

**TÁI CƠ CẤU
DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC:
THỰC TRẠNG, VẤN ĐỀ
VÀ GỢI Ý GIẢI PHÁP THÚC ĐẨY**

MỤC LỤC

1. Thực trạng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.....	2
2. Những vấn đề trong tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.....	4
3. Đổi mới cách tiếp cận trong tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.....	9
4. Một số khuyến nghị về giải pháp thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước	12
<i>3.1. Mục tiêu tái cơ cấu.....</i>	12
<i>3.2. Tái cơ cấu ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN</i>	12
<i>3.3. Tái cơ cấu vị trí chi phối, độc quyền của DNNN</i>	14
<i>3.4. Tái cơ cấu vai trò chính sách của DNNN.....</i>	14
<i>3.5. Tái cơ cấu vị thế “kép” của Nhà nước trong quan hệ với DNNN</i>	15
<i>3.6. Tăng cường năng lực quản trị của người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước và người đại diện vốn</i>	17
<i>3.7. Tái cơ cấu TĐKTNN và TCTNN.....</i>	17

1. Thực trạng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Tái cơ cấu DNNN thực chất đã diễn ra trong gần 30 năm qua cùng với quá trình đổi mới kinh tế nhưng được sử dụng với một tên khác là sắp xếp, đổi mới DNNN. Các hình thức sắp xếp, đổi mới DNNN đa dạng bao gồm sáp nhập, hợp nhất, chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án, cổ phần hoá, giao, bán doanh nghiệp... trong đó cổ phần hoá DNNN là phổ biến và rất được coi trọng.

Tái cơ cấu DNNN hiện nay tiến hành trong một bối cảnh khác, với một yêu cầu khác: phạm vi nội dung tái cơ cấu rộng hơn, yêu cầu tái cơ cấu sâu hơn, giải quyết các vấn đề có tính cơ cấu đối với toàn bộ khu vực DNNN, hướng tới các mục tiêu thay đổi về chất, tạo môi trường và điều kiện để DNNN khai thác có chiều sâu hơn và hiệu quả hơn các nguồn lực cho tăng trưởng và chuyển đổi mô hình tăng trưởng đối với nền kinh tế. Tái cơ cấu DNNN thực hiện theo quy trình gồm 3 bước:

- Bước đầu tiên xây dựng, ban hành một đề án chung có tính chất khung về định hướng tái cơ cấu chung các DNNN đó là *đề án khung* “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015”. Đề án này đã được Thủ tướng Chính phủ ban hành theo Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 (sau đây gọi tắt là Đề án “929”).

- Bước thứ hai là xây dựng, phê duyệt các *đề án tổng thể* về sắp xếp, đổi mới DNNN (thường gọi là phương án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN). Các đề án tổng thể này do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đối với từng Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, tập đoàn kinh tế nhà nước. Đến tháng 8/2013 Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt các đề án tái cơ cấu (sắp xếp, đổi mới) DNNN của các bộ, ngành, địa phương giai đoạn 2011 – 2015.

- Bước thứ ba, ở mức chi tiết hơn, là xây dựng các *đề án cụ thể* tái cơ cấu từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty. Trên cơ sở các đề án tổng thể tái cơ cấu DNNN của các bộ, ngành, địa phương giai đoạn 2011 – 2015 các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty đã tiến hành rà soát, phân loại, xác định danh mục ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính, ngành nghề có liên quan, ngành nghề không liên quan, xây dựng kế hoạch cổ phần hoá, xây dựng đề án tái cơ cấu DNNN.

Đề án “929” có vai trò làm nền móng và định hướng chung cho các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh xây dựng đề án tổng thể tái cơ cấu các DNNN thuộc Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quản lý trình Thủ tướng phê duyệt. Sau đó các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty dựa vào đề án tổng thể để xây dựng đề án tái cơ cấu cụ thể trình cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Mục tiêu dài hạn của Đề án “929” là hướng tới nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN, trong trung hạn là thực hiện 2 mục tiêu chính. Thứ nhất, tái cơ cấu để DNNN tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô. Thứ hai, nâng cao sức cạnh tranh và tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (đối với doanh nghiệp kinh doanh), và hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh (đối với doanh nghiệp hoạt động công ích).

Đến 31/3/2014 có 81 tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã được phê duyệt đề án, trong đó 19 tập đoàn, tổng công ty do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, 40 tổng công ty do các Bộ chủ quản phê duyệt và 22 tổng công ty do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, thành phố phê duyệt. Cùng đến thời điểm trên có 1 tập đoàn và 5 tổng công ty nhà nước đã xây dựng đề án tái cơ cấu nhưng chưa được phê duyệt, 1 tổng công ty đang cổ phần hoá, còn lại là các doanh nghiệp chưa có báo cáo về việc xây dựng đề án tái cơ cấu.

Tính đến 31/12/2013 đã có 6.782 DNNN được sắp xếp lại, trong đó số DNNN cổ phần hoá là 4.065 doanh nghiệp, gồm 3.650 doanh nghiệp và 415 bộ phận DNNN. Riêng giai đoạn 2011-2013 có 180 doanh nghiệp đã được sắp xếp lại, trong đó 99 doanh nghiệp cổ phần hoá và 81 doanh nghiệp sắp xếp theo các hình thức khác. Tính đến 31/12/2013 còn 949 doanh nghiệp do nhà nước sở hữu 100% vốn (trong đó chưa kể số doanh nghiệp là nông trường và lâm trường quốc doanh).

Bên cạnh đó, Chính phủ đã ban hành các văn bản để hỗ trợ và thúc đẩy tái cơ cấu DNNN gồm: Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về việc phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; Nghị định 206/2013/NĐ-CP ngày 9/12/2013 về quản lý nợ của doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Nghị định 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 về việc ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước; Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11 tháng 7 năm 2013 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; Nghị định 69/2014/NĐ-CP ngày 15/7/2014 về tập đoàn kinh tế nhà nước và tổng công ty nhà nước; Nghị định

19/2014/NĐ-CP ngày 14/03/2014 ban hành Điều lệ mẫu của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần.

2. Những vấn đề trong tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

a) Về thủ tục và thời gian thực hiện thủ tục phê duyệt đề án tái cơ cấu DNNN:

Thực tế cho thấy tái cơ cấu DNNN được triển khai theo một quy trình tốn phí về thời gian và thủ tục phê duyệt với 3 tầng đề án gồm đề án khung, đề án tổng thể và đề án cụ thể của từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty.

Chỉ riêng với 3 tầng đề án nêu trên, thì thời gian tính gộp từ khi có chủ trương tái cơ cấu DNNN tại Hội nghị Trung ương ba khoá XI (tháng 10/2011) đến khi phê duyệt được 81 đề án tái cơ cấu tập đoàn, tổng công ty (tháng 3/2014), chưa kể đến số DNNN còn lại đang xây dựng đề án để phê duyệt tiếp, là khoảng 2 năm rưỡi. Nghĩa là, thời gian tiến hành các thủ tục xây dựng, phê duyệt đề án tái cơ cấu DNNN là nhân tố quan trọng ảnh hưởng đến việc kéo dài quá trình tái cơ cấu DNNN. Đó là chưa kể đến sau khi thực hiện xong thủ tục xây dựng, ban hành, phê duyệt 3 loại đề án trên, các doanh nghiệp chuyển qua giai đoạn trọng tâm triển khai thực hiện tái cơ cấu trên thực tế, cần rất nhiều nỗ lực, nguồn lực (như tài chính, nhân lực, sự chỉ đạo, giám sát, đánh giá, điều chỉnh...) và thời gian để thực hiện các hoạt động tái cơ cấu.

Rõ ràng, thời gian để hoàn thành quá trình tái cơ cấu các DNNN không phải là ít, vì vậy đích đến cuối năm 2015 thực hiện xong tái cơ cấu DNNN đang là thách thức lớn.

b) Về chất lượng các đề án:

Bên cạnh các yếu tố về thời gian và thủ tục phê duyệt, chất lượng các đề án cũng là yếu tố có ảnh hưởng không nhỏ đến chất lượng và hiệu quả thực hiện tái cơ cấu DNNN. Xét theo khía cạnh này thì các đề án tái cơ cấu cụ thể của nhiều doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty chưa thật sự bám sát và đánh giá đúng về thực trạng của doanh nghiệp, về các tồn tại trong quản lý điều hành, quản lý tài chính, về hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh. Đối với những tập đoàn, tổng công ty, những doanh nghiệp có nhiều đơn vị thành viên, nhiều phòng ban chức năng, hiệu quả hoạt động chưa cao thì những hạn chế nêu trên của việc xây dựng đề án lại càng có ý nghĩa quan trọng. Cụ thể, việc phân tích hiện trạng tài chính trong một số đề án

chưa dựa trên những phân tích sâu sát các chỉ số tài chính như tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu, khả năng thanh toán, phân bổ vốn đầu tư theo ngành lĩnh vực. Cũng vì vậy đề xuất hoặc yêu cầu tái cơ cấu tài chính chưa dựa trên căn cứ vững vàng. Hoặc khi đưa ra các đề xuất về tái cơ cấu lao động, nhiều đề án chưa phân tích sâu về năng suất lao động, hiệu quả sản xuất kinh doanh và có sự so sánh, đánh giá trên nền tảng thị trường, cũng vì vậy giải pháp sắp xếp, đào tạo lại lao động là chưa có cơ sở hoặc thiếu sức thuyết phục. Bên cạnh đó, nhiều đề án tái cơ cấu chưa đủ cụ thể để có thể thực hiện và giám sát được, nội dung tái cơ cấu có nhiều thách thức, không dễ thực hiện, hoặc việc thực hiện đòi hỏi phải có thời gian.

c) Về kết quả tái cơ cấu DNNN:

Dường như kết quả tái cơ cấu DNNN cho đến nay mới chỉ phản ánh những bước đi đầu tiên trong một quá trình dài đầy khó khăn để đạt đến sự chuyển biến về chất trong tái cấu trúc toàn bộ khu vực DNNN và cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh của từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty.

Thứ nhất, kết quả nhìn thấy rõ nhất mới thể hiện ở số đề án đã được phê duyệt đến cuối quý I năm 2014 bao gồm: 1 đề án khung (đề án “929”), các đề án sắp xếp, đổi mới DNNN của các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, và 81 trong số 108 đề án tái cơ cấu các tập đoàn, tổng công ty cụ thể. Nghĩa là, sau hơn 2 năm rưỡi triển khai tái cơ cấu về cơ bản mới hoàn thành các thủ tục thông qua đường hướng tái cơ cấu và phê duyệt đề án sắp xếp, đổi mới DNNN.

Thứ hai, tái cơ cấu chủ yếu mới dừng ở những kết quả thu hẹp hoặc giảm bớt các yếu tố tạo ra sự phát triển về bề rộng đối với khu vực DNNN, như: giảm số lượng DNNN; giảm qui mô ngành, lĩnh vực kinh doanh có sự tham gia của nhà nước và của từng DNNN. Tuy nhiên, việc giảm bớt ngành, lĩnh vực kinh doanh của các DNNN về cơ bản mới được thể hiện ở trong đề án, trên văn bản (Quyết định 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 về ban hành danh mục, tiêu chí phân loại DNNN, Nghị quyết 15/NQ-CP của Chính phủ ngày 06/03/2014 về một số giải pháp đẩy mạnh cổ phần hoá, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp).

Trên thực tế việc thoái vốn nhà nước để giảm bớt ngành, lĩnh vực kinh doanh còn đầy thử thách. Rất khó để thực hiện mục tiêu thoái vốn nhà nước khỏi các ngành, lĩnh vực trước năm 2015 (theo Nghị quyết Trung ương ba Khóa XI), và trước 31/12/2015 (theo Quyết định 929/QĐ-TTg). Lý do là để thực hiện mục tiêu này các DNNN cũng như các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh vừa qua đã gặp phải thách thức không dễ vượt qua, đó là “việc thoái vốn các khoản đầu tư tài chính ngoài ngành phải thực hiện theo nguyên tắc công khai, minh bạch, bảo toàn

vốn và không được thấp hơn giá thị trường hoặc không thấp hơn giá trên sổ sách kế toán của đơn vị có vốn góp” (Thông tư 117/2010/TT-BTC), hoặc thoái vốn phải “thực hiện đúng chế độ sử dụng vốn, tài sản và phân phối lợi nhuận, chế độ quản lý tài chính khác và chế độ kế toán theo quy định của pháp luật, bảo toàn vốn chủ sở hữu tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật” (Nghị định 71/2013/NĐ-CP). Sau Nghị quyết 15/NQ-CP ngày 06/03/2014, Chính phủ đã tháo gỡ một số vướng mắc về thoái vốn. Nhưng đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và doanh nghiệp có các khoản đầu tư đáng kể vào các lĩnh vực chứng khoán, quỹ đầu tư, bảo hiểm, ngân hàng, bất động sản, việc thoái vốn khỏi các lĩnh vực này vẫn đang là thách thức. Có nhiều nhân tố ảnh hưởng, nhưng chủ yếu do kinh tế tăng trưởng chậm, cầu thấp hơn cung, thị trường chứng khoán, thị trường tài chính, thị trường bất động sản còn ảm đạm hoặc phục hồi rất chậm...

Hơn nữa, việc giảm bớt các ngành, lĩnh vực kinh doanh của toàn bộ khu vực DNNN để tập trung vào các ngành, lĩnh vực kinh doanh chính theo Đề án “929” là “các ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô”. Tái cơ cấu để tập trung vào các ngành, lĩnh vực này không thể chỉ bằng thoái vốn (tại các doanh nghiệp đã cổ phần hoá), bằng chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án (tại các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước) mà đòi hỏi phải bằng cổ phần hoá, giao, bán DNNN là chủ yếu. Tái cơ cấu DNNN bằng con đường thứ ba này (cổ phần hoá, giao, bán DNNN) mới tạo ra sự chuyển biến lớn hơn và sâu sắc hơn trong quản lý điều hành và có hi vọng hơn để cải thiện quản trị công ty. Tuy nhiên, đây là các hoạt động không dễ thực hiện khi thị trường chứng khoán còn đang ảm đạm, chưa phục hồi, thị trường tài chính chưa được tái cơ cấu để trở lại bình thường như giai đoạn trước đây. Bằng chứng là cả năm 2012 cả nước mới chỉ cổ phần hoá được 13 DNNN, năm 2013 cổ phần hoá được 86 DNNN.

d) Về cách thức tái cơ cấu DNNN:

Hiện chưa có sự chuyển biến mang tính đột phá về tái cơ cấu như kỳ vọng của Hội nghị Trung ương ba (khoá XI).

Thứ nhất, có cảm nhận rằng dường như hoạt động tái cơ cấu DNNN vẫn đi theo đường mòn cũ. Các hoạt động tái cơ cấu gần như vẫn tương tự như trước đây bao gồm (i) Phân loại doanh nghiệp thành các nhóm theo tỷ lệ vốn nhà nước trong vốn điều lệ dù rằng cách chia nhóm có khác trước, đó là chia thành 4 nhóm (gồm: 100%, trên 75%, 65-75%, và trên 50% đến dưới 65% tổng vốn cổ phần) thay vì

chia thành 2 nhóm như trước đây (gồm: 100% và trên 50% tổng vốn cổ phần). (ii) Thực hiện việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào những ngành không phải là kinh doanh chính hoặc ngành không trực tiếp liên quan đến ngành kinh doanh chính. (iii) Thu gọn số đầu mỗi doanh nghiệp theo phương cách cũ bằng cách sáp nhập, hợp nhất, chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án. Trong đó thu gọn đầu mỗi bằng sáp nhập, hợp nhất DNNN vẫn là nổi trội trong tái cơ cấu DNNN. Cho đến nay vẫn chưa nhận thấy có các giải pháp căn bản để tái cơ cấu hướng cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh. (iv) Giảm bớt ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh để tập trung vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính cũng bằng cách chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án giữa các DNNN. (v) Tái cơ cấu doanh nghiệp theo ngành, lĩnh vực không phân biệt cấp, cơ quan quản lý. (vi) Hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, về cổ phần hoá, bán, giao, giải thể, phá sản doanh nghiệp. Do chưa có nhiều đổi mới về chiều sâu trong cách làm, vì vậy, tái cơ cấu DNNN chủ yếu mới tác động để hạn chế một số nhân tố tạo nên sự phát triển theo chiều rộng của DNNN như thu hẹp số lượng doanh nghiệp, thu hẹp số lượng ngành nghề kinh doanh.

Thứ hai, các nỗ lực tái cơ cấu DNNN được tập trung nhiều hơn ở giai đoạn đầu, thể hiện ở việc xây dựng, phê duyệt đường hướng tái cơ cấu, phê duyệt các đề án tái cơ cấu của các doanh nghiệp. Tái cơ cấu trên thực tế tại các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty cụ thể dường như lại tỏ ra “đuối sức”, “đuối tầm”. Nghĩa là, việc triển khai đưa các chủ trương, đường hướng, các đề án tái cơ cấu vào thực tế tỏ ra còn chậm. Về việc này Ủy ban kinh tế của Quốc hội cho rằng tái cơ cấu DNNN đang diễn ra chậm chạp vì trong cả năm 2013 mới tiến hành tái cơ cấu được 25 doanh nghiệp; việc triển khai thực hiện tái cơ cấu DNNN chưa có tính chiến lược, còn rời rạc, chủ yếu là chuyển giao nội bộ giữa các tập đoàn, tổng công ty hoặc giữa các DNNN, chưa tạo ra động lực và áp lực để buộc các DNNN đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp¹. Thậm chí, tái cơ cấu bằng chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án trong nội bộ khu vực DNNN giữa các tập đoàn, tổng công ty, DNNN không những chưa mang lại nhiều ý nghĩa tích cực mà còn được coi là một phương thức chủ động lây lan bệnh của các doanh nghiệp yếu kém trong khu vực DNNN. Nghĩa là, bất kể doanh nghiệp lành mạnh hay đang trong tình trạng yếu kém về tài chính và quản trị mà bị buộc phải tiếp nhận những doanh nghiệp yếu kém khác hoặc tiếp nhận các dự án đang bế tắc cả về đầu vào và đầu ra thì đều bị chịu tác động, ảnh hưởng.

¹ “Đề xuất một số giải pháp đẩy nhanh tái cơ cấu nền kinh tế”, Trang tin điện tử Quốc hội 10/2013

- *Thứ ba*, về các biện pháp thúc đẩy nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả hoạt động của DNNN. Các biện pháp tái cơ cấu chưa tác động nhiều đến nâng cao hiệu quả, tăng sức cạnh tranh của DNNN. Trên thực tế tái cơ cấu DNNN chưa dẫn đến những biến đổi về chất của cơ cấu tổ chức quản lý điều hành, quản lý tài chính, chất lượng lao động, chất lượng và phẩm chất cán bộ quản lý điều hành, đào tạo lao động, năng suất lao động, hiệu quả hoạt động.... Những nhân tố tạo nên chiều sâu phát triển của DNNN hoặc dẫn đến biến đổi về chất của cấu trúc khu vực DNNN dường như đang gặp trở ngại hay bế tắc về biện pháp thúc đẩy. Cho đến nay vẫn chưa nhận thấy có các giải pháp căn cơ tái cơ cấu để hướng vào mục tiêu cải thiện hiệu quả sản xuất kinh doanh. Các giải pháp hiện thời chủ yếu là để thực hiện mục tiêu tập trung vào ngành nghề kinh doanh chính.

đ) Về vị trí, vai trò của chủ sở hữu nhà nước trong tái cơ cấu DNNN:

Thực tế hiện nay các cơ quan nhà nước đang vừa ban hành chính sách kinh tế đối với ngành kinh tế do mình quản lý và chính sách chung đối với các loại hình doanh nghiệp, đồng thời vừa làm đại diện chủ sở hữu các DNNN. Vai trò “kép” này của nhà nước tác động tiêu cực đến chính sách kinh tế ngành và việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Một mặt, nó tạo ra sự thiên vị cho DNNN, phân biệt đối xử với doanh nghiệp ngoài nhà nước; làm môi trường kinh doanh thiếu bình đẳng, cạnh tranh bị bóp méo. Mặt khác, quản trị DNNN không chuyên nghiệp, thiếu minh bạch, chính sách chủ sở hữu không rõ ràng; ưu tiên, ưu đãi DNNN hơn DN ngoài nhà nước. Bên cạnh đó, DNNN cũng bị các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước sử dụng dễ dãi thậm chí tùy tiện cho nhiều mục tiêu khác nhau nên không thể tập trung vào mục tiêu kinh doanh vì lợi nhuận. Bộ máy và cán bộ thiếu chuyên trách hoá, chuyên nghiệp hoá; không chuyên tâm vào thực hiện một mục đích duy nhất hoặc là thực hiện chức năng chủ sở hữu, hoặc thực hiện chức năng quản lý nhà nước (QLNN) về kinh tế. Hệ quả tất yếu của chính sách “hai trong một” này là hiệu quả kinh doanh của DNNN thấp nhưng cả DNNN và đại diện chủ sở hữu DNNN đều không thể giải trình rõ ràng và thuyết phục được. Nghĩa là, vai trò của chủ sở hữu nhà nước trong tái cơ cấu DNNN chưa được đặt đúng chỗ nên chưa phát huy được tác dụng thúc đẩy tái cơ cấu DNNN.

Việc tổ chức tái cơ cấu DNNN chưa được đặt đúng vị trí trung tâm trong khâu triển khai thực hiện đề án, kể cả thể hiện trong đề án và triển khai trên thực tế. Mặc dù là khâu then chốt của quá trình tái cơ cấu DNNN, nhưng việc triển khai một cách thực chất và có hiệu quả các đề án tái cơ cấu từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty vào thực tế hình như chưa nhận được sự quan tâm tương xứng, được quan niệm là thuộc trách nhiệm của cấp dưới, của chính các doanh nghiệp này. Có

thể coi cách thực hiện này là khoán cho các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty tự xoay sở với đề án đã được cấp trên phê duyệt.

e) Một số các vấn đề khác:

- Thực tế triển khai thực hiện tái cơ cấu cụ thể các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty có quyền đặt ra câu hỏi là tư duy và cơ chế triển khai thực hiện 3 tầng đề án xuống đến doanh nghiệp trong tái cơ cấu DNNN: Đó có phải là khuôn cứng vào 3 tầng đề án (đề án khung hay Đề án “929”; đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN; đề án cụ thể của từng doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty) hay có thể điều chỉnh trong quá trình triển khai đề án vào thực tiễn. Trường hợp cần thiết phải điều chỉnh thì cơ chế điều chỉnh tái cơ cấu DNNN như thế nào. Đây là những vấn đề chưa được làm rõ trong quy trình tái cơ cấu và quy phạm pháp luật liên quan đến tái cơ cấu DNNN.

- Để thực hiện tái cơ cấu cần có các nguồn lực, nhất là về tài chính. Tuy nhiên, trong các đề án tái cơ cấu hiện vẫn chưa làm rõ các nguồn lực và cơ chế chính sách tạo ra nguồn lực để tiến hành các hoạt động tái cơ cấu DNNN.

3. Đổi mới cách tiếp cận trong tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Tái cơ cấu khu vực DNNN với cấu trúc phức hợp gồm nhiều ngành, lĩnh vực, quy mô, loại hình, cấu trúc đại diện chủ sở hữu như ở nước ta hiện nay đòi hỏi phải đổi mới cách tiếp cận trong tái cơ cấu DNNN khác với sắp xếp, đổi mới DNNN trước đây:

(i)- Khác với sắp xếp, đổi mới DNNN trước đây, tái cơ cấu DNNN nhằm thúc đẩy tái cơ cấu kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng cần dựa trên cơ sở xác định đúng đắn, rõ ràng, có tính ổn định (tương đối) và dài hạn về định hướng tái cấu trúc sở hữu, ngành và lĩnh vực hoạt động chính (chiến lược), vai trò kinh tế nhà nước, vị trí DNNN trong kinh tế nhà nước, hình thức tổ chức, và hình thức pháp lý đối với từng DNNN. Đây là con đường ngắn hơn để đạt mục tiêu dài hơn, giảm chi phí cơ hội cho sắp xếp, đổi mới toàn bộ khu vực DNNN và từng doanh nghiệp riêng lẻ. Thực tế vừa qua chúng ta đã đi đường vòng trong sắp xếp, đổi mới DNNN. Trong hơn 10 năm qua đã có 5 lần thay đổi các tiêu chí sắp xếp, phân loại DNNN với 5 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ: Quyết định 58/2001/QĐ-TTg (năm 2001), Quyết định 155/2004/QĐ-TTg (năm 2004), Quyết định 38/2007/QĐ-TTg (năm 2007), Quyết định 14/2011/QĐ-TTg (năm 2011), Quyết định 37/2014/QĐ-TTg (năm 2014). Các DNNN ở trong vòng xoáy của phân loại, sắp xếp, chuyển đổi từ hình thức pháp lý nọ sang hình thức pháp lý kia, từ loại hình DN này sang loại hình doanh nghiệp kia; dẫn đến không ổn định tư tưởng để kinh

doanh. Đây là mảnh đất màu mỡ cho nảy sinh tư duy ngắn hạn, lợi ích ngắn hạn bên cạnh tư duy nhiệm kỳ.

(ii)- Thu hẹp số lượng ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh cần có DNNN qua đó thu hẹp số lượng các DNNN không cần thiết nắm giữ. Tập trung hoạt động của DNNN vào một số ngành nghề, lĩnh vực bảo đảm lợi ích kinh tế quốc gia, quốc phòng an ninh, dịch vụ công ích, kết cấu hạ tầng, khoa học công nghệ cao.

(iii)- Tập trung các nỗ lực vào tái cấu trúc các TĐKT, TCT để tái cấu trúc khu vực DNNN. Tái cấu trúc các thực thể là các TĐKTNN, TCT với nghĩa là từng nhóm công ty, từng tổ hợp doanh nghiệp cụ thể. Các giải pháp tái cấu trúc các TĐKT, TCT tập trung vào: tái cơ cấu ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh; tái cơ cấu đầu tư, tài chính; đổi mới mô hình TĐKT, TCT; tạo sự chuyển biến về chất đối với công ty mẹ trong thực hiện vai trò đầu tàu, dẫn dắt, định hướng, giám sát đối với nhóm công ty, tổ hợp doanh nghiệp; cải thiện quan hệ giữa công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên; cải thiện quản trị doanh nghiệp, tạo sự minh bạch trong hoạt động kinh doanh, trong quản lý, giám sát, thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn đối với công ty con, công ty liên kết; đảm bảo hiệu lực, hiệu quả thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với tập đoàn, TCT; tăng cường giám sát, đánh giá độc lập đối với doanh nghiệp và xác định rõ cơ chế trách nhiệm và chế tài đối với cá nhân trong bộ máy quản lý, lãnh đạo TĐKT, TCT và của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước.

(iv)- Tái cấu trúc không chỉ áp dụng đối với các DNNN, TĐKT, TCT hiện có, mà còn chú trọng tiến hành kiểm soát thành lập mới các DNNN, TĐKT, TCT trong tương lai. Đổi mới tư duy trong xây dựng đề án chuyển đổi, thành lập, tái cấu trúc DNNN, TĐKTNN, TCT. Kiểm soát chất lượng đề án chuyển đổi, thành lập tập đoàn, TCT, DNNN. Tăng cường giám sát đề án sau chuyển đổi, sau thành lập. Tăng cường vai trò phản biện độc lập, sử dụng cơ quan, tổ chức độc lập, chuyên gia độc lập trong xây dựng, phản biện đề tái cấu trúc toàn bộ khu vực DNNN, TĐKT, TCT cũng như đối với các đề án của từng TĐKT, TCT, DNNN.

(v)- Chuyển mạnh sang áp dụng các biện pháp tái cấu trúc có tính thị trường và đa dạng hoá cơ cấu sở hữu, cổ phần hoá các DNNN, công ty mẹ của TĐKT, TCT. Không nên tiến hành tái cơ cấu bằng cách chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án giữa các doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty nhà nước theo phương thức hành chính. Nếu việc chuyển giao doanh nghiệp, chuyển giao dự án có lợi cho việc tái cấu trúc ngành, lĩnh vực kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nhưng gây thiệt hại cho doanh nghiệp tiếp nhận chuyển giao hoặc bị chuyển giao thì phải thực hiện theo cơ chế thị trường giữa các doanh nghiệp, nhóm công ty

này, hoặc phải được nhà nước bù đắp từ một nguồn quỹ riêng dành cho tái cấu trúc DNNN được phát triển trên cơ sở Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp.

(vi) Thực hiện các biện pháp tạo lập, kích thích, nuôi dưỡng, phát triển những yếu tố thị trường trong lựa chọn, đào thải DNNN, cán bộ lãnh đạo, quản lý, người lao động. Tạo sức ép trách nhiệm và động lực hơn để nâng cao năng suất, chất lượng, hiệu quả hoạt động trước hết của cán bộ lãnh đạo, quản lý. Kinh nghiệm và bài học đúc rút từ sắp xếp, đổi mới DNNN đến nay cho thấy việc áp dụng biện pháp hành chính trong cơ cấu lại DNNN chỉ phát huy tác dụng ở giai đoạn đầu, giảm bề rộng (số lượng DNNN), nhưng chưa có tác dụng rõ rệt trong chuyển biến về chiều sâu (năng suất, chất lượng, hiệu quả) của đa số các DNNN đơn lẻ cũng như đa số các nhóm công ty (TĐKT, TCT). Đổi mới DNNN chỉ thực sự đi vào chiều sâu khi thực hiện các biện pháp có tính thị trường bằng xã hội hoá (thị trường hoá) cơ cấu sở hữu, quản lý, giám sát, như trường hợp của các DNNN cổ phần hoá.

(vii)- Áp dụng nguyên tắc minh bạch và công khai - một nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại để tái cấu trúc DNNN, TĐKTNN, TCT để cải thiện quản trị doanh nghiệp phù hợp thông lệ kinh tế thị trường, chống tiêu cực, thất thoát, lợi ích nhóm, thúc đẩy thực hiện cơ chế giám sát thay thế dần cho phương thức thanh tra, kiểm tra, can thiệp trực tiếp, hành chính kiểu truyền thống, ít tác dụng, ẩn chứa những rủi ro đạo đức (lợi ích nhóm, cá nhân).

(viii)- Đặt các DNNN, nhất là các TĐKT, TCT trong môi trường cạnh tranh; dùng cơ chế cạnh tranh và kiểm soát độc quyền tạo sức ép, làm công cụ để thúc đẩy tái cơ cấu tiếp các DNNN trong quá trình hoạt động. Thúc đẩy cơ chế mua, bán, sáp nhập doanh nghiệp theo cơ chế thị trường. Nhà nước chỉ nắm vai trò tạo lập khung pháp lý và kiểm soát, giám sát mua, bán, sáp nhập, thu tóm doanh nghiệp và dự án theo pháp luật.

(ix)- Tái cơ cấu các cơ quan đại diện chủ sở hữu, tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước để đảm bảo hiệu lực, hiệu quả quản lý của chủ sở hữu nhà nước và thúc đẩy cải cách hành chính. Đổi mới cơ chế quản lý, giám sát của Nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước đầu tư ở các doanh nghiệp. Tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng QLNN tại các DNNN. Đây là nội dung mới và khác so với “Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015” ban hành theo Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012. Đây đồng thời là điều kiện cần thiết và quan trọng, bảo đảm cho việc thực hiện tái cấu trúc DNNN và thực hiện chức năng chủ sở hữu

nhà nước một cách chuyên trách, chuyên nghiệp, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và thông lệ trong tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế.

(x)- Xây dựng, bổ sung, hoàn thiện khung pháp lý bảo đảm cho việc tiến hành tái cấu trúc DNNN.

4. Một số khuyến nghị về giải pháp thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

3.1. Mục tiêu tái cơ cấu

Nhận thức về mục tiêu tái cơ cấu DNNN cần có một số điều chỉnh so với Quyết định 929/QĐ-TTg. *Thứ nhất*, mục tiêu tái cơ cấu toàn bộ khu vực DNNN là thu hẹp hơn về phạm vi ngành, lĩnh vực kinh doanh so với Quyết định 929/QĐ-TTg và thu hẹp hơn mức độ nắm giữ sở hữu nhà nước trong các ngành, lĩnh vực kinh doanh này. *Thứ hai*, mục tiêu tái cơ cấu các DNNN cụ thể (doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty) là tái cơ cấu ngành, lĩnh vực kinh doanh của các doanh nghiệp đó để tập trung vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Tuy nhiên, điều khác biệt ở đây không phải mọi doanh nghiệp đều bắt buộc tái cơ cấu thu hẹp vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính mà tùy thuộc điều kiện doanh nghiệp. Nếu đang có hiệu quả và có đủ hoặc dồi dào năng lực, nguồn lực thì không nên buộc doanh nghiệp, tập đoàn, tổng công ty tái cơ cấu ngành nghề lĩnh vực kinh doanh theo khuôn mẫu chung thu hẹp vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Hãy để những doanh nghiệp này được phát triển theo năng lực, hiệu quả và tự chịu trách nhiệm nhưng với sự giám sát chặt chẽ của chủ sở hữu đối với việc đầu tư ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. *Thứ ba*, mục tiêu tái cơ cấu là phải tạo ra điều kiện phát triển bền vững cho DNNN sau tái cơ cấu như tính bền vững, ít rủi ro về tài chính, tổ chức quản lý, nhân lực quản lý, quản trị hiện đại, sự giám sát, kiểm soát nội bộ và bên ngoài và của chủ sở hữu, tính minh bạch và giải trình, v.v. Đây là điều cần thiết phải đạt tới và kiểm soát thường xuyên.

3.2. Tái cơ cấu ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN

Quan điểm xác định các ngành, lĩnh vực hoạt động chính cần duy trì sở hữu nhà nước sau tái cơ cấu:

Thứ nhất, ngành, lĩnh vực hoạt động chính cần duy trì sở hữu nhà nước phải căn cứ vào triết lý đúng đắn về vai trò của kinh tế nhà nước và DNNN trong nền kinh tế thị trường. Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu xác định theo tính chất, đặc điểm của hàng hoá, dịch vụ có cần đến hay không cần đến vai trò nhà nước, và việc duy trì sở hữu nhà nước là có giới hạn về thời gian.

Thứ hai, ngành, lĩnh vực hoạt động chính cần duy trì sở hữu nhà nước được xác định theo năng lực cạnh tranh của DNNN và tính hữu ích của sở hữu nhà nước (tồn tại sở hữu nhà nước chỉ khi nó là có lợi) tại DNNN hoặc doanh nghiệp có vốn nhà nước dưới mức chi phối. Nghĩa là, không đáp ứng nguyên tắc đó thì không cần DNNN và sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ ba, xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước phải theo nguyên tắc cụ thể, không dựa vào ngành, lĩnh vực hoạt động chung chung của DNNN mà căn cứ vào vị trí và tầm quan trọng của doanh nghiệp, hoặc của khâu, công đoạn sản xuất hoặc công nghệ của từng doanh nghiệp một.

Phương hướng điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN là thu hẹp phạm vi các ngành, lĩnh vực có DNNN hoạt động để tập trung vào một số ngành, lĩnh vực, thậm chí khâu, công đoạn phù hợp với vai trò và năng lực tồn tại hữu ích của DNNN. Đồng thời, vừa thu hẹp quy mô khu vực DNNN nói chung, vừa điều chỉnh quy mô khu vực DNNN ngay trong một số ngành, lĩnh vực được xác định là cần có mặt của sở hữu nhà nước (dù đó là 100%, chi phối hay dưới mức chi phối của nhà nước).

Không duy trì sở hữu nhà nước một cách chung chung là các DNNN, mà căn cứ cụ thể ở phạm vi ngành, lĩnh vực; phạm vi doanh nghiệp; phạm vi bộ phận, khâu, công đoạn.

Trong phạm vi những ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước, hướng tập trung duy trì sở hữu là:

- Ở những doanh nghiệp quy mô lớn hơn.
- Hình thức pháp lý chủ yếu là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên; rất hạn chế ở hình thức công ty TNHH một thành viên.

Trong phạm vi DNNN, tập đoàn, tổng công ty:

- Duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu ở những bộ phận, những khâu, những công đoạn then chốt, quan trọng.
- Tập đoàn, tổng công ty nắm giữ những doanh nghiệp thành viên chủ chốt, quan trọng; những bộ phận, khâu, công đoạn then chốt, quan trọng.
- Nắm giữ sở hữu nhà nước vừa đủ mức (tỷ lệ) cần thiết đối với vị trí, vai trò của DNNN và của bộ phận, khâu, công đoạn then chốt, quan trọng.

Thông qua điều chỉnh lại cơ cấu sở hữu nhà nước trong các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế; trong từng DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước để điều chỉnh,

phân bổ lại việc sử dụng nguồn lực (kể cả nguồn lực là cấu phần của kinh tế nhà nước như ngân sách nhà nước, các quỹ, đất đai, tài nguyên...) giữa khu vực kinh tế nhà nước và các khu vực kinh tế khác, giữa các DNNN trong cùng thành phần kinh tế nhà nước; tập trung vào những ngành, lĩnh vực cần khuyến khích phát triển.

3.3. Tái cơ cấu vị trí chi phối, độc quyền của DNNN

Do nắm giữ vị trí chi phối nên DNNN giữ vị thế chi phối, độc quyền trong một số ngành, lĩnh vực, trong đó có vị trí độc quyền tự nhiên như truyền tải điện, đường sắt, cấp thoát nước... và độc quyền do chính sách, do cạnh tranh không lành mạnh tạo ra. Đây cũng là những ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ cho nền kinh tế nhưng do ý nghĩa phải bảo đảm an ninh, an toàn cao cho xã hội, cho nền kinh tế nên phải được giám sát, kiểm soát chặt chẽ, như: thuốc nổ, vật liệu nổ, hoá chất độc, chất phóng xạ; in, đúc tiền; xổ số kiến thiết; vũ khí, khí tài, trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; trang thiết bị, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật nghiệp vụ mật mã v.v.

Hướng điều chỉnh quy mô khu vực DNNN trong ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước là thu hẹp các DNNN độc quyền và thu hẹp phạm vi phát sinh độc quyền của DNNN độc quyền:

- Đối với DNNN ở vị trí độc quyền tự nhiên nên không có cạnh tranh (ví dụ như điện): rà soát để bóc tách các sản phẩm, dịch vụ hoặc khâu, công đoạn về bản chất không là độc quyền tự nhiên (ví dụ khâu phát điện) ra khỏi ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước. Xác định rõ khâu, công đoạn về bản chất là độc quyền tự nhiên (ví dụ, chỉ ở khâu truyền tải điện). Thông qua đó thu hẹp phạm vi độc quyền của DNNN. Đây là việc thu hẹp phạm vi phát sinh độc quyền của DNNN độc quyền.

- Đối với DNNN ở vị trí độc quyền do tổ chức (chỉ tổ chức 1 doanh nghiệp nên không có cạnh tranh) thì việc thu hẹp các DNNN độc quyền loại này bằng kết hợp 2 cách: một là, tạo lập thể chế cạnh tranh buộc DNNN cạnh tranh sòng phẳng với doanh nghiệp khu vực tư nhân; hai là, thành lập thêm một số DNNN và khuyến khích phát triển doanh nghiệp tư nhân cùng loại để cạnh tranh.

3.4. Tái cơ cấu vai trò chính sách của DNNN

Vai trò chính sách của DNNN thể hiện ở việc thực hiện nhiệm vụ công ích, được nhà nước sử dụng để điều tiết kinh tế vĩ mô, bình ổn thị trường, bình ổn nền kinh tế. Vai trò này đã từng được sử dụng phổ biến trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, bao cấp trước đây. Những năm gần đây DNNN vẫn tiếp tục thể hiện vai trò này tuy với quy mô và mức độ ít đi so với trước đây. Ví dụ, năm 2008-2009,

DNNN được sử dụng nguồn vốn nhà nước hoặc nguồn vốn tự huy động để tăng đầu tư, chống suy giảm kinh tế. Năm 2011-2012, DNNN được sử dụng để thực hiện chính sách kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô bằng cắt giảm đầu tư và chi tiêu, không tăng giá bán sản phẩm, dịch vụ (điện, than, xăng dầu, sắt thép...) theo yêu cầu của Nhà nước.

Hướng điều chỉnh quy mô khu vực DNNN thực hiện vai trò chính sách như sau. *Một là*, đổi mới cơ chế cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích thông qua áp dụng cơ chế đặt hàng đối với các thành phần kinh tế (trừ sản phẩm và dịch vụ vì lý do an ninh và quốc phòng). *Hai là*, rà soát để bóc tách các sản phẩm, dịch vụ hoặc khâu, công đoạn về bản chất không là hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích để thu hẹp ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích. *Ba là*, tách triệt để nhiệm vụ công ích, xã hội ra khỏi DNNN để tạo điều kiện kinh doanh bình đẳng với doanh nghiệp ngoài nhà nước. Thông qua đó thu hẹp các DNNN loại này.

3.5. Tái cơ cấu vị thế “kép” của Nhà nước trong quan hệ với DNNN

Tác động và hiệu quả của tái cấu trúc DNNN không chỉ phụ thuộc vào tái cơ cấu bản thân các DNNN, mà phần rất quan trọng được quyết định bởi năng lực, hiệu lực, hiệu quả, tính chuyên nghiệp, thống nhất, đồng bộ của các cơ quan nhà nước trong thực hiện vai trò và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Vì thế, cơ cấu lại phân công, phân cấp quản lý DNNN để thực hiện tốt vai trò và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước là nhằm tháo gỡ một trong những nút thắt rất quan trọng của tái cấu trúc DNNN.

Quan điểm tiếp cận trong phân công, phân cấp quản lý DNNN

Thứ nhất, quản lý DNNN và phân công, phân cấp quản lý DNNN cần được hiểu và áp dụng theo nghĩa rộng, không chỉ là hoạt động quản lý, giám sát DNNN được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước và áp dụng đối với các cơ quan hành chính nhà nước, mà còn bao gồm hoạt động giám sát của cơ quyền lực tối cao (Quốc hội) đối với việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước.

Thứ hai, quản lý DNNN với nghĩa là thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước cần được tách bạch về tổ chức và cán bộ với thực hiện chức năng QLNN về kinh tế.

Thứ ba, đảm bảo tính chuyên trách, chuyên nghiệp, phù hợp đặc điểm và tính chất phục vụ hoạt động kinh doanh đối với DNNN của cơ quan đại diện chủ sở hữu, đặc biệt là đảm bảo tính chuyên trách, chuyên nghiệp của cán bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu.

Thứ tư, đảm bảo tính thống nhất, đồng bộ, toàn diện trong thực hiện chức năng, quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước bất kể việc phân công, phân cấp đại diện chủ sở hữu theo cách nào hay theo mô hình nào.

Thứ năm, phân công, phân cấp quản lý DNNN cần được bảo đảm thực thi bằng khung pháp luật cụ thể, chi tiết, thống nhất và đồng bộ, hướng đến việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước.

Định hướng đổi mới phân công, phân cấp quản lý DNNN

- Xoá bỏ cách phân công, phân cấp quản lý DNNN theo kiểu hành chính với đặc trưng là có nhiều đầu mối, nhiều cấp, nhiều tổ chức. Loại bỏ việc sử dụng bộ máy hành chính nhà nước và sử dụng công chức nhà nước để thực hiện chức năng chủ sở hữu. Giảm dần và tiến đến loại bỏ việc sử dụng cơ chế phối hợp kiểu hành chính, giấy tờ, từ bên ngoài vào, từ trên xuống ít hiệu quả, trì trệ, lòng vòng, thủ tục hành chính, không rõ trách nhiệm.

- Chuyển sang cách tổ chức quản lý DNNN của chủ sở hữu-nhà đầu tư nhà nước theo phương cách chuyên trách, chuyên nghiệp phù hợp với thể chế kinh tế thị trường, tạo sự năng động trong quản lý của chủ sở hữu và sự chủ động cho DNNN; quản lý DNNN theo mục tiêu; tách quản lý của chủ sở hữu với chức năng QLNN đối với các doanh nghiệp; phân công, phân cấp ít đầu mối, rõ quyền, trách nhiệm đi kèm với cơ chế giám sát, đánh giá theo cả hệ thống đại diện chủ sở hữu nhà nước từ cơ quan quyền lực tối cao đến đại diện trực tiếp sở hữu nhà nước tại DNNN và đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Tách về tổ chức và bộ máy thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước

- Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng quản lý nhà nước với các doanh nghiệp nói chung (không phân biệt theo thành phần kinh tế hoặc hình thức sở hữu); thuộc hệ thống cơ quan công quyền, quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực, lãnh thổ.

- Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với 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, do đó, không trực thuộc cơ quan hành chính công quyền.

Bộ máy tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước chủ yếu thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp

khác, bao gồm cả việc ban hành các quy định quản lý, giám sát về công tác quản lý cán bộ, về tài chính và các quyết định quan trọng của doanh nghiệp.

- Thành lập cơ quan chuyên trách dưới hình thức Ủy ban (hoặc Bộ) với chức năng làm đầu mối giúp Chính phủ thực hiện các quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKT, TCT, DNNN quy mô lớn và quan trọng. Các cơ quan nhà nước được tách khỏi chức năng đại diện chủ sở hữu chỉ tập trung vào việc thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

3.6. Tăng cường năng lực quản trị của người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước và người đại diện vốn

- Rà soát, đánh giá lại nhân lực quản trị các DNNN, TĐKT, TCT; đặc biệt là những người đại diện vốn, đại diện theo uỷ quyền ở các cấp, các tầng doanh nghiệp, kể cả đại diện uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước tại các cơ quan nhà nước. Đổi mới cơ chế tuyển chọn, sàng lọc, sử dụng đối với những người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước và người đại diện vốn. Cơ cấu lại nhân lực quản trị, người đại diện theo uỷ quyền và người đại diện vốn.

- Bổ sung quy định về cơ chế thông tin, báo cáo, trách nhiệm giải trình, cơ chế đánh giá của hệ thống những người đại diện vốn, đại diện theo uỷ quyền ở các cấp, các tầng doanh nghiệp; đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các cơ quan nhà nước.

- Xây dựng cơ chế đánh giá về việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các cơ quan, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước tại các doanh nghiệp.

- Tăng cường trách nhiệm người đại diện theo uỷ quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN bằng hợp đồng ràng buộc về quyền lợi và trách nhiệm pháp lý giữa người đại diện theo uỷ quyền và đại diện chủ sở hữu nhà nước. Trong đó, xác định rõ những quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu do người đại diện trực tiếp thực hiện, quyền và nghĩa vụ cần phải thông qua ý kiến của chủ sở hữu trước khi biểu quyết, bỏ phiếu hoặc quyết định ở công ty cũng như cơ chế xử lý hậu quả khi đại diện theo uỷ quyền thực hiện không đúng ràng buộc theo hợp đồng gây tổn hại đến lợi ích của cổ đông nhà nước. Người đại diện theo uỷ quyền tại doanh nghiệp không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.

3.7. Tái cơ cấu TĐKTNN và TCTNN

TĐKTNN và TCTNN, trừ về tên gọi, đều có một số đặc điểm giống nhau như đều là nhóm công ty, có cấu trúc sở hữu công ty mẹ-công ty con, cấu trúc quản lý thông qua các tầng doanh nghiệp, do nhiều doanh nghiệp độc lập về pháp nhân hợp

thành, kinh doanh đa ngành, lĩnh vực. Vì vậy, tái cơ cấu đối với 2 loại hình tổ chức này, ngoài những vấn đề chung trên đây, cần hướng vào một số điều quan tâm sau:

- *Chú trọng hơn đến tái cơ cấu về cấu trúc doanh nghiệp, cấu trúc sở hữu, cấu trúc các tầng và số lượng doanh nghiệp trong TĐKT, TCT.* Đây là những nhân tố tác động đến mô hình hoạt động và quản lý, làm phát sinh các phức tạp trong quá trình hoạt động và quản lý TĐKT, TCT. Đặc biệt, cần thận trọng với cấu trúc sở hữu chéo trong TĐKT, TCT và việc đầu tư thành lập quá nhiều doanh nghiệp trong TĐKT, TCT. Cần giám sát để hạn chế hình thành quá nhiều tầng nấc doanh nghiệp, thành lập quá nhiều doanh nghiệp trong TĐKT, TCT.

- *Cần có tiếp cận thực tiễn trong tiến hành xử lý vấn đề kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực trong tái cơ cấu TĐKT, TCT.* Vì, kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực không phải là bản chất của tập đoàn, tổng công ty mà đây chỉ là phương thức kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty gắn với những điều kiện nhất định. Trong đó, những tập đoàn, tổng công ty có đủ nguồn lực và có năng lực quản lý điều hành mà kinh doanh đa ngành thành công trong khi vẫn bảo đảm được ngành kinh doanh chính, thì không nên bắt buộc thoái vốn để chỉ tập trung vào ngành kinh doanh chính. Ngược lại, những tập đoàn, tổng công ty có mong muốn kinh doanh đa ngành nhưng duy ý chí, thiếu nguồn lực và năng lực kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực, đang khó khăn, thất bại thì dứt khoát phải triệt để thoái vốn, kể cả phải chịu lỗ, mất vốn chủ sở hữu.

- *Cần hết sức quan tâm đến bảo đảm quyền sở hữu nhà nước (hay quyền chủ sở hữu nhà nước) và tổ chức thực hiện quyền sở hữu nhà nước ở TĐKT, TCT thay vì chỉ quan tâm đến quyền sở hữu vốn (hay quyền chủ sở hữu vốn).* Vì, nội hàm và tầm quan trọng của 2 quyền này là khác nhau. Trong đó quyền chủ sở hữu nhà nước tuy phái sinh từ sở hữu vốn, trên cơ sở sở hữu vốn, nhưng với nội dung rộng hơn, toàn diện hơn quyền sở hữu vốn. Vấn đề này càng quan trọng đối với TĐKT, TCT. Bởi vì, quyền chủ sở hữu vốn nhà nước chỉ có thể xác nhận, nhận biết và có thể giám sát được tại công ty mẹ, nơi trực tiếp nhận vốn đầu tư của nhà nước (tầng 1). Trong khi đó, quyền chủ sở hữu nhà nước được phái sinh, lan toả trong toàn nhóm công ty thuộc tập đoàn, tổng công ty (công ty con, công ty liên kết, công ty cháu...). Nó không chỉ cần được bảo đảm thực hiện ở công ty mẹ (tầng 1) mà còn ở tất cả các tầng doanh nghiệp có vốn đầu tư của công ty mẹ, theo dòng chảy của vốn từ công ty mẹ. Vì lý do đó nên cần thiết phải giám sát, kiểm soát và bảo đảm quyền chủ sở hữu nhà nước trong các TĐKT, TCT. Đây là giải pháp cấp thiết phải tiến hành và bảo đảm thực hiện trong tái cơ cấu các TĐKT, TCT, nếu không, nhà

nước chỉ trực tiếp quản lý vốn và quản lý công ty mẹ, kể cả quản lý TĐKT, TCT thông qua công ty mẹ thì cũng không khác gì “đười ươi giữ ống”.

- *Xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá đủ bao quát để đánh giá hiệu quả hoạt động kinh doanh, hiệu quả hoạt động công ích (chứng nào hoạt động công ích chưa tách được khỏi các doanh nghiệp thuộc TĐKT, TCT), hiệu quả quản lý, trách nhiệm thực hiện mục tiêu, lợi ích của chủ sở hữu nhà nước tại TĐKT, TCT.*

- *Hình thành một hệ thống các quy định của Nhà nước (chủ sở hữu) và hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin làm căn cứ để tiến hành quản lý, giám sát các TĐKT, TCT.*

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp, Báo cáo tổng kết sắp xếp, đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả DNNN giai đoạn 2001 - 2010 và phương hướng nhiệm vụ, giải pháp tái cơ cấu DNNN 2011 - 2015, tháng 12/2011.
2. Bộ Tài chính, Đề án tái cơ cấu DNNN trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, tháng 4/2012.
3. Chính phủ (2014), Báo cáo số 225/BC-CP ngày 10/7/2014 về thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, DNNN và hệ thống ngân hàng theo Nghị quyết số 10/2011/QH13 của Quốc hội (tài liệu báo cáo Đoàn giám sát của Ủy ban Thường vụ Quốc hội ngày 11/7/2014).
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), Nghị quyết kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
5. Diễn đàn Kinh tế Mùa xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình Tái cơ cấu nền kinh tế.
6. Quyết định 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015”.
7. Trần Tiến Cường (2012), “Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước trong tầm nhìn chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020”, Hội thảo khoa học Đổi mới vai trò chủ sở hữu nhà nước trong khu vực doanh nghiệp và quản trị DNNN, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương, 2012.