

## TÁI CƠ CẤU VÀ CẢI CÁCH DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

### MỤC LỤC

<b>I.</b>	<b>Tình hình hoạt động của các DNNN ở Việt Nam hiện nay .....</b>	<b>3</b>
1.	<i>Tình hình hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước .....</i>	<i>3</i>
2.	<i>Hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong sự so sánh với các loại hình doanh nghiệp khác .....</i>	<i>6</i>
3.	<i>Đánh giá tổng quát về doanh nghiệp Nhà nước tại Việt Nam .....</i>	<i>13</i>
<b>II.</b>	<b>Kinh nghiệm một số nước về cải cách doanh nghiệp nhà nước.....</b>	<b>17</b>
1.	<i>Kinh nghiệm của Trung Quốc.....</i>	<i>17</i>
2.	<i>Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc .....</i>	<i>22</i>
<b>III.</b>	<b>Cơ cấu lại và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam .....</b>	<b>27</b>
1.	<i>Quan điểm mục tiêu của tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước .....</i>	<i>27</i>
2.	<i>Quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam .....</i>	<i>31</i>
2.1.	<i>Một số kết quả đạt được trong quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp nhà nước .....</i>	<i>31</i>
a)	<i>Phân loại, sắp xếp, sát nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, kém hiệu quả, chuyển cơ quản quản lý .....</i>	<i>31</i>
b)	<i>Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước .....</i>	<i>32</i>
c)	<i>Giao bán các doanh nghiệp Nhà nước thua lỗ, kém hiệu quả trong những ngành, lĩnh vực mà Nhà nước không cần nắm giữ.....</i>	<i>33</i>
d)	<i>Chuyển thành công ty TNHH một thành viên .....</i>	<i>33</i>

<i>e) Chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con và hình thành tập đoàn kinh tế</i> .....	34
<i>f) Cơ cấu lại tài chính doanh nghiệp Nhà nước diễn ra dưới hình thức cơ cấu lại nợ, tài sản, vốn điều lệ, vốn chủ sở hữu, vốn kinh doanh</i> .....	35
<b>2.2. Một số hạn chế trong quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam</b> .....	35
<b>2.3. Một số khó khăn và rào cản của quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam</b> .....	37
<b>IV. Một số gợi ý chính sách nhằm thúc đẩy quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước</b> .....	38
<b>1. Các giải pháp từ phía Chính phủ</b> .....	38
<b>2. Các giải pháp từ phía doanh nghiệp Nhà nước</b> .....	42

## **I. Tình hình hoạt động của các DNNN ở Việt Nam hiện nay**

### **1. Tình hình hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước**

Quá trình cải cách doanh nghiệp Nhà nước từ năm 1981 đến nay đã chuyển được hệ thống doanh nghiệp Nhà nước công kênh, quen hoạt động theo mệnh lệnh hành chính sang hoạt động theo cơ chế thị trường, góp phần to lớn vào tăng trưởng kinh tế, cải thiện đời sống người dân và chuyển dịch cơ cấu kinh tế theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa.

Các doanh nghiệp Nhà nước đã giảm đáng kể về số lượng. Năm 1990 có hơn 12.000 DNNN, đến năm 2000 còn khoảng 6000 DNNN, và đến năm 2011 chỉ còn 1.039 DNNN. So với năm 2000 số DNNN đã giảm đến 77%, trong đó tính riêng các doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh giảm 83%. Một số doanh nghiệp đã khẳng định được vị trí trên thị trường, thậm chí chiến thắng trong cạnh tranh, phát huy được vai trò của mình trong nền kinh tế. Theo thống kê, trong số 1.309 doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động có 248 doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, 135 doanh nghiệp giao thông vận tải, 341 doanh nghiệp nông, lâm, nghiệp, thủy lợi, thủy nông và 471 doanh nghiệp thương mại, dịch vụ, du lịch.

Tổng số vốn của các doanh nghiệp Nhà nước đã tăng 136 nghìn tỷ đồng năm 2001 lên 700 nghìn tỷ đồng vào năm 2010, trong đó các tập đoàn, tổng công ty chiếm 653,2 nghìn tỷ đồng (khoảng 93%). Tổng tài sản kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty hiện nay khoảng 1.800 tỷ đồng (gấp 3 lần vốn Nhà nước), tăng 138 lần so với năm 2006.

Quy mô, hiệu quả hoạt động của các doanh nghiệp Nhà nước cũng được cải thiện, thể hiện qua tốc độ tăng doanh thu bình quân trong giai đoạn 2001-2010 đạt 30%/năm, quy mô lợi nhuận, nộp ngân sách Nhà nước năm sau cao hơn năm trước. Doanh nghiệp Nhà nước đã tạo ra nhiều việc làm mới với mức lương bình quân cao hơn mức lương bình quân của các doanh nghiệp trong nước. (Xem bảng 1)

## **Bảng 1: Hiệu quả hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước**

*Đơn vị tính: Tỷ đồng*

<b>Năm</b>	<b>Doanh thu</b>	<b>Lợi nhuận</b>	<b>Nộp ngân sách nhà nước</b>
2007	642.004	71.491	133.108
2008	842.758	88.478	223.260
2009	1.098.553	97.537	189.991
2010	1.488.273	162.910	231.526

Nguồn: Báo cáo của Bộ tài chính tại Hội nghị Tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp Nhà nước giai đoạn 2001 – 2011, ngày 8/12/2011

Theo Ban chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhận định: Về cơ bản, vốn Nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước được bảo toàn và phát triển; tỷ lệ nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu tại đại đa số tập đoàn, tổng công ty vẫn nằm trong giới hạn cho phép. Hiệu quả hoạt động, năng lực cạnh tranh của các doanh nghiệp Nhà nước được nâng lên; cơ bản đáp ứng được nhu cầu thiết yếu cho quốc phòng, an ninh; Doanh nghiệp Nhà nước là một trong những công cụ quan trọng để nhà nước điều tiết kinh tế vĩ mô. Phần lớn doanh nghiệp nhà nước hoạt động có lãi, số doanh nghiệp nhà nước thua lỗ giảm nhiều trong thời gian gần đây, đặc biệt có những doanh nghiệp trước đây hoạt động sản xuất, kinh doanh thua lỗ, gần đây đã bắt đầu hoạt động có lãi. Cụ thể, năm 2001, doanh nghiệp Nhà nước thua lỗ và hoà vốn chiếm khoảng 60% trong tổng số doanh nghiệp nhà nước, năm 2010 tỷ lệ này chỉ còn khoảng 20%.

Tuy nhiên, so với yêu cầu và so với tiềm năng của mình, các doanh nghiệp Nhà nước vẫn tỏ ra yếu kém. Điều này được thể hiện ở các mặt sau đây:

*Một là*, theo thông tin từ Ủy ban kinh tế của Quốc hội, thì hàng năm có khoảng 12% Doanh nghiệp Nhà nước bị thua lỗ, mức lỗ bình quân của một Doanh nghiệp Nhà nước cao hơn 12 lần so với các khu vực khác. Tổng số lỗ lũy kế của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đến hết năm 2011 là 26.100 tỷ đồng. Một số đơn vị lỗ lớn như EVN (năm 2010 lỗ 12.313 tỷ đồng), Vinashin (2009 lỗ 5.000 tỷ đồng), Tổng công ty Bru chính (năm 2009 lỗ 1.026 tỷ),... Lợi nhuận trước thuế của các Doanh nghiệp Nhà nước chỉ đạt 13,1%, thấp hơn nhiều so với lãi suất vay ngân hàng thương mại. Đặc biệt có đến 80% tổng số lợi nhuận trước thuế đến từ bốn tập đoàn: Dầu khí, Viễn thông quân đội, Bru Chính viễn thông, và Cao su. Điều này đồng

nghĩa với việc ở các tập đoàn, tổng công ty nhà nước còn lại, tỷ lệ lợi nhuận trên vốn sở hữu rất thấp,...

*Hai là*, năm 2009, vốn chủ sở hữu tăng 19% và tổng tài sản tăng 28% so với năm trước. Đến giữa năm 2010, vốn chủ sở hữu và tổng tài sản tăng thêm 3,8% và 4,8% so với cuối năm 2009. Trong khi đó, tốc độ tăng doanh thu và đặc biệt là lợi nhuận thì chậm hơn nhiều. Mức tăng lợi nhuận năm 2009 chỉ đạt 10% so với năm 2008. Trong vòng 4 năm, tính từ đầu năm 2006 đến tháng 6/2010, vốn chủ sở hữu của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước tăng 140%, tài sản tăng 125%, nhưng lợi nhuận chỉ tăng 105%. Như vậy, hiệu quả hoạt động kinh doanh của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đang giảm đi rõ rệt. Đến hết năm 2011, lợi nhuận của các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước tiếp tục giảm sút do cả yếu tố khách quan của biến động môi trường kinh tế vĩ mô, quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp và yếu tố chủ quan về mặt quản trị, điều hành, nguồn nhân lực, công nghệ và năng lực tài chính.

Số lượng Doanh nghiệp Nhà nước tuy còn khá nhiều, nhưng hầu hết vốn và tài sản của nhà nước trong khối này lại tập trung vào một nhóm nhỏ gồm 10 tập đoàn và 11 tổng công ty đặc biệt. Cụ thể, nhóm này chiếm tới 87,1% tổng số vốn chủ sở hữu và 85,8 % tổng số tài sản. 10 tập đoàn và 11 tổng công ty cũng chi phối tới 84,7% tổng lợi nhuận, lớn nhất là lĩnh vực dầu khí, hàng không, ngân hàng,...

*Ba là*, về nợ vay của các Doanh nghiệp Nhà nước

Theo số liệu từ Bộ Tài chính, tính đến tháng 9/2011 dư nợ vay ngân hàng của các Doanh nghiệp Nhà nước lớn đạt 415.000 tỷ đồng, tương đương gần 17% tổng dư nợ tín dụng tại các ngân hàng. Trong đó nợ vay của 12 tập đoàn kinh tế nhà nước lên tới gần 218.740 tỷ đồng. Điều đáng nói, là tình trạng nợ nần của các Doanh nghiệp Nhà nước đã kéo dài nhiều năm nay. Chẳng hạn, năm 2006, báo cáo của Bộ Tài chính cũng cho thấy tổng nợ phải trả của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước (bao gồm cả vay ngân hàng và các nguồn vốn khác) đạt gần 420.000 tỷ đồng, bằng 1,32 lần vốn chủ sở hữu. Con số này tiếp tục tăng mạnh trong những năm sau đó và đạt hơn 1.044.000 tỷ đồng, gấp 1,62 lần vốn chủ sở hữu vào năm 2010.

Điều đáng nói là, trong một nền kinh tế vận hành bình thường theo quy luật thị trường, thì dòng vốn luôn có xu hướng chảy từ khu vực có tỷ suất lợi nhuận thấp, sang khu vực có tỷ suất lợi nhuận cao. Nhưng ở nước ta lại khác. Các ngân hàng thương mại dường như “yên tâm” hơn, dễ dãi hơn khi được các Doanh nghiệp Nhà nước vay vốn. Trong khi đó, khu vực kinh tế tư nhân, dù có hiệu quả đầu tư cao hơn nhưng lại rất khó tiếp cận nguồn vốn tín dụng.

Có thể nói, những yếu kém của doanh nghiệp Nhà nước đã dẫn đến các tổn thất rất lớn. Tổng nợ phải trả của các tổng công ty và tập đoàn kinh tế Nhà nước tính đến 30/10/2010 là 1.088.290 tỷ đồng. Năm 2010, hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu bình quân của các tổng công ty và tập đoàn kinh tế Nhà nước là 1,67 lần, so với quy định thì chưa vượt, nhưng có nhiều đơn vị có tỷ lệ này lên tới 5 – 10 lần.

*Bốn là*, nguy cơ và thực tế là thất thoát vốn nhà nước khá lớn. Ngoài một số tổng công ty và tập đoàn kinh tế đã thông báo tình trạng khẩn cấp như Vinashin, EVN,... nhiều tập đoàn kinh tế khác đang lâm vào thế mất vốn do đầu tư quá lớn ra ngoài ngành kinh tế chủ đạo. Tính chung đến cuối năm 2010, các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đã đầu tư 21.814 tỷ đồng (chiếm 34% tổng vốn sở hữu) vào chứng khoán, bảo hiểm, quỹ đầu tư, ngân hàng, bất động sản<sup>1</sup>. Khi các lĩnh vực này gặp khó khăn, giá trị tài sản mất giá thì các doanh nghiệp đều mất các khoản vốn chủ sở hữu lớn. Đó là chưa kể đến các doanh nghiệp đang lâm vào tình trạng phá sản mà chưa làm thủ tục phá sản được.

## ***2. Hoạt động của doanh nghiệp nhà nước trong sự so sánh với các loại hình doanh nghiệp khác***

Các chính sách của Đảng và Nhà nước một mặt luôn khẳng định rằng mọi thành phần kinh tế đều được coi trọng, đồng thời thừa nhận rằng, hiệu quả sử dụng vốn đầu tư của khu vực nhà nước thấp hơn so với khu vực kinh tế tư nhân, nhưng mặt khác vẫn tiếp tục khẳng định vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước. Trong lĩnh vực kinh tế và kinh doanh, vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước được thực hiện qua vai trò chủ đạo của khu vực Doanh nghiệp Nhà nước, mà trọng tâm là những tập đoàn và tổng công ty nhà nước.

Câu hỏi đặt ra là cho đến nay, khu vực Doanh nghiệp Nhà nước đã thực hiện vai trò chủ đạo này như thế nào? Để trả lời câu hỏi này, chúng ta cần đánh giá mức độ sử dụng nguồn lực và đóng góp của khu vực Doanh nghiệp Nhà nước trong mối quan hệ so sánh với khu vực doanh nghiệp dân doanh trong nước và doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

Trong khoảng 10 năm vừa qua số lượng Doanh nghiệp Nhà nước đã giảm mạnh, cùng với đó là sự tăng lên nhanh chóng của các doanh nghiệp dân doanh. Nếu như năm 2000, số lượng Doanh nghiệp Nhà nước chiếm 14,71% tổng số doanh nghiệp thì đến năm 2008 DNNN chỉ còn chiếm 1,8% tổng số doanh nghiệp. (Xem bảng 2).

---

<sup>1</sup> Theo số liệu từ 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 của Bộ Tài chính.

**Bảng 2: Tỷ trọng số lượng của các loại hình doanh nghiệp***Đơn vị tính: %*

<b>Số doanh nghiệp</b>	<b>2000</b>	<b>2008</b>
Doanh nghiệp Nhà nước	14,71	1,8
Doanh nghiệp dân doanh	81,38	95,2
Doanh nghiệp FDI	3,9	3

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Bên cạnh sự giảm sút về số doanh nghiệp, tỷ trọng vốn chủ sở hữu của Doanh nghiệp Nhà nước so với khối doanh nghiệp dân doanh cũng có sự thay đổi đáng kể. Tỷ trọng vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp Nhà nước giảm từ mức 60,24% năm 2000 xuống còn 43% năm 2008. Trong khi đó tỷ trọng này ở khu vực doanh nghiệp dân doanh tăng từ mức 10,49% năm 2000 lên đến 34% năm 2008 (xem bảng 3)

**Bảng 3: Tỷ trọng vốn chủ sở hữu của các loại hình doanh nghiệp***Đơn vị tính: %*

<b>Vốn chủ sở hữu</b>	<b>2000</b>	<b>2008</b>
Doanh nghiệp nhà nước	60,24	43
Doanh nghiệp tư nhân	10,49	34
Doanh nghiệp FDI	29,27	23

Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Để đánh giá chi tiết hiệu quả của doanh nghiệp Nhà nước so với các loại hình doanh nghiệp khác, chúng ta cần xem xét mức độ sử dụng các nguồn lực cũng như đóng góp cho nền kinh tế của các loại hình doanh nghiệp trong 10 năm vừa qua. Số liệu thống kê được thể hiện trong bảng 3.

**Bảng 3: Tổng quan về sử dụng nguồn lực và đóng góp của 3 khu vực kinh tế**

Đơn vị tính: %

	Nhà nước		Dân doanh		FDI	
	2001 -05	2006-10	2001-05	2006-10	2001-05	2006-10
<b>Sử dụng nguồn lực</b>						
Vốn đầu tư	56,6	44,7	26,4	27,5	17,0	27,8
Tín dụng	36,6	30,9	-	-	-	-
<b>Đóng góp cho nền kinh tế</b>						
GDP	30,0	27,8	46,7	46,1	14,6	17,9
Tăng trưởng GDP	32,9	19,0	44,6	54,2	14,5	17,4
Ngân sách (ngoài đầu thô)	19,6	17,6	6,7	10,3	6,6	10,5
Việc làm	43,5	23,1	40,1	54,8	16,3	22,0
Việc làm mới	-4,1	-13,1	74,1	84,8	30,0	28,3
GTSXCN	28,9	25,5	28,3	34,3	42,7	40,1
Tăng trưởng GTSXCN	28,5	11,6	34,0	42,9	37,4	45,5

Nguồn: Vũ Thành Tự Anh, Tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam, Kinh tế Việt Nam 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, Nhà xuất bản tri thức, 2012.

**- Về phương diện sử dụng các nguồn lực:**

Theo số liệu thống kê, tỷ trọng vốn đầu tư và tín dụng của khu vực doanh nghiệp Nhà nước đã giảm một cách đáng kể lần lượt từ 57% và 37% trong giai đoạn 2001 – 2005 xuống 45% và 31% trong giai đoạn 2006 – 2010. Nguyên nhân của tình trạng này một phần là do chương trình cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước, nhưng quan trọng hơn là do khu vực dân doanh đã lớn mạnh không ngừng kể từ Luật Doanh nghiệp 1999 và do dòng vốn FDI ồ ạt chảy vào Việt Nam cùng với tiến trình Việt Nam gia nhập WTO.

Tuy nhiên, tỷ trọng đầu tư và tín dụng theo số liệu chính thức chưa thực sự phản ánh đầy đủ thực trạng sử dụng nguồn lực của khu vực doanh nghiệp Nhà nước. Về phương diện đầu tư, nhiều khoản đầu tư của nhà nước cho các doanh nghiệp Nhà nước không nằm trong ngân sách, đồng thời nhiều khoản đầu tư của các doanh



nghiệp Nhà nước, đặc biệt là của các tập đoàn và tổng công ty, được thực hiện qua các công ty con, và do vậy không được phản ánh một cách đầy đủ vào tổng đầu tư của khu vực này. Bên cạnh đó, nhiều doanh nghiệp, đặc biệt là trong lĩnh vực vận tải, hàng không, viễn thông, được sử dụng kết cấu hạ tầng từ nguồn đầu tư trực tiếp của Nhà nước.

Về phương diện sử dụng tín dụng, doanh nghiệp Nhà nước nhận được rất nhiều tín dụng từ Quỹ hỗ trợ phát triển trước đây và Ngân hàng Phát triển Việt Nam hiện nay nhưng không nằm trong cơ sở dữ liệu của hệ thống ngân hàng thương mại. Bên cạnh đó, tín dụng dành cho các công ty con, công ty sân sau (kể cả doanh nghiệp cổ phần hóa) của nhiều tập đoàn và tổng công ty cũng không được thống kê đầy đủ. Đó là chưa kể đến một thực tế hiển nhiên là khu vực doanh nghiệp Nhà nước được hưởng rất nhiều đặc quyền, đặc lợi so với các khu vực còn lại. Cụ thể là doanh nghiệp Nhà nước được cấp đất kinh doanh, hoặc nếu phải thuê thì với mức giá không đáng kể so với giá thị trường, sau đó được sử dụng đất thuê để thế chấp vay vốn ngân hàng, trong khi các doanh nghiệp tư nhân không có lựa chọn này. Các doanh nghiệp Nhà nước với sự hậu thuẫn của Nhà nước, cũng được ưu tiên tiếp cận tín dụng (trong nhiều trường hợp thông qua tín dụng chỉ định) và ngoại tệ khan hiếm với giá thấp hơn thị trường.

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

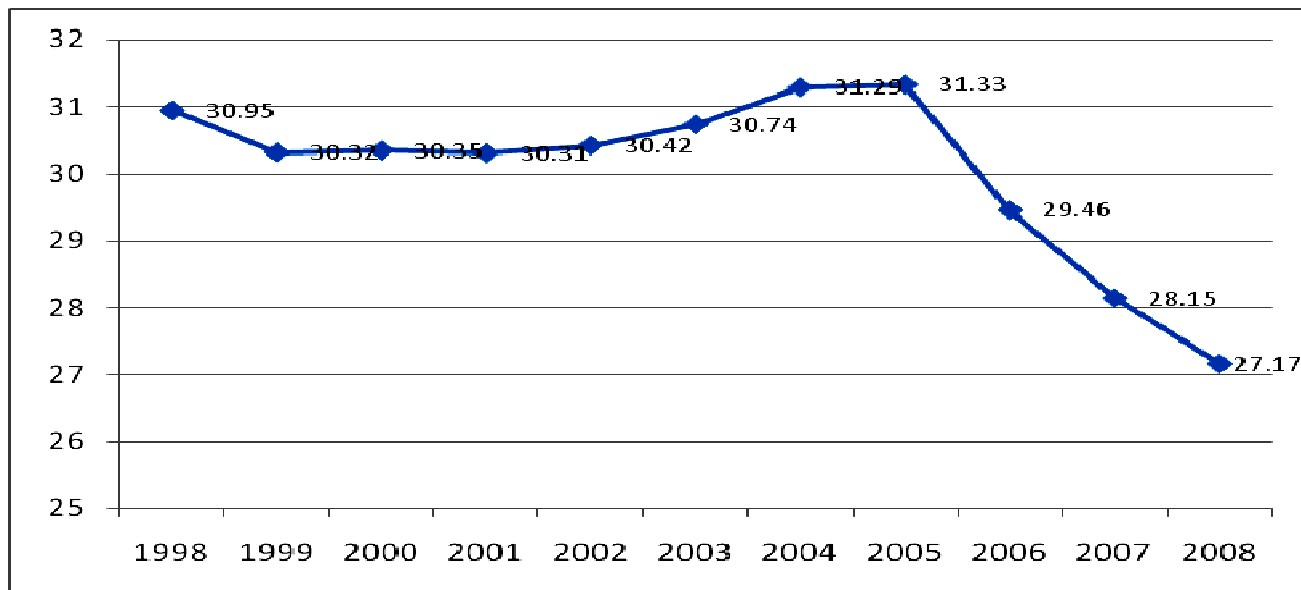
#### ***- Tỷ trọng đóng góp của các khu vực cho GDP***

Báo cáo của Chính phủ thường dẫn số liệu của Tổng cục Thống kê cho rằng doanh nghiệp Nhà nước tạo ra khoảng 1/3 GDP của Việt Nam. Tuy nhiên, điều này không chính xác vì đây là tỷ lệ đóng góp của toàn bộ khu vực Nhà nước – trong đó doanh nghiệp Nhà nước chỉ là một bộ phận. Sau khi trừ đi GDP tạo ra từ các hoạt động của khu vực Nhà nước nằm ngoài doanh nghiệp Nhà nước (như quản lý Nhà nước, quốc phòng an ninh, đảm bảo xã hội, văn hóa, y tế, giáo dục, thể dục thể thao, hoạt động đoàn thể,...) thì trong giai đoạn 2006 – 2010, khu vực doanh nghiệp Nhà nước trung bình chỉ tạo ra khoảng 28% GDP, giảm từ mức 30% của giai đoạn 2001-2005.

Một điểm đáng chú ý ở đây là gần 50% đóng góp vào GDP của khu vực doanh nghiệp Nhà nước là từ khai thác tài nguyên như dầu khí, khoáng sản. Và phần lớn các doanh nghiệp này hoạt động trong lĩnh vực then chốt của nền kinh tế như: dầu khí, điện, sắt thép, xi măng,...

Nhìn chung, tốc độ tăng trưởng GDP của doanh nghiệp Nhà nước luôn thấp hơn các thành phần kinh tế khác và thấp hơn mức bình quân chung của cả nước. Hiện nay, DNNN đóng góp khoảng 25-27% vào GDP. (xem hình 1)

**Hình 1: Đóng góp của DNNN vào GDP giai đoạn 1998–2008 (%)**



Nguồn: Tính toán từ số liệu của Tổng cục Thống kê

So sánh tỷ lệ sử dụng nguồn lực (cụ thể là đầu tư) và đóng góp cho nền kinh tế (cụ thể là GDP) của khu vực doanh nghiệp Nhà nước và doanh nghiệp dân doanh cho thấy hai bức tranh tương phản. Trong giai đoạn 2006 – 2010, khu vực doanh nghiệp Nhà nước chiếm 45% tổng vốn đầu tư nhưng chỉ tạo ra 28% GDP, trong khi đó khu vực doanh nghiệp dân doanh chỉ chiếm 28% đầu tư nhưng lại tạo ra 46% GDP.

- **Đóng góp vào tăng trưởng GDP.**

Đóng góp của khu vực doanh nghiệp Nhà nước vào tăng trưởng GDP đã giảm rất nhanh từ mức 33% trong giai đoạn 2001 – 2005 xuống còn 19% trong giai đoạn 2006 – 2010, trong khi đó đóng góp của khu vực doanh nghiệp dân doanh tăng từ 45% lên 54% trong cùng thời kỳ. Nguyên nhân chính của những sự thay đổi này là do tốc độ tăng GDP của khu vực DNNN đã giảm từ 7,6% trong giai đoạn 2001 – 2005 xuống còn 4% trong giai đoạn 2006-2010 – tức là chỉ bằng một nửa so với khu vực dân doanh.

- **Đóng góp cho ngân sách**

Đóng góp của khu vực doanh nghiệp Nhà nước cho ngân sách cũng đi theo chiều hướng tương tự. Trong 10 năm trở lại đây, tỷ lệ đóng góp của khu vực DNNN

cho ngân sách quốc gia (ngoài dầu mỏ) trung bình chưa tới 20% và ngày một giảm so với chính mình cũng như so với khu vực tư nhân (bao gồm khu vực doanh nghiệp dân doanh và FDI). Nếu như trong giai đoạn 2001 – 2005, doanh nghiệp Nhà nước đóng góp 19,6% cho ngân sách, cao gần gấp rưỡi so với khu vực tư nhân, thì trong giai đoạn 2006 – 2010, tỷ lệ giảm xuống chỉ còn 17,6% tức là 4/5 so với khu vực tư nhân.

#### **- Giải quyết vấn đề lao động – việc làm**

Kết quả điều tra doanh nghiệp của Tổng cục Thống kê cho thấy tỷ trọng lao động của khu vực doanh nghiệp Nhà nước đã giảm rất nhanh từ mức 44% trong giai đoạn 2001- 2005 xuống chỉ còn 23% trong giai đoạn 2006 – 2009. Không những thế, tỷ lệ tạo ra việc làm mới cũng giảm một cách tương ứng từ -4% xuống -13%, tức là DNNN không những không tạo ra việc làm mới mà còn cắt giảm lao động, do vậy đặt gánh nặng tạo việc làm mới hoàn toàn trên vai của khu vực tư nhân, chủ yếu là doanh nghiệp dân doanh và doanh nghiệp FDI.

#### **- Đóng góp vào hoạt động sản xuất công nghiệp**

Nhìn vào hoạt động sản xuất công nghiệp, lĩnh vực trung tâm trong chiến lược phát triển theo hướng công nghiệp hóa của Việt Nam, thì vai trò của khu vực DNNN cũng hết sức khiêm tốn. Nếu như vào năm 1995, tỷ trọng giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực Nhà nước và tư nhân là 50% - 50%, thì đến năm 2010, tỷ lệ này chỉ còn 25% - 75%. Không những thế, tỷ lệ đóng góp vào tăng trưởng giá trị sản xuất công nghiệp của khu vực Nhà nước (theo giá cố định) đã giảm từ 29% trong giai đoạn 2001-2005 xuống chỉ còn chưa đến 12% trong giai đoạn 2006 – 2010. Trong khi đó, đóng góp của khu vực dân doanh tăng từ 34% lên 43% trong cùng thời kỳ.

#### **- Hoạt động xuất nhập khẩu**

Nhiều chuyên gia cho rằng, các doanh nghiệp Nhà nước đóng góp một cách khiêm tốn cho kim ngạch xuất khẩu. Vì các nguồn số liệu hiện nay, không tách bạch số liệu xuất – nhập khẩu của khu vực doanh nghiệp Nhà nước và khu vực doanh nghiệp dân doanh nên kết quả xuất- nhập khẩu của hai khu vực này chỉ có thể ước tính một cách gần đúng. Cụ thể là sau khi trừ dầu thô, than và khoáng sản thì các doanh nghiệp Nhà nước chỉ tạo ra khoảng 15 – 20% tổng kim ngạch xuất khẩu. Về phương diện nhập khẩu, số liệu còn hạn chế hơn nữa. Tuy nhiên, nếu nhìn vào các dự án lớn như Dung Quất, Vinashin, và những hoạt động thâm dụng vốn và công nghệ (chủ yếu có được nhờ nhập khẩu) của doanh nghiệp Nhà nước thì tỷ trọng nhập khẩu của doanh nghiệp Nhà nước là rất cao. Kết hợp 2 thực tế, một là khu vực FDI

xuất siêu (các khu vực trong nước nhập siêu) và hai là khu vực doanh nghiệp Nhà nước chiếm dưới 20% tổng kim ngạch xuất khẩu, trong khi nhập khẩu rất nhiều, có thể thấy rằng, doanh nghiệp Nhà nước đang là một nguyên nhân quan trọng của tình trạng nhập siêu ngày một cao ở Việt Nam. Điều này cũng có nghĩa là một số vấn đề vĩ mô như thâm hụt cán cân tài khoản vãng lai, và sức ép giảm giá VND sẽ không thể được giải quyết triệt để nếu không thay đổi chính sách buộc các doanh nghiệp Nhà nước trở nên hiệu quả và cạnh tranh hơn.

### **- Hiệu quả đầu tư**

Nhìn vào chỉ số ICOR của các thành phần kinh tế, có thể thấy rằng, chỉ số ICOR của kinh tế nhà nước luôn ở mức cao hơn khá nhiều so với khu vực kinh tế ngoài nhà nước và chỉ số này tăng lên qua từng năm. Điều đó cho thấy hiệu quả đầu tư của khu vực kinh tế nhà nước (chủ đạo là các doanh nghiệp Nhà nước) hiện nay là rất thấp. Có nhiều ý kiến cho rằng, sở dĩ ICOR của khối doanh nghiệp Nhà nước cao là do phải đầu tư kết cấu hạ tầng, đầu tư cho các nhiệm vụ xã hội, vùng sâu, vùng xa. Tuy nhiên, điều đó chỉ chính xác cho việc tính toán chỉ số ICOR từng năm hoặc giai đoạn ngắn. ICOR cho cả giai đoạn sẽ đánh giá chính xác hơn thực trạng yếu kém của khu vực doanh nghiệp Nhà nước. (Xem bảng 4).

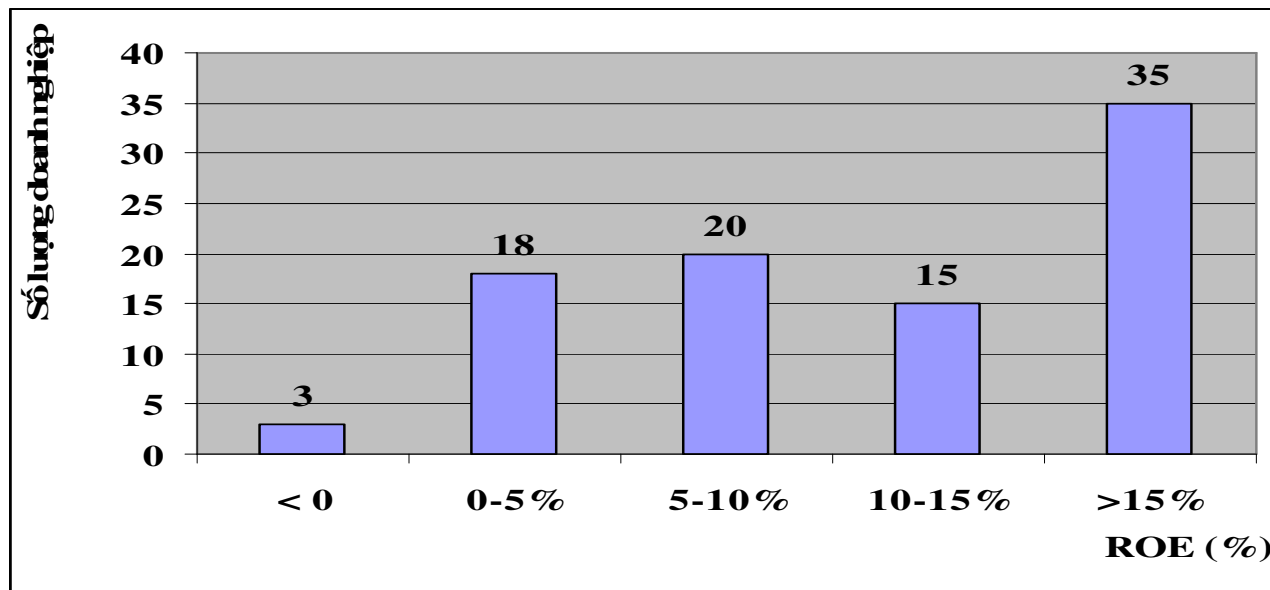
**Bảng 4: Tính hệ số ICOR theo khu vực kinh tế trong giai đoạn 10 năm**

<b>Giai đoạn</b>	<b>Toàn bộ nền kinh tế</b>	<b>Kinh tế nhà nước</b>	<b>Kinh tế ngoài nhà nước</b>	<b>Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài</b>
2000 - 2005	4,89	6,94	2,93	5,20
2006 - 2010	7,43	9,68	4,01	15,71

Nguồn: Bùi Trinh và Nguyễn Việt Phong, Tính toán hiệu quả đầu tư trong các thành phần kinh tế và hàm ý chính sách, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 5, tháng 3/2012.

Thời gian qua không ít doanh nghiệp Nhà nước đã đầu tư kém hiệu quả, sang các lĩnh vực không phải thế mạnh của mình. Theo báo cáo tóm tắt về kết quả giám sát “Việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản Nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước” của Ủy ban Thường vụ Quốc hội thì trong năm 2008, 56/91 tập đoàn, tổng công ty Nhà nước có tỷ lệ lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu (ROE) dưới 15%, tức là thậm chí còn thấp hơn mặt bằng lãi suất trong năm 2008, là năm có chỉ số CPI trung bình lên tới 20%. Điều này có nghĩa là nếu áp dụng các phương pháp kế toán đúng đắn thì hầu hết các doanh nghiệp Nhà nước thua lỗ.

**Hình 2: Tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu của các Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty Nhà nước (2008)**



Nguồn: Tổng hợp tài liệu

Bên cạnh đó, chỉ tiêu ROA và ROE của 8 tập đoàn và 54 Tổng công ty Nhà nước có mặt trong bảng xếp hạng VNR500 năm 2009 lần lượt chỉ là 6,3% và 6,2%. Trong khi đó các con số tương ứng của khối doanh nghiệp FDI là 14% và 28%. Điều đó cho thấy, nếu xét riêng về hiệu quả kinh tế, các doanh nghiệp Nhà nước đang thua kém từ 2 đến 3 lần so với các doanh nghiệp FDI.

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

### **3. Đánh giá tổng quát về doanh nghiệp Nhà nước tại Việt Nam**

Từ thực trạng hoạt động trên của các doanh nghiệp Nhà nước, cũng như trong tương quan so sánh với các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam hiện nay có thể rút ra được một số đặc điểm về doanh nghiệp Nhà nước như sau:

*Một là, quy mô tổng thể quá lớn.* Tính đến cuối năm 2010, có hơn 6.000 DNNN chuyển đổi nhưng vẫn còn khoảng 1.300 doanh nghiệp Nhà nước. Đây là con số quá lớn so với số lượng doanh nghiệp Nhà nước từ 10 – 120 tại các quốc gia thành viên

OECD, 240 doanh nghiệp Nhà nước tại Ấn Độ. Xét theo lý thuyết, khu vực doanh nghiệp Nhà nước trong nền kinh tế thị trường không cần có tỷ trọng cao mà chỉ cần chiếm giữ những vị trí đúng như vai trò của nó phải có. Theo nhiều nghiên cứu, tỷ trọng DNNN được coi là quá lớn khi vượt quá giới hạn 20 – 25% GDP và quá nhỏ khi ở mức dưới 5% GDP. Trên thực tế tỷ trọng doanh nghiệp Nhà nước ở các nước công nghệ phát triển đạt mức trung bình dưới 10%, còn ở các nước đang phát triển tỷ lệ này có cao hơn nhưng cũng chỉ ở mức trung bình trên 10%, trong đó cao nhất là các nước Châu Phi (14%), Mỹ La tinh (10%), Châu Á (9%). Ở các nước chuyển đổi, mục tiêu của các chương trình tư nhân hóa đều hướng đến một tỷ trọng DNNN hợp lý ở mức khá thấp. Ở Trung Quốc, tỷ trọng của doanh nghiệp Nhà nước trong GDP dao động ở mức 15%.

*Hai là, cơ cấu bất hợp lý:* Hiện cơ cấu khu vực doanh nghiệp Nhà nước còn bất hợp lý về ngành, quy mô. Trước hết, tỷ trọng của doanh nghiệp Nhà nước ở khu vực nông nghiệp 25%, thương mại và dịch vụ 40%, trong khi công nghiệp đặc biệt là công nghiệp chế biến, chế tạo còn nhỏ. Cơ cấu phân cấp quản lý cũng bất hợp lý ở chỗ tỷ trọng doanh nghiệp Nhà nước thuộc địa phương quản lý còn quá cao. Về quy mô, số doanh nghiệp có quy mô dưới 10 tỉ đồng vẫn còn nhiều, trong đó đa số là doanh nghiệp địa phương. Tình trạng manh mún, chông chéo, trùng lặp của các doanh nghiệp Nhà nước trên cùng một địa bàn mang tính phổ biến dẫn đến đầu tư của Nhà nước bị dàn trải, cạnh tranh không lành mạnh giữa các doanh nghiệp Nhà nước, thậm chí giữa các đơn vị của cùng một tổng công ty gây lãng phí nguồn lực.

*Bốn là, trình độ kỹ thuật, công nghệ lạc hậu:* Phần lớn các doanh nghiệp Nhà nước được trang bị máy móc thiết bị từ nhiều nguồn khác nhau, có cả những thiết bị lạc hậu được sản xuất từ những năm 50, 60 thế kỷ XX. Theo ước tính, có đến 80% thiết bị, công nghệ của doanh nghiệp Nhà nước lạc hậu so với các nước tiên tiến vài ba chục năm, trong khi tốc độ đổi mới công nghệ chỉ ở mức 10%. Đầu tư cho công nghệ cao, hiện đại cũng không được quan tâm thích đáng. Như vậy, doanh nghiệp Nhà nước khó thể thực hiện được vai trò làm gương về năng suất, chất lượng, làm đầu tàu về khoa học, công nghệ trong điều kiện cạnh tranh hiện nay và tương lai.

*Năm là, tình trạng thiếu vốn kinh doanh mang tính phổ biến:* DNNN được coi là khu vực có vai trò to lớn, nhưng trên thực tế, 60% DNNN không đủ vốn điều lệ theo quy định. Trên 50% số DNNN chưa đủ vốn lưu động cho nhu cầu hoạt động kinh doanh nên rất bị động trong sản xuất, hiệu quả kinh doanh giảm do phải trả lãi vay ngân hàng quá nhiều, khả năng trích lợi nhuận để lập quỹ phát triển sản xuất còn rất ít. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, năm 2009, trung bình mỗi doanh nghiệp Việt Nam có quy mô 40 lao động và 31.319,3 triệu đồng vốn. Trong đó, các DNNN

trung bình có 514 lao động và 790.032,4 triệu đồng; doanh nghiệp FDI trung bình có 325 lao động và 343.736,2 triệu đồng vốn và doanh nghiệp ngoài Nhà nước chỉ có 24 lao động và 13.860,2 triệu đồng.

Sáu là, tình trạng đầu tư ra ngoài ngành của các DNNN. Trong nền kinh tế hiện đại, đa dạng hóa đầu tư đã, đang và sẽ tiếp tục trở thành xu hướng phát triển ngày càng đậm nét của các tập đoàn kinh tế ở nhiều nước trên thế giới, trong đó có Việt Nam. Trên thực tế, rất nhiều tập đoàn kinh tế Việt Nam đã thực hiện việc đầu tư ra ngoài ngành. Ví dụ như: VNPT ngoài các sản phẩm, dịch vụ liên quan tới viễn thông và công nghệ thông tin, còn mở rộng sang lĩnh vực dịch vụ quảng cáo, kinh doanh bất động sản, cho thuê văn phòng; EVN ngoài lĩnh vực hoạt động truyền thông là sản xuất kinh doanh điện năng, viễn thông công cộng và cơ khí điện lực, còn mở rộng đầu tư sang lĩnh vực bất động sản, lĩnh vực tài chính – ngân hàng, viễn thông; VRG cũng mở rộng kinh doanh sang các ngành cơ khí, quản lý khai thác cảng biển, vận tải, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng, kinh doanh bất động sản, kinh doanh dịch vụ khách sạn, du lịch nội địa, quốc tế.

Khi doanh nghiệp đầu tư đa ngành, đa nghề ít nhiều bản thân doanh nghiệp đánh mất đi lợi thế cạnh tranh, lợi thế so sánh của mình, dễ mắc những sai lầm do sự phân tán các nguồn lực và thiếu kinh nghiệm của bộ máy quản lý. Bên cạnh đó, việc kiểm soát vốn vào hoạt động đa lĩnh vực là rất phức tạp, nếu làm không tốt thì sự thất thoát, lãng phí và khả năng đổ vỡ tài chính. Đặc biệt, cần thấy rằng, với khả năng tài chính có hạn của mình, việc đầu tư vốn dàn trải sẽ buộc doanh nghiệp phải tìm đến nguồn vốn mới với những điều khoản thương mại ngặt nghèo, dễ đưa họ sa vào chiếc bẫy nợ hoặc sự lãng phí nguồn vốn NSNN và tín dụng đầu tư các cấp.

Bảy là, sức cạnh tranh của doanh nghiệp Nhà nước trên thị trường thế giới khá thấp, thể hiện qua khả năng có thể tiêu thụ trực tiếp hàng hóa xuất khẩu tại thị trường nước ngoài. Những lĩnh vực xuất khẩu mạnh của doanh nghiệp Nhà nước như hàng điện tử, may mặc, nông sản, chủ yếu phải thực hiện qua trung gian tiêu thụ ở nước ngoài hoặc làm hàng gia công. Mức độ tham gia của doanh nghiệp Nhà nước vào chuỗi giá trị của hàng xuất khẩu rất thấp. Điều này tiềm ẩn nguy cơ mất thị trường tiêu thụ khi cầu trên thị trường thế giới suy giảm.

Tám là, còn nhiều hạn chế trong việc thực hiện vai trò điều tiết kinh tế vĩ mô nền kinh tế, yếu kém trong vai trò dẫn hướng, mở đường cho khu vực doanh nghiệp khác phát triển, mờ nhạt trong vai trò thúc đẩy tăng trưởng, chi phối hoạt động kinh tế và giải quyết các vấn đề xã hội. Theo thống kê, trong số 1.309 doanh nghiệp nhà nước đang hoạt động có 248 doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, 135 doanh nghiệp giao thông vận tải, 341 doanh nghiệp nông, lâm, nghiệp, thủy lợi, thủy nông và 471

doanh nghiệp thương mại, dịch vụ, du lịch. Như vậy vẫn còn nhiều doanh nghiệp doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực, ngành nghề mà nhà nước không cần chi phối như thương mại, dịch vụ xây dựng, thương mại, dịch vụ,...; một số lĩnh vực quan trọng do DNNN giữ thị phần lớn, nhưng lại chưa đáp ứng được yêu cầu cầu nền kinh tế như điện lực, hàng không,... Một số ngành, lĩnh vực mà các thành phần kinh tế khác có thể tham gia, nhưng DNNN vẫn giữ vị thế độc quyền (Tổng công ty Thép Việt Nam chiếm 35% thị phần trong nước, Tổng Công ty Công nghiệp Xi măng Việt Nam chiếm 50%, Tổng công ty Xăng dầu chiếm trên 60%, Tập đoàn công nghiệp Than chiếm 98% thị phần cả nước,...). Trong khi đó, một số lĩnh vực mà kinh tế tư nhân chưa làm, không muốn làm, hoặc làm không hiệu quả thì doanh nghiệp nhà nước lại chưa đảm nhận trách nhiệm đó.

*Chín là, cơ chế quản lý, lề lối làm việc, tính công khai minh bạch chuyển biến chậm.* Nhiều doanh nghiệp chưa thực sự chú ý đến việc tuân thủ chế độ quản lý, báo cáo tài chính; chưa cập nhật đầy đủ, kịp thời các thông tin về hoạt động kinh doanh, tình hình sử dụng vốn, đầu tư, hoạt động tài chính của doanh nghiệp, thậm chí có trường hợp còn báo cáo thiếu trung thực làm ảnh hưởng đến công tác chỉ đạo, quản lý, và giám sát của nhà nước (Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy năm 2009 và quý I năm 2010 kinh doanh lỗ, nhưng khai báo có lãi; Tập đoàn Điện lực Việt Nam sử dụng sai quy định hiện hành, không đúng mục đích các quỹ dự phòng tài chính; Tập đoàn Dệt, May Việt Nam chậm nộp số tiền thu từ bán cổ phiếu,...)<sup>2</sup>.

*Mười là, quản trị doanh nghiệp nhà nước còn nhiều hạn chế, bất cập, chậm đổi mới, chưa phù hợp với cơ chế thị trường và hội nhập kinh tế quốc tế; tư duy quản lý doanh nghiệp theo thói quen và lối mòn kinh nghiệm là phổ biến do các nhà quản trị thiếu hụt kiến thức về kinh tế thị trường và quản trị doanh nghiệp hiện đại.*

Hệ thống văn bản nội bộ quyết định trực tiếp đến quá trình quản trị doanh nghiệp như Điều lệ công ty, Quy chế quản lý tài chính, Quy chế phân cấp hoạt động, Quy chế bổ nhiệm các chức danh quản lý, Quy chế đầu tư,... chưa được thường xuyên rà soát, bổ sung, hoàn thiện để thích ứng với chiến lược kinh doanh dài hạn của doanh nghiệp cũng như môi trường kinh doanh đầy biến động như hiện nay.

Có những doanh nghiệp khi điều hành lại không căn cứ vào các quy chế đã ban hành, thậm chí không quan tâm đến việc ban hành các quy chế này. Nhiều tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước thực hiện đầu tư dàn trải theo hướng đa ngành, đa nghề, kể cả những ngành có độ rủi ro cao, xa rời nghề kinh doanh chính, dẫn đến tình trạng thiếu sự gắn kết về sản phẩm và dịch vụ cung cấp cho nền kinh tế, hoạt

---

<sup>2</sup> Số liệu của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp



động xa rời thể mạnh truyền thống và không tương xứng với khả năng huy động nguồn lực và năng lực quản lý.

Việc thoái vốn nhà nước ở các doanh nghiệp cổ phần hoá diễn ra còn chậm, việc cử người làm đại diện phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp cổ phần chủ yếu vẫn là cán bộ cũ tại các doanh nghiệp.

## **II. Kinh nghiệm một số nước về cải cách doanh nghiệp nhà nước**

### ***1. Kinh nghiệm của Trung Quốc***

Trong quá trình cải cách, mở cửa nền kinh tế, cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc được coi là một khâu trọng tâm của cải cách thể chế nền kinh tế. Sau gần 3 thập kỷ, tiến trình cải cách DNNN Trung Quốc đã đạt được những thành tựu đáng khích lệ. Các DNNN Trung Quốc đã chuyển hẳn từ những đơn vị sản xuất đơn thuần sang những thực thể kinh tế độc lập thích ứng với sự phát triển của kinh tế thị trường. Đặc biệt những năm gần đây, việc không ngừng xây dựng và hoàn thiện môi trường kinh tế thị trường XHCN và cải cách đồng bộ thể chế kinh tế vĩ mô của Nhà nước Trung Quốc đã tạo cơ sở cho các DNNN đi sâu cải cách. Đến nay, hầu hết các DNNN đã có sự lớn mạnh trong cạnh tranh thị trường, thực lực tổng thể của kinh tế nhà nước tăng cường mạnh mẽ, giữ được tốc độ phát triển tương đối nhanh, phát huy tính chủ đạo trong nền kinh tế quốc dân.

Có thể nói, quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Trung Quốc đã đạt được rất nhiều thành tựu. Cụ thể:

- Khắc phục được tình trạng nợ xấu và chấm dứt thua lỗ kinh doanh ở một số DN. Cuối năm 1999, trong tất cả 30 tỉnh thành, khu vực của Trung Quốc có gần 90% số DN thực hiện cải cách đã tăng lợi nhuận hoặc giảm lỗ ở các mức độ khác nhau. Các DN có truyền thống thua lỗ như: DN ngành dệt, nguyên vật liệu xây dựng, đường sắt... hầu hết đã xoay chuyển được tình cảnh thua lỗ triền miên. Năm 2000, các DN công nghiệp nhà nước đạt mức lợi nhuận 24,7 tỷ USD, tăng 2,9 lần so với năm 1997; năm 2001, lợi nhuận thực hiện tăng khoảng 14% so với năm 2000.

- Doanh nghiệp nhà nước tiếp tục phát huy vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế-xã hội. Với sự điều chỉnh chính sách phát triển các thành phần kinh tế, kết cấu sở hữu nhà nước và tập thể đã được thu hẹp; tỷ trọng DNNN trong GDP tuy có giảm, nhưng hiệu quả của nó lại được nâng cao. Lợi nhuận thu được từ các DNNN tăng từ 74,3 tỷ NDT năm 1989 lên 238,8 tỷ NDT vào năm 2001. Các DNNN vẫn là đơn vị kinh tế đóng góp nhiều nhất cho ngân sách nhà nước. Năm 2000, mức đóng thuế của các DNNN đã chiếm 67% mức thuế của toàn bộ các DN công nghiệp. Đồng thời, DNNN cũng là nơi giải quyết việc làm cho xã hội nhiều hơn so với các

DN tư nhân hay các DN hương trấn. Đặc biệt, tỷ trọng đầu tư vào tài sản cố định của các DNNN luôn tỏ rõ tính vượt trội so với DN thuộc các thành phần kinh tế khác. Năm 2000, tỷ trọng đầu tư về tài sản cố định của các DNNN chiếm trên 50%, còn các DN thuộc thành phần khác là 21%.

Theo số liệu thống kê của Hội đồng Nhà nước công bố vào đầu năm 2006, Trung Quốc còn khoảng 138.000 DNNN công nghiệp và thương mại, với khoảng 43 triệu người đang làm việc. Doanh thu của các DNNN công nghiệp và DN có cổ phần nhà nước chiếm tới 40,5% tổng doanh thu và 46% lợi nhuận của các DN công nghiệp trong cả nước. Số liệu này đã phản ánh thực trạng của các DNNN trong lĩnh vực công nghiệp và thương mại vẫn đang nắm vai trò kiểm soát trong nền kinh tế.

- Chuyển đổi và hoàn thiện cơ chế kinh doanh của các DN. Thông qua cải cách, các DNNN đã thực hiện một sự chuyển đổi cơ chế kinh doanh mạnh mẽ bằng việc chuyển sang thành các công ty, tập đoàn kinh tế, công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn, xí nghiệp liên doanh, công ty 100% vốn nhà nước... hoạt động theo “Luật công ty”. Theo đó, các DN đã có được quyền tự chủ nhiều hơn trong sử dụng vốn và tài sản nhà nước. Trung Quốc đã từng bước hình thành được khung cơ bản về quản lý, giám sát việc sử dụng tài sản nhà nước trong các DN, làm rõ quyền hạn, trách nhiệm dân sự trước pháp luật của DN đối với việc bảo toàn và tăng giá trị tài sản nhà nước của DN.

- Thông qua cải cách chế độ sở hữu, nhiều tập đoàn kinh tế mạnh của Trung Quốc đã ra đời và có sức cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế. Đồng thời, hình thành trong các DN ý thức cạnh tranh, mạnh thắng yếu thua, đào thải lẫn nhau.

Để đạt được các thành tựu đó, Chính phủ Trung Quốc đã thực hiện việc cải cách doanh nghiệp nhà nước một cách mạnh mẽ và quyết liệt. Các điểm cần chú ý trong chính sách cải cách DNNN của Trung Quốc gồm:

### ***Quan điểm cải cách doanh nghiệp nhà nước***

Quan điểm của Trung Quốc về cải cách DNNN là hình thành được cơ chế kinh doanh và thể chế quản lý phù hợp với nền kinh tế thị trường XHCN. Nhân mạnh tầm quan trọng của quá trình cải cách DNNN, 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 chất của chúng là khâu trung tâm xây dựng thể chế kinh tế thị trường XHCN, là mấu chốt củng cố chế độ XHCN và phát huy tính ưu việt của CNXH”. Ở thời kỳ đầu thực hiện cải cách (từ 1978 - 1992), 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 kinh tế thị trường XHCN ở Trung Quốc.

Trong 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, Trung Quốc nêu lên nhiều lý luận mới. Những đột phá mà Trung Quốc tạo dựng về mặt lý luận chủ yếu gồm: *Thứ nhất*, lý luận về xây dựng nền kinh tế thị trường XHCN mang màu sắc Trung Quốc; *Thứ hai*, lý luận về chế độ sở hữu; *Thứ ba*, lý luận về chế độ DN hiện đại. Nội dung cơ bản của lý luận cải cách DNNN Trung Quốc là tạo ra một hướng đi thông suốt cho tiến trình cải cách DNNN ở Trung Quốc, trong đó lấy xây dựng chế độ DN hiện đại làm trọng tâm, tăng cường sức sống và khả năng cạnh tranh của khu vực kinh tế nhà nước làm mục đích cao nhất.

Đại hội XV Đảng Cộng sản Trung Quốc nêu: “kinh tế quốc hữu không chế huyết mạch của kinh tế quốc dân, có vai trò chủ đạo trong việc phát triển kinh tế”. Đồng thời, Đại hội cũng đưa ra chủ trương phát triển và cải cách DNNN là nắm chắc những xí nghiệp lớn, nới lỏng những xí nghiệp nhỏ, thực hiện cải tổ mang tính chiến lược đối với các xí nghiệp quốc hữu.

Đại hội XVI Đảng Cộng sản Trung Quốc (tháng 11- 2002) tiếp tục khẳng định việc củng cố và phát triển kinh tế quốc hữu. Trong văn kiện đã nêu rõ: “Phải kiên trì không lay chuyển việc củng cố và phát triển kinh tế quốc hữu. Phát triển và làm lớn mạnh kinh tế quốc hữu, kinh tế quốc hữu không chế mạch máu của nền kinh tế quốc dân, có vai trò then chốt trong việc phát huy tính ưu việt của chế độ XHCN, tăng cường thực lực kinh tế, thực lực quốc phòng và sự gắn bó dân tộc của nước ta”. Như vậy, quan điểm của nhà nước Trung Quốc về cải cách DNNN là tập trung điều chỉnh sự phân bố và kết cấu của kinh tế quốc hữu, cải cách thể chế quản lý tài sản quốc hữu. Kiên trì lấy chế độ công hữu làm chủ thể, thúc đẩy kinh tế phi công hữu phát triển. Xúc tiến cải cách các ngành độc quyền nhà nước, đưa vào cơ chế cạnh tranh nhằm phát triển các công ty lớn, tập đoàn lớn có sức cạnh tranh quốc tế.

### ***Mục tiêu cải cách doanh nghiệp nhà nước***

Mục tiêu cải cách DNNN của Trung Quốc là rất rõ ràng, yêu cầu xác định DN là thực thể pháp nhân và chủ thể cạnh tranh thị trường có quyền kinh doanh độc lập, tự chịu lỗ lãi, tự tích lũy, tự phát triển.

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 kinh tế thị trường XHCN. Đến hội nghị trung ương 3 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 hoá tinh thần của 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 khoá 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 lớn 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 hoá. 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 doanh nghiệp nhà nước như sau:***

+ 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 DN, tạo cơ sở để các DN 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 DN 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 DN, duy trì được các khoản thu cho ngân sách. Đối với bản thân DN, biện pháp này cho phép DN có thêm nhiều lợi ích trong phân phối lợi nhuận, do đó đã góp phần nâng cao tính năng động, tích cực của các DN.

+ 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 DN, tối ưu hoá kết cấu quản trị DN. Cổ phần hoá không phải là một xu thế mới, mà thực tế trên thế giới, các công ty cổ phần đã có lịch sử phát triển hơn 400 năm. Tuy nhiên, để đạt được sự thừa nhận như ngày nay, lý luận về chế độ cổ phần ở Trung Quốc đã trải qua một quá trình kiểm nghiệm, tổng kết hết sức nghiêm túc, thậm chí đã có những lúc bị phủ định.

+ Xây dựng chế độ DN hiện đại. Xây dựng chế độ DN 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 DN có quyền sở hữu tài sản minh bạch, trách nhiệm rõ ràng, chính quyền - DN 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.

Thậm chí, nhiều doanh nghiệp càng sản xuất càng thua lỗ và càng nợ. Trong tình hình đó, Nhà nước cần phải phân loại và có chủ trương giữ lại một số DNNN nhất định, chứ không thể ôm đồm tất cả.

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.

Với chính “năm to, bỏ nhỏ”, Nhà nước chỉ nắm giữ những doanh nghiệp lớn, trong những lĩnh vực quan trọng nhất có liên quan đến độc lập tự chủ và an ninh quốc gia, các doanh nghiệp còn lại sẽ bán hoặc cho tư nhân thuê, các doanh nghiệp lớn vẫn được Nhà nước nắm, nhưng không phải nắm hoàn toàn, trực tiếp như trước đây nữa. Đại đa số các doanh nghiệp lớn đã được cổ phần hóa. Chính sách “năm to, bỏ nhỏ” là một kinh nghiệm tốt trong việc xác định quy mô, cơ cấu cải cách các DNNN. Đó là phương thức cải cách có phân loại.

## ***2. Cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Hàn Quốc***

Chaebol là công ty lớn thuộc sở hữu của gia đình ở Hàn Quốc được Chính phủ thành lập nhằm thực hiện chiến lược phát triển kinh tế quốc gia theo hướng xuất khẩu và đồng thời thay thế hàng nhập khẩu. Sự hợp tác giữa chính phủ với các Chaebol đã đóng vai trò quan trọng trong tăng trưởng kinh tế và tạo nên những thành công đáng kinh ngạc của Hàn Quốc. Các Chaebol đã nhanh chóng phát triển thành các tập đoàn lớn hoạt động trên thị trường thế giới.

Chính phủ Hàn Quốc đã cho các Chaebol vay nhiều khoản với lãi suất ưu đãi thấp. Hơn thế, các ngân hàng quốc doanh Hàn Quốc được phép bảo lãnh nợ nước ngoài của các Chaebol. Với chủ trương nhà nước gánh bớt rủi ro tài chính để các Chaebol yên tâm thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế theo kế hoạch nhà nước đề ra, nhà nước đã chủ động trở thành “củ cà rốt”, đồng thời đóng vai trò cầm “cây gậy” giám sát tài chính các khoản nợ ưu đãi này. Nhờ ưu đãi vốn, các Chaebol đã

phát triển nhanh chóng, tận dụng các cơ hội phát triển kinh tế trong vùng châu Á, Trung Đông suốt gần 20 năm.

Năm 1973, chính phủ Hàn Quốc quyết định phát triển các ngành công nghiệp mũi nhọn bao gồm: thép, hóa dầu, ô tô, chế tạo máy, đóng tàu và điện tử. Chính quyền đã chọn ra những Chaebol mạnh nhất, nhiều tiềm năng nhất để “điều động” họ thực thi kế hoạch lớn này bằng những khoản vay ưu đãi khổng lồ. Với sự hỗ trợ và ưu đãi này, các Chaebol đã phát triển không ngừng cả chiều rộng lẫn chiều sâu. Những thành công bước đầu đã nảy sinh tâm lý “không sợ thất bại” nơi các Chaebol vì họ biết đã có chính phủ đứng chống lưng. Đến giai đoạn này, các Chaebol cũng đã hoàn thiện hệ thống quản lý riêng của mình và chuyển đổi thành mô hình mẹ-con. Mỗi Chaebol trung bình có hàng chục công ty con chuyên kinh doanh các lĩnh vực khác nhau. Với vốn ưu đãi từ nhà nước, các Chaebol đầu tư mạnh vào bất cứ ngành nào có tiềm năng phát triển mà không đặt nặng vấn đề lợi tức. Quan trọng hơn, nhiệm vụ của các Chaebol là phát triển kinh tế, phát triển công nghiệp và thực hiện kế hoạch chính phủ vạch ra. Trong một thời gian ngắn, top 10 Chaebol đã có doanh số 10% GDP vào năm 1979.

Khi kinh tế thế giới khủng hoảng năm 1979 cùng với sự phát triển tràn lan vào các ngành kinh tế mũi nhọn đã ảnh hưởng sự tăng trưởng kinh tế vĩ mô và quá trình phát triển bền vững. Nhiều Chaebol không có khả năng trả nợ. Chính phủ yêu cầu tái cấu trúc các ngành nghề, lĩnh vực đầu tư của các Chaebol nhưng vấp phải sự phản đối mạnh mẽ từ các tập đoàn. Dưới áp lực của các Chaebol, quá trình hoán chuyển các công ty con ngoài ngành do các Chaebol “lỡ” đầu tư sang cho các công ty khác vô cùng khó khăn. Từ những năm 1980 về sau, chính quyền đã “rộng rãi” giảm nợ, xóa nợ cho các Chaebol qua những chương trình hỗ trợ đặc biệt nhờ khoản vay nóng từ Mỹ và Nhật. Năm 1981, Mỹ và Nhật đã chi ước tính 4 tỉ USD cho Hàn Quốc vay nóng để giải quyết cuộc khủng hoảng nhỏ này.

Từ những năm 1980, Hàn Quốc đã nhận diện những vấn đề xã hội, chính trị liên quan đến các Chaebol và có những nỗ lực ban đầu để giải quyết, tuy chưa đủ mạnh và toàn diện. Bởi sau gần ba thập niên phát triển nhanh, các Chaebol giờ đã là những tập đoàn chiếm tỉ trọng lớn của nền kinh tế Hàn Quốc, tạo ra các hậu thuẫn chính trị to lớn và quan trọng, một “củ cà rốt” mà chính khách các phe nhóm đối lập nhau đều rất muốn tranh thủ.

Tình trạng vay nợ tràn lan đã đẩy tỉ lệ dư nợ lên đến 400% trị giá vốn sở hữu trong 30 Chaebol lớn nhất Hàn Quốc trong thập niên 1990. Các Chaebol tuy có doanh số khổng lồ nhưng tỉ lệ lợi nhuận trên doanh số (N.I.) rất thấp, dù rằng tỉ lệ lời trên vốn sở hữu (R.O.E) là khá cao do vay nợ quá nhiều. Điều này cho thấy các

dự án đầu tư của Chaebol đều kém hiệu quả, sinh lời rất ít. Vì có tỉ lệ lợi nhuận thấp nên khả năng trả nợ sẽ rất kém và tập đoàn không thể vượt qua bất cứ khủng hoảng kinh tế nhỏ hay lớn nào. Hậu quả nữa là các tập đoàn luôn “khát vốn”, luôn cần vay bổ sung để sống qua ngày và trở thành một gánh nặng tài chính quốc gia. Nếu nhà nước không tiếp tục rót tiền nuôi Chaebol thì nó sẽ chết thật.

Và cũng vì cần vốn lưu động để nuôi bộ máy, các Chaebol sẽ ngày càng liều lĩnh đầu tư vào các ngành nhiều rủi ro hơn hầu mong lợi tức cao. Sự rủi ro kinh tế sẽ càng lớn. Khi thấy trước viễn cảnh khó khăn về vốn, các tập đoàn sẽ đầu tư vào ngân hàng, công ty chứng khoán, công ty tài chính phi ngân hàng, công ty bảo hiểm... để huy động vốn trong xã hội.

Có thể nói, Chaebol đã giúp chuyển đổi nền kinh tế Hàn Quốc trong thời kỳ công nghiệp hóa hướng về xuất khẩu. Tuy nhiên, Chaebol đã bị coi là nguyên nhân của cuộc khủng hoảng tài chính năm 1997 - 1998 ở Hàn Quốc. Đó là do chính sách ưu đãi kéo dài quá lâu của chính phủ đối với chúng và do bản thân cơ cấu tổ chức quản lý của chính các Chaebol. Cụ thể:

*Một là*, mối quan hệ “thân hữu” giữa chính phủ với một số doanh nghiệp lớn làm méo mó các thước đo hiệu quả kinh doanh, không có hệ thống giám sát chặt chẽ nên các tập đoàn đã vay để đầu tư tràn lan, trong đó có những dự án sinh lợi kém. Cơ chế quản lý kiểu gia đình tạo điều kiện để những quyết định đầu tư mang nhiều tính chủ quan, thiếu sự nghiên cứu kỹ lưỡng và giám sát chặt chẽ. Ngay từ cuối những năm 70, sự đầu tư một cách tràn lan do được ưu đãi cũng đã gây ra cuộc khủng hoảng kinh tế ở Hàn Quốc, đi liền với khủng hoảng kinh tế thế giới năm 1979. Nhiều Chaebol không có khả năng trả nợ. Chính phủ của đã phải giãn nợ, xóa nợ cho các Chaebol qua những chương trình hỗ trợ đặc biệt nhờ khoản vay nóng từ Mỹ và Nhật Bản. Nhược điểm đầu tư tràn lan của các Chaebol vẫn còn duy trì cho tới tận cuộc khủng hoảng kinh tế 1997. Tỷ lệ dư nợ của 30 Chaebol lớn nhất Hàn Quốc, lên đến 400% trị giá vốn sở hữu trong những năm 90. Các Chaebol tuy có doanh số khổng lồ nhưng tỷ lệ lợi nhuận trên doanh số thấp. Vì có tỷ lệ lợi nhuận thấp nên khả năng trả nợ kém. Hậu quả nữa là các Chaebol luôn luôn cần vay thêm vốn để duy trì sự phát triển và trở thành gánh nặng cho tài chính quốc gia. Rõ ràng là sự ưu đãi quá mức và thiếu giám sát chặt chẽ của chính phủ đã tạo điều kiện để các Chaebol lạm dụng và do đó làm suy yếu nền kinh tế quốc gia.

Khi cuộc khủng hoảng tài chính châu á 1997 diễn ra, các ngân hàng nước ngoài đồng loạt không cho các Chaebol vay nợ thêm. Một nửa trong số 30 Chaebol hàng đầu (trong đó có Kia, Ssangyong, Sammi, Jinro, Hanbo) đã phá sản hoặc phải sáp nhập với các Chaebol khác. Vì chính phủ đứng ra bảo lãnh nợ cho các Chaebol vay



của nước ngoài, nên chính phủ Hàn Quốc cũng đối mặt với khoản nợ khổng lồ hàng chục tỉ USD không có khả năng thanh toán, cho dù lúc đó nợ nước ngoài của chính phủ chỉ chiếm 30% GDP. Tháng 12-1997, Hàn Quốc phải cam kết thực hiện gói biện pháp cải cách kinh tế để đổi lấy món vay 58 tỉ USD cứu trợ từ IMF.

*Hai là*, các Chaebol đã chạy theo việc bành trướng quy mô và đầu tư vào nhiều lĩnh vực, mà không tập trung sức mạnh vào một số ít lĩnh vực chính. Sự dàn trải lực lượng như vậy không chỉ gây ảnh hưởng tới lĩnh vực chính, mà còn là nguyên nhân của tình trạng quản lý kém ở nhiều lĩnh vực được mở rộng. Điều này thể hiện rõ hơn khi mà quyền điều hành Chaebol nằm trong tay một gia đình và điều hiển nhiên là một gia đình không thể có đủ chuyên gia giỏi để điều hành một doanh nghiệp khổng lồ với nhiều lĩnh vực khác nhau.

Ở điểm này, Chaebol đã không rút ra được bài học cho chính mình từ mô hình mà nó học theo - đó là mô hình tập đoàn keiretsu của Nhật Bản. Các tập đoàn Nhật Bản thường không tự mình phát triển các cơ sở công nghiệp hỗ trợ (supplementing industries), mà đặt hàng cho các doanh nghiệp khác, trong đó phần đông là các doanh nghiệp nhỏ và vừa ở cả trong nước và nước ngoài sản xuất và cung cấp.

*Ba là*, quá trình công nghiệp hóa do Chaebol dẫn đầu đã đẩy sự tập trung vốn và các hoạt động mang lại lợi ích kinh tế vào tay một số lượng giới hạn các Chaebol. Sự phát triển quá mạnh của các Chaebol và mối liên kết chặt chẽ của chúng với chính quyền đã là mối lo ngại đối với việc hoạch định chính sách một cách công bằng. Các Chaebol có thể gây sức ép để tạo ra những đạo luật có lợi cho công việc kinh doanh của họ, hoặc nhằm kiếm nhiều lợi cho nhóm thân hữu của mình hơn là phục vụ các lợi ích công.

*Bốn là*, xét trên góc độ quản lý, thì cấu trúc sở hữu gia đình không thích hợp với việc quản trị một doanh nghiệp lớn. Một gia đình nắm quyền kiểm soát toàn bộ Chaebol, không để các nhân tố độc lập, kể cả các cổ đông nhỏ, nhà nước hoặc các thành viên khác trong gia tộc có tiếng nói trong việc quyết định kế hoạch chiến lược, lựa chọn dự án và lĩnh vực đầu tư. ở đây, Chaebol cũng không học được kinh nghiệm của keiretsu. Trong các tập đoàn Nhật Bản, quyền sở hữu được chia nhỏ hơn, quá trình quản lý được phi tập trung hóa và có cơ chế quản lý chuyên nghiệp, độc lập với cơ chế sở hữu.

Có thể nhận xét ở đây rằng sự thành công và thất bại của doanh nghiệp không nhất thiết bắt nguồn từ chế độ sở hữu. Kết quả kinh doanh kém của một doanh nghiệp nhà nước không phải trước hết và trên hết là do doanh nghiệp đó thuộc sở hữu nhà nước, mà do ông chủ nhà nước đã không thuê được người quản lý và điều hành kinh doanh giỏi, lại không có cơ chế giám sát và đánh giá kết quả một cách

thường xuyên và có hiệu quả. Thiếu một cơ chế quản lý và giám sát kinh doanh tốt thì ngay cả một số Chaebol lớn nhất ở Hàn Quốc vẫn phá sản cho dù chúng thuộc quyền sở hữu tư nhân ở dạng triệt để nhất - thuộc về một gia đình hoặc chỉ một người.

Đứng trước tình huống đó, Chính phủ Hàn Quốc đã quyết định thực hiện tái cấu trúc các tập đoàn bằng những chính sách cứng rắn với những nội dung chủ yếu như sau:

*Một là*, xác lập và khống chế các tỷ lệ tài chính nhằm bảo đảm an toàn tài chính cho tập đoàn. Trong đó tỷ lệ nợ vay trên vốn sở hữu không quá 200%.

Ở Hàn Quốc, tỷ lệ nợ so với vốn chủ sở hữu của 30 Chaebol lớn nhất đã giảm rất nhanh từ 8,2 vào tháng 5/1997 xuống chỉ còn 1,5 vào năm 2006. Nguyên nhân là do Chính phủ Hàn Quốc nhận thức một cách sâu sắc rằng các Chaebol là một nguyên nhân, không những thế là một nguyên nhân chủ chốt, dẫn đến cuộc khủng hoảng kinh tế ở quốc gia này. Chính vì vậy, để vẫn hồi sự ổn định kinh tế vĩ mô và cải cách cơ cấu, Chính phủ Hàn Quốc đã buộc các Chaebol phải tái cấu trúc toàn diện, trong đó có một yêu cầu kiên quyết là giảm đòn bẩy nợ.

Có thể nói sự khác biệt về chiều hướng đòn bẩy nợ trước và sau khủng hoảng ở Hàn Quốc so với Việt Nam nằm ở chỗ, nếu như ở Hàn Quốc, các Chaebol được coi là nguyên nhân của vấn đề, thì dường như ở Việt Nam các Tập đoàn kinh tế Nhà nước lại được coi là giải pháp (thậm chí là cứu cánh). Chính vì vậy, sau đợt bất ổn kinh tế vĩ mô năm 2008, thay bằng việc phải thu hẹp phạm vi và quy mô thì các tập đoàn kinh tế Nhà nước lại còn được ưu ái tăng thêm nguồn lực để có thể tiếp tục mở rộng. Số liệu thống kê còn cho thấy nếu như vào năm 2005, tổng dư nợ của 8 tổng công ty (mà sau này trở thành tập đoàn) chỉ tương đương với khoảng 21% GDP thì đến năm 2010, tổng dư nợ đã lên tới 36,5% GDP.

*Hai là*, không cho phép công ty mẹ bảo lãnh nợ cho công ty con thuộc tập đoàn.

*Ba là*, cấm các Chaebol sở hữu các công ty tài chính phi ngân hàng.

*Bốn là*, minh bạch hóa quản lý bằng cách công bố các báo cáo tài chính, thông tin tài chính và thông tin kinh doanh.

*Năm là*, tập trung vào ngành nghề chính nhằm tăng sức cạnh tranh ở tầm toàn cầu.

*Sáu là*, quy trách nhiệm cá nhân các lãnh đạo gia đình Chaebol trong việc điều hành và lãnh đạo tập đoàn.

*Bảy là*, gia tăng quyền hạn cho cổ đông thiểu số. Trong hội đồng quản trị của các Chaebol bắt buộc phải có thành viên độc lập, không phải là cổ đông nhưng vẫn có quyền bỏ phiếu và quyết định. Đây là biện pháp giám sát và kiểm soát hữu hiệu hơn đối với các tập đoàn.

Việc áp đặt phải có thành viên độc lập, không phải là cổ đông nhưng vẫn có quyền bầu bán, quyết định trong Hội đồng quản trị là một cải tổ sâu sắc. Bài học kinh nghiệm lớn về giám sát tập đoàn là vận dụng linh hoạt khái niệm “dân chủ” trong nghị trường chính trị. Việc luật hóa quy định sử dụng các thành viên độc lập trong HĐQT các tập đoàn nhà nước và các công ty quy mô lớn sẽ giúp có thêm những con mắt giám sát và kiểm soát hữu hiệu các tập đoàn.

*Tám là*, không chế đầu tư vào các công ty thành viên và cấm một số giao dịch giữa các công ty thành viên với nhau.

*Chín là*, nghiêm cấm các hình thức hối lộ, các hình thức tác động lên quá trình ra quyết định chính sách.

Công cuộc cải cách đã làm thay đổi bộ mặt doanh nghiệp ở Hàn Quốc. Một số Chaebol bị phá sản, bị chia cắt thành một số công ty và bị bán riêng rẽ. Các Chaebol buộc phải chuyển nhượng một số công ty cho nhau để giảm bớt đầu tư ngoài ngành. Nhiều ý kiến cho rằng ở Hàn Quốc không còn Chaebol như cũ nữa, mà chỉ có các Chaebol đã bị tháo dỡ. Đây là sự thực bởi vì với những cải tổ đã được thực hiện, cấu trúc của Chaebol trở nên nhẹ nhàng hơn, có khả năng đáp ứng linh hoạt và hiệu quả hơn với những yêu cầu của nền kinh tế toàn cầu hóa.

### **III. Cơ cấu lại và cải các doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam**

#### ***1. Quan điểm mục tiêu của tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước***

Không phải bây giờ chúng ta mới nhận ra những bất cập của các doanh nghiệp Nhà nước và sự cần thiết phải tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước. Việt Nam đã bắt đầu thực hiện quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước chủ yếu thông qua các biện pháp giao, bán, khoán, cho thuê, giải thể doanh nghiệp và cổ phần hóa từ 1992.

Tuy nhiên, hiện nay sự yếu kém của doanh nghiệp Nhà nước là một vấn đề hết sức đáng lo ngại. Hội nghị Trung ương 3 khóa XI của Đảng đã chỉ rõ việc chậm chuyển dịch cơ cấu nền kinh tế từ chiều rộng sang chiều sâu, chậm đổi mới doanh nghiệp Nhà nước là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc chưa hoàn thành một số nhiệm vụ kinh tế mà Đại hội X đã đề ra và gây ra nhiều hậu quả nghiêm trọng khác. Để khắc phục tình trạng đó, Đại hội Đảng lần thứ XI và Hội nghị Ban chấp hành trung ương lần thứ 3 khóa XI đã khẳng định phải tái cơ cấu nền kinh tế gắn với đổi mới mô hình tăng trưởng và 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 doanh nghiệp Nhà nước mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty Nhà nước.

Tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước tuy là một trong ba trọng tâm của tái cơ cấu kinh tế, nhưng là nút thắt quan trọng, gỡ được nút thắt này sẽ tạo điều kiện cho việc giải quyết hai vấn đề kia và thúc đẩy việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng ở Việt Nam. Mục đích của cơ cấu tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước là nhằm nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh, để thành phần kinh tế này mạnh lên và đủ sức làm tốt vai trò chủ đạo trong nền kinh tế nhiều thành phần, nhiều hình thức sở hữu đang từng bước phát triển theo hướng hiện đại và vững bước đi lên chủ nghĩa xã hội. Đây là quan điểm chỉ đạo và là vấn đề mang tính nguyên tắc.

Đồng thời, quan điểm của Đảng và Nhà nước cũng nêu rõ, tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước mà trọng tâm là tập đoàn kinh tế Nhà nước phải được thực hiện một cách có hệ thống và đồng bộ từ đổi mới tư duy, đổi mới và hoàn thiện khung pháp lý, cơ chế và chính sách, điều chỉnh ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh của doanh nghiệp Nhà nước, đổi mới và hoàn thiện những nguyên tắc phân bổ nguồn lực cho doanh nghiệp Nhà nước, vai trò của Nhà nước với tư cách chủ sở hữu trong doanh nghiệp Nhà nước và vai trò Nhà nước với tư cách quản lý vĩ mô nền kinh tế đến việc điều chỉnh vốn ở hữu Nhà nước, vai trò đại diện chủ sở hữu vốn Nhà nước, cổ phần hóa, chuyển đổi mô hình tổ chức và quản lý doanh nghiệp Nhà nước.

### **Hộp 1: Một số điểm đáng lưu ý trong Đề án Tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước của Chính phủ**

Ngày 17/7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 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”. Theo quyết định này, mục tiêu tái cơ cấu DNNN được xác định là nhằm đảm bảo: DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào các ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

Đề án cũng đã nêu ra 5 nhiệm vụ cần thực hiện đó là:

Một là, phân loại doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước hiện có theo 3 nhóm (nhóm Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; nhóm DN cổ phần hóa Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; nhóm các DNNN thua lỗ kéo dài, không có khả năng khắc phục) đồng thời ra quyết sách cho từng nhóm.

Hai là, thực hiện theo nguyên tắc thị trường việc thoái vốn đã đầu tư vào ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan với ngành nghề kinh doanh chính; vốn Nhà nước ở công ty cổ phần mà Nhà nước không cần chi phối.

Ba là, tái cơ cấu DN theo ngành, lĩnh vực không phân biệt cấp, cơ quan quản lý. Trước mắt trong các lĩnh vực xây dựng, thương mại, viễn thông, xuất bản, xổ số kiến thiết, cấp thoát nước, môi trường đô thị, thủy nông, quản lý và sửa chữa đường bộ, đường sắt, đường thủy,...

Bốn là, tái cơ cấu tập đoàn, tổng công ty Nhà nước một cách toàn diện từ mô hình tổ chức, quản lý, nguồn nhân lực, ngành nghề sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển, đầu tư đến thị trường và sản phẩm. Tổ chức lại một số tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước cho phù hợp với thực trạng và yêu cầu nhiệm vụ.

Năm là, hoàn thiện thể chế, cơ chế, chính sách, trong đó tập trung đến các thể chế đối với DNNN 100% vốn Nhà nước; Thúc đẩy tái cơ cấu DNNN; thể chế, cơ chế quản lý của chủ sở hữu Nhà nước đối với DNNN.

Để hoàn thành các nhiệm vụ trên, đề án đã đề ra 6 giải pháp cụ thể:

Thứ nhất, tiếp tục quán triệt sâu sắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước theo các Nghị quyết của Trung ương, Đảng và kết luận của Bộ Chính trị, tạo sự nhất trí cao trong toàn hệ thống chính trị để nâng cao hơn nữa nhận thức và có hành động quyết liệt, cụ thể trong thực hiện.

Thứ hai, khẩn trương hoàn thành phê duyệt phương án sắp xếp, đổi mới DNNN đến năm 2012 của các Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước. Xác định số lượng, danh sách cụ thể các doanh nghiệp nhà nước nắm giữ 100%, nắm giữ trên 75%, từ 65 – 75%, dưới 65% vốn điều lệ hoặc không giữ được cổ phần...

Thứ ba, từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập trình Thủ tướng Chính phủ, từng tổng công ty doanh nghiệp do Bộ trưởng, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định thành lập trình Bộ, Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố Đề án tái cơ cấu để phê duyệt trong Quý III năm 2012 và triển khai thực hiện.

Thứ tư, các Bộ quản lý ngành kinh tế kỹ thuật (xây dựng, công thương, thông tin và truyền thông, tài chính, nông nghiệp và phát triển nông thôn, giao thông vận tải) rà soát, đánh giá tính hợp lý, khả năng, điều kiện, cách thức tổ chức lại, từ đó xây dựng phương án tái cơ cấu doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực phụ trách không phân biệt cấp, cơ quan quản lý, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt trong quý III năm 2012 và chỉ đạo triển khai thực hiện.

Thứ năm, các Bộ, ngành trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc ban hành theo thẩm quyền thể chế, cơ chế quản lý đối với doanh nghiệp 100% vốn Nhà nước; thúc đẩy tái cơ

cấu doanh nghiệp và thể chế, cơ chế quản lý của chủ sở hữu Nhà nước.

Thứ sáu, tăng cường trách nhiệm của lãnh đạo các Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước trong thực hiện tái cơ cấu, phương án sắp xếp, cổ phần hóa đã được phê duyệt; coi đây là nhiệm vụ chính trị quan trọng. Đơn vị nào không thực hiện được phải kiểm điểm, làm rõ nguyên nhân, người chịu trách nhiệm và trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ.

Để việc thực hiện đạt hiệu quả, Đề án phân công rõ trách nhiệm của từng bộ ngành. Theo đó, Bộ Tài chính được nhiệm vụ:

- Chủ trì, phối hợp với Ban chỉ đạo. Đổi mới và phát triển doanh nghiệp đôn đốc các Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty Nhà nước tổ chức triển khai thực hiện Quyết định này.

- Hướng dẫn theo dõi, kiểm tra việc thực hiện Quyết định này. Định kỳ hàng quý tổng hợp báo cáo Thủ tướng chính phủ. Kịp thời đề xuất xử lý những vấn đề nảy sinh.

- Tham gia ý kiến đề các Bộ quản lý ngành, ủy ban nhân dân cấp tỉnh, phê duyệt Đề án tái cơ cấu tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước do Bộ trưởng, Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định thành lập.

Nguồn: Đề án Tái cơ cấu DNNN

Từ những trình bày ở trên có thể thấy quan điểm mục tiêu của tái cấu trúc doanh nghiệp Nhà nước của Đảng và Chính phủ là:

- Đổi mới tư duy kinh tế và chính trị về doanh nghiệp Nhà nước để tạo ra sự đồng thuận xã hội về vai trò của doanh nghiệp Nhà nước, những ngành và lĩnh vực cần phải có doanh nghiệp Nhà nước. Trên cơ sở này rà soát để điều chỉnh, thu hẹp phạm vi ngành nghề và lĩnh vực cần phát triển doanh nghiệp Nhà nước và tiếp tục giảm mạnh số lượng doanh nghiệp Nhà nước. Về cơ bản, doanh nghiệp Nhà nước nên được tập trung vào lĩnh vực kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, ngân hàng, bảo hiểm, dịch vụ công, quốc phòng và an ninh.

- Xác định rõ vai trò chủ sở hữu Nhà nước và thể chế hóa rõ ràng, ràng buộc về trách nhiệm của các tổ chức và cá nhân được ủy quyền thực hiện nhiệm vụ đại diện chủ sở hữu Nhà nước tại các doanh nghiệp Nhà nước và tại các doanh nghiệp có vốn Nhà nước, nhất là tại các tập đoàn kinh tế và tổng công ty Nhà nước.

- Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước để khối doanh nghiệp này mạnh lên, thực sự trở thành nòng cốt của kinh tế nhà nước, góp phần thực hiện thành công vai trò chủ đạo nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa;

- Đòi mới luật pháp, cơ chế và chính sách buộc các doanh nghiệp Nhà nước phải hoạt động theo nguyên tắc thị trường và chịu sự tác động đầy đủ của kinh tế thị trường. Kiên quyết xóa bỏ các hình thức ưu đãi cho doanh nghiệp Nhà nước, nhất là cho tập đoàn và tổng công Nhà nước.

## ***2. Quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam***

*2.1. Một số kết quả đạt được trong quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp nhà nước*

Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam được thực hiện qua nhiều hình thức khác nhau. Nhìn chung, các giải pháp cơ cấu lại doanh nghiệp Nhà nước thời gian qua đã giúp cơ cấu lại toàn bộ khu vực doanh nghiệp Nhà nước theo hướng: Giảm số lượng doanh nghiệp Nhà nước không cần nắm giữ; Chuyển đổi sở hữu bằng cổ phần hóa, vừa tạo động lực cho quản lý, kiểm soát, tính tự chủ, chịu trách nhiệm của các doanh nghiệp Nhà nước cơ cấu lại, nhưng Nhà nước vẫn chủ động nắm quyền chi phối, kiểm soát trong một số ngành, lĩnh vực nhất định; Cơ cấu lại tình hình tài chính của một bộ phận doanh nghiệp Nhà nước thực hiện chuyển sở hữu bằng cổ phần hóa, giao, bán và những doanh nghiệp Nhà nước giữ 100% vốn gặp khó khăn; Chuyển doanh nghiệp Nhà nước sang mặt bằng pháp lý chung; Cơ cấu lại để quy tụ, tập hợp một lực lượng vật chất lớn đưa vào kinh doanh tại các tập đoàn, tổng công ty.

Các hình thức cơ cấu lại doanh nghiệp Nhà nước diễn ra phổ biến ở các hình thức sau:

*a) Phân loại, sắp xếp, sát nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, kém hiệu quả, chuyển cơ quan quản lý*

Nhằm dọn dẹp với những doanh nghiệp Nhà nước thành lập tràn lan, phân tán, thiếu nguồn lực lao động. Nhóm giải pháp này được chú trọng nhiều hơn ở giai đoạn đầu, đem lại những tác động tức thì và hiện nay vẫn tiếp tục được thực hiện. Bằng việc giải thể hàng loạt doanh nghiệp Nhà nước đã bị đưa ra khỏi danh sách doanh nghiệp Nhà nước, Nhà nước không còn phải lo bao cấp, bù lỗ, cắt cử nhân lực quản lý,...

Việc sát nhập, hợp nhất, chuyển cơ quan quản lý (từ địa phương về trung ương hoặc ngược lại) làm giảm được số lượng doanh nghiệp Nhà nước, thay bằng tổ chức mới, lãnh đạo mới, cũng giảm được phần nào đó lao động dôi dư.

Tuy nhiên, cơ cấu lại theo cách này chưa giải quyết được triệt để một số vấn đề như tình hình tài chính xấu, nợ, lao động,... và một số tồn đọng khác lại được chuyển sang cho doanh nghiệp hoặc tổ chức khác. Cơ cấu lại doanh nghiệp bằng

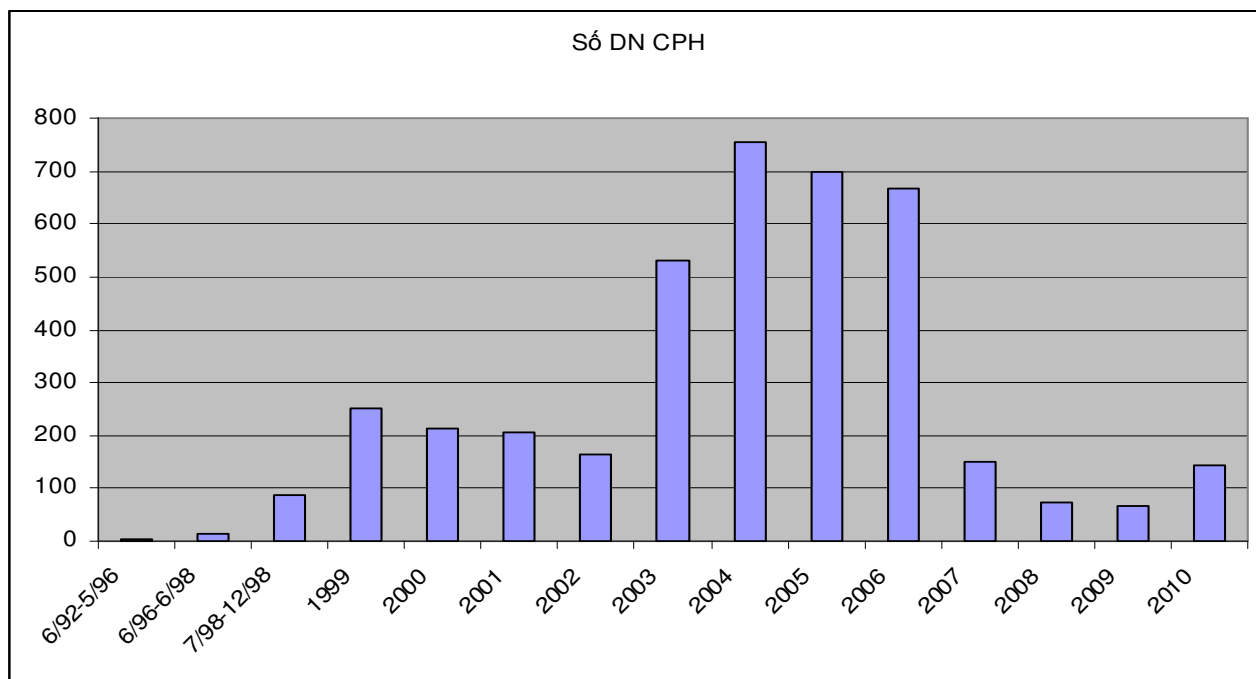
tuyên bố phá sản là biện pháp phổ biến trong các nền kinh tế thị trường nhưng lại kém hiệu lực ở Việt Nam do vướng mắc về thủ tục pháp lý, nhất là đối với các doanh nghiệp Nhà nước. Số doanh nghiệp Nhà nước bị tuyên bố phá sản rất ít, vì thế cơ cấu lại doanh nghiệp Nhà nước bằng phá sản là ít triển vọng trong ngắn hạn.

*b) Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước*

Cổ phần hóa DNNN bắt đầu từ năm 1992. Đây là biện pháp cơ bản và quan trọng trong tái cơ cấu DNNN. Với khung pháp lý về cổ phần hóa được sửa đổi, hoàn thiện liên tục để đáp ứng yêu cầu thực tế, mở rộng đối tượng được quyền mua cổ phần lần đầu, cho phép sử dụng phương pháp khác nhau để xác định giá trị doanh nghiệp, xóa bỏ cổ phần hóa khép kín, khuyến khích bán cổ phần ra bên ngoài thu hút vốn từ bên ngoài xã hội, thu hút các nhà đầu tư có tiềm lực.

Số liệu của Cục Tài chính Doanh nghiệp, Bộ Tài chính, hết năm 2010, cả nước đã có 4.000 doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa, chiếm 67,5% tổng số doanh nghiệp nhà nước được sắp xếp lại. (Xem hình 3 ).

**Hình 3: Số lượng DNNN cổ phần hóa qua các năm**



Nguồn: Tổng hợp từ nhiều nguồn khác nhau

Cổ phần hóa đã giúp chuyển từ doanh nghiệp Nhà nước đơn sở hữu sang hình thức doanh nghiệp đa sở hữu với mô hình, cơ cấu tổ chức quản lý, điều hành năng động và hiệu quả hơn trong điều kiện kinh tế thị trường. Đồng thời, tạo điều kiện pháp lý và vật chất cho người lao động trong doanh nghiệp nâng cao vai trò làm chủ



tại doanh nghiệp. Sau cổ phần hóa, các doanh nghiệp tự chủ, tự chịu trách nhiệm trước pháp luật và cổ đông, cơ cấu và cơ chế hoạt động của bộ máy quản lý doanh nghiệp đã có sự thay đổi cơ bản tránh và giảm được tình trạng can thiệp của nhiều cơ quan đại diện chủ sở hữu như trước đây, đã tạo điều kiện cho các doanh nghiệp này hoạt động hiệu quả hơn. Bên cạnh đó, Cổ phần hóa đã thu hút một lượng vốn khá lớn từ các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước đầu tư đổi mới công nghệ, mở rộng sản xuất kinh doanh, nâng cao sức cạnh tranh của doanh nghiệp. Sau cổ phần hóa, phần lớn doanh nghiệp kinh doanh có lãi. Hiệu quả quản lý và năng lực kinh doanh được cải thiện rõ rệt, thu nhập và đời sống cán bộ công nhân viên từng bước được nâng lên.

Đây là hình thức cơ cấu lại doanh nghiệp Nhà nước có nhiều tiên bộ, hiệu quả rõ rệt, thực sự đi vào chiều sâu gồm cơ cấu lại sở hữu, đầu tư, quản lý, kiểm soát, giám sát, tạo quyền tự chủ cho doanh nghiệp Nhà nước sau cơ cấu,... Đa phần doanh nghiệp Nhà nước sau cổ phần hóa đã có sự chuyển biến mạnh 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 thực sự là hình thức cơ cấu lại doanh nghiệp Nhà nước phù hợp với mô hình tăng trưởng theo chiều sâu.

*c) 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 năm 1999 và có hiệu ứng tích cực hơn do có sự chuyển giao rõ ràng về sở hữu, trong khi khoán và cho thuê chỉ là chuyển quyền quản lý, nên hiệu quả thấp và không được hưởng ứng tích cực. Đối tượng giao, bán là những doanh nghiệp Nhà nước thua lỗ và không cần giữ 100% vốn hoặc không cổ phần hóa được. Trên thực tế giao, bán chỉ diễn ra ở các địa phương và chỉ giao, bán những doanh nghiệp Nhà nước nhỏ và thua lỗ. Doanh nghiệp Nhà nước là đối tượng giao, bán đã thu hẹp dần về số lượng, gần đây hầu như rất ít doanh nghiệp thực hiện hình thức này.

*d) Chuyển thành công ty TNHH một thành viên*

Chuyển thành công ty TNHH một thành viên được bắt đầu thực hiện từ sau khi Luật Doanh nghiệp 1999 được ban hành. Để tạo điều kiện cho quá trình chuyển đổi, khung pháp luật về chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện để đáp ứng yêu cầu thực tế chuyển đổi.

Theo báo cáo của các địa phương, bộ, ngành và tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, hiện có khoảng 1.200 doanh nghiệp nhà nước chuyển thành công ty TNHH một thành viên. Có thể nói kết quả quan trọng của chuyển đổi DNNN thành công ty TNHH một thành viên là đã chuyển toàn bộ các doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp; qua đó hoàn thành một bước quan trọng trong quá trình tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng, thống nhất giữa các loại hình doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế.

Tuy nhiên, việc chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên còn có nhiều hạn chế và thách thức: Đối tượng chuyển đổi không ổn định, gây khó khăn cho tổng thể quá trình chuyển đổi; Chuyển đổi còn mang tính hình thức nhằm đáp ứng quy định của Luật Doanh nghiệp 2005 (đến thời điểm 1/7/2010, tất cả doanh nghiệp nhà nước chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp); Cơ chế quản trị doanh nghiệp của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu chưa có thay đổi nhiều so với trước.

*e) Chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con và hình thành tập đoàn kinh tế*

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 kinh tế quy mô với sự cộng hưởng của việc gia tăng năng lực tài chính của chính những doanh nghiệp chủ chốt. Đối với tập đoàn kinh tế nhà nước, còn là ý chí và chủ trương gia tăng sức mạnh của kinh tế nhà nước trong những lĩnh vực quan trọng, chủ chốt của nền kinh tế. Cho đến nay, cả nước có hơn 120 doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, bao gồm cả 12 tập đoàn kinh tế.

Tuy nhiên, việc chuyển đổi sang mô hình công ty mẹ - công ty con, tập đoàn kinh tế Nhà nước còn khó khăn:

(i) Tập đoàn kinh tế, công ty mẹ - công ty con hiện nay được hình thành chủ yếu bằng các quyết định hành chính trên cơ sở tổ chức lại các tổng công ty nhà nước, DNNN; chưa có tập đoàn kinh tế nhà nước nào được hình thành trên cơ sở các doanh nghiệp tự phát triển, tích tụ và tập trung vốn, đầu tư chi phối các doanh nghiệp khác bằng các biện pháp sáp nhập, mua cổ phần, góp vốn để hình thành các liên kết bền chặt và phát triển thành tập đoàn kinh tế; hoặc các doanh nghiệp độc lập tự nguyện liên kết với nhau để tạo thành tập đoàn kinh doanh có tiềm lực kinh tế, tài chính đủ mạnh, đủ sức cạnh tranh trên thị trường; sau đó, tiếp tục sử dụng tiềm lực

đó để đầu tư mở rộng qui mô sản xuất, lĩnh vực hoạt động và đầu tư thâm nhập, thôn tính các doanh nghiệp khác để phát triển tập đoàn;

(ii) Thực hiện sắp xếp, đổi mới tại các doanh nghiệp thành viên (cổ phần hóa, giao, bán,...) ở các tổng công ty, trong đó có những đơn vị hạch toán phụ thuộc có nhiều tồn tại về tài chính dồn vào công ty mẹ, công ty mẹ phải gánh chịu, kể cả bảo lãnh vay vốn của các dự án vay vốn khi doanh nghiệp thành viên hạch toán lâm vào tình trạng phá sản, kinh doanh thua lỗ, tổng công ty phải sử dụng vốn nhà nước trả nợ thay, ảnh hưởng đến kết quả kinh doanh;

(iii) Đối với các tập đoàn kinh tế, việc thành lập tập đoàn thiên về khía cạnh tổ chức, sắp xếp để hình thành cơ cấu thành viên trong khi những vấn đề như chiến lược phát triển kinh doanh tập đoàn, đổi mới quản trị doanh nghiệp và cơ chế vận hành chung của tập đoàn, công tác nhân sự đáp ứng yêu cầu mới chưa được quan tâm thỏa đáng, dẫn tới sự lúng túng, bất cập sau khi tổ chức lại theo mô hình mới. Công tác quản trị doanh nghiệp và chất lượng quản lý tại các tập đoàn kinh tế, đặc biệt là tại công ty mẹ, hầu như không thay đổi so với trước đây. Thông tin chưa được công bố được công khai, minh bạch.

*f) Cơ cấu lại tài chính doanh nghiệp Nhà nước diễn ra dưới hình thức cơ cấu lại nợ, tài sản, vốn điều lệ, vốn chủ sở hữu, vốn kinh doanh*

Những biện pháp này đã được tiến hành nhưng với quy mô, mức độ không lớn, không thường xuyên, có tác động tích cực ít nhiều khác nhau đến những doanh nghiệp cụ thể, còn đối với chung khu vực doanh nghiệp Nhà nước thì không nhiều.

Đối tượng được hưởng lợi nhiều từ biện pháp cơ cấu lại tài chính là các doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa, giao, bán, giải thể - những doanh nghiệp chuyển quyền sở hữu hoặc chuyển tài sản sang khu vực khác. Những doanh nghiệp vẫn giữ 100% vốn nhà nước thì không những không được cơ cấu lại tài chính triệt để, mà còn gánh chịu hệ quả xử lý tài chính bằng quyết định hành chính do sát nhập, hợp nhất, chuyển đơn vị quản lý.

*2.2. Một số hạn chế trong quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam*

Bên cạnh các thành tựu đã đạt được, quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam vẫn còn nhiều sai sót. Cụ thể:

*Một là, các biện pháp cơ cấu còn mang tính hành chính, ít tính thị trường, như ít áp dụng các biện pháp: phá sản, sát nhập doanh nghiệp, kể cả với các tập đoàn, tổng công ty theo cơ chế thị trường; mua bán nợ, tài sản tồn đọng theo cơ chế thị trường;*

mở rộng đối tượng mua bán doanh nghiệp, mua bán nợ của nhiều loại doanh nghiệp trong thị trường,...

*Hai là*, cổ phần hóa các doanh nghiệp Nhà nước được coi là hướng cơ cấu lại bằng các biện pháp có tính thị trường hơn, hiệu quả hơn, áp dụng cho số lượng đông đảo các doanh nghiệp Nhà nước với các quy mô, ngành nghề, lĩnh vực, cấp quản lý khác nhau. Doanh nghiệp sau cổ phần hóa cũng hoạt động có tính thị trường hơn. Các doanh nghiệp này đã có những đổi mới sâu sắc hơn, đi vào chiều sâu của tái cơ cấu. Tuy nhiên, tốc độ cổ phần hóa chậm và lượng vốn do Nhà nước nắm giữ còn khá cao. Việc thực hiện cổ phần hóa đã diễn ra ở hầu hết các lĩnh vực nhưng chậm so với kế hoạch đề ra. Kế hoạch cổ phần hóa của nhiều đơn vị bị trì hoãn từ năm này qua năm khác với nhiều lý do khác nhau. Đặc biệt trong hai năm 2009-2010, kế hoạch cổ phần hóa chỉ thực hiện được 20-25%.

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

Quy định về xác định giá trị doanh nghiệp, đặc biệt là giá trị lợi thế địa lý và giá trị thương hiệu, còn phức tạp và khó thực hiện.

*Ba là*, sắp xếp doanh nghiệp Nhà nước triển khai theo bề rộng, chủ yếu giảm số lượng doanh nghiệp Nhà nước, chưa đi vào chiều sâu ở những doanh nghiệp mà Nhà nước vẫn giữ 100% vốn. Trong khi hầu hết các doanh nghiệp hiện tại Nhà nước vẫn giữ 100% vốn chưa có những thay đổi về chất, mà chủ yếu thay đổi về hình thức, như thay đổi tên gọi, hình thức pháp lý là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên; thay đổi hình thức tổ chức kinh doanh sang dạng tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ - con; còn nhiều doanh nghiệp có tồn tại, yếu kém về tài chính, nhân lực, quản lý.

*Bốn là*, các tập đoàn, tổng công ty là những doanh nghiệp Nhà nước có quy mô lớn, có vị trí, vai trò quan trọng, trước mắt Nhà nước tiếp tục giữ 100% vốn. Đây là những doanh nghiệp được giao nắm giữ nhiều nguồn lực quốc gia như vốn, tài sản, tín dụng ngân hàng, trái phiếu chính phủ, tài nguyên, khoáng sản, đất đai; là những doanh nghiệp chủ chốt của kinh tế Nhà nước và kinh tế, đóng góp lớn vào ngân sách Nhà nước, giữ vai trò an ninh kinh tế (năng lượng, dự trữ quốc gia,..) quốc phòng, an ninh. Tái cơ cấu những doanh nghiệp này sẽ thúc đẩy tái cơ cấu khu vực doanh

nghiệp Nhà nước, cũng là tháo gỡ nút thắt cho tái cơ cấu nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng.

### *2.3. Một số khó khăn và rào cản của quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam*

Các DNNN Việt Nam đang nỗ lực tái cơ cấu để sẵn sàng đón nhận những cơ hội và thách thức từ sự thay đổi khi gia nhập sân chơi WTO. Tuy nhiên quá trình tái cơ cấu còn gặp rất nhiều khó khăn.

*Một là, nhận thức chưa đầy đủ về sự đổi mới:* Những người gắn bó lâu năm với doanh nghiệp thường không thấy được lợi ích, không thấy được tầm quan trọng của việc tái cơ cấu. Thay vào đó họ chỉ thấy rằng tái cơ cấu sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi cá nhân của họ như: chức vụ, lương bổng.

*Hai là, tâm lý ngại thay đổi:* Những người làm việc lâu năm trong doanh nghiệp nhà nước đều là những người có kinh nghiệm và kiến thức chuyên môn. Tuy nhiên một khi doanh nghiệp tiến hành tái cơ cấu thì những kiến thức họ có được từ ngày xưa sẽ không còn thích hợp trong thời kỳ đổi mới. Khi đó họ sẽ phải đi học để bổ sung trình độ, nhưng đối với họ thật khó để bổ sung những kiến thức mới. Điều này dẫn đến tâm lý chung là phản đối và cản trở quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp

*Ba là, năng lực quản lý kém:* Đội ngũ lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước hiện nay phần lớn là thiếu kinh nghiệm, đôi khi do thiếu hiểu biết hoặc thiếu năng lực cần thiết phải có để thực hiện vai trò quản lý và điều hành doanh nghiệp. Trong khi đó, một thực tế không mấy thuận lợi cho các doanh nghiệp là thị trường nguồn nhân lực quản lý và tư vấn quản lý vẫn chưa phát triển. Theo kết quả khảo sát, có tới 63% doanh nghiệp trong giai đoạn này vướng phải những khó khăn trong tuyển dụng người tài, 55% khó khăn trong sử dụng và giữ chân nguồn nhân lực giỏi.

*Bốn là, thiếu vốn:* Không nhiều doanh nghiệp đủ năng lực tài chính để sử dụng các dịch vụ tư vấn chuyên nghiệp. Doanh nghiệp Việt Nam hiện nay đang phải đối mặt với việc bị hạn chế tiếp cận đối với vốn do thị trường chứng khoán yếu và các yếu kém trong hệ thống ngân hàng do cho vay quá nhiều trước đây; giảm luồng tiền mặt và giảm lợi nhuận. Tiến hành tái cơ cấu doanh nghiệp cũng đồng nghĩa với việc cần phải huy động một nguồn vốn rất lớn để trang trải. Họ sẽ phải thuê chuyên gia đến trao đổi và mở nhiều lớp tập huấn để nhân viên các cấp nhận thức và thay đổi kỹ năng làm việc theo cách mới. Ngoài ra còn phải thay đổi các trang thiết bị cũ bằng các trang thiết bị hiện đại, thuê người ngoài kiểm tra xem việc chi thu tiền bạc được ghi thế nào và theo dõi tiến độ công việc thực hiện qua sổ tiền chi và thu thực tế so với bản ngân sách hàng năm.

Ngoài ra, quá trình tái cấu trúc doanh nghiệp còn gặp phải rất nhiều rào cản. Cụ thể: (i) Rào cản thứ nhất đó là lợi ích nhóm: Hiện nay, có một số người được lợi rất lớn từ khu vực doanh nghiệp nhà nước. Việc có thêm nhà đầu tư mới và giảm ưu đãi từ phía nhà nước sau khi doanh nghiệp sắp xếp lại sẽ khiến nhiều lãnh đạo hay đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhà nước lo ngại sẽ bị ảnh hưởng quyền lợi. Do đó, họ cố tình ngăn cản, hoặc kéo dài thời gian thoái vốn, làm chậm tiến độ cải cách; (ii) Rào cản thứ hai là khung pháp lý: Khung pháp lý chưa ổn định, chưa rõ ràng để cho chủ sở hữu thực hiện giám sát. Cơ chế phối hợp giữa các chủ thể thực hiện giám sát; cơ chế công khai, minh bạch thông tin, kiểm tra, kiểm duyệt thông tin báo cáo; cũng như cơ chế cho phép một tổ chức hay đơn vị độc lập tham gia quá trình đánh giá, giám sát hiệu quả... rất thiếu; Đến nay, chỉ có thêm 2 văn bản điều chỉnh các vấn đề liên quan trực tiếp đến quản lý, giám sát việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước là Nghị định 101/2009/NĐ-CP ngày 5/11/2009 của Chính phủ về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước và Quyết định 224/2006/QĐ-TTg ngày 26/10/2006 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế Giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước; (iii) Rào cản thứ ba là việc xử lý số nợ tồn đọng của các tập đoàn, tổng công ty lớn; (iv) Rào cản thứ tư đó là vấn đề về chi phí: Chi phí cũng là một trở lực lớn cho quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Hiện chưa có cơ quan nào có thể dự trù kinh phí cụ thể cho quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, do phạm vi rộng, dàn trải, cũng như mối liên hệ của quá trình này với việc tái cơ cấu các lĩnh vực khác của nền kinh tế và các vấn đề liên quan đến thay đổi chính sách.

#### **IV. Một số gợi ý chính sách nhằm thúc đẩy quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước**

##### ***1. Các giải pháp từ phía Chính phủ***

Để triển khai có hiệu quả quá trình tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp Nhà nước, 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 doanh nghiệp nhà nước, đó là không tham gia toàn bộ vào chuỗi giá trị của nền 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 đã đủ mạnh, doanh nghiệp nhà nước 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 doanh nghiệp Nhà nước 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 cũng như cạnh tranh quốc tế; minh bạch tài chính; xóa bỏ cơ chế xin cho, cũng như việc bù lỗ từ phía Nhà nước.

Cần xác định, tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước phải gắn 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 nguồn lực vào lĩnh vực kinh doanh chính, giảm số lượng, tăng chất lượng và sức cạnh tranh cho DNNN; Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước 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 đây:

*Một là*, phân định rõ những ngành nào Nhà nước cần nắm 100% vốn, ngành nào cần nắm cổ phần hóa chi phối, ngành nào không cần. Thông qua đó, thu hẹp số lượng ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh cần có doanh nghiệp nhà nước. Tập trung hoạt động của doanh nghiệp nhà nước 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. Đồng thời, cần dừng thí điểm thành lập và kiểm soát chặt việc thành lập thêm các tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty.

*Hai là*, nâng cao năng lực cạnh tranh cho các doanh nghiệp Nhà nước, đặt các doanh nghiệp nhà nước vào môi trường cạnh tranh, cần tách biệt vai trò của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu quản lý, điều tiết. Việc tách bạch này sẽ tạo áp lực buộc lãnh đạo các doanh nghiệp Nhà nước phải cư xử theo cơ chế thị trường. Ngoài ra, cần xóa bỏ mọi hình thức ưu đãi đối với DNNN, đối xử bình đẳng như với khu vực kinh tế tư nhân.

Đồng thời phân biệt vai trò của Nhà nước trong nền kinh tế với vai trò và vị trí của các DNNN. Vì chưa có sự tách biệt nên các DNNN vừa thực hiện chức năng kinh doanh, vừa thực hiện một số chức năng quản lý, lại phải lo đạt chỉ tiêu kinh doanh và thực hiện các nhiệm vụ chính trị-xã hội. Do đó cần có cơ chế đảm bảo để phân định nhiệm vụ chính trị-xã hội mà Nhà nước giao cho với lợi nhuận kinh doanh 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.

*Ba là*, Chính phủ cần tiếp tục hoàn thiện thể chế cơ 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 lực 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 biệt 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 kinh doanh.

*Bốn là*, tiếp tục đẩy mạnh cổ phần hóa DNNN. Việc sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp Nhà nước phải 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 doanh nghiệp, chọn đối tác chiến lược, bán cổ phần ưu đãi cho người lao động, tăng tính xã hội ngay trong công ty cổ phần.

Kiên quyết sắp xếp, giải thể các DNNN hoạt động không hiệu quả, làm ăn thua lỗ kéo dài, không có khả năng khôi phục; 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 đầu tàu của nền kinh tế gặp khó khăn về huy động vốn, gián tiếp gây ra sự mất cân đối trong cơ cấu ngành nghề toàn nền kinh tế.

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 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 mà còn làm cho nguồn lực của DNNN 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.

*Năm là*, 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 là 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 và phù hợp



hơn đối 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 Nhà nước không cần nắm vốn chi phối hoặc tham gia vốn góp. Đây cũng là biện pháp hiệu quả để thúc đẩy nhanh hơn việc tái cơ cấu DNNN.

*Sáu là, cơ cấu lại nhân lực quản trị, người đại diện theo ủy quyền và người đại diện vốn:* Rà soát đánh giá lại nhân lực quản trị của các doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là những người đại diện sở hữu, vốn, đại diện theo ủy quyền ở các cấp, các tầng doanh nghiệp, 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 tạo, các chế tài 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 doanh nghiệp 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 doanh nghiệp có số vốn lớn hàng trăm tỷ đồng và hàng nghìn người 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 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 dự thi 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.

*Bảy là, cơ cấu lại hệ thống giám sát, kiểm soát đối với các doanh nghiệp Nhà nước.* Hiện nay, hệ thống này còn tản mạn, rời rạc, bất cập. 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 có vốn nhà nước khác;
- Xây dựng hệ thống tiêu chí và phương pháp giám sát, kiểm soát, đánh giá của chủ sở hữu với các Doanh nghiệp có vốn nhà nước;
- 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 doanh nghiệp Nhà nước, đặc biệt là các tập đoàn kinh tế và tổng công Nhà nước phải được 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.

*Tóm lại, hoàn thiện khung pháp luật điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và thực hiện quyền chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước. Tiếp tục đổi mới và hoàn thiện hệ thống luật pháp 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 doanh nghiệp Nhà nước và xóa bỏ tình trạng chông chéo của nhiều cơ quan Nhà nước cùng thực hiện chức năng sở hữu tại doanh nghiệp Nhà nước.*

## ***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 rất nhiều việc phải làm, trong đó, có những việc là hữu hình, có những việc là vô hình. Thay đổi tư duy trong quản lý là "tái cơ cấu" vô hình nhưng đó lại là nhân tố quyết định đối với sự thành công của toàn bộ quá trình tái cơ cấu DNNN hiện nay.

Tái cơ cấu DNNN, với mục tiêu là "nâng cao thể trạng" của "hạ tầng cơ sở" doanh nghiệp, bắt buộc phải dựa trên nền tảng của một "thượng tầng kiến trúc" hoàn hảo. Nếu "thượng tầng kiến trúc" có quá nhiều bất cập, sai sót, việc củng cố "hạ tầng cơ sở" chỉ càng làm cho doanh nghiệp thêm sa lầy. "Thượng tầng kiến trúc" bao gồm những "hạng mục" ở "tầng cao" của doanh nghiệp như triết lý kinh doanh, sứ mệnh, hoài bão, giá trị cốt lõi, các chuẩn mực đạo đức, hành vi, văn hóa doanh nghiệp, các mục tiêu, định hướng chiến lược, chiến lược công ty. Còn hạ tầng cơ sở là những cơ cấu tổ chức, nguồn nhân lực, cơ chế quản lý, điều hành, các hoạt động và quá trình, các nguồn lực. Cơ cấu và cơ chế là để phục vụ cho chiến lược. Nếu chiến lược sai, thì dù có cơ cấu, cơ chế và nguồn nhân lực tuyệt hảo, doanh nghiệp cũng sẽ rơi vào thất bại nhanh chóng. Việc bắt đầu bằng cách "vẽ lại" sơ đồ tổ chức như trường hợp kể trên chỉ là một cách tiếp cận "phần ngọn" mà không nhìn thấy phần gốc, vốn là yếu tố quyết định.

Tái cơ cấu phải được bắt đầu bằng việc "tái cơ cấu chính mình" ở cấp lãnh đạo cao nhất của doanh nghiệp. Không có sự "tái cơ cấu chính mình" ấy, người chủ doanh nghiệp không thể thay đổi được nhận thức và không thể có được quyết tâm "xói" lên mọi góc ngách của doanh nghiệp để tìm ra những loại khuyết tật từng

được che giấu dưới nhiều hình thức. Đa phần, những bệnh tật ấy có nguyên nhân sâu xa là từ người lãnh đạo cao nhất của doanh nghiệp.

Như vậy, để việc tái cơ cấu DNNN cần chú ý những điểm sau:

- DNNN 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 trong công ty để mọi người thấy được tầm quan trọng của quá trình tái cơ cấu. Muốn vậy, các doanh nghiệp cần: Tổ chức mời đội ngũ chuyên gia có kinh nghiệm nhằm 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 đầy đủ các điều kiện để thực hiện.

- DNNN 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 mới của quá trình phát triển.

- Các DNNN cần 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 tới đội ngũ lao động trong công ty như chuyển đổi vị trí công tác, cắt giảm nhân công. 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.

- Xác định 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 vậy 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.

- Xây dựng đội ngũ nhân lực chất lượng cao, áp dụng chế độ quản trị công ty hiện đại tại các doanh nghiệp Nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và tổng công ty Nhà nước. Thực hiện thi tuyển tổng giám đốc hoặc thuê tổng giám đốc là người nước ngoài, trước mắt là ở các tập đoàn kinh tế và tổng công ty Nhà nước.

- 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 kênh từ xa đến gần và từ gần đến xa. Độ ngũ cán bộ phải tinh, nhạy, có trình độ mới đáp ứng được.

- 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 chưa chăm lo xây dựng thương hiệu.

- 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.

- Chính trang doanh nghiệp theo hướng doanh nghiệp hiện đại. 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, tăng nguyên 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 cải cách doanh nghiệp là quá trình xây dựng văn hóa doanh nghiệp, văn hóa kinh doanh.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bảo Trung, Nguyễn Thùy Vân, cần tư duy mới trong phát triển doanh nghiệp nhà nước, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 13/2012;
2. 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 được Chính phủ phê duyệt ngày 17/7/2012;
3. Hoàng Thị Bích Loan, Quản lý các tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam, thực trạng và giải pháp, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 4, 2012;
4. Hoàng Thị Thanh Nhân, Tái cấu trúc kinh tế Hàn Quốc nhìn từ góc độ doanh nghiệp, Tạp chí Những vấn đề Kinh tế và Chính trị Thế giới, số 5, 2012;
5. Lê Quốc Lý, 5 giải pháp hoàn thiện mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 10/2012;
6. Ngô Quang Minh, Đổi mới doanh nghiệp nhà nước ở nước ta hiện nay, Tạp chí Cộng sản, số 839, 2012;
7. Nguyễn Đình Cung, Áp đặt kỷ luật thị trường cạnh tranh thúc đẩy tái cơ cấu doanh nghiệp Nhà nước, Cổng Thông tin Kinh tế Việt Nam, 2012;
8. Nguyễn Ngọc Thao, Một số giải pháp nâng cao năng lực cạnh tranh của tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 4, 2012;
9. Nguyễn Thanh Đức, Cải cách doanh nghiệp nhà nước thời kỳ chuyển đổi: Kinh nghiệm Trung Quốc, Tạp chí Những vấn đề Kinh tế và Chính trị Thế giới, số 5, 2012;
10. Nguyễn Thị Thu Hà, Để tái cấu trúc hiệu quả các tập đoàn kinh tế nhà nước, Tạp chí Quản lý Nhà nước, số 4, 2012;
11. Phạm Việt Dũng, Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, Đổi mới mô hình tăng trưởng – Cơ cấu lại nền kinh tế, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2012;
12. Trần Đình Thiên, Vũ Thành TỰ Anh, Tái cơ cấu kinh tế để đổi mới mô hình tăng trưởng, Tạp chí Nghiên cứu kinh tế, số 12/2011;
13. Trần Hữu Nam, Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước: Nhìn từ góc độ doanh nghiệp, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 10/2012;
14. Trần Thị Minh Châu, Tái cơ cấu nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước ở nước ta, Đổi mới mô hình tăng trưởng – Cơ cấu lại nền kinh tế, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2012;

15. Trần Tiến Cường, Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước và giải quyết vấn đề phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp Nhà nước, Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, Nhà xuất bản Tri thức, 2012;
16. Vũ Thành Tự Anh, Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước Việt Nam, Kinh tế Việt Nam năm 2012: Khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế, Nhà xuất bản Tri thức, 2012;
17. Một số thông tin khác trên báo chí, tạp chí, Internet.