

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN THỊ THU HÀ

**TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC
TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG NỀN
KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

Hà Nội - 2021

BỘ KẾ HOẠCH VÀ ĐẦU TƯ

BỘ GIÁO DỤC VÀ ĐÀO TẠO

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN THỊ THU HÀ

**TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC
TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG NỀN
KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM**

Ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 9.31.01.10

LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC:

1. PGS.TS Hồ Sỹ Hùng

2. TS. Nguyễn Đình Cung

Hà Nội - 2021

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu của riêng tôi. Các số liệu, kết quả nêu trong luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng và được trích dẫn đầy đủ theo quy định. Nội dung luận án chưa được sử dụng để bảo vệ lấy bất kì học vị hoặc đề tài nào.

Tác giả

Nguyễn Thị Thu Hà

LỜI CẢM ƠN

Tác giả luận án xin chân thành cảm ơn Lãnh đạo Viện và cán bộ của Viện Nghiên cứu Quản lý Kinh tế Trung ương, đặc biệt là hai giáo viên hướng dẫn: PGS.TS Hồ Sỹ Hùng và TS. Nguyễn Đình Cung đã tận tình truyền đạt nhiều kiến thức quý báu giúp tôi hoàn thành luận án này. Các kiến thức và kỹ năng, kinh nghiệm sống của các thầy đã giúp tôi hoàn thiện hơn kiến thức và trưởng thành hơn trong nghề nghiệp của mình!

Tôi xin cảm ơn gia đình, đồng nghiệp, lãnh đạo cơ quan đã hỗ trợ tôi trong quá trình học tập và hoàn thành luận án!

Do còn nhiều hạn chế về thời gian và kinh nghiệm nghiên cứu, chắc chắn luận án không tránh khỏi những thiếu sót, hạn chế, tôi kính mong nhận được sự góp ý của các thầy cô và đồng nghiệp để bổ sung, hoàn thiện luận án tốt hơn.

Xin trân trọng cảm ơn!

Nghiên cứu sinh

Nguyễn Thị Thu Hà

MỤC LỤC

	Trang
Danh mục từ viết tắt tiếng Việt	i
Danh mục từ viết tắt tiếng Anh	ii
Danh mục bảng	iii
Danh mục hình	iv
MỞ ĐẦU	1
Chương 1: TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN	5
1.1. Tổng quan các công trình nghiên cứu đã công bố liên quan đến tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường	5
1.1.1. Các công trình nghiên cứu đã công bố ngoài nước	5
1.1.2. Các công trình nghiên cứu đã công bố trong nước	9
1.1.3. Đánh giá chung về các công trình nghiên cứu liên quan	23
1.1.4. Những vấn đề luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết	27
1.2. Hướng nghiên cứu của luận án	27
1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu đề tài luận án	27
1.2.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu	28
1.2.3. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu	29
1.2.4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu đề tài luận án	29
Chương 2: CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG	33
2.1. Doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển sang kinh tế thị trường	33
2.1.1. Những vấn đề cơ bản về doanh nghiệp nhà nước	33
2.1.2. Tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường tác động đến doanh nghiệp nhà nước	43

2.2. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường	57
2.2.1. Khái niệm, nội dung tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường	57
2.2.2. Phương thức tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường	61
2.3. Các yếu tố tác động tới tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước	63
2.3.1. Yếu tố chính trị	63
2.3.2. Chính sách, pháp luật	64
2.3.3. Kinh tế	64
2.3.4. Năng lực của cán bộ, công chức và người quản lý doanh nghiệp	65
2.3.5. Hội nhập kinh tế quốc tế	65
2.4. Kinh nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước của một số nước và bài học cho Việt Nam	66
2.4.1. Kinh nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước của một số nước trên thế giới	66
2.4.2. Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm nước ngoài về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước	74
Chương 3: THỰC TRẠNG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011-2020	76
3.1. Thực trạng doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2020	76
3.2. Thực trạng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2020	81
3.2.1. Định vị lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình tái cơ cấu	81
3.2.2. Cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp	84
3.2.3. Thực hiện tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp nhà nước	93
3.3. Đánh giá chung thực trạng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2020	107
3.3.1. Những kết quả đạt được	107

3.3.2. Những hạn chế	111
3.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế	117
3.4. Những vấn đề đặt ra đối với tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới	119
Chương 4: PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2021-2030	121
4.1. Bối cảnh và các chủ trương chính sách lớn của Đảng và Nhà nước ảnh hưởng tới tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong thời gian tới	121
4.1.1. Bối cảnh trong nước và quốc tế tác động tới tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước	121
4.1.2. Các định hướng của Đảng và Nhà nước về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước	122
4.2. Quan điểm và định hướng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn tới	125
4.2.1. Quan điểm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn tới	125
4.2.2. Định hướng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước	131
4.3. Giải pháp tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2021-2030	138
4.3.1. Các giải pháp từ phía Nhà nước	138
4.3.2. Các giải pháp từ phía doanh nghiệp nhà nước	138
KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LUẬN ÁN	151
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	152
PHỤ LỤC	163

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG VIỆT

Từ, cụm từ viết tắt	Nghĩa tiếng Việt
BĐM và PTDN	Ban Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp
CPH	Cổ phần hóa
CTCP	Công ty cổ phần
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
HĐND	Hội đồng nhân dân
HĐQT	Hội đồng quản trị
KTQD	Kinh tế Quốc dân
KTTT	Kinh tế thị trường
KTXH	Kinh tế xã hội
LLSX	Lực lượng sản xuất
NSNN	Ngân sách nhà nước
QHSX	Quan hệ sản xuất
QLNN	Quản lý nhà nước
SXKD	Sản xuất kinh doanh
TBCN	Tư bản chủ nghĩa
TCDN	Tài chính doanh nghiệp
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
TTCK	Thị trường chứng khoán
UBND	Ủy ban nhân dân
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT TIẾNG ANH

Từ, cụm từ viết tắt	Nghĩa tiếng Anh	Nghĩa tiếng Việt
ADB	Asian Development Bank	Ngân hàng phát triển châu Á
CIEM	Central Institute for Economic Management	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
GDP	Gross Domestic Product	Tổng sản phẩm nội địa
MPI	Ministry of Planning and Investment	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
ODA	Official Development Assistance	Hỗ trợ Phát triển chính thức
SCIC	Investment One Member Company Limited	Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn nhà nước
UNIDO	United Nation Industrial Development	Tổ chức phát triển công nghiệp Liên hợp quốc
WB	World Bank	Ngân hàng thế giới
WTO	World Trade Organization	Tổ chức thương mại thế giới

DANH MỤC BẢNG

	Tên bảng	Trang
Bảng 3.1.	Số lượng doanh nghiệp nhà nước trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả sản xuất kinh doanh	76
Bảng 3.2.	Lao động của doanh nghiệp nhà nước trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả sản xuất kinh doanh	76
Bảng 3.3.	Tài sản của doanh nghiệp nhà nước trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả sản xuất kinh doanh	77
Bảng 3.4.	Vốn CSH của doanh nghiệp nhà nước trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả sản xuất kinh doanh	77
Bảng 3.5.	Cơ cấu doanh thu, lợi nhuận của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam	77
Bảng 3.6.	Một số chỉ tiêu hiệu quả kinh doanh của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam	78
Bảng 3.7.	Một số chỉ tiêu về sử dụng lao động của các doanh nghiệp	78
Bảng 3.8.	Tỷ trọng nợ trên tổng nguồn vốn của các doanh nghiệp	79
Bảng 3.9.	Chỉ số doanh thu trên nguồn vốn kinh doanh	79
Bảng 3.10.	Tỷ lệ doanh nghiệp không thua lỗ trong sản xuất kinh doanh	79

DANH MỤC HÌNH VẼ

Tên hình	Trang
Hình 1.1: Khung phân tích của luận án	30
Hình 2.1: Khung khổ tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp nhà nước	59
Hình 3.1: Phân loại DNNN thuộc diện sắp xếp trong giai đoạn 2016-2020	86
Hình 3.2: Số lượng doanh nghiệp và giá trị vốn nhà nước chuyển về SCIC	97
Hình 4.1. Khuôn khổ thống nhất cho quản trị doanh nghiệp nhà nước	131

MỞ ĐẦU

1. Lý do nghiên cứu đề tài luận án

Sau hơn 30 năm đổi mới, nền kinh tế Việt Nam đã đạt được những thành tựu quan trọng, kinh tế tăng trưởng nhanh, một số lượng lớn lao động được giải quyết việc làm. Trong những thành tựu kể trên, khu vực kinh tế nhà nước mà điển hình là các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty nhà nước đóng một vai trò quan trọng. Để kinh tế nhà nước giữ được vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nhiều thành phần, DNNN cần hoạt động có hiệu quả, dẫn dắt các doanh nghiệp tư nhân và các tổ chức kinh tế thuộc các thành phần kinh tế khác phát triển. Về chính sách, trong thời gian dài các tập đoàn, tổng công ty nhà nước luôn nhận được sự ưu tiên từ các cơ quan quản lý, với kỳ vọng tạo được sự ảnh hưởng, chi phối, lan tỏa đến các hoạt động kinh tế - xã hội, tạo động lực nâng cao sức cạnh tranh trên thị trường, định hướng nền kinh tế phát triển theo mục tiêu. Mặc dù vậy, kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh và đóng góp của các DNNN chưa tương xứng với vị thế và mức độ quan tâm, đầu tư của Nhà nước. So với khu vực tư nhân và doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài, tỷ trọng đóng góp vào GDP của DNNN được đánh giá là thấp (khoảng 28% GDP trong khi khối doanh nghiệp tư nhân trên 40%, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài khoảng 20,1%), bên cạnh đó, cơ chế quản lý đối với doanh nghiệp còn nhiều bất cập. Có nhiều nguyên nhân đem đến kết quả này, trong đó có việc chưa xác định rõ vai trò của DNNN trong mối quan hệ với vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, dẫn đến đầu tư dàn trải, trong khi thiếu khung khổ pháp lý lành mạnh và kỷ luật tài chính rõ ràng, đồng thời không đảm bảo trách nhiệm giải trình và tính công khai, minh bạch. Doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu tổ chức quản trị lạc hậu, thiếu tính chuyên nghiệp,...Điều đó đặt DNNN vào những bất cập với các nguyên tắc và bản chất của KTTT. Đó là lý do dẫn đến cần phải đổi mới, tái cơ cấu lại hệ thống doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam.

Thực tế, kết quả đạt được trong quá trình cổ phần hoá, thoái vốn DNNN ở Việt Nam thời gian qua đã góp phần ổn định vĩ mô, tạo nguồn thu lớn cho nhà nước, đã tạo được tính cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp và thành phần kinh tế khác. Tuy nhiên, hiệu quả đóng góp của DNNN còn thấp, bất cập về đầu tư, yếu kém về khoa học công nghệ, tình trạng nợ xấu, thua lỗ, thất thoát lớn, tính công khai, minh bạch, kiểm tra, kiểm soát chưa đáp ứng yêu cầu của

KTTT và hội nhập. Quan điểm của Đảng, Nhà nước là tiếp tục thực hiện nghiêm công tác phòng chống tham nhũng tiêu cực, khắc phục khuyết điểm, hạn chế trong cổ phần hóa, thoái vốn DNNN.

Kể từ năm 1986, khi tiến hành đổi mới phát triển kinh tế, Việt Nam đã có nhiều chủ trương, chính sách đổi mới, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN. Tuy nhiên, phải đến Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, XII thuật ngữ "cơ cấu lại DNNN" hay "tái cơ cấu DNNN" mới được sử dụng chính thức. Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khóa XI (tháng 10 năm 2011) nêu chủ trương tái cơ cấu kinh tế trong đó tập trung ưu tiên tái cơ cấu về đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; tái cơ cấu DNNN mà trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; và cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính khác.

Triển khai thực hiện chủ trương của Đảng, Chính phủ đã chỉ đạo soạn thảo Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế và các đề án tái cơ cấu đầu tư, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và tái cơ cấu hệ thống các tổ chức tín dụng. Theo đó, ngày 17/7/2012 Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 929/QĐ-TTg, phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước với mục tiêu quan trọng là: (i) DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt; cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; quốc phòng, an ninh; lĩnh vực độc quyền tự nhiên; ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển kinh tế - xã hội mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư; (ii) Nâng cao hiệu quả hoạt động, sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, tăng sức cạnh tranh, tăng tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh. Thực hiện các nhiệm vụ an sinh xã hội, góp phần xóa đói, giảm nghèo, phát triển kinh tế đồng đều giữa các vùng miền; (iii) DNNN thực hiện đầu tư vào các lĩnh vực khoa học, công nghệ; hoạt động trong những ngành, lĩnh vực mang tầm chiến lược, có tính dẫn dắt, định hướng xây dựng nền kinh tế tri thức, có hàm lượng công nghệ cao, góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế. Các DNNN thực hiện kiện toàn, nâng cao năng lực quản lý và năng lực quản trị theo chuẩn mực quốc tế; hoạt động của DNNN phải được quản lý, giám sát chặt chẽ, công khai, minh bạch, bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Tuy nhiên, kết quả tái cơ cấu DNNN còn chậm, nhiều nơi không hoàn thành kế hoạch.. Do đó Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt Quyết định 707/QĐ-TTg 2017 về phê duyệt Đề án tái cơ

cấu Doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020 với nội dung tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước thuộc những ngành, lĩnh vực nhà nước không cần nắm giữ 100% vốn, đẩy mạnh tái cơ cấu quản trị doanh nghiệp trong bối cảnh hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng XHCN.

Mặc dù hệ thống chính sách, pháp luật về tái cơ cấu DNNN được ban hành khá đầy đủ, nhưng kết quả thực hiện tái cơ cấu trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT còn nhiều hạn chế, chưa đạt được mục tiêu của kế hoạch. Những bất cập trong công tác tái cấu trúc DNNN thể hiện ở việc tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn còn chậm, chiến lược phát triển của nhiều DNNN chưa rõ, chất lượng đề án tái cấu trúc chưa cao. Việc lựa chọn cơ cấu đầu tư, huy động nguồn lực còn lúng túng, năng lực tài chính còn hạn chế, về hiệu quả quản lý, hiệu quả đầu tư, hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp,... Các bất cập này có thể bắt nguồn từ nội dung của chính sách, như chính sách định giá quyền sử dụng đất trong xác định giá trị doanh nghiệp đến lựa chọn nhà đầu tư, hoặc trong tổ chức thực hiện hoạt động kinh doanh của DNNN hiệu quả thấp, năng lực cạnh tranh trong bối cảnh hội nhập quốc tế, đặc biệt trong cuộc cách mạng công nghiệp lần thứ 4 còn nhiều yếu kém và thách thức. Công tác cán bộ và tình trạng thất thoát, tham nhũng, lợi ích nhóm trong các DNNN còn diễn biến phức tạp... Vì vậy, việc đánh giá tổng thể công tác tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang nền KTTT, nhất là từ giai đoạn 2011 đến nay, nhằm chỉ ra những thành công và hạn chế, xác định nguyên nhân của những thành công để phát huy, nguyên nhân hạn chế để khắc phục, điều chỉnh, bổ sung các chính sách, đề án tái cấu trúc DNNN phù hợp với yêu cầu thị trường là hết sức cần thiết.

Từ tình hình thực tiễn nêu trên và để góp phần vào việc hoàn thiện chính sách, nâng cao chất lượng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, nghiên cứu sinh đã chọn vấn đề **“Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường tại Việt Nam”** làm đề tài nghiên cứu luận án tiến sĩ kinh tế của mình.

2. Mục đích, ý nghĩa của việc nghiên cứu đề tài luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Luận án được nghiên cứu với mục đích cung cấp những luận cứ khoa học để hoàn thiện chính sách, nâng cao chất lượng tổ chức thực hiện tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở nước ta.

2.2. Ý nghĩa của việc nghiên cứu đề tài luận án

Ý nghĩa lý luận: Nghiên cứu về “*Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường tại Việt Nam*”, luận án tập trung làm sáng tỏ những vấn đề lý luận như: xác định nội hàm DNNN, xây dựng khái niệm, nội dung về cơ cấu, tái cơ cấu, phương thức tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển sang KTTT. Đây là cơ sở lý thuyết quan trọng để làm căn cứ nghiên cứu ở các chương tiếp theo.

Ý nghĩa thực tiễn: Với vai trò là một luận án tiến sĩ ngành Quản lý kinh tế, kết quả đạt được của luận án không chỉ góp phần làm sáng tỏ vấn đề lý luận về tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT, mà về thực tiễn, với việc đưa ra những tình huống tái cơ cấu DNNN, cùng với những phân tích, đánh giá sẽ chứng minh cho luận điểm mà luận án đưa ra. Bên cạnh đó, những giải pháp hoàn thiện chính sách, pháp luật về tái cơ cấu DNNN là cơ sở để các cơ quan chức năng có thể xem xét, sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện, nâng cao chất lượng thực hiện tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT. Luận án cũng là tài liệu tham khảo hữu ích không chỉ với các nhà nghiên cứu, các giảng viên làm công tác giảng dạy, mà còn đối với các nhà quản lý, các cơ quan chức năng và doanh nghiệp thuộc diện tái cơ cấu trong thời gian tới.

3. Kết cấu luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận, danh mục các công trình đã công bố của tác giả, danh mục tài liệu tham khảo, phụ lục, luận án gồm có 4 chương:

Chương 1. Tổng quan các nghiên cứu về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường và hướng nghiên cứu của luận án

Chương 2. Cơ sở lý luận về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường

Chương 3. Thực trạng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam giai đoạn 2011-2020

Chương 4. Phương hướng và giải pháp tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường tại Việt Nam giai đoạn 2021-2030

Chương 1

TỔNG QUAN CÁC NGHIÊN CỨU VỀ TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG VÀ HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.1. TỔNG QUAN CÁC CÔNG TRÌNH NGHIÊN CỨU ĐÃ CÔNG BỐ LIÊN QUAN ĐẾN TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

1.1.1. Các công trình nghiên cứu đã công bố ngoài nước

1.1.1.1. Nghiên cứu về vai trò, sứ mệnh của doanh nghiệp nhà nước

OECD (2005a), Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A SURVEY OF OECD COUNTRIES, © OECD 2005. Theo kết quả nghiên cứu của công trình này, DNNN được Nhà nước thành lập hoặc tham gia đầu tư, quản lý để trở thành công cụ phục vụ những mục tiêu nhất định của Nhà nước, cơ bản bao gồm mục tiêu chính trị và mục tiêu kinh tế [130].

DNNN từng có vai trò rất quan trọng trong các nền kinh tế, không chỉ ở các nước XHCN mà còn ở nhiều nước công nghiệp phát triển. Cơ sở cho vai trò này nằm ở ý chí của Nhà nước muốn sử dụng DNNN làm công cụ bảo đảm việc làm; phát triển các ngành công nghiệp đòi hỏi đầu tư lớn mà khu vực tư nhân chưa đáp ứng được; kiểm soát sự suy giảm của các ngành công nghiệp nặng có giá trị gia tăng thấp (đóng tàu, khai thác quặng, than đá); hỗ trợ khu vực tư nhân phải gánh chịu những rủi ro lớn (chẳng hạn thiên tai trong sản xuất nông nghiệp). DNNN cũng được kỳ vọng để gánh vác sứ mệnh thúc đẩy phát triển kinh tế; bảo đảm mục tiêu bình đẳng và ổn định xã hội thông qua việc đầu tư cơ sở hạ tầng, tạo việc làm mới; tạo nguồn thu, nguồn ngân sách cho các trợ cấp xã hội v.v. Vì vậy, đã có giai đoạn trong lịch sử, nhiều quốc gia đầu tư hàng loạt DNNN ở nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau, từ công nghiệp nặng, cơ sở hạ tầng, cho tới nông nghiệp, thông tin liên lạc, công nghệ...[130].

Tuy nhiên, thực tế đã chỉ ra DNNN không thể hoàn thành các sứ mệnh và mục tiêu rộng lớn đó, trong nhiều trường hợp còn trở thành gánh nặng chi phí cho Nhà nước, cho xã hội. Cùng với việc khu vực tư nhân phát triển nhanh hơn,

hiệu quả hơn, trào lưu tư nhân hóa DNNN đã diễn ra mạnh mẽ, bắt đầu từ CHLB Đức (đầu những năm 1960), Anh (đầu những năm 1980) sang các nước OECD khác (trong những năm 1980) và các nền kinh tế chuyển đổi ở Đông Âu (cuối 90s đầu 90s). Sang đến đầu thế kỷ 21, vai trò của DNNN đã giảm mạnh tuy rằng vẫn có vai trò nhất định trong nền kinh tế của nhiều nước OECD, trước hết trong đóng góp GDP, tạo việc làm và thị trường vốn; có vai trò quan trọng trong các ngành cung cấp dịch vụ công cộng và cơ sở hạ tầng như năng lượng, giao thông và viễn thông, là những ngành cần thiết cho đời sống của phần lớn dân cư và sự phát triển của các ngành kinh tế khác.

Tại nền kinh tế thị trường hàng đầu thế giới như Hoa kỳ, Kevin R. Kosar(2011), "*Federal Government Corporations: An Overview*", cho rằng mục tiêu thành lập các DNNN ở Hoa kỳ đầu thế kỷ 20 là trở thành công cụ can thiệp của Nhà nước khi có tình trạng "khẩn cấp", tạo thu nhập và phục vụ cho một số chức năng của Nhà nước. Báo cáo của GAO (1995), "*Profiles of Existing Government Corporations*" thì lập luận rằng, DNNN được thành lập để cung cấp dịch vụ công có bản chất kinh doanh. Theo liệt kê của Kevin R. Kosar số lượng DNNN cấp liên bang của Hoa kỳ hiện nay không còn nhiều (17 doanh nghiệp), chủ yếu trong lĩnh vực tài chính, bảo hiểm, đường sắt và bưu chính, không có doanh nghiệp nào trong lĩnh vực sản xuất công nghiệp, chế tác. Các DNNN này do Quốc hội phê chuẩn thành lập để "cung cấp các dịch vụ công theo định hướng thị trường, tạo ra doanh thu bằng hoặc xấp xỉ với chi phí" [125].

Ở Châu Âu, điển hình là CHLB Đức, Luật Ngân sách liên bang (Điều 65) nhấn mạnh tới điều kiện để Chính phủ thành lập một DNNN hoặc tham gia đầu tư vào các doanh nghiệp là "có lợi ích quan trọng của Nhà nước và đạt được quyền lợi nhà nước này với hiệu suất cao hơn so với việc sử dụng các công cụ kinh tế khác, chẳng hạn công cụ hỗ trợ trực tiếp từ ngân sách". CIEM (2012) dẫn nguồn trên Website của Bộ Tài chính Bang Hạ Xác Xông: Mục tiêu ưu tiên trong đầu tư vốn vào các doanh nghiệp của Bang Hạ Xác Xông không phải lợi nhuận mà là định hướng và khuyến khích doanh nghiệp phục vụ các mục tiêu tạo việc làm và phát triển kinh tế vùng. Danh mục đầu tư của Bang là các doanh nghiệp trong lĩnh vực nghiên cứu khoa học (dược phẩm, môi trường, động vật,

khảo cổ...), vận tải đường sắt, vận tải xe bus, điện, cảng nước sâu, xử lý chất thải, trung tâm triển lãm hội chợ và một số ngân hàng, xổ số kiến thiết...

Tại các nước đang và kém phát triển, theo UNIDO(2003), “ *Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, especially for the Least Developed Countries*” trong giai đoạn đầu mới giành được độc lập, nhất là thập kỷ 1950-1960, DNNN có vai trò quan trọng trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng; sản xuất, cung ứng hàng hóa và dịch vụ thiết yếu; tạo việc làm, xóa đói giảm nghèo; thúc đẩy phát triển và bảo đảm an ninh kinh tế quốc gia; tạo nguồn thu cho Chính phủ. Dù vậy, trong giai đoạn sau đó, kết quả và hiệu quả hoạt động của DNNN rất yếu kém, không đạt mục tiêu, nhiều doanh nghiệp thua lỗ, chỉ đóng góp trung bình khoảng 4% GDP của các nước đang và kém phát triển vào cuối những năm 1970, là một trong những nguyên nhân mở ra quá trình tư nhân hóa mạnh mẽ trong 2 thập kỷ 1980 và 1990 [138].

Eslie Cohen (1997), Nghiên cứu “*Khu vực quốc doanh: phạm vi và hạn chế của Nhà nước trong vai trò cổ đông*”: Thể hiện quan điểm phản đối việc đầu tư ồ ạt và bao cấp của Nhà nước. Tác giả cho rằng, về cơ bản, Nhà nước không còn khả năng đảm nhận thành công vai trò do bị chi phối bởi quá nhiều mục tiêu, nghiên cứu này mới chỉ ra sự cần thiết phải tái cơ cấu nhưng chưa đưa ra được các định hướng và giải pháp của tái cơ cấu [118].

1.1.1.2. Nghiên cứu về quan hệ của Nhà nước với doanh nghiệp nhà nước và vấn đề phân bổ nguồn lực

OECD (2011), “*Development Co- Operation Report*” chỉ ra, từ năm 2000 đến nay DNNN không sử dụng các cơ hội và lợi thế chính sách của mình để có các hành vi cản trở cạnh tranh. Tuy nhiên, trong những ngành, lĩnh vực mà DNNN tồn tại hoặc có vị trí thống lĩnh, độc quyền thì không còn cơ hội tốt để doanh nghiệp khác gia nhập thị trường. Đặc biệt, khi mà DNNN đã hình thành và phát triển trong các ngành có tính "liên kết mạng", các lĩnh vực được nhà nước hỗ trợ hoặc được thanh toán cho việc cung cấp dịch vụ công, thì doanh nghiệp bên ngoài khó có thể chen vào chuỗi giá trị của DNNN. Hiện tượng này có bản chất của độc quyền và kìm hãm cạnh tranh.

Robert Z Lawrence (2014) tại Hội thảo quốc tế về Cải cách Kinh tế vì tăng trưởng bao trùm và bền vững - Kinh nghiệm Quốc tế và Bài học đối với

Việt Nam do Bộ Ngoại giao, UNDP tổ chức tháng 3/2014 tại Hà Nội cũng nhận định: DNNN hiện nay thường nhận được các ưu đãi thông qua vốn ngân sách chính phủ với chi phí thấp, ít chịu ảnh hưởng của những quy định thông thường, miễn giảm thuế và được tạo điều kiện khi ký các hợp đồng mua sắm.

1.1.1.3. Nghiên cứu về giải pháp cải cách doanh nghiệp nhà nước

UNIDO(2003), "Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, especially for the Least Developed Countries" First published September 2003. Công trình nghiên cứu này đã tổng kết các phương pháp cải cách DNNN trên thế giới và rút ra những phương pháp như sau:

- ✓ Thay đổi cơ cấu sở hữu (Tư nhân hoá, đa dạng hoá sở hữu DNNN)
- ✓ Cải cách khung khổ hoạt động (Cải thiện môi trường của các DNNN nhằm tăng cường động lực cho các DNNN hoạt động có hiệu quả hơn, tăng động lực và trách nhiệm vật chất; tăng quyền tự chủ; buộc DNNN đối mặt với cạnh tranh...)
- ✓ Cải cách quản trị doanh nghiệp (Cải thiện cơ chế giám sát các DNNN và quá trình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn đầu tư của Nhà nước)
- ✓ Cơ cấu lại (Thay đổi cơ cấu tổ chức quản lý và hoạt động; giữ nguyên cơ cấu sở hữu nhưng thay đổi cơ cấu quản lý).
- ✓ Giải thể phá sản (Chấm dứt pháp nhân DNNN và bán toàn bộ tài sản cho những người sử dụng khác) [138].

Cũng theo WB(2012), "*Vietnam Development Report 2012*" các giải pháp cải cách DNNN cần thực hiện là: Disclose, Regulate, Equitize, Accountable, and Monitor (DREAM) [140].

1.1.1.4. Các công trình nghiên cứu về kinh tế thị trường

Tran Van Tho (2014). "*Vietnamese Gradualism in Reforms of the State-Owned Enterprises*". Waseda University, Tokyo. Vietnam Asia-Pacific Economic Center (VAPEC). Tại công trình nghiên cứu này, tác giả Trần Văn Thọ đã tổng kết được kết quả của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước của Việt Nam giai đoạn 2011-2013 và đặt ra câu hỏi: Có phải DNNN đang kéo lùi tốc độ cải cách kinh tế của Việt Nam? Để trả lời câu hỏi này, tác giả đã phân tích vị trí của DNNN trong nền kinh tế, cấu trúc ngành nghề mà DNNN nắm giữ, kết quả

hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN trên các lĩnh vực nắm giữ tương ứng. Thông qua phân tích, tác giả đánh giá hai hướng tái cơ cấu DNNN của Việt Nam là: Tái cơ cấu mà không có sự tư nhân hóa, và hướng tái cơ cấu theo hướng tư nhân hóa, từ đó rút ra bài học kinh nghiệm về tái cơ cấu doanh nghiệp của Việt Nam.

Michael A. Utton (2006). *“Chính sách cạnh tranh quốc tế: Duy trì thị trường mở trong nền kinh tế toàn cầu”*, Cheltenham- Northampton: Edward Elgar). Cuốn sách trình bày những nét cơ bản về cạnh tranh và các chính sách thương mại. Những tác động của toàn cầu hóa thị trường đến doanh nghiệp, chống phá giá, chống độc quyền. Phân tích những khó khăn phát sinh do có sự hạn chế và bó buộc hợp tác, phân tích thống kê giá cả của các công ty có uy tín và liên doanh, liên kết quốc tế [127].

Trong cuốn sách này, tác giả đã cho chúng ta thấy những thách thức mà doanh nghiệp, đặc biệt là DNNN phải đối mặt và cần phải thay đổi để phù hợp với thị trường mở cửa và hoạt động theo thông lệ quốc tế.

1.1.2. Các công trình nghiên cứu đã công bố trong nước

1.1.2.1. Nghiên cứu về các khái niệm doanh nghiệp nhà nước, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và tính tất yếu của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Ở Việt Nam, Nguyễn Đình Cung và nhóm tác giả (2013), “*Doanh nghiệp nhà nước và biến dạng thị trường*” đã rà soát lại hệ thống các văn bản và cho rằng khái niệm DNNN thay đổi theo từng thời kỳ. Trước năm 1995, thuật ngữ “xí nghiệp quốc doanh” được sử dụng phổ biến để chỉ các DNNN, là những đơn vị kinh tế do Nhà nước nắm giữ toàn bộ sở hữu. Năm 1995, lần đầu tiên khái niệm DNNN được sử dụng trong một văn bản luật do Quốc hội ban hành. Điều 1 của Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995 đã định nghĩa “DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao”. Khái niệm này không nhắc tới vấn đề sở hữu, nhưng hàm ý xác định Nhà nước nắm giữ toàn bộ vốn điều lệ. Sau khi Luật DNNN 2003 được ban hành, khái niệm DNNN có thay đổi căn bản, theo đó, “DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối”.

Hiện nay, toàn bộ DNNN đã chuyển thành công ty cổ phần, công ty TNHH theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Khoản 22 Điều 4 Luật này đã định nghĩa: DNNN là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ. Tuy nhiên, thực tế vẫn còn cách hiểu khác nhau về phạm vi và đối tượng DNNN theo định nghĩa này, nhất là các công ty con và doanh nghiệp thành viên của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

Đỗ Tiến Long (2013), "*Tái cơ cấu doanh nghiệp ở Việt Nam*" cho rằng tái cơ cấu doanh nghiệp hiện đang được rất nhiều nhà nghiên cứu và lãnh đạo doanh nghiệp ở Việt Nam đề cập. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cho thấy không phải các công cuộc tái cơ cấu đều thành công; các cuộc tái cơ cấu đã gặp thất bại có nguyên nhân từ lãnh đạo. Dựa trên các nghiên cứu về tái cơ cấu, kinh nghiệm tư vấn quốc tế và qua tổng kết thực tiễn quá trình tư vấn tái cơ cấu doanh nghiệp Việt Nam của bản thân, tác giả đưa ra mô hình tái cơ cấu doanh nghiệp theo hướng tư vấn ở Việt Nam, những khó khăn mà lãnh đạo doanh nghiệp phải đối mặt trong quá trình tái cơ cấu, và vai trò của lãnh đạo doanh nghiệp để tái cơ cấu thành công.

Nguyễn Kim Đức (2013), "*Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước dưới góc nhìn của hoạt động thẩm định giá trị doanh nghiệp*" với một góc nhìn khác về tái cấu trúc DNNN, tác giả Nguyễn Kim Đức đã phân tích việc định giá các DNNN được xác định tái cấu trúc, từ đó đánh giá những mặt được và những mặt hạn chế của việc định giá lại giá trị của các DN trước khi tái cơ cấu, tư vấn cho Chính phủ giải pháp đánh giá giá trị DNNN để giảm thất thoát tài sản.

Phạm Hồng Mạnh(2010), "*Cấu trúc lại các tập đoàn kinh tế nhà nước tại Việt Nam: Cần bắt đầu từ đâu?*". Trong báo cáo này, tác giả Phạm Hồng Mạnh đã điểm lại những kết quả sản xuất kinh doanh của khối Tập đoàn kinh tế nhà nước trong giai đoạn 2005-2010, phân tích nguyên nhân khách quan, chủ quan cần phải thực hiện tái cấu trúc Tập đoàn kinh tế nhà nước. Từ đó đưa ra những khuyến nghị việc tái cấu trúc Tập đoàn kinh tế nhà nước cần thực hiện theo 5 bước.

Tuy nhiên, tác giả mới chỉ thống kê lại những kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các TĐKT, phân tích các nguyên nhân nội tại của các TĐKT dẫn

đến tính tất yếu phải tái cấu trúc để phù hợp với điều kiện nền kinh tế. Trong báo cáo chưa có phân tích về quan điểm của Đảng và Nhà nước về vai trò, vị trí của TĐKT, định hướng phát triển các TĐKT và chưa đánh giá bối cảnh nền KTTT định hướng XHCN của nước ta.

Nguyễn Phúc Hưởng (2013), trong Luận án tiến sĩ kinh tế *“Tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước ngành xây dựng ở Việt Nam - Nghiên cứu từ trường hợp của Tổng Công ty Cổ phần VINACONEX”* đã xây dựng khung lý thuyết về tái cấu trúc doanh nghiệp gồm có 10 biến chính; trong đó nghiên cứu đã phân tích và chỉ rõ được 13 vấn đề cơ bản đặt ra cần phải giải quyết khi tiến hành tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước ngành xây dựng ở Việt Nam. Nghiên cứu chỉ ra nội dung cụ thể trong tái cấu trúc doanh nghiệp ngành xây dựng là đầu tư bất động sản và xây dựng, bao gồm tư vấn thiết kế và quản lý đô thị.

1.1.2.2. Nghiên cứu về vai trò, sứ mệnh của doanh nghiệp nhà nước

Ở Việt Nam, thuật ngữ “sứ mệnh” thường được sử dụng trong xây dựng chiến lược của các doanh nghiệp cụ thể, nhưng hầu như không xuất hiện trong các định hướng, chủ trương, chính sách của Nhà nước và hệ thống văn bản quy phạm pháp luật về khu vực DNNN. Khái niệm được sử dụng nhiều hơn là “chức năng”, “mục tiêu”, “nhiệm vụ” hay “vai trò” của DNNN tuy rằng các khái niệm này không thật sự mang ý nghĩa và nội hàm như khái niệm “sứ mệnh”.

Cho đến nay đã có rất nhiều nghiên cứu, báo cáo về những vấn đề này ở Việt Nam. Trong khuôn khổ xây dựng Đề án Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN trình Chính phủ, Bộ Chính trị, Ban chấp hành Trung ương, MPI (2012) đã rà soát, tổng hợp, đánh giá toàn bộ các văn kiện Đảng và văn bản quy phạm pháp luật từ năm 1995 về chức năng, nhiệm vụ của DNNN:

+ Hội nghị Đại biểu toàn quốc giữa nhiệm kỳ khoá VII (1994), khái niệm "kinh tế quốc doanh" được phát triển thành "kinh tế nhà nước". Đại hội VIII (năm 1996) có đề cập đến chức năng, vai trò của kinh tế nhà nước: "...làm tốt vai trò chủ đạo; làm đòn bẩy đẩy nhanh tăng trưởng kinh tế và giải quyết những vấn đề xã hội; mở đường, hướng dẫn, hỗ trợ các thành phần khác cùng phát triển; làm lực lượng vật chất để Nhà nước thực hiện chức năng điều tiết và quản lý vĩ mô; tạo nền tảng cho chế độ xã hội mới".

+ Đại hội IX (năm 2001) khẳng định rõ hơn vai trò, chức năng của DNNN "giữ những vị trí then chốt trong nền kinh tế; đi đầu ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ; nêu gương về năng suất, chất lượng và hiệu quả kinh tế - xã hội và chấp hành pháp luật. Phát triển DNNN trong những ngành sản xuất và dịch vụ quan trọng; xây dựng các tổng công ty nhà nước đủ mạnh để làm nòng cốt trong những tập đoàn kinh tế lớn, có năng lực cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế như dầu khí, điện, than, hàng không, đường sắt, vận tải viễn dương, viễn thông, cơ khí, luyện kim, hoá chất, vật liệu xây dựng, xuất nhập khẩu, ngân hàng, bảo hiểm, kiểm toán,..."

+ Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Khóa IX (2001) xác định rõ: *"DNNN ... giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế, làm công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô, làm lực lượng nòng cốt, góp phần chủ yếu để kinh tế nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, là chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế..."*, đồng thời *"điều chỉnh cơ cấu để doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý, tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt và địa bàn quan trọng, chiếm thị phần đủ lớn đối với sản phẩm và dịch vụ chủ yếu; không nhất thiết phải giữ tỷ trọng lớn trong tất cả các ngành, lĩnh vực, sản phẩm của nền kinh tế"*.

- Ban Chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam có Kết luận số 50-KL/TW đưa ra quan điểm DNNN tập trung vào “an ninh, quốc phòng; độc quyền tự nhiên; cung cấp hàng hóa dịch vụ công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn”.

Mặc dù vậy, trong thực tế, DNNN ở Việt Nam hoạt động chưa thực sự hiệu quả, thậm chí còn trông chờ, ỷ lại vào Nhà nước. Tác giả Bảo Duy(2018) có bài viết *“Doanh nghiệp nhà nước: Bao giờ hết ở thế bám đuôi?”*. đánh giá những thay đổi của mô hình tăng trưởng, cơ cấu của nền kinh tế, vai trò của doanh nghiệp nhà nước đã không còn là “quả đấm thép” dẫn dắt nền kinh tế và các doanh nghiệp khác. Quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước nói chung, cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước nói riêng chưa làm thay đổi phân bổ nguồn lực của nền kinh tế. Động lực tăng trưởng của nền kinh tế từ sự lui chân của khu vực nhà nước, cơ hội nói rộng dư địa cho khu vực tư nhân trong nước và nước ngoài tiếp tục bị kìm hãm [36].

Tóm lại, về chính sách, chức năng, nhiệm vụ của DNNN có sự thay đổi trong từng thời kỳ. Mặc dù bản thân DNNN chưa bao giờ được giao giữ vai trò chủ đạo, nhưng thành phần kinh tế nhà nước (trong đó có các DNNN) được xác định giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nhiều thành phần. Tuy nhiên thực tế DNNN đang hoạt động kém hiệu quả.

1.1.2.3. Nghiên cứu về quan hệ của Nhà nước với doanh nghiệp nhà nước và vấn đề phân bổ nguồn lực

Tổng Cục thống kê số liệu về khu vực doanh nghiệp Việt Nam. Với tiêu chí DNNN bao gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có cổ phần chi phối của Nhà nước, số liệu cho thấy DNNN nắm giữ 37,2% nguồn vốn kinh doanh, 44,8% giá trị tài sản cố định và đầu tư dài hạn, tạo ra 37,8% lợi nhuận trước thuế, đóng góp 37,4% nộp thuế và nộp ngân sách, tạo việc làm cho 19,5% số lao động [86], [87].

Báo cáo “*Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh*” (Chính phủ 2012) cho rằng, cơ cấu thành phần kinh tế còn bất hợp lý, đầu tư của kinh tế nhà nước lớn nhưng hiệu quả thấp hơn các thành phần khác, cần có sự phân bổ lại nguồn lực.

Nhóm nghiên cứu của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright và Trường QLNN Harvard Kennedy (2008), phân tích kinh nghiệm quốc tế và chính sách của Việt Nam cho thấy, mặc dù kém hiệu quả nhưng kinh tế nhà nước, dẫn đầu là các tập đoàn kinh tế nhà nước tiếp tục được ưu đãi về tín dụng và đầu tư; “được nuôi dưỡng bởi một cơ chế quản lý đầu tư lỏng lẻo đã gây nên bất bao thất thoát và lãng phí”; lợi ích thu được từ các DNNN thấp hơn nhiều so với những ưu đãi mà khu vực này được hưởng.

Nguyen Van Thang và Nick J. Freeman (2008) cho rằng, DNNN kìm hãm sự phát triển của doanh nghiệp tư nhân tại Việt Nam. Bằng chứng là ở những địa phương mà DNNN càng nhận được sự thiên vị của chính quyền, dễ dàng hơn trong tiếp cận tín dụng, đất đai thì lại có tăng trưởng GDP và GDP đầu người thấp hơn các địa phương khác.

B-WTO (2007) đã rà soát, so sánh khung khổ pháp luật, chính sách của Việt nam với cam kết gia nhập WTO về vấn đề DNNN và có những nhận xét

sau: Thứ nhất, cách thức tác động của chủ sở hữu nhà nước còn những biểu hiện chưa tương tự với cách thức tác động của chủ sở hữu khác theo cam kết WTO. Thứ hai, vẫn còn những tác động của Nhà nước tới quyết định thương mại của DNNN và cần phải khắc phục để thực hiện cam kết chống phân biệt đối xử của WTO. Việc chi phối DNNN thông qua chức năng chủ sở hữu nhằm phục vụ mục tiêu kinh tế, chính trị và xã hội của Nhà nước là không trái với quy định của WTO và thông lệ kinh tế thị trường. Tuy nhiên, do không sử dụng đúng cách là thông qua quyền của chủ sở hữu mà bằng chức năng quản lý hành chính nhà nước nên một số DNNN trở thành công cụ quản lý của Nhà nước trong điều tiết kinh tế vĩ mô giống như các công cụ thông thường khác là kế hoạch, chính sách, quy hoạch, chiến lược.... (ví dụ, Nhà nước chi phối việc mua bán, giá cả và khối lượng một số sản phẩm, dịch vụ không thuộc đối tượng điều chỉnh của Pháp lệnh về giá như giá than, xi măng...). Việc phân bổ các nguồn lực quốc gia cho các doanh nghiệp - trước hết là nguồn lực tài chính, chưa cân xứng theo hình thức sở hữu của doanh nghiệp, trong đó DNNN là khu vực doanh nghiệp có lợi thế. Không ít DNNN được Nhà nước ưu tiên xử lý giãn nợ, khoan nợ, xóa nợ thuế và các khoản phải nộp ngân sách nhà nước. Tình trạng cơ quan nhà nước bảo lãnh cho DNNN vay vốn từ tổ chức tín dụng vẫn còn, nhất là từ ngân hàng thương mại nhà nước. DNNN được ưu tiên vay vốn từ nguồn vốn trái phiếu Chính phủ, dù rằng Chính phủ đã tổ chức cơ chế đấu thầu đối với nguồn tín dụng này.

Nguyễn Minh Phong (2014) dẫn số liệu của GSO “Trước năm 2012, tỉ lệ vốn ngân sách nhà nước đầu tư vào khu vực DNNN luôn có xu hướng tăng đều qua các năm thì bước sang năm 2013, tỉ trọng này lại có xu hướng giảm mạnh, từ 54,8% năm 2012 xuống còn 48,6% tổng nguồn vốn của DNNN trong 9 tháng đầu năm và dự báo còn giảm tiếp trong những năm tiếp theo. Tổng vốn đầu tư của DNNN 9 tháng đầu năm 2013 vẫn tăng 104,2% so cùng kỳ năm trước. DNNN chiếm 37,8% tổng vốn đầu tư toàn xã hội năm 2012 và tăng lên 39,3% chỉ trong 9 tháng đầu năm 2013”.

Số liệu của tác giả Nguyễn Minh Phong (2014) cũng chỉ ra: Năm 2012, chỉ riêng 127 tập đoàn, tổng công ty nhà nước, công ty mẹ - con có tổng số nợ phải trả là 1.348.752 tỉ đồng, tương đương 62-63 tỉ USD, xấp xỉ 50% GDP cả nước. Hơn nữa, các khoản nợ này bằng 78,9% doanh thu cả năm 2012, vượt

132% vốn chủ sở hữu (1.019.578 tỉ đồng) và chiếm hơn một nửa so với tổng tài sản 2.569.433 tỉ đồng của các tập đoàn, tổng công ty này. Trong đó, khoản nợ vay từ các ngân hàng thương mại và tổ chức tín dụng của các tập đoàn, tổng công ty là 402.955 tỉ đồng, tăng 2% so với năm 2011, tương ứng 1/3 tổng dư nợ của cả nền kinh tế; vay nợ nước ngoài là 315.851 tỉ đồng (vay ngắn hạn 70.659 tỉ đồng, dài hạn 245.192 tỉ đồng), trong đó 2/3 là vay ODA và được Chính phủ bảo lãnh. Hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu bình quân năm 2012 của các tập đoàn, tổng công ty là 1,46 lần, song có 48 đơn vị có tỉ lệ này gấp 3 lần trở lên.

Theo MPI (2011, 2012, 2013), DNNN còn hiện diện ở hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế; thống lĩnh, chi phối hoặc độc quyền trong “các ngành then chốt hoặc có khả năng sinh lời cao”. Sự phân biệt đối xử của Nhà nước đối với DNNN ít thấy trong văn bản quy phạm pháp luật, nhưng xuất hiện trong các văn kiện Đảng và văn bản điều hành cũng như trong hành xử của bộ máy cơ quan nhà nước, các ngân hàng thương mại.

1.1.2.4. Nghiên cứu về giải pháp cải cách, kết quả cải cách doanh nghiệp nhà nước

MPI (2011, 2012, 2013) đã có đánh giá kết quả thực hiện sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN theo mục tiêu đề ra tại các văn kiện của Đảng.

- Nguyễn Đình Cung (2014) có những rà soát, nhìn nhận lại toàn bộ các biện pháp cải cách DNNN đã thực hiện cho đến nay (gồm cải cách khung khổ pháp lý và thể chế, điều chỉnh cơ cấu, cổ phần hóa, giao, bán, giải thể, phá sản và cải thiện quản trị DNNN) và cho rằng, tất cả phương pháp cải cách DNNN trên thế giới đều được thực hiện ở Việt Nam tuy nhiên phương thức tiến hành là “thận trọng”, tốc độ chậm, chưa đạt mục tiêu và yêu cầu.

**** Kết quả cải cách:***

Theo CIEM-WB (2002, 2005) và MPI (2011, 2012), kết quả cải cách chưa đạt mục tiêu và yêu cầu kế hoạch. Việt Nam đã cổ phần hóa được nhiều DNNN, số lượng DNNN giảm mạnh nhưng ít ảnh hưởng đến vị trí, vai trò của DNNN trong nền kinh tế; tỷ trọng vốn nhà nước và tài sản của DNNN chuyển thành sở hữu tư nhân còn thấp, trong khi giá trị vốn đầu tư mới cho DNNN

(chủ yếu thông qua hình thức cho DNNN vay vốn tín dụng hoặc chuyển tài sản của các công trình trọng điểm quốc gia thành tài sản của DNNN) ngày càng tăng.

Nhìn lại quá trình cải cách, Nguyễn Đình Cung (2014) cho rằng tốc độ và mức độ cải cách DNNN nhìn chung còn chậm, diễn ra trong thời gian quá dài, hiệu quả chưa rõ. DNNN Việt Nam chưa có quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế.

Đồng quan điểm này, WB (2012) đánh giá: Quy mô khu vực quốc doanh của Việt Nam tuy đã giảm nhưng vẫn còn tương đối lớn và không hiệu quả. Tầm quan trọng của khu vực quốc doanh trong nền kinh tế đã giảm dần khi các khu vực kinh tế tư nhân trong nước và nước ngoài tăng trưởng nhanh chóng trong hai mươi năm qua. Từ năm 2000 - 2009, số lượng doanh nghiệp ngoài quốc doanh đã tăng tới 7 lần và hơn 4 lần đối với doanh nghiệp nước ngoài, trong khi số DNNN giảm 40% trong cùng giai đoạn. Việc suy giảm tầm quan trọng của DNNN có thể thấy được thông qua hiện tượng liên tục giảm dần tỷ lệ sử dụng các yếu tố đầu vào. Năm 2000, các DNNN chiếm gần 68% vốn, 55% tài sản cố định (như đất đai), 45% tín dụng ngân hàng, và tạo 59% việc làm trong khu vực doanh nghiệp. Các DNNN sử dụng một số nhân tố sản xuất - đặc biệt là vốn và đất đai - nhiều hơn rất nhiều so với các doanh nghiệp tư nhân. Năm 2000, tỷ lệ hoàn vốn trung bình (đại diện cho hiệu suất của vốn) ở các DNNN là 1,6 so với 8,8 đối với toàn bộ khu vực doanh nghiệp. Điều này cho thấy một DNNN trung bình cần gần 9 đơn vị vốn để sản xuất một đơn vị sản phẩm đầu ra (doanh thu) so với mức trung bình của ngành. Đến năm 2009, tỷ lệ hoàn vốn trung bình của các DNNN rớt xuống 1,1 trong khi chỉ số của toàn ngành là 21,0. DNNN cũng kém hiệu quả hơn trong việc sử dụng các nguồn lực sẵn có như đất đai và máy móc. Bên cạnh việc hoạt động kém hiệu quả, DNNN còn tỏ ra thiếu thận trọng về tài chính.

Ở một góc nhìn khác, Nguyễn Minh Phong (2013) nhấn mạnh, tái cơ cấu và đổi mới quản lý DNNN không phải là làm suy yếu và dần xóa bỏ 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 theo nguyên tắc quản lý kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế. Hiện nay, khu vực DNNN vẫn đang chiếm tới 45% tổng vốn đầu tư, 70% viện trợ phát triển chính thức và sử dụng 60% vốn vay từ các ngân hàng thương mại, chiếm khoảng 30% GDP hằng năm.

** Đề xuất giải pháp:*

WB (2012) làm rõ lý do cần phải đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN:

- DNNN kém hiệu quả hơn các doanh nghiệp ngoài quốc doanh và các doanh nghiệp nước ngoài;
- Cổ phần hóa là tốt đối với các DNNN;
- Chính sách công nghiệp có thể thực hiện mà không cần sự góp mặt của khu vực DNNN lớn;
- DNNN đã trở nên “too big to fail” và “too big to save”;
- Vai trò của Nhà nước đang thay đổi trong nền kinh tế và khu vực nhà nước yếu và kém hiệu quả có thể gây tổn hại đến uy tín của Nhà nước;
- DNNN là nhân tố tạo nên một sân chơi không bình đẳng;
- DNNN chậm áp dụng quản trị doanh nghiệp hiện đại và thiếu tính minh bạch;
- Khuôn khổ pháp lý cho DNNN còn yếu kém và không đầy đủ; thiếu tầm nhìn và tính rõ ràng về vai trò của các DNNN;
- Chính phủ có thể dùng cải cách DNNN làm đòn bẩy để phát triển khu vực tư nhân.

Về phía Chính phủ Việt Nam, Quyết định 339/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ yêu cầu đẩy mạnh tái cơ cấu doanh nghiệp, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trên cơ sở: thực hiện phân loại, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước, tập trung vào các lĩnh vực chính gồm công nghiệp quốc phòng, các ngành, lĩnh vực công nghiệp độc quyền tự nhiên hoặc cung cấp hàng hóa, dịch vụ thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn; Đẩy mạnh cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các doanh nghiệp nhà nước mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. Đối với từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thực hiện cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính; đẩy nhanh thực hiện theo nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào các ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan đến ngành kinh doanh chính và vốn nhà nước ở các công ty cổ phần mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối. Đổi mới, phát triển và tiến tới áp dụng đầy đủ khung

quản trị hiện đại theo thông lệ tốt của kinh tế thị trường đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Thực hiện nghiêm pháp luật, kỷ cương hành chính nhà nước và kỷ luật thị trường, đổi mới hệ thống đòn bẩy khuyến khích bảo đảm doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Các nghiên cứu của MPI (2011, 2012, 2013) thì đề xuất đẩy mạnh tái cơ cấu toàn diện khu vực DNNN, bao gồm: Tái cấu trúc sở hữu trên cơ sở thu hẹp lĩnh vực ngành nghề Nhà nước can nắm giữ 100% vốn hoặc cổ phần chi phối, đẩy mạnh cổ phần hóa, mở rộng đối tượng giao bán; áp dụng chuẩn mực quốc tế về quản trị DNNN trước hết đổi mới mô hình chủ sở hữu và cách thức thực hiện quyền sở hữu, nâng cao tính minh bạch và công khai thông tin, hoàn thiện khung khổ quản trị, tránh phân biệt đối xử; tái cấu trúc sản phẩm, dịch vụ và nâng cao trình độ công nghệ, giá trị gia tăng của DNNN,...

Một cách cụ thể hơn, Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2014) đã đề ra định hướng cải cách DNNN Việt Nam giai đoạn 2015-2020, tập trung hơn vào việc đẩy mạnh cổ phần hóa và cải thiện quản trị DNNN. Tuy nhiên, Nguyễn Đình Cung (2014) đánh giá các giải pháp cải cách DNNN này vẫn dựa trên các biện pháp đã thực hiện, chưa có giải pháp mới. Ngay từ năm 2008, nhóm nghiên cứu của Chương trình Giảng dạy Kinh tế Fulbright và Trường QLNN Harvard Kennedy (2008) đề nghị các giải pháp trung và ngắn hạn: Kiểm toán độc lập đối với tất cả các tập đoàn nhà nước, chấm dứt bảo lãnh của Nhà nước cho các khoản vay của DNNN.

Nguyễn Minh Phong (2013) đã so sánh thực trạng Việt Nam với tình hình quốc tế, đã đưa ra các đề xuất cụ thể trong triển vọng, có thể và cần giảm tỷ trọng của DNNN trong GDP từ mức khoảng 30% GDP hiện nay xuống còn khoảng 10 - 15% GDP; đẩy nhanh hơn tốc độ cổ phần hóa và không nên để quá nhiều DNNN nắm cổ phần quá cao. Theo thống kê chung trên thế giới, ở các nước, Chính phủ chỉ giữ 20% vốn tại DNNN và khu vực DNNN chỉ chiếm khoảng 5-20% GDP...

Lê Hồng Anh (2010) đã trình bày trong Luận án tiến sĩ về “*Quản lý nhà nước đối với Tổng công ty 90-91 theo hướng hình thành tập đoàn kinh tế*” những vấn đề lý luận, thực trạng và đề xuất các giải pháp về quản lý nhà nước (QLNN)

đối với các TCT 90-91 nhằm tạo điều kiện và thiết lập môi trường phát triển thành các tập đoàn kinh tế (TĐKT) ở Việt Nam.

Phan Thị Thùy Linh (2017) với luận án tiến sĩ “*Cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước có qui mô lớn tại Việt Nam*” cũng đã đưa ra cơ sở lý thuyết về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước nói chung và DNNN có qui mô lớn nói riêng nhằm sử dụng hiệu quả vốn, tài sản của Nhà nước, tạo động lực mạnh mẽ và cơ chế quản lý cho DNNN. Làm rõ đặc điểm và phân loại DNNN qui mô lớn, bản chất và phạm vi cũng như nội dung, phương thức và qui trình CPH DNNN. Nêu vai trò của nhà nước trong quản lý đối với tiến trình CPH DNNN có quy mô lớn và trong việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN có quy mô lớn và vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Dương Đức Tâm (2016) trình bày trong luận án tiến sĩ kinh tế: “*Tiếp tục cổ phần hóa và giải quyết các vấn đề sau cổ phần hóa các doanh nghiệp Nhà nước thuộc Bộ Công Thương*” các nhân tố ảnh hưởng tiến trình cổ phần hóa và giải quyết các vấn đề sau cổ phần hóa các DNNN ở Việt Nam nói chung và Bộ công thương nói riêng. Luận án đưa ra một số giải pháp để đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa DNNN.

Nguyễn Hoàng Mạnh (2016) trong Luận án tiến sĩ kinh tế: “*Phát triển Tập đoàn Hóa chất Việt Nam trong nền kinh tế thị trường*” cũng đã hệ thống những vấn đề lý luận cơ bản về phát triển tập đoàn kinh tế (TĐKT) trong nền kinh tế thị trường (KTTH) gắn với vấn đề tổ chức, quản lý TĐKT, làm rõ vai trò và nội dung của tổ chức, quản lý trong thúc đẩy phát triển TĐKT và chỉ ra nội dung phát triển TĐKT hướng đến mục tiêu hiệu quả kinh tế theo quy mô.

Nguyễn Tuấn Đạt (2016) trình bày trong luận án tiến sĩ kinh tế về “*Giải pháp tài chính tái cấu trúc các doanh nghiệp thuộc Bộ Quốc phòng phù hợp với điều kiện kinh tế thị trường*” đã hệ thống hóa các cơ sở lý luận về vai trò của tài chính trong quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp. Tham khảo kinh nghiệm quốc tế về sử dụng giải pháp tài chính tái cấu trúc doanh nghiệp và rút ra bài học cho Việt Nam. Luận án cũng đã phân tích, đánh giá thực trạng áp dụng các giải pháp tài chính nhằm TCT các DNQĐ, tìm ra những điểm còn hạn chế, xác định nguyên nhân của những bất hợp lý và đề xuất các giải pháp nhằm thúc đẩy quá trình tái cấu trúc DNQĐ trong thời gian tới, tài chính có vai trò quan trọng trong

việc hỗ trợ doanh nghiệp thực hiện tái cấu trúc thông qua hệ thống các công cụ, chính sách vĩ mô và vi mô.

Vũ Thị Như Quỳnh (2020), trình bày trong luận án “*Tái cấu trúc tài chính các doanh nghiệp vận tải biển niêm yết ở Việt Nam*” những vấn đề mang tính tổng quan về doanh nghiệp vận tải biển, niêm yết ở Việt Nam từ khái quát chung về các doanh nghiệp này, đặc điểm kinh tế - kỹ thuật của ngành vận tải biển và tình hình hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp vận tải biển ở Việt Nam. Đặc biệt, luận án đã đánh giá thực trạng cấu trúc tài chính của các doanh nghiệp vận tải biển qua quy mô và theo vốn sở hữu Nhà nước. Luận án đã sử dụng mô hình kinh tế lượng để đánh giá ảnh hưởng của các nhân tố đến cấu trúc tài chính và tác động của cấu trúc tài chính đến hoạt động của các doanh nghiệp vận tải biển niêm yết. Trên cơ sở đó, luận án chỉ ra những kết quả đạt được, hạn chế và nguyên nhân dẫn đến hạn chế trong cấu trúc tài chính của các doanh nghiệp vận tải biển niêm yết. Trên cơ sở bối cảnh kinh tế - xã hội thế giới và Việt Nam, cùng với triển vọng của ngành vận tải biển thế giới và Việt Nam, luận án đã đề xuất nhóm giải pháp trực tiếp; nhóm giải pháp gián tiếp; các điều kiện để thực hiện các giải pháp nhằm tái cấu trúc tài chính các doanh nghiệp vận tải biển niêm yết có giá trị tham khảo ứng dụng trong thực tiễn.

Huỳnh Thị Cẩm Hà (2020) trong luận án về “*Kiệt quệ tài chính và các chiến lược tái cấu trúc doanh nghiệp việt nam theo chu kỳ sống*” cũng đã nghiên cứu ảnh hưởng của kiệt quệ tài chính đến các chiến lược tái cấu trúc trong mối liên hệ với chu kỳ sống doanh nghiệp; và khả năng phục hồi của các công ty kiệt quệ tài chính khi sử dụng các chiến lược tái cấu trúc. Luận án lần đầu tiên đã bổ sung thêm những bằng chứng thực tiễn có giá trị khoa học cho sự tồn tại của chu kỳ sống ở bất kỳ doanh nghiệp nào và kiệt quệ tài chính có thể xảy ra ở bất kỳ trong giai đoạn nào của chu kỳ sống, Luận án cung cấp cơ sở khoa học về ảnh hưởng của kiệt quệ tài chính đến quá trình tái cấu trúc của các doanh nghiệp Việt Nam trong mối liên hệ với chu kỳ sống. Luận án cung cấp các bằng chứng thực tiễn có giá trị về các chiến lược tái cấu trúc mang lại hiệu quả phục hồi của doanh nghiệp.

Phùng Thị Phương Anh (2018) trong bài: “*Kết quả cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước: Nỗi lo nhiều hơn niềm vui!*” đã đánh giá hoạt động thực hiện Kế hoạch cơ cấu lại DNNN, nhận định quá trình tái cơ cấu DNNN diễn ra còn

chậm, chưa hoàn thành các mục tiêu đề ra. Qua đó bài báo chỉ ra một số hạn chế trong quá trình thực hiện thoái vốn, đổi mới mô hình quản trị cũng như công tác bàn giao quyền đại diện chỉ sở hữu vốn nhà nước về SICI [1].

Phạm Đức Trung (2018) có bài “*Nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh mới*” nhận định về vị trí của DNNN trong nền kinh tế hiện nay là bộ phận chủ yếu của kinh tế nhà nước đóng góp vào tăng trưởng kinh tế. Bài báo nêu lên thực trạng hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN và chỉ ra nguyên nhân chủ yếu làm giảm hiệu quả hoạt động của DNNN bao gồm cả nguyên nhân khách quan và chủ quan. Từ đó đưa ra một số gợi ý giải pháp cho việc nâng cao năng lực cạnh tranh của DNNN trong bối cảnh mới [94].

Huy Nguyên (2019) có bài viết “*Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đi vào chiều sâu*” đề cập đến mô hình tổ chức của Tổng công ty kinh doanh và Đầu tư vốn nhà nước (SCIC). Thông qua vai trò cổ đông, SCIC chủ động xây dựng và thực hiện phương án tái cơ cấu doanh nghiệp; nghiên cứu, tham gia quyết định các phương án kinh doanh của doanh nghiệp, tư vấn xây dựng chiến lược của doanh nghiệp; đầu tư thêm vốn vào các doanh nghiệp kinh doanh có hiệu quả, qua đó tạo ra giá trị gia tăng cho vốn nhà nước; tập trung xử lý tồn tại của các doanh nghiệp thuộc danh mục quản lý [69]...

Lê Hường (2019) có bài “*Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước bắt đầu từ đâu?*” [57] nêu hai vấn đề chủ yếu cần xem xét lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước và hiệu quả công tác giám sát, giá trị sổ sách, giá thị trường của khu vực DNNN, từng doanh nghiệp cũng như dòng vốn nhà nước đang vận hành trong nền kinh tế.

1.1.2.5. Các công trình nghiên cứu về kinh tế thị trường và kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa

Trần Tiến Cường (2005), Nghiên cứu: “*Đổi mới vai trò, vị trí DNNN và ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN*”. Trong bài viết, TS Trần Tiến Cường đã phân tích thực trạng vai trò, vị trí của DNNN và ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN trong bối cảnh hiện nay. Từ đó, tác giả phân tích việc đổi mới tư duy về vai trò, vị trí của DNNN trong nền KTTT định hướng XHCN ở nước ta, phân tích các quan điểm và tư duy trong việc điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động để hướng tới vai trò, vị trí mới của DNNN.

Hoàng Tuấn (2016), Luận án: “*Quản lý nhà nước về cổ phần hóa doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội*”. Học viện Hành chính Quốc gia. Tác giả đã xây dựng một khung lý luận nghiên cứu về cổ phần hóa DNNN trên địa bàn Hà Nội, phân tích thực trạng quản lý nhà nước các doanh nghiệp sau khi cổ phần hóa, chỉ ra những nguyên nhân, những hạn chế khách quan và chủ quan của việc quản lý nhà nước đối với DNNN cổ phần hóa. Tuy nhiên luận án mới chỉ tập trung vào xây dựng khung và phân tích công tác quản lý nhà nước đối với DNNN cổ phần hóa trên địa bàn Hà nội

Chuyên đề 7. “*Nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế của Việt Nam*”. Tài liệu bồi dưỡng cán bộ cao cấp khối Đảng, Đoàn thể. Tài liệu bao gồm hai phần, phần 1 khái quát hóa nền kinh tế thị trường, khái niệm KTTT, phân loại KTTT, những yếu tố cơ bản của KTTT và đặc trưng của KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam, các quan điểm của Đảng và Nhà nước về KTTT định hướng XHCN ở nước ta. Phần 2 phân tích KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập sâu, rộng với kinh tế quốc tế, cách tiếp cận của Đảng và Nhà nước trong hội nhập, những nguyên tắc và hành động của Đảng, Nhà nước đối với hội nhập kinh tế quốc tế.

Nguyễn Đình Cung (2014) trong bài viết “*Kinh tế thị trường mang tính tất yếu*” khẳng định Nhà nước và thị trường là hai thành tố cơ bản không thể thiếu của kinh tế thị trường hiện đại, ở đó nền kinh tế thị trường hiện đại là tất yếu, Nhà nước và thị trường cùng thực hiện vai trò và chức năng của mình, kết hợp và bổ sung cho nhau, hướng đến một thị trường hoàn hảo.

Báo cáo “*Đổi mới tư duy về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*” của tác giả Nguyễn Đình Cung trình bày tại hội thảo về cải cách thể chế sáng 12.11.2014 - Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương. Trong báo cáo, tác giả đã mô hình hóa các loại hình KTTT, sự khác nhau giữa các loại mô hình KTTT hiện nay, phân tích vai trò của Nhà nước trong KTTT hiện đại trong đó Nhà nước và thị trường là hai thành tố cơ bản không thể thiếu của KTTT hiện đại, ông Cung phân tích Tại sao Nhà nước phải can thiệp vào thị trường? Từ đó đưa ra những phân tích Nhà nước cần phải làm gì, làm như thế nào để xây dựng kinh tế thị trường bền vững.

Cũng tương tự như vậy, tác giả Võ Trí Thành trong Báo cáo “Kinh tế Việt Nam: *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và cấu trúc thị trường*” - Báo cáo 2011/SOM/WKSP/006- Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương đã đánh giá kết quả của 30 năm đổi mới tại Việt Nam, tiến trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, cấu trúc của thị trường và vai trò của DNNN

Trong báo cáo này, tác giả đã đưa ra lý do vì sao cần phải tái cơ cấu DNNN, vai trò của DNNN trong cấu trúc thị trường, mục tiêu của tái cơ cấu DNNN và những kết quả đã đạt được. Tuy nhiên, báo cáo chưa hệ thống lại những quan điểm của Đảng, Chính phủ trong việc tái cơ cấu DNNN, chưa hệ thống lại những điều kiện thể chế phục vụ cho việc tái cơ cấu và duy trì vai trò của DNNN trong bối cảnh chuyển đổi nền kinh tế thị trường.

Tóm lại: Trong các nghiên cứu về kinh tế thị trường và kinh tế thị trường định hướng XHCN, các tác giả đều đánh giá nền kinh tế nước ta phát triển theo hướng kinh tế thị trường là sự phát triển tất yếu khách quan, đó là xu thế mà Việt Nam chúng ta không thể tránh khỏi, đây cũng là những căn cứ và Đảng, Nhà nước đã có những quan điểm đúng đắn trong vấn đề này. Đồng thời các tác giả cũng thống nhất, để phù hợp với điều kiện Việt Nam, Đảng Nhà nước cần phát triển nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN, điều chỉnh các mối quan hệ thị trường bằng pháp luật, tránh sự can thiệp sâu bằng các biện pháp hành chính của nhà nước, tránh làm méo mó thị trường, từ đó giúp cho các thành phần kinh tế được hoạt động và phát triển theo đúng quy luật của thị trường.

1.1.3. Đánh giá chung về các công trình nghiên cứu liên quan

1.1.3.1. Những vấn đề thuộc đề tài luận án đã được nghiên cứu tương đối đầy đủ, luận án kế thừa

Cải cách DNNN là một trong những chủ đề được khá nhiều công trình nghiên cứu đề cập, kể cả trong nước và nước ngoài. Về cơ bản, các nghiên cứu đã làm rõ được thực trạng, những mặt được, mặt chưa được của các giải pháp cải cách DNNN cho đến nay; khoảng cách giữa thực trạng Việt Nam và thông lệ quốc tế về hoạt động của DNNN và yêu cầu tiếp tục đẩy mạnh cải cách.

(1) Về thực trạng cải cách DNNN:

- Khu vực DNNN Việt Nam đã có những thay đổi đáng kể. Số lượng DNNN giảm mạnh nhờ sắp xếp, tổ chức lại và cổ phần hóa và đa dạng hóa sở

hữu. Hiệu quả sử dụng vốn và tài sản của cả khu vực DNNN được cải thiện, tỷ trọng doanh nghiệp thua lỗ ngày càng giảm. Văn bản quy phạm pháp luật, đặc biệt văn bản luật do Quốc hội ban hành, không còn nhiều quy định phân biệt đối xử theo hướng ưu tiên cho DNNN. Toàn bộ DNNN chuyển thành công ty cổ phần, công ty TNHH theo Luật Doanh nghiệp, Luật DNNN bị bãi bỏ. Cách thức can thiệp trực tiếp và hành chính của chủ sở hữu nhà nước được giảm thiểu.

- Tuy vậy, cải cách DNNN ở Việt Nam diễn ra trong một thời gian quá dài (hơn 30 năm) mà chưa đạt được mục tiêu, yêu cầu và kế hoạch. Hiệu quả hoạt động đã được cải thiện nhưng còn thấp, tỷ lệ nghịch với giá trị vốn và tài sản ngày càng tăng, gây lãng phí nguồn lực quốc gia, ảnh hưởng tiêu cực đến hiệu quả và sức cạnh tranh chung của cả nền kinh tế. Tái cơ cấu và cải cách DNNN chưa có tác động tích cực đến sự phát triển của doanh nghiệp khu vực tư nhân. Phân bổ nguồn lực và cơ chế, cách thức quản lý của Nhà nước đối với DNNN chưa đáp ứng yêu cầu cải cách kinh tế thị trường, là một trong những yếu tố làm chậm tiến trình công nhận Việt nam có nền kinh tế thị trường đầy đủ.

- Các nghiên cứu, tài liệu cho đến nay đã đề cập đến nhiều góc độ về nguyên nhân của những hạn chế, yếu kém của quá trình cải cách DNNN. Tái cơ cấu sở hữu và cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước còn chậm do ảnh hưởng của suy thoái kinh tế và những bất cập chính sách và quy định pháp luật, chưa tạo động lực và áp lực mạnh mẽ để cơ quan có thẩm quyền cũng như các DNNN nỗ lực thực hiện. Hiệu quả của DNNN còn thấp một phần do bản chất sở hữu và vấn đề động lực của mô hình DNNN, một phần do cơ chế quản lý, giám sát lỏng lẻo, bất hợp lý, chưa phù hợp với yêu cầu cải cách kinh tế thị trường, v.v. Một số nghiên cứu đã đề cập đến vấn đề lợi ích nhóm trong sự tồn tại, quản lý và hoạt động của khu vực DNNN.

(2) Khoảng cách giữa Việt Nam với thông lệ quốc tế về hoạt động của DNNN và yêu cầu tiếp tục cải cách

So sánh giữa thực trạng Việt Nam với thông lệ quốc tế cho thấy còn khoảng cách khá lớn, trước hết là vấn đề quản trị DNNN, cách thức và biện pháp can thiệp của Nhà nước đối với DNNN, vai trò và quy mô của khu vực DNNN trong tổng thể nền kinh tế, v.v.

Các tài liệu nghiên cứu và quan điểm chính thức của Nhà nước đều hướng tới yêu cầu tiếp tục đẩy mạnh cải cách DNNN với các giải pháp cơ bản sau:

- Tiếp tục thu hẹp đối tượng doanh nghiệp mà nhà nước cần nắm giữ toàn bộ hoặc sở hữu chi phối, đồng nghĩa với việc mở rộng diện doanh nghiệp phải cổ phần hóa, chuyển đổi sở hữu, hạ thấp tỷ lệ cổ phần nhà nước hoặc nhà nước không cần nắm quyền sở hữu...

- Thúc đẩy cổ phần hóa theo nguyên tắc thị trường, đơn giản hóa thủ tục hành chính, tạo động lực và trách nhiệm cho doanh nghiệp cổ phần hóa.

- Tiếp tục ban hành các văn bản pháp luật, hoàn thiện khung thể chế cho quản lý, hoạt động của DNNN.

- Áp dụng các chuẩn mực quản trị kinh doanh hiện đại đối với DNNN. Đổi mới mô hình và phương thức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ. Tăng cường công tác cán bộ, nâng cao kỷ luật chấp hành pháp luật, kỷ cương trong quản lý, điều hành. Đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học kỹ thuật công nghệ vào sản xuất kinh doanh, quản lý nhằm hạ giá thành, nâng cao năng suất lao động, chất lượng sản phẩm để có được hiệu quả tổng hợp cao, v.v.

1.1.3.2. Những vấn đề thuộc đề tài luận án các công trình nghiên cứu đã công bố còn để trống cần tiếp tục giải quyết

Thứ nhất các công trình nghiên cứu chưa đề cập đến tiến trình chuyển đổi sang KTTT và yêu cầu đổi mới, tái cơ cấu DNNN.

Thứ hai các công trình nghiên cứu chưa đề cập đến các yếu tố tác động đến tái cơ cấu trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT.

Thứ ba trong nghiên cứu thực trạng khu vực DNNN ở Việt Nam, những nội dung dưới đây chưa được làm rõ:

- + Những tác động tiêu cực của việc xác định chức năng, nhiệm vụ của DNNN, đặc biệt với vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước (nòng cốt là các DNNN) trong nền kinh tế đến cải cách thể chế kinh tế thị trường ở Việt Nam.

- + Đánh giá kết quả thực sự của việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ chính trị - xã hội của DNNN. Kết quả và tác động của việc sử dụng một số DNNN làm công cụ chính sách kinh tế vĩ mô.

+ Rà soát, đánh giá và làm rõ các ngành, lĩnh vực còn độc quyền, hoặc thống lĩnh thị trường, cản trở cạnh tranh của DNNN.

+ Phân tích, đánh giá cụ thể các bằng chứng hoặc biểu hiện có tính phân biệt đối xử giữa DNNN với doanh nghiệp khác trên thực tế và tác động của chúng đến tính toàn vẹn của thị trường.

+ Làm rõ vai trò thực sự và tác động của cải cách DNNN đến sự phát triển của doanh nghiệp khu vực kinh tế tư nhân.

- Trong kiến nghị các giải pháp cải cách DNNN, những nội dung chưa được làm rõ:

+ So sánh thông lệ quốc tế, rà soát thực trạng Việt Nam để xác định rõ và đúng sứ mệnh của DNNN trong thể chế kinh tế đáp ứng yêu cầu được công nhận có nền kinh tế thị trường đầy đủ, làm căn cứ cho việc đề ra chức năng, nhiệm vụ cụ thể cho các nhóm DNNN còn lại sau khi đã cổ phần hóa, chuyển đổi sở hữu và làm cơ sở cho các giải pháp cải cách DNNN khác.

+ Các giải pháp chống phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp khác trong hành vi của bộ máy cơ quan nhà nước và các chủ thể khác như ngân hàng, chủ đầu tư...

+ Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và đề xuất các biện pháp quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên, chống hiện tượng độc quyền nhà nước thành độc quyền doanh nghiệp.

+ Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, rà soát thực trạng Việt nam để so sánh, rút ra bài học, kiến nghị giải pháp đổi mới hoạt động của DNNN theo nguyên tắc thị trường trong các vấn đề sau:

✓ Người đại diện hoặc cán bộ quản lý, điều hành được chủ sở hữu nhà nước bổ nhiệm/ký hợp đồng (lương, thưởng, giám sát, đánh giá, chế độ báo cáo...).

✓ Hệ thống các chỉ tiêu dùng để giám sát, đánh giá DNNN

✓ Cơ chế quản lý theo nguyên tắc “ngân sách cứng” đối với DNNN (bao gồm DNNN thuộc Chính phủ và DNNN thuộc các địa phương).

1.1.4. Những vấn đề luận án sẽ tập trung nghiên cứu giải quyết

Qua phân tích, đánh giá tổng quan tình hình các công trình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án, trên cơ sở xác định những vấn đề đã được các công trình đi trước giải quyết, những vấn đề còn để ngỏ, luận án sẽ cần tập trung nghiên cứu làm rõ những vấn đề sau đây:

Một là, luận án cần phân tích sâu hơn, làm rõ đặc điểm, vai trò của DNNN trong mối quan hệ với KTTT, và nhu cầu đổi mới, tái cơ cấu DNNN, nội dung và phương thức tái cơ cấu DNNN.

Hai là, luận giải để làm rõ những vấn đề lý luận về tiến trình chuyển đổi sang KTTT, xác định các giai đoạn chuyển đổi sang KTTT của Việt Nam và việc thúc đẩy nhu cầu tái cơ cấu DNNN.

Ba là, xác định các yếu tố tác động đến hoạt động tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT.

Bốn là, nghiên cứu tình hình hoạt động của DNNN ở Việt Nam hiện nay và phân tích làm rõ thực trạng tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT giai đoạn 2011 (khi xuất hiện khái niệm cơ cấu DNNN) đến 2019).

Năm là, đánh giá kết quả, những thành công, hạn chế và nguyên nhân của những thành công, hạn chế về tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT.

Sáu là, hệ thống hóa các quan điểm, phương hướng của Đảng và Nhà nước Việt Nam về tái cơ cấu DNNN.

Trên cơ sở của những phân tích, đánh giá tiến trình tái cơ cấu DNNN và phương hướng, mục tiêu của Đảng và Nhà nước đã đề ra, luận án sẽ đưa ra các giải pháp nhằm hoàn thiện chính sách và nâng cao chất lượng thực hiện tái cơ cấu DNNN, đáp ứng yêu cầu tiến trình hoàn thiện kinh tế thị trường ở Việt Nam những năm tới.

1.2. HƯỚNG NGHIÊN CỨU CỦA LUẬN ÁN

1.2.1. Mục tiêu nghiên cứu đề tài luận án

Mục tiêu tổng quát:

Hệ thống hóa, bổ sung, luận giải rõ hơn cơ sở lý luận và thực tiễn về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường và đề xuất các giải pháp nâng cao chất lượng thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở Việt Nam.

Mục tiêu cụ thể:

- Nghiên cứu, làm rõ khái niệm, đặc điểm, vai trò của doanh nghiệp nhà nước, nội dung, phương thức tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước;
- Làm rõ đặc điểm của kinh tế thị trường, tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt Nam và những tác động của tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường đến việc xác định vai trò của doanh nghiệp nhà nước và sự cần thiết phải tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước;
- Đánh giá khách quan thực trạng doanh nghiệp nhà nước và tình hình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011- 2020 ở Việt Nam;
- Đề xuất giải pháp hoàn thiện cơ chế chính sách và phương thức tổ chức thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt Nam giai đoạn 2021-2030.

1.2.2. Câu hỏi nghiên cứu và giả thuyết nghiên cứu

Câu hỏi nghiên cứu:

Có sự yếu kém, bất cập về tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt Nam hay không, nếu giả thiết là có thì nguyên do đâu?

Giả thuyết nghiên cứu:

- Giả thuyết 1: Có sự yếu kém về tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường ở Việt Nam (như: tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn chậm, chiến lược phát triển của DNNN chưa rõ, hiệu quả quản lý, đầu tư sản xuất kinh doanh thấp,...)
- Giả thuyết 2: Nguyên nhân của những yếu kém là do hệ thống chính sách, pháp luật về tái cơ cấu DNNN chưa hoàn thiện (vừa thiếu, vừa chồng chéo, khó triển khai).
- Giả thuyết 2: Nguyên nhân của những yếu kém do nhận thức của bộ phận cán bộ công chức chưa đầy đủ, chưa sẵn sàng ủng hộ đổi mới và tái cơ cấu DNNN.
- Giả thuyết 3: Nguyên nhân của những yếu kém là do có sự xung đột lợi ích công tư, giữa một bên là mục tiêu của Nhà nước với nhóm lợi ích, cán bộ, công chức quản lý, chính quyền địa phương.
- Giả thuyết 4: Nguyên nhân của những yếu kém là do có sự chậm trễ cổ phần hóa, thoái vốn trong các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước, ảnh hưởng đến tái cơ cấu DNNN.

- Giả thuyết 5: Có sự thất thoát, lãng phí trong tái cơ cấu DNNN,..

1.2.3. Đối tượng nghiên cứu và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu: Các vấn đề lý luận và thực tiễn về tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT ở Việt Nam.

Phạm vi nghiên cứu:

- Về nội dung: Các chính sách và thực thi chính về (i) định vị lại vai trò của kinh tế nhà nước, mà chủ yếu là DNNN; (ii) tái cấu trúc danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; (iii) tái cấu trúc quản trị DNNN.

- Về không gian: Áp dụng đối với các DNNN ở Việt Nam

- Thời gian: Mặc dù xét theo tiến trình chuyển đổi sang nền KTTT ở Việt Nam bắt đầu từ năm 1986, nhưng chính sách tái cơ cấu DNNN chủ yếu từ năm 2011. Do đó, trong phạm vi luận án này chỉ tập trung nghiên cứu thực trạng tái cơ cấu DNNN từ năm 2011 đến 2020 và đề xuất phương hướng, giải pháp tiếp tục tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2021-2030.

1.2.4. Cách tiếp cận và phương pháp nghiên cứu đề tài luận án

1.2.4.1. Cách tiếp cận nghiên cứu

Luận án nghiên cứu dựa trên phương pháp luận kết hợp giữa logic và lịch sử của chủ nghĩa duy vật biện chứng và từ góc độ vai trò của nhà nước trong nền kinh tế thị trường nghiên cứu giải quyết vấn đề tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT tại Việt Nam. Vì vậy, vấn đề nghiên cứu của luận án được đặt trong sự tương tác với sự kiện, hoàn cảnh lịch sử cụ thể liên quan đến tiến trình tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam. Luận án vận dụng lý thuyết về khoa học quản lý và kinh tế phát triển theo quan điểm gắn lý luận với thực tiễn.

1.2.4.2. Các phương pháp nghiên cứu đề tài luận án

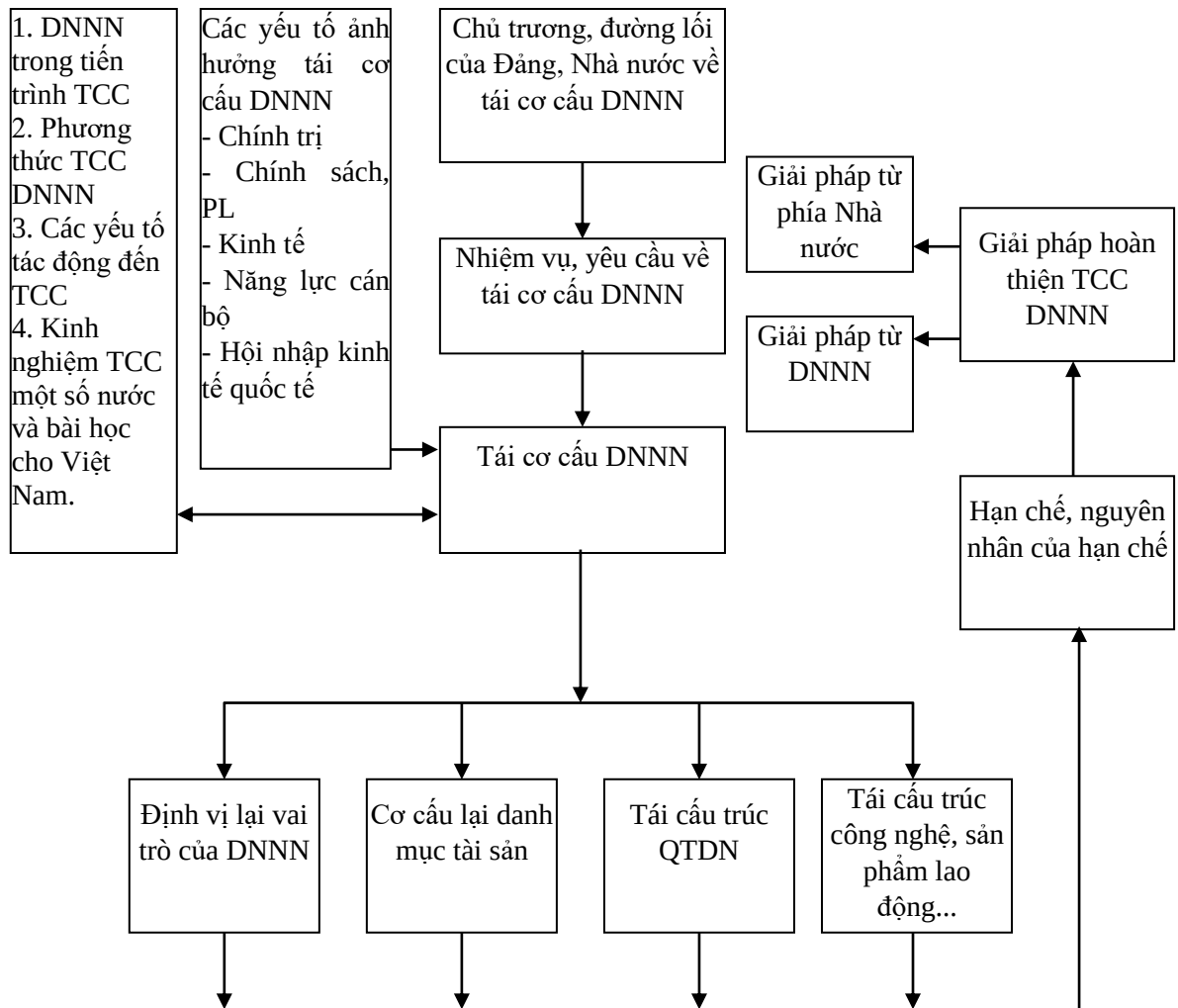
- Phương pháp Phân loại và hệ thống hóa lý thuyết: Được sử dụng tại Chương 1 và Chương 2 là chủ yếu, nhằm lựa chọn, phân loại hệ thống tài liệu phục vụ nghiên cứu tổng quan và lý luận về tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT. Cũng phương pháp này giúp làm rõ cơ sở lý thuyết về DNNN, tái cơ cấu DNNN, tiến trình chuyển đổi sang KTTT, sự cần thiết tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT, những yếu tố tác động đến tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT.

- Phương pháp thống kê, phân tích: Thu thập thông tin, dữ liệu thứ cấp thông qua các báo cáo, tổng hợp, sắp xếp, so sánh, đánh giá thực trạng tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT, thông qua các giai đoạn từ 2011 - 2016; từ 2017- 2019 (Chương 3).

- Phương pháp tổng hợp trong nghiên cứu tổng quan và nghiên cứu lý luận, tổng kết đánh giá thực trạng trong tái cơ cấu DNNN.

- Phương pháp phân tích, dự báo: Trên cơ sở phân tích, đánh giá thực trạng và những phân tích về định hướng, mục tiêu của Đảng, Nhà nước, luận án có phân tích, dự báo đưa ra những khuyến nghị, giải pháp phù hợp (được sử dụng chủ yếu ở chương 3 và chương 4).

1.2.4.3. Khung phân tích của luận án



Hình 1.1. Khung phân tích của luận án

Nguồn: Tác giả xây dựng 2020.

Tái cơ cấu DNNN bắt đầu từ việc xác định lại chức năng của DNNN, vai trò của vốn đầu tư nhà nước, cũng như vai trò của Nhà nước cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường. Trên cơ sở đó thực hiện đồng bộ, toàn diện các nhóm nội dung chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, định vị lại vai trò của DNNN, nhằm đảm bảo sự phù hợp với các yêu cầu của nền KTTT.

Việc lựa chọn phát triển KTTT nhằm tận dụng cạnh tranh làm động lực phát triển kinh tế đòi hỏi các nước chuyên đổi cần xác định rõ vị trí, vai trò của DNNN, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng. Doanh nghiệp nhà nước không cạnh tranh với doanh nghiệp tư nhân ở những lĩnh vực tư nhân có khả năng làm tốt. Phát huy vai trò của kinh tế tư nhân vào tăng trưởng và phát triển.

Thứ hai, cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp là việc bố trí, phân bổ lại tài sản nhà nước nhằm tăng hiệu quả của tài sản, đóng góp cho hiệu quả chung của nền kinh tế. Cách thức thực hiện cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp phổ biến là Nhà nước chuyển giao các quyền tài sản cho các chủ sở hữu khác, nhằm tăng hiệu quả của tài sản. Nguồn lực thu được từ việc chuyển giao quyền tài sản để đầu tư cho các hoạt động phù hợp với vai trò của Nhà nước trong kinh tế thị trường, trong đó có vai trò hỗ trợ kinh tế tư nhân phát triển; vai trò cung cấp sản phẩm, dịch vụ cần thiết cho phát triển kinh tế,...

Để thực hiện tái cơ cấu DNNN liên quan đến nội dung này, phải xác định đối tượng doanh nghiệp cần duy trì sở hữu nhà nước và các doanh nghiệp không cần duy trì sở hữu nhà nước, từ đó, thực hiện các biện pháp cổ phần hóa, bán doanh nghiệp, thoái vốn nhà nước cho phù hợp.

Thứ ba, tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp nhà nước, nâng cao hiệu quả.

Tái cơ cấu quản trị DNNN là việc điều chỉnh mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước và DNNN, bao gồm cả cơ chế quản lý tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, với mục tiêu lớn nhất là đảm bảo cho nguồn lực nhà nước đầu tư được bố trí, quản lý và sử dụng có hiệu quả và theo nguyên tắc thị trường. cụ thể là xây dựng khung khổ thể chế lành mạnh cho quản trị DNNN, tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách đối với DNNN để bảo đảm cho hoạt động của

DNNN cũng như việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước thực sự vận hành theo cơ chế thị trường, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực này. Đổi mới mô hình và cải thiện cách thức chức năng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Xu hướng chung là bộ máy thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước phải chuyên trách, chuyên nghiệp và có trách nhiệm giải trình, tạo điều kiện để DNNN áp dụng các chuẩn mực quản trị như khu vực tư nhân. Thiết lập hệ thống giám sát rõ ràng và hiệu quả, tăng cường công khai và minh bạch hóa hoạt động của DNNN, chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ quản lý DNNN để giảm thiểu rủi ro và nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh,...

Thứ tư, tái cấu trúc công nghệ, sản phẩm lao động.. những hoạt động này diễn ra tại nội bộ các doanh nghiệp nhà nước không bàn đến trong phạm vi nghiên cứu của luận án.

Trong quá trình tái cơ cấu thì DNNN sẽ chịu sự ảnh hưởng của chủ trương, đường lối chính sách của Đảng, Nhà nước về tái cơ cấu DNNN. Từ đó đặt ra yêu cầu nhiệm vụ tái cơ cấu DNNN. Ngoài ra những yếu tố tác động lên tái cơ cấu

DNNN còn có yếu tố chính trị, chính sách, pháp luật nhà nước, năng lực cán bộ quản lý kinh tế, việc hội nhập kinh tế quốc tế của Việt Nam..

Từ việc phân tích thực trạng tái cơ cấu DNNN trong giai đoạn 2011-2020 tác giả chỉ ra những kết quả đạt được cũng như hạn chế và nguyên nhân của hạn chế trong quá trình tái cơ cấu. Trên cơ sở đó đề ra các giải pháp hoàn thiện và hiệu quả hơn quá trình tái cơ cấu DNNN tại Việt Nam cho giai đoạn 2021-2030 trên cơ sở phương hướng của Đảng và Nhà nước.

Chương 2

CƠ SỞ LÝ LUẬN VỀ TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

2.1. DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

2.1.1. Những vấn đề cơ bản về doanh nghiệp nhà nước

2.1.1.1. Khái niệm, đặc điểm doanh nghiệp nhà nước

Trong quá trình phát triển kinh tế, hầu hết các quốc gia trên thế giới đều tồn tại khu vực kinh tế nhà nước, trong đó có các đơn vị sản xuất, kinh doanh của nhà nước tồn tại dưới dạng doanh nghiệp, gọi là doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Quá trình hình thành DNNN có thể do việc nhà nước thành lập ra các doanh nghiệp hoặc thực hiện quốc hữu hóa. Trong một số trường hợp, quốc hữu hóa doanh nghiệp nhà nước không phải là kết quả từ chủ trương của Nhà nước mà do khách quan đem lại. Nhà nước Đức đã từng phải can thiệp, mua lại doanh nghiệp trong tình thế doanh nghiệp của tư nhân không trả được nợ và những người mua tiềm năng khác cũng đang gặp khó khăn, không thể trả nợ. Cụ thể như trường hợp quốc hữu hóa Tập đoàn Volkswagen ở Đức trong thế kỷ XX. Sự ra đời và tồn tại của doanh nghiệp nhà nước bắt nguồn từ những mục tiêu chính trị, xã hội hoặc nhằm thực hiện chính sách điều tiết kinh tế vĩ mô của nhà nước. Ở mỗi quốc gia, tùy thuộc vào từng thời kỳ, quan niệm về DNNN cũng có sự thay đổi. Tuy nhiên, dù trong nền kinh tế kế hoạch, kinh tế chuyển đổi, hay kinh tế thị trường, thì DNNN vẫn tồn tại, phát triển và có vai trò quan trọng nhất định. Thực tế phát triển kinh tế thế giới cho thấy, mặc dù tư nhân hóa, cổ phần hóa ngày càng mạnh mẽ, nhưng DNNN vẫn là thành phần chính trong các ngành, lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế như tài chính, hạ tầng, chế tạo, năng lượng, khai khoáng. Thậm chí, ngày càng nhiều DNNN xuất hiện trong danh mục các công ty có quy mô nhất, nhà đầu tư lớn nhất trên thị trường vốn [105]. Tuy nhiên, DNNN là gì và đặc điểm của DNNN như thế nào là vấn đề cần được luận giải làm rõ khi bàn về đổi mới, tái cơ cấu DNNN.

Trên thế giới, sau nhiều tranh luận trên quy mô quốc tế, vào cuối những năm 1980, quan niệm về DNNN đã được thống nhất. Theo đó, DNNN là doanh

nghiệp mà Nhà nước sở hữu trên một nửa số tài sản trong doanh nghiệp [65]. Định nghĩa này phản ánh cách tiếp cận DNNN dựa trên sở hữu chứ không phải dựa vào cách thức quản lý.

Tiếp cận trên phương diện sở hữu là cách tiếp cận phổ biến khi nghiên cứu về DNNN. Tại Mỹ, ngoài khái niệm được biết đến là DNNN, còn có doanh nghiệp do Chính phủ bảo trợ (Government - Sponsored Enterprise), hay tại Newzealand có loại hình công ty sở hữu Hoàng Gia (Crown owned Company) [28]. Trong Hướng dẫn Quản trị Công ty của OECD (2005) lại xác định: "Thuật ngữ DNNN dùng để chỉ các doanh nghiệp mà Nhà nước có quyền kiểm soát thông qua sở hữu toàn bộ, đa số hoặc thiểu số quan trọng".

Với tư cách là một nhà đầu tư, Nhà nước thành lập ra doanh nghiệp của mình là hoạt động có mục đích. Do đó, hầu hết ở các nước, nhất là tại các nước có nền kinh tế chuyển đổi, DNNN trở thành công cụ chủ yếu để nhà nước thực hiện vai trò của Nhà nước. Thực tế cho thấy, vào thập kỷ 60 - 70, sự lớn mạnh của các DNNN trong các nước đang phát triển được coi là tất yếu của quá trình phát triển với lý do điều kiện thị trường còn chưa hoàn chỉnh. Nhưng ở nhiều nước, lý do tồn tại của DNNN lại được vận dụng quá xa, tới mức mở rộng sở hữu nhà nước tới các nhà máy sản xuất giấy hay kem, đều vì lý do phục vụ lợi ích quốc gia. Ngoài ra, tại rất nhiều nước, nhu cầu thành lập DNNN, sự thay đổi nhanh chóng của công nghệ và truyền thông sau đó đã có tác động làm mất đi nhu cầu này. Không phụ thuộc vào hệ tư tưởng và sự thay đổi quyền lực trong nước, từ đầu những năm 1980, các DNNN đã bắt đầu được hợp lý hóa hoặc tư nhân hóa [65]. Từ phương diện mục tiêu, có thể cho thấy đặc điểm khác của DNNN. Như vậy, không chỉ quan niệm về DNNN theo một tiêu chí sở hữu, mà cần tiếp cận theo các tiêu chí khác nhau để nhận diện đầy đủ về bản chất đặc điểm của DNNN.

Doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam có lịch sử tồn tại và nắm giữ những vị trí then chốt trong nền kinh tế. Trong từng giai đoạn khác nhau, quan điểm về DNNN cũng có những thay đổi nhất định, phù hợp với yêu cầu thực tiễn. Ngay từ những năm đầu sau ngày thành lập nước, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã ký ban hành Sắc lệnh số 104/SL (ngày 01/01/1948), trong đó xác DNNN được gọi là doanh nghiệp quốc gia. Điều 2 Sắc lệnh này ghi nhận: “Doanh nghiệp quốc gia là một doanh nghiệp thuộc quyền sở hữu của quốc gia và do quốc gia điều

hiển". Sau đó, những đơn vị kinh tế của Nhà nước được gọi là xí nghiệp quốc doanh, lâm trường quốc doanh (trong nông nghiệp), cửa hàng quốc doanh (trong thương nghiệp)...

Thuật ngữ doanh nghiệp nhà nước được sử dụng chính thức trong Nghị định 388/HĐBT ngày 20/11/1991 ban hành Quy chế về thành lập và giải thể doanh nghiệp nhà nước. Tại Điều 1 của Nghị định quy định: *Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh doanh do Nhà nước thành lập, đầu tư vốn và quản lý với tư cách chủ sở hữu. Doanh nghiệp nhà nước là pháp nhân kinh tế hoạt động theo pháp luật và bình đẳng trước pháp luật.*

Trong giai đoạn đầu của sự nghiệp đổi mới, phát triển kinh tế thị trường ở Việt Nam, Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995 có quy định: *"Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao" [71].*

Tại Khoản 1, Điều 3 Luật Doanh nghiệp nhà nước (1995) cũng có quy định: "Vốn Nhà nước giao cho doanh nghiệp quản lý và sử dụng" là vốn ngân sách nhà nước cấp, vốn có nguồn gốc ngân sách và vốn do doanh nghiệp tự tích lũy.

Quy định trên đây phản ánh đặc điểm của DNNN là do nhà nước thành lập, quản lý, có tư cách pháp nhân, có các quyền và nghĩa vụ dân sự, tự chịu trách nhiệm về toàn bộ hoạt động, kinh doanh trong phạm vi số vốn do doanh nghiệp quản lý. Tài sản trong DNNN là một bộ phận của tài sản nhà nước, do đó chính doanh nghiệp phải chịu trách nhiệm bảo toàn và phát triển vốn của mình trước Nhà nước. Đồng thời, DNNN phải thực hiện mục tiêu nhà nước giao, trong đó, các DNNN thực hiện hoạt động kinh doanh phải đảm bảo có hiệu quả, các DNNN hoạt động công ích thì phải đạt được các mục tiêu kinh tế - xã hội.

Năm 2003, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam ban hành Luật Doanh nghiệp nhà nước mới, thay thế Luật Doanh nghiệp nhà nước (1995). Luật Doanh nghiệp nhà nước (2003) quy định: *"Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn" [72].*

Từ quy định này, quan niệm về DNNN lại có sự thay đổi, theo đó, những doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ từ trên 50% đến 100% vốn điều lệ thì được gọi là DNNN. Năm 2005, với việc Quốc hội ban hành Luật Doanh nghiệp thống nhất điều chỉnh các doanh nghiệp, không phân biệt hình thức sở hữu, đã xóa bỏ hiệu lực của hầu hết các quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước (2003). Các DNNN phải thực hiện chuyển đổi, hoạt động theo mô công ty, được thống nhất trong Luật Doanh nghiệp (2005).

Tính đến trước thời điểm 01/07/2010, DNNN được hiểu là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ và giữ quyền chi phối đối với doanh nghiệp đó, nên DNNN bao gồm các doanh nghiệp được tổ chức dưới các hình thức: công ty nhà nước, công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, công ty TNHH có từ hai thành viên trở lên, và công ty cổ phần mà Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ và giữ quyền chi phối [72]. Từ sau thời điểm Luật DNNN (2003) hoàn toàn hết hiệu lực thi hành (01/07/2010), DNNN được hiểu là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ [73]. Như vậy sau thời điểm 01/07/2010, DNNN bao gồm các loại doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ được tổ chức dưới hình thức công ty TNHH một thành viên hoặc trên 50% vốn điều lệ được tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên. Ngoài ra, doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (DNNN) còn có thể tổ chức dưới hình thức công ty TNHH hai thành viên trở lên có các thành viên đều là nhà đầu tư nhà nước và công ty cổ phần nhà nước có các cổ đông đều là cổ đông nhà nước.

Chính sách của Nhà nước quy định DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm cổ phần chi phối trên 50% về vốn điều lệ (từ giai đoạn 2003 đến 2013), nhưng đến năm 2014, với việc ban hành Luật Doanh nghiệp mới, quan niệm này cũng lại được thay đổi. Luật Doanh nghiệp (2014) quy định "*Doanh nghiệp nhà nước là doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ*" [75].

Bên cạnh sự khẳng định về nguồn vốn của Nhà nước trong doanh nghiệp là tuyệt đối, luật Doanh nghiệp (2014) cũng đã thể chế hóa được các nguyên tắc của Hiến pháp năm 2013 về vai trò của DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam. Với quan niệm DNNN là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thì số lượng DNNN giảm đáng kể.

Bên cạnh vấn đề sở hữu, về tính chất, phạm vi lĩnh vực đầu tư của DNNN trong nền kinh tế cũng có những thay đổi. Theo đó, DNNN ở Việt Nam sẽ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu, bảo đảm an sinh xã hội, bao gồm: Dịch vụ bưu chính công ích; Xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); Hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp theo quy định của pháp luật; Quản lý, khai thác công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện; Quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; bảo đảm an toàn bay; bảo đảm an toàn hàng hải; Trường hợp khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ. Trường hợp DNNN hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh theo quy định của Chính phủ.

Đối với DNNN hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên, lĩnh vực hoạt động cụ thể bao gồm: Hệ thống truyền tải điện quốc gia; nhà máy thủy điện có quy mô lớn đa mục tiêu, nhà máy điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; In, đúc tiền và sản xuất vàng miếng; Xổ số kiến thiết; Doanh nghiệp nhà nước có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, mua bán và xử lý nợ phục vụ tái cơ cấu và hỗ trợ điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô; và các trường hợp khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Trong nền kinh tế thị trường, với tốc độ hội nhập mạnh mẽ và sâu rộng, khái niệm về DNNN ở Việt Nam theo Luật Doanh nghiệp năm 2014 định nghĩa DNNN là “doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ” hẹp hơn rất nhiều so với khái niệm DNNN trong CPTPP. Điều đó dẫn đến nhiều doanh nghiệp của Việt Nam không là DNNN theo Luật Doanh nghiệp năm 2014, nhưng lại là DNNN theo CPTPP khi doanh nghiệp tồn tại dưới dạng Công ty cổ phần hoặc Công ty trách nhiệm hữu hạn, mà ở đó Nhà nước vẫn nắm giữ trên 50% vốn điều lệ. Sự khác biệt này sẽ tạo nên thách thức cho Việt Nam trong quá trình thực thi các quy định của CPTPP, bởi các nghĩa vụ được áp dụng cho các DNNN theo CPTPP mà không phải là DNNN theo Luật Doanh nghiệp năm 2014, sẽ khó có thể được thực thi vì thiếu vắng các quy định của pháp luật trong nước.

Năm 2017, theo hướng dẫn của Nghị quyết số 12-NQ/TW Hội nghị lần thứ 5, Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về việc tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước, thì vấn đề sở hữu vốn trong

DNNN đã thay đổi. Nghị quyết này ghi nhận DNNN không chỉ có 100% vốn Nhà nước mà còn bao gồm cả những doanh nghiệp chiếm phần vốn chi phối.

Trên cơ sở các quan điểm và chính sách về DNNN qua các thời kỳ có thể thấy, các khái niệm về DNNN được đưa ra chủ yếu dựa vào tiêu chí sở hữu. Các yếu tố về tổ chức, quản lý hay tính chất, phạm vi lĩnh vực kinh doanh rất ít được đưa ra trong các định nghĩa về doanh nghiệp này. Thực chất, các khái niệm DNNN luôn là sự phản ánh về nhóm doanh nghiệp do nhà nước sở hữu tỷ lệ vốn nhất định, ít nhất đủ để chi phối các quyết định kinh doanh của doanh nghiệp. Doanh nghiệp nhà nước không phải là một loại hình doanh nghiệp, mà nó hoặc được tổ chức dưới hình thức công ty cổ phần, hoặc dưới hình thức Công ty TNHH với số lượng thành viên đơn nhất hay có từ hai thành viên trở lên. Để triển khai Nghị quyết 12-NQ/TW, Hội nghị lần thứ 5, cần có một khái niệm về DNNN phù hợp và thống nhất với thông lệ và luật pháp quốc tế. Vì vậy, trong luận án này quan niệm: *"DNNN là doanh nghiệp do nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ để chi phối hoạt động của doanh nghiệp theo mục tiêu của Nhà nước, trên cơ sở tuân thủ các nguyên tắc thị trường"*. Cách quan niệm như vậy nhằm đảm bảo Nhà nước chỉ can thiệp vào các quyết định của doanh nghiệp thông qua tư cách là phiếu của nhà đầu tư (chủ sở hữu Nhà nước), chứ không bằng mệnh lệnh hành chính mang tính quyền lực nhà nước.

Doanh nghiệp nhà nước là cách tiếp cận về doanh nghiệp theo hình thức sở hữu, chứ không phản ánh tính chất tổ chức, quản lý của loại hình doanh nghiệp. Do đó DNNN không có địa vị pháp lý riêng, mà gắn vào loại hình cụ thể khi nó tổ chức dưới dạng công ty TNHH hay công ty cổ phần. Đặc điểm của DNNN thể hiện ở những phương diện cơ bản sau đây:

- Về sở hữu và quản lý: DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu từ trên 50 % - 100% vốn điều lệ. Doanh nghiệp này có thể được thành lập mới, được mua lại của tư nhân hay là sản phẩm của quá trình quốc hữu hóa. Thông qua sở hữu vốn đủ để chi phối, Nhà nước có thể gây ảnh hưởng trực tiếp hoặc gián tiếp đối với doanh nghiệp. Tại Việt Nam, Nhà nước thực hiện quản lý DNNN trên hai phương diện. Một mặt Nhà nước quản lý doanh nghiệp nhằm đảm bảo chức năng quản lý kinh tế vĩ mô, mặt khác Nhà nước thực hiện chức năng quản lý DNNN với vai trò chủ sở hữu, nhà đầu tư vốn vào doanh nghiệp.

Trong vai trò kép, để hạn chế tình trạng bỏ trống trong quản lý do tập trung nguồn lực quản lý vĩ mô, có thể gây thất thoát, hoặc thiên vị, thiếu khách quan, Nhà nước cần phải đổi mới, xác định rõ vị trí quản lý vĩ mô, đảm bảo bình đẳng doanh nghiệp và nâng cao hiệu quả đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp với vai trò quản lý của nhà đầu tư.

- Về hình thức tổ chức doanh nghiệp: DNNN không phải là một loại hình doanh nghiệp, do đó không có mô hình tổ chức riêng. Doanh nghiệp nhà nước tổ chức theo chế độ công ty, hoặc là công ty cổ phần, hoặc là công ty trách nhiệm hữu hạn. Ở mỗi quốc gia, trong những thời kỳ khác nhau, doanh nghiệp lại được tổ chức theo những mô hình khác nhau. Chẳng hạn như Việt Nam, mô hình tổ chức DNNN trước năm 2005 theo quy định của Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995 và Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003. Theo cách nhà nước quy định địa vị pháp lý của DNNN dựa trên sở hữu, thực hiện chức năng của Nhà nước, vừa kinh doanh vừa phục vụ xã hội (công ích). Trong giai đoạn này, địa vị pháp lý của DNNN khác với doanh nghiệp của khu vực tư nhân. Các quyền và nghĩa vụ của DNNN phản ánh sự không bình đẳng giữa các doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường. Kể từ sau Luật Doanh nghiệp (2005) có hiệu lực, DNNN được tổ chức và hoạt động gắn với loại hình doanh nghiệp mà chủ đầu tư (Nhà nước) lựa chọn. Theo đó, DNNN có thể tổ chức theo hình thức công ty cổ phần (CP) hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH).

Doanh nghiệp nhà nước do Nhà nước tổ chức quản lý và hoạt động theo mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao. Nhà nước quản lý DNNN thông qua cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền theo phân cấp của Chính phủ, bao gồm những nội dung: (i) Nhà nước quy định mô hình cơ cấu tổ chức quản lý trong từng loại DNNN phù hợp với quy mô; (ii) Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ cấu tổ chức trong DNNN như Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc...; (iii) Thẩm quyền, trình tự thủ tục của việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật các chức vụ quan trọng của doanh nghiệp.

- Về lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chủ yếu: Nhà nước là chủ thể quản lý kinh tế vĩ mô, có vai trò quản lý, điều tiết toàn nền kinh tế. Là người hoạch định và thực thi chính sách, Nhà nước không thể và không được kinh doanh, cạnh tranh với tư nhân. Trong điều hành nền kinh tế, thông qua DNNN, Nhà nước

thực hiện chức năng cung cấp hàng hóa, dịch vụ mà khu vực tư nhân không muốn làm vì lợi nhuận thấp, không làm được vì đòi hỏi vốn lớn, thu hồi vốn chậm, hoặc những lĩnh vực liên quan đến an ninh, quốc phòng, đảm bảo lợi ích cộng đồng [84].

Những ngành, lĩnh vực trọng điểm được các Nhà nước quan tâm đầu tư vốn, thành lập DNNN như: giao thông vận tải (đường sắt, đường hàng không, cảng biển,...); truyền thông (thông tin đại chúng, truyền hình, truyền thanh,...); năng lượng, dịch vụ tài chính, ngân hàng và an ninh quốc phòng. Tuy nhiên, việc đầu tư vốn Nhà nước vào các lĩnh vực có thể thay đổi qua các thời kỳ phát triển khác nhau của nền kinh tế.

- Mục tiêu hoạt động: Mục tiêu hoạt động của DNNN chính là mục tiêu của chủ sở hữu doanh nghiệp. Việc thành lập mới DNNN ở mỗi nhà nước, trong từng thời kỳ khác nhau có những mục tiêu khác nhau. Tại Việt Nam, Nhà nước thành lập doanh nghiệp nhằm thực hiện những định hướng, điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô mang tính chiến lược, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo định hướng XHCN. Là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn và trực tiếp thành lập, việc thành lập DNNN dựa trên nguyên tắc chỉ thành lập những ngành, lĩnh vực then chốt, xương sống của nền kinh tế dựa trên những đòi hỏi thực tiễn của nền kinh tế.

- Về trách nhiệm của doanh nghiệp: Doanh nghiệp nhà nước do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập, nhưng tài sản đem vào sản xuất kinh doanh được tách bạch với ngân sách nhà nước. Doanh nghiệp nhà nước là một pháp nhân chịu trách nhiệm hữu hạn về mọi hoạt động sản xuất, kinh doanh trong phạm vi số vốn Nhà nước giao.

2.1.1.2. Vai trò của doanh nghiệp nhà nước

- Doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò then chốt trong nền kinh tế.

Với tư cách là tổ chức kinh tế, ra đời do sự đầu tư có chủ đích của Nhà nước, hoạt động của DNNN nhằm đạt được mục tiêu nhất định. Doanh nghiệp có hoàn thành sứ mệnh, phúc đáp được mong đợi của Nhà nước và xã hội hay không, cần phải xác định mức độ đạt được các mục tiêu của doanh nghiệp. Ở những giai đoạn đầu, sự xuất hiện của DNNN nhằm sản xuất, kinh doanh

hàng hóa, cung cấp dịch vụ, đáp ứng nhu cầu tiêu dùng của người dân của các quốc gia. Trong nền kinh tế thị trường, với sự tham gia của các thành phần kinh tế, trong đó khu vực kinh tế tư nhân, hợp tác xã, hộ kinh doanh,... đã tham gia tích cực vào quá trình tổ chức sản xuất kinh doanh, tìm kiếm lợi nhuận, phúc đáp tốt hơn các nhu cầu của người tiêu dùng với giá cả và chất lượng sản phẩm có tính cạnh tranh, làm cho vai trò, chức năng của DNNN cũng thay đổi. Do sự khác biệt về chế độ chính trị và mục tiêu mà một Nhà nước theo đuổi, mong muốn của mỗi Nhà nước vào DNNN của họ cũng khác nhau. Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở Việt Nam, DNNN được xác định giữ vai trò then chốt. Nhưng vai trò then chốt của DNNN không thể hiện ở số lượng doanh nghiệp, hay sự có mặt ở mọi lĩnh vực, hoặc chiếm thị trường lớn, mà ở việc nắm giữ những lĩnh vực thiết yếu, quan trọng, những lĩnh vực liên qua đến an ninh quốc phòng. Doanh nghiệp nhà nước giữ vai trò then chốt, không đồng nghĩa với đầu tư tràn lan trong các ngành, lĩnh vực. Ngược lại, vì kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, then chốt nên cần tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác phát triển. Và, trong thời điểm hiện nay, khi chúng ta là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, kinh tế nhà nước cùng với các cơ chế chính sách của nhà nước sẽ vạch ra, khai phá những con đường để tạo cơ hội cho toàn bộ nền kinh tế phát triển, tức là sự lan tỏa, kiến tạo của DNNN để góp phần cùng với Nhà nước tạo ra một môi trường, trong đó mọi thành phần kinh tế đều có điều kiện tốt hơn để phát triển và DNNN làm tốt vai trò dẫn dắt.

- Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế của Nhà nước, thực hiện vai trò của Nhà nước, sản xuất hàng hóa, cung ứng dịch vụ cho nhu cầu xã hội, bảo đảm sự ổn định thị trường.

Trong nền kinh tế, nhất là nền kinh tế thị trường các doanh nghiệp và tổ chức kinh tế luôn chú trọng đầu tư vào những ngành, lĩnh vực có lợi nhuận kinh tế cao. Tuy nhiên, nhu cầu xã hội lại đa dạng và người dân có thể không được cung cấp đủ nhu cầu tiêu dùng ở những ngành, lĩnh vực đem lại lợi nhuận thấp. Do đó, Nhà nước thông qua các doanh nghiệp của mình để sản xuất, kinh doanh, phúc đáp các nhu cầu xã hội, không để trống thị trường. Điều đó có nghĩa, bên cạnh việc cung cấp các mặt hàng, dịch vụ thiết yếu, liên quan đến an ninh quốc

phòng,..DNNN còn có trách nhiệm phải phủ kín những nhu cầu xã hội (ngay cả khi lợi nhuận thấp, không có lợi nhuận hoặc bù lỗ).

- Doanh nghiệp nhà nước dẫn dắt các thành phần kinh tế ngoài khu vực nhà nước (doanh nghiệp của tư nhân, tập thể, hộ kinh doanh cá thể) phát triển.

Doanh nghiệp nhà nước với tính chất là một trong số các yếu tố cấu thành của kinh tế nhà nước được ra đời không phải để cạnh tranh với các thành phần kinh tế khác mà chỉ thực hiện sản xuất, kinh doanh ở các lĩnh vực mà các thành phần kinh tế tư nhân không làm được, không muốn làm hoặc không được làm. Do đó, DNNN cản trở đi tiên phong trong chấp hành chủ trương chính sách, là tấm gương về tổ chức sản kinh doanh hiệu quả, để các tổ chức kinh tế ngoài nhà nước noi theo. Đối với các nước đang chuyển đổi sang KTTT, với việc thành lập số lượng lớn DNNN, sản xuất kinh doanh nhiều lĩnh vực, chồng chéo, cần phải được cơ cấu lại để hoạt động thực sự hiệu quả, đủ điều kiện thực hiện chức năng của DNNN, nâng kinh tế tư nhân thành động lực chủ yếu đối với phát triển. Điều này đồng nghĩa phải cơ cấu lại nguồn lực kinh tế nhà nước đang ở những lĩnh vực kinh doanh cạnh tranh với các thành phần kinh tế khác theo hướng giảm dần. Tập trung vào phân bổ lại nguồn lực của kinh tế nhà nước để thực hiện tốt vai trò hình thành, hoàn thiện hệ thống cơ sở hạ tầng cũng như bảo đảm cho các thành phần kinh tế khác phát triển.

- Doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh góp phần gia tăng ngân sách nhà nước và thúc đẩy tăng trưởng GDP.

Trong nền kinh tế thị trường, DNNN hoạt động dựa trên cơ chế thị trường, lấy hiệu quả kinh tế làm tiêu chí đánh giá. Bên cạnh các DNNN thực hiện chức năng xã hội, hoạt động công ích, các doanh nghiệp nhà nước kinh doanh cần xác định mục tiêu chính phải là kinh doanh, tức là lấy mục tiêu lợi nhuận là chủ yếu. Doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh cần hoạt động trong một kỷ luật thị trường nghiêm ngặt, cạnh tranh lành mạnh và đáp ứng đầy đủ chuẩn mực quốc tế về quản trị doanh nghiệp. Nhà nước phải chấm dứt mọi hình thức ưu đãi; tính đúng, tính đủ, định giá thị trường mọi tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Đặc biệt, phải để DNNN có đầy đủ quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm ở mức độ cao. Kinh tế nhà nước là chủ đạo và DNNN là một lực lượng vật chất của kinh tế nhà nước giữ vai trò then chốt. Doanh nghiệp nhà nước phải năng động, sáng

tạo, tự chủ, tự chịu trách nhiệm, cạnh tranh, vươn lên phát triển vốn, thoát khỏi bẫy về bảo toàn vốn. Sự phát triển của doanh nghiệp và mức độ đóng góp vào tăng trưởng kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo ổn định giá cả thị trường, kiềm chế lạm phát. Xác định mức đóng góp cho ngân sách nhà nước góp phần làm lành mạnh nền tài chính quốc gia của các doanh nghiệp nhà nước. Ổn định kinh tế vĩ mô là một tiêu chí quan trọng đánh giá vai trò của DNNN. Tiêu chí này bao gồm các nội dung xác định mức độ tham gia ổn định cung, cầu về hàng hóa và dịch vụ mà doanh nghiệp cung cấp. Ổn định giá cả hàng hóa, dịch vụ trên thị trường đặc biệt là những giai đoạn có sự đầu cơ, tích trữ, lũng đoạn giá cả thị trường.

- Doanh nghiệp nhà nước tạo việc làm và thu nhập cho người dân, đảm bảo ổn định xã hội.

Tiêu chí này xác định mức đóng góp của doanh nghiệp nhà nước vào việc giải quyết việc làm cho người lao động, đảm bảo ổn định và gia tăng thu nhập cho xã hội, cải thiện đời sống vật chất, tinh thần cho người lao động. Xác định mức cung cấp hàng hóa và dịch vụ xã hội mà các doanh nghiệp thuộc các thành phần khác không thể, không muốn tham gia.

2.1.2. Tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường tác động đến doanh nghiệp nhà nước

2.1.2.1. Kinh tế thị trường và những tác động của kinh tế thị trường

Kinh tế thị trường là hình thức tổ chức sản xuất phổ biến ở cả các nước phát triển và các nước đang phát triển. Về bản chất, kinh tế thị trường là nền kinh tế trong đó các quan hệ thị trường quyết định sự phân bổ nguồn lực thông qua hệ thống giá cả. Trong nền kinh tế thị trường, các cá nhân được tự do, tự chủ đầu tư, kinh doanh, ra quyết định kinh tế. Các doanh nghiệp được tự do lựa chọn ngành, nghề, quy mô kinh doanh; tự do lựa chọn địa điểm và phương thức phân phối sản phẩm, thuê mướn lao động và các tư liệu sản xuất khác. Chủ yếu trong các quyết định sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp xuất phát từ lợi ích của doanh nghiệp mà thực chất là vì lợi nhuận của nhà đầu tư. Trong số các nhà đầu tư bỏ vốn thành lập doanh nghiệp có Nhà nước. Bên cạnh tư cách nhà đầu tư của DNNN, Nhà nước còn là Nhà tiêu dùng lớn và Nhà quản lý, điều tiết kinh tế vĩ mô. Làm thế nào để kinh tế thị trường được vận hành khách quan, công bằng,

đòi hỏi Nhà nước phải đóng đúng vai trong những chức năng của mình. Vừa là người hoạch định, xây dựng chính sách kinh tế, vừa đầu tư kinh doanh, vừa thực hiện mua sắm công, Nhà nước tác động mạnh đến thị trường. Những tác động có thể làm méo mó thị trường nếu chính sách được ban hành có nội dung phân biệt đối xử DNNN với doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài với doanh nghiệp trong nước, vi phạm cạnh tranh bình đẳng. Khác với kinh tế phi thị trường, kinh tế thị trường là nền kinh tế gắn với tự do cạnh tranh, với nguồn lực kinh tế và hạ tầng phát triển. Đặc điểm cơ bản của kinh tế thị trường thể hiện trên các phương diện sau đây:

Thứ nhất, cơ chế vận hành của kinh tế thị trường là tự do cạnh tranh

Cơ chế cạnh tranh của thị trường là cơ chế tự điều chỉnh của nền kinh tế thông qua các quy luật của thị trường. Cơ chế này sẽ giúp nền kinh tế tự thiết lập lại sự cân bằng mỗi khi bị trục trặc. Trong kinh tế thị trường, cạnh tranh là cơ chế chủ yếu phân bổ các nguồn lực của nền kinh tế. Thông qua cơ chế cạnh tranh, các nguồn lực sẽ được rút ra khỏi những ngành, lĩnh vực, những địa điểm hoạt động kém hiệu quả, để đến với những nơi có lợi thế phát triển, thu được lợi nhuận cao hơn. Trong nền KTTT, giá cả được xác định dựa trên tương quan cung, cầu của từng thị trường. Thông tin đến từ giá cả là căn cứ để các chủ thể kinh tế đưa ra quyết định sản xuất, kinh doanh. Nền kinh tế thị trường chỉ vận hành được một khi hệ thống giá cả được quyết định khách quan bởi thị trường. Trong nền kinh tế thị trường, mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận là động lực thúc đẩy nỗ lực hoạt động và hiệu quả kinh doanh của các doanh nghiệp. Vì thế, giá cả phải được thiết lập một cách khách quan bằng cơ chế tự điều tiết, trong nền kinh tế cạnh tranh tự do.

Lý thuyết về cạnh tranh tự do đưa ra mô hình cạnh tranh mà ở đó các chủ thể tham gia cuộc tranh đua hoàn toàn chủ động và tự do ý chí trong việc xây dựng và thực hiện các chiến lược, kế hoạch kinh doanh của mình, ngoài sự can thiệp của Chính phủ. Mô hình cạnh tranh tự do ra đời cùng với quan điểm về bàn tay vô hình do nhà kinh tế học người Anh Adam Smith (1723-1790) đề xuất. Trong tác phẩm *Nghiên cứu về bản chất và nguồn gốc của cải của các dân tộc* (1776), Ông tôn vinh vai trò điều tiết thị trường của *bàn tay vô hình* và cho rằng, sự tự do tự nhiên đã sản sinh ra một hệ thống điều tiết các quan hệ và các lợi ích

thị trường đơn giản và rõ ràng. Hệ thống cạnh tranh tự do tự nó đã sản sinh những quyền lực cần thiết để điều tiết và phân bổ các nguồn lực một cách tối ưu. Vì vậy, công quyền không cần phải can thiệp sâu vào đời sống thị trường. Tuy nhiên, sự phát triển đa dạng và phức tạp của các quan hệ trên thương trường với sự đan xen ngày càng chặt chẽ của nhiều dạng lợi ích đã cho thấy sự bất lực của *bàn tay vô hình* trong việc điều tiết cạnh tranh trên thương trường. Mô hình cạnh tranh tự do đã không còn là hình thức cạnh tranh lý tưởng được áp dụng trong thực tế, thay vào đó là tự do cạnh tranh có sự điều tiết của Nhà nước [50]. Trong nền kinh tế thị trường, tự do cạnh tranh gắn liền với dân chủ hóa kinh tế. Tự do cạnh tranh đồng nghĩa với việc có nhiều hình thức sở hữu, nhiều chủ thể kinh tế được Nhà nước thừa nhận và bảo vệ, trong đó có cả doanh nghiệp của tư nhân và các doanh nghiệp nhà nước.

Thứ hai, kinh tế thị trường là nền kinh tế dựa trên hệ thống thị trường đồng bộ, hạ tầng kỹ thuật phát triển cao

Trong nền kinh tế thị trường, các sản phẩm được sản xuất ra đều là hàng hóa hoặc mang tính hàng hóa. Quá trình vận hành của thị trường dựa trên các quy luật kinh tế, mà chủ yếu là quy luật về giá trị, quy luật cung - cầu và quy luật cạnh tranh. Do đó, các yếu tố sản xuất và hàng hóa, dịch vụ đều được phải được thị trường hóa. Tức là, kinh tế thị trường được cấu thành bởi các yếu tố sản xuất, gồm: thị trường đất đai, thị trường sức lao động, thị trường tài chính (thị trường tiền tệ, thị trường vốn, thị trường chứng khoán), thị trường hàng hóa, thị trường khoa học - công nghệ và thị trường hàng hóa dịch vụ tiêu dùng,... Nền kinh tế thị trường chỉ hoạt động hiệu quả khi có sự tham gia đầy đủ của tất cả các thị trường, và thị trường phải vận hành đồng bộ. Đồng thời, sự vận hành đồng bộ của các thể chế thị trường đòi hỏi phải thực hiện đầy đủ các nguyên tắc cơ bản của thị trường, đó là chủ thể sở hữu độc lập, mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận của doanh nghiệp, cơ chế phân bổ nguồn lực do các lực lượng thị trường quyết định thông qua cạnh tranh tự do.

Thứ ba, kinh tế thị trường là nền kinh tế đa sở hữu, có nhiều thành phần, nhiều chủ thể tham gia

Nền kinh tế thị trường có cấu trúc đa sở hữu, trong đó không thể thiếu sở hữu tư nhân. Bên cạnh sở hữu tư nhân, nền KTTT còn có sở hữu nhà nước, sở

hữu tập thể, sở hữu hỗn hợp,... Trong mỗi hình thức sở hữu, chủ sở hữu đều tổ chức ra các doanh nghiệp hay tổ chức kinh tế của mình để kinh doanh. Trong nền kinh tế thị trường, các chủ thể sở hữu và các hình thức sở hữu trong nền kinh tế thị trường cạnh tranh bình đẳng trước pháp luật về mọi hoạt động kinh doanh. Một nhà nước thừa nhận phát triển KTTT là Nhà nước phải thừa nhận tự do cạnh tranh, khuyến khích sáng tạo và phát triển trong mọi thành phần kinh tế. Các chủ sở hữu có thể lựa chọn bất kỳ hình thức đầu tư nào phù hợp với pháp luật và năng lực quản lý của mình để tiến hành kinh doanh. Nhà đầu tư thuộc các thành phần kinh tế có thể thành lập ra doanh nghiệp, hợp tác xã,... để tiến hành sản xuất kinh doanh tìm kiếm lợi nhuận. Doanh nghiệp sau khi được thành lập có địa vị pháp lý độc lập, tách bạch tài sản của doanh nghiệp với tài sản của chủ sở hữu. Hoạt động của doanh nghiệp đặt dưới sự điều hành của các nhà quản lý doanh nghiệp, độc lập với vai trò của chủ sở hữu. Doanh nghiệp hoàn toàn độc lập, tự chủ trong việc quyết định: sản xuất cái gì, sản xuất như thế nào và sản xuất cho ai? Các doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm với quyết định sản xuất kinh doanh của mình dựa trên những tín hiệu thị trường và trách nhiệm trực tiếp khách hàng và đối tác. Ngay cả DNNN cũng chỉ chịu trách nhiệm trước khách hàng, đối tác và xã hội về các nghĩa vụ, bao gồm nghĩa vụ tài chính. Khi doanh nghiệp kinh doanh không hiệu quả, các nhà quản lý phải chịu trách nhiệm trước chủ sở hữu (Nhà nước) và chỉ chịu trách nhiệm tài chính trong phạm vi tài sản doanh nghiệp. Nhà nước không dùng ngân sách nhà nước để chịu trách nhiệm tài chính thay doanh nghiệp.

Doanh nghiệp nhà nước xuất hiện ở nhiều quốc gia, từ trước khi có nền KTTT. Sứ mệnh của DNNN ban đầu luôn gắn với chức năng, mục tiêu của Nhà nước. Với tư cách là chủ thể đại diện cho các công dân trong xã hội, bảo đảm hòa hòa các loại lợi ích, Nhà nước cần cung cấp đầy đủ nhu cầu xã hội thông qua chính các DNNN của mình. Trong nền kinh tế kế hoạch, Nhà nước thường thông qua DNNN và các hợp tác xã để thực hiện các hoạt động sản xuất, cung ứng, phát triển kinh tế. Nhưng nền kinh tế thị trường không thể giới hạn trong phạm vi DNNN và các hợp tác xã. Đặc tính tự do cạnh tranh gắn với kinh tế đa thành phần của KTTT đã làm gia tăng sự đa dạng của các chủ thể, gia tăng quy mô và lĩnh vực kinh doanh. Quy luật cung - cầu cũng làm cho nhiều lĩnh vực không cần đến DNNN mà tư nhân đã làm tốt. Tuy nhiên, hoạt động của doanh nghiệp thuộc

khu vực kinh tế tư nhân thường chăm lo lợi nhuận cá nhân chứ không vì động cơ đóng góp cho phúc lợi chung. Trong khi, nhu cầu xã hội đặt ra, nhưng không có nhà cung cấp, tạo khoảng trống, sẽ gây xáo trộn kinh tế, xã hội. Ở những lĩnh vực lợi nhuận thấp, đòi hỏi vốn lớn, khả năng thu hồi vốn chậm, thì các doanh nghiệp thuộc khu vực tư nhân không muốn làm, dễ tạo khoảng trống nhất. Vì vậy DNNN vẫn cần có mặt để phúc đáp nhu cầu xã hội, bất luận đó là lĩnh vực nào. Đồng thời, ở những quốc gia chuyển đổi sang KTTT, tùy thuộc vào từng giai đoạn, DNNN có thể phải thực hiện những trọng trách trong các lĩnh vực nhất định của nền kinh tế, theo định hướng, mục tiêu của Nhà nước. Trong nền KTTT định hướng XHCN ở Việt Nam hiện nay, DNNN vẫn có vai trò quan trọng trong nền kinh tế. Một số lĩnh vực then chốt Nhà nước nắm giữ để thực hiện vai trò kinh tế và xã hội khi chưa có một nền KTTT đầy đủ. Phạm vi đầu tư vốn nhà nước để thành lập DNNN bao gồm: (i) Các DNNN cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu, bảo đảm an sinh xã hội, gồm: Dịch vụ bưu chính công ích; Xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm); Hoạt động trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp theo quy định của Chính phủ; Quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ; Quản lý, khai thác, điều hành hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị; Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn; Bảo đảm an toàn hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng) và các trường hợp công ích khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

(ii) Doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh theo quy định của Chính phủ; và (iii) Doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên, bao gồm: Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu; điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; Sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp; In, đúc tiền và sản xuất vàng miếng và các vật phẩm lưu niệm bằng vàng; Kinh doanh xổ số; Doanh nghiệp nhà nước có chức năng đầu tư kinh doanh vốn nhà nước, mua bán và xử lý nợ phục vụ tái cơ cấu và hỗ trợ điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô; Trường hợp khác theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ;

(iv) Doanh nghiệp nhà nước ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

2.1.2.2. Những tác động của tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường đến doanh nghiệp nhà nước

Kinh tế thị trường có lịch sử hình thành và phát triển lâu dài, từ nền kinh tế tự nhiên sang kinh tế hàng hoá giản đơn, từ kinh tế hàng hóa giản đơn sang kinh tế thị trường tự do (cổ điển) và đến nền kinh tế thị trường. Trên nền tảng của những điều kiện nhất định, KTTT đã hình thành và hoàn thiện dần theo thời gian. Tương ứng với những điều kiện kinh tế - xã hội ở mỗi giai đoạn, cho phép định hình và phát triển những yếu tố của KTTT. Cùng với thời gian, sự phát triển của kinh tế - xã hội ở mỗi giai đoạn cho phép hình thành và bổ sung, hoàn thiện dần các yếu tố của KTTT. Để có được nền KTTT, xã hội cần trải qua các giai đoạn hoàn thiện dần kinh tế hàng hóa, mức độ tự do kinh tế và cạnh tranh,.. còn gọi là tiến trình.

Tiến trình là danh từ chỉ đường đi tới, hay quá trình tiến hành một công việc, theo lộ trình, kế hoạch. Theo tiếng la tinh, tiến trình là "*processus*", phản ánh sự chuyển động, sự việc xảy ra tự nhiên hay sự liên tiếp các thao tác có mục đích. Khác với khái niệm *quá trình* là "tập hợp các hoạt động có quan hệ lẫn nhau hoặc tương tác để biến đổi đầu vào thành đầu ra", thì *tiến trình* là việc sử dụng các đầu vào để đạt được mục tiêu, kết quả theo từng giai đoạn, nhưng chưa đi đến kết quả cuối cùng của tổng thể kế hoạch. Như vậy, cũng có thể hiểu tiến trình là việc thực hiện các hoạt động có mục tiêu theo từng bước trong một bản kế hoạch mà còn đang ở giai đoạn tiến tới để đạt được đầu ra của kế hoạch. Các hoạt động trong tiến trình đi đến mục tiêu, một mặt chịu sự chi phối của các yếu tố khách quan, chủ quan, mặt khác chính các hoạt động (công việc) trong tiến trình này cũng tác động đến các yếu tố khác bên ngoài môi trường. Tiến trình chuyển đổi sang KTTT cũng không phải là ngoại lệ. Mỗi giai đoạn thực hiện các hoạt động hoàn thiện thể chế kinh tế và việc tổ chức thực hiện đều có tác động nhất định đến môi trường và xã hội, bao gồm tác động đến DNN.

Tiến trình chuyển đổi sang KTTT của một nước là các mốc thời gian thực hiện từng mục tiêu hoàn thành những công việc, những nhiệm vụ nhà nước cần

làm, để hoàn thiện KTTT. Tùy thuộc vào tình hình kinh tế, chính trị mỗi nước mà tiến trình chuyển đổi dài hay ngắn, nội dung chuyển đổi nhiều hay ít, tập trung vào những vấn đề đơn giản hay phức tạp. Tại Việt Nam, tiến trình chuyển đổi sang KTTT được xác định từ năm 1986 đến nay. Trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT, Nhà nước tập trung vào sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện thể chế kinh tế, cải cách thủ tục hành chính và bộ máy quản lý nhà nước, thúc đẩy tăng trưởng, gia tăng đầu tư, tích lũy cho nền kinh tế.

Việt Nam là nước đã có trên 30 năm thực hiện đổi mới, nhưng vẫn đang trong tiến trình hoàn thiện KTTT. Để đạt được sự công nhận là nền KTTT, thể chế kinh tế phải đảm bảo vận hành theo quy luật thị trường, trong đó có quy luật cạnh tranh. Doanh nghiệp nhà nước hay doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư trong nước hay doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đều phải cạnh tranh bình đẳng. Mọi sự bảo trợ từ phía nhà nước tạo ra bất bình đẳng, đều vi phạm các nguyên tắc KTTT và không thỏa mãn các tiêu chí của KTTT. Vậy tiêu chí nào giúp phân biệt một nền kinh tế thị trường với kinh tế phi thị trường.

Trong cuốn *Comparing Economic Systems in the Twenty-First Century* (so sánh các hệ thống kinh tế trong thế kỷ 21), George Hoffman định nghĩa, *kinh tế thị trường là một hệ thống, mà trong đó các quyết định liên quan đến đầu tư, sản xuất và phân phối sẽ được dẫn dắt bởi những dấu hiệu về giá do quy luật cung - cầu quyết định*. Khi tham gia vào WTO, các nước thành viên phải cam kết về thời hạn hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường, nhưng không có điều khoản nào WTO quy định cụ thể về tiêu chí KTTT. Vì vậy, việc công nhận một nước có nền kinh tế thị trường hay phi thị trường tùy thuộc vào chính sách cụ thể mỗi nước. Do đó, tiến trình hoàn thiện kinh tế thị trường có thể ngắn hay dài, phụ thuộc vào quan điểm chính sách của mỗi nước. Chính sách của Mỹ xem xét công nhận một quốc gia có nền kinh tế thị trường hay không dựa trên 6 tiêu chí, gồm:

- Khả năng chuyển đổi của đồng nội tệ sang các đồng tiền khác;
- Mức độ tự do thỏa thuận tiền lương giữa nhà quản lý và người lao động ở quốc gia đó;
- Mức độ mà hoạt động liên doanh hoặc đầu tư của các doanh nghiệp nước ngoài được cho phép trên lãnh thổ nước sở tại;

- Mức độ sở hữu hoặc kiểm soát của Chính phủ đối với tư liệu sản xuất;
- Mức độ kiểm soát của chính phủ đối với việc phân bổ các nguồn lực và các quyết định về giá cả, sản lượng của các doanh nghiệp;
- Các yếu tố khác mà cơ quan tiến hành điều tra thấy cần thiết

Thỏa mãn các tiêu chí trên đây, một quốc gia sẽ được thừa nhận là nền KTTT tại Mỹ. Nếu muốn tham gia vào thị trường Châu Âu, các nước cũng cần thỏa mãn các điều kiện về:

- Mức độ ảnh hưởng của chính phủ trong việc phân bổ nguồn lực và quyết định của doanh nghiệp;
- Không có sự can thiệp của nhà nước làm biến dạng hoạt động hằng ngày của doanh nghiệp;
- Quản trị doanh nghiệp, kế toán và kiểm toán;
- Sự tồn tại và thực thi một chế độ pháp lý, tôn trọng các quyền sở hữu trí tuệ, phá sản và cạnh tranh cũng như các hệ thống tư pháp;
- Minh bạch trong lĩnh vực tài chính.

Như vậy, để trở thành nền KTTT được các nước thừa nhận, nhất là các nền kinh tế lớn như Mỹ và EU, thì các nước chuyển đổi phải thiết lập được các điều kiện phản ánh sự vận hành nền kinh tế theo nguyên tắc cơ bản của thị trường, về cơ cấu chi phí và giá cả; về mức độ minh bạch của các chính sách kinh tế, mức độ bảo đảm công bằng thương mại, bình đẳng giữa các doanh nghiệp, xóa bỏ ưu đãi, thiên vị các thành phần kinh tế. Đối với DNNN phải có biện pháp cải cách như: tư nhân hóa; tăng cường cạnh tranh; đưa các hạn chế ngân sách vào thực hiện và tái cơ cấu doanh nghiệp. Quá trình chuyển đổi sang KTTT đòi hỏi chính sách của nhà nước chuyển đổi đầy mạnh tư nhân hóa DNNN. Mục đích là giảm ảnh hưởng về chính trị, quản lý nhà nước đối với việc quản lý DNNN, chuyển giao rủi ro cho các chủ sở hữu tư nhân và có thể tạo ra các ưu đãi mạnh mẽ cho việc nâng cao hiệu quả, hạn chế lãng phí [77].

Những đòi hỏi của tiến trình chuyển sang nền KTTT cũng đặt ra vấn đề cần tăng cường cạnh tranh thông qua việc kiểm soát giá cả, loại bỏ các quy định điều kiện là rào cản gia nhập thị trường của các doanh nghiệp và xây dựng hệ

thống đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước cũng như doanh nghiệp khu vực tư, đảm bảo sự bình đẳng, không phân biệt đối xử.

Kinh tế thị trường cũng đòi hỏi nhà nước cải cách lĩnh vực tài chính, đưa DNNN vào các hạn chế ngân sách và loại bỏ các trợ cấp làm ảnh hưởng tới nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Xuất hiện từ trước khi có nền KTTT, DNNN được bảo trợ bởi ngân sách và cơ chế bao cấp lâu năm. Điều đó làm tăng tính lệ thuộc, ỷ lại và ảnh hưởng bởi phương thức quản lý mệnh lệnh hành chính xơ cứng từ Nhà nước, không phù hợp với KTTT. Vì thế, cần tái cơ cấu DNNN để tạo năng lực cạnh tranh và các hoạt động khác ngoài việc cung cấp hàng hóa, dịch vụ cho doanh nghiệp. Đồng thời, tách biệt chức năng điều hành khỏi chức năng hoạch định chính sách, chức năng điều chỉnh và chức năng thực hiện; chia nhỏ các đơn vị độc quyền thành các đơn vị cạnh tranh có quy mô nhỏ hơn.

Ở Việt Nam, tiến trình hoàn thiện KTTT được tính từ thời gian bắt đầu thực hiện đổi mới, phát triển KTTT, từng bước xây dựng, hoàn thiện theo các tiêu chí KTTT, phục vụ mục tiêu xây phát triển kinh tế, nhằm làm cho dân giàu, nước mạnh, xã hội dân chủ, công bằng văn minh. Về chủ trương, chính sách, việc xây dựng nền KTTT ở Việt Nam bắt đầu từ năm 1986 (Sau Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI) đến nay. Bắt đầu từ nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản. Đồng thời, nền kinh tế vừa vận hành theo những quy luật của nền KTTT, vừa được dẫn dắt, chi phối bởi các nguyên tắc và bản chất của CNXH.

Trước khi có nền KTTT, DNNN đã có mặt trong nền kinh tế kế hoạch hoặc nền kinh tế phi thị trường, chậm phát triển. Sự hình thành có thể do quốc hữu hóa hoặc do việc thành lập mới, bằng sự đầu tư của Nhà nước. Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, xuất phát từ quan niệm nền kinh tế XHCN dựa trên chế độ sở hữu công cộng về TLSX với hai hình thức sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể, mà các nước XHCN trước đây, bao gồm Việt Nam đã xây dựng nhiều DNNN. Trong nền kinh tế này, phát triển kinh tế quốc doanh (chủ yếu là DNNN) được ưu tiên đặc biệt. Doanh nghiệp nhà nước phát triển ở tất cả các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế quốc dân. Để phát triển kinh tế quốc doanh, nhà nước đã thành lập rất nhiều doanh nghiệp nhà nước. Nhìn chung, DNNN ở hầu

hết các nước trên thế giới đều có những đóng góp nhất định cho nền kinh tế, nhưng cũng gặp phải vấn đề hiệu quả thấp so với khu vực tư nhân.

Trong nền kinh tế thị trường năng động, sáng tạo, biến đổi nhanh, hầu hết các DNNN hình thành trong cơ chế bao cấp trở nên nhanh lạc hậu, trì trệ, không theo kịp về quản lý, kinh doanh và phân phối,...Doanh nghiệp nhà nước đầu tư dàn trải, nhận sự hỗ trợ từ nhà nước, gây ra bất bình đẳng, cản trở động lực cạnh tranh của KTTT. Để đáp ứng yêu cầu của KTTT, các nước chuyển đổi đã và đang thực hiện các bước đổi mới doanh nghiệp của mình. Ở Việt Nam, từ sau năm 1986, DNNN cũng được dần đổi mới để phù hợp với KTTT. Đặc biệt, từ năm 2011, tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI, Đảng Cộng sản Việt Nam (tháng 1/2011) đã thông qua chủ trương đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế theo hướng “Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững. Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, trọng tâm là cơ cấu lại các ngành sản xuất, dịch vụ phù hợp với các vùng; thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường; tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và của cả nền kinh tế; phát triển kinh tế tri thức. Về nội dung tái cơ cấu tập trung vào ba lĩnh vực trọng tâm, bao gồm tái cơ cấu đầu tư công; tái cơ cấu hệ thống tài chính - ngân hàng, trọng tâm là các ngân hàng thương mại; và tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Tái cơ cấu doanh nghiệp trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước theo hướng phân loại, sắp xếp lại các doanh nghiệp nhà nước, tập trung vào các lĩnh vực chính gồm công nghiệp quốc phòng, các ngành, lĩnh vực công nghiệp độc quyền tự nhiên hoặc cung cấp hàng hóa, dịch vụ thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn; đẩy mạnh cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các doanh nghiệp nhà nước mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu...Tiếp tục đẩy mạnh tái cơ cấu, nâng cao chất lượng, hiệu quả, năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp tư nhân; khuyến khích hình thành và phát triển các tập đoàn kinh tế tư nhân có tiềm lực mạnh, có khả năng cạnh tranh trên thị trường trong và ngoài nước. Có thể chia tiến trình đổi mới và tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam từ năm 1986 đến nay thành 3 giai đoạn.

- *Giai đoạn từ năm 1986 - 2000*: Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI (1986) Đảng và Nhà nước Việt Nam từ bỏ mô hình kinh tế phi hàng hóa, phi thị trường và cơ chế kế hoạch hóa tập trung quan liêu bao cấp sang xây dựng nền kinh tế hàng hóa, nền KTTT. Văn kiện Đại Hội Đảng VI, cũng n và Cương lĩnh 1991 khẳng định chủ trương "Phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo định hướng XHCN, vận hành theo cơ chế thị trường, có sự quản lý của Nhà nước. Đến Đại hội Đảng VIII (1996), mô hình KTTT lại được củng cố thêm và được khẳng định nó không đối lập với CNXH. Trong giai đoạn này, DNNN được xác định rõ về địa vị pháp lý, cũng như phạm vi lĩnh vực kinh doanh thông qua Luật Doanh nghiệp nhà nước (1995).

- *Giai đoạn 2001 - 2011*: Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ IX (2001) khẳng định: "Nền KTTT định hướng XHCN là mô hình kinh tế tổng quát của thời kỳ quá độ đi lên CNXH ở nước ta". Tiếp đó, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX đã đề cập việc tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước. Nội dung Nghị quyết đã nhận định, DNNN chi phối các ngành, lĩnh vực then chốt và sản phẩm thiết yếu của nền kinh tế, góp phần chủ yếu để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, ổn định và phát triển kinh tế - xã hội. Đồng thời nhận định DNNN ngày càng thích ứng với cơ chế thị trường, năng lực sản xuất tiếp tục tăng; cơ cấu ngày càng hợp lý trình độ công nghệ và quản lý có nhiều tiến bộ; hiệu quả và sức cạnh tranh từng bước được nâng lên. Tuy nhiên, hạn chế của DNNN là ở chỗ, DNNN có cơ cấu chưa hợp lý, chưa thật tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt; trình độ công nghệ còn lạc hậu, quản lý yếu kém, chưa thực sự tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất kinh doanh. Kết quả sản xuất kinh doanh của DNNN chưa tương xứng với các nguồn lực đã có và sự hỗ trợ, đầu tư của Nhà nước. Hiệu quả và sức cạnh tranh thấp. Cũng trong giai đoạn này, các khoản nợ từ khối DNNN không có khả năng thanh toán tăng lên, lao động thiếu việc làm và dôi dư còn lớn. Do đó, cần phải sắp xếp lại cả doanh nghiệp công ích và doanh nghiệp kinh doanh. Để phát triển DNNN, Nhà nước thực hiện sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách đối với doanh nghiệp hoạt động kinh doanh. Đảm bảo DNNN tự chủ quyết định kinh doanh theo quan hệ cung cầu trên thị trường phù hợp với mục tiêu thành lập và điều lệ hoạt động. Xóa bỏ bao cấp đối với doanh nghiệp. Thực hiện chính sách ưu đãi đối với các ngành,

vùng, các sản phẩm và dịch vụ cần ưu tiên hoặc khuyến khích phát triển, không phân biệt thành phần kinh tế. Ban hành Luật cạnh tranh để bảo vệ và khuyến khích các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế cạnh tranh, hợp tác bình đẳng trong khuôn khổ pháp luật chung. Đối với doanh nghiệp nhà nước hoạt động trong lĩnh vực độc quyền cần có quy định kiểm soát giá và điều tiết tốt lợi nhuận và cần tổ chức một số doanh nghiệp nhà nước cùng cạnh tranh bình đẳng. Nhà nước ban hành tiêu chí đánh giá hiệu quả và cơ chế giám sát DNNN. Đổi mới chế độ kế toán, kiểm toán, chế độ báo cáo, thông tin, thực hiện công khai hoạt động kinh doanh và tài chính doanh nghiệp. Doanh nghiệp được tiếp cận và thu hút các nguồn vốn trên thị trường để phát triển kinh doanh; được chủ động xử lý các tài sản dư thừa, vật tư, hàng hóa ứ đọng. Trong đầu tư, DNNN được tăng thêm quyền và trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước trong quyết định đầu tư trên cơ sở chiến lược, quy hoạch phát triển được phê duyệt, đồng thời đổi mới, hiện đại hóa công nghệ. Nghị quyết cũng chỉ ra yêu cầu đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổng công ty nhà nước; hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh và đẩy mạnh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, tạo ra loại hình doanh nghiệp có nhiều chủ sở hữu, trong đó có đông đảo người lao động, để sử dụng có hiệu quả vốn, tài sản của nhà nước và huy động thêm vốn xã hội vào phát triển sản xuất, kinh doanh; tạo động lực mạnh mẽ và cơ chế quản lý năng động, có hiệu quả cho doanh nghiệp nhà nước; phát huy vai trò làm chủ thực sự của người lao động, của cổ đông và tăng cường sự giám sát của xã hội đối với doanh nghiệp; bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp và người lao động. Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước không được biến thành tư nhân hóa doanh nghiệp nhà nước. Đồng thời, thực hiện giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê, sáp nhập, giải thể, phá sản doanh nghiệp nhà nước.

- *Giai đoạn 2011 - 2021*: Trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020, Đảng ta xác định mục tiêu và đưa ra ba đột phá chiến lược, đó là: (1) Hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trọng tâm là tạo lập môi trường cạnh tranh bình đẳng và cải cách hành chính; (2) Phát triển nhanh nguồn nhân lực, nhất là nguồn nhân lực chất lượng cao, tập trung vào việc đổi mới căn bản và toàn diện nền giáo dục quốc dân; gắn kết chặt chẽ phát triển nguồn nhân lực với phát triển và ứng dụng khoa học, công nghệ;

(3) Xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ, với một số công trình hiện đại, tập trung vào hệ thống giao thông và hạ tầng đô thị lớn.

Định hướng phát triển kinh tế - xã hội, đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế là phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất, xây dựng quan hệ sản xuất phù hợp, hình thành đồng bộ thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Chuyển đổi mô hình tăng trưởng từ chủ yếu phát triển theo chiều rộng sang phát triển hợp lý giữa chiều rộng và chiều sâu, vừa mở rộng quy mô vừa chú trọng nâng cao chất lượng, hiệu quả, tính bền vững. Thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế, trọng tâm là cơ cấu lại các ngành sản xuất, dịch vụ phù hợp với các vùng; thúc đẩy cơ cấu lại doanh nghiệp và điều chỉnh chiến lược thị trường; tăng nhanh giá trị nội địa, giá trị gia tăng và sức cạnh tranh của sản phẩm, doanh nghiệp và của cả nền kinh tế; phát triển kinh tế tri thức. Gắn phát triển kinh tế với bảo vệ môi trường, phát triển kinh tế xanh. Trong định hướng này, việc hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa; bảo đảm ổn định kinh tế vĩ mô; huy động và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực được ưu tiên hàng đầu. Nội dung hướng vào hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đồng bộ và hiện đại là tiền đề quan trọng thúc đẩy quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô. Tiếp tục đổi mới việc xây dựng và thực thi luật pháp bảo đảm cạnh tranh bình đẳng, minh bạch giữa các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế. Đổi mới công tác quy hoạch, kế hoạch và điều hành phát triển kinh tế theo cơ chế thị trường, đồng thời thực hiện tốt chính sách xã hội. Thực hiện hệ thống cơ chế và chính sách phù hợp, đặc biệt là cơ chế, chính sách tài chính, tiền tệ nhằm nâng cao chất lượng tăng trưởng, bảo đảm sự phát triển an toàn, lành mạnh của nền kinh tế. Chính sách tài chính quốc gia phải động viên hợp lý, phân phối và sử dụng có hiệu quả mọi nguồn lực cho phát triển kinh tế-xã hội; phân phối lợi ích công bằng. Tiếp tục hoàn thiện chính sách và hệ thống thuế, cơ chế quản lý giá, pháp luật về cạnh tranh và kiểm soát độc quyền trong kinh doanh, bảo vệ người tiêu dùng, các chính sách về thu nhập, tiền lương, tiền công. Tiếp tục đổi mới cơ chế, chính sách tài chính đối với doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty. Bảo đảm quyền tự do kinh doanh và bình đẳng giữa các thành phần kinh tế. Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh

tế và các tổng công ty. Hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá DNNN; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối. Phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp. Tạo điều kiện thuận lợi để kinh tế tập thể phát triển đa dạng, mở rộng quy mô; có cơ chế, chính sách hợp lý trợ giúp các tổ chức kinh tế hợp tác đào tạo, bồi dưỡng cán bộ, mở rộng thị trường, ứng dụng công nghệ mới, tiếp cận vốn. Khuyến khích phát triển các loại hình doanh nghiệp, các hình thức tổ chức sản xuất kinh doanh với sở hữu hỗn hợp, nhất là các doanh nghiệp cổ phần. Hoàn thiện cơ chế, chính sách để phát triển mạnh kinh tế tư nhân theo quy hoạch và quy định của pháp luật, thúc đẩy hình thành các tập đoàn kinh tế tư nhân, khuyến khích tư nhân góp vốn vào các tập đoàn kinh tế nhà nước. Thu hút đầu tư nước ngoài có công nghệ hiện đại, thân thiện môi trường và tăng cường sự liên kết với các doanh nghiệp trong nước. Thực hiện Chương trình quốc gia về phát triển doanh nghiệp gắn với quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp. Hỗ trợ phát triển mạnh các doanh nghiệp nhỏ và vừa. Tạo điều kiện để hình thành các doanh nghiệp lớn, có sức cạnh tranh trên thị trường. Trên cơ sở Nghị quyết Trung ương lần thứ 3, Ban chấp hành Trung ương Khóa XI (2011) về sắp xếp, đổi mới DNNN, Thủ tướng Chính phủ đã ký quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 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". Mục tiêu của Đề án là tái cơ cấu để DNNN tập trung vào lĩnh vực then chốt và nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp. Qua quá trình triển khai, năm 2017, Trung ương đã ban hành Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN. Từ năm 2017 đến nay, Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành nghiên cứu, xây dựng để ban hành hoặc trình cấp có thẩm quyền ban hành đầy đủ, đồng bộ hệ thống cơ chế chính sách, pháp luật về cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN. Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 60/2018/QH14 ngày 15/6/2018 về tiếp tục hoàn thiện và đẩy mạnh việc thực hiện chính sách pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1232/QĐ-TTg

ngày 17/8/2017 phê duyệt danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017 - 2020 nhằm thực hiện định hướng về lĩnh vực hoạt động của DNNN. Nhiều quy định về định giá đất đai, tài sản hữu hình, tài sản vô hình trong cổ phần hóa theo cơ chế thị trường và về trách nhiệm của tổ chức tư vấn độc lập, Kiểm toán Nhà nước trong định giá tài sản, vốn và xác định giá trị doanh nghiệp cũng đã được ban hành.

2.2. TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG

2.2.1. Khái niệm, nội dung tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường

Cơ cấu là một phạm trù triết học dùng để biểu thị cấu trúc bên trong, tỷ lệ và mối quan hệ giữa các bộ phận hợp thành hệ thống. Cơ cấu được biểu hiện như là tập hợp những mối quan hệ liên kết hữu cơ, các yếu tố khác nhau của một hệ thống nhất định. Vì vậy nghiên cứu về vấn đề cơ cấu cần tiếp cận trên quan điểm hệ thống. Khi một tổ chức hoạt động không hiệu quả, cần phải làm rõ nguyên nhân, nếu cần thiết phải cơ cấu lại.

Cơ cấu lại DNNN hay tái cơ cấu DNNN là việc tổ chức các hoạt động của doanh nghiệp theo cách thức mới, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Khác với quan niệm tái cơ cấu DNNN là tái cấu trúc trong nội bộ một doanh nghiệp, việc tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT về bản chất là tái cơ cấu hệ thống DNNN trong mối quan hệ với toàn nền kinh tế, xác định các yếu tố vận hành hiệu quả, các yếu tố cần tái cơ cấu để vận hành tốt hơn trong nền KTTT đang được dần hoàn thiện theo từng giai đoạn, nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Tái cơ cấu DNNN ở các nước đang chuyển đổi sang KTTT là việc giải quyết vấn đề yếu kém, nhằm cải thiện hoạt động của DNNN, hướng tới làm cho các doanh nghiệp này hoạt động có hiệu quả hơn. Thực trạng thành lập, đầu tư dàn trải ra ngoài ngành, sử dụng vốn ngân sách lớn, hoạt động kém hiệu quả, cổ phần hóa chậm, cơ cấu tổ chức công kênh, chịu nhiều sự quản lý của nhà nước,...là những vấn đề tạo ra sự lệ thuộc, ỷ lại, vận hành kém hiệu quả của DNNN cần thay đổi, làm cho doanh

nghiệp đáp ứng phù hợp với những yêu cầu của KTTT. Tái cơ cấu DNNN sẽ góp phần nâng cao năng lực cạnh tranh của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh, bình đẳng giữa các doanh nghiệp. Theo nghĩa đó, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước được thực hiện thông qua tiến trình sắp xếp, cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Trong tiến trình chuyển đổi sang nền KTTT, tái cơ cấu DNNN được hiểu theo nghĩa gắn với mốc thời gian chuyển đổi sang KTTT. Như vậy, *tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang nền KTTT được hiểu là quá trình Nhà nước đổi mới, hoàn thiện chính sách, pháp luật tổ chức triển khai việc định vị lại vai trò của kinh tế nhà nước, mà chủ yếu là DNNN, tái cấu trúc danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và tái cấu trúc quản trị DNNN để nâng cao hiệu quả khu vực DNNN*. Về cách thức, tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang nền KTTT là việc Nhà nước đổi mới về thể chế, pháp luật và triển khai thực hiện việc phân bổ, quản lý và sử dụng nguồn lực nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp theo nguyên tắc thị trường, nhằm nâng cao hiệu quả kinh tế của các nguồn lực này. Các tiêu chí để đánh giá tái cơ cấu DNNN trong quá trình chuyển đổi sang KTTT bao gồm:

- Mức độ tham gia chiếm thị phần các sản phẩm, dịch vụ chủ yếu, mức độ chi phối được những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế của DNNN theo từng giai đoạn;

- Mức độ sử dụng (DNNN) vào điều tiết kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, đối phó những biến động thị trường, tạo nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước, đóng góp quan trọng trong xây dựng và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh và chính sách an sinh xã hội;

- Mức độ thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích;

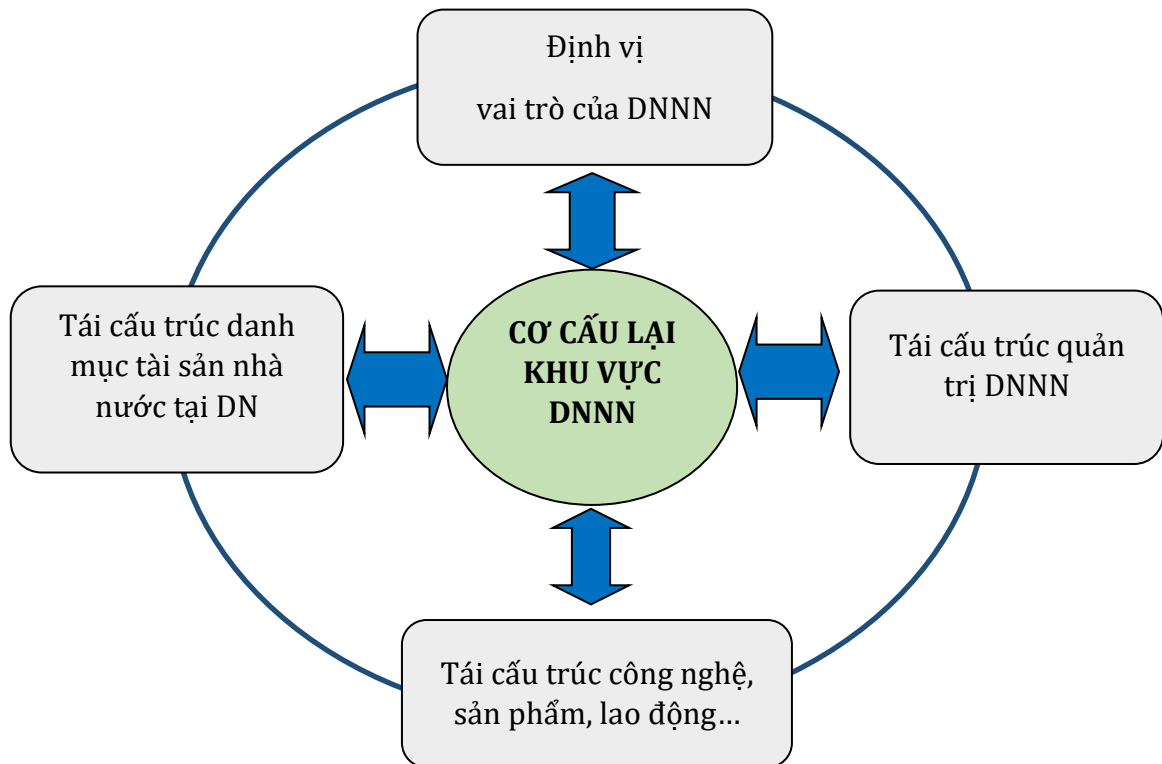
- Mức độ, tiến độ thoái vốn, chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần;

- Mức độ đạt được hiệu quả sản xuất kinh doanh sau cổ phần hóa DNNN;

- Mức độ hoàn thiện của thể chế và quy định pháp luật về cổ phần hóa DNNN do Nhà nước thực hiện;

- Mức độ minh bạch và sự phù hợp của quản trị DNNN với cơ chế thị trường.

Về nội dung, tái cơ cấu DNNN tập trung vào việc (i) định vị lại vai trò của kinh tế nhà nước, mà chủ yếu là DNNN; (ii) tái cấu trúc danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; (iii) tái cấu trúc quản trị DNNN và (iv) tái cơ cấu công nghệ, sản phẩm và dịch vụ của doanh nghiệp nhà nước (Hình 2.1) dưới đây mô tả khung khổ nội dung tái cơ cấu DNNN. Tuy nhiên, tái cơ cấu công nghệ, sản phẩm, dịch vụ, lao động của DNNN là việc nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh thông qua các giải pháp đổi mới, phân bổ lại nguồn lực tại từng DNNN. Do đó, trong nghiên cứu tái cấu trúc DNNN theo tiến trình chuyển đổi sang nền KTTT sẽ chỉ đề cập các nội dung về: định vị lại vai trò của kinh tế nhà nước, mà chủ yếu là DNNN, tái cấu trúc danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và tái cấu trúc quản trị DNNN.



Hình 2.1: Khung khổ tái cơ cấu khu vực DNNN

Tái cơ cấu DNNN bắt đầu từ việc xác định lại chức năng của DNNN, vai trò của vốn đầu tư nhà nước, cũng như vai trò của Nhà nước cho phù hợp với yêu cầu phát triển kinh tế thị trường. Trên cơ sở đó thực hiện đồng bộ, toàn diện các nhóm nội dung chủ yếu sau đây:

Thứ nhất, định vị lại vai trò của DNNN, nhằm đảm bảo sự phù hợp với các yêu cầu của nền KTTT.

Việc lựa chọn phát triển KTTT nhằm tận dụng cạnh tranh làm động lực phát triển kinh tế đòi hỏi các nước chuyển đổi cần xác định rõ vị trí, vai trò của DNNN, đảm bảo cạnh tranh bình đẳng. Doanh nghiệp nhà nước không cạnh tranh với doanh nghiệp tư nhân ở những lĩnh vực tư nhân có khả năng làm tốt. Phát huy vai trò của kinh tế tư nhân vào tăng trưởng và phát triển.

Thứ hai, cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp.

Cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp là việc bố trí, phân bổ lại tài sản nhà nước nhằm tăng hiệu quả của tài sản, đóng góp cho hiệu quả chung của nền kinh tế. Cách thức thực hiện cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp phổ biến là Nhà nước chuyển giao các quyền tài sản cho các chủ sở hữu khác, nhằm tăng hiệu quả của tài sản. Nguồn lực thu được từ việc chuyển giao quyền tài sản để đầu tư cho các hoạt động phù hợp với vai trò của Nhà nước trong kinh tế thị trường, trong đó có vai trò hỗ trợ kinh tế tư nhân phát triển; vai trò cung cấp sản phẩm, dịch vụ cần thiết cho phát triển kinh tế,...

Để thực hiện tái cơ cấu DNNN liên quan đến nội dung này, phải xác định đối tượng doanh nghiệp cần duy trì sở hữu nhà nước và các doanh nghiệp không cần duy trì sở hữu nhà nước, từ đó, thực hiện các biện pháp cổ phần hóa, bán doanh nghiệp, thoái vốn nhà nước cho phù hợp.

Thứ ba, tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp nhà nước, nâng cao hiệu quả.

Tái cơ cấu quản trị DNNN là việc điều chỉnh mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước và DNNN, bao gồm cả cơ chế quản lý tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, với mục tiêu lớn nhất là đảm bảo cho nguồn lực nhà nước đầu tư được bố trí, quản lý và sử dụng có hiệu quả và theo nguyên tắc thị trường. cụ thể là xây dựng khung khổ thể chế lành mạnh cho quản trị DNNN, tăng cường kỷ luật tài chính và kỷ luật ngân sách đối với DNNN để bảo đảm cho hoạt động của DNNN cũng như việc quản lý, sử dụng tài sản nhà nước thực sự vận hành theo cơ chế thị trường, góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực này. Đổi mới mô hình và cải thiện cách thức chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Xu hướng chung là bộ máy thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước phải chuyên trách, chuyên nghiệp và có trách nhiệm giải trình, tạo điều kiện để DNNN áp dụng các chuẩn mực quản trị như khu vực tư nhân. Thiết lập hệ thống giám sát rõ ràng và hiệu quả, tăng cường

công khai và minh bạch hóa hoạt động của DNNN, chuyên nghiệp hóa đội ngũ cán bộ quản lý DNNN để giảm thiểu rủi ro và nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh,...

2.2.2. Phương thức tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường

2.2.2.1. Phân loại, sắp xếp, sáp nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản các doanh nghiệp nhà nước làm ăn thua lỗ, kém hiệu quả, chuyển cơ quan quản lý

Sắp xếp, sáp nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản DNNN, nhằm dọn dẹp các doanh nghiệp do sự thành lập tràn lan, phân tán, dẫn đến thiếu nguồn lực, thiếu vốn, thiếu lao động. Giải thể DNNN thua lỗ, kém hiệu quả là cách để Nhà nước không phải bao cấp, bù lỗ, cắt cử nhân lực quản lý và nắm giữ. Việc sáp nhập, hợp nhất cho phép chuyển và giảm số lượng cơ quan quản lý, giảm số lượng DNNN. Bên cạnh đó, việc tổ chức lại cũng làm giảm lao động dôi dư. Tuy nhiên, phương thức này chưa thể giải quyết được vấn đề cốt yếu là tình hình tài chính, tình hình vốn, nợ xấu, nguồn nhân lực trong DNNN. Do đó, các DNNN được tái cơ cấu theo cách này vẫn chỉ là đẩy sự yếu kém, hạn chế từ chỗ này đến chỗ khác, từ loại hình này sang loại hình khác chứ chưa làm cho nền kinh tế được lành mạnh. Tái cơ cấu DNNN bằng việc cho phá sản là biện pháp phổ biến trong các nền kinh tế thị trường, tuy nhiên tùy thuộc vào chính sách mỗi nước mà sắp xếp theo hình thức phá sản doanh nghiệp có thể thuận lợi, đạt hiệu quả hay khó khăn, vướng mắc.

2.2.2.2. Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Cổ phần hóa DNNN là biện pháp cơ bản và quan trọng nhất trong các hình thức tái cơ cấu DNNN. Với việc khung pháp lý được sửa đổi, hoàn thiện dần theo điều kiện thực tế, mở rộng đối tượng mua cổ phần lần đầu, cho phép sử dụng các phương thức khác nhau để xác định giá trị doanh nghiệp, xóa bỏ phương thức cổ phần hóa khép kín, khuyến khích bán cổ phần ra bên ngoài thu hút vốn đầu tư từ ngoài xã hội và các nhà đầu tư có tiềm lực ... và đặc biệt là Nhà nước xác định rõ ràng, minh bạch lĩnh vực, thu hẹp ngành nghề sản xuất kinh doanh Nhà nước cần nắm giữ đã giúp thúc đẩy DNNN tái cơ cấu từ đơn sở hữu sang doanh nghiệp đa sở hữu với mô hình, cơ cấu tổ chức quản lý, điều hành

năng động hiệu quả hơn. Cổ phần hóa DNNN tạo điều kiện pháp lý và vật chất cho người lao động trong doanh nghiệp nâng cao vai trò làm chủ sau cổ phần. Các doanh nghiệp tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật, cổ đông, cơ cấu và cơ chế hoạt động của bộ máy quản lý đã có những thay đổi cơ bản, giảm được tình trạng can thiệp của nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu như trước đây, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp này hoạt động hiệu quả hơn.

Bên cạnh đó, việc cổ phần hóa giúp thu hút được lượng lớn vốn từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước, thúc đẩy thay đổi công nghệ, mở rộng sản xuất kinh doanh và nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp.

So với các hình thức khác, cổ phần hóa được đánh giá là hình thức tái cơ cấu DNNN có nhiều tiến bộ, hiệu quả rõ rệt, thực sự đi vào chiều sâu gồm: Cơ cấu lại sở hữu, đầu tư, quản lý, giám sát, tạo quyền tự chủ cho DNNN sau cơ cấu... Đa phần DNNN sau cổ phần hóa đều có sự chuyển biến mạnh mẽ về năng suất, chất lượng, hiệu quả, tiết kiệm chi phí, sử dụng hiệu quả hơn các nguồn lực, kể cả vốn đầu tư, lao động, thời gian làm việc. Đây được đánh giá là hình thức tái cơ cấu thực sự có chiều sâu và phù hợp với KTTT và điều kiện thực tế của Việt Nam.

2.2.2.3. Giao bán các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ, kém hiệu quả trong những ngành, lĩnh vực mà Nhà nước không cần nắm giữ

Biện pháp này được thực hiện từ cuối những năm 1990 và có hiệu quả tích cực do được chuyển giao hoàn toàn về sở hữu. Trên thực tế, giao, bán chỉ được diễn ra nhiều ở các DN địa phương, DNNN vừa và nhỏ và đang bị thua lỗ. Do đó, đối tượng này đang bị thu hẹp và ít xuất hiện trong những năm gần đây.

2.2.2.4. Chuyển đổi mô hình doanh nghiệp thành công ty trách nhiệm hữu hạn

Chuyển đổi DNNN thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty do Nhà nước làm chủ sở hữu, nhằm thay đổi cơ cấu tổ chức, quản lý theo cơ chế KTTT là sử đổi mới phù hợp. Về hình thức chuyển đổi là chuyển các DNNN mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn tổ chức theo hình thức sở hữu trong nền kinh tế kế hoạch (công ty, tổng công ty,..) sang công ty TNHH, hoạt động thống nhất, bình đẳng với các loại hình công ty mà khu vực tư đang vận hành.

2.2.2.5. Thành lập tập đoàn kinh tế và chuyển đổi theo mô hình công ty mẹ - công ty con

Công ty mẹ - công ty con và tập đoàn kinh tế nhà nước là hai hình thức tổ chức kinh doanh có nhiều khác biệt so với các doanh nghiệp nhà nước độc lập. Việc hình thành công ty mẹ - công ty con và tập đoàn kinh tế xuất phát từ nhu cầu sử dụng lợi thế của quy mô và lợi thế kinh tế và năng lực tài chính của chính những doanh nghiệp chủ chốt. Đối với các tập đoàn kinh tế nhà nước, đây còn là sự gia tăng sức mạnh của nền kinh tế nhà nước trong những lĩnh vực quan trọng, chủ chốt của nền kinh tế.

2.3. CÁC YẾU TỐ TÁC ĐỘNG TỚI TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

Tác động đến tái cơ cấu DNNN có nhiều yếu tố chủ quan, khách quan, trong đó, các yếu tố chủ quan vẫn là chủ yếu. Các yếu tố này thường tác động đến tiến độ và chất lượng của tái cơ cấu DNNN. Những yếu tố chủ quan tác động đến tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT thể hiện ở những cân nhắc chính trị, chính sách, pháp luật và sự phát triển kinh tế, năng lực để dẫn dắt công cuộc đổi mới, tái cơ cấu DNNN.

2.3.1. Yếu tố chính trị

Tiêu chí KTTT là cơ sở để dẫn dắt và đặt ra các yêu cầu cho việc tái cơ cấu kinh tế và tái cơ cấu DNNN. Khi xác định hình thức tổ chức và thực hiện tái cơ cấu DNNN phải phù hợp với định hướng, mục tiêu xây dựng và phát triển kinh tế - xã hội của nhà nước. Nhà nước phải xác định được mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước và lộ trình vững vàng để cải cách. Lộ trình đưa ra phải phù hợp với các mục tiêu chính, phân bổ trách nhiệm thực hiện và phân bổ khung thời gian, cùng với các nhiệm vụ quan trọng. Để thực hiện mục tiêu đó, Nhà nước phải xác định rõ liệu theo đuổi cổ phần hóa, tái cơ cấu DNNN có nên coi là một phần của nỗ lực lớn hơn để chuyển sang KTTT, nâng cao hiệu quả của DNNN, giảm thiểu các khoản nợ của Chính phủ hay do yêu cầu của hội nhập (các điều kiện đặt ra từ WTO, hay FTA). Hầu hết các nước đều đặt lên vai DNNN nhiều chức năng, với quá nhiều mục tiêu, làm cản trở hiệu quả hoạt động. Vì thế, việc xác định rõ mục tiêu sẽ là tiền đề để Chính phủ ưu tiên tái cơ cấu, đồng thời đề xuất các chính sách thích hợp, hỗ trợ quá trình cổ phần hóa, bán, cho thuê,... DNNN).

2.3.2. Chính sách, pháp luật

Khi mục tiêu hoạt động của DNNN và nhu cầu, lộ trình tái cơ cấu DNNN được xác định rõ ràng, Nhà nước cần đến công cụ và cơ chế thích hợp để thực hiện. Chương trình, đề án tái cơ cấu DNNN cần xác định về phạm vi, chuyên môn kỹ thuật, sắp xếp các ưu tiên với các bên liên quan, người lao động,...Mức độ tích cực hay chậm sửa đổi, bổ sung các định mức kinh tế kỹ thuật, tiêu hao vật tư, nguyên nhiên vật liệu để phù hợp với điều kiện kinh doanh thực tế đều có thể tác động đến tốc độ và mức độ tái cơ cấu DNNN, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh. Vì vậy, chất lượng của chính sách nằm trong nội dung các quy định về quy trình, thủ tục cổ phần hóa DNNN, chính sách tài chính, đất đai, định giá doanh nghiệp, chính sách đối với lao động,...có tác dụng chi phối mạnh mẽ đến tiến độ thực hiện. Bên cạnh đó, mức độ rõ ràng, tính thống nhất, đồng bộ hay chồng chéo, mâu thuẫn của hệ thống chính sách, pháp luật về cổ phần hóa (CPH), thoái vốn và sự phù hợp của các quy định về doanh nghiệp, quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh, thị trường chứng khoán, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, quy định về giá đất, giao, cho thuê đất với kinh tế thị trường cũng chi phối tiến độ và chất lượng, hiệu quả của tái cơ cấu DNNN. Bên cạnh đó, các quy định trên, quy định về hướng dẫn đơn vị thực hiện quy trình tái cơ cấu doanh nghiệp (rà soát, phê duyệt phương án sử dụng đất của DN khiến quá trình thực hiện CPH), quy trình thủ tục đất đai, tiến độ phê duyệt của địa phương, quy định về định giá doanh nghiệp, bán cổ phần không theo sát thị trường, cũng có thể tạo ra vướng mắc trong tổ chức thực hiện tái cơ cấu DNNN.

Ngoài ra, chính sách về quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước với người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp, các quy định bắt buộc về áp dụng nguyên tắc quản trị theo thông lệ quốc tế đủ hay thiếu cũng tác động đến việc tạo áp lực, động lực cho các DNNN thực hiện tái cơ cấu.

2.3.3. Kinh tế

Mức độ hoàn thiện của KTTT và tính ổn định, mức độ phát triển của nền kinh tế chi phối tiến độ và hiệu quả tái cơ cấu DNNN. Đối với những nước có nền kinh tế phát triển hay chưa phát triển sẽ chi phối đến quy mô thị trường chứng khoán (TTCK), quyết định mức độ hấp thụ vốn mà DNNN thực hiện CPH, thoái vốn trong một khoảng thời gian nhất định. Nếu TTCK phát triển

chưa bền vững, có thể đẩy giá cổ phiếu trên thị trường tăng, giảm bất thường, dẫn đến khó khăn cho việc CPH, thoái vốn.

2.3.4. Năng lực của cán bộ, công chức và người quản lý doanh nghiệp

Năng lực nhận thức và thái độ, trách nhiệm của người đứng đầu các bộ ngành, địa phương và lãnh đạo các doanh nghiệp là yếu tố chi phối mạnh mẽ tái cơ cấu DNNN. Mức độ nhận thức đúng đắn, có tinh thần trách nhiệm hay không của các người có thẩm quyền trong các cơ quan quản lý nhà nước, sẽ chi phối mức độ quyết liệt trong đổi mới hoạt động của doanh nghiệp, chi phối người đứng đầu doanh nghiệp, và mức độ sẵn sàng hay trì hoãn đổi mới, tái cơ cấu DNNN. Ý thức trách nhiệm thể hiện ở các hình thức công khai, minh bạch và mức độ tuân thủ quy định pháp luật, đảm bảo nguyên tắc thị trường, chống lợi ích nhóm trong cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước, cơ cấu lại DNNN.

2.3.5. Hội nhập kinh tế quốc tế

Quá trình hội nhập kinh tế quốc tế thông qua giao lưu kinh tế, tham gia ký kết các điều ước song phương, đa phương của một nước luôn đặt các chính sách quốc gia vào những yêu cầu mới. Thông lệ và luật pháp quốc tế, tình hình kinh tế, chính trị, thương mại của khu vực và thế giới chi phối hoạt động tái cơ cấu DNNN ở những mức độ khác nhau, tùy thuộc vào mức độ hội nhập và tham gia của mỗi nước. Những tác động từ quá trình hội nhập là yếu tố khách quan chi phối tái cơ cấu DNNN của các nước trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT. Mức độ ổn định, phát triển hay diễn biến phức tạp, bất ổn của tình hình kinh tế, chính trị khu vực và thế giới, mức độ tham gia sâu, rộng của một nước đều có thể đón nhận những tác động khác nhau cho quá trình tái cơ cấu DNNN. Những tác động đó có thể tạo hiệu ứng tích cực hay cản trở quá trình tái cơ cấu DNNN, tùy thuộc vào khả năng tiếp nhận của nước sở tại. Các tác động có thể do sự thúc ép bởi các yêu cầu từ các tổ chức kinh tế quốc tế (WTO, FTA) về tái cơ cấu DNNN phù hợp với yêu cầu của KTTT, hoặc lợi ích mà họ đã ký. Tình hình kinh tế, chính trị, thương mại thế giới rơi vào khủng hoảng, bất ổn, có thể tạo ra những tác động tích cực hoặc tiêu cực đối với việc cổ phần hóa, bán,...DNNN của một nước, tùy thuộc vào mức độ tham gia kinh tế thế giới và chịu sự ảnh hưởng của nước đó. Nếu mức độ phụ thuộc ít vào kinh tế khu vực và kinh tế thế giới, nền kinh tế ổn định, có thể thu hút vốn đầu tư nước ngoài, sẽ thúc đẩy quá trình cổ phần hóa,

tư nhân hóa. Ngược lại nếu kinh tế nội địa yếu, lệ thuộc nhiều vào nước khác, sẽ chịu ảnh hưởng tiêu cực, làm trì trệ các hoạt động tái cơ cấu DNNN.

2.4. KINH NGHIỆM TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC CỦA MỘT SỐ NƯỚC VÀ BÀI HỌC CHO VIỆT NAM

2.4.1. Kinh nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước của một số nước trên thế giới

2.4.1.1. Kinh nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước của Trung Quốc

Quan điểm về cải cách DNNN của Trung Quốc phù hợp với nền kinh tế thị trường XHCN. Cựu Chủ tịch Trung Quốc Giang Trạch Dân đã nói: “Chuyển đổi cơ chế kinh doanh của DNNN, đưa DN ra thị trường, tăng sức sống của chúng, nâng cao tổ chức của chúng là khâu trung tâm xây dựng thể chế KTTT XHCN, là mấu chốt củng cố chế độ XHCN và phát huy tính ưu việt của CNXH”. Vào những năm 1978-1992, thời kỳ đầu thực hiện cải cách, DNNN đã có bước chuyển biến rõ rệt, nâng cao hiệu quả sản xuất, có sự lớn mạnh trong cạnh tranh thị trường, góp phần làm cho thực lực tổng thể kinh tế nhà nước tăng cường mạnh mẽ, có tác động lớn vào cải cách đồng bộ thể chế KTTT XHCN ở Trung Quốc. Những năm gần đây, Trung Quốc có bước đột phá về lý luận trong cải cách DNNN. Trên cơ sở tổng kết những kinh nghiệm đã thu được từ thực tiễn cải cách, đặc biệt xuất phát từ những khó khăn mà cải cách gặp phải. Những đột phá mà Trung Quốc tạo dựng về mặt lý luận chủ yếu gồm: Thứ nhất, lý luận về xây dựng nền KTTT XHCN mang màu sắc Trung Quốc; Thứ hai, lý luận về chế độ sở hữu; Thứ ba, lý luận về chế độ doanh nghiệp hiện đại. Nội dung cơ bản của lý luận cải cách DNNN ở Trung Quốc, trong đó lấy chế độ doanh nghiệp hiện đại làm trọng tâm, tăng cường sức sống và khả năng cạnh tranh của khu vực KTNN làm mục đích cao nhất.

Trong thời kỳ đầu Trung Quốc triển khai thực hiện cải cách DNNN theo tinh thần đó đã tạo ra giới hạn mới, tạo điều kiện cho DNNN phát huy vai trò của DN trong điều kiện KTTT XHCN. Đến Hội nghị TW3 khóa XIV, Đảng Cộng sản Trung Quốc đã đánh giá tổng kết quá trình cải cách DNNN và chỉ ra: “Tiếp tục đi sâu cải cách DN cần phải giải quyết mâu thuẫn nhiều tầng, tập trung tiến hành đổi mới chế độ, từng bước xây dựng chế độ DN hiện đại với quyền tài sản minh bạch, quyền hạn và trách nhiệm rõ ràng, tách chính quyền với DN”. Đại

hội XV Đảng Cộng sản Trung Quốc yêu cầu thực hiện sắp xếp toàn diện đối với việc phát triển và cải cách DNNN. Đại hội chỉ ra “phải tuân theo yêu cầu cơ bản của xây dựng chế độ DN hiện đại, thi hành cải cách chế độ công ty chuẩn mực đối với DNNN loại hình vừa và lớn, khiến DN trở thành thực thể pháp nhân và chủ thể cạnh tranh phù hợp với thị trường”. Xây dựng DN hiện đại là mục tiêu, phương hướng của cải cách DNNN Trung Quốc, đáp ứng yêu cầu vận hành của thị trường, lấy quan hệ quyền tài sản minh bạch, chế độ pháp nhân hoàn thiện, chức năng chính quyền và DN tách bạch, cơ chế kinh doanh linh hoạt.

Đại hội XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc khẳng định: “ra sức đẩy mạnh sáng tạo về thể chế, kỹ thuật và quản lý của DN. Căn cứ vào yêu cầu của chế độ DN hiện đại, các DNNN quy mô lớn và vừa tiếp tục cải cách theo chế độ công ty chính quy, hoàn thiện kết cấu do pháp nhân quản lý”. Để cụ thể hóa tinh thần Đại hội XVI, nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội trong giai đoạn mới, tại kỳ họp thứ tư, Quốc hội Trung Quốc khóa X, tháng 3.2006, đã xác định nhiệm vụ cải cách DNNN là: “đẩy nhanh cải cách theo chế độ cổ phần đối với các DNNN quy mô lớn. Tập trung hoàn thiện kết cấu quyền sở hữu tài sản, hoàn thiện bộ máy quản lý và cơ chế điều hành công ty, nhanh chóng hình thành những tập đoàn kinh tế, những công ty có sức cạnh tranh quốc tế”. Đặc biệt trong hệ thống tài chính - ngân hàng, Trung Quốc chủ trương trong thời gian tới sẽ “kiên quyết đẩy mạnh cải cách ngân hàng thương nghiệp nhà nước theo hướng cổ phần hóa. Nhà nước phải tuyệt đối chi phối cổ phần, cải cách kết cấu quyền sở hữu tài sản, thu nhận và học tập kinh nghiệm quản lý tiên tiến của nước ngoài, đưa kết cấu quản lý công ty vào quy củ, hoàn thiện cơ chế điều hành nội bộ và chế độ quản lý”.

Các biện pháp chủ yếu cải cách DNNN

- Cải cách DNNN với đặc điểm trao quyền nhượng lợi. Đây là giai đoạn đầu tiên của cải cách DNNN. Nội dung chủ yếu là điều chỉnh quan hệ trách nhiệm, quyền hạn và quyền lợi của nhà nước và DN. Nhà nước quy định rõ các quyền tự chủ cho DN, như quyền kế hoạch sản xuất kinh doanh, tiêu thụ sản phẩm, lựa chọn mua vật tư, sử dụng nguồn vốn, bố trí sản xuất, bố trí cơ cấu quản lý nhân sự lao động, sử dụng quỹ tiền lương, hợp tác kinh doanh. Những quyền tự chủ này đã kích thích và ngày càng nâng cao sức sáng tạo và sức sống của DNNN Trung Quốc.

- Thực hiện chế độ trách nhiệm khoán kinh doanh. Nội dung của biện pháp này là tách quyền sở hữu và quyền kinh doanh. Những nhà cải cách đưa ra biện pháp này với mong muốn minh bạch hơn nữa quan hệ giữa nhà nước và doanh nghiệp, tạo cơ sở để các doanh nghiệp tự chủ trong việc lựa chọn hình thức kinh doanh.

- Chuyển lợi nhuận thành thuế. Nhà nước buộc các DNNN phải nộp thuế, nhằm tạo ra sự bình đẳng cho doanh nghiệp thuộc các loại hình kinh tế khác nhau. Quan trọng hơn, biện pháp cải cách này tạo ra pháp lệnh hoá mối quan hệ về phân phối lợi nhuận giữa nhà nước và doanh nghiệp, duy trì được các khoản thu cho ngân sách. Đối với bản thân doanh nghiệp, biện pháp này cho phép doanh nghiệp có thêm nhiều lợi ích trong phân phối lợi nhuận, do đó đã góp phần nâng cao tính năng động, tích cực của các doanh nghiệp.

- Cổ phần hoá DNNN. Mục đích căn bản của việc thực hiện chế độ cổ phần là hình thành nên kết cấu đa dạng về quyền tài sản trong nội bộ doanh nghiệp, tối ưu hoá kết cấu quản trị doanh nghiệp.

- Xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại. Xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại là mục tiêu của cải cách DNNN trong giai đoạn từ năm 1992 đến năm 1995. Biện pháp này đưa ra nhằm làm cho các doanh nghiệp có quyền sở hữu tài sản minh bạch, trách nhiệm rõ ràng, chính quyền - doanh nghiệp tách rời nhau và quản lý khoa học thích ứng với yêu cầu của sản xuất lớn xã hội hoá và kinh tế thị trường.

- Xây dựng tập đoàn kinh tế. Từ năm 1995 đến nay, Trung Quốc hết sức chú ý đến áp lực cạnh tranh quốc tế do mở cửa đem lại và năng lực thích ứng của nền kinh tế nói chung và các DNNN nói riêng với hội nhập kinh tế quốc tế trong phạm vi ngày càng sâu, rộng hơn. Chính vì vậy, nhiệm vụ quan trọng của cải cách DNNN đặt ra là “quốc tế hoá” hoạt động của các DNNN. Theo số liệu thống kê cho thấy, năm 2001, Trung Quốc có 2.710 tập đoàn tế có khả năng cạnh tranh cao, nguồn vốn lớn và được sự hậu thuẫn của chính phủ.

- Thực hiện “nắm to, bỏ nhỏ” trong cải cách DNNN: Năm 1995, Trung Quốc đưa ra chính sách “nắm to, bỏ nhỏ”. Nhà nước chỉ tập trung nắm giữ khoảng 1.000 doanh nghiệp lớn, số còn lại sẽ được cổ phần hóa, cho thuê và bán. Ở Trung Quốc đã có những cuộc tranh luận gay gắt và không dứt về vấn đề này.

Tuy nhiên, điều không thể chối cãi được là: Nếu Nhà nước vẫn tiếp tục ôm hết số lượng DNNN khổng lồ, trong đó có trên dưới 40% doanh nghiệp hoạt động thua lỗ, thì số nợ và trợ cấp cho các doanh nghiệp này sẽ trở thành gánh nặng cho ngân sách Nhà nước.

- Bên cạnh đó, Chính phủ Trung Quốc cũng không có chủ trương bán các doanh nghiệp lớn, bởi vì, lượng tài sản vô hình và hữu hình trong các doanh nghiệp này lớn và không dễ xác định, số lượng lao động của các doanh nghiệp này cũng khá đông, nếu bán doanh nghiệp rất nhiều vấn đề xã hội sẽ nảy sinh, bán doanh nghiệp lớn có khi còn nảy sinh cả những vấn đề chính trị,... Thêm vào đó, bán các doanh nghiệp lớn nhưng làm ăn không hiệu quả cũng không đem lại kết quả mong muốn. Doanh nghiệp làm ăn không hiệu quả thì khó bán, mà có bán thì giá trị thấp. Nếu bán doanh nghiệp với giá thấp, thì phải bán nhiều doanh nghiệp mới đủ để tạo một doanh nghiệp. Hơn nữa việc bán với giá thấp cũng gây ra hậu quả lớn và lâu dài: do bán với giá trị thấp và vị trí chất lượng của doanh nghiệp bị giảm đáng kể, doanh nghiệp bị mất uy tín, và do đó cũng mất đi nhiều người tiêu thụ. Sự tiếp tục tồn tại của doanh nghiệp bị đe dọa nghiêm trọng.

2.4.1.2. Kinh nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc

Trong cuộc khủng hoảng tiền tệ xảy ra năm 1997 sau đó lan rộng ra các nước Đông Á, nền kinh tế và các doanh nghiệp Hàn Quốc rơi vào khủng hoảng trầm trọng. Đứng trước thách thức như vậy, Chính phủ Hàn Quốc đã tiến hành tái cấu trúc nền kinh tế trên 4 lĩnh vực: Hệ thống ngân hàng, hệ thống doanh nghiệp, đổi mới khu vực công và đổi mới thị trường lao động. Việc tái cấu trúc nền kinh tế đã giúp Hàn Quốc vượt qua khủng hoảng tài chính tại Châu Á và ít bị ảnh hưởng bởi cuộc khủng hoảng tài chính toàn cầu hiện nay. Việc ban hành và thực thi các chính sách để tái cơ cấu doanh nghiệp trong giai đoạn 1998-2002 đã giúp các DN vượt qua khủng hoảng và ngày càng phát triển lớn mạnh. Những bài học rút ra từ quá trình tái cơ cấu là bài học quan trọng cho tái cơ cấu DNNN của Việt Nam hiện nay.

a. Nguyên nhân khủng hoảng của các doanh nghiệp Hàn Quốc

Thứ nhất: Các công ty Hàn Quốc đã đầu tư quá mức và nâng cao công suất sản xuất do đồng Yên lên giá vào những năm 1993 – 1995 dẫn đến xuất khẩu của Hàn Quốc tăng nhanh, kéo theo sự bùng nổ của nền kinh tế. Tuy nhiên,

khi các dự báo về đồng Yên tiếp tục tăng giá đã không xảy ra mà ngược lại lại giảm từ 125Y/\$ xuống còn 90Y/\$ vào cuối năm 1995 đã dẫn đến lượng hàng tồn kho lớn. Trong khi đó, các công ty không thể giảm sản xuất để giảm tồn kho do vào thời gian này, luật của Hàn Quốc nghiêm cấm xa thải người lao động. Vì vậy, các công ty bắt buộc phải tiếp tục sản xuất hoặc vẫn muốn sản xuất với hy vọng đồng Yên tăng giá. Thêm vào đó, khi quy luật lợi suất cận biên giảm dần tác động, lợi nhuận của các khoản đầu tư này rất thấp. Năm 1995, tỷ lệ thu nhập trên vốn cổ phần (ROE) là 11,03%, nhưng đã giảm xuống còn 2,02% năm 1996 và -4,2% năm 1997. Đây là lý do chính mà các công ty lớn bị phá sản từ năm 1997 và những năm tiếp theo.

Thứ hai, sự quản lý yếu kém của Chính phủ trong nền kinh tế mở và quá trình tự do hóa khi tham gia vào tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD) năm 1996. Do lo sợ với mức lãi suất cao, các dòng vốn sẽ đổ vào Hàn Quốc làm tăng lượng cung tiền, Chính phủ Hàn Quốc đã cho phép các ngân hàng thương mại bán lẻ và bán buôn cung cấp các khoản vay ngắn hạn nhưng không cho phép các công ty được tiếp cận trực tiếp với nguồn vốn nước ngoài. Với mức lãi suất chênh lệch lớn giữa thị trường tiền tệ trong và ngoài nước, các ngân hàng đã thực hiện các khoản vay lớn từ các ngân hàng thương mại nước ngoài (thường là qua hình thức tín dụng). Điều này dẫn đến rủi ro nghiêm trọng do sự không cân xứng về kỳ hạn. Vì đi vay quá nhiều, nên vào năm 1996 gần 60% tài sản nợ bên ngoài của Hàn Quốc là các khoản nợ ngắn hạn, mặc dù tỷ lệ nợ nước ngoài/GDP của Hàn Quốc thời điểm này chỉ là hơn 30%.

Thứ ba, sự hồi phục hồi của các nền kinh tế Đông Nam Á và sự giảm giá của đồng Nhân dân tệ dẫn đến nhiều ngành công nghiệp chủ lực của Hàn Quốc giảm lợi thế cạnh tranh quốc tế. Các sản phẩm công nghiệp nhẹ của các nước Đông Nam Á và hàng hóa của Trung Quốc có thể thay thế lẫn nhau. Được cảnh báo điều này, các nền kinh tế Đông Nam Á dần chuyển sang các ngành công nghiệp nặng như hóa dầu, sắt thép, bán dẫn có giá trị cao hơn, nhiều ngành trong đó cạnh tranh trực tiếp với các công ty Hàn Quốc. Thị trường thế giới được cung một lượng hàng hóa lớn dẫn đến giảm giá nhanh. Các sản phẩm bán dẫn giảm mạnh làm giảm tỷ lệ trao đổi thương mại của Hàn Quốc. Tất cả những điều này dẫn đến sự sụt giảm giá hàng hóa xuất khẩu của Hàn Quốc, dẫn đến thương mại liên tục bị thâm hụt.

Thứ tư, sự điều hành yếu kém của Chính phủ Hàn Quốc trước khủng hoảng và việc không để ý tới nhiều nhóm lợi ích khác nhau. Sự sụp đổ của một số Chaebon như Thép Hanbo, ô tô Kia ... đã ảnh hưởng đến uy tín tín dụng của Hàn Quốc. Tuy nhiên, việc xử lý các công ty phá sản đã bị trì hoãn do nhiều lý do, như sự phản đối mạnh mẽ từ công đoàn và những người lãnh đạo (kể cả nhà nghiên cứu) cũng như chính sách không dứt khoát của Chính phủ đối với các công ty phá sản.

b. Các biện pháp tái cơ cấu doanh nghiệp của Hàn Quốc

Tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp Hàn Quốc nhằm thực hiện năm mục tiêu: Tăng cường tính trách nhiệm của các nhà quản trị (và các cổ đông chính có khả năng kiểm soát việc quản trị) đối với các cổ đông khác; cải thiện cấu trúc vốn; xóa bỏ việc bảo lãnh cho các khoản nợ chéo giữa các chi nhánh trong cùng tập đoàn; nâng cao tính minh bạch trong quản trị; yêu cầu các công ty tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chính. Quá trình tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp được thực hiện thông qua các biện pháp sau:

Biện pháp 1: Nguyên tắc 5+3 đối với quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp

Chính phủ Hàn Quốc tập trung vào tái cơ cấu trong quản trị công ty và cấu trúc vốn. Tháng 1/1998, Chính phủ và các doanh nghiệp đồng thuận về “năm biện pháp cải cách khu vực doanh nghiệp” và tháng 8/1999, chính phủ bổ sung thêm 3 biện pháp. Trên cơ sở đó, nguyên tắc 5+3 tái cơ cấu khu vực doanh nghiệp được hình thành.

Năm chính sách đổi mới doanh nghiệp (2/1998) gồm: cải thiện sự minh bạch trong quản trị; xóa bỏ bảo lãnh đối với các khoản nợ chéo giữa các chi nhánh trong cùng một tập đoàn; cải thiện cấu trúc vốn; xác định lĩnh vực kinh doanh chính cần tập trung; và nâng cao tính chịu trách nhiệm của các nhà quản trị và các cổ đông chính đối với các cổ đông khác.

Ba chính sách bổ sung (8/1999) gồm: Hạn chế việc nắm giữ cổ phần chéo và giao dịch nội bộ không công bằng giữa các chi nhánh trong cùng tập đoàn; tách biệt các hoạt động trong lĩnh vực tài chính ra khỏi các hoạt động sản xuất và cung ứng dịch vụ; hạn chế số cổ phiếu kế thừa lại cho con cháu của các cổ đông.

Biện pháp 2: Chỉ định các tập đoàn lớn xem xét tái cơ cấu lại vốn

Các công ty có khoản nợ ngân hàng lớn hơn 150 nghìn tỷ won phải thực hiện một thỏa thuận dựa trên “thỏa thuận về tái cơ cấu vốn” với các ngân hàng chủ nợ chính trong thời gian 3 tháng. Các tập đoàn này phải giảm tỷ lệ nợ trên vốn cổ phần xuống dưới 200% và không được thực hiện bảo lãnh các khoản nợ chéo giữa các chi nhánh.

Tháng 3/2002, quy định trên đã được nói lỏng đáng kể. Các tiêu chí đối với các tập đoàn chịu sự điều chỉnh của quy định đã thay đổi, trong đó bao gồm “các tập đoàn có tổng các khoản tín dụng từ các tổ chức tài chính và cuối năm trước vượt quá 0,1% tổng các khoản tín dụng do tất cả các tổ chức tài chính cung cấp vào cuối năm trước nữa”. Trong các tập đoàn có tổng các khoản tín dụng vượt quá mức trần trên, những tập đoàn đang trong quá trình đóng cửa hoặc đang xử lý tại tòa án hoặc đang trong quá trình “Workout” hoặc đã phá sản sẽ không bị điều chỉnh bởi quy định này, do đó số tập đoàn bị điều chỉnh chỉ còn 35.

Biện pháp 3: Hạn chế việc nắm giữ cổ phần trong các công ty khác và bảo lãnh các khoản nợ chéo

Năm 1998, khi đối mặt với khủng hoảng tiền tệ, Chính phủ Hàn Quốc đã xóa bỏ quy định cấm chi nhánh của 30 tập đoàn lớn nhất được sở hữu cổ phần trong các công ty khác. Mục tiêu của chính phủ là cung cấp cho các công ty trong nước bị tác động bởi khủng hoảng một công cụ để duy trì khả năng kiểm soát của mình trước sự thôn tính của nước ngoài.

Tuy nhiên, do tác động bởi ý kiến phản ứng tiêu cực của công chúng nên Chính phủ đã điều chỉnh quy định này để điều chỉnh và đưa ra 19 trường hợp ngoại lệ bao gồm việc mua lại các công ty nhà nước trong quá trình tư nhân hóa, đầu tư vào các công ty kinh doanh cùng lĩnh vực, đầu tư vào các công ty có vốn đầu tư nước ngoài và đầu tư vào các công ty hoạt động kém hiệu quả.

Tháng 4 năm 2002, quy định này được sửa đổi trong Luật Thương mại Công bằng. Trước đây, 30 tập đoàn hàng đầu xét về quy mô tài sản chịu sự điều chỉnh của quy định này, thì giờ đây chi nhánh của tất cả các tập đoàn lớn (kể cả tập đoàn nhà nước) với tổng tài sản từ 5 nghìn tỷ won trở lên bị cấm đầu tư vốn cổ phần vào bất kỳ công ty vào khác với tỷ lệ vượt quá 25% tổng tài sản. Trong khi đó, chi nhánh của các tập đoàn có tổng tài sản từ 2 nghìn tỷ won trở lên không được nắm giữ cổ phần chéo hoặc bảo lãnh các khoản nợ chéo với các chi nhánh trong cùng tập đoàn. Nhờ quy định này, các khoản nợ chéo của các tập đoàn lớn đã giảm dần và gần như không còn vào năm 2002. Đặc biệt, các khoản bảo lãnh nợ chéo giữa các công ty con của 5 tập đoàn lớn nhất đã được loại bỏ hoàn toàn vào tháng 3.2002 và 6 trong số 43 tập đoàn được đưa vào danh sách theo dõi năm 2002 đã hoàn thành việc xóa bỏ các khoản nợ chéo, nắm giữ cổ phần chéo vào tháng 3.2004 với số vốn gần 675,8 tỷ won.

Biện pháp 4: Loại bỏ các công ty yếu kém và hoán đổi kinh doanh giữa các tập đoàn lớn

Các nỗ lực tái cấu trúc khu vực doanh nghiệp do nhà nước chỉ đạo sau khủng hoảng tiền tệ được thể hiện ở 3 khía cạnh: (i) xác định các công ty yếu kém phải

ngừng kinh doanh; (ii) thực hiện chương trình workout và (iii) đẩy mạnh việc hoán đổi kinh doanh giữa các tập đoàn lớn. Đối với việc xác định các công ty yếu kém, có 55 công ty thuộc 64 tập đoàn lớn nhất được lựa chọn vào tháng 6.1998 sau đó được sắp xếp lại bằng cách đóng cửa, bán, sáp nhập hoặc thụ lý tại tòa.

Chính phủ đưa ra chương trình “workout” vào tháng 6.1998 và yêu cầu các ngân hàng thương mại phải tuân theo. Mục đích ban đầu của chương trình là khôi phục lại các công ty nợ nhiều, thiếu tiền mặt bằng sự hỗ trợ của các ngân hàng cho vay. Tháng 6.1998 có 83 công ty nằm trong chương trình này, trong đó có 55 công ty đã hoàn tất tái cơ cấu vào cuối năm 2002, 16 công ty không có dấu hiệu khôi phục nên chương trình này dừng lại, và 12 công ty còn lại vẫn đang trong quá trình tái cơ cấu.

Hoán đổi kinh doanh ở quy mô lớn (big deal) được Chính phủ xúc tiến giữa 5 tập đoàn hàng đầu trong 9 ngành công nghiệp mà ở đó việc đầu tư chồng chéo dẫn đến vấn đề kinh doanh vượt quá năng lực. Chương trình này dẫn đến sự củng cố hay sắp xếp lại cấu trúc của các ngành có liên quan. Tuy nhiên, trong một số trường hợp, chương trình này được thực hiện dưới hình thức công ty A mua lại công ty B, hoặc sáp nhập công ty A và công ty B tạo thành công ty C hơn và việc hoán đổi lĩnh vực kinh doanh như mục đích ban đầu đặt ra. Hơn nữa việc tái cơ cấu hoặc bán các công ty mới được hình thành từ chương trình big deal trong ngành hóa dầu, bán dẫn, và điện tử đã không hoàn thành vào cuối năm 2002, Chính phủ bị chỉ trích nặng nề về việc thực hiện big deal một cách quá tham vọng và tràn lan.

Tháng 4.2002, theo kết quả đánh giá tái cơ cấu của 7 ngành do Bộ Năng lượng, Công nghiệp, Thương mại Hàn Quốc tiến hành, 4,9 nghìn tỷ won giá trị tài sản đã được bán và thu được 1,3 nghìn tỷ won vốn đầu tư nước ngoài. Với kết quả này, vấn đề vượt quá công suất của một số ngành như luyện kim, giấy, sợi tổng hợp, sợi cotton đã đi vào ổn định.

Với mục đích chuyển từ tái cơ cấu công ty có sự chỉ đạo của Chính phủ sang tái cơ cấu theo định hướng thị trường, Chính phủ đã sửa đổi các quy định và luật liên quan đến việc đóng cửa các doanh nghiệp yếu kém và việc tái cấu trúc công ty. Để khuyến khích việc sáp nhập các công ty không hiệu quả, nhiều quy định cản trở đã được bãi bỏ, ví dụ như cho phép sáp nhập đặc biệt hoạt động, bãi bỏ mức trần nắm giữ cổ phiếu của nhà đầu tư nước ngoài, bỏ yêu cầu chủ thể tiếp quản công ty phải đưa ra mức giá đếm (tender offer). Bên cạnh đó, Luật phá sản mới được ban hành để thay thế cho 3 Luật phá sản trước đó, cho phép các công ty thua lỗ nhanh chóng quyết định việc mua bán, sáp nhập và hoàn thiện chuẩn mực kế toán theo chuẩn mực quốc tế.

Biện pháp 5: Tái cơ cấu quản trị doanh nghiệp

Từ 1998, Chính phủ đã xúc tiến các chương trình cải cách hệ thống luật liên quan đến quản trị doanh nghiệp. Nhằm tăng cường sự minh bạch trong quản trị công ty, tháng 2.1998 Chính phủ Hàn Quốc đưa ra quy định yêu cầu các công ty đã niêm yết bổ nhiệm các giám đốc thuê ngoài (1/4 thành viên hội đồng quản trị của các công ty niêm yết phải là người bên ngoài công ty và 1/2 thành viên hội đồng quản trị của các công ty đã niêm yết có tài sản vượt quá 2 nghìn tỷ won phải là người bên ngoài). Một sự thay đổi nữa được thực hiện vào tháng 12.1999 liên quan đến việc thành lập hội đồng kiểm toán đối với các công ty đã niêm yết có quy mô lớn và tất cả các tổ chức tài chính. Luật liên quan đến việc bổ nhiệm giám đốc thuê ngoài đã được thông qua và mở rộng phạm vi áp dụng vào năm 2001. Bắt đầu từ năm 2002, quy định này cũng được áp dụng đối với các công ty có quy mô tài sản lớn niêm yết ở KOSDAQ.

Các công ty cũng liên tục nỗ lực cải thiện cấu trúc quản trị của mình. Với sự độc lập ngày càng cao của ban giám đốc, các công ty đã giảm số lượng các thành viên trong ban giám đốc, đồng thời tăng số lượng thành viên là người bên ngoài. Kết quả là đến cuối 2001, số thành viên trong ban giám đốc là người bên ngoài trong các công ty đã niêm yết chiếm 34.8%. Tỷ lệ các công ty niêm yết đã thành lập hội đồng kiểm toán tăng lên 22.9% vào năm 2001.

2.4.2. Một số bài học cho Việt Nam từ kinh nghiệm nước ngoài về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Cần nhận thức rõ quan điểm tái cơ cấu DNNN là điều kiện quan trọng để chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hóa sang kinh tế thị trường. Ngược lại, thể chế kinh tế thị trường là tiền đề, là yêu cầu cần có để thực hiện các giải pháp tái cơ cấu DNNN.

Mục tiêu của cơ cấu lại DNNN không chỉ là nâng cao hiệu quả của DNNN, mà quan trọng hơn, là đóng góp cho việc nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh chung của nền kinh tế.

Giải pháp thực hiện cơ cấu lại khu vực DNNN là đa dạng tùy theo bối cảnh của mỗi quốc gia, trong đó chuyển đổi sở hữu DNNN là một giải pháp quan trọng, tuy vậy, giải pháp quan trọng nhất, có hiệu quả bền vững nhất vẫn là áp đặt cơ chế thị trường đầy đủ đối với DNNN và giải quyết đồng bộ các vấn đề sau đây:

- Định vị vai trò của DNNN phù hợp với thông lệ phát triển kinh tế thị trường. Không nên giao DNNN thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ trái với nguyên lý kinh tế thông thường, không phù hợp với bản chất, năng lực và thực lực của DNNN.

- Pháp luật và thực thi pháp luật phải đồng bộ và thực sự bảo đảm cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN với các loại hình doanh nghiệp khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực. Mọi hành vi ưu tiên, ưu đãi hay nường nhẹ, DNNN đều có thể là nguyên nhân dẫn tới đổi mới, tái cơ cấu DNNN không thành công theo mục tiêu đã đề ra.

- Quản trị, quản lý và điều hành DNNN phải thực sự theo cơ chế thị trường, trên nguyên tắc kinh doanh. Thực thi nghiêm ngặt kỷ luật tài chính, kỷ luật thị trường. Kiên quyết xử lý và để cho thị trường đào thải DNNN và đội ngũ cán bộ yếu kém, kể cả khi có một số tác động xã hội không mong muốn trong ngắn hạn.

- Dứt khoát không để cơ hội hình thành các mối quan hệ lợi ích, trục lợi từ vốn và tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh bằng cơ chế giám sát từ bên trong lẫn bên ngoài; công khai thông tin và minh bạch hóa hoạt động của DNNN; tách hoàn toàn DNNN ra khỏi các mối quan hệ trực thuộc với cơ quan nhà nước có thẩm quyền phân bổ nguồn lực xã hội, nói cách khác, không để các cơ quan này vừa là chủ sở hữu của DNNN, vừa là người ban hành chính sách và điều tiết thị trường.

Muốn tái cơ cấu DNNN thành công, phải đảm bảo đầy đủ các điều kiện sau đây:

Một là, Nhà nước và người đứng đầu các cơ quan, tổ chức có liên quan phải có quyết tâm và trách nhiệm chính trị cao nhất trong việc thực hiện thành công cải cách, cơ cấu lại DNNN.

Hai là, tái cơ cấu DNNN và các giải pháp thực hiện phải được bảo đảm bằng hệ thống pháp luật có hiệu lực cao nhất.

Ba là, có chính sách giải quyết thỏa đáng lợi ích của các bên có liên quan đến tái cơ cấu DNNN, trước hết là các nhà đầu tư tư nhân, người lao động, khách hàng, chủ nợ của DNNN.

Chương 3

THỰC TRẠNG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG KINH TẾ THỊ TRƯỜNG Ở VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2011-2020

3.1. THỰC TRẠNG DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2011-2020

Theo Tổng cục Thống kê, tính đến năm 2019, tổng số doanh nghiệp đang hoạt động là trên 714 nghìn doanh nghiệp, số doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả sản xuất kinh doanh là trên 626 nghìn doanh nghiệp. Trong đó, DNNN chiếm 0,38% về số lượng doanh nghiệp, 7,6% lao động, 28,6% tổng nguồn vốn và riêng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chiếm 0,18% về số lượng doanh nghiệp, 4,3% lao động, 12,9% tổng nguồn vốn.

Bảng 3.1. Số lượng DNNN trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả SXKD

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Số lượng (1000 DN)	324.7	346.8	373.2	402.3	442.5	505.1	560.4	626.1
Tỷ trọng %:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	1.01	0.93	0.86	0.76	0.64	0.53	0.44	0.38
DN 100% vốn NN	0.37	0.47	0.43	0.37	0.30	0.25	0.21	0.18
DN ngoài NN	96.22	96.48	96.40	96.50	96.66	96.70	96.67	96.77
DN FDI	2.59	2.77	2.59	2.74	2.75	2.70	2.77	2.89

Nguồn: Báo cáo kinh tế nhà nước, cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020 của CIEM.

Bảng 3.2. Lao động của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả SXKD

LĐ (1000 người)	10816	11005	11465	12049	12857	14012	14512	15260
Tỷ trọng %:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	14.7	13.9	13.6	12.0	10.7	9.2	8.3	7.6
DN 100% vốn NN	9.7	8.4	8.6	7.3	6.1	5.3	4.9	4.3
DN ngoài NN	61.8	61.4	59.8	59.3	60.0	61.2	60.6	59.5
DN FDI	23.6	24.7	26.6	28.6	29.3	29.6	31.1	32.9

Nguồn: Báo cáo kinh tế nhà nước, cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020 của CIEM.

Bảng 3.3. Tài sản của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả SXKD

Tài sản (1000 tỷ đ)	14863	16101	18786	20755	23620	28093	33010	35403
Tỷ trọng %:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	33.5	32.5	32.6	31.8	31.3	29.2	29.6	28.6
DN 100% vốn NN	25.0	21.1	24.4	20.3	16.8	14.9	15.7	12.9
DN ngoài NN	50.5	50.6	48.6	48.8	49.8	52.6	52.5	53.0
DN FDI	16.0	16.9	18.8	19.4	18.9	18.2	17.9	18.4

Nguồn: Báo cáo kinh tế nhà nước, cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020 của CIEM.

Bảng 3.4. Vốn CSH của DNNN trong hệ thống doanh nghiệp có kết quả SXKD

Vốn CSH (1000 tỷ đ)	4785,9	4967,9	5958,4	6523,3	7399,8	8479,0	9379,2	-
Tỷ trọng %:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
DNNN	23.8	27.6	27.5	25.8	23.2	21.8	19.4	-
DN ngoài NN	56.3	50.9	50.2	50.8	54.2	54.5	56.5	-
DN FDI	19.9	21.4	22.3	23.4	22.6	23.7	24.1	-

Nguồn: Báo cáo kinh tế nhà nước, cơ cấu lại DNNN giai đoạn 2011-2020 của CIEM.

Nhìn vào bảng trên ta thấy, số lượng DNNN liên tục giảm qua các năm, cùng với đó là giảm về số lượng lao động. Tuy nhiên tỷ trọng tài sản trong các DNNN lại chiếm tương đối cao so với các loại hình doanh nghiệp khác.

Về kết quả sản xuất kinh doanh tính từ năm 2011, đóng góp của DNNN về doanh thu và lợi nhuận ngày càng giảm mạnh. Tỷ trọng doanh thu thuần của DNNN năm 2011 đạt 25,2%, năm 2017 là 15,1%. Tỷ trọng lợi nhuận trước thuế của DNNN năm 2011 đạt 43,3%, năm 2017 là 22,9%.

Bảng 3.5. Cơ cấu doanh thu, lợi nhuận của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Doanh thu thuần SXKD	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	26.2	26.3	24.1	21.9	18.2	16.4	15.1
DN ngoài NN	54.1	51.9	50.8	52.1	54.0	56.0	56.8
DN FDI	19.7	21.8	25.0	26.0	27.8	27.6	28.1
Lợi nhuận trước thuế	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
DNNN	43.3	47.6	41.3	33.3	28.4	27.7	22.9
DN ngoài NN	25.2	19.0	16.1	22.0	27.2	26.4	33.3
DN FDI	31.5	33.5	42.6	44.7	44.4	45.9	43.8

Nguồn: Niên giám thống kê từ năm 2011-2017 của Tổng cục Thống kê.

Về hiệu quả sản kinh doanh, hiệu suất sinh lời trên doanh thu năm 2017 của DNNN là 6,4%, hiệu suất sinh lời trên tài sản là 2,2%, hiệu suất sinh lời trên vốn chủ sở hữu là 11,4%. Các số liệu tương ứng cho bình quân giai đoạn 2011-2015 là 6,0%, 2,8% và 12,1%).

Bảng 3.6. Một số chỉ tiêu hiệu quả kinh doanh của hệ thống doanh nghiệp Việt Nam

		Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản	Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu	Tỷ suất lợi nhuận trên doanh thu
Cả nước	2011-2015	2,4%	8,2%	3,7%
	2016	2,7%	9,0%	4,1%
	2017	2,9%	10,0%	4,2%
DNNN	2011-2015	2,8%	12,1%	6,0%
	2016	2,6%	11,0%	6,9%
	2017	2,2%	11,4%	6,4%
DN ngoài nhà nước	2011-2015	1,1%	3,4%	1,5%
	2016	1,4%	4,4%	1,9%
	2017	1,8%	6,0%	2,5%
DN FDI	2011-2015	5,4%	15,1%	6,1%
	2016	6,9%	17,5%	6,8%
	2017	7,0%	18,1%	6,6%

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

Năm 2017, DNNN có hiệu suất sử dụng lao động là 18 lần, bình quân cả nước đạt 14,7 lần. Thu nhập người lao động bình quân năm 2017 đạt 8,3 triệu đồng/tháng, trong đó DNNN là 11,9 triệu đồng/tháng. Trong giai đoạn 2010-2017, thu nhập bình quân của lao động khu vực doanh nghiệp tăng 110,5%/năm, trong đó, DNNN tăng 108,9%/năm, doanh nghiệp ngoài nhà nước tăng 111,6%/năm, doanh nghiệp FDI tăng 111,4%/năm.

Bảng 3.7. Một số chỉ tiêu về sử dụng lao động của các doanh nghiệp

	Hiệu suất sử dụng LĐ (lần)			Thu nhập bình quân (trđ/tháng)		
	2011-2015	2016	2017	2011-2015	2016	2017
Bình quân chung	15,1	14,4	14,7	5,8	7,5	8,3
DNNN	17,8	16,2	18,0	8,9	11,4	11,9
DN ngoài nhà nước	15,7	15,6	15,5	4,9	6,4	7,3
DN FDI	12,4	11,8	12,3	6,6	8,5	9,0

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

Về chỉ số an toàn tài chính, tại thời điểm 1/1/2018, hệ số nợ trên vốn chủ sở hữu của DNNN là 4.2 lần, mức bình quân doanh nghiệp là 2.5 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 2,3 lần, doanh nghiệp FDI là 1,6 lần.

Bảng 3.8. Tỷ trọng nợ trên tổng nguồn vốn của các doanh nghiệp (%)

	BQ 2011-2015	2016	2017
CẢ NƯỚC	68.8	69.7	71.4
DNNN	75.0	76.7	80.4
DN ngoài nhà nước	66.7	68.8	69.7
DN FDI	61.5	60.0	61.5

Nguồn: Tính toán từ Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

Chỉ số quay vòng vốn năm 2017 của toàn bộ khu vực doanh nghiệp đạt 0,7 lần, DNNN là 0,3 lần, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 0,7 lần và khu vực doanh nghiệp FDI là 1,1 lần.

Bảng 3.9. Chỉ số doanh thu trên nguồn vốn kinh doanh

	BQ 2011-2015	2016	2017
CẢ NƯỚC	0,66	0,67	0,67
DNNN	0,47	0,38	0,34
DN ngoài nhà nước	0,70	0,71	0,73
DN FDI	0,88	1,02	1,06

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

Tỷ lệ DNNN thua lỗ thấp hơn mức bình quân của khu vực doanh nghiệp. Năm 2017, có 15.2% DNNN bị lỗ, bình quân cả nước là 48%, doanh nghiệp ngoài nhà nước là 48.3%, doanh nghiệp FDI là 42.3%.

Bảng 3.10. Tỷ lệ doanh nghiệp không thua lỗ trong sản xuất kinh doanh (%)

	Bình quân 2011-2015	2016	2017
CẢ NƯỚC	60.1	50.9	52.0
DNNN	82.1	84.4	84.8
DN ngoài nhà nước	60.1	50.7	51.7
DN FDI	53.3	52.1	57.7

Nguồn: Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam 2019.

Nói chung giai đoạn 2011-2020, các DNNN đã cố gắng thực hiện nhiệm vụ được giao, đạt nhiều kết quả tích cực đáng ghi nhận, đảm bảo cung cấp nhiều

sản phẩm quan trọng cho phát triển kinh tế như năng lượng, viễn thông, tài chính, tín dụng. Tổng giá trị vốn chủ sở hữu nhà nước được bảo toàn và phát triển; tỷ lệ DNNN thua lỗ giảm rõ rệt; tỷ suất lợi nhuận và hiệu suất sử dụng lao động của DNNN cao hơn mức bình quân chung của toàn bộ khu vực doanh nghiệp.

Tuy nhiên chất lượng tăng trưởng và hiệu quả đầu tư bình quân của khu vực DNNN còn thấp: Trong thời gian qua, DNNN có tốc độ tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận thấp hơn tốc độ tăng trưởng nguồn vốn kinh doanh. So với doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI, DNNN có tốc độ tăng trưởng doanh thu và lợi nhuận thấp hơn. Nói cách khác, DNNN đang phải sử dụng nhiều vốn hơn để tạo ra 1 đơn vị giá trị sản phẩm đầu ra, là một yếu tố làm giảm hiệu quả đầu tư của DNNN.

Theo Niên giám thống kê 2019, tỷ suất lợi nhuận và hiệu suất sử dụng lao động của DNNN cao hơn mức bình quân của các doanh nghiệp Việt Nam. Tuy vậy, số liệu bình quân chưa phản ánh đúng và đầy đủ hiệu quả kinh doanh của phần lớn DNNN. Trên thực tế, lợi nhuận và hiệu quả kinh doanh của khu vực DNNN phụ thuộc vào một vài doanh nghiệp lớn. Xét trong doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, phần lớn nguồn lực tập trung vào 07 tập đoàn và trên 60 tổng công ty nhà nước. Riêng 7 tập đoàn kinh tế nhà nước đã nắm giữ 66% tài sản, 66,7% vốn chủ sở hữu nhà nước, tạo ra 61,7% doanh thu, 56,5% lợi nhuận trước thuế và 56,7% thu ngân sách nhà nước của toàn bộ doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Trong đó, 2 tập đoàn có quy mô lớn nhất là PVN và EVN cùng nhau nắm giữ 48% nguồn vốn kinh doanh và 46% vốn chủ sở hữu nhà nước; 3 tập đoàn PVN, EVN và Viettel cùng nhau tạo ra 50% doanh thu, 51% lợi nhuận và 52% nộp ngân sách của các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

+ Hơn nữa, những doanh nghiệp đã tạo ra phần lớn lợi nhuận và giá trị gia tăng cho khu vực DNNN cơ bản là hoạt động trong các ngành, lĩnh vực có mức độ cạnh tranh thấp, tập trung vào ngành khai thác tài nguyên và tận dụng điều kiện tự nhiên (khai khoáng) hoặc những ngành, lĩnh vực do DNNN thống lĩnh, chi phối thị trường (như viễn thông, năng lượng).

+ Nhìn ở góc độ thể chế cạnh tranh, phần lớn doanh thu, lợi nhuận và nộp ngân sách của DNNN nằm ở các ngành, lĩnh vực ít có cạnh tranh với khu vực tư

nhân. Ở các ngành có cạnh tranh cao giữa các thành phần kinh tế như thương mại, xây dựng, công nghiệp chế tạo... thì hiệu quả kinh doanh của DNNN còn thấp, chứng tỏ áp lực cạnh tranh đã bộc lộ hạn chế về kinh doanh của DNNN.

+ Trên bình diện sản xuất và cung ứng dịch vụ, năng lực hạ giá thành, tiết kiệm chi phí và tăng hiệu quả đầu tư của phần lớn DNNN còn hạn chế. Tình trạng lãng phí, thất thoát nguồn lực nhất là trong các ngành khai thác, chế biến, xuất khẩu tài nguyên, khoáng sản, đầu tư xây dựng cơ bản là bất cập đã tồn tại trong nhiều năm, nhưng đến nay chưa được xử lý triệt để, làm tăng chi phí, giảm hiệu quả hoạt động.

+ Về tổng thể, DNNN chưa đáp ứng mục tiêu và yêu cầu là làm tốt việc cung ứng các sản phẩm dịch vụ thiết yếu cho xã hội, phục vụ quốc phòng, an ninh, ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế theo quy định tại Điều 10 Luật số 69/2014/QH13. Năng lực của DNNN trong các ngành, lĩnh vực xây dựng kết cấu hạ tầng còn hạn chế. Vai trò của DNNN trong các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại hóa còn mờ nhạt. Hoạt động của DNNN trong công nghiệp chế tạo máy móc, thiết bị cơ khí chính xác... có nhiều yếu kém. Một số DNNN đã tích cực tham gia hội nhập và cạnh tranh quốc tế. Tuy vậy, năng lực cạnh tranh, thị phần khu vực và thế giới của DNNN Việt Nam nhìn chung còn nhỏ

3.2. THỰC TRẠNG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2011-2020

3.2.1. Định vị lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong tiến trình tái cơ cấu

Xác định vai trò của DNNN là bước đầu tiên và căn bản trong tiến trình tái cơ cấu, làm căn cứ để bố trí lại các nguồn lực cũng như điều chỉnh cơ cấu và cơ chế hoạt động trong từng thời kỳ cho phù hợp với vai trò đã xác định của DNNN. Doanh nghiệp nhà nước là bộ phận quan trọng của kinh tế nhà nước (KTNN). Do đó, vai trò của DNNN gắn liền với vai trò của KTNN. Trong giai đoạn 2011-2020 vai trò của KTNN được quy định cụ thể hóa trong những văn bản quan trọng.

Ngay từ năm 2011, trong Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011) xác định: "*Phát triển nền*

kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo". Trong kế hoạch 2011-2015, DNNN được giao vai trò 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. Nghị định 99/2012/NĐ-CP khẳng định Chính phủ thống nhất quản lý và thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với DNNN và vốn đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước chỉ đầu tư vốn, tài sản vào doanh nghiệp hoạt động trong những ngành, lĩnh vực, khâu then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh.

Hiến pháp năm 2013 quy định: *Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo* (Điều 51).

Năm 2016, Đại hội XII xác định: "DNNN tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư". Vai trò của DNNN đã thay đổi. Chức năng cơ bản và dài hạn của DNNN không còn là công cụ của Nhà nước để dẫn dắt nền kinh tế và các doanh nghiệp, mà chỉ tập trung vào việc đảm bảo các sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cần thiết cho phát triển kinh tế xã hội mà các thành phần kinh tế khác chưa hoặc không muốn đầu tư theo cơ chế thị trường. Những DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước không theo đuổi mục tiêu này phải được chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước hoặc thay đổi mục tiêu hoạt động cho phù hợp.

Theo tinh thần đó, DNNN ngày càng giảm dần vai trò của mình trong hoạt động kinh tế vì lợi nhuận, chỉ chiếm vai trò chủ đạo ở một số lĩnh vực, ngành kinh tế chủ chốt, thuộc lĩnh vực đảm bảo an ninh quốc gia và trật tự an toàn xã hội, chủ động giữ vững các cân đối cơ cấu lớn, liên ngành, cấp quốc gia và ở địa phương, địa bàn cần thiết, chủ động và trực tiếp đảm nhận đầu tư vào những dự án, địa bàn không hấp dẫn hoặc cần thiết để định hướng, mở rộng đầu tư phát

triển từ các các nguồn vốn ngoài ngân sách nhà nước. Khác với hoạt động kinh tế khác, hoạt động của DNNN luôn có hai mục tiêu với hai tính chất khác nhau đó là mục tiêu kinh doanh thông thường và mục tiêu công ích đặc trưng riêng có của mình. Vì vậy cần xác định rõ theo tiêu chí đồng bộ và khoa học tính chất kinh doanh và công ích của DNNN.

Hơn nữa dù có xu hướng giảm thiểu, thu hẹp song kinh nghiệm thế giới chỉ ra tái cơ cấu và đổi mới quản lý DNNN trong bối cảnh mới không phải suy yếu và xóa bỏ triệt để DNNN và khu vực kinh tế này mà làm cho chúng phát huy tốt hơn vai trò, hoạt động hiệu quả hơn và đóng góp nhiều hơn cho kinh tế quốc gia theo nguyên tắc kinh tế thị trường và trong bối cảnh hội nhập kinh tế quốc tế như hiện nay.

Trong giai đoạn 2011-2020, DNNN vẫn còn vai trò và chiếm tỷ trọng trong các ngành kinh tế then chốt, mũi nhọn. Cụ thể:

- DNNN có vai trò lớn trong trong đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia:

Theo số liệu của Cục Điều tiết điện lực (Bộ Công thương) về thị trường phát điện Việt Nam các nhà máy điện thuộc các tập đoàn kinh tế nhà nước chiếm khoảng 87% trong cơ cấu nguồn đặt. Cụ thể là EVN GENCO 1 chiếm 25%, EVN GENCO 2 chiếm 17%, EVN GENCO 3 chiếm 24%, TKV chiếm 11%, PV Power chiếm 10%, các nhà máy khác thuộc các thành phần kinh tế chiếm 13% [26].

Đối với ngành xăng dầu, Tập đoàn xăng dầu Việt Nam Petrolimex chiếm khoảng 50% thị phần bán lẻ trong nước [78]. Ngoài ra là các doanh nghiệp thuộc các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước như PVoil chiếm 22,5%.

Tỷ trọng của DNNN ngành tài chính, ngân hàng có xu hướng giảm, nhưng cơ bản vẫn duy trì vị trí thống lĩnh. Đến năm 2018, các ngân hàng thương mại nhà nước (gồm Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Việt Nam, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Công thương Việt Nam, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng Thương mại Cổ phần Đầu tư và Phát triển Việt Nam và các ngân hàng do Ngân hàng nhà nước tiếp quản quyền quản lý trong quá cơ cấu lại các tổ chức tín dụng) chiếm 44% tài sản, 25% vốn điều lệ, 48% thị phần huy động vốn, 50% thị phần cho vay của toàn bộ hệ thống tổ chức tín dụng.

DNNN đang giữ vai trò chi phối ngành viễn thông, thông tin, liên lạc. Theo số liệu của Bộ Thông tin và Truyền thông [13] về thị trường băng rộng Việt Nam, Viettel đang là doanh nghiệp chiếm thị phần chính, với 51,5%; tiếp đó là VNPT với 28,4%; MobiFone chiếm 12,7%; FPT Telecom là 3,8% và 3,6% còn lại là các doanh nghiệp nhỏ khác. Viettel chiếm 60% doanh thu ngành Viễn thông năm 2017 (234.000 tỷ đồng).

Trong sản xuất công nghiệp, DNNN cung cấp 97% lượng than sạch, trực tiếp khai thác hoặc là đối tác liên doanh sản xuất 100% dầu thô khai thác trên lãnh thổ, sản xuất trên 86% lượng điện phát vào mạng lưới, tuy vậy, tỷ trọng sản xuất một số các mặt hàng công nghiệp quan trọng khác đã giảm mạnh như xi măng chỉ còn nắm giữ 40% sản lượng, chưa đến 15% sản lượng thép, khoảng 50% sản lượng phân NPK...

Qua đó cho thấy, DNNN còn lại số lượng nhỏ trong nền kinh tế nhưng vẫn nắm giữ vai trò hết sức quan trọng và chiếm tỷ trọng cao trong nguồn lực của quốc gia. Mặc dù chủ trương và chính sách của Đảng, Nhà nước và Chính phủ giảm thiểu sự tham gia của DNNN trong các lĩnh vực không cần thiết, tuy nhiên thực tế vẫn chưa đạt được mục tiêu này.

3.2.2. Cơ cấu lại danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

Sự thay đổi vai trò của DNNN dẫn tới yêu cầu thay đổi cơ cấu nguồn lực đầu tư cho DNNN, trước hết là chuyển vốn nhà nước từ các doanh nghiệp không cần duy trì sở hữu nhà nước sang đầu tư cho các doanh nghiệp có chức năng phù hợp với vai trò đã xác định của DNNN. Các giải pháp thực hiện yêu cầu này được gọi chung là cơ cấu lại danh mục đầu tư của Nhà nước tại doanh nghiệp

3.2.2.1. Xác định danh mục doanh nghiệp tiếp tục duy trì sở hữu nhà nước

Tiêu chí phân loại DNNN đã thay đổi nhiều lần để phù hợp với vai trò của DNNN trong từng thời kỳ. Trong 15 năm 2001-2016, Thủ tướng Chính phủ đã 6 lần ban hành các tiêu chí phân loại DNNN. Xu hướng của việc điều chỉnh tiêu chí phân loại DNNN là giảm số lượng ngành, lĩnh vực duy trì doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước, từ trên 60 ngành, lĩnh vực năm 2002 xuống còn 11 ngành, lĩnh vực năm 2016.

Ngày 28/12/2016 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg về tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước

và Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2020, trong đó Nhà nước chỉ nắm 100% vốn điều lệ tại 103 doanh nghiệp hoạt động trong 11 lĩnh vực:

- (1) Đo đạc bản đồ phục vụ quốc phòng, an ninh;
- (2) Sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp;
- (3) Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu, điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế- xã hội gắn với quốc phòng, an ninh;
- (4) Quản lý hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư, điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư;
- (5) Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn;
- (6) Bảo đảm hàng hải;
- (7) Bưu chính công ích;
- (8) Kinh doanh xổ số;
- (9) Xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm);
- (10) In, đúc tiền, sản xuất vàng miếng và các vật phẩm lưu niệm bằng vàng;
- (11) Tín dụng chính sách phục vụ phát triển kinh tế- xã hội, đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng và tổ chức tín dụng.

Với các tiêu chí phân loại nêu trên, Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg đã xác định rõ danh mục 240 DNNN thực hiện sắp xếp trong giai đoạn 2016-2020, bao gồm:

✓ 103 doanh nghiệp tiếp tục do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, gồm 28 doanh nghiệp thuộc các bộ ngành, 70 doanh nghiệp thuộc các địa phương, còn lại là công ty mẹ PVN, công ty mẹ EVN, Tổng công ty truyền tải điện, Ngân hàng Phát triển Việt Nam và Ngân hàng Chính sách xã hội.

✓ 04 doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa với cổ phần nhà nước chiếm từ 65% trở lên, gồm: Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Công ty TNHH một thành viên Khoáng sản Thừa Thiên Huế, Tổng công ty Thăm dò và Khai thác Dầu khí, Công ty mẹ TKV.

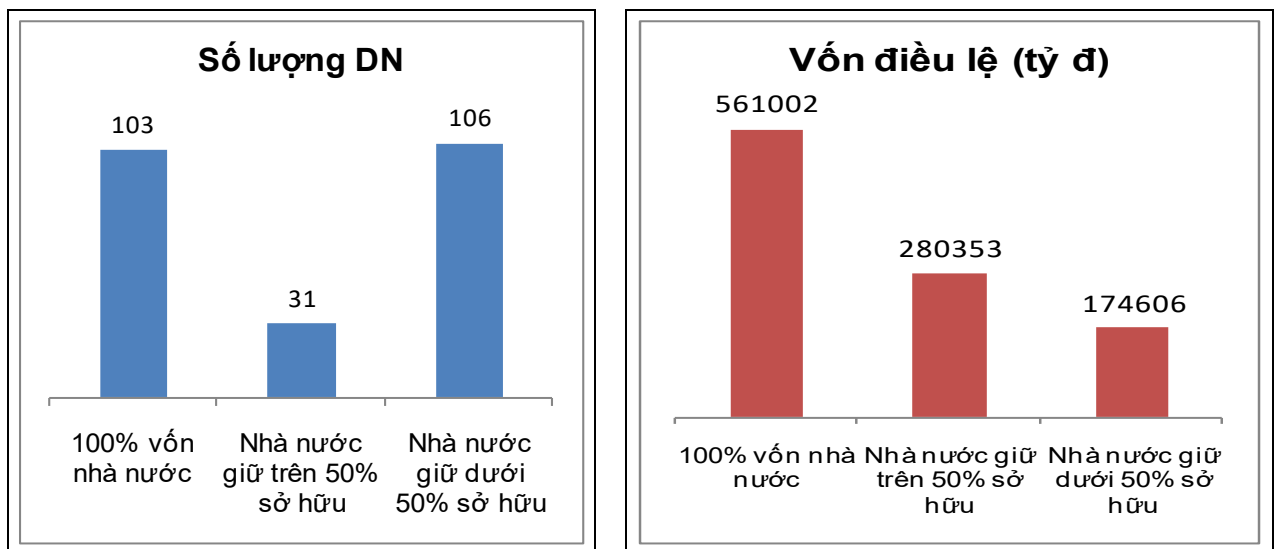
✓ 27 doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa với cổ phần Nhà nước trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ, gồm: 7 doanh nghiệp thuộc bộ ngành, 13 doanh

ng nghiệp thuộc địa phương, còn lại là VNPT, Tổng công ty Điện lực miền Bắc, Tổng công ty Điện lực miền Nam, Tổng công ty Điện lực miền Trung, Tổng công ty Điện lực Thành phố Hà Nội, Tổng công ty Điện lực Thành phố Hồ Chí Minh, Công ty mẹ Vinachem.

✓ 106 doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa và Nhà nước không nắm giữ cổ phần chi phối, trong đó có các tổng công ty phát điện của EVN.

Thực hiện Quyết định 707/QĐ-TTg năm 2017, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Danh mục cổ phần hóa (văn bản số 991/TTg-ĐMDN ngày 10/07/2017) và Danh mục thoái vốn đến năm 2020 (Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/08/2017), trong đó xác định lộ trình như sau:

+ Cổ phần hóa 127 DNNN trong 3 năm 2017, 2018 và 2019 (bao gồm 44 doanh nghiệp năm 2017, 64 doanh nghiệp năm 2018, 18 doanh nghiệp năm 2019, 01 doanh nghiệp năm 2020), chưa tính số doanh nghiệp chưa hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa trước năm 2017 chuyển sang.



Hình 3.1: Phân loại DNNN thuộc diện sắp xếp trong giai đoạn 2016-2020

+ Thoái vốn nhà nước khoảng 60 nghìn tỷ đồng tại 406 doanh nghiệp, chưa tính số doanh nghiệp chưa hoàn thành kế hoạch thoái vốn trước năm 2017 chuyển sang.

+ Các tập đoàn, tổng công ty phải thoái vốn tại các ngành, lĩnh vực không thuộc ngành nghề kinh doanh chính.

3.2.2.2. Thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước thời gian qua

Xét trên phương diện tái cơ cấu DNNN, cổ phần hóa là giải pháp quan trọng trong cơ cấu lại danh mục đầu tư của Nhà nước trong sản xuất kinh doanh.

Cổ phần hóa DNNN được thực hiện thí điểm từ năm 1992 theo Quyết định số 202/CT; chính thức thực hiện theo Nghị định 28/CP năm 1996. Từ đó đến nay, Chính phủ đã 8 lần ban hành các Nghị định sửa đổi, bổ sung hoặc thay thế. Hiện nay, Bộ Tài chính đã chủ trì xây dựng dự thảo Nghị định mới về chuyển DNNN thành công ty cổ phần (thay thế Nghị định 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011, Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 và Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015)

a) Các kết quả cổ phần hóa, thoái vốn giai đoạn 2011-2015

Cơ quan có thẩm quyền đã phê duyệt phương án cổ phần hóa của 508 doanh nghiệp, đạt trên 98% kế hoạch (năm 2011 là 14 doanh nghiệp, năm 2012 là 26 doanh nghiệp, năm 2013 là 73 doanh nghiệp, năm 2014 là 175 doanh nghiệp và năm 2015 là 220 doanh nghiệp). Trong đó, Nhà nước nắm giữ trên 90% vốn điều lệ tại 5 doanh nghiệp, trên 65% vốn điều lệ tại 108 doanh nghiệp, trên 50% vốn điều lệ tại 154 doanh nghiệp [25].

Về thoái vốn, cả nước đã thoái được 26.222 tỷ đồng (giá trị sổ sách), thu về 36.537 tỷ đồng (bằng 1,40 lần giá trị sổ sách) [9]. Trong đó: Thoái vốn đầu tư ngoài ngành (chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản, quỹ đầu tư) là 9.835 tỷ đồng, thu về 11.086 tỷ đồng (bằng 1,1 lần giá trị sổ sách), đạt 42% kế hoạch; chuyển nhượng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ 16.387 tỷ đồng, thu về 25.451 tỷ đồng (bằng 1,6 lần giá trị sổ sách)

Theo phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt, có 5 doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ trên 90% vốn điều lệ; 108 doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ trên 65% vốn điều lệ; 154 doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; 221 doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ. Tuy vậy, theo Báo cáo của Bộ Tài chính về kết quả IPO của 426 DNNN cổ phần hóa: Có 254 DNNN (chiếm 60%) bán được hết cổ phần và 172 DNNN (chiếm 40%) không bán được hết cổ phần theo phương án cổ phần hóa được phê duyệt.

Báo cáo của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, năm 2015 có 128 doanh nghiệp IPO bình quân bán được khoảng 36% tổng số lượng cổ phần chào bán.

Có 63% số doanh nghiệp, Nhà nước còn nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, trong đó có 16% số doanh nghiệp, Nhà nước nắm giữ trên 90% vốn điều lệ. Sau khi IPO, tính bình quân Nhà nước còn nắm giữ 81% vốn điều lệ tại doanh nghiệp, nhà đầu tư bên ngoài nắm giữ 9,5%, nhà đầu tư chiến lược nắm giữ 7,3%, người lao động và tổ chức công đoàn nắm giữ 2,2%.

b) Kết quả cổ phần hóa, thoái vốn giai đoạn 2016-2020

Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Văn bản số 991/TTg-ĐMDN ngày 10/07/2017 về danh mục 128 DNNN cổ phần hóa đến năm 2020¹ và Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/08/2017 về danh mục thoái vốn đến năm 2020 với số vốn cần thoái khoảng 60 nghìn tỷ đồng tại 406 doanh nghiệp².

Số lượng doanh nghiệp đã được phê duyệt phương án cổ phần hóa từ 2016 đến năm 2019 là 168 doanh nghiệp với tổng giá trị doanh nghiệp là 443.056 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 206.694 tỷ đồng, tuy nhiên, trong đó chỉ có 36 doanh nghiệp thuộc danh mục 128 doanh nghiệp cổ phần hóa theo Văn bản số 991/TTg-ĐMDN (đạt 28% kế hoạch), 92 doanh nghiệp còn lại phải thực hiện cổ phần hóa theo kế hoạch mới tại Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg ngày 15/8/2019 của Thủ tướng Chính phủ.

Tổng số vốn thoái là 24.157 tỷ đồng, thu về 169.787 tỷ đồng, trong đó: Thoái vốn tại doanh nghiệp theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Lũy kế từ năm 2017 đến 6/2019 đã thoái vốn nhà nước tại 87 đơn vị thuộc với giá trị 4.549 tỷ đồng (đạt 7,5% của kế hoạch là 60000 tỷ đồng), thu về 8765 tỷ đồng; Thoái vốn tại doanh nghiệp ngoài Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Từ 2017 đến 6/2019 đã thoái 3785 tỷ đồng vốn nhà nước, thu về 110.392 tỷ đồng (bao gồm cả khoản thoái 3436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco); Thoái vốn tại các tập đoàn, tổng công ty, DNNN theo đề án cơ cấu lại: Thoái 15821 tỷ đồng, thu về 50630 tỷ đồng, trong đó: Thoái vốn tại lĩnh vực nhạy cảm được 4617 tỷ đồng, thu về 5888 tỷ đồng; thoái vốn tại các lĩnh vực khác 4917 tỷ đồng, thu về 8807 tỷ đồng. SCIC thoái vốn với giá trị 6286 tỷ đồng, thu về 35933 tỷ đồng.

¹ Trong đó xác định lộ trình như sau: 44 doanh nghiệp năm 2017, 64 doanh nghiệp năm 2018, 18 doanh nghiệp năm 2019, 01 doanh nghiệp năm 2020, chưa tính số doanh nghiệp chưa hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa trước năm 2017 chuyển sang

² Bao gồm 135 doanh nghiệp năm 2017, 181 doanh nghiệp năm 2018, 62 doanh nghiệp năm 2019, 28 doanh nghiệp năm 2020, chưa tính số doanh nghiệp chưa hoàn thành kế hoạch thoái vốn trước năm 2017 chuyển sang. Đồng thời, các tập đoàn, tổng công ty phải thoái toàn bộ vốn đầu tư ngoài ngành

Cũng trong giai đoạn 2016-2019, tổng số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn đạt trên 218 nghìn tỷ đồng gấp 2,8 lần giai đoạn 2011-2015; số thu từ cổ phần hóa, thoái vốn chuyển Ngân sách Nhà nước để đáp ứng nhu cầu của kế hoạch đầu tư công trung hạn theo Nghị quyết của Quốc hội đạt 185.000/250.000 tỷ đồng, đạt 74% kế hoạch của cả giai đoạn 2016-2020. Cụ thể:

- Năm 2016: Cổ phần hóa 66 doanh nghiệp (trong đó 15 doanh nghiệp cổ phần hóa cùng công ty mẹ) với tổng giá trị doanh nghiệp 40.206 tỷ đồng trong đó giá trị vốn nhà nước là 27.328 tỷ đồng. Theo phương án được phê duyệt thì tổng vốn điều lệ 27.190 tỷ đồng trong đó nhà nước nắm giữ 13.464 tỷ đồng (50%), bán cho cổ đông chiến lược là 8.461 tỷ đồng(31%), bán cho người lao động 491 tỷ đồng(2%), bán cho tổ chức công đoàn 8 tỷ đồng(0.03%), bán đấu giá công khai 4.765 tỷ đồng (18%)

Trong số 66 doanh nghiệp đã được phê duyệt phương án cổ phần hóa, có 50 doanh nghiệp (bao gồm 35 doanh nghiệp độc lập và 15 doanh nghiệp cổ phần hóa cùng công ty mẹ) báo cáo tình hình thực hiện cổ phần lần đầu theo đó 18/35 doanh nghiệp không hoàn thành kế hoạch bán cổ phần đề ra, trong đó có doanh nghiệp bán được rất ít như Tổng công ty Máy và Thiết bị công nghiệp(0,1%); công ty TNHH MTV Bột mỳ Vianfood (4%), Công ty TNHH Cao su Tân Biên (0,4%), Công ty TNHH MTV Cấp nước Gia Lai (0,04%); Công ty TNHH MTV Xây lắp và vật liệu xây dựng Đồng Tháp (22%)

Trong số 66 doanh nghiệp được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa trong năm 2016 có 07 doanh nghiệp thuộc cổ phần hóa năm 2017 được Thủ Chính phủ phê duyệt tại công văn số 991/QĐ- TTg.

- Năm 2017: Cổ phần hóa 69 doanh nghiệp, trong đó có 17 doanh nghiệp được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại công văn số 991/QĐ-TTg.

Tổng giá trị doanh nghiệp của 69 doanh nghiệp là 365.953 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 160.156 tỷ đồng. Theo phương án phê duyệt thì tổng vốn điều lệ 160.420 tỷ đồng, nhà nước nắm giữ 85.413 tỷ đồng (31%), bán cho người lao động 1012 tỷ đồng (1%); bán cho tổ chức công đoàn 31 tỷ đồng (0,02%); bán công khai 23.965 tỷ đồng (15%).

Trong số 69 doanh nghiệp được phê duyệt phương án cổ phần hóa, có 48

doanh nghiệp báo cáo tình hình thực hiện cổ phần hóa lần đầu, theo đó có 7/48 doanh nghiệp không hoàn thành kế hoạch bán cổ phần đề ra, trong đó có những doanh nghiệp bán được rất ít so với số cổ phần công khai như Tổng công ty phát điện 3 (3%), Tổng công ty Sông Đà (0,8%), Tập đoàn Cao su Việt Nam (21%), CT TNHH MTV Lệ Ninh Quảng Bình (4%).

- Năm 2018 có 10 doanh nghiệp được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hóa, trong đó có 02 doanh nghiệp thuộc danh sách cổ phần hóa năm 2017 được Thủ tướng phê duyệt là Tổng công ty truyền hình cáp Việt Nam và công ty TNHH Thương mại dầu khí Đồng Tháp.

Tổng giá trị 10 doanh nghiệp là 29.524 tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là 15.271 tỷ đồng, tổng vốn điều lệ được cấp theo phương án được cấp thẩm quyền phê duyệt là 18.272 tỷ đồng, trong đó Nhà nước nắm giữ là 11.158 tỷ đồng (61%), bán cho nhà đầu tư chiến lược là 2.289 tỷ đồng (13%), đấu giá công khai là 4.733 tỷ đồng (26%), số còn lại bán cho người lao động là 82 tỷ (0,45%) và cho tổ chức công đoàn là 5 tỷ đồng (0,03%).

Trong số 10 doanh nghiệp đã được phê duyệt phương án cổ phần hóa có 02 doanh nghiệp báo cáo tình hình thực hiện bán cổ phần lần đầu là công ty TNHH MTV Đầu tư xây dựng Vạn Tường (quân khu 5), và Tổng công ty truyền hình cáp Việt Nam tuy nhiên không thành công.

Ngày 15/8/2019, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg về phê duyệt Danh mục doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa đến hết năm 2020 bao gồm 93 doanh nghiệp, trong đó có những tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước quy mô rất lớn như công ty mẹ các Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản TKV, Tập đoàn Hóa chất Vinachem, Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VNPT, Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn Agribank, Tổng công ty Thuốc lá, các Tổng công ty Phát điện 1 và 2, Tổng công ty Lương thực miền Bắc, MobiFone,...

Về thoái vốn:

- *Theo kế hoạch:* Theo quyết định 1232/QĐ- TTg ngày 17/08/2017 của Thủ tướng Chính phủ thì giai đoạn 2017-2020 thực hiện thoái vốn khoảng 60.000 tỷ đồng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, trong đó năm 2017 thoái vốn

tại 135 doanh nghiệp, năm 2018 thoái vốn tại 181 doanh nghiệp, năm 2019 thoái vốn tại 62 doanh nghiệp và năm 2020 là 28 doanh nghiệp.

Ước tính giá trị các bộ, ngành, địa phương lớn phải thoái vốn như sau:

+ Bộ Công thương thực hiện thoái vốn tại 04 doanh nghiệp với tổng giá trị khoảng 16.800 tỷ đồng

+ Bộ giao thông vận tải thực hiện thoái vốn tại 08 doanh nghiệp với tổng giá trị khoảng 10.900 tỷ đồng

+ Tỉnh Đồng Nai thoái vốn khoảng 2300 tỷ đồng tại Tổng công ty Cổ phần phát triển Khu công nghiệp

+ Thành phố Hà Nội thoái khoảng 1700 tỷ đồng tại 34 doanh nghiệp

Tình hình thực hiện:

Tổng số vốn thoái là 24.157 tỷ đồng, thu về 169.787 tỷ đồng, trong đó:

Thoái vốn tại doanh nghiệp theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Lũy kế từ năm 2017 đến 6/2019 đã thoái vốn nhà nước tại 87 đơn vị thuộc với giá trị 4.549 tỷ đồng (đạt 7,5% của kế hoạch là 60000 tỷ đồng), thu về 8765 tỷ đồng.

Thoái vốn tại doanh nghiệp ngoài Quyết định số 1232/QĐ-TTg: Từ 2017 đến 6/2019 đã thoái 3785 tỷ đồng vốn nhà nước, thu về 110.392 tỷ đồng (bao gồm cả khoản thoái 3436 tỷ đồng, thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).

Thoái vốn tại các tập đoàn, tổng công ty, DNNN theo đề án cơ cấu lại: Thoái 15821 tỷ đồng, thu về 50630 tỷ đồng, trong đó: Thoái vốn tại lĩnh vực nhảy cảm được 4617 tỷ đồng, thu về 5888 tỷ đồng; thoái vốn tại các lĩnh vực khác 4917 tỷ.

Năm 2016 thoái được 3645 tỷ đồng, thu về 6839 tỷ đồng trong đó :

+ Thoái vốn tại 05 lĩnh vực nhảy cảm: thoái 490 tỷ đồng, thu về 450 tỷ đồng

+ Thoái vốn tại các lĩnh vực khác ngoài ngành kinh doanh chính: thoái 1643 tỷ đồng thu về 2341 tỷ đồng

+ SCIC thoái vốn tại 67 doanh nghiệp với số vốn 1577 tỷ đồng, thu về 4611 tỷ đồng

Năm 2017 thoái được 9046 tỷ đồng, thu về 138.327 tỷ đồng trong đó:

+ Thoái vốn nhà nước tại 13 đơn vị theo Quyết định số 1232/QĐ-TTg với giá trị 1417 tỷ đồng, thu về 2678 tỷ đồng, trong đó có 02 đơn vị thuộc kế hoạch thoái vốn 2018

+ Thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp ngoài Quyết định 1232/QĐ-TTg là 3451 tỷ đồng, thu về 109.988 tỷ đồng (bao gồm khoản thoái 3436 tỷ đồng thu về 109.965 tỷ đồng tại Sabeco).

+ Thoái vốn 05 lĩnh vực nhạy cảm: thoái 410 tỷ đồng, thu về 614 tỷ đồng

+ Thoái vốn tại các lĩnh vực khác ngoài kinh doanh chính: thoái 1863 tỷ đồng, thu về 3405 tỷ đồng

+ SCIC thoái vốn tại 39 doanh nghiệp với số vốn 1903 tỷ đồng, thu về 21.639 tỷ đồng (bao gồm 02 khoản thoái vốn của SCIC tại Công ty cổ phần sữa Vinamilk: thoái cuối năm 2016 là 742 tỷ đồng giá trị sổ sách, thu về 11.286,5 tỷ đồng, thoái năm 2017 là 247 tỷ đồng, thu về 8990 tỷ đồng)

- Năm 2018 các doanh nghiệp đã thoái 3722 tỷ đồng, thu về 9140 tỷ đồng trong đó:

+ Thoái vốn tại 18 đơn vị thuộc Quyết định 1232/QĐ-TTg với giá trị 1308 tỷ đồng, thu về 2511 tỷ đồng trong đó 02 đơn vị thuộc kế hoạch thoái vốn 2018 còn lại 16 đơn vị thuộc kế hoạch thoái vốn năm 2017

+ Các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước thực hiện thoái vốn 2463 tỷ đồng, thu về 6629 tỷ đồng.

3.2.2.3. Thực hiện giao, bán, giải thể, phá sản doanh nghiệp nhà nước

Giao, bán, giải thể, phá sản các DNNN yếu kém nhằm giảm gánh nặng cho nền kinh tế, lành mạnh hóa tình hình tài chính khu vực DNNN.

Đến nay đã thực hiện giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê 364 DNNN quy mô nhỏ, không cổ phần hóa được và Nhà nước không cần nắm giữ; giải thể, phá sản 301 doanh nghiệp yếu kém.

Riêng trong giai đoạn 2011-2015, cả nước đã thực hiện sáp nhập, hợp nhất 48 doanh nghiệp, giải thể 17 doanh nghiệp, phá sản 8 doanh nghiệp, bán và giao 10 doanh nghiệp. Năm năm 2016, thực hiện giải thể 10 doanh nghiệp, phá sản 1 doanh nghiệp, bán 01 doanh nghiệp.

Việc giải thể, phá sản DNNN thuộc diện bị giải thể, phá sản có nhiều khó

khẩn. Một số DNNN trong tình trạng phải giải thể, phá sản nhưng không thực hiện được do khó khăn xử lý nợ, nợ tồn đọng lớn, nợ khó đòi, lỗ lũy kế kéo dài qua nhiều năm, việc thanh lý tài sản gắn liền với đất gặp nhiều vướng mắc,...

Số lượng doanh nghiệp bị phá sản trong thực tế rất thấp so với số lượng doanh nghiệp thực chất phải bị phá sản. Nguyên nhân một phần do sự phức tạp của các quy định pháp luật, một phần do chủ sở hữu nhà nước và các bên có liên quan không muốn doanh nghiệp bị phá sản. Vẫn còn tình trạng doanh nghiệp trong tình trạng bị phá sản không những tiếp tục tồn tại mà còn được hỗ trợ tối đa dưới các hình thức bổ sung vốn, khoan nợ, giãn nợ, xóa nợ...

3.2.3. Thực hiện tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp nhà nước

3.2.3.1. Về việc điều chỉnh khung khổ quản trị doanh nghiệp nhà nước

Trong giai đoạn 2011-2015, Việt Nam đã ban hành hệ thống luật kinh doanh áp dụng chung cho mọi loại hình doanh nghiệp không phân biệt nguồn gốc sở hữu. Toàn bộ bộ DNNN đã chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần. Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật thương mại, Luật Phá sản, Bộ luật dân sự, Luật cạnh tranh, các luật thuế, Luật Bảo vệ môi trường, Luật Thanh tra, Luật Đất đai, Luật Xây dựng, các văn bản luật chuyên ngành, chế độ kế toán, thống kê... cơ bản không tạo ra ngoại lệ hay ưu đãi cho DNNN, là tiền đề để áp đặt DNNN vào khung khổ quản trị theo thông lệ chung.

Triển khai thực hiện quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014, cho đến nay Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 20 văn bản quy phạm pháp luật có liên quan đến khung khổ quản trị DNNN (xem chi tiết Phụ lục 2).

Có thể thấy hiện nay pháp luật về quản trị DNNN chưa đầy đủ và hoàn thiện khi so sánh giữa kết quả thực hiện và yêu cầu của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp 2014.

Nhìn chung, mới ban hành các văn bản liên quan đến lĩnh vực quản lý tài chính, cán bộ, lao động, tiền lương, chưa ban hành quy định hướng dẫn về cơ quan đại diện chủ sở hữu, kiểm soát viên, tổ chức quản lý DNNN. Điều lệ của hầu hết các tập đoàn, tổng công ty do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập cũng chưa được sửa đổi, bổ sung theo yêu cầu của thực tiễn đổi mới, tái cơ

cấu DNNN.

Dưới góc độ pháp luật, thống văn bản dưới luật áp dụng riêng cho DNNN (tổ chức quản lý, tiền lương, tiền thưởng, giám sát, tài chính, mô hình tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước...) chưa có sự phân định rạch ròi giữa pháp luật chung và quy định riêng của chủ sở hữu nhà nước, tạo ra nhận thức chung của xã hội là tạo sân chơi riêng cho DNNN.

Dưới góc độ của một DNNN cụ thể, hệ thống pháp luật hiện nay làm cho cấu trúc quản trị DNNN thiếu chặt chẽ và chưa có một khuôn khổ quản trị thống nhất với các nội dung được kết nối, bổ sung và phối hợp với nhau.

3.2.3.2. Về chính sách sở hữu đối với từng doanh nghiệp nhà nước

Để quản trị DNNN tốt là phải có chính sách sở hữu tại DNNN, trong đó, xác định và công bố rõ ràng mục tiêu và yêu cầu chủ sở hữu đối với DNNN, cơ chế, bộ máy và nguồn lực thực hiện cũng như giám sát, đánh giá việc thực hiện các mục tiêu đã đề ra, bao gồm cả việc xử lý khi không đạt mục tiêu hoặc yêu cầu của chủ sở hữu nhà nước.

Ở Việt Nam trong nhiều năm trước đây, chính sách sở hữu thể hiện dưới nhiều hình thức. Chủ sở hữu phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của DNNN, trong đó quy định về chức năng, nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính. Chủ sở hữu giao nhiệm vụ cho doanh nghiệp thông qua việc phê duyệt chiến lược và các kế hoạch, nhất là kế hoạch sản xuất kinh doanh hằng năm xác lập các chỉ tiêu tài chính và kinh tế cần thực hiện. Ngoài ra, chủ sở hữu sử dụng hệ thống văn bản chỉ đạo điều hành để giao các nhiệm vụ cụ thể khác nhau cho doanh nghiệp tùy theo trường hợp cụ thể.

Thực tế giai đoạn tái cơ cấu 2011-2015 và từ năm 2016 đến nay cho thấy, chưa có đổi mới về nội dung này. Việc xác định nhiệm vụ hàng năm chủ yếu dưới hình thức phê duyệt kế hoạch đăng ký của doanh nghiệp, chưa thể hiện được trách nhiệm cũng như mong muốn và kỳ vọng của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN trực thuộc.

Với cơ chế đó, chính sách chủ sở hữu tại DNNN là chưa rõ ràng, không đầy đủ và thiếu đồng bộ để tạo cơ sở hình thành một khung quản trị thống nhất. Nội dung của chính sách sở hữu (mục tiêu, yêu cầu, các chỉ tiêu giám sát, đánh

giá...) bị phân tách, chia nhỏ và thiếu gắn kết do được đặt ở nhiều hình thức văn bản. Mục tiêu trung và dài hạn của chủ sở hữu đối với từng DNNN hầu như chưa rõ, thiếu các chỉ tiêu định lượng.

Nhiều nhiệm vụ giao cho DNNN không được điều chỉnh cho phù hợp với bối cảnh đẩy mạnh cải cách thể chế kinh tế thị trường, vượt quá khả năng của doanh nghiệp, đồng thời để lại nhiều hệ lụy ảnh hưởng toàn diện đến công tác quản trị DNNN: Làm cho bên trong DNNN có sự đan xen giữa mục tiêu lợi nhuận và phi lợi nhuận, mục tiêu chính trị xã hội với mục tiêu kinh tế, mục tiêu cạnh tranh với mục tiêu hỗ trợ, tạo động lực cho các doanh nghiệp khác, kể cả mục tiêu sử dụng DNNN làm công cụ để Nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô.

Mục tiêu chưa hợp lý và chưa rõ ràng là nguyên nhân của vướng mắc về cách thức và biện pháp triển khai thực hiện, dẫn tới khó đánh giá kết quả trong thực tiễn. Đây là điểm bất cập cần khắc phục trong cơ chế quản trị DNNN trong thời gian tới.

3.2.3.3. Về tổ chức bộ máy thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước

• *Về chủ trương và pháp luật, trong giai đoạn tái cơ cấu 2011-2015 và từ năm 2016 đến nay đã có nhiều đổi mới về nội dung này:*

Các nghị quyết, kết luận của Đại hội Đảng, Ban Chấp hành Trung ương, Bộ Chính trị đã nhiều lần yêu cầu tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và hình thành bộ máy chuyên trách thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

Nghị quyết số 05-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 4 khóa XII tiếp tục khẳng định: "Sớm xoá bỏ chức năng đại diện sở hữu của các bộ, Ủy ban nhân dân đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp".

Theo quy định của Luật Tổ chức Chính phủ số 76/2015/QH13 ngày 19 tháng 06 năm 2015 thì bộ, cơ quan ngang bộ không còn chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp.

Năm 2016, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/09/2016 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ

quan ngang Bộ, trong đó cũng không quy định chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của nhà nước tại doanh nghiệp của các bộ, cơ quan ngang bộ.

Việc thực hiện nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước với trọng tâm thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp và Kết luận số 40-TB/TW ngày 14/9/2017 của Bộ chính trị về Đề án “Thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước tại doanh nghiệp”. Do vậy Chính phủ đã thành lập Ủy ban quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp theo Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/02/2018 của Chính phủ. Hiện này, sau khi có Nghị định chức năng nhiệm vụ của Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đã chính thức đi vào hoạt động ngày 30/9/2018.

Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp đi vào hoạt động nhưng cũng đứng trước nhiều khó khăn, thách thức trong việc thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Đầu tiên là việc kiện toàn đội ngũ có kinh nghiệm thực tiễn, phẩm chất đạo đức đủ năng lực thực hiện ngay trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước, tiếp nhận 9/12 doanh nghiệp thua lỗ của ngành công thương phải xử lý dứt điểm trước năm 2020. 4/9 tập đoàn, tổng công ty thua lỗ theo Nghị quyết 12 phải xử lý trước 2020, địa vị pháp lý của Ủy ban hiện nay là cơ quan thuộc Chính phủ chưa phải là cơ quan ngang Bộ, chưa được giao quản lý nguồn vốn từ cổ phần hóa và thoái vốn DNNN, lợi nhuận để lại để có nguồn lực thực hiện mục tiêu đến 2030” Cùng cố, phát triển một số tập đoàn kinh tế nhà nước có quy mô lớn, hoạt động hiệu quả, có khả năng cạnh tranh khu vực và quốc tế trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế”. Lương và thu nhập của Ủy ban và các tập đoàn, tổng công ty phải gắn với hiệu quả hoạt động để tạo động lực, cơ chế người đại diện vốn nhà nước cán bộ công chức không được đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, quy định này khiến Ủy ban khó tinh gọn được bộ máy, không đi sâu vào thực chất các hoạt động tại các tập đoàn, tổng công ty..

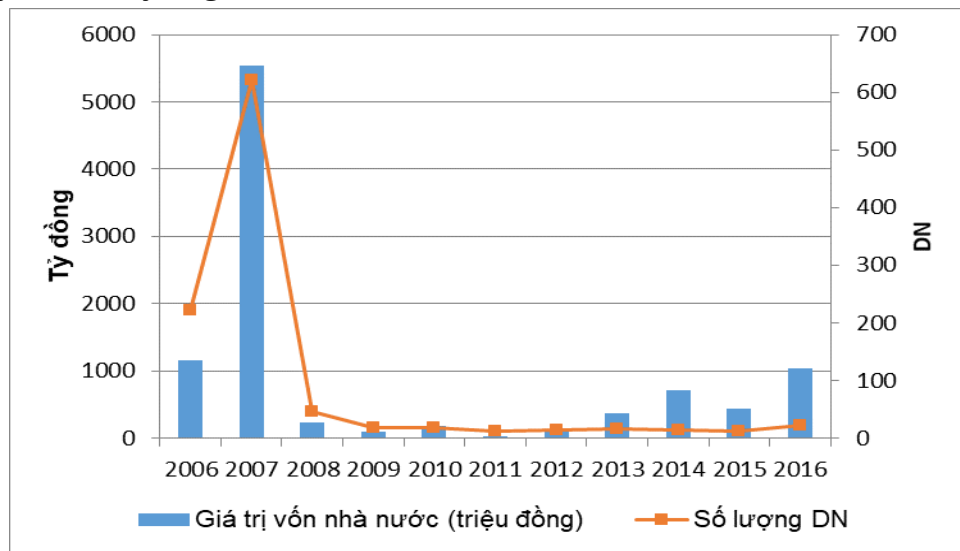
3.2.3.4. Về việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp về tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước

Thực hiện chức năng, nhiệm vụ được giao, trong 11 năm vừa qua SCIC đã tiến hành cổ phần hóa thành công tại hơn 30 doanh nghiệp, thoái vốn thành công tại gần 1000 doanh nghiệp.

Lũy kế đến nay, SCIC đã tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại hơn 1.000 doanh nghiệp với tổng giá trị vốn nhà nước tiếp nhận hơn 9.900 tỷ đồng (theo giá thị trường là 15.000 tỷ đồng), tương đương gần 1% tổng số vốn nhà nước tại doanh nghiệp, trong đó hơn 80% là doanh nghiệp nhỏ hoạt động kém hiệu quả; số doanh nghiệp thuộc diện kiểm soát đặc biệt, thua lỗ chiếm gần 7%.

Các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và SCIC gặp nhiều khó khăn trong việc thống nhất danh sách doanh nghiệp chuyển giao. Số lượng doanh nghiệp và giá trị vốn nhà nước chuyển giao về SCIC giảm dần qua các năm. Nếu như trong 2 năm 2006 - 2007, số lượng chuyển giao về SCIC đạt 844 doanh nghiệp thì từ năm 2009 đến 2016 con số này chỉ dao động từ 12 đến 22 doanh nghiệp.

Thực hiện chỉ đạo của Thủ tướng Chính phủ tại Công văn 2453a/VPCP-ĐMDN ngày 07/4/2016 và Công văn số 6599/VPCP-ĐMDN ngày 10/8/16, SCIC đã thống nhất với các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh danh sách 61 doanh nghiệp sẽ chuyển giao về SCIC. Thủ tướng Chính phủ đã có chỉ đạo các Bộ, UBND tỉnh thực hiện chuyển giao số doanh nghiệp nêu trên về SCIC trước Quý I/2017, tuy nhiên đến nay việc chuyển giao vẫn chưa thực hiện.



Hình 3.2: Số lượng doanh nghiệp và giá trị vốn nhà nước chuyển về SCIC

Theo báo cáo của SCIC, vẫn còn tới 173 doanh nghiệp thuộc diện chuyển giao nhưng SCIC và các Bộ, UBND tỉnh chưa thống nhất, trong đó Bộ Công

thương có 08 doanh nghiệp, Bộ Giao thông Vận tải có 05 doanh nghiệp, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn có 05 doanh nghiệp, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch có 10 doanh nghiệp, Bộ Y tế có 04 doanh nghiệp; các địa phương phía Bắc có 15 doanh nghiệp (chưa tính các doanh nghiệp của Hà Nội), miền Trung có 59 doanh nghiệp, miền Nam có 67 doanh nghiệp.

Những vướng mắc và khó khăn chủ yếu bao gồm:

❖ Về tổ chức thực hiện:

- Theo quy định, việc chuyển giao diễn ra sau khi kết thúc quá trình sắp xếp, chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp. Tuy nhiên, nhiều doanh nghiệp vẫn chưa hoàn thành việc sắp xếp, chuyển đổi sở hữu theo phương án đã được phê duyệt giai đoạn 2011-2015 nên chưa thể tiến hành chuyển giao.

- Nhiều doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao theo Nghị định số 151/2013/NĐ-CP, nhưng Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh tiếp tục quản lý doanh nghiệp theo các văn bản chỉ đạo điều hành của cấp có thẩm quyền.

- Một số địa phương giữ quan điểm không chuyển về SCIC các doanh nghiệp “phục vụ cho sự phát triển của địa phương”, kể cả doanh nghiệp không cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích.

- Việc thống nhất về số liệu trong hồ sơ tài liệu doanh nghiệp chuyển giao là vấn đề phức tạp và thường kéo dài. Nhiều hồ sơ tài liệu của doanh nghiệp chưa đầy đủ theo quy định, dẫn tới chưa thống nhất về số liệu của hồ sơ doanh nghiệp.

- Một số doanh nghiệp có tình hình tài chính không lành mạnh, kinh doanh gặp khó khăn, nhưng cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa xử lý dứt điểm các tồn tại, không xác định được nguyên nhân, chậm xử lý trách nhiệm của tập thể, cá nhân có liên quan, nên không tiến hành được việc chuyển giao.

- Một số cơ quan đại diện chủ sở hữu chưa thực tích cực trong chỉ đạo người đại diện và các cơ quan liên quan phối hợp với SCIC và doanh nghiệp để hoàn thành việc chuyển giao theo đúng thời hạn quy định. Việc xử lý các tồn tại về tài chính của doanh nghiệp, xác định lại giá trị phần vốn nhà nước, thẩm định hồ sơ doanh nghiệp còn chậm hoặc chưa thực hiện.

- Trong một số trường hợp, SCIC không thể tham gia hoặc không được tạo điều kiện để tham gia phối hợp một cách chặt chẽ và đầy đủ trong giai đoạn

trước chuyển đổi, nên thiếu thông tin để trao đổi, thống nhất việc chuyển giao sau khi kết thúc sắp xếp, chuyển đổi.

❖ Về vận dụng quy định pháp luật:

Một số quy định về tiêu chí xác định đối tượng chuyển giao chưa rõ ràng nên khó thống nhất về đối tượng chuyển giao. Cụ thể là:

❖ Nghị định số 151/2013/NĐ-CP quy định công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên độc lập là đối tượng chuyển giao, trong khi đó, Thông tư 118/2014/TT-BTC quy định sau khi cổ phần hóa mới thực hiện chuyển giao về SCIC.

❖ Việc phân biệt doanh nghiệp độc lập và doanh nghiệp là công ty mẹ của tổng công ty, công ty mẹ của nhóm công ty để làm căn cứ xác định đối tượng chuyển giao ngày càng tỏ ra không còn phù hợp với bối cảnh đẩy nhanh tiến độ cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước. Một số địa phương thành lập tổng công ty, nhóm công ty mẹ - công ty con để tránh việc phải chuyển giao về SCIC.

Quy định về trình tự, thủ tục chuyển giao doanh nghiệp còn một số điểm chưa rõ hoặc không còn phù hợp với yêu cầu đẩy mạnh tái cơ cấu khu vực DNNN trong giai đoạn mới. Cụ thể là:

❖ Thông tư 118/2014/TT-BTC chưa quy định rõ thời điểm bắt buộc phải chuyển giao, thay vào đó là quy định về thời điểm phối hợp để triển khai việc chuyển giao. Nếu không có nỗ lực phối hợp của cả hai phía thì khó có thể hoàn thiện công việc cần thiết để thực hiện chuyển giao.

❖ Quy định về thời hạn chuyển giao phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp chưa thống nhất giữa các văn bản pháp luật liên quan. Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/07/2011 của Chính phủ về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần và Nghị quyết 40/NQ-CP ngày 01/6/2015 của Chính phủ xác định thời hạn quyết toán vốn lần 2 là 60 ngày kể từ ngày công ty chính thức chuyển thành công ty cổ phần; trong khi đó, Nghị định 151/2013/NĐ-CP quy định các Bộ, UBND chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp ngay sau khi các doanh nghiệp này hoàn thành cổ phần hóa. Do đó, nếu bộ, ngành, địa phương chậm hoặc cố ý chậm chờ phê duyệt quyết toán vốn nhà nước thì chưa thể chuyển giao doanh nghiệp về SCIC.

❖ Một số địa phương có liên quan cho rằng các doanh nghiệp đang tập trung quá trình sắp xếp lại (cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước) nên chưa thể chuyển giao doanh nghiệp về SCIC.

Quy định về chế tài xử lý các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan chưa rõ, nên không tạo được áp lực để thực hiện quyết liệt như chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Nguyên nhân chủ yếu của những khó khăn, vướng mắc nói trên là do nhận thức chưa đầy đủ các chủ trương của Đảng và pháp luật của Nhà nước về tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước nói chung, chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước từ các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh về SCIC nói riêng.

3.2.3.5. Giám sát doanh nghiệp nhà nước

Theo dõi, giám sát và đánh giá hoạt động của DNNN là một nội dung cơ bản và đặc biệt quan trọng trong khung quản trị DNNN. Do DNNN có ảnh hưởng nhiều mặt tới các doanh nghiệp khác và toàn bộ nền kinh tế, thông lệ quản trị DNNN yêu cầu phải đặt DNNN trong sự giám sát (và đánh giá) của các bên có lợi ích liên quan, cơ bản bao gồm: i) Giám sát của thị trường, công luận và toàn xã hội đối với hoạt động của DNNN nói chung, hoạt động quản lý của chủ sở hữu nhà nước DNNN nói riêng (còn gọi là giám sát bên ngoài), và ii) Giám sát của chủ sở hữu đối với DNNN trong thực hiện mục tiêu và bảo đảm lợi ích của chủ sở hữu (còn gọi là giám sát bên trong).

** Trong thời gian qua, nhiều biện pháp giám sát bên trong đã được thực hiện:*

Nghị định số 87/2015/NĐ-CP quy định, giám sát tài chính là việc theo dõi, kiểm tra, thanh tra, đánh giá các vấn đề về tài chính, chấp hành chính sách pháp luật về tài chính của doanh nghiệp nói chung và DNNN có vốn đầu tư nhà nước nói riêng. Trong đó chủ sở hữu thông qua các hình thức, phương thức và các chỉ tiêu giám sát để thực hiện việc giám sát tài chính của mình đối với các hoạt động của doanh nghiệp, nhằm đánh giá hiệu quả hoạt động và phát hiện những rủi ro để cảnh báo cho công tác quản lý điều hành.

Quy trình và phương thức giám sát tài chính đã chặt chẽ hơn, chuyển từ quan điểm giám sát việc bảo toàn phát triển vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp sang giám sát tình hình tài chính của doanh nghiệp [80].

Trên bình diện toàn bộ nền kinh tế, việc giám sát tình hình tái cơ cấu, sắp xếp, đổi mới DNNN đã được quan tâm hơn nhiều so với trước đây. Kể từ năm 2015, Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp đã có báo cáo và công bố công khai báo cáo tình hình tái cơ cấu DNNN hằng tháng, quý và năm, trong đó, nêu rõ các hoạt động đã thực hiện, hoạt động chưa thực hiện theo kế hoạch của từng bộ, ngành, địa phương; cập nhật thường xuyên tình hình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước, danh mục doanh nghiệp chuẩn bị IPO.v.v. Mọi tổ chức, cá nhân có thể dễ dàng tiếp cận các tài liệu chính thức này trên Website của Chính phủ <http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn>.

** Tuy vậy, công tác giám sát DNNN và giám sát việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn nhiều bất cập*

Trước hết, nhìn từ góc độ tổng thể nền kinh tế, việc phân tán chủ thể quản lý và giám sát DNNN dẫn tới thiếu một cơ sở dữ liệu thông tin cập nhật và đầy đủ về thực tiễn quản lý, sử dụng tài sản nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh. Cho đến nay, rất khó để nhanh chóng biết được chính xác hiệu quả, giá trị sở sánh, giá trị trường của khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung và từng doanh nghiệp nói riêng cũng như dòng vốn chủ sở hữu nhà nước đang vận hành trong nền kinh tế. Điều này cũng là rào cản để công chúng và thị trường có thể tham gia giám sát và đánh giá mức độ hiệu lực và hiệu quả đối với sử dụng vốn và tài sản công tại doanh nghiệp.

Công cụ giám sát chủ yếu là các báo cáo hành chính được gửi định kỳ theo quy định (và thường là chậm trễ) mà chưa có một hệ thống thông tin tài chính trực tuyến kết nối cơ quan đại diện chủ sở hữu với từng doanh nghiệp. Với cách thức giám sát này, cơ quan đại diện chủ sở hữu không thể nắm bắt chính xác và kịp thời tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp để có thể đưa ra các quyết định quản lý kịp thời và phù hợp; càng không thể thực hiện được một trong những nội dung quan trọng nhất của hoạt động giám sát là *cảnh báo rủi ro cho doanh nghiệp*.

Về thể chế, hoạt giám sát được đề cập trong nhiều văn bản khác nhau và hầu hết nội dung giám sát hiện nay chủ yếu phục vụ cho công tác giám sát sau, chưa thể hiện nội dung trong phương thức giám sát trước và giám sát trong.

Bản thân việc giám sát sau chỉ mới được thực hiện sau khi tổ chức thực hiện các kế hoạch sản xuất kinh doanh, kế hoạch tài chính và triển khai các dự án đầu tư của doanh nghiệp thông qua kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp qua một số chỉ tiêu tài chính phản ánh việc bảo toàn và phát triển vốn.

3.2.3.6. Công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động của doanh nghiệp nhà nước

Sau khi có các Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg, Nghị định số 81/2015/NĐ-CP và việc báo cáo hằng năm trình Quốc hội về tình hình quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (từ năm 2011 đến nay), có thể nói thông tin về doanh nghiệp nhà nước đã trở nên minh bạch hơn. Đối với nhiều người quan tâm đến tiến độ, lộ trình sắp xếp, tái cơ cấu khu vực DNNN trên bình diện tổng thể nền kinh tế, có thể dễ dàng tiếp cận với các thông tin cập nhật trên các trang thông tin điện tử của Chính phủ, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và đầu tư...

Tuy nhiên, đối với từng DNNN, tình trạng doanh nghiệp không công bố hoặc chậm công bố thông tin vẫn còn phổ biến. Thực tế này có nhiều nguyên nhân:

Thứ nhất, cơ chế hiện hành chưa tạo đủ áp lực để doanh nghiệp phải công bố thông tin đầy đủ, chính xác và cập nhật. Chế tài xử lý vi phạm không được thực hiện. Chưa đạt mục đích của công bố thông tin.

Một số báo cáo (như báo cáo kết quả thực hiện kế hoạch SXKD, báo cáo nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội, báo cáo thực trạng quản trị doanh nghiệp, báo cáo chế độ tiền lương, tiền thưởng của doanh nghiệp, v.v.) được xây dựng nhưng chỉ để nộp cơ quan chủ quản và Bộ Kế hoạch đầu tư với mục đích đăng tải thông tin. Doanh nghiệp thấy không cần thiết phải báo cáo hoặc có báo cáo nhưng nội dung đơn giản, mang tính hình thức, đối phó.

Bản thân Nghị định 81/2015/NĐ-CP chưa có quy định cụ thể hóa sự tham gia của thị trường và các bên có lợi ích liên quan vào việc giám sát, đánh giá chất lượng của các báo cáo phải công bố. Vì vậy, chế độ báo cáo và công bố thông tin hiện nay của doanh nghiệp nhà nước thực chất mới chỉ phục vụ công tác giám sát nội bộ, giám sát bên trong của cơ quan chủ sở hữu nhà nước.

Thứ hai, việc phải xây dựng nhiều báo cáo làm cho doanh nghiệp mất nhiều thời gian, công sức và chi phí, dẫn tới "ngại" thực hiện và công bố.

Thứ ba, bên cạnh nhiều doanh nghiệp nhà nước hoạt động có hiệu quả, còn không ít doanh nghiệp gặp khó khăn trong sản xuất kinh doanh, không hoàn thành nhiệm vụ được giao, số liệu kế toán, tài chính không phản ánh đúng tình hình thực tế, thiếu minh bạch, nên có tâm lý trì hoãn việc công bố thông tin.

Thứ tư, xử lý vi phạm không được thực hiện. Đến nay, chưa ghi nhận trường hợp xử lý vi phạm nào mặc dù hầu hết các doanh nghiệp nộp báo cáo chậm, số lượng doanh nghiệp đã công bố thông tin còn thấp so với yêu cầu.

Tóm lại, công bố thông tin và minh bạch hóa hoạt động vẫn là điểm yếu kém trong nhiều năm của khung quản trị DNNN. Các văn bản pháp luật về công bố thông tin của DNNN là giải pháp tích cực để giải quyết vấn đề này, nhưng vẫn chưa thể hiện được yêu cầu tăng cường giám sát của xã hội và công luận về hoạt động quản lý của chính các cơ quan chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, đến nay vẫn khó tiếp cận được một cách kịp thời với các thông tin cần thiết, cập nhật, tin cậy và có tính hệ thống về từng tập đoàn, tổng công ty và DNNN cụ thể.

3.2.3.7. Về cơ chế quản lý, điều hành và tái cấu trúc nội bộ trong các doanh nghiệp nhà nước

Việc chuyển toàn bộ DNNN thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp tác động tích cực nhất định đến quản lý, điều hành DNNN. Các quy định ban hành trong thời gian qua đã xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của những người quản lý doanh nghiệp nhà nước. Hệ thống văn bản pháp luật về quản lý cán bộ, lao động và tiền lương trong DNNN tương đối đầy đủ và đồng bộ.

Nhiều doanh nghiệp đã triển khai quản lý theo hệ thống quản lý chất lượng chuẩn. Bên cạnh Điều lệ công ty và Quy chế quản lý tài chính do các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt, các công ty đều ban hành quy chế quản lý nội bộ làm cơ sở pháp lý cho tổ chức quản lý các mặt hoạt động của doanh nghiệp.

• Tuy vậy, nhìn chung cách thức quản lý, điều hành nội bộ của nhiều DNNN đang là một khâu yếu và đổi mới chậm. Thiếu công cụ quản trị doanh nghiệp hiện đại dẫn đến chậm hoặc không phát hiện được các vấn đề phát sinh và những thất thoát, tiêu cực trong kinh doanh:

Hiệu lực, hiệu quả hệ thống kiểm soát nội bộ, ban kiểm soát, kiểm soát viên của doanh nghiệp nhà nước còn thấp, có nơi bị vô hiệu.

Nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các chức danh lãnh đạo doanh nghiệp chưa rõ ràng; thiếu cơ chế kiểm soát quyền lực.

Tình hình tài chính, quản trị của doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh thiếu công khai, minh bạch và trách nhiệm giải trình, nhất là trong mua sắm, đầu tư, chi tiêu, công tác cán bộ, giao dịch với người có liên quan. Việc thực hiện công bố thông tin còn mang tính hình thức và trách nhiệm giải trình của doanh nghiệp nhà nước còn thấp.

Tổ chức quản lý điều hành sản xuất kinh doanh đổi mới chậm, chưa theo kịp với sự phát triển của doanh nghiệp trong cơ chế thị trường; năng lực dự báo còn nhiều hạn chế; việc xây dựng và thực hiện chiến lược, kế hoạch đầu tư, phát triển sản xuất kinh doanh có nơi không phù hợp với khả năng huy động vốn và nguồn vốn tự có, với khả năng quản lý của doanh nghiệp. Công tác quản lý đầu tư, quản lý tài chính, quản lý rủi ro, thực hành tiết kiệm và chống lãng phí, thất thoát còn lỏng lẻo; chi phí sản xuất kinh doanh còn lớn. Một số doanh nghiệp nhà nước chưa quan tâm đầy đủ đến việc tuân thủ chế độ quản lý tài chính, báo cáo tài chính; cập nhật, minh bạch và thông tin kịp thời, đầy đủ theo quy định đối với hoạt động kinh doanh và tình hình tài chính của doanh nghiệp.

Quản trị lao động trong nội bộ doanh nghiệp còn yếu. Tiền lương chưa theo vị trí công việc, nhìn chung còn bình quân, trả cho lao động có trình độ thấp cao hơn so với thị trường, ngược lại trả cho lao động kỹ thuật cao thấp hơn so với thị trường, dẫn đến tình trạng chuyển dịch lao động.

Trình độ quản lý, năng lực lãnh đạo, quản trị doanh nghiệp của cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước còn nhiều hạn chế; mức độ chuyên nghiệp của đội ngũ cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước còn thấp so với yêu cầu nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, bình đẳng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế.

Có tình trạng một số cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước vì ngại ảnh hưởng đến quyền và lợi ích cá nhân đã làm chậm tiến trình cổ phần hóa và thoái vốn ngoài ngành tại doanh nghiệp nhà nước.

Một bộ phận không nhỏ cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước yếu kém về năng lực quản lý, điều hành, sa sút về tinh thần trách nhiệm, suy thoái về

phẩm chất đạo đức, cố ý làm trái, vi phạm các quy định pháp luật, lợi dụng nhiệm vụ được giao để mưu lợi ích riêng cho bản thân và gia đình, họ hàng, tham nhũng và gây thất thoát lớn, thua lỗ lớn cho một số doanh nghiệp nhà nước, ảnh hưởng xấu đến uy tín của Đảng, Nhà nước và niềm tin vào khu vực doanh nghiệp nhà nước. Một số doanh nghiệp vi phạm các quy định của Nhà nước về quản lý vốn đầu tư, làm thất thoát tài sản của Nhà nước nhưng chậm được phát hiện và tích cực, chủ động ngăn chặn. Hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước đang là một trong những lĩnh vực được quan tâm hàng đầu trong phòng, chống tham nhũng.

Quy trình tuyển chọn và bố trí cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước chưa phù hợp với sự hoạt động của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường và thông lệ quốc tế; còn nặng về quy trình tuyển chọn có tính hành chính. Trong nhiều trường hợp thực hiện “đúng quy trình” nhưng không đúng thực chất; “quy trình” nhiều trường hợp trở thành bình phong cho những sai phạm, vụ lợi, khuất tất trong lựa chọn, bố trí cán bộ.

Tư duy quản lý hành chính và quan hệ thân hữu (kể cả quan hệ lợi ích và không loại trừ các yếu tố tiêu cực, chạy chức, chạy quyền) vẫn lấn khuất và chi phối không nhỏ trong việc tuyển chọn, bố trí cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước.

Chế độ đãi ngộ và xử lý trách nhiệm đối với cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước cơ bản vẫn theo nguyên tắc như đối với viên chức nhà nước, chưa có cơ chế để thu hút nhân lực chất lượng cao, không tạo được động lực gắn với trách nhiệm, phù hợp với sự vận hành của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường. Trên thực tế, lương cấp bậc nhỏ hơn nhiều so với các “phụ thu” (kể cả những khoản thu bất chính).

Chưa có cơ chế đãi ngộ cán bộ yếu kém, thu hút cán bộ giỏi đáp ứng yêu cầu quản trị kinh doanh trong nền kinh tế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế. Cơ chế tuyển chọn và bố trí cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước theo hướng thi tuyển và cạnh tranh, công khai, minh bạch vào các chức danh quản lý của doanh nghiệp nhà nước về cơ bản chưa được thực hiện. Việc ký hợp đồng với tổng giám đốc chuyên nghiệp mới được thí điểm, nhưng thực hiện không thành công.

3.2.3.8. Về việc thiết chặt kỷ luật tài chính, kỷ luật ngân sách đối với doanh nghiệp nhà nước

Pháp luật Việt Nam đã quy định rất chặt chẽ về ngân sách và tài chính đối với DNNN, trước hết là Luật Quản lý sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Ngân sách nhà nước và hệ thống văn bản hướng dẫn về tài chính doanh nghiệp.

Nghị quyết 24 của Quốc hội và Nghị quyết số 27 của Chính phủ năm 2016 đều xác định xử lý dứt điểm các DNNN thua lỗ, các dự án đầu tư của DNNN không hiệu quả theo nguyên tắc và cơ chế thị trường; xem xét, thực hiện phá sản DNNN theo quy định của pháp luật về phá sản doanh nghiệp; các bộ, ngành, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước rà soát, tập hợp, báo cáo cơ quan có thẩm quyền trước tháng 6 năm 2017 về các dự án thua lỗ kéo dài, không có khả năng phục hồi; thực hiện xử lý theo thẩm quyền, kể cả giải pháp phá sản và hoàn thành xử lý trước tháng 6 năm 2018.

Tuy nhiên, trong triển khai thực hiện đã xuất hiện nhiều trường hợp chưa tuân thủ nguyên tắc ràng buộc ngân sách và kỷ luật tài chính đối với DNNN.

Một hình thức vi phạm kỷ luật đầu tư, mua sắm được quan tâm trong nhiều năm qua là tình trạng không chấp hành một cách nghiêm ngặt các quy định về hạn mức huy động vốn, dẫn tới nợ phải trả cao gấp nhiều lần vốn chủ sở hữu, mất an toàn tài chính, nguy cơ đổ vỡ cao.

Về chi tiêu, đầu tư, mua sắm tài sản, nhiều nghiên cứu, báo cáo chính thức của các cơ quan nhà nước đã chỉ ra sự lãng phí, thất thoát nguồn lực của DNNN còn lớn. Tuy nhiên, việc xử lý các hành vi này không kịp thời, để xảy ra hậu quả nghiêm trọng.

Việc ưu tiên DNNN về thuế đã giảm mạnh so với trước đây, nhưng vẫn tồn tại trong thực tế dưới các hình thức như ưu đãi thuế cho DNNN gặp khó khăn, điều chỉnh chính sách thuế theo hướng có lợi cho một số DNNN đặc thù, xử lý không nghiêm hoặc không kịp thời đối với sai phạm về thuế của DNNN...

Trên thực tế, doanh nghiệp nhà nước chưa thực sự bình đẳng cạnh tranh và tiếp cận các điều kiện phát triển trên thị trường. So với kinh tế tư nhân, doanh

ng nghiệp nhà nước vẫn nhận được từ Nhà nước nhiều ưu đãi, bao cấp, đặc quyền, đặc lợi, như: tiếp cận đất đai làm mặt bằng sản xuất kinh doanh với giá rẻ; thực chất Nhà nước chưa thực hiện đầu tư vốn mà doanh nghiệp nhà nước vẫn được Nhà nước giao vốn dưới nhiều hình thức; ưu tiên trong tiếp cận các khoản vay với lãi suất thấp; được hỗ trợ khi gặp khó khăn, xem xét miễn, giảm, hoãn, xóa thuế; được bảo lãnh vay, hoặc nhiều trường hợp khi không trả được nợ thì Nhà nước đứng ra chịu trách nhiệm trả.

Phản ánh từ thực tế cho thấy doanh nghiệp tư nhân rất khó khởi sự kinh doanh trong các ngành kinh doanh có điều kiện mà DNNN đang giữ độc quyền, thống lĩnh hoặc chi phối trên thực tế điện lực, viễn thông, xăng dầu, hóa chất, khai thác tài sản thuộc sở hữu toàn dân (khoáng sản, tài nguyên), tài chính, tín dụng, cung cấp sản phẩm dịch vụ công thiết yếu...

Về nguyên tắc, điều kiện kinh doanh trong các ngành nghề ngành kinh doanh có điều kiện áp dụng cho mọi doanh nghiệp, nhưng có ý kiến phản ánh rằng, dường như các điều kiện kinh doanh chỉ phù hợp và chỉ có các DNNN quy mô lớn mới đáp ứng được, không phù hợp với doanh nghiệp tư nhân mới thành lập, đặc biệt các điều kiện về quy mô, kinh nghiệm, cơ sở vật chất, v.v.

3.3. ĐÁNH GIÁ CHUNG THỰC TRẠNG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2011-2020

3.3.1. Những kết quả đạt được

- Về xác định vai trò của DNNN

Trong giai đoạn 2011-2020, Việt Nam đã có quan điểm mới so với giai đoạn trước đây về vai trò của khu vực DNNN theo hướng phù hợp hơn với thông lệ kinh tế thị trường. Trước đó, Nghị quyết Trung ương 3 khóa IX yêu cầu DNNN phải chiếm thị phần đủ lớn đối với các sản phẩm, dịch vụ chủ yếu và chi phối được những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Đến giai đoạn 2011-2020, Nghị quyết Trung ương 5 khóa XII không còn quan điểm DNNN phải chiếm thị phần chi phối với các sản phẩm chủ yếu. Doanh nghiệp nhà nước là công cụ quan trọng để đảm bảo thực hiện hiệu quả các chính sách ổn định vĩ mô, kiềm chế lạm phát, đối phó những biến động thị trường, tạo nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước, đóng góp quan trọng trong xây dựng

và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng kinh tế- xã hội và chuyển dịch cơ cấu kinh tế, thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh và chính sách an sinh xã hội. Các doanh nghiệp nhà nước, có vốn góp nhà nước, ngoài việc thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh chính đã thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích phục vụ nhu cầu thiết yếu cho đồng bào vùng sâu vùng xa, biên giới, hải đảo như dịch vụ viễn thông, đầu tư kết cấu hạ tầng, vệ sinh môi trường, cấp nước, thủy lợi, điện lực.

- Về thoái vốn và cổ phần hóa DNNN

Một là, việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần làm thay đổi cấu trúc và cách thức quản trị doanh nghiệp, tạo điều kiện để doanh nghiệp cổ phần hóa, từng bước áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại theo thông lệ kinh tế thị trường; giảm thiểu sự can thiệp bất hợp lý của cơ quan hành chính nhà nước; làm rõ hơn mối quan hệ giữa doanh nghiệp với cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước thông qua cơ chế thực hiện quyền cổ đông theo quy định của Luật Doanh nghiệp; nâng cao thực chất quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp.

Việc cổ phần hóa cùng với các biện pháp sắp xếp khác³ làm giảm số lượng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, từ 5.655 doanh nghiệp (năm 2001), 1.060 doanh nghiệp (năm 2011) giảm xuống còn 526 doanh nghiệp (đến năm 2018)⁴.

Mô hình quản trị công ty được tổ chức chặt chẽ hơn với nhiều hệ thống quy định, nguyên tắc, quy chế, nhằm bảo đảm vận hành hoạt động doanh nghiệp có hiệu quả cũng như thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực thông qua kiểm tra, giám sát của các cổ đông trong và ngoài doanh nghiệp, nhờ đó hạn chế được việc lạm quyền của người điều hành doanh nghiệp. Mô hình quản trị mới của doanh

³ Xét riêng trong giai đoạn 2011-2015, bên cạnh số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa, cả nước đã thực hiện sáp nhập, hợp nhất 48 doanh nghiệp, giải thể 17 doanh nghiệp, phá sản 8 doanh nghiệp, bán 10 doanh nghiệp, chuyển thành công ty TNHH nhiều thành viên 8 doanh nghiệp.

⁴ Số liệu được tổng hợp từ Đề án Nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2012 và các Báo cáo Chính phủ trình Quốc hội hàng năm (Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012; số 490/BC-CP ngày 25/11/2013; số 512/BC-CP ngày 25/11/2014; số 620/BC-CP ngày 11/11/2015; số 428/BC-CP ngày 17/10/2016; số 441/BC-CP ngày 16/10/2017 và số 480/BC-CP ngày 12/10/2018) và chỉ tính số doanh nghiệp do các Bộ, UBND cấp tỉnh trực tiếp làm đại diện chủ sở hữu. Theo đó, năm 2011 còn 1060 doanh nghiệp (452 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh, công ích, 608 doanh nghiệp hoạt động kinh doanh), đến năm 2013 còn 846 doanh nghiệp, đến năm 2014 là 796 doanh nghiệp, năm 2015 là 781 doanh nghiệp, đến năm 2016 là 652 doanh nghiệp, đến năm 2017 là 583 doanh nghiệp và đến năm 2018 còn 526 doanh nghiệp (bao gồm: 07 tập đoàn kinh tế, 58 tổng công ty nhà nước, 18 Công ty mẹ - con, 443 doanh nghiệp độc lập).

ng nghiệp cũng bảo đảm tính dân chủ, quyền lợi của các cổ đông, nhất là các cổ đông nhỏ là người lao động trong công ty thông qua hệ thống quy định rất chặt chẽ. Phương thức quản trị doanh nghiệp thay đổi sau cổ phần hóa đã tạo ra động lực để phát triển và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh; nâng cao tính công khai, minh bạch của doanh nghiệp, đặc biệt là những doanh nghiệp cổ phần hóa niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Sau cổ phần hóa, về tổng thể, các nhà đầu tư và cổ đông đã được đảm bảo tham gia quản trị doanh nghiệp theo quy định của pháp luật. Nhiều DNNN cổ phần hóa chủ động tìm kiếm và đã thành công trong việc thu hút cổ đông chiến lược trong và ngoài nước đầu tư vào doanh nghiệp. Cổ đông chiến lược không chỉ tham gia về tài chính mà còn về quản trị doanh nghiệp, kinh nghiệm chuyên môn, phát triển thị trường, điển hình là trường hợp của Petrolimex, Vietnam Airlines, Vietinbank...

Lợi ích của chủ sở hữu nhà nước ngày càng được đảm bảo trong và sau cổ phần hóa DNNN. Nguồn vốn thu được sau khi cổ phần hóa DNNN chuyển về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp và được quản lý, sử dụng theo quy định của pháp luật⁵.

Chính sách đối với người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được quan tâm thực hiện. Hầu hết người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được tiếp tục làm việc, đào tạo lại để nâng cao trình độ. Lao động dôi dư ở các doanh nghiệp cổ phần hóa được hưởng chính sách trợ cấp, hỗ trợ đào tạo để bố trí việc làm mới tại doanh nghiệp hoặc tự thu xếp công việc mới..

Các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội trong doanh nghiệp đã thể hiện vai trò quan trọng trong quá trình tổ chức, triển khai thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN; chuyển đổi phương thức hoạt động phù hợp hơn với mô hình tổ chức của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, bảo đảm thực hiện theo quy định của pháp luật, không can thiệp vào quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp.

⁵ Theo số liệu của Bộ Tài chính về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, giai đoạn 2011-2016 thu từ cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước khoảng 43.108 tỷ đồng, thu lợi nhuận, cổ tức của phần vốn nhà nước khoảng 39.552 tỷ đồng; chi hỗ trợ giải quyết lao động dôi dư khoảng 148 tỷ đồng, nộp vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết của Quốc hội là 57.665 tỷ đồng, nộp tiền thu từ bán vốn nhà nước vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết số 99/2015/QH13 là 30.000 tỷ đồng, chi đầu tư bổ sung vốn để duy trì hoặc tăng tỷ lệ phần vốn nhà nước đang tham gia tại các doanh nghiệp khác khoảng 29.610 tỷ đồng. Giai đoạn 2016-2019, tiền thu từ cổ phần hóa, thoái vốn sau khi trừ đi các khoản chi phí và các khoản để lại doanh nghiệp là 177244 tỷ đồng.

Hai là, về cơ bản, cổ phần hóa đã đạt mục tiêu nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

Tình hình tài chính của phần lớn doanh nghiệp cổ phần hóa tốt hơn so với trước cổ phần hóa, góp phần khẳng định cổ phần hóa là giải pháp quan trọng để nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh của DNNN⁶.

Kết quả hoạt động của đa số doanh nghiệp tốt hơn so với trước cổ phần hóa, nộp ngân sách nhà nước tăng, kinh doanh ổn định, quy mô vốn chủ sở hữu ngày càng tăng, tài chính lành mạnh hơn. Tổng hợp kết quả hoạt động của 350 doanh nghiệp sau cổ phần hóa năm 2015 cho thấy so với năm trước khi cổ phần hóa, bình quân lợi nhuận trước thuế tăng 49%, nộp ngân sách tăng 27%, tổng tài sản tăng 39%, doanh thu tăng 29%, thu nhập bình quân của người lao động tăng 33%.

Ba là, thể chế và quy định pháp luật về cổ phần hóa DNNN được sửa đổi, bổ sung kịp thời với yêu cầu của thực tiễn, ngày càng hoàn thiện, đầy đủ và đồng bộ; cơ bản đã đạt mục tiêu công khai, minh bạch theo nguyên tắc thị trường, gắn với phát triển thị trường vốn, thị trường chứng khoán và khắc phục tình trạng cổ phần hóa khép kín của giai đoạn trước. Cụ thể là, trong cơ chế xử lý tài chính được hoàn thiện hơn, nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp, của cơ quan đại diện chủ sở hữu và các cơ quan liên quan, góp phần bảo đảm cho doanh nghiệp lành mạnh về tài chính trước khi chuyển thành công ty cổ phần. Việc xác định giá trị doanh nghiệp đã công khai, minh bạch và phù hợp hơn theo nguyên tắc thị trường thông qua việc đa dạng hóa phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp, giá trị vốn nhà nước; nâng cao chất lượng, tính độc lập, tính chủ động và trách nhiệm của các tổ chức định giá... Các thông tin liên quan đến cổ phần hóa DNNN được công khai, minh bạch, phổ biến rộng rãi bằng nhiều hình thức như niêm yết thông tin tại doanh nghiệp cổ phần hóa, công bố thông tin trên Cổng thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, tổ chức bán đấu giá... Việc tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa cơ bản đã tuân thủ các quy định của pháp luật về đất đai. Nghị định số 126/2017/NĐ-CP đã quy định các doanh nghiệp thuộc diện cổ phần hóa có trách nhiệm rà soát toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng để lập

⁶ Ví dụ, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp cổ phần hóa có vốn nhà nước năm 2016 là 19%, trong khi các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước chỉ đạt 11%.

và hoàn thành phê duyệt phương án sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật có liên quan trước thời điểm quyết định cổ phần hóa; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013.

- Về quản trị DNNN so với thông lệ quốc tế:

Quy định tương đối đầy đủ, đồng bộ về quan hệ kinh tế, tài chính giữa Nhà nước và DNNN, nhất là các quyền và nghĩa vụ được thực hiện đầy đủ, minh bạch theo quy định của pháp luật, phù hợp với cơ chế thị trường. Quy định về xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho DNNN, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế,... Ban hành quy định về kiện toàn tập đoàn kinh tế nhà nước đa sở hữu theo thông lệ quốc tế; xác định rõ quy mô và phạm vi hoạt động phù hợp với năng lực quản trị, điều hành...; yêu cầu DNNN phải thiết lập các hệ thống quản trị, kiểm soát nội bộ có hiệu quả trong việc phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn và xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, xung đột lợi ích; xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị, bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn. Đã quy định nguyên tắc tiền lương, tiền thưởng của người lao động và người quản lý DNNN phải gắn với năng suất lao động và phù hợp với cơ chế thị trường. Trong tổ chức thực hiện, đã có một số DNNN áp dụng cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm qua thi tuyển cạnh tranh, công khai, minh bạch đối với tất cả các chức danh quản lý, điều hành và các vị trí công việc khác trong doanh nghiệp.

3.3.2. Những hạn chế

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, trong quá trình tái cơ cấu DNNN vẫn còn bộc lộ rất nhiều hạn chế, kết quả tái cơ cấu cho đến nay vẫn còn chưa đạt mục tiêu và yêu cầu đề ra.

- Vai trò của DNNN vẫn chưa đúng yêu cầu đặt ra của tiến trình tái cơ cấu

Mục tiêu DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, 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. Nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh; 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. Tuy nhiên DNNN vẫn còn chiếm lĩnh thậm chí độc quyền ở nhiều lĩnh vực, ngành nghề then chốt. Thực chất hoạt động sản xuất kinh doanh tại các DNNN còn nhiều vấn đề, hiệu quả vốn đầu tư nhà nước thấp hơn hiệu quả đầu tư bình quân chung của nền kinh tế và thấp hơn rõ rệt so với khu vực ngoài nhà nước và FDI, dẫn tới đóng góp của kinh tế nhà nước vào tăng trưởng GDP giảm. Tốc độ tăng doanh thu của DNNN có xu hướng tăng chậm hơn tốc độ nguồn vốn kinh doanh và chậm hơn tốc độ của doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI. Tăng trưởng của DNNN có đặc điểm là thâm dụng vốn, đất đai và tập trung vốn con người hơn cả nhưng giá trị gia tăng lại không tương xứng với nguồn lực nắm giữ. DNNN đang sử dụng một khối lượng đất đai có giá trị cao nhưng nguồn tài nguyên này lại chưa được hạch toán đầy đủ. Nhìn ở góc độ cạnh tranh, phần lớn doanh thu, lợi nhuận của khu vực DNNN nhà nước tập trung một số doanh nghiệp lớn, cơ bản hoạt động ở những ngành, lĩnh vực có mức độ cạnh tranh thấp, tập trung vào ngành khai thác tài nguyên, vận dụng điều kiện tự nhiên (khai khoáng hoặc những ngành, lĩnh vực do DNNN thống lĩnh, chi phối thị trường như viễn thông, năng lượng...). Ở các ngành có mức độ cạnh tranh cao giữa các thành phần kinh tế như thương mại, xây dựng, công nghiệp chế tạo... thì hiệu quả kinh doanh của DNNN thấp chứng tỏ áp lực cạnh tranh đã bộc lộ những điểm hạn chế về hiệu quả kinh doanh của DNNN. Vai trò của DNNN trong các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện hóa còn mờ nhạt. Một số DNNN đã tích cực tham gia hội nhập và cạnh tranh quốc tế. Tuy vậy năng lực cạnh tranh, thị phần khu vực và thế giới của DNNN Việt Nam còn nhỏ bé. Thậm chí có đánh giá cho rằng, phần lớn DNNN sử dụng nguồn lực và lợi thế cho cạnh tranh trong nước.

- Cổ phần hóa, thoái vốn tại doanh nghiệp nhà nước còn chậm

Số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa thấp hơn nhiều so với cùng thời điểm của các năm trước. Chất lượng cổ phần hóa chưa có dấu hiệu cải thiện.

Việc bán cổ phần nhà nước ra công chúng tiếp tục gặp khó khăn. Vì vậy, DNNN và doanh nghiệp do Nhà nước giữ cổ phần chi phối, vẫn hiện diện ở các ngành, lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ, làm cho DNNN chưa đạt mục tiêu tập trung tối đa vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu. Tỷ lệ vốn nhà nước được cổ phần hóa và thoái ra ngoài xã hội còn thấp, làm hạn chế đáng kể đến kết quả thực hiện các mục tiêu sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN đã đề ra.

Cơ chế, chính sách về cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước chưa có thay đổi (Một số quy định chưa phù hợp với thực tiễn nhưng chậm được bổ sung, sửa đổi như:

- ✓ Chất lượng cổ phần hóa còn nhiều hạn chế và có một số khó khăn, vướng mắc chậm được giải quyết, việc kiểm soát quá trình cổ phần hóa chưa chặt chẽ.

- ✓ Việc doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và cổ phần chi phối vẫn còn ở nhiều ngành, lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ 100% vốn hoặc giữ cổ phần chi phối, làm hạn chế tác dụng của cổ phần hóa đối với đổi mới quản trị và thu hút vốn đầu tư phát triển từ bên ngoài.

- ✓ Việc định giá doanh nghiệp nhà nước để tiến hành cổ phần hóa còn nhiều bất cập, nhất là giá trị quyền sử dụng đất, giá trị quyền được thuê đất ở những vị trí đắc địa⁷, thương hiệu, lợi thế kinh doanh và xác định giá bán cổ phiếu lần đầu..., do năng lực của các tổ chức tư vấn còn hạn chế; quá trình xác định giá trị doanh nghiệp chủ yếu dựa trên so sánh, chưa có tiêu chuẩn xác định giá trị tiềm năng như thương hiệu, khả năng phát triển trong tương lai... Việc kiểm soát giao dịch ngầm, thỏa thuận của các nhà thầu, nhà đầu tư trong công tác đấu thầu, đấu giá khó thực hiện, đa số các phát hiện được sau khi đã hoàn thành giao dịch. Đặc biệt quy định về kiểm soát, năng lực, điều kiện của các nhà đầu tư khi tham gia mua bán doanh nghiệp đã âm vốn chủ sở hữu nhưng còn tài sản, công nợ (mua giá tượng trưng, giá không đồng) còn chưa cụ thể. Việc kiểm soát các nhà đầu tư trong thực hiện các cam kết khi mua cổ phần, đấu giá, tham gia cổ đông chiến lược và chế tài xử lý chưa rõ ràng.

- ✓ Chính sách bán cổ phần cho nhà đầu tư chiến lược còn thận trọng, chưa linh hoạt, chưa hấp dẫn nên chưa thực sự thu hút các nhà đầu tư chiến lược

⁷ Theo quy định hiện nay đối với đất thuê thì không tính vào giá trị doanh nghiệp khi cổ phần hóa doanh nghiệp.

trong nước cũng như nước ngoài tham gia đầu tư mua cổ phần. Chính sách bán cổ phần cho người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hoá chưa thực sự tạo điều kiện để thu hút và gắn bó người lao động làm việc lâu dài tại doanh nghiệp, đặc biệt là người lao động giỏi, có trình độ tay nghề cao,...

✓ Hoạt động sau cổ phần hóa tại một số doanh nghiệp chưa đi vào thực chất do cổ phần chủ yếu được bán nội bộ, Nhà nước vẫn nắm giữ tỷ lệ chi phối. Tổ chức bộ máy, hoạt động quản trị, hiệu quả sản xuất kinh doanh tại một số doanh nghiệp sau cổ phần hóa không có nhiều thay đổi (80% vị trí lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước - ban điều hành, kế toán trưởng hầu như không thay đổi).

✓ Hoạt động sản xuất kinh doanh của một số doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa chịu tác động tiêu cực từ việc cạnh tranh lợi ích, thu tóm quyền kiểm soát nội bộ giữa cổ đông sáng lập và nhà đầu tư chiến lược; việc sắp xếp, bố trí nhân sự, giải quyết chính sách cho lao động dôi dư trở thành gánh nặng cho doanh nghiệp và xã hội.

✓ Nhiều doanh nghiệp, sau khi Nhà nước bán hết vốn, chủ sở hữu mới chú trọng những lợi ích như khai thác tiềm năng đất đai, lợi thế thương mại, mà không chú trọng đến hoạt động chính của doanh nghiệp, người lao động trong doanh nghiệp không có việc làm, thu nhập bị ảnh hưởng, tạo gánh nặng, sức ép cho người lao động và xã hội.

✓ Quy định pháp luật về đất đai khi doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa hiện còn vướng mắc là: Luật Đất đai năm 2003 quy định đối với trường hợp sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh thì doanh nghiệp được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất của Nhà nước; Luật Đất đai năm 2013 quy định trường hợp này áp dụng hình thức thuê đất của Nhà nước; pháp luật hiện hành chưa có quy định để xử lý chuyển tiếp đối với trường hợp DNNN đang sử dụng đất có nguồn gốc được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất nhưng lại thuộc trường hợp thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013, thì nay sau cổ phần hóa doanh nghiệp cổ phần được sử dụng đất theo hình thức nào.

✓ Về vấn đề đất đai trong thực hiện cổ phần hóa còn nhiều bất cập, tiêu cực, thất thoát. Mặc dù pháp luật đã quy định xác định giá đất cụ thể đối với trường hợp tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa, nhưng trên thực tế vẫn còn những trường hợp xác định giá đất còn thấp hơn nhiều so với giá thị trường, chưa công khai giá một cách minh bạch dẫn đến gây thất thoát

cho ngân sách. Vẫn còn tình trạng doanh nghiệp cổ phần sử dụng quyền sử dụng đất (phần vốn của Nhà nước là quyền sử dụng đất trong doanh nghiệp cổ phần) để góp vốn sản xuất kinh doanh với nhà đầu tư khác nhưng thỏa thuận giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn thấp hơn giá trị quyền sử dụng đất tính theo giá thị trường. Có những trường hợp thực hiện việc bán tài sản, góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất thuê của Nhà nước không tuân theo quy định, gây thất thoát tài sản của Nhà nước. Có trường hợp sau khi cổ phần hóa, doanh nghiệp cổ phần đã tự ý chuyển mục đích sử dụng đất không đúng với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn và không thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước theo quy định.

Ngoài ra, việc ban hành cơ chế, chính sách mang tính quyết định đến tiến độ cổ phần hóa và thoái vốn 2016-2020 nhưng đến cuối năm 2016, đầu năm 2017 mới ban hành như Quyết định 58/2016/QĐ-TTg về phân loại DNNN và Quyết định 707/2017/QĐ-TTg về phê duyệt Đề án Tái cơ cấu DNNN. Đây là một trong những nguyên nhân làm cho việc trình phê duyệt phương án cổ phần hóa còn chậm, chắc chắn là thách thức lớn cho việc thực hiện cổ phần hóa theo kế hoạch tái cơ cấu DNNN đến năm 2020.

Việc thu hồi vốn từ cổ phần hóa tiếp tục gặp khó khăn, nếu không có giải pháp hiệu quả sẽ ảnh hưởng tiêu cực đến mục tiêu tái cơ cấu DNNN. Thoái vốn nhà nước chưa đạt yêu cầu theo tiến độ. Các doanh nghiệp có kết quả sản xuất kinh doanh tốt thì thoái vốn thành công; còn lại là các doanh nghiệp khó bán hoặc không thể bán được. Nhiều trường hợp thoái vốn không theo nguyên tắc thị trường mà dưới nhiều hình thức như cản trở công nợ, chuyển nợ thành vốn góp, bàn giao nguyên trạng...

Năm là, chưa có số liệu công bố chính thức về số tiền thu được từ cổ phần hóa DNNN cũng như việc sử dụng số tiền này. Theo quy định hiện hành, nếu cổ phần hóa DNNN thuộc Bộ, UBND cấp tỉnh, công ty mẹ của tập đoàn, tổng công ty thì chuyển về Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp (thường gọi là Quỹ trung ương) và giao SCIC "giữ hộ" quỹ này. Trong trường hợp cổ phần hóa DNNN là công ty con tập đoàn, tổng công ty chuyển về Quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp của tập đoàn, tổng công ty. Tuy vậy, cho đến nay, các số liệu về thoái vốn nhà nước đã công bố công khai trong các báo cáo chính thức của cơ quan nhà nước chỉ là số tiền thu được từ bán cổ phần nhà nước tại các doanh

ng nghiệp đã cổ phần hóa hoặc vốn nhà nước đã đầu tư vào 5 lĩnh vực "nhạy cảm", chưa bao gồm giá trị vốn nhà nước thu được từ bán cổ phần lần đầu.

- Cơ chế, chính sách trước, trong và sau cổ phần hóa còn nhiều bất cập, tiêu chí phân loại doanh nghiệp chủ yếu dựa vào các ngành sản xuất kinh doanh để xác định loại doanh nghiệp nào cần giữ lại 100% vốn nhà nước, loại doanh nghiệp nào nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối, không chi phối hoặc không tham gia cổ phần. Trong khi đó, các DNNN thường kinh doanh nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau nên khó xác định.

Các quy định về xác định giá trị doanh nghiệp, đặc biệt là các giá trị như lợi thế địa lý, giá trị thương hiệu, giá trị văn hóa còn phức tạp và khó thực hiện.

Tái cơ cấu DNNN chủ yếu được triển khai bề rộng, mới chỉ quan tâm tới việc giảm số lượng các DNNN, chưa đi sâu vào những DNNN mà Nhà nước vẫn giữ 100% vốn. Trong khi hầu hết các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn chưa có sự thay đổi về chất, chủ yếu thay đổi về tên gọi, hình thức pháp lý như công ty TNHH một thành viên; các tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ - công ty con còn tồn tại nhiều yếu kém về tài chính, nhân lực, quản lý. Đặc biệt, giai đoạn 2011-2015, tuy đã được tái cơ cấu và đạt được một số kết quả nhưng nợ phải trả của các DNNN vẫn liên tục tăng.

Bên cạnh đó, còn nhiều trường hợp chậm bàn giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về SCIC theo chỉ đạo của Thủ tướng chính phủ, chậm quyết toán bàn giao sang công ty cổ phần của các doanh nghiệp đã chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần. Chậm đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán làm ảnh hưởng đến tính công khai, minh bạch của thị trường, chậm đổi mới công tác quản trị doanh nghiệp sau cổ phần và chuẩn mực của các doanh nghiệp trên thị trường chứng khoán.

- Cơ chế quản trị DNNN chậm được đổi mới, chưa phù hợp với thông lệ, chuẩn mực quốc tế, tính công khai minh bạch còn hạn chế. Trách nhiệm của người quản lý doanh nghiệp nhà nước còn chưa rõ ràng, công tác cán bộ, chính sách tiền lương, thưởng của DNNN chưa gắn với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường, chưa có khuyến khích người lao động

+ Chậm thực hiện tách chức năng quản lý nhà nước và chức năng của cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Cơ chế quản lý, giám

sát và thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan và người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước chưa thật rõ ràng và phù hợp.

+ Nhiều DNNN chưa thực hiện đầy đủ chế độ báo cáo, giám sát doanh nghiệp với cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan tài chính theo quy định, do đó việc tổng hợp báo cáo Chính phủ, Quốc hội về tình hình hoạt động của doanh nghiệp trong phạm vi cả nước gặp nhiều khó khăn.

+ Việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu khi xảy ra sai phạm cũng như việc xử lý các hành vi vi phạm về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DNNN chưa đầy đủ, nghiêm túc.

3.3.3. Nguyên nhân của những hạn chế

Mặc dù có nhiều nỗ lực trong tái cơ cấu DNNN, nhằm tận dụng những cơ hội để phát triển trong xu thế hội nhập ngày càng sâu rộng. Tuy nhiên, quá trình chuyển đổi sang KTTT, hoạt động tái cơ cấu DNNN vẫn tồn tại những hạn chế có nguyên nhân từ chủ quan và cả nguyên nhân khách quan.

3.3.3.1. Nguyên nhân khách quan

- Trong những năm qua, thị trường trong nước và thế giới liên tục có những biến động, nhất là giai đoạn 2008 - 2013. Khủng hoảng thị trường tài chính Mỹ và khủng hoảng kinh tế thế giới đã tác động mạnh đến nền kinh tế Việt Nam, trong đó ảnh hưởng không nhỏ đến khu vực DNNN, cũng như quá trình tái cơ cấu DNNN.

- Trong hoạt động sản xuất kinh doanh còn một số cá nhân, doanh nghiệp vi phạm nguyên tắc thị trường, không công khai, minh bạch hóa thông tin tài chính, cá biệt một số lãnh đạo còn vi phạm pháp luật làm ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp dẫn đến thua lỗ, mất vốn tại một số dự án.

- Dưới góc độ quản trị kinh doanh, cơ chế hiện tại chưa tạo đủ áp lực và động lực để người quản lý DNNN tối đa hóa giá trị tài sản, tiết kiệm chi phí và thường không đủ cẩn trọng để đưa ra các quyết định tối ưu, thậm chí còn lạm dụng để chi tiêu, trục lợi từ tài sản Nhà nước. Có nhiều trường hợp còn thực hiện đầu tư mua sắm bằng mọi giá, bất chấp hiệu quả đầu tư bởi mua sắm càng lớn thì cơ hội tư lợi càng cao, điển hình các sai phạm trong các vụ án được công bố: mua sắm tài sản cũ nát, công nghệ lạc hậu với giá trị thanh toán cao gấp nhiều lần giá trị thực nhằm thu lợi bất chính thông qua sự thỏa thuận các hợp đồng đối tác cung cấp nước ngoài.

- Trong một số DNNN, các nhà quản lý doanh nghiệp chưa nhận thức đầy đủ về lợi ích, tầm quan trọng của việc tái cơ cấu. Điều đó dẫn đến họ không sẵn sàng ủng hộ, mà trì hoãn, cản trở quá trình tái cơ cấu DNNN, sợ ảnh hưởng đến quyền lợi, sự ổn định mà họ đang có đối với DN như chức vụ, lương bổng.

- Tâm lý ngại thay đổi: Những người làm việc lâu năm trong DNNN thường có tâm lý lo sợ mình sẽ không còn phù hợp với thời kỳ đổi mới, họ sẽ phải đi học, sẽ phải thay đổi để tiếp cận với cái mới ... dẫn đến tâm lý chung là phản đối và cản trở quá trình tái cơ cấu DN.

- Năng lực quản lý yếu kém: Đội ngũ lãnh đạo DNNN hiện nay phần lớn là dựa vào kinh nghiệm được tích lũy trong quá trình sản xuất kinh doanh, dẫn tới khi làm quản lý họ thiếu kinh nghiệm, kiến thức về quản lý, điều hành DN, thiếu các yếu tố hỗ trợ như tư vấn về quản lý DN, quản trị nhân lực ... làm cho DNNN khó giữ chân được người tài, không phát huy được lợi thế của DNNN về vốn, nhân lực.

- Thiếu vốn: Tuy các DNNN đặc biệt là các tổng công ty, các tập đoàn kinh tế NN là những DN được hưởng lợi rất nhiều từ sự ưu đãi tín dụng, từ việc phân bổ các nguồn lực tài chính từ Chính phủ. Tuy nhiên, do đầu tư dàn trải, mở rộng ngành nghề để đáp ứng mô hình theo yêu cầu, lại hạn chế trong việc tiếp cận với vốn tại thị trường chứng khoán dẫn tới luồng tiền mặt bị suy giảm. Để đáp ứng sản xuất, các DNNN phải tiếp cận với tín dụng ngắn hạn làm chi phí lãi vay rất lớn, làm giảm lợi nhuận của DN.

3.3.3.2. Nguyên nhân chủ quan

- Một số bộ ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước còn chưa nghiêm túc thực hiện kế hoạch cổ phần hóa, thoái vốn, cơ cấu lại DNNN theo chỉ đạo của Đảng, Nhà nước và Chính phủ.

- Quá trình cổ phần hóa DNNN cần nhiều thời gian để xử lý vướng mắc về tài chính, đất đai, lao động trong giai đoạn trước cổ phần hóa kéo dài thời gian cổ phần hóa. Đặc biệt là vấn đề xác lập hồ sơ pháp lý đất đai do Ủy ban nhana dân địa phương thực hiện chậm, kéo dài thời gian so với quy định cũng dẫn đến làm chậm quá trình cổ phần hóa. Tỷ lệ vốn nhà nước còn cao trong các phương án cổ phần hóa dẫn đến giảm sức thu hút đối với nhà đầu tư, ảnh hưởng đến thành công của quá trình cổ phần hóa. Ngay cả sau khi doanh nghiệp chuyển sang công ty cổ phần thì do tỷ lệ vốn nhà nước còn cao dẫn đến chậm đổi mới quản trị doanh nghiệp, ảnh hưởng đến kết quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

- Một số cán bộ quản lý ở các bộ, ngành địa phương buông lỏng quản lý trong việc định giá giá trị tài sản công gây thất thoát hàng ngàn tỷ đồng cho ngân sách
- Nhiều DNNN được giao khối lượng tài sản rất lớn để kinh doanh với quyền tự chủ ngày càng cao. Tuy vậy hệ thống giám sát, quản lý không theo kịp với yêu cầu thực tiễn, thiếu hiệu lực, hiệu quả mang tính chất hình thức, thậm chí bị vô hiệu hóa dẫn tới không ngăn ngừa và cảnh báo các nguy cơ làm doanh nghiệp thua lỗ, mất vốn nhà nước

3.4. NHỮNG VẤN ĐỀ ĐẶT RA ĐỐI VỚI TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI

Thực tế cho thấy, về cơ bản nước ta đã và đang tiếp tục chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang nền KTTT định hướng XHCN với những thành tựu kinh tế xã hội ngày càng to lớn. Thể chế KTTT, đặc biệt là hệ thống pháp luật và bộ máy quản lý ngày càng được xây dựng, hoàn thiện theo hướng tiến bộ, phù hợp, việc hội nhập quốc tế tiếp tục được mở rộng, hội nhập sâu, rộng và hiệu quả.

Tuy nhiên, do phát triển KTTT định hướng XHCN là một sự nghiệp, một quá trình chưa có tiền lệ nên có những vấn đề đặt ra cần phải được tiếp tục xem xét, hoàn thiện:

Thứ nhất, nền KTTT định hướng XHCN mà chúng ta đang xây dựng là một nền kinh tế mang tính đặc thù, phù hợp với điều kiện chính trị, kinh tế, văn hóa của đất nước và những giá trị XHCN mà chúng ta đang hướng đến. Thế nhưng, vấn đề cần xem xét là liệu chúng ta có thể nghiên cứu để áp dụng nhiều hơn, đầy đủ hơn những quy luật, những giá trị chung của thể chế KTTT vào nền kinh tế của chúng ta, nhằm tạo thuận lợi cho sự phát triển vừa nhanh hơn, vừa bền vững hơn.

Thứ hai, định hướng của Đảng và Nhà nước và thực tiễn vừa qua đã chứng minh rằng, để phát triển nền kinh tế Việt Nam không thể chỉ dựa vào một thành phần kinh tế nào, mà cần khơi dậy được mọi tiềm năng, mọi nguồn lực của đất nước. Cả nước đang hướng tới mục tiêu tới năm 2020, Việt Nam có khoảng 1 triệu DN, như vậy nòng cốt để phát triển kinh tế, là chỗ dựa vững bền cho kinh tế vĩ mô đất nước phải chăng là KTNN mà đại diện là DNNN, hay kinh tế tập thể, kinh tế tư nhân. Như vậy, muốn khơi dậy mọi tiềm năng kinh tế của đất nước, dù thành phần kinh tế nào là trụ cột thì cũng phải tạo ra luật chơi công

bằng, bình đẳng trong hưởng thụ chính sách, tiếp cận các nguồn lực và tuân thủ pháp luật.

Thứ ba, với việc tái cơ cấu DNNN, cần phát hiện biểu hiện lợi ích nhóm, biểu hiện chủ nghĩa tư bản thân hữu đang diễn ra trong nền kinh tế, cần có giải pháp ngăn chặn để đảm bảo việc tái cơ cấu không bị thất thoát, không bị chiếm dụng bởi một số bộ phận thiểu số mà cần được bảo toàn và chia sẻ công bằng trong xã hội.

Thứ tư, Cần có chiến lược cùng những giải pháp hữu hiệu nhất để đảm bảo yếu tố thị trường được áp dụng một cách đầy đủ. Nhưng Nhà nước vẫn phải giữ vững vai trò, vị trí của KTNN mà thể hiện là DNNN để đảm bảo nền kinh tế được vận hành theo thể chế KTTT nhưng vẫn đảm bảo mục tiêu XHCN, kinh tế vĩ mô vẫn được kiểm soát, các hoạt động kinh tế của DNNN vẫn tạo ra sự điều phối lợi ích vùng miền, nhóm người, nhưng vẫn đảm bảo việc sản xuất, kinh doanh của DNNN được quản trị theo kinh tế thị trường và thông lệ chung của thế giới.

Thứ năm, khắc phục những hạn chế trong cổ phần hóa. Theo đánh giá của ban chỉ đạo Đổi mới và phát triển DN, trong thời gian qua các DNNN sau khi cổ phần hóa hầu hết đều sản xuất kinh doanh có hiệu quả, nộp ngân sách nhà nước và thu nhập của người lao động được tăng lên.

Thực tế thì loại hình DN nào cũng có những DN mạnh, yếu. Các DN tư nhân, DN cổ phần trên thế giới cũng không tránh khỏi việc kinh doanh thua lỗ, phá sản. Vì thế, cổ phần hóa không phải là một đáp số chắc chắn để nâng cao hiệu quả hoạt động của một DN. Tuy nhiên, cổ phần hóa là một xu hướng đúng và tất yếu. Như vậy, có thể hiểu CPH là một phương thức để đổi mới doanh nghiệp; chứ CPH có lẽ không phải là mục tiêu. Vì vậy, có nhà kinh tế cho rằng, cần phải tính toán xem CPH như thế nào để ngân sách Nhà nước được lợi nhất và thị trường có thể hấp thu kịp. Đồng thời, cần phải khắc phục những biểu hiện tiêu cực trong CPH như: Tạo ra thua lỗ rồi định giá doanh nghiệp thấp để những người đang điều hành và người nhà dễ dàng thâm tóm; mua doanh nghiệp chỉ vì khu đất vàng mà doanh nghiệp đang nắm giữ chứ không quan tâm phát triển ngành nghề lõi của doanh nghiệp...

Chương 4

PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG TIẾN TRÌNH CHUYỂN ĐỔI SANG NỀN KINH TẾ THỊ TRƯỜNG TẠI VIỆT NAM GIAI ĐOẠN 2021-2030

4.1. BỐI CẢNH VÀ CÁC CHỦ TRƯỞNG CHÍNH SÁCH LỚN CỦA ĐẢNG VÀ NHÀ NƯỚC ẢNH HƯỞNG TỚI TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TRONG THỜI GIAN TỚI

4.1.1. Bối cảnh trong nước và quốc tế tác động tới tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

4.1.1.1. *Bối cảnh tình hình trong nước*

Một là, cải cách DNNN đã đạt được nhiều thành tựu đáng ghi nhận, nhưng chưa đạt mục tiêu đề ra và kéo dài quá lâu. Những vấn đề cần phải giải quyết sắp tới khó khăn, phức tạp hơn nhiều so với giai đoạn trước, nhất là trong bối cảnh hình ảnh và uy tín của kinh tế nhà nước, DNNN và hệ thống chính sách quản lý nhà nước chịu ảnh hưởng nặng nề của các vụ việc tiêu cực, tham nhũng, vi phạm pháp luật ở một số tập đoàn, tổng công ty, sự sai phạm trong buông lỏng quản lý và tư lợi, suy thoái đạo đức công vụ của các cán bộ quản lý các Bộ, ban, ngành được giao trọng trách cơ quan quản lý DNNN.

Hai là, chính sách thành phần kinh tế đã có bước đổi mới khi Đảng và Nhà nước đã xác định kinh tế tư nhân là một động lực quan trọng của nền kinh tế. Kinh tế tư nhân đã được xác định là một động lực quan trọng của nền kinh tế cho thấy tính cấp bách của việc đổi mới triệt để khu vực DNNN.

Ba là, thể chế kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa đã được hoàn thiện một bước; vai trò của cơ chế, chính sách và các công cụ thị trường đã được sử dụng nhiều hơn và phát huy hiệu quả, dẫn tới sự cần thiết phải xác định lại vai trò của DNNN trong nhiều ngành, lĩnh vực sản xuất kinh doanh cho phù hợp với năng lực, thực lực và bản chất của DNNN.

4.1.1.2. *Bối cảnh quốc tế*

- *Thứ nhất* trong thương mại và kinh doanh quốc tế, mặc dù chiến tranh thương mại và chủ nghĩa bảo hộ đang gây tác động lớn đến kinh tế thế giới,

nhưng về dài hạn thì hội nhập vẫn là xu hướng chủ đạo. Các Hiệp định thương mại tự do mà Việt Nam kí kết trong giai đoạn trước đây như WTO, AFTA, ASEAN- Trung Quốc, ASEAN- Nhật Bản, ASEAN- Hàn Quốc, Việt Nam- Nhật Bản, Việt Nam- Eu .. và Các Hiệp định thương mại tự do thế hệ mới, mà điển hình là Hiệp định Đối tác toàn diện và tiến bộ xuyên Thái Bình Dương (CPTPP), đều nhấn mạnh đến nhu cầu thúc đẩy hội nhập kinh tế nhằm tự do hóa thương mại và đầu tư, đem lại tăng trưởng kinh tế và lợi ích xã hội

- *Thứ hai* phát triển mạnh khoa học và công nghệ, cách mạng công nghiệp 4.0: CNTT, trí tuệ nhân tạo, phân tích dữ liệu lớn, điện toán đám mây, internet of thing, blockchain kết hợp tạo thành hiện tượng công nghệ mới. Ứng dụng công nghệ 4.0 dẫn dắt hoặc thay thế các ngành, nghề truyền thống, cách thức tổ chức và sản xuất trên toàn thế giới dẫn đến cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế là xu hướng chủ đạo trên thế giới, đòi hỏi các nước phải tăng năng suất lao động và năng lực cạnh tranh quốc gia cũng như năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp, trong đó có DNNN.

- *Thứ ba* trong các nền kinh tế, hoạt động đầu tư nhà nước nói chung, đầu tư của chủ sở hữu nhà nước vào DNNN nói riêng vẫn là khách quan và cần thiết. Vấn đề đặt ra là DNNN và hành xử của chủ sở hữu nhà nước phải phù hợp với thông lệ chung. Các hiệp định tự do thương mại thế hệ mới đã hoặc chuẩn bị ký kết đều nêu rõ: các doanh nghiệp - trong đó có DNNN phải có cơ chế hoạt động, quản trị, quản lý và điều hành phù hợp với các thông lệ và tập quán kinh doanh thông thường. Để tránh những bất lợi trong quan hệ thương mại quốc tế, cải cách thể chế kinh tế thị trường cần được đẩy mạnh hơn, trong đó có thể chế kinh tế đối với DNNN, đặc biệt là cách thức thực hiện các quyền sở hữu nhà nước, đối xử công bằng của Nhà nước với các doanh nghiệp, minh bạch hóa các chính sách sở hữu của Nhà nước, kể cả các mục tiêu, nghĩa vụ chính trị, xã hội của DNNN.

4.1.2. Các định hướng của Đảng và Nhà nước về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

• Nghị quyết Đại hội đại biểu toàn quốc của Đảng lần thứ XI và XII, trong đó có định hướng chung về vai trò của kinh tế nhà nước và các giải pháp cơ cấu lại DNNN trong chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020, kế hoạch 2011-2015 và kế hoạch 2016-2020.

- Nghị quyết số 10/2011/QH13 về kế hoạch phát triển kinh tế xã hội 2011-2015 trong đó định hướng: "Cần tập trung thực hiện cơ cấu lại nền kinh tế trong 3 lĩnh vực quan trọng là cơ cấu lại đầu tư, trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính, trọng tâm là cơ cấu lại hệ thống ngân hàng thương mại, các tổ chức tài chính; cơ cấu lại doanh nghiệp, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước"

- Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI) định hướng: Cơ cấu lại nền kinh tế phải gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh, tập trung vào ba lĩnh vực quan trọng nhất: Tái cơ cấu đầu tư với trọng tâm là đầu tư công; cơ cấu lại thị trường tài chính với trọng tâm là tái cơ cấu hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính; tái cơ cấu DNNN mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước.

- Kết luận số 50-KL/TW ngày 29-10-2012 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI đề ra quan điểm, chủ trương về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN.

- Kết luận số 103-KL/TW ngày 29-9-2014 đề ra chủ trương tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, trong đó có thể chế kinh tế về DNNN.

- Nghị quyết số 04-NQ/TW ngày 30-10-2016 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII yêu cầu: Rà soát, hoàn thiện các quy định, văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, điều hành bảo đảm công khai, minh bạch, góp phần xóa bỏ cơ chế "xin - cho", "duyet - cấp"; ngăn chặn, đẩy lùi tham nhũng, tiêu cực, "lợi ích nhóm", "sân sau", trục lợi trong quản lý, sử dụng ngân sách, tài sản công, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, vốn đầu tư, đất đai, tài nguyên, khoáng sản, tài chính, ngân hàng, thuế, hải quan, phân bổ, quản lý và sử dụng biên chế.v.v. Đẩy mạnh xã hội hóa, tách cung ứng dịch vụ công và quản lý sản xuất kinh doanh ra khỏi chức năng quản lý nhà nước nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động của các cơ quan quản lý nhà nước; khắc phục tình trạng quan liêu, cửa quyền, sách nhiễu, tiêu cực của cán bộ, công chức.v.v. Rà soát, thoái vốn, cổ phần hóa, chấn chỉnh hoạt động của các doanh nghiệp quân đội và công an sản xuất kinh doanh thua lỗ, không phục vụ nhiệm vụ quốc phòng, an ninh.

- Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01-11-2016 của Ban Chấp hành Trung ương khóa XII đề ra một số chủ trương, chính sách lớn nhằm tiếp tục đổi mới mô hình tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của nền kinh tế.

- Nghị quyết số 24/2016/QH14 của Quốc hội về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020, trong đó đề ra mục tiêu "Thoái toàn bộ vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc các ngành không cần Nhà nước sở hữu trên 50% vốn, thoái vốn nhà nước xuống mức sàn quy định đối với các ngành mà Nhà nước sắp xếp, cơ cấu lại vốn đầu tư" và nhiệm vụ trọng tâm "Tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Đánh giá thực chất và đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn đầu tư của Nhà nước một cách công khai, minh bạch theo cơ chế thị trường; tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát, kiểm toán, không để xảy ra thất thoát vốn, tài sản công; hoàn thiện mô hình quản trị doanh nghiệp nhà nước; có cơ chế kiểm soát phù hợp nguồn vốn mua bán, sáp nhập doanh nghiệp; các doanh nghiệp cổ phần hóa phải niêm yết trên thị trường chứng khoán trong thời hạn một năm kể từ ngày phát hành cổ phiếu lần đầu; thu hút nhà đầu tư chiến lược có năng lực. Xây dựng và công bố mục tiêu cụ thể hàng năm về thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Xử lý dứt điểm các doanh nghiệp nhà nước thua lỗ, các dự án đầu tư của doanh nghiệp nhà nước không hiệu quả theo nguyên tắc và cơ chế thị trường; xem xét, thực hiện phá sản doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật về phá sản doanh nghiệp".

- Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3-6-2017 đề ra mục tiêu, quan điểm và định hướng giải pháp cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đến năm 2020.

- Đối với dự thảo văn kiện đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XIII

Dự thảo báo cáo tổng kết thực hiện Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2011-2020, xây dựng Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030, tập trung thảo luận và đóng góp ý kiến đối với các vấn đề trong đó có đề cập nội dung quan trọng là những nhiệm vụ, giải pháp về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, nhất là thị trường quyền sử dụng đất; cơ cấu lại nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng; môi trường đầu tư, kinh doanh, tháo gỡ khó khăn cho doanh nghiệp, tạo thuận lợi cho người dân...

4.2. QUAN ĐIỂM VÀ ĐỊNH HƯỚNG TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM TRONG GIAI ĐOẠN TỚI

4.2.1. Quan điểm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam trong giai đoạn tới

4.2.1.1. Đổi mới quan điểm về vị trí vai trò của doanh nghiệp nhà nước

Trong thời kỳ thực hiện nền kinh tế kế hoạch hóa, kinh tế nhà nước mà đại diện là DNNN đã đóng vai trò quan trọng, then chốt trong suốt thời kỳ phát triển của đất nước, giữ vị trí then chốt trong phát triển kinh tế, là công cụ quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế vĩ mô, là nguồn lực chính đóng vai trò chủ đạo trong đầu tư, phát triển nền kinh tế, DNNN đã giải quyết công ăn việc làm cho một bộ phận người lao động, tạo nên sự ổn định xã hội. Nhờ vị trí, vai trò đó, DNNN là “trung tâm” của những cơ chế, chính sách ưu đãi, từ đó được hưởng những nguồn lực đầu tư, những nguồn lực về tài nguyên khoáng sản ... giúp cho quá trình sản xuất kinh doanh của DNNN có nhiều thuận lợi, sự ảnh hưởng của các yếu tố thị trường đến DNNN giảm đi, sức ép để các DNNN tự hoàn thiện, tự đổi mới là không nhiều. Tuy nhiên, khi Nhà nước thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế, coi kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tư nhân, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài là những trụ cột chính phát triển nền kinh tế Việt Nam; nền kinh tế hội nhập sâu, rộng với kinh tế thế giới đánh dấu bằng việc tham gia hàng loạt các tổ chức, tham gia ký kết các hiệp định thương mại tự do song phương và đa phương làm cho Nhà nước phải thực hiện những cam kết, các chính sách ưu đãi với DNNN dần được thu hẹp và tiến tới xóa bỏ.

Đến Hội nghị Trung ương 3 khóa IX, Trung ương đã có Nghị quyết xác định “DNNN tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt và địa bàn quan trọng, chiếm thị phần đủ lớn đối với các sản phẩm và dịch vụ chủ yếu; không nhất thiết phải giữ tỷ trọng lớn trong tất cả các ngành, lĩnh vực sản phẩm của nền kinh tế”

Đến Hội nghị Trung ương 5 khóa XII, Trung ương đã có Nghị quyết khẳng định tái cấu trúc nền kinh tế, phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN. Nhà nước thực hiện đầy đủ các đặc điểm của nền kinh tế thị trường, công bằng giữa các loại hình kinh tế Nhà nước và kinh tế tư nhân, không phân biệt DNNN với các loại hình DN khác. Đây chính là thách thức đối với các DNNN, làm thế nào để vừa thực hiện được trách nhiệm được giao là ổn định

kinh tế vĩ mô, định hướng các thành phần kinh tế khác phát triển theo định hướng XHCN, vừa đảm bảo an sinh xã hội lại vừa phải thực hiện sức ép cạnh tranh của cơ chế thị trường. Không có cách nào khác, các DNNN phải tự đổi mới, tự tái cơ cấu chính bản thân để giữ được vị trí, vai trò của mình trong sự phát triển của đất nước.

Như vậy, vai trò và vị trí của DNNN cần phải được nhìn nhận lại, muốn tiếp tục là loại hình doanh nghiệp có đóng góp lớn nhất đối với ổn định nền kinh tế, đảm bảo an ninh quốc phòng, an sinh xã hội, các DNNN cần phải từ cơ cấu mình từ sản xuất kinh doanh, cho đến năng lực quản trị doanh nghiệp, để xứng đáng vị trí, vai trò một cách tự nhiên chứ không phải có được nhờ sự ưu ái của thể chế. Muốn như vậy, Nhà nước và bản thân các DNNN cần phải thay đổi cách tiếp cận về vị trí của DNNN mà cụ thể là những nội dung sau:

Đổi mới tư duy về vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước và vị trí, vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước

Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN ở nước ta, vị trí vai trò của DNNN gắn liền với vai trò của KTNN và phụ thuộc và vai trò của KTNN trong KTTT định hướng XHCN. Tính chủ đạo của KTNN không còn là chủ đạo do tự thân và vì tự thân như trước đây, vì nền KTTT định hướng XHCN gồm nhiều thành phần kinh tế, nó còn bao gồm cả kinh tế ngoài nhà nước. Do đó, KTNN cần phải thể hiện tính chủ đạo trên các nội dung sau:

Thứ nhất, định hướng, dẫn dắt, lôi kéo và tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác cùng tham gia vào nền kinh tế nhiều thành phần, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh.

Hai là, lực lượng vật chất của KTNN (đại diện là DNNN) được sử dụng tổng hòa với các công cụ pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và chính sách củ Nhà nước để quản lý nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội.

Ba là, KTNN được sử dụng với vai trò là lực lượng khắc phục những thất bại hoặc thiếu hụt của thị trường mà nguyên nhân là do thị trường chưa thể hoạt động (do chưa hình thành, do độc quyền tự nhiên); do bị méo mó bởi cạnh tranh không lành mạnh; do hoàn cảnh đặc biệt (khủng hoảng kinh tế) ...

Với nhận thức mới như vậy về vai trò chủ đạo của KTNN, thì định hướng đối với vai trò của DNNN cần đảm trách và vị trí của DNNN cần nắm giữ để tạo điều kiện cho KTNN thực hiện được vai trò của mình trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN như sau:

- Vai trò của DNNN là góp phần tác động đến việc bảo đảm vai trò chủ đạo của KTNN, thể hiện ở (i) tạo lập, dẫn dắt, thúc đẩy hình thành và phát triển nền tảng hạ tầng kinh tế cơ bản và thiết yếu, tạo đà cho phát triển kinh tế xã hội, thúc đẩy cạnh tranh, hội nhập; (ii) làm công cụ khắc phục những thất bại hoặc thiếu hụt thị trường; (iii) làm công cụ hỗ trợ cùng với công cụ chính sách vĩ mô để điều tiết kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô trong trường hợp đặc biệt.

- Vị trí của DNNN nắm giữ có tác động đến việc bảo đảm vai trò chủ đạo của KTNN được xác định dựa vào: (i) ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN; (ii) mức độ sở hữu của Nhà nước ở các DNNN và tổng sở hữu của Nhà nước trong ngành, lĩnh vực hoạt động; (iii) quy mô của DNNN trong ngành, lĩnh vực hoạt động chính góp phần tạo ra vị thế chủ đạo của KTNN.

Điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước để hướng tới vai trò, vị trí mới của doanh nghiệp nhà nước

Để DNNN tiếp tục giữ được vai trò và những vị trí phù hợp với vai trò trong bối cảnh nền kinh tế thị trường, DNNN cần phải điều chỉnh, tái cơ cấu lại các ngành, lĩnh vực hoạt động của DN

Sự cần thiết về điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN

Một là, định hướng điều chỉnh và tái cơ cấu ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN phải đảm bảo tính ổn định, dài hạn, đúng đắn, rõ ràng, tập trung vào những ngành, lĩnh vực kinh doanh chiến lược.

Đây là con đường ngắn nhất để đạt được mục tiêu dài hơn, giảm chi phí cơ hội cho sắp xếp, tái cơ cấu toàn bộ khu vực DNNN và từng doanh nghiệp đơn lẻ. Nếu không có lựa chọn đúng đắn, chúng ta sẽ dễ bị rơi vào vòng xoáy của phân loại, sắp xếp, chuyển đổi dẫn đến lãng phí chi phí chuyển đổi, nảy sinh tư duy ngắn hạn, lợi ích nhóm, lợi ích cục bộ.

Hai là, thông qua việc thu hẹp ngành, lĩnh vực kinh doanh cần nắm giữ của DNNN, thu hẹp số lượng các DNNN không cần thiết, tập trung hoạt động của các

DNNN vào một số ngành, lĩnh vực đảm bảo lợi ích quốc gia, đảm bảo tập trung nguồn lực đầu tư cho những ngành, lĩnh vực đảm bảo an ninh quốc phòng, ổn định kinh tế, kết cấu hạ tầng, tạo nền tảng cho kinh tế phát triển bền vững.

Ba là, tái cơ cấu sở hữu nhà nước trong các DNNN, thông qua điều chỉnh lại cơ cấu với phương châm có tăng, có giảm, tập trung ngân sách, nguồn lực đất đai, tài nguyên vào các ngành, lĩnh vực cần có vị trí DNNN như nêu trên. Qua đó định vị lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước, tạo cơ sở cho việc thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước.

Sự cần thiết xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước

Ngành, lĩnh vực duy trì sở hữu nhà nước là ngành, lĩnh vực cần có sự hiện diện của sở hữu nhà nước dưới hình thức là DNNN (100% vốn nhà nước và trên 50% vốn nhà nước), hoặc doanh nghiệp có mức vốn nhà nước dưới mức chi phối từ 50% trở xuống.

Mức độ duy trì sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực có ảnh hưởng đến vai trò và tác động của kinh tế nhà nước hay Nhà nước đến ngành, lĩnh vực đó. Mức độ duy trì sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực trước hết thể hiện ở tỷ lệ sở hữu nhà nước trong DN hoạt động trong ngành, lĩnh vực đó. Ngoài ra một phần không kém quan trọng thể hiện ở quy mô sở hữu nhà nước, hay quy mô vốn điều lệ, hoặc quy mô vốn chủ sở hữu nhà nước, và cuối cùng là quy mô tổng thể vốn chủ sở hữu nhà nước hoặc tỷ lệ tổng vốn chủ sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực đó.

Việc xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước dựa trên những lý do sau:

Thứ nhất, xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước phải căn cứ vào vai trò của kinh tế nhà nước và DNNN trong nền KTTT định hướng XHCN, đồng thời tính đến các tác động của yếu tố thị trường và năng lực tồn tại hữu ích của sở hữu nhà nước thông qua các DNNN hoặc doanh nghiệp có vốn nhà nước dưới mức chi phối trong ngành, lĩnh vực đó.

Thứ hai, ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu xác định theo tính chất, đặc điểm của hàng hóa, dịch vụ có cần đến hay không cần đến vai

trò của nhà nước, và một phần có giới hạn về thời gian, năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp.

Thứ ba, duy trì sở hữu nhà nước vừa đủ mức cần thiết phù hợp với vai trò, vị trí của DNNN trong ngành, lĩnh vực ứng với mức độ quan trọng trong doanh nghiệp hoặc trong chuỗi sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.

4.2.1.2. *Đổi mới quan điểm về mô hình quản trị doanh nghiệp nhà nước*

Đổi mới và tái cơ cấu lại khu vực DNNN là một nội dung cơ bản của quá trình mở cửa chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường ở nước ta. Hàng loạt các giải pháp như cổ phần hóa, giao bán, khoán, cho thuê, sáp nhập, giải thể, chuyển thành công ty TNHH ... đối với DNNN đã được thực hiện và thu được những kết quả nhất định. Trong những năm gần đây, một giải pháp mới thường được nhắc đến là áp dụng các nguyên tắc quản trị hiện đại trong quản trị các DNNN, nhất là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước. Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11/6/2012 phê duyệt Đề án đổi mới quản trị DN theo thông lệ kinh tế thị trường. Đây là giải pháp nâng cao hiệu quả của DNNN không chỉ có ở nước ta, mà còn phổ biến trong các nước thành viên của Tổ chức Hợp tác và Phát triển kinh tế (OECD). Để làm điều đó, OECD từ năm 1999 đã ban hành cuốn cẩm nang hướng dẫn về những nguyên tắc và thực tiễn quản trị tốt đối với DNNN để các thành viên áp dụng.

Vấn đề cốt lõi của quản trị công ty ở đây là mối quan hệ giữa chủ sở hữu và những người quản lý công ty. Để công ty kinh doanh hiệu quả thì những người quản lý phải được trao đủ quyền và mức độ tự chủ để quản lý công ty; nhưng mặt khác, những người quản lý cũng phải được ngăn ngừa, giám sát đủ để họ không lạm dụng quyền và vị thế được giao để tư lợi, làm hại đến lợi ích của công ty và cổ đông của công ty. Vì vậy, chủ sở hữu cần có đủ cơ chế và công cụ để giám sát, ngăn ngừa có hiệu quả đối với người quản lý.

Do tính phức tạp của nó, phần này không có tham vọng trình bày đầy đủ nội dung và vấn đề của quản trị DNNN hiện nay ở nước ta mà chỉ giới thiệu và đề xuất một số giải pháp hoàn thiện thể chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước dựa trên các nguyên tắc quản trị của OECD góp phần vào nâng cao hiệu lực quản trị DNNN như một trong số các giải pháp cải cách, tái cơ cấu, nâng cao hiệu quả DNNN trong giai đoạn đến năm 2020.

Các nguyên tắc quản trị công ty của OECD

Bộ các nguyên tắc quản trị công ty của OECD bao gồm 6 nguyên tắc như sau:

Đảm bảo cơ sở cho một khuôn khổ quản trị công ty hiệu quả: Khuôn khổ quản trị công ty cần được thúc đẩy tính minh bạch và hiệu quả của thị trường, phù hợp với quy định của pháp luật và phân định rõ ràng trách nhiệm giữa các cơ quan giám sát, quản lý và cưỡng chế thực thi.

Quyền của cổ đông và các chức năng sở hữu cơ bản: Khuôn khổ quản trị công ty phải bảo vệ và tạo điều kiện thực hiện quyền của cổ đông.

Đối xử bình đẳng với cổ đông: Khuôn khổ quản trị công ty cần đảm bảo đối xử bình đẳng với mọi cổ đông, trong đó có cổ đông thiểu số và cổ đông nước ngoài. Mọi cổ đông phải có cơ hội khiếu nại hiệu quả khi quyền của họ bị vi phạm.

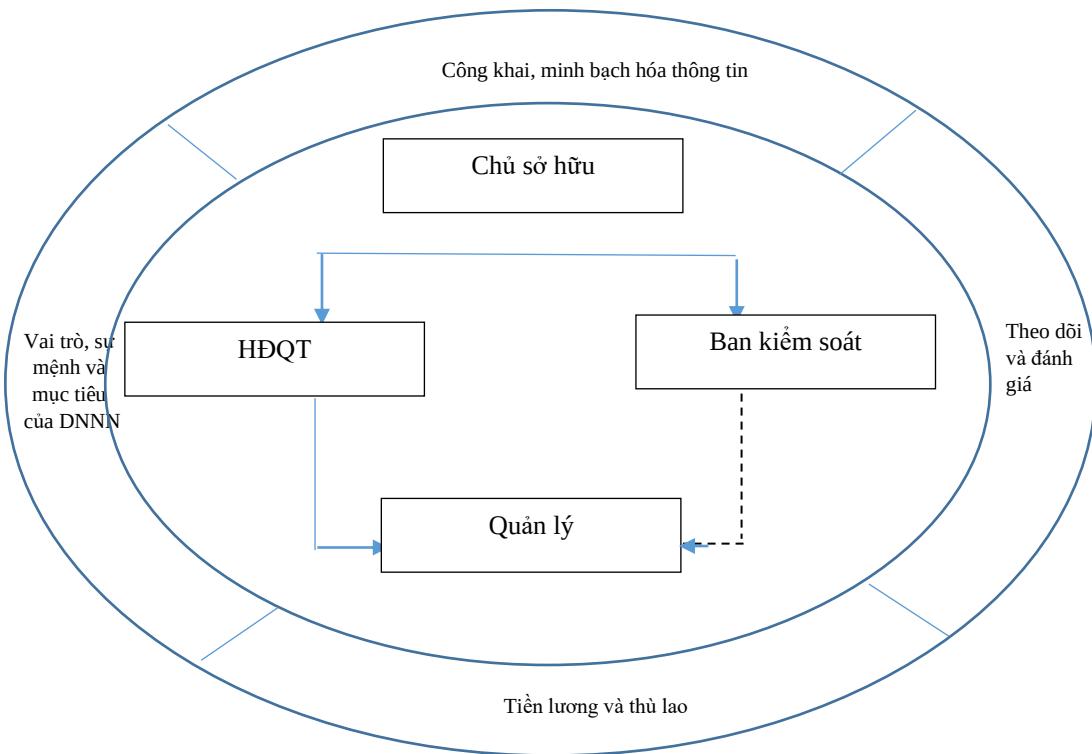
Vai trò của các bên có quyền lợi liên quan trong quản trị công ty: Khuôn khổ quản trị công ty phải công nhận quyền của các bên có quyền lợi liên quan đã được pháp luật hay quan hệ hợp đồng quy định và phải khuyến khích sự hợp tác tích cực giữa công ty và các bên có quyền lợi liên quan trong việc tạo dựng tài sản, việc làm và ổn định tài chính cho doanh nghiệp

Công bố thông tin và tính minh bạch: Khuôn khổ quản trị công ty phải đảm bảo việc công bố thông tin kịp thời và chính xác về mọi vấn đề quan trọng liên quan đến công ty, bao gồm tình hình tài chính, tình hình hoạt động, sở hữu và quản trị công ty.

Trách nhiệm của HĐQT: Khuôn khổ quản trị công ty cần đảm bảo định hướng chiến lược của công ty, giám sát có hiệu quả công tác quản lý của Hội đồng quản trị và trách nhiệm của HĐQT đối với công ty và cổ đông.

Quản trị công ty tốt trước hết phải là một khuôn khổ hợp thành bởi hệ thống giải pháp đồng bộ, gắn kết, bổ sung và phối hợp với nhau hướng tới giải quyết có hiệu quả cao các vấn đề quản trị công ty. Có thể nói, quản trị DNNN hiện tại chưa phải là một khuôn khổ thống nhất với các nội dung được kết nối, bổ sung và phối hợp với nhau. Trước hết, các nội dung của quản trị DNNN đang được quy định ở mức độ nhất định bởi các văn bản riêng lẻ khác nhau. Đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu, các quy định thường nhấn mạnh về quyền nhiều hơn là nghĩa vụ, trách nhiệm, đặc biệt là quy định chưa thật rõ về trách nhiệm

giải trình và những trách nhiệm pháp lý liên quan. Vai trò, sứ mệnh và chức năng của khu vực DNNN nói chung chưa được quy định đủ cụ thể hoặc quy định chưa hợp lý; công khai, minh bạch hóa thông tin, theo dõi, giám sát đánh giá, và chế độ thưởng phạt vừa thiếu, vừa chưa hợp lý và bao quát hết. Giám sát, công khai, minh bạch hóa thông tin không chỉ đối với từng doanh nghiệp, mà cả đối với cơ quan quản lý doanh nghiệp, và các cơ quan, cá nhân đại diện thực hiện quyền chủ sở hữu doanh nghiệp v.v...



Hình 4.1. Khuôn khổ thống nhất cho quản trị DNNN

Nguồn: OECD 2005.

4.2.2. Định hướng tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

4.2.2.1. Tái cơ cấu ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước

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 doanh

nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu xác định theo tính chất, đặc điểm của hàng hóa, dịch vụ có cần đến hay không cần đến vai trò của 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 có lợi) tại DNNN hoặc DN 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 DN.

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 cần 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 DN quy mô lớn hơn
- Hình thức pháp lý chủ yếu là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên; 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.

4.2.2.2. Tái cơ cấu vị trí chi phối, độc quyền của doanh nghiệp nhà nước

Do nắm giữ vị trí chi phối nên doanh nghiệp nhà nước 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 các 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, hóa chất độc, chất phóng xạ; in tiền, đúc tiền; xổ số kiến thiết; vũ khí, khí tài, trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; trang thiết bị, tài liệu 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 các DNNN ở vị trí độc quyền tự nhiên nên không có cạnh tranh (như điện): rà soát để bóc tách các sản phẩm, dịch vụ hoặc khai, công đoạn về bản chất là không 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 như 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 doanh nghiệp nhà nước độc quyền.

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

4.2.2.3. Tái cơ cấu chính sách của Nhà nước về doanh nghiệp nhà nước

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 hóa 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 cách 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 hóa, 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, quốc phòng). Hai là, rà soát để bóc tách các sản phẩm, dịch vụ hoặc khâu, công đoạn về bản chất không là hàng hóa, dịch vụ công cộng và công ích để thu hẹp ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hóa, 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.

4.2.2.4. Tái cơ cấu vị thế kép của Nhà nước trong quan hệ với doanh nghiệp nhà nước

Tác động và hiệu quả của tái cơ cấu 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, chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước là nhằm tháo gỡ một trong những nút thắt rất quan trọng trong tái cơ cấu 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 quan 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 thực hiện chức năng quản lý nhà nước 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 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

Xóa 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 quản lý nhà nước 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 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.

4.2.2.5. Tái cơ cấu về quản trị doanh nghiệp nhà nước

- Rà soát, đánh giá lại nhân lực quản trị các DNNN, TĐKT, TCT; đặc biệt là những người đại diện vốn, đại diện theo ủy quyền ở các cấp, các tầng doanh

nghiệp, kể cả đại diện ủy 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 ủy quyền của chủ sở hữu nhà nước và người đại diện vốn. Cơ cấu lại nhân lực quản trị, người đại diện theo ủy 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 ủy 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 DN.

- Tăng cường trách nhiệm người đại diện theo ủy 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 ủy 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 ủy 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 ủy quyền tại DN không thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Nói tóm lại, với 3 mục tiêu chính của tái cơ cấu DNNN là: Hoàn thiện những khoảng trống của giai đoạn 2011-2020 còn để lại; Thu hẹp các ngành, lĩnh vực, tái cơ cấu các DNNN cụ thể theo hướng xác định vị trí, vai trò, ngành, lĩnh vực cần nhà nước nắm giữ; Tạo ra sự phát triển bền vững cho các DNNN sau tái cơ cấu. Các DNNN đã có được “kim chỉ nam” để xây dựng đề án cụ thể cho bản thân các DN của mình thực hiện tái cơ cấu tiếp cận với tự chủ, tự chịu trách nhiệm theo năng lực của DN mình.

Định hướng của Đảng và Nhà nước đối với tái cơ cấu DNNN là toàn vẹn, tổng thể, đảm bảo cho quá trình tái cơ cấu DNNN là hiệu quả, tránh rơi vào vòng luẩn quẩn, tái cơ cấu là việc làm tổng thể từ tái cơ cấu ngành, lĩnh vực hoạt động; tái cơ cấu vị trí, vai trò của DNNN; tái cơ cấu chính sách của Nhà nước đối với DNNN; tái cơ cấu vị thế kép của nhà nước đối với DNNN và tái cơ cấu quản trị DNNN theo thông lệ quốc tế và yêu cầu của KTTT định hướng XHCN.

4.3. GIẢI PHÁP TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN 2021-2030

4.3.1. Các giải pháp từ phía Nhà nước

Để triển khai có hiệu quả quá trình tái cơ cấu DNNN, trước hết cần xác định rõ quan điểm, Nhà nước không trực tiếp kinh doanh nhằm mục đích lợi nhuận, mà nên để cho khu vực kinh tế tư nhân làm. Nhiệm vụ của Nhà nước là tạo ra môi trường kinh doanh thuận lợi, ổn định và minh bạch. Từ đó xác định nhiệm vụ của các DNNN, đó là không tham gia toàn bộ vào chuỗi giá trị kinh tế quốc dân, mà chỉ làm ở những ngành, những phân khúc có ý nghĩa quan trọng mà khu vực kinh tế tư nhân chưa đủ sức làm hoặc không muốn làm. Khi khu vực kinh tế tư nhân đủ mạnh, DNNN nên rút ra dần để tập trung nguồn lực cho các mục tiêu công ích.

Cần xác định mục tiêu mà quá trình tái cơ cấu DNNN cần hướng đến là: Phá thế độc quyền cũng như ảnh hưởng của các nhóm lợi ích đến khu vực này; tạo sự cạnh tranh bình đẳng với các khu vực khác như cạnh tranh quốc tế; minh bạch trong tài chính; xóa bỏ cơ chế xin cho, cũng như việc bù lỗ từ phía nhà nước.

Cần xác định, tái cơ cấu DNNN phải gắn liền với quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô và theo nguyên tắc tập trung vào lĩnh vực kinh doanh chính, giảm số lượng, tăng chất lượng và sức cạnh tranh cho DNNN; Tái cơ cấu DNNN cần được tiến hành đồng bộ, triệt để, toàn diện trên các mặt về mô hình tổ chức quản lý, về tài chính, kế hoạch sản xuất kinh doanh, đầu tư phát triển, cơ cấu sản phẩm, nguồn nhân lực;

Trên cơ sở đó, Nhà nước nên tập trung vào các hướng sau:

4.3.1.1. Phân định rõ ngành nghề nhà nước cần nắm giữ

Phân định rõ những ngành nào Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn, ngành nào cần nắm giữ cổ phần chi phối, ngành nào không cần. Thông qua đó, thu hẹp số lượng ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh cần có DNNN. Tập trung hoạt động của DNNN vào một số ngành, nghề, lĩnh vực đảm bảo lợi ích kinh tế quốc gia, quốc phòng, an ninh, dịch vụ công ích, kết cấu hạ tầng, khoa học công nghệ cao.

Để thúc đẩy tái cơ cấu DNNN, bên cạnh thực hiện đúng và đầy đủ các chính sách mới như Nghị quyết 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII; Quyết

định 707/2017/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2016-2020, Chính phủ cần cấu trúc danh mục tài sản nhà nước đầu tư, thu hồi đa số vốn nhà nước từ cổ phần hóa để đầu tư phát triển ngành, lĩnh vực cần tới vai trò của DNNN.

4.3.1.2. Nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước

Nâng cao năng lực cạnh tranh cho các DNNN, đặt các DNNN vào môi trường cạnh tranh, tách biệt vai trò công ích với sản xuất kinh doanh theo kinh tế thị trường. Việc tách bạch này sẽ tạo áp lực cho lãnh đạo, buộc lãnh đạo DNNN phải tổ chức sản xuất kinh doanh theo cơ chế thị trường. Ngoài ra, cần xóa bỏ mọi hình thức ưu đãi đối với DNNN, đối xử bình đẳng như các loại hình DN khác.

Cần phân biệt vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế với vai trò của kinh tế nhà nước, vai trò, vị trí của DNNN. Vì chưa có sự phân tách rõ ràng nên các DNNN vừa thực hiện chức năng kinh doanh và thực hiện chức năng chính trị - xã hội. Do đó, cần có cơ chế để phân định nhiệm vụ chính trị - xã hội mà Nhà nước giao cho với lợi nhuận của doanh nghiệp. Cùng với đó, xóa bỏ cơ chế chủ quản theo kiểu hành chính quan liêu, bao cấp đối với các DNNN, để các doanh nghiệp được tự chủ trong cơ chế thị trường và chịu trách nhiệm về hiệu quả sử dụng đồng vốn của Nhà nước trước các cơ quan tài chính.

4.3.1.3. Hoàn thiện cơ chế đầu tư, sử dụng vốn nhà nước

Chính phủ cần tiếp tục hoàn thiện cơ chế, thể chế quản lý về đầu tư, sử dụng vốn và tài sản Nhà nước; về giám sát, kiểm tra, thanh tra; về tổ chức thực hiện chức năng của chủ sở hữu đối với tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước để vừa nâng cao hiệu quả quản lý Nhà nước, quản lý của chủ sở hữu, vừa tạo điều kiện để các doanh nghiệp tự chủ, tự chịu trách nhiệm, năng động sáng tạo trong quản lý sản xuất kinh doanh theo pháp luật.

Việc tách bạch hai yếu tố sở hữu và quản trị là rất quan trọng. Bởi hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp không phụ thuộc vào yếu tố sở hữu mà phụ thuộc vào yếu tố quản trị trong doanh nghiệp. Nếu quản trị kém sẽ dẫn đến hiệu quả kém. Đối với yếu tố sở hữu, vấn đề đặt ra là phải xác định rõ nội dung giám sát của Nhà nước, vai trò quản lý Nhà nước và vai trò chủ sở hữu, cũng như vai trò chủ sở hữu với quyền quyết định trong kinh doanh.

Nhà nước với tư cách là nhà đầu tư vốn, thành viên, cổ đông ở các công ty, cần xây dựng và công khai hoá chiến lược, chính sách sở hữu và đầu tư kinh

doanh trong nền kinh tế, trong từng ngành và tại từng nhóm công ty hoặc từng công ty cụ thể. Chính sách đầu tư và sở hữu bao gồm: (i) chính sách chủ sở hữu do Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu tại doanh nghiệp; (ii) chính sách chủ sở hữu của Chính phủ, cụ thể hóa chính sách chủ sở hữu của Quốc hội, và xác định chính sách chủ sở hữu đối với từng ngành kinh tế; và cuối cùng là chính sách chủ sở hữu của Cơ quan chủ sở hữu (cấp bộ), trong đó, xác định mục đích, sứ mệnh, mục tiêu và chỉ tiêu mà chủ sở hữu giao phó đối với từng doanh nghiệp cụ thể. Tùy thuộc vào tỉ lệ sở hữu của nhà nước, các mục tiêu cụ thể của chính sách sở hữu nhà nước tại từng công ty cụ thể có thể gồm: (i) tỉ suất lợi nhuận; (ii) doanh thu và tỉ lệ sản phẩm, dịch vụ xuất khẩu; (iii) yêu cầu về mức độ và trình độ phát triển công nghệ trong một giai đoạn cụ thể; (iv) yêu cầu về năng lực nghiên cứu và phát triển công nghệ; và (v) vị thế và thị phần trong nước và nước ngoài.

Nhà nước cần đẩy mạnh thiết lập cơ chế, định chế, công cụ và nâng cao năng lực thực hiện giám sát, đánh giá tương ứng đối với chính sách chủ sở hữu theo từng cấp. Trước hết, Quốc hội theo dõi, giám sát và đánh giá đối với Chính phủ; hàng năm, sau khi thảo luận, đánh giá các báo cáo có liên quan của Chính phủ, Quốc hội ra nghị quyết riêng về đầu tư nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp. Tiếp đó, Chính phủ phải theo dõi, giám sát và đánh giá đối với cơ quan chủ sở hữu; và cơ quan chủ sở hữu phải theo dõi, giám sát, và đánh giá thường xuyên, liên tục đối với kết quả hoạt động của doanh nghiệp và những người quản lý doanh nghiệp.

Điều quan trọng là phải thiết lập hệ thống thông tin quản lý vốn chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp, kết nối từ các cơ quan có liên quan ở trung ương, trước hết là cơ quan chủ sở hữu đến các doanh nghiệp cụ thể. Hệ thống thông tin này không chỉ hỗ trợ cho việc đánh giá kịp thời, đầy đủ thực trạng bảo toàn và phát triển vốn kinh doanh của nhà nước, mà còn giúp các cơ quan, tổ chức đại diện chủ sở hữu và những người khác có liên quan có thể giám sát hiệu quả đối với các doanh nghiệp có sở hữu nhà nước và cả những người quản lý ở các doanh nghiệp đó.

Về hoàn thiện cơ chế cho đại diện vốn nhà nước tại DNNN: Chính phủ cần sớm ban hành đầy đủ các cơ chế, đặc biệt là các cơ chế xác định chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quản lý đại diện vốn nhà nước tại DNNN,

đơn vị đại diện có chức năng đến đâu, có quyền như thế nào cần được xác định và thể chế hóa.

4.3.1.4. Tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước theo hướng thực chất và hiệu quả

Thực hiện Quyết định số 707/QĐ-TTg, phê duyệt Đề án cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020 vừa được Thủ tướng Chính phủ Nguyễn Xuân Phúc ký, kiên quyết chỉ giữ 100% vốn nhà nước tại 103 doanh nghiệp theo Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 - 2020 tại Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg.

Việc cơ cấu, sắp xếp, cổ phần hóa DNNN phải dựa trên cơ sở kinh tế thị trường. Nghiên cứu và sửa đổi những quy định không phù hợp đang cản trở quá trình cổ phần hóa DNNN, trong đó trước hết liên quan đến vấn đề xác định giá trị DN, chọn đối tác chiến lược, bán cổ phần ưu đãi cho người lao động, tăng tính xã hội ngay trong công ty cổ phần.

Nhà nước cần tập trung hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa DNNN, coi đây là nhiệm vụ trọng tâm trong các năm 2021 - 2030. Nghiêm túc thực hiện cơ chế thị trường và quy định của pháp luật trong cổ phần hóa, không để xảy ra tiêu cực, thất thoát vốn, tài sản.

Vấn đề thoái vốn nhà nước, Chính phủ cần tiếp tục chi tiết danh mục các DNNN, các ngành nghề cần thoái vốn đầu tư của nhà nước, tập trung mở rộng đối tượng thoái vốn ở cả những tập đoàn, tổng công ty lớn của nhà nước. Hiện nay quá trình cổ phần hóa giai đoạn 2011-2020 đã đạt được những tiến bộ nhất định, tuy nhiên tại các doanh nghiệp cổ phần, nhà nước vẫn nắm giữ tỷ lệ vốn quá lớn, có nhiều DNNN khi thực hiện cổ phần, nhà nước vẫn nắm giữ tới 80-90% vốn như vậy là quá nhiều. Do vậy, giai đoạn 2021-2030 Nhà nước cần hoàn thiện các thể chế chính sách thúc đẩy thoái vốn tại các DN cổ phần này, nhà nước chỉ nắm giữ vốn bằng với mức sàn quy định của pháp luật. Đồng thời, Chính phủ triển khai thực hiện nhiều cơ chế, chính sách có tính đột phá trong việc thoái vốn nhà nước nhằm hạn chế thất thoát, lãng phí vốn, đảm bảo lợi ích cho Nhà nước như thoái vốn dưới mệnh giá, dưới giá trị sổ sách, chuyển nhượng vốn theo hình thức thỏa thuận thoái vốn theo lô...

Kiên quyết sắp xếp, giải thể các DNNN hoạt động không hiệu quả, làm ăn thua lỗ kéo dài, không có khả năng phục hồi; Việc hoạt động, kinh doanh đa ngành nghề sang nhiều lĩnh vực trái ngành kém hiệu quả làm gia tăng rủi ro tài chính tại các DNNN thời gian qua đã khiến nhiều DN gặp khó khăn về huy động vốn, gián tiếp gây ra sự mất cân đối trong cơ cấu ngành nghề toàn diện nền kinh tế.

Đối với những doanh nghiệp đã thực hiện cổ phần hóa, kiên quyết yêu cầu các doanh nghiệp thực hiện niêm yết trên sàn chứng khoán, chỉ có như vậy nhà nước mới có thể thoái vốn, chuyển đổi cơ cấu sở hữu doanh nghiệp mới đi vào thực tế.

Đối với những doanh nghiệp đã được kế hoạch cổ phần hóa, cần đặt rõ vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu, coi kết quả cổ phần hóa là một trong những kết quả của quản lý, nếu không hoàn thành cổ phần hóa theo kế hoạch có thể đánh giá không hoàn thành công tác quản lý của người đứng đầu.

Trong thời gian tới, tái cơ cấu DNNN cần tập trung vào việc sắp xếp, điều chỉnh lại hoạt động đầu tư ngoài ngành. Chấn chỉnh lại tình trạng nhiều DNNN mở quá rộng ngành nghề mới không liên quan đến ngành nghề chính, không góp phần làm cho ngành nghề chính lớn mạnh hơn mà còn làm cho nguồn lực của DN bị phân tán, mang nhiều rủi ro trong kinh doanh. Nhanh chóng loại bỏ tình trạng kinh doanh ngoài ngành, đầu tư dàn trải và kém hiệu quả, đảm bảo vai trò dẫn dắt nền kinh tế của DNNN.

4.3.1.5. Đa dạng hóa việc chuyển đổi hình thức sở hữu

Việc chuyển đổi hình thức sở hữu của các công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu hiện nay được thực hiện chủ yếu thông qua hình thức cổ phần hóa. Công ty cổ phần là loại hình doanh nghiệp có nhiều lợi thế song đó không phải là hình thức duy nhất. Trong thực tế có những nhà đầu tư, vì một lý do nào đó không mặn mà với hình thức công ty cổ phần. Vì vậy, rất cần có hướng dẫn về việc chuyển công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu thành công ty TNHH có từ hai thành viên trở lên. Việc chuyển đổi như vậy sẽ có một số nội dung cần thực hiện tương tự như quy định đối với cổ phần hóa. Song, thời gian chuyển đổi sẽ ngắn hơn, phù hợp hơn với những công ty TNHH một thành viên do Nhà nước là chủ sở hữu có quy mô nhỏ, thuộc các Bộ, các địa phương quản lý mà Nhà nước không cần nắm giữ phần vốn chi phối hoặc tham gia góp vốn. Đây cũng là biện pháp hiệu quả để thúc đẩy nhanh hơn việc tái cơ cấu DNNN.

Đối với các DNNN đã được chuyển đổi sang công ty TNHH một thành viên, các DNNN đã thực hiện cổ phần hóa nhưng không bán được cổ phần ra bên ngoài, Nhà nước cần rà soát nếu không thuộc danh mục Nhà nước cần nắm giữ và khối tư nhân có thể làm tốt hơn, hiệu quả hơn DNNN thì cần thực hiện việc bán toàn bộ DN này cho khối tư nhân, không hạn chế chỉ bán những DNNN có quy mô nhỏ như trước kia.

4.3.1.6. Cơ cấu lại nhân lực quản trị, người đại diện theo ủy quyền và người đại diện vốn

Quản trị doanh nghiệp có thể coi là mắt xích quan trọng để đảm bảo hiệu quả của quá trình tái cơ cấu, đổi mới quản trị doanh nghiệp được coi là chìa khóa làm cho quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước tránh được hiện tượng đơn thuần đổi tên, bình mới rượu cũ. Để tái cơ cấu quản trị DNNN, Chính phủ và các DNNN cần đẩy mạnh áp dụng nguyên tắc quản trị của OECD cụ thể:

Rà soát đánh giá lại nhân lực quản trị của các DNNN, đặc biệt là những người đại diện sở hữu, vốn, đại diện theo ủy quyền ở các cấp, các tầng DN kể cả đại diện ủy quyền từ các cơ quan nhà nước; bảo đảm năng lực đại diện, trách nhiệm đại diện, cơ chế thông tin, báo cáo, trách nhiệm giải trình trước người ủy quyền, trước cơ quan cử đại diện vốn. Bổ sung cơ chế đào thải, các chế tài đủ mạnh dựa trên các tiêu chí minh bạch, rõ ràng để thực hiện.

Về công tác tổ chức nguồn nhân lực, xây dựng cơ chế đảm bảo để các DNNN hoạt động có hiệu quả trong nền kinh tế thị trường là rất quan trọng, nhưng đào tạo và tuyển chọn đội ngũ những cán bộ quản lý DN có trình độ cao cũng rất cần thiết. Không thể chấp nhận những cán bộ có trình độ chuyên môn thấp, kém năng động, nhất là khi trao cho họ những DN có số vốn lớn hàng trăm tỷ đồng và hàng nghìn lao động. Quản lý DNNN mang đặc thù riêng, nhất là phải chấp hành hàng loạt các quy định do Nhà nước đặt ra. Vì vậy, việc phát hiện và sử dụng các cán bộ quản lý giỏi khó hơn nhiều so với các loại hình doanh nghiệp khác.

Nên áp dụng chế độ thi tuyển để chọn giám đốc của từng DNNN và chỉ bổ nhiệm có thời hạn dựa trên những điều kiện hợp lý mà các ứng viên đưa ra khi tham gia dự tuyển. Cần có một cơ chế đủ sức hấp dẫn để thu hút những con người đầy tâm huyết và năng lực vào đội ngũ quản lý DNNN, đồng thời cần có cơ chế đánh giá, giám sát chặt chẽ.

Để thực hiện tốt việc quản trị doanh nghiệp theo hướng tiếp cận thông lệ quốc tế, không coi người quản lý DNNN là công chức nhà nước; thực hiện trả lương cho người quản lý DNNN theo cơ chế thị trường và theo mức độ đóng góp của họ đối với kết quả sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp; bỏ trần giới hạn về tiền lương đối với người quản lý v.v...

4.3.1.7. Cơ cấu lại hệ thống giám sát, kiểm soát đối với doanh nghiệp nhà nước

Hiện nay, hệ thống giám sát, kiểm soát đối với DNNN còn rời rạc, bất cập, chủ yếu dựa trên cơ chế thanh, kiểm tra, chế độ báo cáo định kỳ. Do đó, Nhà nước cần thực hiện các nhiệm vụ sau:

Xây dựng hệ thống thông tin đầy đủ, tin cậy, cập nhật về các tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty và các doanh nghiệp nhà nước.

Xây dựng hệ thống tiêu chí và phương pháp giám sát, kiểm soát, đánh giá của chủ sở hữu đối với các DNNN.

Xây dựng đội ngũ cán bộ chuyên trách và chuyên nghiệp đại diện cho Nhà nước thực hiện nhiệm vụ giám sát, kiểm soát.

Xây dựng chế tài đủ mạnh để mọi hoạt động của DNNN, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước phải minh bạch hóa, công khai hóa và kiểm toán tin cậy hàng năm.

Quy định rõ ràng, minh bạch về quyền hạn, nhiệm vụ, nghĩa vụ, trách nhiệm của các đối tượng có liên quan đến việc thực hiện chức năng giám sát, kiểm soát của chủ sở hữu.

4.3.1.8. Hoàn thiện khung pháp luật điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu của Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước

Tiếp tục hoàn thiện và đổi mới hệ thống pháp luật để tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của quản lý của Nhà nước đối với DNNN và xóa bỏ tình trạng chông chéo của nhiều cơ quan Nhà nước cùng thực hiện chức năng sở hữu tại DNNN.

Rà soát, xây dựng và thực hiện cơ chế kiểm tra, giám sát, kiên quyết xử lý các doanh nghiệp thua lỗ, các dự án đầu tư không hiệu quả hoặc hiệu quả thấp

theo cơ chế thị trường; Thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư, quản lý tài chính, mua sắm, phân phối thu nhập, công tác cán bộ; trong ký kết và thực hiện các hợp đồng với những người có liên quan đến người quản lý doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

Nghiêm túc thực hiện chuyển giao quyền đại diện về Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước theo đúng quy định.

Nhà nước và Chính phủ cần ban hành các thể chế chính sách mở rộng phương thức bán cổ phần, mở rộng đối tượng bán cổ phần, thực hiện việc sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp với nhau để phù hợp với cơ chế thị trường. Đặc biệt, cần ban hành các quy định bắt buộc các doanh nghiệp sau khi cổ phần phải niêm yết trên sàn giao dịch, từ đó mới làm cho tái cơ cấu DNNN đi vào thực chất.

Ban hành các chính sách mới, sửa đổi các chính sách hiện hành đảm bảo rút ngắn thời gian định giá doanh nghiệp, tạo điều kiện áp dụng các phương pháp định giá tài sản tiên tiến, bảo đảm vốn, tài sản Nhà nước tại doanh nghiệp được định giá đầy đủ, hợp lý.

4.3.2. Các giải pháp từ phía doanh nghiệp nhà nước

Việc tái cơ cấu DNNN không chỉ cần sự nỗ lực thay đổi từ phía các cơ quan quản lý Nhà nước mà cả sự vận động, thay đổi trong tư duy của các doanh nghiệp. Tái cơ cấu doanh nghiệp bao gồm nhiều việc phải làm, trong đó có việc thay đổi tư duy quản lý trong tái cơ cấu là yếu tố vô hình nhưng lại là nhân tố mang tính quyết định đối với sự thành công của toàn bộ quá trình tái cơ cấu hiện nay.

Tái cơ cấu DNNN, với mục tiêu nâng cao hiệu quả của DNNN, bắt buộc phải dựa trên một nền tảng vững chắc bao gồm: (i) phần vô hình (thượng tầng): Triết lý kinh doanh, sứ mệnh, mục tiêu, giá trị cốt lõi, các chuẩn mực đạo đức, chuẩn mực hành vi, văn hóa doanh nghiệp, các định hướng chiến lược, chiến lược doanh nghiệp; (ii) phần hữu hình (hạ tầng): Cơ cấu tổ chức, nguồn nhân lực, cơ chế quản lý điều hành, các hoạt động và các quá trình, các nguồn lực.

Cơ cấu và cơ chế là để phục vụ cho chiến lược, nếu chiến lược sai thì dù cơ cấu, cơ chế và nguồn lực có tốt bao nhiêu thì doanh nghiệp vẫn đứng trước nguy cơ thất bại nhanh chóng. Việc bắt đầu bằng tái cơ cấu phải được xuất phát từ việc “tự tái cơ cấu chính mình” ở cấp lãnh đạo cao nhất của doanh nghiệp.

Nếu không có sự tự tái cơ cấu chính mình, người chủ doanh nghiệp không thể thay đổi được nhận thức và không thể có được quyết tâm tái cơ cấu đến mọi ngóc ngách của DN để tìm ra những khiếm khuyết, bất cập của doanh nghiệp đang tồn tại dưới các lớp bao phủ. Đa phần, những bất cập đó đều có nguyên nhân sâu xa là từ sự lãnh đạo và người lãnh đạo cao nhất của doanh nghiệp.

Như vậy, để việc tái cơ cấu DNNN thực hiện có hiệu quả, doanh nghiệp cần chú ý những giải pháp sau:

4.3.2.1. Nhóm giải pháp về quản trị doanh nghiệp

(i) Xây dựng đội ngũ nhân lực chất lượng cao, áp dụng chế độ quản trị công ty hiện đại tại các DNNN, nhất là tại các TĐKT và các TCT nhà nước. Thực hiện thi tuyển giám đốc hoặc Tổng giám đốc, hoặc thuê người từ bên ngoài, trước mắt có thể thực hiện thí điểm tại một số DNNN phù hợp.

(ii) Tổ chức lại mạng lưới phân phối và xây dựng thương hiệu. Thương hiệu bao giờ cũng gắn với chất lượng - công nghệ - mẫu mã. Điều đáng lo ngại là các doanh nghiệp Việt Nam thường chưa chăm lo xây dựng và gìn giữ thương hiệu.

(iii) Tổ chức lại sản xuất, kinh doanh nhằm nâng cao năng suất lao động và hạ giá thành sản phẩm, tạo ra những sản phẩm có chất lượng cao, giá thành hạ, những mẫu mã phải phù hợp với sở thích của người tiêu dùng, theo tập quán từng vùng, từng dân tộc.

(iv) Chinh trang doanh nghiệp theo hướng hiện đại hóa. Trong thời đại ngày nay, tăng tốc độ chứ không chỉ là quy mô, tăng hàm lượng chất xám chứ không chỉ tăng kinh nghiệm, nguyên vật liệu. Đối với Việt Nam, lại cần chú ý tăng hàm lượng quốc gia, không chỉ trong từng sản phẩm, mà ngay cả trong từng doanh nghiệp. Quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp là quá trình tổng thể từ xây dựng văn hóa doanh nghiệp, văn hóa kinh doanh.

(v) Doanh nghiệp cần xây dựng chế độ lương đối với người quản lý doanh nghiệp một cách linh hoạt, tương ứng với thị trường. Tiền lương của người quản lý doanh nghiệp phải được trả căn cứ mức độ hoàn thành mục tiêu, chỉ tiêu kế hoạch hàng năm của doanh nghiệp, do Cơ quan chủ sở hữu xác định và giao phó; phù hợp với tiền lương và cung - cầu lao động trên thị trường những người quản lý công ty. Toàn bộ tiền lương và thu nhập khác từ doanh nghiệp của người quản lý phải được công khai đầy đủ trong Báo cáo hàng năm về quản trị doanh nghiệp.

(vi) Tách biệt và phân biệt quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và chức năng của người quản lý doanh nghiệp với các công chức, viên chức khác của nhà nước. Họ chỉ là người quản lý doanh nghiệp, không phải là công chức nhà nước; không áp dụng các chính sách, chế độ, công cụ làm việc, cách thức đánh giá, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức, cho thôi việc và trả lương của công chức nhà nước cho người quản lý doanh nghiệp. Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước cũng cần được giao nhiệm vụ và trách nhiệm rõ ràng, phải chịu trách nhiệm với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trước chủ sở hữu vốn nhà nước. Tuy nhiên, Hội đồng Quản trị của doanh nghiệp nhà nước chỉ nên thực hiện chức năng thông qua giám sát, chỉ đạo chiến lược, giám sát việc kiểm toán, quản lý rủi ro và chế độ thù lao.

4.3.2.2. Nhóm giải pháp về hoạt động theo cơ chế thị trường

(vii) Nhà nước và DNNN phải tuân thủ đầy đủ nguyên tắc “lời ăn, lỗ chịu”; và nhà nước với tư cách là nhà đầu tư phải là người cuối cùng gánh chịu các rủi ro phát sinh từ hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Khi DNNN gặp khó khăn, thua lỗ trong kinh doanh, không ai có quyền xin giảm hay hoãn nộp thuế, giảm, hoãn, khoan nợ, giảm lãi suất, hỗ trợ tiêu thụ sản phẩm, hay bất cứ ưu đãi cá biệt nào khác, v.v. Đồng thời, không ai có quyền “cho”, cấp các ưu đãi và các đặc quyền khác chỉ dành riêng cho một, một số hoặc tất cả DNNN.

(viii) Doanh nghiệp nhà nước cần xác định: Nhiệm vụ của DNNN là bảo toàn và phát triển được vốn đầu tư của nhà nước khi giá trị thực tế vốn đầu tư của chủ sở hữu tăng thêm hoặc tỷ suất lợi nhuận sau thuế trên vốn chủ sở hữu ít nhất bằng lãi suất bình quân trái phiếu Chính phủ ở thị trường trong nước trong cùng thời kỳ.

(ix) DNNN cần tuân thủ hệ thống giám sát doanh nghiệp, hệ thống thông tin quản lý doanh nghiệp được Nhà nước và cơ quan quản lý vốn nhà nước thiết lập để việc giám sát của cơ quan chủ sở hữu vốn được thực hiện một cách liên tục, thông tin chính xác và cập nhật.

4.3.2.3. Nhóm giải pháp khác

(x) Doanh nghiệp cần đánh giá đúng tầm quan trọng của việc tái cơ cấu, phổ biến những quan điểm về tái cơ cấu doanh nghiệp đến các thành viên,

để mọi người thấy được tầm quan trọng của tái cơ cấu. Muốn vậy, các doanh nghiệp cần tổ chức mời các chuyên gia có kinh nghiệm giúp mọi người ý thức hơn về tầm quan trọng của tái cơ cấu doanh nghiệp; quán triệt về nhận thức và hành động trong các đơn vị thành viên để việc triển khai tái cơ cấu thực sự đúng trọng tâm, lộ trình và đạt hiệu quả; kiên quyết áp dụng khi doanh nghiệp đã hội tụ đủ các điều kiện cần thiết.

(xi) Doanh nghiệp phải kiên quyết, kiên trì một quá trình đổi mới, cải cách thể chế kinh doanh, thể chế tài chính, cơ chế tuyển dụng lao động và lãnh đạo, nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm. Đẩy nhanh quá trình cổ phần hóa là giải pháp cơ bản đáp ứng được yêu cầu đổi mới của quá trình phát triển.

(xii) Các doanh nghiệp cần được trang bị kiến thức đầy đủ. Quá trình tái cơ cấu có rất nhiều thay đổi, vì vậy cần đào tạo và trang bị cho đội ngũ lao động những kiến thức cần thiết để có khả năng thích ứng với mô hình mới, với những vấn đề mới sau khi tái cơ cấu doanh nghiệp. Hơn nữa, quá trình tái cơ cấu sẽ có ảnh hưởng rất lớn đến đội ngũ lao động trong công ty như chuyển đổi vị trí công tác, cắt giảm lao động... Chính vì vậy, các doanh nghiệp cần cung cấp thông tin cần thiết về quyền lợi và trách nhiệm của họ để họ chủ động có kế hoạch trong công việc của mình.

(xiii) Xây dựng thời điểm thích hợp để tái cơ cấu. Thời cơ luôn là yếu tố quan trọng đối với doanh nghiệp trong bất kỳ tình huống nào. Do đó, doanh nghiệp nên phân tích, đánh giá chu kỳ hoạt động, sự thay đổi của môi trường kinh doanh và từ đó xác định thời điểm và quyết định tái cơ cấu hợp lý nhất.

(xiv) Nắm chắc thông tin thị trường, có giải pháp xử lý và dự báo tốt. Nắm được thông tin đã khó, nhưng biết tổ chức để xử lý thông tin, dự báo và ra quyết định đúng, kịp thời còn khó hơn. Nó đòi hỏi các doanh nghiệp phải biết tổ chức các kênh từ xa đến gần. Đội ngũ cán bộ, đặc biệt là lãnh đạo phải tinh, nhạy, có trình độ mới đáp ứng được.

(xv) DNNN nghiêm túc thực hiện quy định về minh bạch, công khai hóa thông tin về hoạt động của doanh nghiệp nhà nước. Tăng cường công tác kiểm tra, thanh tra, giám sát đối với hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

KẾT LUẬN VÀ KIẾN NGHỊ

1. Kết luận

Tái cơ cấu Doanh nghiệp nhà nước luôn được Đảng, Chính phủ quan tâm và chỉ đạo thực hiện gắt gao trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đây là quá trình lâu dài vừa khó khăn, vừa nhạy cảm vì ngoài tính chất kinh tế thì đây còn là quá trình biến đổi sâu sắc cả về quan điểm, nhận thức của cả xã hội và nhân dân.

Thực tiễn 30 năm đổi mới nền kinh tế, 5 năm thực hiện đề án 929 với những kết quả đã đạt được đã khẳng định đây là bước đi đúng đắn. Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước là quá trình: Tái xác định vị trí, vai trò, chức năng (định vị lại sứ mệnh) của doanh nghiệp nhà nước; đa dạng hóa hình thức sở hữu (thông qua cổ phần hóa, giao bán, khoán, cho thuê ...); và tái cấu trúc quản trị tập trung vào mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước. Từ đó tập trung giải pháp, vốn, nguồn lực nhằm hiện đại hóa nền kinh tế, tạo động lực cho doanh nghiệp nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, là giải pháp quan trọng để phát huy vai trò thật sự của khu vực kinh tế nhà nước.

Thông qua các hình thức tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là phương thức cổ phần hóa doanh nghiệp, các doanh nghiệp đã có điều kiện huy động các nguồn lực của xã hội, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để đầu tư đổi mới công nghệ, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và sức mạnh cạnh tranh; thay đổi tư duy quản trị doanh nghiệp, tạo động lực mạnh mẽ và cơ chế quản lý năng động, thúc đẩy doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, tăng thu nhập cho người lao động.

Qua xác định lý luận liên quan đến tái cơ cấu DNNN trong bối cảnh nền kinh tế nước ta đang trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ nghĩa, hội nhập sâu rộng với kinh tế thế giới; phân tích thực trạng, kết quả đã đạt được trong tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2011-2020, làm rõ những kết quả đã đạt được, những tồn tại, hạn chế và nguyên nhân, đề xuất các giải pháp thúc đẩy tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2021-2030 Luận án đã đạt được một số kết quả như sau:

(1) Hệ thống hóa được những vấn đề lý luận cơ bản về Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, kinh tế thị trường và kinh tế thị trường định hướng Xã hội chủ

nghĩa; khái niệm về doanh nghiệp nhà nước, bối cảnh nền kinh tế nước ta, từ đó làm rõ tính tất yếu cần phải tiếp tục thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.

(2) Đánh giá có căn cứ khoa học thực trạng về mặt định lượng kết quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, chỉ ra những tồn tại, hạn chế về thực hiện kế hoạch tổng thể về sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước, những tồn tại trong áp dụng cơ chế, chính sách, sự bất cập của doanh nghiệp nhà nước hiện tại với bối cảnh nền kinh tế.

(3) Trên quan điểm của Đảng, Chính phủ về kế hoạch tổng thể về sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước, trong đó nhấn mạnh đến định hướng chiến lược, kế hoạch của Nhà nước; cơ chế chính sách, quy định pháp luật Luận án đã đề xuất những giải pháp cơ bản thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2021-2030.

2. Hạn chế của luận án

- Về nội dung có thể nói, thúc đẩy tái cơ cấu DNNN là tổng thể các nội dung khá rộng và khá nhiều vấn đề phức tạp, luận án đã cố gắng trong việc đưa ra quan điểm, nội dung cốt lõi, song do khả năng còn hạn chế nên vẫn còn một số điểm chưa bao quát, đồng thời việc nghiên cứu đánh giá thực trạng tái cơ cấu DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang KTTT ở Việt Nam còn chưa được lượng hóa chất lượng tái cơ cấu.

- Về phương pháp: Luận án chỉ sử dụng phương pháp đánh giá định tính trong phân tích đánh giá chất lượng thực hiện tái cơ cấu DNNN. Chưa sử dụng phương pháp nghiên cứu định lượng.

Kính mong các thầy, cô, các chuyên gia đóng góp ý kiến để luận án được hoàn thiện hơn trong những nghiên cứu tiếp theo, góp phần nâng cao chất lượng công tác tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2021-2030 và những năm sau đó.

3. Kiến nghị hướng nghiên cứu tiếp theo

- Về nội dung: Lượng hóa chất lượng thực hiện tái cơ cấu DNNN và đo lường mức độ ảnh hưởng của các yếu tố tác động đến tái cơ cấu DNNN

- Về phương pháp: Sử dụng mô hình định lượng để đánh giá chất lượng tái cơ cấu và đo lường mức độ ảnh hưởng của các yếu tố tác động đến tái cơ cấu DNNN.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LUẬN ÁN

1. Nguyễn Thị Thu Hà (2018), “Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp nhà nước theo thông lệ kinh tế quốc tế”, *Tạp chí Quản lý nhà nước*, (267), tr.71-75.
2. Nguyễn Thị Thu Hà (2018), “ Bàn về vai trò của doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh hiện nay”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, (14), tr. 17-20.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tiếng Việt

1. Phùng Thị Phương Anh (2018), “Kết quả cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước: Nỗi lo nhiều hơn niềm vui!”, *Tạp chí Kinh tế và Dự báo*, số 31.
2. Vũ Thành Tự Anh (2012), *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Hà Nội.
3. Lê Xuân Bá (2012), *Tổng quan về tái cơ cấu kinh tế và đổi mới mô hình tăng trưởng ở Việt Nam*, CIEM.
4. Nguyễn Anh Bắc (2015), “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam”, *Tạp chí Khoa học xã hội Việt Nam*, số 8(93).
5. Ban Chấp hành Trung ương (2012), *Kết luận số 50-KL/TW, ngày 29/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Đảng (khóa XI) về Đề án “Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước”*, Hà Nội.
6. Ban Chấp hành Trung ương (2016), *Nghị quyết số 05-NQ/TW ngày 01 tháng 11 năm 2016, Hội nghị lần thứ tư, Ban Chấp hành Trung ương khóa XII về cơ cấu lại nền kinh tế, đổi mới mô hình tăng trưởng, nâng cao chất lượng tăng trưởng, năng suất lao động, sức cạnh tranh của kinh tế giai đoạn 2016 - 2020*, Hà Nội.
7. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp (2011), *Báo cáo tổng kết sắp xếp, đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2001 - 2010 và phương hướng nhiệm vụ, giải pháp tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước 2011 - 2015*, Hà Nội.
8. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp (2015), *Báo cáo kết quả tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước năm 2015*, Hà Nội.
9. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp (2016), *Báo cáo tình hình sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước năm 2016 và thực hiện Nghị quyết số 35/NQ-CP ngày 16 tháng 5 năm 2016 của Chính phủ về hỗ trợ và phát triển doanh nghiệp năm 2020*, Hà Nội.
10. Bộ Nội vụ (2015), *Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, toàn cầu hóa và hội nhập quốc tế của Việt Nam*, Tài liệu bồi dưỡng cán bộ cao cấp khối Đảng, Đoàn thể, Hà Nội.

11. Bộ Tài chính (2012), *Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước*, Hà Nội.
12. Bộ Tài chính (2016), *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: nhìn lại 6 năm (2011-2016) và những hướng đi tiếp theo*, Hà Nội.
13. Bộ Thông tin và Truyền thông (2017), *Sách trắng Công nghệ thông tin và truyền thông 2017*, Hà Nội.
14. Chính phủ (2011), *Báo cáo số 262/BC-CP ngày 23/11/2011 Báo cáo Thực trạng hoạt động của tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2006-2010 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2011-2015*, Hà Nội.
15. Chính phủ (2012), *Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012. Báo cáo Tình hình tài chính và hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước năm 2011. Phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2012-2015*, Hà Nội.
16. Chính phủ (2012b), *Quyết định số 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 các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015”*, Hà Nội.
17. Chính phủ (2013), *Báo cáo số 490/BC-CP ngày 25/11/2013. Báo cáo Tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2012 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước*, Hà Nội.
18. Chính phủ (2014), *Báo cáo số 225/BC-CP ngày 10/7/2014. Thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước 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)*, Hà Nội.
19. Chính phủ (2014), *Báo cáo số 512/BC-CP ngày 25/11/2014. Báo cáo Tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2013 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước*, Hà Nội.
20. Chính phủ (2014b), *Báo cáo tổng quan về tình hình doanh nghiệp và nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội năm 2014-2015. Báo cáo phục vụ Hội nghị Thủ tướng Chính phủ với doanh nghiệp năm 2014*, Hà Nội.

21. Chính phủ (2015), *Báo cáo số 620/BC-CP ngày 11/11/2015. Báo cáo Tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2014 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước*, Hà Nội.
22. Chính phủ (2016), *Báo cáo số 428/BC-CP ngày 17/10/2016. Báo cáo về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc năm 2015*, Hà Nội.
23. Chính phủ (2016b), *Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg về tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp nhà nước có vốn nhà nước và Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016-2020*, Hà Nội.
24. Chính phủ (2017), *Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020”*, Hà Nội.
25. Cổng thông tin điện tử Chính phủ (2016), *Tổng hợp từ Trang thông tin doanh nghiệp*, <http://doimoidoanhnghiep.chinhphu.vn>.
26. Cục Điều tiết điện lực (Bộ Công thương) (2019), *Báo cáo về thị trường phát điện Việt Nam*, Erav.vn, cập nhật ngày 19/6/2019.
27. Nguyễn Đình Cung (2012), *Áp đặt kỷ luật của thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương, Hà Nội.
28. Nguyễn Đình Cung và Bùi Văn Dũng (2013), *Đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước: Lý luận, kinh nghiệm quốc tế và ứng dụng vào Việt Nam*, Nxb từ điển Bách khoa, Hà Nội.
29. Nguyễn Đình Cung (2014), *Đổi mới tư duy về kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Hội thảo về cải cách thể chế, Viện Quản lý Kinh tế Trung ương, Hà Nội.
30. Nguyễn Đình Cung (2015), *Đổi mới tư duy và tháo bỏ nút thắt thể chế để chuyển mạnh nền kinh tế nước ta sang kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại. Nghiên cứu cải cách thể chế kinh tế Việt Nam giai đoạn 2014-2020, tầm nhìn 2030*. Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Ngân hàng Thế giới, Hà Nội.

31. Trần Đình Cường (2010), *Hoàn thiện phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp nhà nước trong cổ phần hóa ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
32. Trần Tiến Cường (2010), *Đổi mới vai trò, vị trí doanh nghiệp nhà nước và ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
33. Trần Tiến Cường và Nguyễn Cảnh Nam (2011), *Báo cáo về thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Viện Nghiên cứu Kinh tế và Quản lý Trung ương, Hà Nội.
34. Trần Tiến Cường (2011), *Đầu tư và sử dụng vốn nhà nước trong các tập đoàn kinh tế nhà nước - Thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật*, Hà Nội.
35. Nguyễn Sĩ Dũng, Nguyễn Minh Phong, Hoàng Gia Minh, Hồ Quang Phương (2007), *Kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và những vấn đề đặt ra hiện nay*, Hà Nội.
36. Bảo Duy (2018), *Doanh nghiệp nhà nước: Bao giờ hết ở thế bám đuôi?*, Baodautu.vn, ngày 30/05/2018.
37. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Cương lĩnh Đảng Cộng sản*, Hà Nội.
38. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần XI*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
39. Đảng Cộng sản Việt Nam (2017), *Văn kiện Hội nghị Trung ương lần thứ năm Ban Chấp hành khóa XII*, Hà Nội.
40. Đảng Cộng sản Việt Nam (2017), *Nghị quyết Trung ương năm Ban Chấp hành khóa XII về hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Hà Nội.
41. Nguyễn Thị Hà Đông (2013), *Quản lý nhà nước đối với tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học Xã hội, Hà Nội.
42. Nguyễn Kim Đức (2013), “Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước dưới góc nhìn của hoạt động thẩm định giá trị doanh nghiệp”, *Tạp chí Phát triển và Hội nhập*, số 6 (16), tr.6-15.
43. Phạm Thu Giang (2014), *Những vấn đề pháp lý đặt ra từ việc tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*, Luận văn thạc sỹ Luật, Đại Học Quốc gia Hà Nội, Hà Nội.

44. Trương Thị Thu Hà (2004), *Những giải pháp cơ bản nhằm thúc đẩy tiến trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước trong ngành công nghiệp may mặc ở nước ta hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Thương mại, Hà Nội.
45. Vũ Hạnh và Đặng Khanh (2011), *Các tập đoàn nhà nước đầu tư ngoài ngành: Lỗi nhiều hơn lãi*, tại trang <https://vov.vn/kinh-te/cac-tap-doan-nha-nuoc-dau-tu-ngoai-nganh-lo-nhieu-hon-lai-194974.vov>, [truy cập ngày 15/5/2020].
46. Trần Thị Bích Hằng (2012), *Giải pháp nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp nhà nước kinh doanh du lịch sau cổ phần hóa trên địa bàn Thành phố Hà Nội*, Luận án tiến sĩ, Trường Đại học Thương mại, Hà Nội.
47. Lê Quý Hiền (2012), *Chuyển biến quan hệ sở hữu trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Học viện Tài chính, Hà Nội.
48. Đỗ Thị Phi Hoài (2003), *Tiếp tục đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam giai đoạn đến 2010*, Luận án tiến sĩ, Trung tâm Khoa học Xã hội và nhân văn Quốc gia, Hà Nội.
49. Đỗ Hoàng (2014), *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước: Mạnh mẽ và quyết liệt hơn trong năm 2014*, Viện Chiến lược và chính sách tài chính, Hà Nội.
50. Học viện Hành chính Quốc gia (2020), *Quản lý nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Tài liệu bồi dưỡng cấp vụ, Chuyên đề 3, Hà Nội.
51. Học viện Ngân hàng (2013), *Giải pháp tái cơ cấu tài chính doanh nghiệp thời kỳ hậu khủng hoảng*, Hội thảo khoa học, Hà Nội.
52. Học viện Tài chính, Bộ Tài chính (2011), *Tổ chức Hội thảo Tái cấu trúc Doanh nghiệp Nhà nước*, Hà Nội.
53. Vương Đình Huệ (2011), *Giải pháp chủ yếu nhằm tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước)*, Tọa đàm "Cơ cấu lại nền kinh tế" ngày 16/12/2011 do Báo Nhân dân phối hợp với Bộ Kế hoạch & Đầu tư, Bộ Tài chính và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam tổ chức
54. Vương Đình Huệ (2012), *"Quyết liệt thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước tạo động lực thúc đẩy tái cơ cấu nền kinh tế"*, Báo Nhân dân.

55. Nguyễn Đắc Hưng (2010), “*Một số vấn đề về tái cơ cấu tập đoàn kinh tế và Tổng công ty nhà nước, tạo môi trường lành mạnh cho hoạt động tín dụng ngân hàng*”, Tạp chí Ngân hàng, (5).
56. Nguyễn Đắc Hưng (2011), *Một số vấn đề về tái cơ cấu tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, tạo môi trường lành mạnh cho hoạt động tín dụng ngân hàng*, Tạp chí Ngân hàng 2011 số 24 tr50-53.
57. Lê Hường (2019), “*Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước bắt đầu từ đâu?*”, Baodautu.vn, ngày 13/06/2019.
58. J.Stiglitz (1988), *Kinh tế công cộng*, Nxb Thống kê, Hà Nội.
59. Trần Thị Bích Liên (2013), *Tái cấu trúc doanh nghiệp Nhà nước: mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp*, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
60. Đỗ Tiến Long (2013), *Tái cơ cấu doanh nghiệp ở Việt Nam*, Đại học Quốc gia, Hà Nội.
61. Đỗ Tiến Long (2013), “*Tái cơ cấu doanh nghiệp ở Việt Nam*”, Tạp chí Khoa học, Số 4, tr.54-62.
62. Phạm Hồng Mạnh (2011), *Cấu trúc lại các tập đoàn kinh tế nhà nước tại Việt Nam: Cần bắt đầu từ đâu?* Kỷ yếu hội thảo khoa học đại học Kinh tế - Luật, Hà Nội.
63. Trần Quang Nam (2013), *Chính sách tái cơ cấu tập đoàn kinh tế của Chính phủ Hàn Quốc - Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam*, Luận án tiến sĩ khoa học, Hà Nội.
64. Ngô Thị Việt Nga (2013), *Tái cơ cấu tổ chức các doanh nghiệp may của tập đoàn dệt may Việt Nam*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
65. Ngân hàng phát triển Châu Á (ADB), *S.Chiavo-Campo và P.S.A. Sundaram, Phục vụ và duy trì: Cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
66. Ngân hàng phát triển châu Á ADB (2010), *Những bài học thu được từ dự án thử nghiệm tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội.
67. Ngân hàng phát triển châu Á ADB (2015), *Báo cáo đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Hà Nội.
68. Phạm Duy Nghĩa (2014), *Tái cấu trúc tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước một góc nhìn từ thể chế và pháp luật*, Kỷ yếu hội thảo Tái cơ cấu tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước, Hà Nội.

69. Huy Nguyên (2019), *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước đi vào chiều sâu*, Tinnhanhchungkhoan.vn ngày (02/5/2019).
70. Anh Quân (2011), *Quản lý đầu tư của tập đoàn: Bên muốn lỏng, bên muốn siết*, VnEconomy 12/12/2011, Hà Nội
71. Quốc hội (1995), *Luật Doanh nghiệp nhà nước số 39/C/CTN*, Hà Nội.
72. Quốc hội (2003), *Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003*, Hà Nội.
73. Quốc hội (2005), *Luật Doanh nghiệp năm 2005*, Hà Nội.
74. Quốc hội (2013), *Hiến pháp 2013*, Hà Nội.
75. Quốc hội (2014), *Luật Doanh nghiệp năm 2014*, Hà Nội.
76. Quốc hội (2016), *Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 08 tháng 11 năm 2016 của Quốc hội khóa 14 về Kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016 - 2020*, Hà Nội.
77. S.Chiavo-Campo và P.S.A. Sudaram (2003), *Phục vụ và duy trì, cải thiện hành chính công trong một thế giới cạnh tranh*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
78. Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam (2018), *Báo cáo thường niên 2018*, Hà Nội.
79. Võ Trí Thành (2011), *Báo cáo 2011/SOM/WKSP/006- CIEM về tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước và cấu trúc thị trường*, Hà Nội.
80. Nguyễn Mạnh Thiều (2017), *Về phương thức giám sát tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước*, <http://tapchitaichinh.vn/tai-chinh-kinh-doanh/tai-chinh-doanh-nghiep/ve-phuong-thuc-giam-sat-tai-chinh-doi-voi-doanh-nghiep-co-von-nha-nuoc-114660.html>.
81. Trần Văn Thọ (2013), “*Đạo đức và kinh tế thị trường*”, Thời báo kinh tế Saigon, số đặc biệt Xuân Quý Ty, tr. 24-25.
82. Trần Văn Thọ (2015), *Nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và trách nhiệm đối với tương lai đất nước Việt Nam*, Đại học Waseda, Tokyo.
83. Thời báo Ngân hàng (2012), “*1 tỷ USD đầu tư ngoài ngành của doanh nghiệp nhà nước chảy vào đâu*”, Thời báo Ngân hàng, số 6.
84. Đỗ Thị Kim Tiên (2017), *Quản trị doanh nghiệp trong nền kinh tế thị trường*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội.

85. Tổng Công ty Cổ phần Xây dựng Công nghiệp Việt Nam (2017), *Tái cấu trúc và nâng cao năng lực quản trị của Tổng công ty cổ phần Xây dựng Công nghiệp Việt Nam (VINAINCON) giai đoạn 2013-2017, định hướng đến năm 2020*, Hà Nội.
86. Tổng cục Thống kê (2011), *Tình hình kinh tế xã hội Việt Nam mười năm 2001-2010*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
87. Tổng cục Thống kê (2012), *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2011*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
88. Tổng cục Thống kê (2013), *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2012*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
89. Tổng cục Thống kê (2014), *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2013*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
90. Tổng cục Thống kê (2015), *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2014*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
91. Tổng cục Thống kê (2016), *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2015*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
92. Tổng cục Thống kê (2017), *Tình hình kinh tế - xã hội năm 2016*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
93. Nguyễn Ngọc Trân (2011), “*Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*”, Tạp chí Đại Biểu nhân dân, số 6.
94. Phạm Đức Trung (2018), “*Nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong bối cảnh mới*”, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 31.
95. Phạm Quang Trung (2013), *Mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam đến năm 2020*, Hà Nội.
96. Trần Đức Trương (2012), *Phát triển tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam trong bối cảnh hội nhập quốc tế*, Luận án tiến sĩ, Đại học Kinh tế - Luật, Hà Nội.
97. Hoàng Tuấn (2016), *Quản lý nhà nước về vô phần hóa doanh nghiệp trên địa bàn thành phố Hà Nội*, Luận án tiến sĩ, Học viện Hành chính Quốc gia, Hà Nội.
98. Đậu Anh Tuấn (2016), *Diễn đàn kinh tế 2017*, VCCI.
99. Trương Đình Tuyển (2015), “*Kinh tế thị trường hiện đại theo định hướng xã hội chủ nghĩa là gì?*”, Thời báo Kinh tế Saigon, số 11.

100. Ủy ban Giám sát Tài chính Quốc gia (2015), *Báo cáo triển vọng kinh tế 2016*, Hà Nội.
101. Ủy ban Kinh tế Quốc hội (2014), *Báo cáo kinh tế vĩ mô 2014 cải cách thể chế kinh tế: Chìa khóa cho tái cơ cấu*, Nhà xuất bản Tri thức, Hà Nội.
102. Trần Văn (2012), *Những ưu tiên trong tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước*, Ủy ban Tài chính - Ngân sách của Quốc hội, Hà Nội.
103. Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ, CIEM và Sida (2013), *Dự án Hỗ trợ xây dựng Tầm nhìn của Chính phủ và Lộ trình thực hiện cho đến 2020*, Bản thảo số 3, Tài liệu tại Hội thảo Đà Nẵng.
104. Viện Nghiên cứu Kinh tế và Chính sách (Đại học Quốc gia Hà Nội), *Báo cáo kinh tế vĩ mô Việt Nam 2016*, Hà Nội.
105. Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương CIEM (2015), *Doanh nghiệp nhà nước và méo mó thị trường*, Nxb Tài chính, Hà Nội.
106. Nguyễn Việt Xô (2012), *Quản lý nhà nước về cổ phần hóa theo hướng thành lập các tập đoàn kinh tế ở Việt Nam hiện nay*, Luận án tiến sĩ, Học viện Hành chính, Hà Nội.

Tiếng nước ngoài

107. ADB (2015), *State-Owned Enterprise Reform in Viet Nam: Lessons Learnt and Future Directions*, ADB 2015, 51.2: 131-151.
108. Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business.
109. Andrew, Szamosszegi, and Cole Kyle (2011), *An analysis of state-owned enterprises and state capitalism in China*. Capital Trade, Incorporated for US-China Economic and Security Review Commission.
110. Antonio Capobianco and Hans Christiansen (2011), *COMPETITIVE NEUTRALITY AND STATE-OWNED ENTERPRISES: Challenges and policy options*, OECD Publishing May 2011.
111. Barry Spicer, David Emanuel, Michael Powel, *Transformation of SOEs - managing radical organizational change in deregulated environment*.
112. CEIC, <https://www.ceicdata.com>;
113. Chan-Lau, Jorge A (2001), *Corporate restructuring in Japan: An event-study analysis*. No. 2001-2202. International Monetary Fund.

114. David O'Connor, *Labor market aspects of state Enterprise reform in Vietnam*. OECD Technical Paper N°117
115. Doi moi by Developing and Validating a Major Policy Change Model for Vietnam. Portland State University, Winter 2-12-2013"
116. Djankov, Simeon, and Peter Murrell (2002), *Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey*, Journal of economic literature 40.3 (2002): 739-792.
117. Ellerich, Marian, Franz Schulte, and Jens Radde (2009), *Der Public Corporate Governance Kodex des Bundes: Ein erster Schritt in die richtige Richtung*, Zeitschrift für Corporate Governance; Leitung und Überwachung in der Unternehmens-und Prüfungspraxis 5.
118. Èslie Cohen (1997), *State Sector Research: scope and limitations of the State as a shareholder*, 1997.
119. Fredrik Sjöholm, *State owned enterprises and Equitization in Vietnam*. Stockholm School of Economics. JEL Codes: P21; P31; L32.
120. Huan Van Dang, *A New Approach to Explain Policy Reforms in Vietnam during*.
121. Kornai, Janos (1992), *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Oxford University Press.
122. Lavigne, Marie (1995), *The Economics of Transition from Socialist Economy to Market Economy*, Macmillan Press.
123. Katariina Hakkala (2007), *The State and the Private sector in Vietnam*. Research Institute of Industrial Economics.
124. Kemper, Andreas, and Florian Khuen, *Corporate Restructuring Dynamics: A Case Study Analysis*.
125. Kevin R. Kosar (2011), *Federal Government Corporations: An Overview*.
126. Kim, Hyoung-Tae, *Corporate Restructuring in Korea and its Application to Japan*.
127. Michael A. Utton (2006), *Chính sách cạnh tranh quốc tế: Duy trì thị trường mở trong nền kinh tế toàn cầu*, Cheltenham- Northampton: Edward Elga.
128. Luc Renneboog (2010). Nghiên cứu: *Giám sát doanh nghiệp bởi các cổ đông chi*, ĐH Tillurg và Viện quản trị doanh nghiệp Châu Âu).
129. Nguyen Chi Hieu và cộng sự (2016), *Time for real SOE reform in Vietnam?*, NUS Business School.

130. OECD (2005a), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A survey of OECD countries*, © OECD 2005
131. OECD (2005b), *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
132. OECD (2011), *Development Co- Operation Report*.
133. Richard A Brealey (2003), *Nguyên tắc tài chính doanh nghiệp* Boston: Irwin/Mc Graw- Hill.
134. Tetřevová, Liběna (2007), *Concept of corporate restructuring and reengineering*. Scientific papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. 11.
135. Tran Van Tho (2014). *Vietnamese Gradualism in Reforms of the State-Owned Enterprises*. Waseda University, Tokyo. Vietnam Asia-Pacific Economic Center (VAPEC), Hanoi
136. Tran Van Tho (2013), *Vietnamese Economy at the Crossroads: New Doi Moi for Sustained Growth*, *Asian Economic Policy Review*, Volume 8 Issue 1 (June), pp. 122-143.
137. Tran Van Tho (2013b), *The problem of Vietnamese gradualism in economic reform*, *East Asia Forum*, 12/4
138. UNIDO (2003), *Reforming State-Owned Enterprises: Lessons of International Experience, especially for the Least Developed Countries*, First published September 2003.
139. World Bank (2011), *Vietnam Development Report 2012: Market Economy for a Middle-Income Vietnam*, Hanoi: World Bank.
140. World Bank (2012), *Vietnam Development Report 2012: Market Economy for a Middle-Income Vietnam, Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting*, Hanoi.
141. World Bank (2013), *Vietnam Development Report 2013: Skilling Up Vietnam*, Joint Donor Report to the Vietnam Consultative Group Meeting, Hanoi.
142. World Bank (2014a), *Transparency of State Owned Enterprises in Vietnam: Current Status and Ideas for Reform, Policy Note for the Vietnam Economic Management and Competitiveness Credit*, Hanoi.
143. World Bank (2014b), *Taking Stock: An Update on Viet Nam's Recent Economic Developments*, Washington DC.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1

Tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước

(Kèm theo Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28 tháng 12 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ)

I. NHỮNG DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẴM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ, HOẠT ĐỘNG TRONG CÁC NGÀNH, LĨNH VỰC SAU:

1. Đo đạc bản đồ phục vụ quốc phòng, an ninh.
2. Sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ công nghiệp.
3. Truyền tải, điều độ hệ thống điện quốc gia và quản lý lưới điện phân phối; thủy điện đa mục tiêu, điện hạt nhân có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh.
4. Quản lý hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư; điều hành giao thông vận tải đường sắt quốc gia, đường sắt đô thị do Nhà nước đầu tư.
5. Dịch vụ không lưu, dịch vụ thông báo tin tức hàng không, dịch vụ tìm kiếm, cứu nạn.
6. Bảo đảm hàng hải (không bao gồm nạo vét, duy tu luồng hàng hải công cộng).
7. Bưu chính công ích.
8. Kinh doanh xổ số.
9. Xuất bản (không bao gồm lĩnh vực in và phát hành xuất bản phẩm).
10. In, đúc tiền, sản xuất vàng miếng và các vật phẩm lưu niệm bằng vàng.
11. Tín dụng chính sách phục vụ phát triển kinh tế - xã hội, đảm bảo an toàn hệ thống ngân hàng và tổ chức tín dụng.

II. NHỮNG DOANH NGHIỆP THỰC HIỆN SẮP XẾP, CỔ PHẦN HÓA, NHÀ NƯỚC NẴM GIỮ TỪ 65% VỐN ĐIỀU LỆ TRỞ LÊN, HOẠT ĐỘNG TRONG CÁC NGÀNH, LĨNH VỰC SAU:

1. Quản lý khai thác các cảng hàng không, sân bay; dịch vụ khai thác khu bay.

2. Dịch vụ thông tin dẫn đường, giám sát, dịch vụ khí tượng hàng không.
3. Khai thác khoáng sản quy mô lớn theo quy định hiện hành về phân loại quy mô mỏ khoáng.
4. Tìm kiếm thăm dò, phát triển mỏ và khai thác dầu khí.
5. Tài chính, ngân hàng (không bao gồm bảo hiểm, chứng khoán, công ty quản lý quỹ, công ty tài chính và công ty cho thuê tài chính).

III. NHỮNG DOANH NGHIỆP THỰC HIỆN SẮP XẾP, CỔ PHẦN HÓA, NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ TRÊN 50% ĐẾN DƯỚI 65% VỐN ĐIỀU LỆ, HOẠT ĐỘNG TRONG CÁC NGÀNH, LĨNH VỰC SAU:

1. Sản xuất hóa chất cơ bản.
2. Vận chuyển hàng không.
3. Những doanh nghiệp chiếm thị phần từ 30% trở lên, có vai trò đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế, bình ổn thị trường, hoạt động trong các ngành, lĩnh vực sau:
 - a) Bán buôn gạo;
 - b) Đầu mối nhập khẩu xăng dầu.
4. Sản xuất thuốc lá điếu.
5. Cung cấp dịch vụ viễn thông có hạ tầng mạng.
6. Trồng và chế biến cao su, cà phê tại các địa bàn chiến lược, miền núi, vùng sâu, vùng xa gắn với quốc phòng, an ninh.
7. Những doanh nghiệp 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.
8. Kinh doanh bán lẻ điện (phù hợp với lộ trình hình thành và phát triển các cấp độ thị trường điện lực).

Phụ lục 2

Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 - 2020
(Kèm theo Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28 tháng 12 năm 2016 của Thủ tướng Chính phủ)

(Sắp xếp theo cơ quan đại diện chủ sở hữu - tổng số 240 doanh nghiệp)

I. NHÀ NƯỚC NẪM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ (tổng số 103 doanh nghiệp)

TT	Tên doanh nghiệp
Bộ Giao thông vận tải - 6 doanh nghiệp	
1	Tổng công ty Bảo đảm an toàn hàng hải miền Nam
2	Tổng công ty Bảo đảm an toàn hàng hải miền Bắc
3	Tổng công ty Quản lý bay Việt Nam
4	Tổng công ty Đường sắt Việt Nam
5	Công ty TNHH một thành viên Thông tin điện tử hàng hải Việt Nam
6	Công ty TNHH một thành viên Nxb Giao thông vận tải
Bộ Giáo dục và Đào tạo - 1 doanh nghiệp	
7	Công ty TNHH một thành viên Nxb giáo dục Việt Nam
Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội - 1 doanh nghiệp	
8	Công ty TNHH một thành viên Nhà Xuất bản Lao động Xã hội
Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - 2 doanh nghiệp	
9	Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ hải sản Biển Đông
10	Công ty TNHH một thành viên Nxb Nông nghiệp
Bộ Tài chính - 2 doanh nghiệp	
11	Trung tâm Lưu ký chứng khoán
12	Công ty Xổ số điện toán Việt Nam
Bộ Tài nguyên và Môi trường - 3 doanh nghiệp	
13	Tổng công ty Tài nguyên và Môi trường
14	Công ty TNHH một thành viên Tài nguyên và Môi trường miền Nam
15	Công ty TNHH một thành viên Nxb Tài nguyên - Môi trường và Bản đồ Việt Nam
Bộ Thông tin Truyền thông - 1 doanh nghiệp	
16	Tổng công ty Bưu điện Việt Nam
Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch - 6 doanh nghiệp	
17	Công ty TNHH một thành viên Nxb Văn học
18	Công ty TNHH một thành viên Nxb Thể giới

19	Công ty TNHH một thành viên Nxb Thể dục thể thao
20	Công ty TNHH một thành viên Xuất nhập khẩu sách báo
21	Công ty TNHH một thành viên Hãng phim tài liệu khoa học Trung ương
22	Công ty TNHH một thành viên Nxb Văn hóa dân tộc
	Bộ Y tế - 1 doanh nghiệp
23	Công ty TNHH một thành viên Nxb Y học
	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam - 5 doanh nghiệp
24	Nhà máy in tiền quốc gia
25	Bảo hiểm tiền gửi Việt Nam
26	Ngân hàng Dầu khí Toàn cầu
27	Ngân hàng Xây dựng Việt Nam
28	Ngân hàng Đại dương
	An Giang - 1 doanh nghiệp
29	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết An Giang
	Bà Rịa - Vũng Tàu - 1 doanh nghiệp
30	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết và Kinh doanh tổng hợp
	Bắc Giang - 1 doanh nghiệp
31	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Bắc Giang
	Bắc Kạn - 1 doanh nghiệp
32	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết tỉnh Bắc Kạn
	Bạc Liêu - 1 doanh nghiệp
33	Công ty TNHH một thành viên Xổ số Kiến thiết Bạc Liêu
	Bắc Ninh - 1 doanh nghiệp
34	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Bắc Ninh
	Bến Tre - 1 doanh nghiệp
35	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Bến Tre
	Bình Định - 1 doanh nghiệp
36	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Bình Định
	Bình Dương - 1 doanh nghiệp
37	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Bình Dương
	Bình Phước - 1 doanh nghiệp
38	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết và Dịch vụ tổng hợp Bình Phước

39	Bình Thuận - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Bình Thuận
40	Cà Mau - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Cà Mau
41	Cần Thơ - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Cần Thơ
42	Cao Bằng - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Cao Bằng
43	Đà Nẵng - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết và Dịch vụ in Đà Nẵng Công ty TNHH một thành viên Nxb Tổng hợp Đà Nẵng
44	
45	Đắk Lắk - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Đắk Lắk
46	Đắk Nông - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết tỉnh Đắk Nông
47	Điện Biên - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Điện Biên
48	Đồng Nai - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết và Dịch vụ tổng hợp Đồng Nai
49	Đồng Tháp - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Đồng Tháp
50	Gia Lai - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Gia Lai
51	Hà Giang - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Hà Giang
52	Hà Nam - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Hà Nam
53	Hà Nội - 4 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Quản lý và Phát triển nhà Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Thủ đô Công ty TNHH một thành viên đường sắt Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Nxb Hà Nội
54	
55	
56	

57	Hà Tĩnh - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Hà Tĩnh
58	Hải Dương - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Hải Dương
59 60	Hải Phòng - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số Hải Phòng Công ty TNHH một thành viên quản lý và kinh doanh nhà Hải Phòng
61	Hậu Giang - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết tỉnh Hậu Giang
62	Thành phố Hồ Chí Minh - 1 doanh nghiệp Công ty Đầu tư tài chính nhà nước thành phố Hồ Chí Minh
63	Hòa Bình - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Hòa Bình
64	Hưng Yên - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Hưng Yên
65 66	Khánh Hòa - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Yến sào Khánh Hòa Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Khánh Hòa
67	Kiên Giang - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Kiên Giang
68	Kon Tum - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Kon Tum
69	Lai Châu - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết tỉnh Lai Châu
70	Lâm Đồng - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Lâm Đồng
71	Lạng Sơn - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Lạng Sơn
72	Lào Cai - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết tỉnh Lào Cai
73	Long An - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Long An
	Nam Định - 1 doanh nghiệp

74	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Nam Định
	Nghệ An - 1 doanh nghiệp
75	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Nghệ An
	Ninh Bình - 1 doanh nghiệp
76	Công ty TNHH một thành viên Xổ số Kiến thiết Ninh Bình
	Ninh Thuận - 1 doanh nghiệp
77	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết
	Phú Thọ - 1 doanh nghiệp
78	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Phú Thọ
	Phú Yên - 1 doanh nghiệp
79	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Phú Yên
	Quảng Bình - 1 doanh nghiệp
80	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Quảng Bình
	Quảng Nam - 1 doanh nghiệp
81	Công ty TNHH một thành viên Xổ số Kiến thiết Quảng Nam
	Quảng Ngãi - 1 doanh nghiệp
82	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Quảng Ngãi
	Quảng Ninh - 1 doanh nghiệp
83	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Quảng Ninh
	Quảng Trị - 1 doanh nghiệp
84	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Quảng Trị
	Sóc Trăng - 1 doanh nghiệp
85	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Sóc Trăng
	Sơn La - 1 doanh nghiệp
86	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Sơn La
	Tây Ninh - 1 doanh nghiệp
87	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Tây Ninh
	Thái Bình - 1 doanh nghiệp
88	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Thái Bình
	Thái Nguyên - 1 doanh nghiệp
89	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Thái Nguyên
	Thanh Hóa - 2 doanh nghiệp
90	Công ty TNHH một thành viên Nxb Thanh Hóa

91	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Thanh Hóa
	Thừa Thiên Huế - 1 doanh nghiệp
92	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết
	Tiền Giang - 1 doanh nghiệp
93	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Tiền Giang
	Trà Vinh - 1 doanh nghiệp
94	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Trà Vinh
	Tuyên Quang - 1 doanh nghiệp
95	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Tuyên Quang
	Vĩnh Long - 1 doanh nghiệp
96	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Vĩnh Long
	Vĩnh Phúc - 1 doanh nghiệp
97	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Vĩnh Phúc
	Yên Bái - 1 doanh nghiệp
98	Công ty TNHH một thành viên Xổ số kiến thiết Yên Bái
	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam - 1 doanh nghiệp
99	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam - Công ty mẹ
	Tập đoàn Điện lực Việt Nam - 2 doanh nghiệp
100	Tập đoàn Điện lực Việt Nam - Công ty mẹ
101	Tổng công ty Truyền tải điện quốc gia
	Ngân hàng Phát triển Việt Nam - 1 doanh nghiệp
102	Ngân hàng Phát triển Việt Nam
	Ngân hàng Chính sách xã hội - 1 doanh nghiệp
103	Ngân hàng Chính sách xã hội

II. CỔ PHẦN HÓA, NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ TRÊN 65% VỐN ĐIỀU LỆ (tổng số 4 doanh nghiệp)

	Ngân hàng Nhà nước Việt Nam - 1 doanh nghiệp Ngân hàng Nông nghiệp và Phát triển nông thôn
	Thừa Thiên Huế - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Khoáng sản
	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Thăm dò và Khai thác Dầu khí
	Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam - 1 doanh nghiệp Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam - Công ty mẹ

**III. CỔ PHẦN HÓA, NHÀ NƯỚC GIỮ TRÊN 50% ĐẾN DƯỚI 65% VỐN
ĐIỀU LỆ (tổng số 27 doanh nghiệp)**

	Bộ Công Thương - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Thuốc lá - Công ty mẹ
	Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn - 4 doanh nghiệp Tổng công ty Cà phê Việt Nam Tổng công ty Lương thực miền Nam Tổng công ty Lương thực miền Bắc Công ty TNHH một thành viên Thủy sản Hạ Long
	Bộ Khoa học và Công nghệ - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Phát triển khu công nghệ cao Hòa Lạc
	Bộ Thông tin và Truyền thông - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Viễn thông MobiFone
	An Giang - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Phà An Giang
	Đắk Nông - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Sách và thiết bị trường học tỉnh Đắk Nông
	Đồng Nai - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Công nghiệp thực phẩm Đồng Nai
	Đồng Tháp - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Thương mại dầu khí Đồng Tháp
	Hà Nội - 3 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Công viên Cây xanh Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Công viên Thống Nhất Công ty TNHH một thành viên Vườn thú Hà Nội
	Hải Phòng - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Thoát nước Hải Phòng Công ty TNHH một thành viên Môi trường đô thị Hải Phòng
	Thành phố Hồ Chí Minh - 3 doanh nghiệp Tổng công ty Công nghiệp Sài Gòn Công ty TNHH một thành viên 27/7 C.ty TNHH một thành viên Công viên Cây xanh thành phố HCM

	Khánh Hòa - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Khánh Việt
	Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam - 1 doanh nghiệp Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam - Công ty mẹ
	Tập đoàn Điện lực Việt Nam - 5 doanh nghiệp Tổng công ty Điện lực miền Bắc Tổng công ty Điện lực miền Nam Tổng công ty Điện lực miền Trung Tổng công ty Điện lực Thành phố Hà Nội Tổng công ty Điện lực Thành phố Hồ Chí Minh
	Tập đoàn Hóa chất Việt Nam - 1 doanh nghiệp Tập đoàn Hóa chất Việt Nam - Công ty mẹ

IV. CỔ PHẦN HÓA, NHÀ NƯỚC NẴM GIỮ DƯỚI 50% VỐN ĐIỀU LỆ
(tổng số 106 doanh nghiệp)

	Bộ Công Thương - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Giấy Việt Nam
	Bộ Giao thông vận tải - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy
	Bộ Khoa học và Công nghệ - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Ứng dụng và Phát triển công nghệ - NEAD
	Bộ Thông tin và Truyền thông - 1 doanh nghiệp Tổng công ty Truyền thông đa phương tiện
	Bộ Xây dựng - 4 doanh nghiệp Tổng công ty Sông Đà Tổng công ty Công nghiệp Xi măng Việt Nam (VICEM) Tổng công ty Đầu tư phát triển nhà và đô thị (HUD) Tổng công ty Đầu tư phát triển đô thị và Khu công nghiệp Việt Nam (IDICO)
	Bộ Y tế - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên vắc xin Pasteur Đà Lạt.
	Đài Truyền hình Việt Nam - 2 doanh nghiệp Tổng công ty truyền hình Cáp Việt Nam (VTV cab) Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ Truyền hình Viễn thông Việt Nam (VTV Broadcom)

	An Giang - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Xây lắp An Giang Công ty TNHH một thành viên Môi trường đô thị An Giang
	Bà Rịa Vũng Tàu - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Thoát nước và Phát triển đô thị
	Bắc Kạn - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên In Bắc Kạn
	Bắc Ninh - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Môi trường và Công trình đô thị
	Bình Dương - 2 doanh nghiệp Tổng công ty Đầu tư và Phát triển Công nghiệp Tổng công ty Thương mại Xuất nhập khẩu Thanh Lễ
	Cà Mau - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Môi trường đô thị Cà Mau
	Cao Bằng - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Đầu tư phát triển và Môi trường Cao Bằng Công ty TNHH một thành viên cấp nước Cao Bằng
	Đắk Lắk - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp nước và Đầu tư xây dựng Công ty TNHH một thành viên Đô thị và Môi trường
	Đồng Tháp - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp nước và Môi trường đô thị Đồng Tháp Công ty TNHH một thành viên Xây lắp và Vật liệu xây dựng Đồng Tháp
	Hà Nội -12 doanh nghiệp Tổng công ty Vận tải Hà Nội Tổng công ty Đầu tư và Phát triển Nhà Hà Nội Tổng công ty Du lịch Hà Nội Tổng công ty Thương mại Hà Nội Tổng công ty Đầu tư Phát triển hạ tầng đô thị (UDIC) Công ty TNHH một thành viên Chiếu sáng và Thiết bị đô thị Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Môi trường đô thị Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Nước sạch Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Thoát nước Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Nước sạch Hà Đông

	Công ty TNHH một thành viên Điện ảnh Hà Nội Công ty TNHH một thành viên Xuất nhập khẩu và Đầu tư xây dựng phát triển Hà Nội
	Hà Tĩnh - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Đăng kiểm phương tiện giao thông vận tải Hà Tĩnh
	Hải Dương - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Giống gia súc Hải Dương
	Hải Phòng - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Thương mại đầu tư phát triển đô thị
	Thành phố Hồ Chí Minh - 36 doanh nghiệp Tổng công ty Xây dựng Sài Gòn Tổng công ty Thương mại Sài Gòn Công ty Vàng bạc đá quý Sài Gòn - SJC Tổng công ty Nông nghiệp Sài Gòn Tổng công ty Bến Thành Tổng công ty Du lịch Sài Gòn Tổng công ty Cơ khí giao thông vận tải Sài Gòn Tổng công ty Địa ốc Sài Gòn Công ty TNHH một thành viên Dược Sài Gòn Tổng công ty Văn hóa Sài Gòn Tổng công ty Công nghiệp In Bao bì Liksin Tổng công ty Cấp nước Sài Gòn Công ty TNHH một thành viên Môi trường đô thị thành phố Hồ Chí Minh Công ty TNHH một thành viên Thoát nước đô thị thành phố Hồ Chí Minh Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 1 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 2 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 3 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 4 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 5 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 6 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 7 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 8 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 9

	Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 10 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 11 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích Quận 12 Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích quận Bình Thạnh Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích huyện Cần Giờ Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích quận Phú Nhuận Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích quận Thủ Đức Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích quận Tân Bình Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích huyện Củ Chi Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích huyện Bình Chánh Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích huyện Gò Vấp Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích huyện Hóc Môn Công ty TNHH một thành viên Dịch vụ công ích huyện Nhà Bè
	Hưng Yên - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Môi trường và Công trình đô thị Hưng Yên Công ty TNHH một thành viên Kinh doanh nước sạch Hưng Yên
	Kiên Giang - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp thoát nước Kiên Giang Công ty TNHH một thành viên Du lịch - Thương mại Kiên Giang
	Kon Tum - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp nước Kon Tum
	Lâm Đồng - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp thoát nước Lâm Đồng
	Nam Định - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên kinh doanh nước sạch Nam Định
	Nghệ An - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên In báo Nghệ An Công ty TNHH một thành viên Đầu tư xây dựng phát triển hạ tầng Nghệ An
	Phú Yên - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Cảng Vũng Rô
	Quảng Nam - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Phát triển hạ tầng Khu Công nghiệp Chu Lai

	Công ty TNHH một thành viên Đầu tư, xây dựng và Kinh doanh dịch vụ Quảng Ngãi
	Sóc Trăng - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Công trình đô thị Sóc Trăng Công ty TNHH một thành viên cấp nước Sóc Trăng
	Thái Nguyên - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Thoát nước và Phát triển hạ tầng đô thị Thái Nguyên
	Thừa Thiên Huế - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Đầu tư du lịch Huế Công ty TNHH một thành viên Xây dựng và cấp nước
	Tiền Giang - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp nước Tiền Giang
	Tuyên Quang - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên cấp thoát nước Tuyên Quang Công ty TNHH một thành viên Phát triển công nghiệp Tuyên Quang
	Vĩnh Long - 2 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên Công trình công cộng Vĩnh Long Công ty TNHH một thành viên cấp nước Vĩnh Long
	Vĩnh Phúc - 1 doanh nghiệp Công ty TNHH một thành viên thương mại tổng hợp Vĩnh Phúc
	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam - 4 doanh nghiệp Tổng công ty Dầu Việt Nam Tổng công ty Điện lực Dầu khí Việt Nam Công ty TNHH một thành viên Lọc - Hóa dầu Bình Sơn (BSR) Công ty TNHH một thành viên Công nghiệp tàu thủy Dung Quất (DQS)
	Tập đoàn Điện lực Việt Nam - 3 doanh nghiệp Tổng công ty Phát điện 1 Tổng công ty Phát điện 2 Tổng công ty Phát điện 3

Phụ lục 3**Hiện trạng DNNN (Cập nhật đến ngày 9.7.2017)**

1. Số DNNN đã có Quyết định phê duyệt giá trị DN	0	DN
2. Số DNNN đã Quyết định phương án cổ phần hóa DN	212	DN
3. Số DNNN đang xác định giá trị DN	01	DN