

Điều chỉnh thể chế nhằm thúc đẩy quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam

TS. Hồ Sỹ Hùng

Cục Phát triển doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư

Tái cấu trúc là thuật ngữ còn có nhiều cách diễn giải khác nhau, nhưng có thể được hiểu theo nghĩa cơ bản là việc xem xét và điều chỉnh, thay đổi để tổ chức, sắp xếp lại một phần, một số phần hay toàn bộ cơ cấu của tổ chức hay đơn vị nào đó nhằm mục tiêu hoạt động hiệu quả hơn hoặc thích ứng với điều kiện hoạt động mới. Như vậy, khi thực hiện tái cấu trúc, trước hết sẽ phải tổ chức, sắp xếp lại cơ cấu các bộ phận, tổ chức (tái cấu trúc định chế), đồng thời để hệ thống các bộ phận, tổ chức đã được sắp xếp lại này hoạt động đồng bộ theo hướng đích mong muốn, cần điều chỉnh, bổ sung các quy định ràng buộc liên quan (tái cấu trúc thiết chế), xây dựng và điều chỉnh bổ sung các quy định, hướng dẫn và tổ chức thực hiện quá trình tái cấu trúc nói trên (tái cấu trúc thể chế).

Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) hiện đang là lực lượng kinh tế có vai trò quan trọng trong những lĩnh vực then chốt, thiết yếu của nền kinh tế, đồng thời là lực lượng chủ yếu thực hiện gắn kết kinh tế với chính sách xã hội, bảo đảm cung ứng sản phẩm và dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh. Tuy nhiên, hiện nay khu vực DNNN đang bộc lộ rõ nhiều mặt hạn chế, yếu kém, có mặt rất nghiêm trọng như: sức phát triển thấp, chưa thật tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt theo định hướng phát triển của Nhà nước, quản lý còn lỏng lẻo, nợ xấu, nợ không có khả năng thanh toán tăng lên, kết quả sản xuất kinh doanh chưa tương xứng với các nguồn lực đã có và sự hỗ trợ đầu tư của Nhà nước. Trong điều kiện đó, cộng thêm với ảnh hưởng tiêu cực của khủng hoảng và suy thoái kinh tế từ 2007/2008 đến nay, càng đặt ra yêu cầu tái cấu trúc DNNN, đồng thời với quá trình tái cơ cấu nền kinh tế. Bài viết này sẽ tập trung chủ yếu vào vấn đề điều chỉnh, bổ sung thể chế nhằm thúc đẩy tái cấu trúc hệ thống DNNN.

Từ khóa: DNNN; vai trò vị trí DNNN; tái cấu trúc DNNN; sắp xếp DNNN; cơ cấu DNNN; thể chế tái cấu trúc DNNN;

1. Xác định vai trò, phạm vi của DNNN

Để có thể thực hiện tái cấu trúc hệ thống DNNN phù hợp, cần có nhận thức thống nhất về vai trò của DNNN, làm cơ sở xác định sự tham dự và mức độ tham dự của DNNN trong nền kinh tế. Thực tế cũng như lý luận đã cho thấy, hệ thống DNNN là một công cụ của Nhà nước luôn tồn tại trong nền kinh tế với vai trò to lớn cả về mặt kinh tế và chính trị, xã hội. Các lợi ích thu được khi sử dụng DNNN được thể hiện khá rõ cả về lợi ích kinh tế riêng biệt của doanh nghiệp và lợi ích chung của nền kinh tế, gắn với đảm bảo hiệu quả chung về mặt xã hội và chính trị. Tuy nhiên, thực tế cho thấy lợi ích thu được khi sử dụng DNNN luôn kèm theo những chi phí đáng kể, bao gồm cả chi phí so sánh nếu trao cơ hội cho khu vực tư nhân thực hiện thay vì giao cho DNNN. Như vậy, cần phải xác định liều lượng của hệ thống

DNNN trong nền kinh tế Việt Nam trong từng thời điểm phát triển cho phù hợp với điều kiện và yêu cầu phát triển cụ thể.

DNNN ở Việt Nam đã có quá trình phát triển lâu dài và mang trong mình đầy đủ các tính chất và đặc điểm về mục tiêu hoạt động, nhiệm vụ mà chính vì điều đó nó được hình thành, hoạt động, phát triển. Nhìn chung, vấn đề DNNN ở Việt Nam và vai trò của nó cũng có những nét cơ bản đồng nhất với đặc điểm chung như ở các quốc gia khác. Điểm khác cần xét đến khi nghiên cứu, quản lý là mức độ ảnh hưởng, vai trò vị trí của DNNN ở Việt Nam lớn hơn, mạnh hơn rõ rệt so với nhiều quốc gia khác. Triển khai quan điểm chỉ đạo của Đảng và Nhà nước đối với DNNN, đặc biệt là tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa IX, chúng ta có thể xác định vai trò của DNNN trong

nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở Việt Nam như sau:

Thứ nhất, về vai trò kinh tế của DNNN: nền kinh tế thị trường định hướng XHCN tất yếu vừa có sự tham gia của khu vực tư nhân, vừa có sự tham gia của Nhà nước. Trong đó, Nhà nước có thể tác động vào nền kinh tế bằng cách: điều tiết bằng công cụ, chính sách vĩ mô chung và tác động trực tiếp thông qua DNNN và các tổ chức kinh tế thuộc sở hữu nhà nước. Theo đó hệ thống DNNN Việt Nam trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN có những vai trò cơ bản sau:

- DNNN giúp khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường và khu vực kinh tế tư nhân.

- DNNN tạo nền tảng định hướng, dẫn dắt, mở đường cho nền kinh tế, thông qua việc đảm nhận các lĩnh vực sản xuất kinh doanh có tính chiến lược đối với sự phát triển kinh tế xã hội đòi hỏi vốn đầu tư lớn vượt quá khả năng của tư nhân; những lĩnh vực mới, có hệ số rủi ro cao; một số ngành có lợi thế cạnh tranh và khả năng thu ngân sách lớn. Đối với đặc thù kinh tế xã hội của Việt Nam hiện nay, vai trò này vẫn còn phát huy tác dụng trong điều kiện tiềm lực của tài chính công chưa đủ mạnh, kinh tế tư nhân đang trong quá trình phát triển.

Thứ hai, về vai trò chính trị, xã hội của DNNN được thể hiện như sau:

- DNNN nắm giữ những ngành đặc biệt quan trọng liên quan đến an ninh, quốc phòng của quốc gia.

- Tham gia chiếm giữ một số vị trí thiết yếu, quan trọng (tùy theo từng thời kỳ phát triển kinh tế) để chủ động định hướng xã hội, làm đối trọng trong phát triển hội nhập quốc tế.

- DNNN đảm nhận những ngành, lĩnh vực, địa bàn khó khăn có ý nghĩa chính trị- xã hội mà tư nhân không muốn hoặc chưa đủ khả năng đầu tư, thực hiện sự cân bằng về đầu tư phát triển theo vùng, địa bàn. Về lý thuyết, Nhà nước có thể sử dụng các chính sách khuyến khích và tác động gián tiếp để điều chỉnh sự phát triển. Tuy nhiên, trong nhiều trường hợp khi các biện pháp như vậy không đủ hiệu ứng tác động, hay khu vực tư nhân không đủ khả năng để đầu tư hoặc không đủ niềm tin vào chính sách của Nhà nước thì sự tham gia của DNNN sẽ đem lại tác dụng tốt và tạo ra niềm tin cho khu vực tư nhân.

2. DNNN Việt Nam hiện nay

Trong thời gian hơn 10 năm sắp xếp đổi mới

DNNN vừa qua, Chính phủ đã chỉ đạo xây dựng và thực hiện Đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN 2 lần (giai đoạn 2001- 2005 và 2006- 2010), và đã đạt được những kết quả quan trọng:

- Từ năm 2001 đến tháng 10/2011 đã sắp xếp được 4.757 doanh nghiệp (không kể chuyển thành công ty TNHH một thành viên), trong đó cổ phần hoá 3.388 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp; giao 189 doanh nghiệp, bán 135 doanh nghiệp, khoán kinh doanh, cho thuê 30 doanh nghiệp, sáp nhập 427 doanh nghiệp, hợp nhất 110 doanh nghiệp, giải thể 220 doanh nghiệp, phá sản 56 doanh nghiệp, chuyển thành đơn vị sự nghiệp có thu 114 doanh nghiệp, chuyển cơ quan quản lý 88 doanh nghiệp. Nếu tính cả từ trước năm 2001 thì đã sắp xếp 5.374 doanh nghiệp, trong đó cổ phần hoá 3.976 doanh nghiệp.

- Các nông lâm trường đã cơ bản hoàn thành rà soát, làm rõ phương hướng, nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và thực hiện chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên đối với đơn vị sản xuất; thành Ban quản lý rừng phòng hộ đối với đơn vị quản lý rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; thành công ty cổ phần đối với nông lâm trường thí điểm cổ phần hoá. Những đơn vị yếu kém đã được giải thể.

- Trong 10 năm qua đã thành lập mới 128 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, chủ yếu là chuyển từ đơn vị sự nghiệp có thu, đơn vị hạch toán phụ thuộc thành doanh nghiệp và trên cơ sở Ban quản lý các dự án đã đầu tư. Trong đó 72 doanh nghiệp thuộc Bộ, địa phương chủ yếu là hoạt động công ích và 56 doanh nghiệp là công ty con của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, công ty nhà nước hoạt động theo mô hình công ty mẹ- công ty con.

- Các tổng công ty nhà nước đã được sắp xếp, cổ phần hoá, đổi mới tổ chức quản lý, hoạt động. Từ năm 2001 đến nay đã sắp xếp 14 tổng công ty, trong đó: giải thể cơ quan văn phòng 05 tổng công ty; sáp nhập hợp nhất 08 tổng công ty, chia tách 01 tổng công ty, cổ phần hoá 16 tổng công ty và ngân hàng thương mại, Nhà nước giữ cổ phần chi phối. Một số tổng công ty phát triển mạnh được thí điểm tổ chức thành tập đoàn kinh tế, gồm 08 tổng công ty 91 và 12 tổng công ty 90, để hình thành 11 tập đoàn kinh tế. Đã thành lập 01 tổng công ty đặc biệt (SCIC). Nếu cuối năm 2000 các tổng công ty giữ 100% vốn ở hầu hết doanh nghiệp thành viên (17 tổng công ty 91 là 591 doanh nghiệp; 79 tổng công ty 90 là 1.014 doanh nghiệp), thì đến tháng 9/2011, các tập đoàn,

tổng công ty 91 chỉ còn giữ 100% vốn điều lệ ở 232 doanh nghiệp, giữ trên 50% vốn điều lệ ở 460 doanh nghiệp; ở các tổng công ty 90 tương ứng là 140 doanh nghiệp và 368 doanh nghiệp. Có 23 tổng công ty đã cổ phần hoá hết các doanh nghiệp thành viên.

Qua sắp xếp lại cơ cấu DNNN đã được điều chỉnh một bước cơ bản; số lượng DNNN giảm mạnh, từ 5.655 doanh nghiệp vào năm 2001 đến tháng 10/2011 còn 1.309 doanh nghiệp. Có 32 tỉnh đến nay không còn doanh nghiệp thuần túy kinh doanh, chỉ còn DNNN hoạt động công ích, xỏ số kiến thiết, cấp thoát nước và công ty nông, lâm nghiệp như: Bắc Giang, Bắc Kạn, Bắc Ninh, Bạc Liêu, Bến Tre, Bình Thuận, Cao Bằng, Hà Giang, Hà Nam, Hoà Bình, Lâm Đồng, Nghệ An, Sóc Trăng, Sơn La, Trà Vinh, Vĩnh Long,...

Nếu phân chia theo tính chất hoạt động thì có 452 doanh nghiệp an ninh, quốc phòng, tham gia hoạt động công ích; 249 công ty nông, lâm nghiệp; 608 doanh nghiệp mang tính chất kinh doanh, trong đó đa số hoạt động trong các ngành bảo đảm cân đối vĩ mô của nền kinh tế hoặc phát triển hạ tầng quan trọng như: viễn thông, điện lực, dầu khí, khai thác khoáng sản, lương thực, hoá chất cơ bản, đầu tư xây dựng đô thị, khu đô thị, khu công nghiệp, hạ tầng giao thông...

Theo lĩnh vực kinh doanh, có 248 doanh nghiệp sản xuất công nghiệp; 114 doanh nghiệp xây dựng; 135 doanh nghiệp giao thông vận tải; 341 công ty nông, lâm nghiệp, thuỷ lợi, thuỷ nông (gồm cả các công ty nông, lâm nghiệp); 471 doanh nghiệp thương mại, dịch vụ, du lịch.

Theo cấp quản lý, có 701 doanh nghiệp do địa phương quản lý, chiếm 53,6% tổng số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; 355 doanh nghiệp thuộc các Bộ, ngành chiếm 27,1%; 253 doanh nghiệp thuộc tập đoàn, tổng công ty 91 chiếm 19,3%.

Đa số DNNN có quy mô vừa và lớn, nhưng vẫn còn 102 doanh nghiệp (trong số 1.101 doanh nghiệp có báo cáo) có vốn dưới 5 tỷ đồng, chiếm 9,3% (trong đó 08 doanh nghiệp có vốn dưới 1 tỷ đồng, chiếm 0,7%). Những doanh nghiệp quy mô nhỏ này là doanh nghiệp tham gia hoạt động công ích, nông, lâm trường, doanh nghiệp kinh doanh ở vùng sâu, vùng xa, địa bàn khó khăn¹.

3. Mục tiêu và thể chế thúc đẩy tái cấu trúc hệ thống DNNN

Thực hiện tái cấu trúc hệ thống DNNN phải thể

hiện qua việc điều chỉnh, sắp xếp lại cơ cấu DNNN, bao gồm cơ cấu số lượng, cơ cấu quy mô, cơ cấu loại hình pháp lý, cơ cấu sở hữu, cơ cấu ngành nghề, trong đó, cơ cấu sở hữu, cơ cấu ngành nghề, cơ cấu về quy mô tương ứng loại hình pháp lý là những vấn đề được quan tâm hiện nay. Mục tiêu cụ thể cần đạt được sau tái cấu trúc DNNN:

- Xây dựng một hệ thống DNNN có cơ cấu tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt nhất của nền kinh tế

- Thu hẹp tối đa số doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước đầu tư 100% vốn.

- Nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của từng doanh nghiệp nói riêng và toàn hệ thống DNNN nói chung, đảm trách tốt nhiệm vụ và vai trò trong nền kinh tế.

Để thúc đẩy triển khai tái cấu trúc hệ thống DNNN theo mục tiêu nêu trên, cần xây dựng thể chế đầy đủ và đồng bộ, làm căn cứ triển khai và thúc đẩy thực hiện. Nhà nước vừa đóng vai trò quản lý của chủ sở hữu, vừa đồng thời thực hiện vai trò quản lý hành chính, cần xây dựng thể chế trên các mặt sau:

(1) Hoàn thiện tiêu chí phân loại sắp xếp DNNN đang hoạt động và điều kiện xem xét thành lập mới DNNN

- Kể từ năm 2002 đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã 4 lần ban hành các quyết định về tiêu chí phân loại DNNN, gồm: Quyết định 58/2002/QĐ-TTg (năm 2002); Quyết định 155/2004/QĐ-TTg (năm 2004); Quyết định 38/2007/QĐ-TTg (năm 2007); Quyết định 14/2011/QĐ-TTg (năm 2011). Như vậy, thực tế thực hiện cho thấy việc phân loại và sắp xếp DNNN phải là quá trình diễn ra thường xuyên, tương ứng với sự thay đổi của tình hình và đặc điểm kinh tế xã hội dẫn đến sự thay đổi yêu cầu, xác định lại vai trò, vị trí của DNNN trong từng lĩnh vực ngành nghề, hoặc quy mô hoạt động.

Xuất phát từ sự cần thiết của DNNN trong nền kinh tế, có thể phân loại theo phương pháp loại trừ, để loại ra những DNNN không cần thiết phải do Nhà nước nắm giữ. Theo đó, chỉ cần xác định các tiêu chí để phân loại DNNN thành 2 nhóm: nhóm các doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn điều lệ; nhóm các doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ chi phối (trên 50% tổng số cổ phần). Trong đó, quan điểm thực hiện là thu hẹp tối đa số doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn dưới hình thức công ty TNHH một thành viên. Đối với các doanh nghiệp mà Nhà nước cần tiếp tục

quản lý, sử dụng như một công cụ kinh tế thì lựa chọn hình thức công ty cổ phần Nhà nước nắm giữ ở mức độ chi phối là chủ yếu.

Đối với nhóm các doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn điều lệ chủ yếu thuộc các ngành, lĩnh vực quan trọng, phục vụ xã hội sau:

+ Đảm bảo quốc phòng, an ninh; đóng tại các địa bàn chiến lược, kết hợp kinh tế với quốc phòng; sản xuất, cung ứng sản phẩm độc quyền do Nhà nước quản lý, như hóa chất độc, chất phóng xạ;...

+ Đảm bảo an ninh kinh tế của quốc gia, như an ninh năng lượng (truyền tải điện quốc gia; sản xuất, phân phối điện quy mô lớn đa mục tiêu,...), hạ tầng giao thông quan trọng (cảng hàng không, điều hành bay,...).

+ Phục vụ yêu cầu thiết yếu của xã hội (hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông, công trình đê điều; trồng và bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; bưu chính công ích; thoát nước ở đô thị...).

Đối với nhóm các doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ chi phối (trên 50% tổng số cổ phần) thuộc các ngành, lĩnh vực sau:

+ Sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích: bảo trì hệ thống hạ tầng giao thông; đo đạc bản đồ; vệ sinh môi trường; chiếu sáng đô thị;...

+ Đảm bảo nhu cầu thiết yếu cho phát triển sản xuất và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa.

+ Đảm bảo các cân đối lớn, hạ tầng của nền kinh tế, bình ổn thị trường, như sản xuất điện quy mô lớn từ 500 MW trở lên; vận tải đường sắt, đường không; bán buôn lương thực, xăng, dầu, thuốc phòng bệnh, chữa bệnh, hóa dược; hạ tầng mạng thông tin truyền thông;...

Trọng tâm trong thời gian tới là tiếp tục rà soát các DNNN để phân loại và kiên quyết sắp xếp các doanh nghiệp đã được phân loại, phê duyệt nhằm sớm có cơ cấu DNNN phù hợp với tình hình mới. Quá trình này được thực hiện phải đồng thời với quá trình hoàn thiện thể chế của cơ chế thị trường để đảm bảo các lực lượng của thị trường có thể thay thế tốt DNNN khi DNNN rút khỏi ngành, lĩnh vực hoặc địa bàn đó; đồng thời với quá trình phát triển và nâng cao năng lực của doanh nghiệp các thành phần kinh tế ngoài Nhà nước để có thể đảm nhiệm được các cân đối, ổn định nền kinh tế, thực hiện các dự án đầu tư lớn...

- Điều kiện xem xét thành lập mới công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước: về nguyên tắc, cần hạn chế thành lập công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước. Chỉ xem xét khi có đủ điều kiện thành lập, đáp ứng yêu cầu thúc đẩy phát triển kinh tế- xã hội của Việt Nam bền vững và ổn định. Như vậy, cần thiết phải có một khung pháp lý cụ thể để tránh việc thành lập tràn lan hoặc không thành lập được mặc dù nhu cầu thực sự cần thiết và phù hợp.

Căn cứ vai trò và phạm vi của DNNN trong tình hình hiện nay, việc thành lập công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước phải thỏa mãn được 04 điều kiện: (1) Đáp ứng được ngành, lĩnh vực cho phép thành lập; (2) Đủ vốn điều lệ; (3) Phù hợp với quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực và vùng kinh tế; và (4) Có hồ sơ được thẩm định và Thủ tướng Chính phủ chấp thuận.

Về ngành, lĩnh vực được xem xét thành lập mới công ty TNHH một thành viên, cơ bản phải thống nhất với danh mục ngành, lĩnh vực Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn như đã nêu ở phần trên (quy định hiện hành là Quyết định 14/2011/QĐ-TTg).

Về mức vốn điều lệ, công ty TNHH một thành viên 100% vốn nhà nước khi thành lập phải có quy mô lớn với mức vốn 100 tỷ đồng trở lên, trừ trường hợp hoạt động trong một số ngành, lĩnh vực, địa bàn đặc thù hoặc sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Mức này được xác định trên cơ sở so sánh với mức vốn quy định cho doanh nghiệp nhỏ và vừa tại Nghị định 56/2009/NĐ-CP ngày 30/6/2009 về trợ giúp phát triển doanh nghiệp nhỏ và vừa (dưới 100 tỷ đồng).

Hồ sơ đề nghị thành lập công ty phải được thẩm định, lấy ý kiến các cơ quan quản lý hoặc chuyên gia cần thiết. Quá trình thẩm định sẽ thực hiện rà soát, đánh giá về sự phù hợp của việc thành lập công ty với các quy định pháp lý, với quy hoạch, chiến lược phát triển ngành, lĩnh vực và vùng kinh tế để làm cơ sở cho Thủ tướng Chính phủ hoặc người có thẩm quyền xem xét, quyết định.

(2) Hoàn thiện thể chế cổ phần hoá DNNN

Từ khi bắt đầu tiến hành thí điểm cổ phần hoá đến nay đã có 5 Nghị định của Chính phủ về cổ phần hoá được ban hành, gồm các Nghị định 28/CP (năm 1996), Nghị định 44/1998/NĐ-CP (năm 1998), Nghị định 64/2002/NĐ-CP (năm 2002), Nghị định 187/2005/NĐ-CP (năm 2005), Nghị định 109/2007/NĐ-CP (năm 2007) và Nghị định

59/2011/NĐ-CP (năm 2011). Thực tế thực hiện những năm qua cho thấy trong chuyển đổi sở hữu DNNN, cổ phần hóa là cách thức phù hợp nhất với đặc điểm và yêu cầu hiện nay. Để đẩy mạnh cổ phần hóa nhằm thúc đẩy tái cấu trúc hệ thống DNNN, cần điều chỉnh mạnh quy định về cổ phần hóa DNNN hơn nữa theo tính chất thị trường, tập trung vào các vấn đề sau đây:

- Bên cạnh mục tiêu cổ phần hoá đã đặt ra là thu hút vốn, kinh nghiệm quản lý, đổi mới công nghệ, tăng trưởng và tăng sức cạnh tranh doanh nghiệp, nên bổ sung khẳng định rõ thêm mục tiêu quan trọng nữa là nhằm đổi mới quản trị trong doanh nghiệp, mở rộng liên kết và thị trường. Đồng thời có thể loại bỏ quy định: tạo điều kiện cho người lao động làm chủ, tạo việc làm, tăng thu nhập... vì không phải là mục tiêu chủ yếu, mà là tác động có được sau cổ phần hóa. Về quan điểm, cũng không nên đặt ra mục tiêu trong chủ trương chính sách là “không biến cổ phần hoá thành tư nhân hoá”, vì không có các căn cứ, nội hàm và khái niệm minh bạch.

- Thay đổi cách xác định giá khởi điểm khi bán cổ phần lần đầu trên cơ sở thống nhất quan điểm: giá trị doanh nghiệp được xác định theo các phương pháp tính toán khác nhau là cơ sở để tham khảo; giá trị cổ phần được nhà đầu tư chấp nhận mua trên thị trường mới phản ánh sát hơn giá trị doanh nghiệp theo thị trường. Từ đó coi trọng hơn và cần bổ sung các quy định tăng cường hơn tính minh bạch và công khai thông tin trong quá trình bán cổ phần của doanh nghiệp, tránh tình trạng đưa ra giá khởi điểm quá cao so với giá trị thị trường của doanh nghiệp, dẫn đến việc cổ phần hóa DNNN bị đình trệ.

- Tăng tỷ lệ bán cổ phần của doanh nghiệp ra bên ngoài nhằm tạo vai trò tốt hơn cho cổ đông thiểu số và nhà đầu tư chiến lược tham gia vào giám sát, đổi mới quản trị và hoạt động của DNNN sau cổ phần hóa. Hạn chế nhà đầu tư chiến lược là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lại tham gia mua cổ phần của DNNN khi cổ phần hóa; khuyến khích và ưu tiên cho nhà đầu tư nước ngoài có tài chính mạnh, năng lực quản trị tốt và có uy tín trong hoạt động và trên thị trường.

- Tăng cường các chế tài cụ thể về trách nhiệm của việc chậm thực hiện tiến độ cổ phần hóa, như chế tài về chậm hoàn thành bán cổ phần lần đầu (với thời hạn quy định là 3 tháng kể từ ngày phê duyệt phương án cổ phần hóa); chế tài buộc thực hiện

niêm yết các DNNN sau cổ phần hóa trong khoảng thời gian tối đa là 6 tháng, nhằm tăng cường tính minh bạch và thanh khoản cho cổ phiếu.

(3) Hoàn thiện thể chế chuyển đổi và phát triển DNNN theo mô hình công ty mẹ - công ty con, tập đoàn kinh tế.

Tập đoàn kinh tế nhà nước là một hình thức tổ chức kinh doanh còn rất mới ở nước ta, với những đặc điểm về sở hữu, tổ chức, quản lý có nhiều cấp, nhiều loại hình doanh nghiệp, mục tiêu hoạt động đặc thù, nên đã phát sinh nhiều vấn đề như kinh doanh đa ngành, đầu tư chéo, đầu tư ngược, quản lý và giám sát phức tạp, v.v. Bên cạnh đó, các tập đoàn kinh tế thường có vị trí rất quan trọng trong nền kinh tế, nắm giữ nhiều nguồn lực lớn và quan trọng. Theo mục tiêu dự kiến của Chính phủ đến năm 2020, sắp xếp còn 17-20 tập đoàn, tổng công ty do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và khoảng 200 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực độc quyền nhà nước, an ninh, quốc phòng, công ích².

Trong khi đó, quy định về tập đoàn kinh tế nhà nước mới ở mức “thí điểm” tại Nghị định số 101/2009/NĐ-CP ngày 5/11/2009. Do vậy, cần chính thức hóa quy định pháp lý, tạo cơ sở thúc đẩy tái cấu trúc hệ thống DNNN theo ngành, lĩnh vực kinh doanh, mà không phân biệt cấp, cơ quan quản lý, thông qua việc hợp nhất, sáp nhập doanh nghiệp, điều chuyển vốn nhà nước tại doanh nghiệp về tập đoàn, tổng công ty quản lý, để hình thành nhóm công ty mẹ-công ty con, tập đoàn kinh tế có quy mô lớn, phù hợp mục tiêu, vị trí và vai trò cần thiết trong nền kinh tế xã hội và chính trị. Đồng thời, kết hợp điều chỉnh bổ sung các quy định cụ thể:

- Hạn chế hoạt động đầu tư giữa các DNNN trong nhóm công ty mẹ - công ty con. Dần chuyển đổi hầu hết các công ty con và một số công ty mẹ sang loại hình công ty cổ phần, có sự tham gia vốn của các nhà đầu tư ngoài Nhà nước.

- Bổ sung cơ chế liên kết giữa các doanh nghiệp trong mô hình, như các dịch vụ hỗ trợ lẫn nhau được loại trừ thuế trùng để khuyến khích liên kết công ty mẹ - công ty con; cơ chế đấu thầu trong nội bộ nhóm doanh nghiệp, v.v...

- Công ty mẹ, các doanh nghiệp thành viên của tập đoàn được đăng ký và phải tập trung đầu tư, kinh doanh trong những ngành nghề tương ứng với chức năng và nhiệm vụ chính được Nhà nước giao. Chủ sở hữu Nhà nước quyết định việc đăng ký, điều chỉnh hoặc thay đổi đối với các ngành nghề kinh

doanh của DNNN; giám sát kinh doanh các ngành nghề không liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính; giám sát việc đầu tư, tỷ lệ vốn đầu tư và hiệu quả nhằm đảm bảo việc phân bổ nguồn lực phù hợp với nhiệm vụ được giao.

- Chủ sở hữu quyết định mục tiêu, chiến lược kinh doanh của tập đoàn kinh tế; phê duyệt kế hoạch sản xuất kinh doanh hàng năm và danh mục đầu tư của công ty mẹ; giám sát thực hiện và đánh giá kết quả.

(4) Điều chỉnh, bổ sung các thể chế về chứng khoán, mua bán nợ nhằm thúc đẩy cổ phần hóa DNNN và cơ cấu lại tài chính doanh nghiệp

- Hoàn thiện khuôn khổ pháp lý, thành lập tổ chức định mức tín nhiệm trong nước.

- Đa dạng hóa các loại trái phiếu doanh nghiệp, các công cụ đầu tư trên thị trường trái phiếu, phát triển các nhà đầu tư có tổ chức trên thị trường trái phiếu.

- Từng bước xây dựng hình thành thị trường mua bán nợ doanh nghiệp:

+ Có cơ chế tạo lập thị trường mua bán nợ với sự tham gia của các DNNN và các tổ chức kinh tế ngoài nhà nước để giúp các chủ nợ và ngân hàng xử lý nợ tồn đọng, góp phần cơ cấu lại vốn và tài chính doanh nghiệp để cổ phần hóa hoặc hoạt động lành mạnh hơn.

+ Mở rộng thị trường nợ cho tất cả các nhà đầu tư cùng tham gia mua bán nợ thông qua thị trường, trên cơ sở những nguyên tắc chung về định giá và xử lý rủi ro. Xây dựng cơ chế rõ ràng và đơn giản hóa các thủ tục hành chính, giảm bớt chi phí xử lý nợ giữa ngân hàng và các doanh nghiệp. Thị trường mua bán nợ sơ cấp được thiết lập giữa ngân hàng chủ nợ và các nhà đầu tư xử lý nợ xấu. Sau đó là thị trường mua bán nợ thứ cấp diễn ra mua bán các khoản nợ giữa các nhà đầu tư (tư nhân trong và ngoài nước, và cả các DNNN, tổ chức kinh tế nhà nước).

+ Tạo điều kiện mở rộng các giao dịch thương phiếu và công cụ thanh toán quốc tế để mở rộng phạm vi áp dụng và hiệu quả của các giao dịch mua bán nợ.

+ Ban hành hướng dẫn chi tiết các hoạt động M&A (mua bán và sáp nhập) áp dụng cho các doanh nghiệp, trong đó có DNNN, nhằm đảm bảo việc mua bán, sáp nhập, thu tóm doanh nghiệp diễn ra hợp lý, minh bạch.

(5) Tăng cường thể chế quản lý và giám sát

DNNN thúc đẩy phân bổ nguồn lực tập trung vào ngành, lĩnh vực theo chức năng, nhiệm vụ được giao

- Nhà nước cần thiết lập hệ thống cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước, làm công cụ triển khai tái cấu trúc DNNN và quản lý, duy trì hoạt động của DNNN phù hợp mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra. Việt Nam hiện nay, cơ bản đang áp dụng mô hình phân tán, giao cho các Bộ ngành, Ủy ban nhân dân các địa phương trực tiếp quản lý; các Bộ tổng hợp tham gia đóng góp ý kiến, tham mưu cho Thủ tướng Chính phủ. Trong thời gian tới nên chuyển sang mô hình song song, bên cạnh các Bộ ngành, Ủy ban nhân dân các địa phương thực hiện quản lý, cần xác định và phân giao cơ quan đầu mối để thống nhất các hoạt động quản lý, điều tiết, giám sát hệ thống DNNN như một định chế thống nhất.

- Có cơ chế lựa chọn cán bộ lãnh đạo quản lý DNNN, đồng thời đi kèm có cơ chế hoạt động, giám sát, đánh giá phù hợp với tính chất, quy mô và yêu cầu của Nhà nước, nhằm đảm bảo các cán bộ này có sự chủ động và ý thức quản lý, điều hành DNNN hướng theo mục tiêu, vai trò và vị trí cần thiết trong nền kinh tế.

- Cần tiếp tục xác định rõ khái niệm vốn nhà nước, từ đó đặt ra phạm vi quản lý phù hợp đối với các loại vốn nhà nước. Xác định hạn mức huy động vốn và có cơ chế giám sát việc huy động, việc sử dụng vốn, được đo lường bằng các chỉ số phản ánh khả năng thanh toán, hiệu quả sử dụng vốn, mức độ tập trung vào nhiệm vụ và ngành nghề kinh doanh chính...

- Thực tế thời gian qua, nhiều tập đoàn, tổng công ty chưa được giám sát chặt chẽ, đã đầu tư ra bên ngoài, trong khi vẫn thiếu vốn cho thực hiện nhiệm vụ chính. Năm 2008, Tập đoàn Điện lực Việt Nam đã đầu tư 2.146 tỷ đồng vào lĩnh vực tài chính, trong khi theo kế hoạch đến năm 2015, Tập đoàn còn thiếu 382.931 tỷ đồng cho đầu tư đảm bảo nguồn và lưới điện. Theo báo cáo đã có 47 tập đoàn, tổng công ty tham gia đầu tư vào ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm, quỹ đầu tư với tổng vốn đầu tư đến cuối 2006 là 6.434 tỷ đồng, 2007 là 16.190 tỷ đồng, 2008 là 21.164 tỷ đồng (không gồm Bảo Việt và 5 ngân hàng thương mại). Do thị trường chứng khoán suy giảm, nên hầu hết các tập đoàn, tổng công ty đều bị lỗ hoặc không có lợi nhuận từ các hoạt động đầu tư này³.

Do vậy, cần bổ sung quy định tăng cường giám sát, đánh giá ngay từ khâu chuẩn bị đầu tư (danh

mục đầu tư), quá trình thực hiện đầu tư, tương ứng với nguồn vốn đảm bảo và hiệu quả đầu tư (thời gian thực hiện, suất đầu tư, hiệu quả vận hành khai thác,...). Đồng thời cần ban hành quy định về công khai danh mục dự án đầu tư của Nhà nước và có cơ chế lựa chọn chủ dự án đầu tư không phân biệt thành phần kinh tế, bình đẳng như nhau đối với các hỗ trợ cho dự án (vốn tín dụng, giải phóng mặt bằng, điều kiện đầu ra,...). Kèm theo, phải có cơ chế đánh giá, đảm bảo điều kiện thực hiện, giám sát thực hiện, chế tài điều chỉnh hoặc thay thế chủ đầu tư,... nhằm hướng đến mục đích cần đạt được của Nhà nước là dự án hoàn thành, chứ không phải là doanh nghiệp được lựa chọn làm chủ dự án.

- Cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích là nhiệm vụ quan trọng của Nhà nước. Trước đây, nhiệm vụ này được giao riêng cho các DNNN. Từ năm 2003, khi Luật DNNN mới thay cho Luật DNNN năm 1995, DNNN cùng với các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác đều thuộc đối tượng cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Trong thời gian tới, cần đẩy mạnh nghiên cứu, ban hành quy định quản lý về định mức và đơn giá, làm cơ sở áp dụng phương thức đấu thầu có tính thị trường hơn trong cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích, mở rộng cơ hội tham gia của khu vực tư nhân, tiết giảm nguồn lực của DNNN nhằm tập trung vào các ngành, lĩnh vực cần thiết khác.

1. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, Báo cáo tại Hội nghị tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN 2001-2011, ngày 8/12/2011 tại Hà Nội.

2. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, Báo cáo tại Hội nghị tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN 2001-2011, ngày 8/12/2011 tại Hà Nội.

3. Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội, Báo cáo 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”, ngày 12/8/2009.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX (năm 2001), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3 (8/2001)*.

2. Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (năm 2011), *Báo cáo tại Hội nghị tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN 2001-2011*, ngày 8/12/2011 tại Hà Nội.

3. Đoàn giám sát của Ủy ban thường vụ Quốc hội (năm 2009), *Báo cáo 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”*, ngày 12/8/2009.

4. Thủ tướng Chính phủ, các Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg (năm 2002), 155/2004/QĐ-TTg (năm 2004), 38/2007/QĐ-TTg (năm 2007), 14/2010/QĐ-TTg (năm 2011).

5. Chính phủ, các Nghị định 28/CP (năm 1996), 44/1998/NĐ-CP (năm 1998), 64/2002/NĐ-CP (năm 2002), 187/2005/NĐ-CP (năm 2005), 109/2007/NĐ-CP (năm 2007), 59/2011/NĐ-CP (năm 2011), 56/2009/NĐ-CP (năm 2009); 101/2009/NĐ-CP (năm 2009).

6. Quốc hội, Luật DNNN năm 2003, Luật Doanh nghiệp năm 2005.

(6) *Quản lý việc thực hiện và thúc đẩy quá trình tái cấu trúc DNNN*

- Chính phủ quyết định ban hành các quy định, thể chế chuyển đổi hình thức hoạt động và cơ cấu sở hữu của DNNN, quản trị trong DNNN.

- Thủ tướng Chính phủ ban hành các tiêu chí và phê duyệt phương án tái cấu trúc hệ thống DNNN ở cấp tổng thể nền kinh tế quốc gia, và ở từng cấp Bộ, địa phương; chỉ đạo, chỉ thị và giao trách nhiệm thực hiện.

- Các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh áp dụng các tiêu chí và thực hiện việc sắp xếp, chuyển đổi DNNN theo phương án đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt; chỉ đạo triển khai cụ thể việc sắp xếp, cổ phần hóa, .

- Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp giám sát áp dụng các tiêu chí và việc thực hiện sắp xếp, chuyển đổi sở hữu DNNN, chuyển đổi hình thức pháp lý. Có thể được xem xét củng cố, hoàn thiện tổ chức để đóng vai trò là cơ quan đầu mối, thống nhất về quá trình tái cơ cấu DNNN.

- Quốc hội thực hiện giám sát quá trình tái cấu trúc hệ thống DNNN, việc áp dụng các tiêu chí và sắp xếp, chuyển đổi sở hữu của DNNN có gắn kết chặt chẽ với lợi ích Nhà nước về kinh tế, an ninh, quốc phòng, công ích và ngành, lĩnh vực trong ngắn hạn khu vực kinh tế khác chưa làm hoặc không muốn làm. □