

VỀ ĐỊNH HƯỚNG VÀ TIÊU CHÍ TÁI CẤU TRÚC TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

PGS.TS Nguyễn Đình Tài

Viện nghiên cứu Phát triển Kinh tế - Xã hội và Quản lý Doanh nghiệp

1. Vấn đề tái cấu trúc các doanh nghiệp nhà nước

1.1. Sự cần thiết tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một trong những trọng tâm và là lĩnh vực cải cách nhạy cảm nhất và khó khăn nhất của quá trình chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang nền kinh tế thị trường. Đó là vì, cải cách doanh nghiệp (DN) khu vực này không chỉ là vấn đề kinh tế mà còn là vấn đề mang tính tư tưởng, chính trị, xã hội và tâm lý. Kinh nghiệm ở các nước có nền kinh tế chuyển đổi cho thấy cải cách DNNN thường có hai nội dung chủ yếu là: (i) Điều chỉnh cơ cấu, giảm thiểu quy mô khu vực DNNN; và (ii) Cải cách thể chế quản lý DNNN nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của chúng.

Trong thời kỳ đổi mới vừa qua, Nhà nước Việt Nam đã đề ra và triển khai thực hiện nhiều chủ trương và giải pháp quan trọng về đổi mới DNNN dựa trên liệu pháp “thận trọng từng bước” và đã thu được nhiều kết quả tích cực. Tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) được coi là một trong những trọng điểm của cải cách. Tuy nhiên, khu vực kinh tế nhà nước vẫn còn nhiều trì trệ, cần có những nguyên tắc, định hướng và các giải pháp phù hợp để đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả, sức cạnh tranh trong thời kỳ hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới.

Như nhiều nghiên cứu đã khẳng định, DNNN không những chưa phát huy được vai trò chủ đạo mà còn là khu vực hoạt động kém hiệu quả, ít tạo ra việc làm mới, đóng góp vào GDP không tương xứng với vốn đầu tư, lợi nhuận trước thuế thấp¹. Một số ngành không có đối trọng trở nên độc quyền, chi phối giá cả, làm tổn hại đến lợi ích của xã hội nói chung và người tiêu dùng nói riêng. Trong khi đó, thu nhập bình quân của một số tập đoàn, tổng công ty cao gấp rất nhiều lần so với mức lương tối thiểu và tiền lương trung bình của công chức trong cả nước.

Thống kê của Học viện Tài chính cho thấy, doanh nghiệp nhà nước hiện nắm giữ tới 70% tổng tài sản cố định của toàn bộ nền kinh tế; chi phối hơn 20% vốn đầu tư của toàn xã hội; 60% tín dụng của hệ thống ngân hàng thương mại; 50% vốn đầu tư của Nhà nước và 70% nguồn vốn ODA (nguồn vốn viện trợ phát triển chính thức). Song tỷ lệ đóng góp vào GDP chỉ được 37-39%, tạo việc làm cho 4,4% tổng số lao động, đặc biệt tỷ lệ tăng sản lượng và năng suất lao động luôn

¹ Lãi trên vốn chủ sở hữu của DNNN bình quân chỉ đạt 10% - 13%, thấp hơn nhiều so với lãi suất ngân hàng, tỷ lệ nợ quá hạn luôn ở mức cao. Hệ số ICOR của khu vực kinh tế ngoài nhà nước là 4,1, còn của DNNN là 9,68. Theo Bộ KH&ĐT, trong năm 2012, có tới 30 tập đoàn, tổng công ty nhà nước có nợ trên vốn chủ sở hữu quá 3 lần.

chậm hơn khu vực tư nhân là 10-14%. Trong khi đó, thu nhập bình quân của một số tập đoàn, tổng công ty cao gấp rất nhiều lần so với mức lương tối thiểu và tiền lương trung bình của công chức trong cả nước. Đó là quan hệ thu nhập không hợp lý, vì tiền lương cao là do yếu tố độc quyền và bảo hộ của Nhà nước, do khai thác tài nguyên,... chứ chưa hoàn toàn gắn với kết quả lao động và hiệu quả kinh doanh.

Có nhiều nguyên nhân của tình trạng trên.

- *Một là*, kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo trong khi nội hàm chưa được xác định rõ, dễ bị lạm dụng trong triển khai;

- *Hai là*, cùng với việc khẳng định tính ưu việt của DNNN, chưa đánh giá đúng mức những khó khăn trong việc quản lý DNNN, dễ dẫn đến sự độc quyền, thiếu động cơ để sử dụng có hiệu quả tài sản công, việc ra quyết định phức tạp, khó có sự minh bạch về trách nhiệm cá nhân, thiếu áp lực cạnh tranh và áp lực giám sát, nguy cơ lãng phí, thất thoát, hiệu quả thấp;

- *Ba là*, mặc dù các văn kiện của Đảng và Nhà nước đã khẳng định “*các loại hình doanh nghiệp là những bộ phận của nền kinh tế và bình đẳng trước pháp luật*”, nhưng thực tế không phải như vậy, hậu quả của cơ chế cũ vẫn còn tồn tại, nhất là cơ chế xin - cho. Trong khi DNNN ở các nước được đặt trong môi trường cạnh tranh bình đẳng trên quy mô toàn cầu, thì ở Việt Nam DNNN vẫn được “*nâng đỡ*” và bảo hộ;

- *Bốn là*, quản trị nhà nước đối với DNNN chưa được xác định rõ ràng, các cơ quan quản lý nhà nước vẫn can thiệp trực tiếp vào các DNNN, nhất là các tập đoàn kinh tế, các tổng công ty 91 (chiến lược tái cấp vốn, bố trí nhân sự, giãn nợ, xóa nợ...);

- *Năm là*, mặc dù, DNNN đã trải qua nhiều lần được tổ chức, sắp xếp lại nhưng chưa mang lại kết quả. Khẳng định tính chính trị của DNNN về vai trò chủ đạo nhưng chưa làm rõ vai trò đích thực, phạm vi, quy mô, đã tạo ra một cơ cấu dàn trải đối với DNNN ở hầu hết mọi lĩnh vực sản xuất, kinh doanh, trong đó có những ngành, lĩnh vực không cần DNNN;

- *Sáu là*, do chưa giải quyết thỏa đáng vấn đề sở hữu, quản lý, sử dụng, đặc biệt là cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước về quyền hạn, trách nhiệm của tổ chức, cá nhân, do đó, đây là khu vực lãng phí nhất, thất thoát lớn nhất và hiệu quả thấp nhất.

Như vậy, có thể thấy, tái cấu trúc DNNN, trong đó đặc biệt là tái cấu trúc các TĐKTNN, là một yêu cầu xuất phát từ thực tiễn. Sự yếu kém trong tư duy quản lý và tổ chức nếu chỉ được khắc phục theo kiểu chấp vá thì sẽ dẫn tới những kết cục nửa vời. Do vậy, tái cấu trúc các DNNN với trọng tâm là tái cấu trúc TĐKTNN là một chủ trương đúng, tất yếu và là nhiệm vụ cấp bách nhằm đem lại sự thay đổi tích cực, nhằm làm cho sản xuất, kinh doanh hiệu quả và sức cạnh tranh đủ mạnh

trong bối cảnh hội nhập quốc tế ngày càng diễn ra sâu, rộng như hiện nay. Đây là một trong 3 khâu đột phá trong chiến lược phát triển KT-XH giai đoạn 2011-2015.

1.2. Quan niệm về tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước

Tái cấu trúc DNNN hiểu theo nghĩa hẹp là việc thiết lập lại trạng thái cân bằng trong nội bộ DN nhằm duy trì tính ổn định và tạo cơ sở cho DN phát triển trong những điều kiện, hoàn cảnh mới thay đổi. Nội dung tái cấu trúc DN tựu trung bao gồm các hoạt động chính như sau: điều chỉnh cơ cấu các hoạt động, cơ cấu sản xuất, điều chỉnh cơ cấu tổ chức bộ máy, điều chỉnh cơ cấu thể chế và điều chỉnh cơ cấu các nguồn lực.

Nếu hiểu rộng hơn, tái cấu trúc DNNN có 2 cấp độ, đó là *tái cấu trúc không gắn với thay đổi cơ cấu chủ sở hữu và tái cấu trúc gắn với thay đổi cơ cấu chủ sở hữu.* Trong trường hợp thứ nhất, *tái cấu trúc thường chỉ tập trung vào việc cải tổ một số bộ phận nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động cho phù hợp với chiến lược phát triển chung của DN.* Hoặc mạnh hơn nữa là việc cấu trúc và thiết kế lại các đơn vị, các bộ phận và hoạt động của DN phù hợp hơn với qui mô và đòi hỏi của kinh doanh, linh hoạt và thích ứng với sự thay đổi, để cạnh tranh. Còn, trong trường hợp thứ hai, *tái cấu trúc bao gồm việc mua, bán, sáp nhập DN, thay đổi cơ bản cơ cấu sở hữu (kéo theo việc thay đổi cơ bản quản trị DN) ...* Đây là cấp độ tái cấu trúc lớn có thể đi liền với những thay đổi căn bản của DN như thay đổi lĩnh vực và ngành nghề kinh doanh, định hướng chiến lược, định hướng phát triển thị trường, ...

Thay đổi chủ sở hữu và hoạt động mua, bán, sáp nhập, cổ phần hóa, tư nhân hóa là những công cụ chủ yếu để tái cấu trúc DN. Đổi sở hữu chủ là hình thức cá nhân hoặc nhóm cổ đông mua lại toàn bộ tài sản DN. Tư nhân hoá một số công ty, tập trung quyền lực và lợi ích vào một số người cụ thể nhằm tạo động lực vực dậy và phát triển DN. Mặt khác, khoản nợ nần của DN buộc chủ mới phải có những quyết định táo bạo trong tái cấu trúc như cắt giảm nhân sự hoặc bán đi một số cơ sở vật chất để tập trung vào những ngành nghề tạo lợi nhuận cao để lành mạnh hoá hoạt động sản xuất kinh doanh. Trong thay đổi sở hữu chủ, người mua chịu rủi ro nhưng đôi khi lại là cách thích hợp để đưa DN ra khỏi bế tắc.

Trong bài này, tác giả đề cập đến vấn đề tái cấu trúc theo nghĩa rộng, tức là cách tiếp cận thứ hai.

1.3. Khi nào cần tái cấu trúc DNNN?

Cần và nên tái cấu trúc DNNN khi: *Thứ nhất*, thiếu hụt các động thái chiến lược và kế hoạch; *Thứ hai*, đội ngũ lãnh đạo DN làm việc không hiệu quả và thiếu động lực; *Thứ ba*, cơ cấu vốn, cơ cấu tài chính không phù hợp và thiếu sự kiểm soát tài chính; *Thứ tư*, quản trị nguồn nhân sự yếu kém; *Thứ năm*, sự phối hợp hoạt động trong tổ chức không hiệu quả do cơ cấu chưa hợp lý; *Thứ sáu*, DNNN hoạt

động không có hiệu quả, nếu không muốn nói là thua lỗ, là gánh nặng cho Nhà nước; và *Thứ bảy*, hoạt động của DNNN tạo độc quyền và cạnh tranh không lành mạnh làm cản trở và kìm hãm sự phát triển các khu vực kinh tế khác, nói riêng, và cả nền kinh tế, nói chung.

2. Các tập đoàn kinh tế nhà nước đã định hướng tái cấu trúc như thế nào?

2.1. Theo hướng thành lập TĐKTNN và công ty mẹ-công ty con

Công ty mẹ-công ty con và TĐKTNN là 2 hình thức tổ chức kinh doanh có nhiều khác biệt với các công ty nhà nước độc lập. Việc hình thành công ty mẹ-công ty con và TĐKTNN, nói chung, có động lực 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 DN chủ chốt hình thành các nhóm DN này. Đối với TĐKTNN, bên cạnh các động lực vừa nêu là ý chí và chủ trương gia tăng sức mạnh của kinh tế nhà nước trong những ngành, lĩnh vực quan trọng, chủ chốt nền kinh tế. Minh chứng cho điều này là ngay từ năm 1994, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thành lập 18 tổng công ty theo hướng TĐKTNN trong hầu hết các ngành, lĩnh vực quan trọng. Tiếp đó, Nghị quyết TW 3 khóa IX nêu rõ cần hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh trên cơ sở các tổng công ty nhà nước. Nghị quyết Đại hội X tiếp tục khẳng định sự cần thiết thúc đẩy việc hình thành một số tập đoàn kinh tế mạnh, tầm cỡ khu vực.

Mặt khác, việc cổ phần hóa các DN thành viên dẫn đến hình thành loại DN có vốn chi phối của tổng công ty, từ đó biến các DN này thành công ty con và bản thân tổng công ty chuyển thành công ty mẹ, tương tự như vậy đối với TĐKTNN. Vì thế, các TĐKTNN đều lấy mô hình công ty mẹ-công ty con làm nền tảng để phát triển với điểm khác biệt là lớn hơn về quy mô, số cấp DN.

Khung pháp lý định hướng cho quá trình chuyển đổi các tổng công ty theo mô hình công ty mẹ-công ty con được hình thành từ năm 2004, bắt đầu từ Nghị định 153/2004/NĐ-CP về tổ chức, quản lý tổng công ty nhà nước và chuyển đổi tổng công ty nhà nước. Nghị định này ban hành trong bối cảnh song song tồn tại 2 luật về DN là Luật DNNN (1995) và Luật DN (1999). Do đó, việc chuyển đổi tổng công ty nhà nước sang mô hình mẹ-con theo Nghị định 153 chỉ với hình thức công ty mẹ là công ty nhà nước chứ không có hình thức công ty mẹ là công ty cổ phần. Việc ra đời Luật DN (2005) thay thế Luật DNNN với quy định phải hoàn thành chuyển đổi các công ty nhà nước sang Luật DN trước ngày 1/7/2010 đã buộc phải sửa đổi Nghị định 153 và thay thế bằng Nghị định 111/2007/NĐ-CP. Trong đó, sửa đổi quan trọng nhất là bổ sung hình thức chuyển đổi sang công ty mẹ-công ty con với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên theo Luật DN (2005).

Đối với TĐKTNN, việc thành lập, tổ chức quản lý và khung khổ pháp lý điều chỉnh phức tạp hơn nhiều so với công ty mẹ-công ty con do nó có nhiều tầng nhiều nấc, nhiều nhà đầu tư tham gia sở hữu (Nhà nước, nhà đầu tư chiến lược, cổ đông lớn, cổ đông nhỏ, người lao động,...) với hình thức sở hữu ngang, sở hữu chéo, sở hữu vượt cấp; còn người quản lý, điều hành cụ thể là chủ sở hữu và/hoặc không phải là chủ sở hữu mà chỉ là người đại diện theo ủy quyền. Từ đó xuất hiện “xung đột” giữa quyền sở hữu và quyền kiểm soát trong tập đoàn. Cũng từ đó xuất hiện rủi ro đối với chủ sở hữu do sự xung đột này, trong khi cơ chế kiểm soát rủi ro trong mô hình tập đoàn chưa có.

Hiện nay đang có nhiều ý kiến đánh giá trái ngược nhau về mô hình TĐKTNN. Ý kiến ủng hộ thì cho rằng việc hình thành các TĐKTNN là một bước đột phá trong cải cách DNNN. Thông qua mô hình TĐKTNN, sức cạnh tranh của các DN Việt Nam đã tăng lên đáng kể và các TĐKTNN là nhân tố quan trọng để Việt Nam đối phó có hiệu quả với khủng hoảng tài chính tiền tệ thế giới trong thời gian vừa qua. Ý kiến phản đối cho rằng việc thành lập các TĐKTNN không những không làm tăng khả năng cạnh tranh của các DNNN, mà còn làm tổn hại đến môi trường cạnh tranh vì đã tạo ra những “siêu doanh nghiệp” được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi và lại không được quản lý, giám sát một cách chặt chẽ.

2.2. Theo hướng chấn chỉnh, củng cố và thu hẹp TĐKTNN

Tái cấu trúc trở nên “bức xúc” khi DN đã rơi vào trạng thái mất cân bằng (mất khả năng thanh toán, hoạt động không hiệu quả, có khả năng bị phá sản...). Vấn đề đổi mới, sắp xếp lại bộ máy, chuyển đổi sở hữu hiện nay nổi lên dưới “vỏ mới” là tái cấu trúc. Hướng phát triển này được thúc đẩy thêm bởi “sự kiện Vinashin”. Hai trong số 11 TĐKTNN đã bị “hạ cấp” quay trở lại thành tổng công ty như một hậu quả khó tránh.

Thu hẹp TĐKTNN ở đây được hiểu là thu hẹp lĩnh vực, ngành nghề mà các tập đoàn “độc chiếm”, rút bớt nhiều lĩnh vực, ngành nghề các tập đoàn này “bành trướng” trong giai đoạn trước khủng hoảng (như bất động sản, khách sạn, nhà hàng, du lịch, lữ hành, v.v.). Hay nói cách khác, đó là thu hẹp từ tập đoàn đa chức năng sang tập đoàn một số chức năng chủ yếu, quan trọng, liên quan đến ý đồ chiến lược, hiệu quả chung của nền kinh tế, có tính ổn định và phát triển xã hội; đó là giảm bớt độc quyền, tạo cơ hội cho các loại hình DN khác phát triển. Việc “chấn hưng” này cộng với những khoản nợ khổng lồ², như một lẽ tự nhiên, đưa đến việc nhiều TĐKTNN giảm sở hữu 100% vốn nhà nước ở nhiều ngành, lĩnh vực.

Chính sách cổ phần hóa của Nhà nước được xem như một phương thức tái cấu trúc chủ yếu. Trong những năm đầu, tiến trình cổ phần hóa đã không tránh

² Theo Kiểm toán Nhà nước, kết quả kiểm toán năm 2012 ở 271 DN thuộc TĐKTNN và tổng công ty cho thấy, nợ phải trả của các đơn vị này lên tới gần 70% tổng số vốn. Điều này cho thấy các DN hoạt động chủ yếu bằng vốn vay và vốn chiếm dụng.

khỏi tình trạng tái cấu trúc bị động, biểu hiện là việc cổ phần hóa được thực hiện trước hết với DNNN có quy mô nhỏ, làm ăn kém hiệu quả hoặc không thích hợp với điều kiện kinh doanh mới trong môi trường cạnh tranh đang được mở rộng ra phạm vi ngoài biên giới quốc gia. Tuy nhiên, trong giai đoạn gần đây, việc tái cấu trúc DN thông qua cổ phần hóa đã được thực hiện chủ động hơn và bắt đầu mở rộng phạm vi đến các tổng công ty nhà nước quy mô lớn, hoạt động có hiệu quả. Mặc dù vậy, lộ trình thực hiện diễn ra chậm do vướng mắc chủ yếu trong việc xác định giá trị DN, tìm nhà đầu tư chiến lược...

3. Những tiêu chí nào đã áp dụng để tái cấu trúc?

3.1. Hệ thống pháp lý về tiêu chí phân loại DNNN

Trong 10 năm từ 2001-2011, Thủ tướng Chính phủ đã 4 lần ban hành các tiêu chí phân loại DNNN nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và sức cạnh tranh của khối các doanh nghiệp này. Đó là: Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg ngày 24/6/2002; Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24/8/2004; Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20/3/2007; và Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011. Đây là cơ sở pháp lý để các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn và tổng công ty nhà nước tiến hành phân loại DNNN thuộc mình quản lý, xây dựng Phương án tổng thể về sắp xếp, đổi mới DNNN. Có thể nói, các tiêu chí được ban hành trong các quyết định trên là những “công cụ” tái cấu trúc chủ chốt.

- *Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg ngày 26/4/2002 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN và tổng công ty nhà nước*

Đến năm 2001, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành trung ương Đảng khóa IX tháng 9/2001 về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN đã đưa ra quan điểm về mức độ sở hữu của Nhà nước và những nhiệm vụ chủ yếu mà Nhà nước cần DNNN thực hiện. Đó là: DNNN gồm DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn và DN do Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối; Nhà nước chỉ giữ 100% vốn đối với DNNN hoạt động kinh doanh trong lĩnh vực độc quyền nhà nước và DNNN công ích hoạt động trong lĩnh vực quan trọng; Nhà nước giữ cổ phần chi phối đối với DNNN hoạt động trong lĩnh vực liên quan đến cân đối vĩ mô nền kinh tế quốc dân. Đối với các DNNN còn lại, Nhà nước chỉ giữ cổ phần ở mức thấp hoặc không nắm giữ cổ phần.

Căn cứ quan điểm chỉ đạo trên, ngày 26/4/2002, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg làm căn cứ cho việc phân loại, sắp xếp DNNN. Việc phân loại căn cứ theo 6 tiêu chí cơ bản: Tiêu chí về ngành, lĩnh vực; Tiêu chí về quy mô; Tiêu chí về vốn nhà nước; Tiêu chí về mức thu nộp ngân sách nhà nước bình quân trong 3 năm liên kề; Tiêu chí về sử dụng công nghệ mũi nhọn, công nghệ cao; Tiêu chí về số năm thua lỗ và số lỗ lũy kế. Các tiêu chí phân loại được quy định cụ thể theo từng nhóm DN, trong đó, mỗi nhóm đều quy định các tiêu chí ứng với các chỉ số về quy mô, công suất khác nhau. Đối với các DN độc

lập được chia thành 3 nhóm: (1) Nhóm DN mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn, gồm 2 loại là: DNNN hoạt động kinh doanh với 46 lĩnh vực, ngành nghề và DNNN hoạt động công ích với 14 lĩnh vực, ngành nghề; (2) Nhóm DNNN thực hiện đa dạng hoá sở hữu dưới các hình thức cổ phần hoá, giao DN cho tập thể người lao động và bán DN; và (3) Nhóm DNNN không thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn, hoạt động kinh doanh thua lỗ kéo dài, hoạt động công ích không hoàn thành nhiệm vụ được giao, không thực hiện được chuyển đổi sở hữu, thì phải tiến hành sáp nhập, giải thể và phá sản.

Đối với tổng công ty nhà nước để tồn tại phải đáp ứng đủ bốn điều kiện sau: (1) Thuộc các ngành và lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, giữ ổn định, bảo đảm các cân đối lớn và cung ứng sản phẩm trọng yếu đối với nền kinh tế Việt Nam; (2) Có vốn nhà nước từ 500 tỷ đồng trở lên; đối với ngành đặc thù có thể thấp hơn, nhưng không dưới 100 tỷ đồng; (3) Mức thu nộp ngân sách nhà nước bình quân của 3 năm trước liền kề trên 50 tỷ đồng; đối với ngành đặc thù không dưới 10 tỷ đồng; (4) Có trình độ công nghệ và quản lý tiên tiến, chất lượng sản phẩm tốt, hiệu quả cao trong SXKD, có khả năng cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế. Tổng công ty không đáp ứng đủ 04 điều kiện trên thì tiến hành chia, tách, sáp nhập, giải thể tổng công ty và các DN thành viên của tổng công ty.

- Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại công ty nhà nước và công ty thành viên hạch toán độc lập thuộc tổng công ty nhà nước

Hội nghị lần thứ chín Ban chấp hành Trung ương Đảng khoá IX tháng 1/2004 khẳng định: phải tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả khu vực DNNN hơn nữa, đẩy nhanh tiến độ cổ phần hoá và mở rộng diện các DNNN cần cổ phần hoá, kể cả một số tổng công ty và DN lớn; rà soát, thu hẹp hơn nữa diện các DN mà Nhà nước giữ 100% vốn hoặc có cổ phần chi phối, tập trung vào một số ngành và lĩnh vực then chốt thực sự cần có vai trò của kinh tế nhà nước.

Căn cứ vào chủ trương trên, Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg đã được thay thế bằng Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg với một số nội dung thay đổi chủ yếu như sau:

- Gộp tiêu thức “lĩnh vực độc quyền nhà nước” và “lĩnh vực có tính chất đặc thù” thành “lĩnh vực quan trọng” nhằm đơn giản hóa hơn trong quá trình phân loại;

- Điều chỉnh giảm, đưa ra khỏi Danh mục DNNN nắm giữ 100% vốn khoảng 29 ngành, lĩnh vực. Trong đó, đưa sang Danh mục DN khi cổ phần hoá Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối khoảng 21 ngành lĩnh vực, như: SX điện; khai thác các khoáng sản quan trọng (than, quặng đồng, quặng thiếc...); SX máy móc thiết bị phục vụ nông, lâm, ngư nghiệp; SX máy móc thiết bị kỹ thuật điện và vật liệu điện; máy công nghiệp chuyên dụng; đóng và sửa chữa phương tiện vận tải đường biển, đường sắt; SX hoá chất cơ bản; SX phân hoá học, thuốc bảo vệ thực vật; SX xi

măng; SX bia, rượu; vận tải đường biển; kinh doanh tiền tệ, bảo hiểm; quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy... Loại bỏ khỏi Danh mục DNNN nắm giữ 100% vốn đối với 8 ngành, lĩnh vực, như: SX thiết bị điện tử; công nghệ thông tin; SX thuốc; công nghiệp xây dựng; SX giấy in, giấy viết; dệt, sợi; in; quản lý, bảo trì bến cảng;

- Điều chỉnh giảm một số ngành, lĩnh vực từ Danh mục DN khi cổ phần hóa Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số cổ phần sang Danh mục DN cổ phần hoá Nhà nước không giữ cổ phần chi phối, như: SX đường, sữa; SX dầu ăn thực vật; kiểm định hàng hóa; kiểm định kỹ thuật phương tiện giao thông cơ giới; quản lý bảo trì bến tàu, bến xe...

- Điều chỉnh tăng chỉ số quy mô đối với một số tiêu chí nhằm giảm bớt các DN độc lập có quy mô nhỏ thuộc Danh mục Nhà nước nắm giữ 100% vốn hoặc Nhà nước giữ trên 50% tổng số cổ phần, như: nâng quy mô vốn từ 20 tỷ đồng lên 30 tỷ đồng đối với DN mà Nhà nước giữ 100% vốn; từ 10 tỷ lên 20 tỷ đồng vốn và từ 1 tỷ lên 2 tỷ nộp ngân sách đối với DNNN giữ trên 50% tổng số cổ phần;

- Loại bỏ tiêu chí quy mô vốn đối với DN không cổ phần hóa được, theo đó bất cứ DN nào không đáp ứng đủ điều kiện để cổ phần hóa thì đều thuộc diện giao hoặc bán DN;

- Nâng tiêu chí mức nộp ngân sách từ 10 tỷ lên 20 tỷ đồng đối với các tổng công ty thuộc diện Nhà nước tiếp tục duy trì và nắm giữ 100% vốn.

- *Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DN 100% vốn nhà nước*

Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ đã được ban hành thay thế cho Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24/8/2004, với những đổi mới chủ yếu sau đây:

- Về tiêu chí: Số tiêu chí được sử dụng để phân loại đã được rút gọn, từ 6 tiêu chí xuống chỉ còn sử dụng 02 tiêu chí, là: Tiêu chí về ngành, lĩnh vực và Tiêu chí về quy mô/công suất hoạt động.

- Việc phân loại các DN theo nhóm được rút gọn hơn, từ 5 nhóm xuống chỉ còn 2 nhóm DN: (i) DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (ii) DN thuộc danh mục thực hiện cổ phần hoá, Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số cổ phần.

- Giảm từ 28 ngành, lĩnh vực duy trì 100% vốn nhà nước xuống còn 19 ngành, lĩnh vực. Trong đó, chuyển từ danh mục Nhà nước nắm giữ 100% vốn xuống Danh mục Nhà nước nắm trên 50% tổng số cổ phần là 12 ngành, lĩnh vực, như chế biến dầu mỏ; đóng và sửa chữa phương tiện vận tải đường không; bán buôn thuốc phòng bệnh, chữa bệnh, hóa dược; bán buôn lương thực; bán buôn xăng dầu; vận tải đường không, đường sắt; những công ty bảo đảm nhu cầu thiết

yếu cho phát triển SX và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa...

- Bộ hấn quy định về các tổng công ty nhà nước, theo đó việc phân loại để sắp xếp các tổng công ty nhà nước sẽ căn cứ theo 2 danh mục phân loại nêu trên như đối với các DN độc lập, mở ra phạm vi lớn các đối tượng là tổng công ty cần được cổ phần hóa, sắp xếp.

Việc ban hành Quyết định này là bước điều chỉnh khá mạnh, liên quan đến nhiều DN quy mô lớn, trong những ngành có vị trí khá quan trọng. Trong giai đoạn trước, việc phân loại, sắp xếp DNNN được thực hiện chủ yếu tại các DN có quy mô vừa và nhỏ. Đến thời điểm 2007, có thể nói trọng tâm trong cải cách khu vực DNNN là sắp xếp, đổi mới các TĐKTNN, tổng công ty nhà nước và công ty độc lập 100% vốn nhà nước quan trọng trong nền kinh tế quốc dân.

- *Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN*

Từ năm 2009 đến nay, trong bối cảnh nền kinh tế thế giới bất ổn, lâm vào tình trạng trì trệ, thì nền kinh tế Việt Nam cũng bị suy giảm mạnh. Khu vực doanh nghiệp chịu tổn thất lớn nhất. Hàng vạn DN phá sản hoặc giải thể và hàng vạn DN khác thua lỗ nghiêm trọng, trong đó có một số lượng lớn DNNN. Trước tình hình đó, ngày 4/3/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg thay thế cho Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg, trong đó tập trung vào một số nội dung mới sau:

- Bổ sung quy định về phân loại, sắp xếp DN thành viên của tập đoàn, tổng công ty cho phù hợp với thực tế;

- Điều chỉnh các tiêu chí nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế và quản lý Nhà nước hiện nay, điều chỉnh quy mô công suất hoạt động của DN do Nhà nước giữ cổ phần chi phối đối với một số ngành, lĩnh vực cho phù hợp với quy mô thực tế như: nâng công suất SX điện quy mô lớn từ 100 MW lên 500 MW trở lên; nâng công suất SX gang, thép có công suất từ trên 300.000 tấn/năm đến trên 500.000 tấn/năm;

- Hiệu chỉnh tên gọi cho phù hợp với sự thay đổi của quy định chuyên ngành như: Chuyển từ “trang thiết bị, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật nghiệp vụ mật mã” thành “sản phẩm mật mã, trang thiết bị chuyên dùng cơ yếu, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật mật mã”; Chuyển từ “Quản lý, khai thác đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển có quy mô lớn” thành “Quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển đặc biệt quan trọng, có quy mô lớn phục vụ cho việc phát triển kinh tế-xã hội của cả nước hoặc liên vùng”.

Có thể thấy sau mỗi lần điều chỉnh tiêu chí và danh mục phân loại DNNN, khu vực kinh tế nhà nước được thu hẹp theo hai hướng: (1) giảm mạnh số lượng DNNN³ (trong vòng 10 năm từ 2001 đến 2011, số DN 100% vốn nhà nước giảm từ trên 6,000 xuống còn trên 1.300); (2) thu hẹp lĩnh vực “độc quyền” hoạt động (Về cơ bản, các doanh nghiệp nhà nước đã tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực then chốt, địa bàn quan trọng mà Nhà nước cần nắm giữ hoặc lĩnh vực mà các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác ít hoặc chưa tham gia.)

4. Định hướng và tiêu chí tái cấu trúc tập đoàn kinh tế nhà nước

4.1. Định hướng tái cấu trúc

Định hướng tái cấu trúc thể hiện chủ yếu ở định hướng sở hữu, hay nói cụ thể hơn, ở tỷ lệ sở hữu mà Nhà nước cần nắm giữ. Vẫn như trước đây, Nhà nước sẽ vẫn duy trì 3 tỷ lệ sở hữu: (1) Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (2) Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối; và (3) Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần.

Đối với định hướng thứ nhất, các mục tiêu/quan điểm “chính thống” của việc duy trì 100% vốn điều lệ nhà nước ở DNNN, nói chung, và TĐKTNN, nói riêng, hiện nay là nhằm vào việc: (i) Bảo đảm an ninh, quốc phòng; (ii) Điều tiết nhằm ổn định kinh tế vĩ mô; (iii) Dẫn dắt nền kinh tế; và (iv) Khắc phục thất bại của thị trường. Ngoài đó ra, có 2 mục tiêu “ngầm hiểu” khác là: (1) Nắm giữ những ngành có nguồn thu lớn cho ngân sách (như xổ số kiến thiết, SX thuốc lá điếu,...); và (2) Giữ lại những DN rất khó hoặc không thể cổ phần hóa được (như các DN thủy nông, thủy lợi,...).

Đối với định hướng thứ hai, Nhà nước theo đuổi 2 mục tiêu chính: (i) Huy động thêm nguồn lực tư nhân (không chỉ nguồn lực tài chính, mà cả nhân lực, trí tuệ, công nghệ, kỹ năng quản trị,...); và (ii) Vẫn duy trì sự quản lý, kiểm soát và điều hành của mình.

Định hướng thứ ba nhằm vào 2 mục tiêu: (i) Tư nhân hóa những DNNN thuộc lĩnh vực kinh doanh làm ăn không hiệu quả, thua lỗ, tư nhân làm tốt hơn; và (ii) Thoái vốn về cho ngân sách.

Tại *Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020*, đã nêu định hướng về thực hiện phân loại, sắp xếp lại các DNNN, bao gồm: Tập trung vào các lĩnh vực chính gồm công nghiệp quốc phòng, các ngành, lĩnh

³ Tính đến thời điểm hiện nay, cả nước còn 1.309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước với tổng vốn chủ sở hữu gần 700.000 tỷ đồng. Trong đó có 452 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và tham gia cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Số 857 doanh nghiệp còn lại doanh nghiệp còn lại là hoạt động kinh doanh. Trong số 857 DNNN này có 629 công ty TNHH một thành viên; 105 công ty nông nghiệp và 125 công ty lâm nghiệp. Bên cạnh đó, có khoảng 60 tập đoàn, tổng công ty do Nhà nước giữ cổ phần chi phối.

vực công nghiệp độc quyền tự nhiên hoặc cung cấp hàng hóa, dịch vụ thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn; Đẩy mạnh cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các DNNN mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. Đối với từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thực hiện cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính; đẩy nhanh thực hiện theo nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào các ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan đến ngành kinh doanh chính và vốn nhà nước ở các công ty cổ phần mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối.

Những định hướng tái cấu trúc trên, trong một chừng mực nhất định, đã đem lại một “hình hài” kinh tế nhà nước “sáng sủa” hơn, năng động hơn và “thị trường” hơn. Tuy nhiên, khu vực này vẫn “nặng nề”, kém hiệu quả và thiếu động lực phát triển.

Cần phải thấy rằng, sự tham gia của Nhà nước (được thực hiện thông qua DNNN) cần phải có chọn lọc và có căn cứ pháp lý rõ ràng. Nhà nước có thể không tham gia hoặc tiến hành thoái vốn trong một số lĩnh vực. Việc giảm sự hiện diện của DNNN trong các lĩnh vực này tạo điều kiện cho các DN thuộc các thành phần kinh tế khác thay thế (có thể) hiệu quả hơn so với Nhà nước. Thực tế của nhiều quốc gia cho thấy, khi Nhà nước thể hiện vai trò điều hành nền kinh tế thông qua các công cụ chính sách thì sẽ có hiệu lực, hiệu quả cao hơn so với việc thực hiện bằng công cụ DNNN. Đồng thời, trong bối cảnh hiện nay, khi DNNN tham gia vào các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế thì DNNN phải chấp nhận cạnh tranh theo áp lực của thị trường.

Hiện nay, số lượng ngành, lĩnh vực mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đã được quy định khá cụ thể và cũng đã giảm hơn nhiều so với trước. Vì vậy, trong thời gian tới, việc xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước không chỉ dựa vào ngành, lĩnh vực mà cần tập trung vào qui mô, vị trí và tầm quan trọng của DN hoặc của khâu, công đoạn then chốt. Theo đó, không quy định các ngành nghề, lĩnh vực chung chung mà cần quy định cụ thể ở phạm vi bộ phận khâu, công đoạn; ở những DN có quy mô lớn.

Thực tế và nghiên cứu cho thấy rằng, ngoài những lĩnh vực hoạt động chính: quốc phòng, an ninh, bảo vệ chủ quyền quốc gia; hàng hóa công cộng không thuần túy, cần có lộ trình phù hợp và xóa bỏ độc quyền ở một số lĩnh vực: khai thác khoáng sản, kinh doanh xăng dầu, vận tải đường sắt, đường bộ, rút khỏi những ngành cạnh tranh, như dệt may, hóa chất, điện dân dụng, công nghiệp chế biến nông, lâm sản, du lịch.

Thêm vào đó, một số quan điểm về chủ trương duy trì 100% vốn điều lệ nêu trên cần xem xét lại, còn số khác cần được cụ thể hóa để tránh vận dụng cứng nhắc. Cụ thể, quan điểm dùng TĐKTNN để điều tiết cân đối vĩ mô, đảm bảo an

sinh xã hội, quan điểm vì nguồn thu ngân sách mà giữ lại một số ngành “thuần túy” kinh doanh, hay quan điểm “đàn giữ” DN 100% vốn nhà nước vì không cổ phần hóa được cần nghiên cứu lại. Còn quan điểm nắm giữ những lĩnh vực liên quan đến an ninh, quốc phòng hay an toàn chính trị xã hội là cần thiết, nhưng chỉ nên là những ngành, nghề trong các lĩnh vực đó liên quan trực tiếp đến an ninh, quốc phòng hay ổn định chính trị - xã hội, còn những ngành, nghề gián tiếp khác (như sản xuất quân trang quân dụng, in tài liệu, sách, báo chính trị, quân sự,...) có thể chuyển sang khu vực tư nhân.

4.2. Tiêu chí tái cấu trúc

Tại Quyết định 929/QĐ-TTg (ngày 17-7-2012), Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án "Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các TĐKTNN, tổng công ty (TCT) nhà nước giai đoạn 2011-2015". Sau khi đề án được phê duyệt, các bộ, ngành, địa phương, các TĐKT, TCT đã xây dựng cơ chế chính sách và đề án tái cơ cấu cho từng DN. Đến cuối năm 2012, cả nước có 75 TĐKT, TCT hoàn thành xây dựng đề án tái cơ cấu, trong đó 45 đơn vị đã được các cơ quan có thẩm quyền phê duyệt. Cùng với đó, hệ thống cơ chế, chính sách đã, đang dần được hoàn chỉnh như: Nghị định 99/2012/CP của Chính phủ về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào DN; dự thảo nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của TCT Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC); dự thảo nghị định về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN có vốn nhà nước.

Theo Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ, định hướng về phân loại DN 100% vốn nhà nước được thực hiện theo các nhóm sau:

- Nhóm 1: DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ trong các lĩnh vực độc quyền nhà nước, quốc phòng, an ninh; xuất bản; thủy nông; bảo đảm an toàn giao thông; xổ số kiến thiết; SX, phân phối điện quy mô lớn đa mục tiêu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển loại I; in, đúc tiền.

- Nhóm 2: DN cổ phần hóa mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoạt động trong các ngành, lĩnh vực theo quy định tại Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg. Trong đó xác định rõ:

+ Nhà nước nắm giữ trên 75% vốn điều lệ khi cổ phần hóa các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN quy mô lớn, hoạt động trong các lĩnh vực khai thác, chế biến tài nguyên, khoáng sản; cung cấp hạ tầng mạng thông tin truyền thông.

+ Nhà nước nắm giữ từ 65% đến 75% vốn điều lệ khi cổ phần hóa các DN quy mô lớn, hoạt động trong các lĩnh vực SX hóa chất cơ bản, phân hóa học; bán

buôn lương thực; bán buôn thuốc phòng bệnh, chữa bệnh; hóa dược; tài chính, tín dụng; bảo hiểm; cấp, thoát nước; vệ sinh môi trường, chiếu sáng ở đô thị lớn; SX, lưu giữ giống gốc cây trồng vật nuôi; SX vắc xin phòng bệnh; quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy nội địa; quản lý, khai thác cảng biển; SX điện quy mô lớn; vận tải đường sắt, hàng không.

Ngoài các DN nêu trên, các DN khác khi cổ phần hóa, căn cứ tình hình cụ thể và khả năng thị trường, Nhà nước nắm giữ từ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ hoặc không giữ cổ phần.

- Nhóm 3: Các DNNN thua lỗ kéo dài, không có khả năng khắc phục sẽ thực hiện bán, chuyên nhượng DN; tái cơ cấu lại nợ để chuyển thành công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn nhiều thành viên; giải thể, phá sản.

Định hướng chia nhỏ tiêu chí phân loại DNNN trên xuất phát từ quan điểm Nhà nước sẽ kiểm soát DN theo mức độ quan trọng của ngành, nghề thông qua tỷ lệ vốn điều lệ có quyền biểu quyết theo quy định của Luật Doanh nghiệp (2005). Cách này, về mặt lý thuyết, có vẻ như một ý tưởng hay. Nhưng, sau khi đưa ra “thăm dò” tại một số hội thảo, định hướng này gặp phải nhiều phản ứng không đồng tình từ phía DN và TĐKTNN. Nhiều ý kiến cho rằng việc khống chế vốn điều lệ trong hai “khung” từ 65% đến 75% và từ trên 50% đến dưới 65% và xếp DN kinh doanh các ngành, nghề cần kiểm soát vào 2 khung đó, vô hình trung, dẫn đến nghịch lý. Chẳng hạn như, sẽ có một số DN thực hiện cổ phần hóa Nhà nước nắm giữ trên 65% đến 75% có nhiệm vụ bảo đảm nhu cầu thiết yếu cho SX và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, nhưng do cổ phần hóa khó khăn các DN đó không thể hạ sở hữu nhà nước xuống dưới 75%, và như vậy, vì vốn điều lệ của họ vẫn trên 75% nên họ không được tham gia vào nhiệm vụ trên cho đến khi hạ được vốn điều lệ xuống dưới 75%! Cũng tương tự như vậy đối với trường hợp những DN có vai trò đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế, ổn định thị trường buộc phải giữ vốn sở hữu nhà nước trong khung trên 65% đến 75% và khung từ trên 50% đến 65%, nếu nằm ngoài khung này thì dù nắm 100% vốn nhà nước cũng không được thực hiện nhiệm vụ đó. Ngoài ra, với việc nâng ngưỡng vốn cổ phần nhà nước nắm giữ lên 75% có thể dẫn đến việc nhiều DNNN và TĐKTNN sẽ không thể hoặc không bao giờ có các nhà đầu tư chiến lược. Một lý do nữa đáng ghi nhận là việc chia nhỏ thành 4 nhóm ngưỡng vốn điều lệ chắc chắn sẽ kéo theo nhiều thủ tục hành chính chồng chéo trong cổ phần hóa.

Vì những lý lẽ trên, nhiều ý kiến đề nghị nên giữ tiêu chí 2 mức hiện hành như quy định tại Quyết định 14/2011/QĐ-TTg.

5. Xây dựng và hoàn thiện khung pháp lý đối với các tập đoàn kinh tế

Mô hình TĐKT trong nền kinh tế nước ta là rất mới mẻ, vì vậy trong vận hành mô hình này còn rất nhiều lúng túng và vướng mắc. Thực tiễn chỉ ra rằng

khung pháp lý cho các TĐKT hoạt động là chưa hoàn thiện và cần phải được hoàn thiện nhanh chóng để làm cơ sở cho các tập đoàn hình thành và hoạt động có hiệu quả.

Cũng như bất kỳ một tổ chức kinh tế nào khác, TĐKT chịu sự chi phối, điều chỉnh của không chỉ một văn bản, mà của hệ thống hàng loạt các văn bản pháp luật có liên quan. Tuy vậy, trong điều kiện cụ thể của Việt Nam, rất Phải khẳng định TĐKT là một tổ chức kinh tế mang cần thiết phải có một văn bản riêng quy định về những điểm đặc thù nhất của TĐKT mà chưa quy định ở các văn bản pháp luật khác. Hình thức ban hành có thể là một Nghị định của Chính phủ. Điều này cũng phù hợp với những quy định của Luật DN 2005 giao Chính phủ quy định chi tiết về hoạt động của Tập đoàn. Văn bản này nêu những quy định chung về tập đoàn, không phân biệt Tập đoàn kinh tế nhà nước hay Tập đoàn kinh tế tư nhân.

Trong văn bản này phải nêu định nghĩa về TĐKT được hiểu chính thức trong các văn bản pháp luật của Việt Nam, quy định về thể thức thành lập và đăng ký hoạt động của tập đoàn, quy định về nguyên tắc thiết kế bộ máy điều hành các hoạt động chung của tập đoàn, về tên gọi của tập đoàn, về sử dụng thương hiệu của tập đoàn...tính liên kết, tuy không phải là một pháp nhân kinh doanh nhưng vẫn là một tổ chức cần phải được đăng ký chính thức và mọi quyết định của tập đoàn vẫn cần phải có hiệu lực thi hành đối với các thành viên của tập đoàn.

Trong văn bản này cũng cần phải xác lập hành lang pháp lý để các công ty thành viên trong tập đoàn được quyền thỏa thuận hợp tác, sử dụng các sản phẩm và dịch vụ của nhau (ví dụ sản phẩm cơ khí là máy móc, xe tải, tàu thủy; dịch vụ tư vấn, xây lắp...) nhằm khai thác có hiệu quả thị trường nội bộ, khai thác nội lực, cắt giảm chi phí, tiết kiệm thời gian phù hợp với đường lối phát huy nội lực. Ngược lại, nếu không có những quy định thuận lợi cho các hoạt động liên kết trong nội bộ tập đoàn thì tham gia tập đoàn sẽ không có gì khác biệt và không có ưu thế so với việc không tham gia tập đoàn, và như vậy mục tiêu của tập đoàn không thực hiện được. Nếu các thành viên của tập đoàn hoạt động riêng biệt thì nội lực sẽ không được phát huy và như vậy mục tiêu thành lập các TĐKT nhằm phát huy nội lực, tăng sức cạnh tranh sẽ khó đạt được. Đồng thời, trong văn bản này cũng cần phải có quy định những thỏa thuận nào trong tập đoàn là không được chấp nhận, vì nó làm tổn hại đến môi trường cạnh tranh; những hoạt động đầu tư nào trong nội bộ tập đoàn cần phải được giám sát chặt chẽ.

6. Kết luận

Để việc tái cấu trúc các TĐKTNN đạt hiệu quả, rất cần sớm có giải pháp ưu tiên, trên cơ sở hoàn thiện thể chế quản lý để các DN kinh doanh hoạt động trong môi trường pháp lý chung và cạnh tranh bình đẳng với DN thuộc các thành phần kinh tế khác; Thúc đẩy quá trình thoái vốn tại TĐKTNN ở những DN thành viên không thuộc diện Nhà nước cần nắm giữ vốn; Tổ chức phân loại DN, tập trung đầu

tu, tăng cường năng lực vào một số lĩnh vực then chốt mà Nhà nước cần nắm giữ 100% cổ phần, như an ninh, quốc phòng; cung cấp những hàng hóa và dịch vụ công thiết yếu... Với các DN còn lại sẽ cổ phần hóa với lộ trình phù hợp. Thời gian tới, sẽ sửa đổi Luật Phá sản và cơ chế giải thể DN cần theo hướng cho phép cơ quan quản lý nhà nước thực hiện phá sản bắt buộc với DN không đủ điều kiện tồn tại. Bổ sung quy định nhằm nâng cao trách nhiệm của chủ sở hữu trong trường hợp DN bị giải thể, phá sản.

Tái cơ cấu DN theo ngành, lĩnh vực, không phân biệt cấp, cơ quan quản lý. Tái cơ cấu các TĐKTNN, tổng công ty toàn diện từ mô hình tổ chức, nguồn nhân lực, chiến lược phát triển, đến thị trường, sản phẩm... Tập trung soát xét, điều chỉnh sự phân cấp, phân công giữa Chính phủ và các bộ, ngành, chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng của cơ quan đại diện chủ sở hữu DNNN và ban hành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả trong hoạt động DNNN trên cơ sở yêu cầu DN công khai minh bạch thông tin như các DN niêm yết trên thị trường chứng khoán.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003.
2. Luật Doanh nghiệp 2005.
3. Nghị định 139/2007/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết một số điều của Luật Doanh nghiệp
4. Nghị định 95/2006/NĐ-CP, ngày 8/9/2006, Về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên
5. Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg ngày 26/4/2002 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN và tổng công ty nhà nước
6. Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24/8/2004 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại công ty nhà nước và công ty thành viên hạch toán độc lập thuộc tổng công ty nhà nước
7. Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DN 100% vốn nhà nước
8. Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 của Thủ tướng Chính phủ về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN
9. Quyết định Số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ Phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015