

Thúc ép nào cho cải cách DNNN?

THỜI BÁO KINH TẾ SÀI GÒN

Số 9-2014, 27-2-2014

Đỗ Thiên Anh Tuấn

Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright

Cổ phần hóa DNNN được xem là một biện pháp quan trọng trong chiến lược cải cách DNNN. Tuy nhiên điều cần phải lưu ý là, cổ phần hóa không thể được xem là biện pháp duy nhất, càng không phải là mục đích cuối cùng mà chỉ nên xem là phương tiện để đạt được các mục đích khác lớn hơn của cải cách DNNN. Các thúc ép của Chính phủ đòi hỏi các DNNN phải khẩn trương cổ phần hóa không thể là các thúc ép sẽ làm cho các DNNN này trở nên hiệu quả hơn.

Cổ phần hóa là phương tiện, không phải cứu cánh!

Cổ phần hóa được kỳ vọng sẽ làm thay đổi cấu trúc sở hữu của doanh nghiệp, qua đó có thể tạo ra các thay đổi khác về mặt tổ chức và quản trị doanh nghiệp, xa hơn là các kế hoạch, chiến lược kinh doanh và cạnh tranh. Để đạt được điều này, việc cổ phần hóa phải thực chất chứ không thể giả vờ. Phần vốn nhà nước trong các doanh nghiệp được cổ phần hóa phải giảm đến mức có ý nghĩa để có thể làm thay đổi mô hình tổ chức và quản trị doanh nghiệp thay vì nhà nước vẫn giữ cổ phần chi phối, từ đó khống chế và kiểm soát hết các hoạt động quản trị doanh nghiệp, bao gồm cả việc lập kế hoạch và chiến lược kinh doanh. Ngay cả khi cổ phần hóa đạt được yêu cầu này thì cũng chỉ mới giải quyết được một phần của yêu cầu cải cách toàn diện DNNN. Nói khác đi, cổ phần hóa chỉ là phương tiện chứ không thể coi là cứu cánh của cải cách DNNN. Mục đích của cải cách DNNN còn khá xa và cần thêm thời gian sau khi đã giải bài toán cổ phần hóa. Mục đích của cải cách DNNN, nói nôm na, là phải làm sao cho thành phần này hoạt động trở nên hiệu quả hơn, không ngừng tạo ra giá trị, có được sức cạnh tranh trong nước và quốc tế được thể hiện cụ thể bởi các sản phẩm hay dịch vụ cung cấp ra được nền kinh tế chấp nhận và xuất khẩu được ra nước ngoài một cách ổn định hoặc hơn nữa là có tăng trưởng.

Một bộ chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của các DNNN cần phải được xây dựng lại dựa trên các chuẩn mực của thị trường và yêu cầu của quản trị doanh nghiệp. Các mục tiêu bảo toàn và phát triển vốn thường được đặt ra cho các DNNN trước đây nay đã trở nên quá lạc hậu vì nó không thể phản ánh cũng như không thể dùng để đo lường và đánh giá được hiệu quả hoạt động thực sự của các DNNN này. Việc đem tiền gửi ngân hàng cũng đã có thể giúp phát triển được đồng vốn chứ không chỉ là bảo tồn vốn, nhưng rõ ràng đây không phải là điều mà chính phủ mong muốn và khuyến khích. Việc huy động thêm vốn hoặc gia tăng vay nợ để phát triển vốn và tăng giá trị tài sản doanh nghiệp cũng không thể xem là một thành tích hoạt động. Nguồn vốn phải được bổ sung từ chính lợi nhuận mà doanh nghiệp làm ra mới có ý nghĩa nhưng giá trị của doanh nghiệp mà thị trường đánh giá sẽ càng có ý nghĩa hơn để biết doanh nghiệp có thực sự hiệu quả hay không. Điều này cũng hàm ý rằng, cổ phần hóa phải nên đi kèm với niềm yết cổ phần trên thị trường chứng khoán. Các cổ đông và nhà đầu tư trên thị trường sẽ là người giám sát tốt nhất thành quả quản trị và hoạt động của doanh nghiệp. Lẽ dĩ nhiên để đạt được điều này

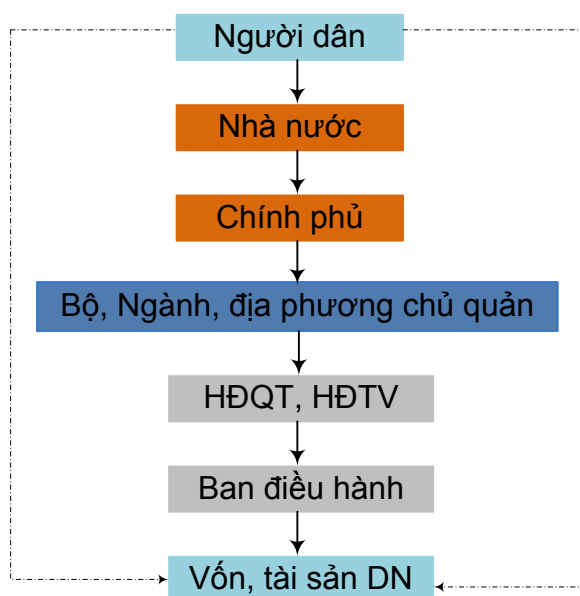
thì cổ phần hóa phải thực chất và các cơ chế đảm bảo quyền giám sát của cổ đông và nhà đầu tư vẫn phải tiếp tục hoàn thiện hơn nữa.

Mỗi DNNN hoạt động trong các ngành và lĩnh vực nhất định, do đó nên lấy thước đo giá trị mà doanh nghiệp đó đóng góp cho ngành để đánh giá hiệu quả hoạt động; các sản phẩm và dịch vụ mà doanh nghiệp đó cung cấp cho nền kinh tế sẽ là biểu hiện cụ thể nhất của kết quả hoạt động kinh doanh. Ngoài ra, việc tách bạch nhiệm vụ sản xuất kinh doanh với nhiệm vụ chính trị, công ích như thông điệp gần đây của Thủ tướng là rất quan trọng. Là một doanh nghiệp rồi DNNN, trước hết phải lấy thước đo giá trị tài chính, sau đó là giá trị kinh tế để đánh giá hiệu quả hoạt động; hướng tất cả các nguồn lực vào việc đạt được các mục tiêu này. Nhiệm vụ xã hội và công ích sẽ do Nhà nước đảm trách thông qua các chính sách bảo trợ xã hội hoặc thông qua các đơn vị công ích do Nhà nước quản lý.

Hai thúc ép cho cải cách DNNN

Để DNNN hoạt động trở nên hiệu quả hơn, điều quan trọng là phải tạo ra được động lực cũng như các thúc ép cần thiết buộc các doanh nghiệp này phải liên tục đổi mới, sáng tạo không ngừng, qua đó cải tiến và nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, tạo ra các sản phẩm, dịch vụ đáp ứng được nhu cầu của thị trường trong nước và quốc tế. Nói chung, có hai nhóm yếu tố thúc ép doanh nghiệp phải đổi mới để phát triển, gồm các yếu tố bên trong và các yếu tố bên ngoài. Yếu tố bên trong bao gồm vấn đề sở hữu và quản trị doanh nghiệp. Để cải cách về mặt quản trị thì trước hết cần phải tái cấu trúc về mặt sở hữu. Cổ phần hóa doanh nghiệp là một cách để tái cấu trúc lại sở hữu nhưng vẫn chưa đủ, bởi vì một khi nhà nước vẫn còn phần vốn đại diện, dù ít, trong các doanh nghiệp thì cơ chế đại diện sở hữu vốn nhà nước trong các doanh nghiệp cũng cần phải tiếp tục cải cách.

Hình 1. Cơ chế đa tầng nắm sở hữu tài sản công ở Việt Nam



Về mặt sở hữu tài sản công, cơ chế đa tầng nắm đại diện sở hữu hiện nay cần phải được sửa lại sao cho người dân – với tư cách là người sở hữu cuối cùng (Điều 53 của Hiến pháp 2013) – phải có thể thực thi quyền sở hữu và giám sát việc sử dụng các tài sản công này (xem Hình). Về mặt quản trị, khi cơ cấu sở hữu thay đổi thì cơ cấu tổ chức và quản trị cũng sẽ thay đổi. Mấu chốt là cơ cấu sở hữu cần phải thay đổi về nội dung chứ không phải là hình thức (tức cổ phần hóa).

Các thúc ép bên ngoài chính là các điều kiện về thể chế, kinh tế và thị trường cần phải được cải cách sâu rộng và triệt để sao cho có thể tạo ra được các đối trọng buộc các DNNN phải cải cách không ngừng nếu muốn tồn tại. Một môi trường cạnh tranh thực sự với các thành phần kinh tế khác cần phải được tạo ra, ngay cả, trong một số trường hợp, buộc phải cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp nước ngoài. Các kỷ luật thị trường mà thành phần kinh tế tư nhân luôn phải đối mặt cũng cần phải được áp đặt tương tự lên các DNNN, kể cả những người chịu trách nhiệm quản lý trong các DNNN đó. Đối với mỗi doanh nghiệp, Nhà nước cần phải vạch rõ lộ trình phát triển và kết quả cụ thể cần đạt được trong một giai đoạn nhất định, dựa trên các chuẩn mực quốc tế, của từng chính sách cải cách. Nhà nước cần phải sớm chấm dứt, xóa bỏ hoặc thu hồi các đặc quyền kinh tế đã cấp phát cho các DNNN. Các hình thức bảo hộ, ưu đãi dù dưới hình thức gì đều giống như một liều thuốc nuôi dưỡng sự thụ động, ỷ lại, và tâm lý không thể cạnh tranh được nhưng vẫn là người chiến thắng trong các DNNN. Sự tương tác giữa các thúc ép bên trong và bên ngoài cho thấy, các thúc ép bên ngoài tạo động lực để thúc đẩy các cải cách bên trong. Ngược lại, các thúc ép bên trong sẽ tạo tiền đề cho đổi mới và sáng tạo nhằm chuẩn bị nền tảng để ứng phó với các thúc ép bên ngoài.

Tóm lại, để cải cách DNNN có cơ sở thành công Chính phủ cần phải tạo ra được các thúc ép cần thiết. Việc thúc ép cổ phần hóa cũng là quan trọng nhưng không phải là biện pháp duy nhất, càng không phải là chiếc đũa thần để DNNN trở nên hiệu quả hơn. Có hai thúc ép quan trọng cần phải được áp đặt lên các DNNN, trong đó bao gồm các thúc ép bên trong mà quan trọng là các cải cách về mặt sở hữu và quản trị doanh nghiệp, trong khi các thúc ép bên ngoài đến từ các cải cách thể chế, kinh tế và thị trường để buộc các DNNN phải cạnh tranh một cách công bằng với các thành phần kinh tế khác. Các đặc quyền và ưu đãi cần phải được thu hồi để "làm sạch" môi trường kinh doanh và để tránh nguy cơ thất thoát nguồn lực chung cũng như "xóa sổ" các đặc lợi của cả người xin lẫn người cho. Các mục tiêu và công cụ đo lường hiệu quả hoạt động của các DNNN cũng phải thay đổi để đáp ứng với các yêu cầu giám sát và quản trị doanh nghiệp. Làm được như vậy thì tiến trình cải cách DNNN mới có cơ sở đi đến cái đích mà Chính phủ mong muốn.