghiệp ít quan trọng hơn, cũng có vốn điều lệ trên 10 tỉ, chỉ số ROE đạt trên 15%, có tiềm năng phát triển tốt (không thuộc nhóm A). Các doanh nghiệp còn lại thuộc Nhóm C, có vốn điều lệ dưới 10 tỉ và ROE thấp hơn 15%.

C (không cần nhà nước nắm giữ), SCIC sẽ thực hiện thoái vốn một phần hoặc toàn bộ đối với một doanh nghiệp đơn lẻ hoặc một nhóm các doanh nghiệp. Như vậy, với khoảng 150 cán bộ chính thức, và hơn 900 người thông qua cơ chế người đại diện, thực hiện quyền CSH tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước đã chuyển giao về cho SCIC, sẽ khó có thể quản lý và giám sát chặt chẽ phần vốn nhà nước ở hơn 500 doanh nghiệp trong danh mục đầu tư (tính đến hết quý I/2010).

- Mối quan hệ giữa SCIC và người đại diện còn lỏng lẻo: Tính đến 31/7/2009, có 914 người đại diện vốn nhà nước phối hợp với SCIC thực hiện quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Trong đó, có 740 Người đại diện giữ các chức danh lãnh đạo, điều hành doanh nghiệp, chiếm 81%; 150 Người đại diện kiêm nhiệm là cán bộ các đơn vị thuộc các Bộ, ngành, địa phương, chiếm 16%; 24 Người đại diện là cán bộ của SCIC chiếm 3%.

Trong mối quan hệ giữa SCIC và người đại diện nổi lên không ít vấn đề.

Một là việc quán xuyến tình hình doanh nghiệp: Một số người đại diện kiêm nhiệm là cán bộ của các Bộ, ngành, địa phương do không trực tiếp quản lý doanh nghiệp nên không có điều kiện nắm chắc tình hình hoạt động của doanh nghiệp, và do đó khó có thể đưa ra các quyết định đầu tư vốn phù hợp. Thực tế việc cử người đại diện như vậy chỉ nhằm hợp thức hóa quyền đại diện CSH vốn nhà nước mà không trực tiếp đưa ra các đóng góp thiết thực trong việc thi thi quyền CSH nhà nước. Với việc chọn những người đại diện này cho thấy vẫn gặp phải những hạn chế khi cán bộ quản lý ngành thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước và do vậy, cũng khó có thể bảo vệ quyền lợi trực tiếp của SCIC tại doanh nghiệp; có nghĩa xâm phạm đến lợi ích của vốn nhà nước.

Hai là việc thực hiện biểu quyết trong các hoạt động quản trị doanh nghiệp: Mặc dù trung bình tỷ lệ vốn nhà nước ở các doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC chỉ chiếm 26%, nhưng cũng có tới hơn 30% số doanh nghiệp có tỷ lệ sở hữu nhà nước từ 50% trở lên (tính đến hết quý I/2010). Do vậy, nếu chỉ có 3% người đại diện là cán bộ của SCIC, đồng thời các doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC lại ở khắp cả 63 tỉnh thành trong cả nước, thì rất khó để các doanh nghiệp này có thể nhận được nhiều hỗ trợ thiết thực từ SCIC. Mặc dù SCIC có quyền lớn, nhưng vì ở xa và cũng có quá nhiều việc phải quan tâm nên hầu như các quyết định ở doanh nghiệp thì doanh nghiệp tự

quyết. Báo cáo kết quả phối hợp với người đại diện vốn của SCIC năm 2009 cũng chỉ ra, một số trường hợp người đại diện biểu quyết mà không xin ý kiến của SCIC hoặc biểu quyết khác ý kiến của SCIC, không đảm bảo quyền lợi của SCIC như: phát hành cho cổ đông hiện hữu nhưng không phát hành cho SCIC, trả cổ tức bằng cổ phiếu nhưng trả cho SCIC bằng tiền mặt, phát hành cổ phần cho đối tượng khác theo giá thấp, quyết định đầu tư lớn không đúng thủ tục. Ví dụ như trường hợp của Công ty Cổ phần Giấy Đông Anh, Công ty Thương mại Hà Giang đã không thực hiện ý kiến chỉ đạo của SCIC, lạm dụng quyền hạn của người đại diện để trục lợi riêng, gây mâu thuẫn nội bộ làm ảnh hưởng lớn đến doanh nghiệp và quyền lợi cổ đông.

3.2.3. Lựa chọn mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Ở hầu hết các nước trên thế giới, nhà nước đều tham gia vào nền kinh tế với mức độ và phạm vi khác nhau. Nhà nước đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp dưới hình thức 100% vốn nhà nước hay góp vốn. Tùy thuộc mỗi quốc gia có tên gọi cho loại hình doanh nghiệp này là DNNN hay công ty nhà nước và tương ứng có pháp luật điều chỉnh cụ thể. Các quyền CSH và đơn vị thực hiện quyền CSH vốn nhà nước được quy định cụ thể trong Luật Công ty và/hoặc Luật DNNN ở mỗi nước.

Ở Việt Nam, với tư cách cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế; đồng thời với tư cách CSH, Nhà nước thực thi chức năng đại diện CSH đối với các DNNN. Hai chức năng này của quản lý nhà nước phân biệt với nhau cả về đối tượng, mục tiêu, yêu cầu và phương thức quản lý.

Khác với quản lý nhà nước khu vực doanh nghiệp dân doanh, trong quản lý nhà nước với các DNNN để có sự lẫn lộn với vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý của CSH nhà nước. Do đó, yêu cầu đặt ra là cần phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng quản lý của CSH nhà nước, tách bạch chức năng, nhiệm vụ, nội dung của hai loại quản lý này trong quản lý DNNN.

Chính phủ là cơ quan quản lý thống nhất và tổ chức thực hiện các quyền của CSH nhà nước đối với DNNN. Chính phủ phân công cho Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, phân cấp cụ thể cho UBND cấp tỉnh, ủy quyền HĐQT các TCT Nhà nước thực hiện quyền CSH nhà nước đối với DNNN. Do tính chất phức tạp

của vấn đề sở hữu và thực hiện quyền CSH nhà nước với sự tham gia của nhiều cơ quan như trên, nguyên tắc cần thiết là phải xác định rõ tổ chức hay cá nhân chính thức được giao quyền và trách nhiệm làm đầu mối thực hiện.

Quản lý sử dụng vốn và quản lý hành chính nhà nước là hai lĩnh vực chuyên môn khác nhau, đòi hỏi kỹ năng khác nhau. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là phải tách riêng tổ chức và cán bộ làm công tác quản lý hành chính nhà nước với tổ chức và cán bộ thực hiện quyền CSH nhà nước tại doanh nghiệp. Vì khi bộ máy và cán bộ quản lý không chuyên nghiệp và chuyên tâm vào một mục đích nhất quán, thống nhất sẽ dẫn đến quản lý nhà nước đối với DNNN kém hiệu lực và hiệu quả.

Trong thực tế, việc tách bạch chức năng đại diện CSH vốn nhà nước với chức năng quản lý hành chính mới thực hiện được ở một bộ phận rất nhỏ. Những DNNN sau cổ phần hóa đã được giao về cho SCIC quản lý, nhưng cách quản lý của SCIC vẫn tồn tại những hạn chế nhất định làm cho hiệu quả hoạt động của SCIC và của các doanh nghiệp do SCIC quản lý vẫn chưa đáp ứng yêu cầu. Hơn thế nữa, một bộ phận rất lớn vốn nhà nước (lớn hơn rất nhiều so với phần vốn tại các DNNN chuyển giao về cho SCIC) tập trung ở các tập đoàn, TCT, nơi vẫn đang tồn tại nhiều bất cập cả về cơ chế quản lý và cơ chế hoạt động. Với lý do kinh doanh đa ngành, đã xuất hiện tình trạng đầu tư chồng lấn, trái ngành giữa nhiều đơn vị KTNN. Nhiều trường hợp mở rộng đầu tư sang những lĩnh vực rủi ro mà doanh nghiệp mình không có thế mạnh, như bất động sản, chứng khoán, ngân hàng, công ty tài chính, gây ra những “cơn sốt” và thua lỗ. Trong khi đó, nhiều hạng mục cần thiết cho nền kinh tế, đúng thế mạnh của KTNN lại thiếu được chú trọng vì lý do “thiếu vốn”.

Vì thế yêu cầu hình thành các thiết chế phù hợp và đủ tầm để thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, tách bạch với chức năng quản lý nhà nước nhằm góp phần nâng cao hiệu quả việc sử dụng vốn nhà nước là yêu cầu bức thiết lúc này tại Việt Nam.

a) Mô hình quản lý 2 cấp là phù hợp nhất

Khi một cơ quan nhà nước vừa quản lý hành chính nhà nước, vừa là CSH vốn sẽ có sự lẫn lộn và thiên vị trong thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Vì vậy, cần thiết tách riêng cơ quan thực hiện chức năng CSH vốn để nhằm tạo sự thống nhất về chính sách và bình đẳng giữa các doanh nghiệp.

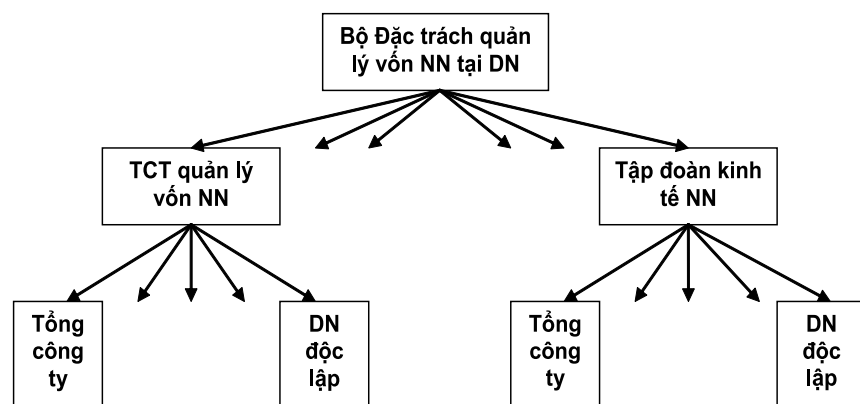
Theo quy định hiện hành, các công ty nhà nước độc lập trực thuộc Bộ, UBND cấp tỉnh, khi chuyển đổi sang công ty TNHH một thành viên sẽ do SCIC làm CSH. Đối với nhóm doanh nghiệp này, cần đẩy nhanh việc chuyển đổi sang công ty TNHH một thành viên để nhanh chóng tách bạch quản lý hành chính nhà nước với quản lý của CSH.

Đối với các doanh nghiệp quy mô lớn hơn như các tập đoàn và TCT, cần thiết phải thành lập một tổ chức chuyên nghiệp và riêng biệt thực hiện chức năng của CSH vốn nhà nước, tách bạch với tổ chức thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Cơ quan chuyên trách này có chức năng quản lý hoạt động đầu tư vốn tại nhóm doanh nghiệp quy mô lớn; có quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức danh quản lý quan trọng trong doanh nghiệp và các quyền CSH khác. Cơ quan chuyên trách này chỉ chịu trách nhiệm trước Chính phủ về hoạt động đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp, không chịu tác động của các mệnh lệnh hành chính cá biệt, không được sử dụng ảnh hưởng của các cơ quan hành chính nhà nước trong hoạt động kinh doanh.

Căn cứ tình hình, yêu cầu cụ thể của Việt Nam và tham khảo kinh nghiệm quốc tế, mô hình quản lý vốn nhà nước tại DNNN phù hợp cho Việt Nam hiện nay nên là mô hình hai cấp: cấp quản lý nhà nước và cấp doanh nghiệp.

Ở cấp quản lý nhà nước, chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp cần được thực hiện tập trung bởi một Cơ quan nhà nước chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp (có thể là Bộ Đặc trách quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp). Cơ quan này được giao quản lý trực tiếp (là cơ quan chủ quản) các ĐTKTNN và các SCIC, có chức năng chuyên trách, tập trung và thống nhất thực hiện quyền CSH nhà nước tại các doanh nghiệp với vai trò cổ đông, thành viên hoặc CSH công ty theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Cơ quan đặc trách quản lý vốn nhà nước này không có chức năng quản lý hành chính nhà nước, không tham gia hoạch định chính sách (trừ những chính sách áp dụng riêng cho khu vực DNNN).

Hình 6: Thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp



Đây là cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ thực hiện quyền CSH nhà nước tại DNNN. Chức năng chủ yếu của Cơ quan chuyên trách này bao gồm: (1) Làm đầu mối đại diện Chính phủ thực hiện các quyền và nghĩa vụ của CSH nhà nước đối với công ty mẹ của TĐKTNN và các SCIC; (2) Xây dựng và tổ chức thực hiện quy chế quản trị DNNN phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường; (3) Xây dựng và tổ chức thực hiện quy chế giám sát việc quản lý và sử dụng vốn nhà nước đã đầu tư vào doanh nghiệp phù hợp với yêu cầu của kinh tế thị trường; (4) Làm đầu mối thực hiện việc thống kê, theo dõi sự vận động của khu vực DNNN và của số vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Ở cấp doanh nghiệp, chức năng đại diện CSH vốn nhà nước được thực hiện chủ yếu thông qua các TCT đầu tư tài chính nhà nước (tương tự như SCIC) và các TĐKTNN (thành lập và hoạt động theo NĐ số 101/2009/NĐ-CP). Cùng với việc kiện toàn SCIC đang hoạt động hiện nay, tùy theo nhu cầu có thể thành lập thêm một số TCT đầu tư tài chính nhà nước kiểu như SCIC nữa (dưới đây thống nhất gọi tắt là các SCIC) để có thể làm đầu mối thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước ở tất cả các TCT và DNNN độc lập. Ở cấp này, việc quản lý vốn nhà nước được thực hiện chủ yếu thông qua phương thức đầu tư vốn; các công ty mẹ đầu tư vốn vào các công ty con, và quản lý các công ty con với tư cách là đại diện CSH vốn nhà nước đã đầu tư vào công ty con đó.

Nghiên cứu điều chỉnh chức năng của SCIC theo hướng chủ yếu là thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, không làm chức năng kinh doanh vốn. Vốn nhà nước do SCIC thu về thông qua cổ phần hóa sẽ đưa vào một quỹ riêng do Chính phủ quyết định sử dụng (để

đầu tư phát triển hạ tầng, y tế, giáo dục..., không tái đầu tư vào kinh doanh). Tên gọi của SCIC cũng cần được điều chỉnh cho phù hợp, không phải là TCT đầu tư và kinh doanh vốn, mà là TCT đầu tư và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Như trên đã nói, tùy theo nhu cầu, có thể thành lập thêm một số SCIC khác để đảm nhiệm bao quát chức năng đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, kể cả các DNNN đã cổ phần hóa và chưa cổ phần hóa (nhưng đã chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp) và các TCT 90, TCT 91, trừ những TĐKTNN thành lập và hoạt động theo NĐ101/2009/NĐ-CP. Chức năng CSH vốn nhà nước đối với các TĐKTNN và các SCIC sẽ do Cơ quan chuyên trách quản lý và giám sát vốn nhà nước trực tiếp đảm nhiệm. Có thể đặt trụ sở của các SCIC mới thành lập ở các trung tâm kinh tế lớn như TP Hồ Chí Minh, Đà Nẵng..., không nhất thiết tập trung tại Hà Nội.

Chuyển các TĐKTNN cũng như các SCIC về trực thuộc Cơ quan đặc trách giám sát và quản lý vốn nhà nước. Đồng thời, chuyển các công ty nhà nước độc lập và các TCT không là thành viên của các TĐKTNN về trực thuộc các SCIC.

b) Lý do lựa chọn mô hình nêu trên

Lựa chọn mô hình quản lý vốn như vậy cho các DNNN là dựa trên một số cân nhắc sau đây về điều kiện cụ thể của Việt Nam và tiếp thu một cách có chọn lọc kinh nghiệm của các nước trong khu vực, nhất là của Singapore và Trung Quốc.

(1) Hiện nay có nhiều ý kiến cho rằng Việt Nam có thể và nên áp dụng mô hình Temasek của Singapore. Nhưng thực tế cho thấy, chỉ thông qua các SCIC của Việt Nam hay Temasek của Singapore thì không giải quyết được vấn đề tách bạch quản lý hành chính nhà nước và quản lý của CSH vốn nhà nước tại Việt Nam hiện nay.

Thứ nhất, Temasek có thể được coi là mô hình thành công ở khu vực Châu Á. Tuy nhiên, Singapore là một quốc đảo, số lượng DNNN rất ít. Trong khi đó ở Việt Nam, thành lập SCIC cũng là áp dụng mô hình của Temasek, nhưng SCIC phải quản lý số lượng doanh nghiệp lớn hơn nhiều (khoảng 1000 doanh nghiệp); kể về đầu mối quản lý thì đã là "quá tải" đối với SCIC, nhưng đây mới chỉ chiếm có 2% tổng số vốn tại doanh nghiệp mà Nhà nước đang làm CSH.

Thứ hai, trong khu vực DNNN ở Việt Nam hiện có những TĐKTNN và TCT nhà nước (TCT 91) có quy mô rất lớn, giữ vai trò và vị trí rất quan trọng trong nền kinh tế. Để các DNNN quy mô lớn như vậy trực thuộc các bộ chuyên ngành, các địa phương như thời gian qua là không hợp lý. Đã từng có thời gian các TCT 91 được chuyển lên trực thuộc Thủ tướng Chính Phủ; nhưng giải pháp đó cũng đã tỏ ra là không thích hợp. Theo cơ chế hiện hành, càng không thể giao các TĐKTNN về cho SCIC quản lý được.

Thứ ba, trong 4 nhóm quyền CSH đã nêu trên đây thì quyền tổ chức, nhân sự đối với lãnh đạo DNNN, theo cơ chế hiện hành, không thể giao cho một đơn vị kinh doanh cùng cấp thực hiện, mà phải do một cấp cao hơn đảm nhiệm. Vì vậy, trong mô hình hai cấp đề xuất trên đây, ngoài các SCIC ra, cần phải có một cơ quan nhà nước đủ thẩm quyền để thực hiện chức năng đại diện CSH vốn nhà nước cả về tổ chức, nhân sự của các DNNN cũng như quản lý trực tiếp các TĐKTNN và các SCIC.

Hộp 15: Kinh nghiệm của Trung Quốc

Về thực hiện tách bạch chức năng quản lý hành chính với chức năng đại diện CSH vốn nhà nước

Thực hiện quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường, cải cách DNNN ở Trung Quốc là một bộ phận chủ yếu của cải cách kinh tế đã tiến hành từ hơn 30 năm qua, kể từ năm 1978. DNNN được chuyển đổi từ tư cách là các cơ quan giúp việc của Chính phủ sang các doanh nghiệp hoạt động độc lập. Trong giai đoạn thể chế kinh tế kế hoạch và sau chuyển đổi, tất cả các doanh nghiệp lớn của nhà nước đều do các Bộ quản lý.

Kể từ năm 2001, sau khi trở thành thành viên của WTO, Trung Quốc phải cam kết điều chỉnh chính sách kinh tế, trong đó có cam kết về cải cách DNNN. Việc thành lập SASAC ở cấp Trung ương từ tháng 4/2003 đánh dấu sự cải cách mạnh mẽ trong cách thức tổ chức thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước. Đây là một cơ quan thuộc Quốc Vụ viện, nhưng chỉ chuyên trách về quản lý vốn, tài sản Nhà nước tại các DNNN.

Mục tiêu thành lập SASAC là nhằm khắc phục tình trạng có quá nhiều cơ quan thực hiện quyền CSH vốn đối với doanh nghiệp (Ủy ban kế hoạch và

phát triển, Ủy ban thương mại, Cơ quan lao động, Cơ quan tài chính, Cơ quan tổ chức cán bộ và Ủy ban công tác về doanh nghiệp cỡ lớn); làm cho CSH vốn nhà nước trở thành nhà đầu tư chuyên nghiệp theo thông lệ quốc tế và yêu cầu của kinh tế thị trường.

Chức năng chủ yếu của SASAC là: thực thi quyền, nghĩa vụ của một nhà đầu tư tại DNNN; hướng dẫn thủ tục cải cách, cơ cấu lại DNNN; giám sát việc bảo toàn và phát triển tài sản nhà nước tại DNNN; thúc đẩy hình thành hệ thống DNNN hiện đại, theo quy định của Luật Công ty và ủy quyền của Quốc Vụ viện.

Mô hình này đã được mở rộng thành lập cả ở cấp địa phương, nhờ vậy đã giúp loại bỏ hầu hết sự can thiệp mang tính chất hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN. Hiện nay, các bộ, ngành trung ương và tương tự là Sở, ngành địa phương gần như không thực hiện quản lý DNNN theo chức năng CSH, kể cả việc bổ nhiệm cán bộ quản lý doanh nghiệp; bỏ hẳn tình trạng bộ ngành can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN bằng quyết định hành chính; tạo điều kiện cho bộ, ngành tập trung vào quản lý hành chính nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với mọi loại hình doanh nghiệp.

(Beijing Time, Thursday, May 22, 2003)

(2) Với mô hình SASAC của Trung Quốc, mô hình quản lý được đề xuất cho Việt Nam ở đây có nhiều nội dung gần gũi hơn. Tuy nhiên, việc thiết kế mô hình quản lý DNNN cho Việt Nam phải xuất phát từ yêu cầu và điều kiện cụ thể của đất nước. Điều đó giải thích vì sao trong mô hình này của Việt Nam có nhiều nội dung không giống với mô hình của Trung Quốc, ví dụ:

- Với mô hình hai cấp như đề xuất trên đây, Việt Nam có thể tập trung đầu mối thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại hầu hết các TCT và DNNN sản xuất kinh doanh trực thuộc trung ương; trong khi SASAC của Trung Quốc chỉ bao quát được 159 doanh nghiệp lớn nhất ở trung ương, còn rất nhiều DNNN sản xuất kinh doanh vẫn trực thuộc các bộ quản lý ngành.

- Trong mô hình đề xuất cho Việt Nam, không kiến nghị thành lập các Cơ quan giám sát và quản lý vốn nhà nước ở các cấp chính quyền địa phương, như ở Trung Quốc. Lý do chủ yếu là vì số lượng DNNN sản xuất kinh doanh của địa phương ở Việt Nam không nhiều như ở Trung Quốc. Mặt khác ở Việt Nam,

một bộ phận DNNN ở địa phương khi thực hiện chuyển đổi cũng đã và vẫn tiếp tục được giao về cho SCIC quản lý; đồng thời chủ trương của Việt Nam là tiến tới chỉ để các DNNN hoạt động công ích là trực thuộc các địa phương.

- Mô hình đề xuất cho Việt Nam kiến nghị thành lập thêm các SCIC khác để chuyên trách thực hiện chức năng CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong khi SASAC của Trung Quốc ủy quyền cho các tập đoàn, TCT đang hoạt động đảm nhiệm thêm nhiệm vụ là đại diện CSH vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Ví dụ TCT Phát triển và Đầu tư nhà nước của Trung Quốc (SDIC) là DNNN quy mô rất lớn của Trung Quốc được thành lập từ năm 1995. Khi thành lập, SDIC có hai chức năng chính là đầu tư phát triển công nghiệp (chủ yếu là điện năng) và thực hiện dịch vụ tài chính; đến năm 2004 SASAC chọn SDIC là một trong các TCT được thí điểm ủy quyền thực hiện quyền CSH vốn nhà nước, như là chức năng thứ ba./.



TÀI LIỆU THAM KHẢO

Báo cáo của Ủy ban thường vụ Quốc hội (2009)

Giải trình, tiếp thu dự thảo nghị quyết về việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Hà Nội, ngày 24 tháng 11 năm 2009

Báo cáo Đề án của CIEM (2007)

Tiếp tục đổi mới chức năng, nhiệm vụ và phương hướng quản lý nhà nước về kinh tế.

Hà Nội, tháng 11 năm 2007

Báo cáo phát triển Việt Nam 2005

Quản lý và điều hành.

Hà Nội, tháng 12 năm 2004

Chính phủ (2011)

Báo cáo của Chính phủ về cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước

<http://www.vnep.org.vn/Web/Content.aspx?distid=3172&lang=vi-VN>

David Koh, Dang Duc Dam, Nguyen Thi Kim Chung (2009)

Government organization structure and excellent public services: The case of Vietnam and and some recommendatons for change.

NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội

Gao, S.Q và Yang, Q.X (2001)

Cải cách DNNN ở Trung Quốc.

NXB Nhân dân Tế Nam, Trung Quốc (bản dịch tiếng Việt)

Lê Đăng Doanh (2008)

Nhà nước đang buông lỏng quản lý tập đoàn.

Saigontimes Online, <http://www.thesaigontimes.vn/Home/diendan/ykien/5498>

Lin, Y. F và Cai, F (1997)

Thông tin đầy đủ và Cải cách DNNN.

NXB Sơn Liên, Thượng Hải (bản dịch tiếng Việt)

Mạnh Bôn (2010)

SCIC sẽ chỉ là đầu mối tiếp nhận vốn nhà nước

<http://www.baodautu.vn/portal/public/vir/baiviettaichinhnganhang/repository/collaboration/sites%20content/live/vir/web%20contents/chude/taichinhnganhang/taichinhthue/3b56baa87f00000100401fcb69773a53>

Ngân hàng Thế giới (1999)

Giới chức trong kinh doanh - Ý nghĩa kinh tế và chính trị của sở hữu nhà nước.

NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội tháng 7 năm 2009

Nguyễn Đình Cung (2008)

Quản trị công ty cổ phần ở Việt Nam

Quy định pháp luật, hiệu lực thực tế và vấn đề.

Hà Nội, tháng 4 năm 2008

Nguyễn Minh Phong (2010)

Cơ chế quản lý vốn Nhà nước tại các doanh nghiệp.

<http://www.taichinhdientu.vn/Home/De-cac-tap-doan-va-doanh-nghiep-nha-nuoc-tro-thanh-tru-cot-vung-chac-trong-nen-kinh-te/20103/82436.dfs>.

OECD (2005)

OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises.

OECD Publishing, <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

SDIC (2010)

A bout SDIC- State Development & Investment Corp.China,

http://www.sdic.com.cn/en/about/sidcint/A020101index_1.htm.

Trần Tiến Cường (2008)

Đổi mới nội dung và phương thức quản lý, giám sát của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và cam kết gia nhập WTO.

Đề tài khoa học cấp Bộ, Bộ KH&ĐT

Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương (2009)

Trung Quốc điều chỉnh hoạt động của DNNN sau khi gia nhập WTO.

Báo cáo kết quả khảo sát kinh nghiệm Trung Quốc tháng 4 năm 2008

Vũ Thị Hồng Loan (2003)

Cơ chế quản lý và giám sát tài sản nhà nước tại doanh nghiệp Trung Quốc.

Tạp chí Tài chính Doanh nghiệp số 12, tr.36

Wen Jiabao (2003)

Interim Regulations on Supervision and Management of State owned Assets of Enterprises.

China Legal Publishing House, China

NHÀ NƯỚC VÀ KINH DOANH



CHỊ TRÁCH NHIỆM XUẤT BẢN
NGUYỄN KIỀU

CHỊU TRÁCH NHIỆM BẢN THẢO
NGUYỄN KIỀU

BIÊN TẬP
NGUYỄN KIỀU

THIẾT KẾ - DÀN TRANG
Họa sỹ TRẦN LỰC

In 500 cuốn khổ 14.8x21cm Tại www.tngroup.com.vn

Số đăng ký:..... Ngày

In xong và nộp lưu chiểu



**BUSINESS
DEVELOPMENT
INSTITUTE**



**Hanns
Seidel
Stiftung**

VIỆN KINH TẾ VIỆT NAM

Số 29A, Ngõ 124, Phố Vĩnh Tuy, Vĩnh Tuy,

Q. Hai Bà Trưng, Hà Nội

Điện thoại: (04) 6336507

Fax: (04) 6336506