

# **ĐỔI MỚI VAI TRÒ, VỊ TRÍ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ NGÀNH, LĨNH VỰC HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

TS.Trần Tiến Cường

## **1-Khái quát thực trạng vai trò, vị trí doanh nghiệp nhà nước và ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước**

### **1.1-Vai trò, vị trí của doanh nghiệp nhà nước**

Vai trò và vị trí của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ở nước ta, trước hết, được xác định và định hướng bởi chủ trương, đường lối của Đảng về phát triển kinh tế nhà nước (KTNN) và sắp xếp, đổi mới, phát triển DNNN. KTNN giữ vai trò chủ đạo là chủ trương nhất quán của Đảng tại các kỳ đại hội. Trong khoảng 10 năm trở lại đây, vai trò và vị trí của DNNN chủ yếu vẫn theo định hướng của Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá IX ban hành năm 2001 là *“DNNN giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế, làm công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết kinh tế vĩ mô, làm lực lượng nòng cốt, góp phần chủ yếu để kinh tế nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa, là chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế”*. Vị trí của DNNN theo Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá IX được xác định là *“tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt và địa bàn quan trọng, chiếm thị phần đủ lớn đối với các sản phẩm và dịch vụ chủ yếu; không nhất thiết phải giữ tỷ trọng lớn trong tất cả các ngành, lĩnh vực sản phẩm của nền kinh tế”*. Đại hội X có sự điều chỉnh nhất định về vị trí của DNNN, đó là *“xóa bỏ độc quyền và đặc quyền sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp nhà nước”* và *“tập trung chủ yếu vào một số lĩnh vực kết cấu hạ tầng, sản xuất tư liệu sản xuất và dịch vụ quan trọng của nền kinh tế, vào một số lĩnh vực công ích”*. Đại hội XI chỉ khẳng định vai trò chủ đạo của KTNN mà không khẳng định rõ ràng, trực tiếp và cụ thể về vai trò, vị trí của DNNN nắm giữ trong nền kinh tế như Hội nghị Trung ương 3 khoá IX và các văn kiện khác trước đây.

Trên thực tế, khu vực DNNN đang được sắp xếp, đổi mới theo hướng thu hẹp dần, giảm bớt ở nhiều vị trí không cần đến sự hiện diện DNNN, kể cả về diện hoạt động (tức phạm vi ngành, lĩnh vực có DNNN) và mật độ hiện diện của DNNN (tức số lượng DNNN cùng kinh doanh trong ngành, lĩnh vực). Cụ thể như sau:

Số ngành, lĩnh vực Nhà nước giữ 100% vốn đã giảm từ 43 ngành, lĩnh vực (năm 2002, theo Quyết định 58/2002/QĐ-TTg) xuống 20 ngành, lĩnh vực (năm 2011, theo Quyết định 14/2011/QĐ-TTg).

Số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước từ 12.300 doanh nghiệp (năm 1992) giảm xuống 5.655 doanh nghiệp (năm 2001) và 1309 doanh nghiệp vào cuối năm 2011.

Số lượng DNNN trong nhiều ngành, lĩnh vực đã giảm đi rất nhiều so với trước đây. Có thể dễ nhận thấy sự thay đổi về “mật độ” hay “sự đậm đặc” của DNNN theo chiều hướng giảm đi khá nhiều trong các ngành, lĩnh vực như thương mại, công nghiệp, nông nghiệp, lâm nghiệp, v.v. Ví dụ, năm 1998 số DNNN trong ngành thương mại, dịch vụ là 1.566 doanh nghiệp thì đến cuối năm 2011 chỉ còn 200 doanh nghiệp.

Tuy nhiên, vai trò và vị trí do DNNN hiện đang nắm giữ chưa tạo môi trường và điều kiện để các chủ thể tham gia thị trường đều được cạnh tranh bình đẳng, phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực.

*Một mặt*, DNNN 100% vốn nhà nước trên thực tế vẫn đang nắm giữ nhiều vị trí quan trọng mà việc DNNN đảm trách (tốt hay không tốt) các vị trí này đều có ảnh hưởng lan toả (tích cực hay tiêu cực) trong nhiều ngành, lĩnh vực và cả nền kinh tế.

Trong số 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước có 452 doanh nghiệp (tức 34,5%) thuộc lĩnh vực quốc phòng, an ninh và tham gia hoạt động công ích. Số 857 doanh nghiệp còn lại (tức 65,5%) là hoạt động kinh doanh, trong đó có một số giữ vị trí quan trọng trong lĩnh vực hạ tầng (như hạ tầng thông tin viễn thông, hạ tầng điện lực, hạ tầng giao thông, xây dựng hạ tầng đô thị,...). Đây là những vị trí theo định hướng của Đại hội XI cần có DNNN và cần tập trung DNNN để phát triển. Những vị trí này chủ yếu do các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước nắm giữ, như: 2 tập đoàn trong ngành viễn thông (VNPT và Viettel), Tập đoàn Điện lực, 2 tập đoàn trong ngành xây dựng công nghiệp và dân dụng gồm Tập đoàn công nghiệp xây dựng VNIC và Tập đoàn xây dựng nhà ở và đô thị HUD (kể cả sau khi 2 tập đoàn này chuyển trở lại thành các tổng công ty thì những vị trí này vẫn do các DNNN nắm giữ), 1 tập đoàn và 1 tổng công ty trong phát triển hạ tầng giao thông gồm Tập đoàn Vinashin (nay là Tổng công ty công nghiệp tàu thủy SBIC) và Tổng công ty Hàng hải Vinalines, các tổng công ty 90 và tổng công ty 91 khác.

Một số DNNN kinh doanh khác được giao và kỳ vọng giữ vai trò, vị trí nòng cốt hoặc then chốt trong sản xuất công nghiệp, giao thông vận tải, nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy lợi, thủy nông, thương mại, dịch vụ, du lịch. Những vị trí này cũng chủ yếu do các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước nắm giữ, như: Tập đoàn Dầu khí, Tập đoàn than - khoáng sản, Tập đoàn Hoá chất, Tập đoàn Dệt may, Tập đoàn Cao su, các tổng công ty 90 và tổng công ty 91 khác.

Thực tế hiện nay các DNNN chủ yếu thông qua các tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước giữ vai trò chi phối hoặc có ảnh hưởng đến các ngành,

lĩnh vực quan trọng như điện (cung cấp trên 80% lượng điện sản xuất), than (cung cấp cho nhu cầu công nghiệp, dân dụng, xuất khẩu), dầu khí (là nguồn thu lớn cho ngân sách nhà nước), xăng dầu (chỉ riêng Petrolimex trước đây chiếm khoảng 70% thị phần, hiện nay khoảng 50% thị phần xăng dầu), bưu chính viễn thông (bảo đảm hệ thống thông tin liên lạc quốc gia; khoảng 95% mạng điện thoại di động), vận chuyển đường không và đường sắt, dệt may, xuất khẩu lương thực (làm đầu mỗi xuất khẩu 70% lượng gạo), xi măng (trên 50% thị phần xi măng), tín dụng ngân hàng (các ngân hàng thương mại nhà nước chiếm khoảng 55 - 57% thị phần huy động tiền gửi và thị phần tín dụng của toàn hệ thống) v.v.

Cũng do nắm giữ vị trí chi phối nên DNNN giữ vị thế độc quyền trong các ngành, lĩnh vực này, trong đó có cả những vị trí độc quyền tự nhiên như truyền tải điện, đường sắt, cấp thoát nước... và những vị trí độc quyền do chính sách, do cạnh tranh không lành mạnh mà ra. Một trong những nguyên nhân của tình trạng độc quyền do chính sách, do cạnh tranh không lành mạnh này xuất phát từ việc sáp nhập, hợp nhất các DNNN độc lập thành các tổng công ty hoặc sáp nhập các tổng công ty thành tập đoàn kinh tế nhà nước. Chính Nhà nước-thực hiện chức năng quản lý nhà nước là người “cầm cân nảy mực” về cạnh tranh và độc quyền nhưng lại để cho Nhà nước-thực hiện chức năng chủ sở hữu tạo ra tình trạng độc quyền này.

*Mặt khác*, DNNN được sử dụng để điều tiết vĩ mô, bình ổn thị trường, bình ổn nền kinh tế. Vai trò này đã từng được sử dụng phổ biến trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, bao cấp trước đây. Thời gian gần đây DNNN vẫn tiếp tục thể hiện vai trò này tuy với quy mô và mức độ ít đi so với trước đây. Ví dụ, năm 2008-2009, DNNN được sử dụng nguồn vốn nhà nước hoặc nguồn vốn tự huy động để tăng đầu tư, chống suy giảm kinh tế. Năm 2011-2012, DNNN được sử dụng để thực hiện chính sách kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô bằng cắt giảm đầu tư và chi tiêu, không tăng giá bán sản phẩm, dịch vụ (điện, than, xăng dầu, sắt thép...) theo yêu cầu của Nhà nước.

Tuy nhiên, việc sử dụng DNNN với vai trò làm công cụ điều tiết vĩ mô, bình ổn thị trường có vẻ phù hợp hơn với nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung trước đây thay vì nền kinh tế thị trường hiện nay. Việc lạm dụng vai trò này của DNNN làm cho thị trường bị méo mó, bóp méo tín hiệu giá thị trường, đồng thời DNNN cũng không bình đẳng với doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Điều này dẫn tới, hoặc DNNN có lợi thế hơn do vị thế độc quyền, hoặc DNNN bị thiệt thòi hơn các doanh nghiệp khác vì không được nhà nước bù đắp chi phí cho việc thực hiện các hoạt động chính sách này.

### ***1.2-Thực trạng ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước***

Ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN được xem xét theo 2 đặc điểm. Thứ nhất, xét về số lượng, tính chất của các ngành, lĩnh vực hoạt động; tính đa

dạng, dàn trải, mở rộng của các ngành, lĩnh vực hoạt động của toàn bộ khu vực DNNN. Thứ hai, về khác biệt giữa các ngành, lĩnh vực hoạt động trên thực tế của DNNN với ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN theo chủ trương và pháp luật quy định.

Tính đến cuối năm 2011, bức tranh khái quát về ngành, lĩnh vực hoạt động của 1309 doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ trong cả nước như sau:

<b>Phân bố 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước trong các ngành, lĩnh vực</b>		
<b>Ngành, lĩnh vực hoạt động</b>	<b>Số lượng</b>	<b>Tỷ trọng (%)</b>
1. Sản xuất công nghiệp	247	18,9
2. Xây dựng	114	8,7
3. Giao thông vận tải	137	10,4
4. Tài chính, ngân hàng	18	1,4
5. Thương mại, dịch vụ và khác	200	15,3
6. Nông trường quốc doanh, công ty nông nghiệp	120	9,2
7. Lâm trường quốc doanh, công ty lâm nghiệp	129	9,9
8. Xổ số kiến thiết	63	4,8
9. Thủy nông, thủy lợi	92	7,0
10. Dịch vụ môi trường đô thị	89	6,8
11. Cấp thoát nước	61	4,6
12. Xuất bản, in ấn	39	3,0

Số liệu trên cho thấy khu vực DNNN (chỉ tính doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, không kể doanh nghiệp có vốn chi phối trên 50% vốn điều lệ) hoạt

động trong toàn bộ 12 nhóm ngành, lĩnh vực, gồm: sản xuất công nghiệp; xây dựng; giao thông vận tải; tài chính, ngân hàng; thương mại, dịch vụ và khác; nông trường quốc doanh, công ty nông nghiệp; lâm trường quốc doanh, công ty lâm nghiệp; xố số kiến thiết; thủy nông, thủy lợi; dịch vụ môi trường đô thị; cấp thoát nước; xuất bản, in ấn.

Thứ tự của các ngành, lĩnh vực theo tỷ trọng (mức độ đậm đặc) doanh nghiệp 100% vốn nhà nước như sau: sản xuất công nghiệp (18,9%); thương mại, dịch vụ và khác (15,3%); giao thông vận tải (10,4%); lâm nghiệp (9,9%); nông nghiệp (9,2%); xây dựng (8,7%); thủy nông, thủy lợi (7,0%); dịch vụ môi trường đô thị (6,8%); xố số kiến thiết (4,8%); cấp thoát nước (4,6%); xuất bản, in ấn (3,0%); tài chính, ngân hàng (1,4%). Trong đó, những nhóm ngành, lĩnh vực còn nhiều DNNN hơn là sản xuất công nghiệp; thương mại, dịch vụ và khác; giao thông vận tải; lâm nghiệp; nông nghiệp; xây dựng.

Cụ thể trong từng ngành, lĩnh vực như sau:

(1)- *Ngành sản xuất công nghiệp* có nhiều DNNN nhất (gồm 247 doanh nghiệp). Các DNNN trong ngành công nghiệp với nhiều ngành nghề, sản phẩm đa dạng như dầu khí (thăm dò, khai thác, chế biến dầu khí); than, khoáng sản (thăm dò, khai thác, chế biến than và khoáng sản); sản xuất điện; đóng tàu thủy; sản xuất xi măng, vật liệu xây dựng; dệt, may; hoá chất; phân bón; giấy; thuốc lá; giày dép; cơ khí và cơ khí sửa chữa (ô-tô, giao thông vận tải, xây dựng, hoá chất, cao su, nông nghiệp, thủy lợi...); thép và luyện kim; cơ điện; điện cơ; sản xuất thiết bị, dụng cụ cơ khí, y tế; lắp máy; sản xuất thiết bị điện tử, thông tin, viễn thông; công nghiệp ô-tô; công nghiệp dược phẩm; công nghiệp thực phẩm, chế biến nông lâm thủy hải sản; in tiền, v.v.

(2)- *Ngành thương mại, dịch vụ và khác* gồm 200 DNNN hoạt động cung cấp các dịch vụ như truyền tải, phân phối điện; thông tin, truyền thông, truyền hình; lương thực; xăng dầu; xuất nhập khẩu; du lịch; xúc tiến thương mại; thương mại và dịch vụ; thương nghiệp miền núi; dược phẩm; hoa tiêu hàng hải; nghiên cứu, tư vấn, thiết kế, ứng dụng, chuyển giao công nghệ, dịch vụ công nghệ (trong các ngành, lĩnh vực khác nhau như sản xuất công nghiệp, khai thác khoáng sản, xây dựng công trình giao thông, môi trường,...); dịch vụ cơ quan nước ngoài; khảo sát, tư vấn xây dựng; kiểm định, tư vấn, an toàn xây dựng; tư vấn thẩm định giá; cung ứng nhân lực quốc tế, xuất khẩu lao động; địa chính, đất đai; phát triển công viên phần mềm; hội chợ triển lãm; khách sạn; khai thác điểm đỗ xe; phát triển thể thao; sách, thiết bị trường học; quản lý, kinh doanh dịch vụ nhà; mỹ thuật; văn hoá; điện ảnh.

(3)- *Ngành giao thông vận tải* gồm 137 DNNN hoạt động cung cấp các dịch vụ như quản lý và sửa chữa đường bộ, đường sắt; quản lý cầu; hoa tiêu hàng hải; bảo đảm an toàn hàng hải, giao thông đường thủy; quản lý bay; cảng

vận; giao nhận kho vận; vận tải (đường sắt, đường bộ, đường hàng không, đường biển, phà); thông tin tín hiệu đường sắt; đăng kiểm xe cơ giới.

(4) *Ngành nông nghiệp* có 120 DNNN (là các công ty nông nghiệp và các nông trường quốc doanh) thực hiện 1 trong 2 mục tiêu hoặc thực hiện đồng thời cả 2 mục tiêu sau đây. *Một là*, thực hiện mục tiêu kinh doanh. Những DNNN này mặc dù không thuộc nhóm Nhà nước duy trì 100% vốn nhà nước, nhưng do nhiều vướng mắc chưa giải quyết được (vướng cả về chủ trương và về kỹ thuật) nên chưa cổ phần hoá được. *Hai là*, một số doanh nghiệp đóng tại các địa bàn chiến lược quan trọng, vùng sâu, vùng xa được giao nhiệm vụ kết hợp kinh tế với quốc phòng.

(5) *Ngành lâm nghiệp* có 129 DNNN là các công ty lâm nghiệp và lâm trường quốc doanh. Các DNNN trong ngành lâm nghiệp thực hiện các nhiệm vụ và mục tiêu sau đây. *Một là*, trồng và bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng. *Hai là*, quản lý và khai thác rừng kinh tế vì mục đích kinh doanh. *Ba là*, thực hiện nhiệm vụ kết hợp kinh tế với quốc phòng tại các địa bàn chiến lược quan trọng, vùng sâu, vùng xa.

(6)- *Ngành xây dựng* gồm 114 DNNN thực hiện các hoạt động xây dựng như xây dựng dân dụng, nhà ở, đô thị, khu công nghiệp, xây dựng công nghiệp, công trình giao thông, cầu đường, thủy lợi, nông nghiệp, xây lắp, sản xuất vật liệu xây dựng, phát triển hạ tầng, phát triển đường cao tốc v.v.

(7)-*Lĩnh vực thủy nông và thủy lợi* có 92 DNNN gồm các doanh nghiệp xây dựng vận hành và khai thác công trình thủy lợi chủ yếu là của địa phương (88 doanh nghiệp); chỉ có 3 doanh nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, và 1 doanh nghiệp thuộc Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) là Công ty xây dựng và dịch vụ thủy lợi Tuần Giáo trước đây của địa phương được chuyển giao cho SCIC quản lý.

Các DNNN trong lĩnh vực thủy nông và thủy lợi chủ yếu là hoạt động công ích, làm dịch vụ thủy lợi và thủy nông trên địa bàn địa phương, vì lợi ích địa phương (gồm 88 doanh nghiệp của địa phương), hoặc làm dịch vụ thủy lợi và thủy nông liên tỉnh, trên địa bàn nhiều tỉnh, vì lợi ích của nhiều địa phương (gồm 3 doanh nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn).

(8)- *Lĩnh vực dịch vụ môi trường đô thị* có 89 DNNN. Các doanh nghiệp này cung cấp các dịch vụ vệ sinh môi trường, thu gom rác thải, công viên cây xanh, chiếu sáng công cộng. Các DNNN thuộc lĩnh vực dịch vụ môi trường đô thị chủ yếu thuộc các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong đó, thành phố Hồ Chí Minh có số lượng nhiều nhất (29 doanh nghiệp). Một số tỉnh có trên 1 doanh nghiệp là Hải Phòng (6 doanh nghiệp), Hà Nội (5 doanh nghiệp), Long An (3 doanh nghiệp), Hải Dương (2 doanh nghiệp), Nam Định (2 doanh nghiệp), Ninh Bình (2 doanh nghiệp), Hà Tĩnh (2 doanh nghiệp), Quảng Nam (2 doanh nghiệp).

nghiệp). Bộ Tài nguyên môi trường có 1 doanh nghiệp và Tập đoàn than-khoáng sản có 1 doanh nghiệp.

(9)-*Lĩnh vực xử số kiến thiết* có 63 DNNN. Đây là lĩnh vực do Nhà nước độc quyền nên được giao cho 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quản lý.

(10)-*Lĩnh vực cấp thoát nước* có 61 doanh nghiệp, chủ yếu cung cấp các dịch vụ cấp nước sạch và thoát nước đô thị. Các DNNN thuộc lĩnh vực cấp thoát nước cũng chủ yếu thuộc các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Trong đó, thành phố Hồ Chí Minh có số lượng nhiều nhất (5 doanh nghiệp), tiếp đến Hà Nội (4 doanh nghiệp), Hải Phòng (2 doanh nghiệp), Yên Bái (2 doanh nghiệp), Tiền Giang (2 doanh nghiệp). Trừ Lạng Sơn, Sơn La, Hà Nam, Quảng Ngãi, Quảng Nam, Phú Yên, Ninh Thuận và An Giang không có doanh nghiệp nào, các tỉnh, thành phố còn lại mỗi tỉnh có 1 doanh nghiệp thuộc lĩnh vực dịch vụ này.

(11)-*Lĩnh vực xuất bản, in ấn* gồm 39 DNNN là các nhà xuất bản, nhà in của các cơ quan nhà nước, chủ yếu là của các bộ ngành ở trung ương. Trong đó, DNNN tập trung nhiều ở Bộ Văn hoá, Thể thao và Du lịch (20 doanh nghiệp) và một số bộ khác (như các Bộ Thông tin và Truyền thông, Công an, Giáo dục và Đào tạo, Giao thông vận tải, Khoa học và Công nghệ, Lao động, Thương binh và Xã hội, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Tài chính, Tài nguyên môi trường, Y tế). Một vài địa phương cũng có DNNN xuất bản và in ấn như Hà Nội, Thanh Hoá, Đà Nẵng, Thái Bình, tp.Hồ Chí Minh, trong đó Thanh Hoá có 2 DNNN, gồm 1 nhà xuất bản và 1 nhà in. Khu vực DNNN có Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam có 1 nhà xuất bản in tem và Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước SCIC có 1 công ty in Điện Biên.

(12)-*Lĩnh vực tài chính ngân hàng* có 18 DNNN chủ yếu là các công ty tài chính (7 doanh nghiệp của các tập đoàn kinh tế nhà nước); công ty cho thuê tài chính, quản lý nợ, khai thác tài sản (8 doanh nghiệp của các ngân hàng thương mại); công ty đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước, mua bán nợ và tài sản tồn đọng của doanh nghiệp (3 doanh nghiệp của Bộ Tài chính và TP. Hồ Chí Minh).

Trong 10 năm qua, Nhà nước đã giảm số lượng ngành, lĩnh vực hoạt động cần giữ DNNN 100% vốn nhà nước đã giảm từ 42 ngành, lĩnh vực (theo Quyết định 58/2002/QĐ-TTg năm 2002 ) xuống còn 20 ngành, lĩnh vực (theo Quyết định 14/2011/QĐ-TTg năm 2011).

Tuy vậy, số ngành, lĩnh vực đang có DNNN 100% vốn nhà nước hoạt động trên thực tế vẫn vượt quá số ngành, lĩnh vực theo quy định. Cụ thể như:

- Dịch vụ môi trường đô thị và cấp thoát nước không phải là lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu 100% vốn mà chỉ giữ trên 50% vốn điều lệ, kể cả cách đây 5 năm về trước theo Quyết định 38/2007/QĐ-TTg và theo Quyết định

14/2011/QĐ-TTg hiện hành. Tuy nhiên, hiện vẫn có 150 DNNN 100% vốn nhà nước hoạt động trong lĩnh vực này.

- Ba lĩnh vực sản xuất công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải có nhiều doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (498 doanh nghiệp) và chiếm tỷ trọng khá lớn trong tổng số DNNN 100% vốn nhà nước (38%). Tuy nhiên, các DNNN này có ngành nghề rất đa dạng, nhưng chỉ một phần là phù hợp với quy định về ngành nghề, lĩnh vực giữ 100% vốn nhà nước theo Quyết định 14/2011/QĐ-TTg, chủ yếu là các công ty mẹ của các tập đoàn, công ty mẹ của tổng công ty và một số doanh nghiệp thành viên chủ chốt của tập đoàn, tổng công ty.

- Ngành thương mại, dịch vụ và khác có 200 DNNN 100% vốn nhà nước. Tuy nhiên xét về thực chất, nhiều doanh nghiệp trong số này không thuộc nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu 100% vốn mà thuộc nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu trên 50% vốn, hoặc Nhà nước không cần nắm giữ sở hữu, như: du lịch; xúc tiến thương mại; thương mại và dịch vụ; khách sạn; khai thác điếm đỗ xe; phát triển thể thao, v.v.

## **2-Đổi mới tư duy về vai trò, vị trí doanh nghiệp nhà nước trong kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở nước ta**

### **2.1-Đổi mới tư duy về vai trò chủ đạo của KTNN và vai trò, vị trí của DNNN trong thực hiện vai trò của KTNN**

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCN) ở nước ta, vai trò, vị trí DNNN gắn liền với vai trò của KTNN và phụ thuộc vào vai trò KTNN trong kinh tế thị trường định hướng XHCN. Các kỳ đại hội Đảng trước đây cũng như Đại hội XI vừa qua tiếp tục khẳng định KTNN giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Đây là một chủ trương nhất quán của Đảng.

Điểm xuất phát và cũng là điểm tựa của việc định vị lại vai trò, vị trí của DNNN, như trên đã nêu, đó là nhận thức mới về vai trò chủ đạo của KTNN mà hồn cốt của nó là nhận thức đúng đắn về tính chủ đạo và đặc điểm của tính chủ đạo của KTNN.

Tính chủ đạo của KTNN, *thứ nhất*, không biểu hiện ở số lượng đông đảo các DNNN, hoặc chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế, hay chiếm tỷ trọng cao trong GDP, vì nếu như vậy, thì đặc điểm này của KTNN sẽ cản trở hoặc phủ định một số đặc điểm khác của KTTT định hướng XHCN (đó là các thành phần kinh tế cùng phát triển lâu dài, bình đẳng, hợp tác, cạnh tranh lành mạnh, kinh tế tư nhân là động lực của nền kinh tế, kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển...). *Thứ hai*, tính chủ đạo của KTNN cũng không phải ở việc DNNN phải luôn luôn làm công cụ vật chất để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô, DNNN luôn nắm giữ những vị trí then chốt trong nền kinh tế với toàn bộ là sở hữu nhà nước. *Thứ ba*, tính chủ đạo của KTNN thể hiện ở yêu cầu



DNNN đi đầu ứng dụng tiến bộ khoa học và công nghệ, nêu gương về năng suất, chất lượng, hiệu quả kinh tế - xã hội là khó khả thi nếu DNNN vẫn được giao quá nhiều mục tiêu (như vừa đảm bảo có lãi, bảo đảm việc làm, thực hiện nhiệm vụ công ích, trách nhiệm xã hội...) trong khi quản lý DNNN gồm nhiều tầng nấc, trách nhiệm không rõ ràng. *Thứ tư*, phương thức thực hiện vai trò chủ đạo của KTNN cũng phải phù hợp với đặc điểm của nền KTTT định hướng XHCN, mà không phải là lạm dụng các công cụ hành chính hoặc sử dụng các công cụ pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất có hướng thiên lệch về phía KTNN và DNNN.

Trong bối cảnh mới hiện nay, KTNN không còn chủ đạo do tự thân và vì tự thân như trước đây mà cần thấy rằng KTNN chủ đạo vì nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với nhiều thành phần kinh tế, trong đó không chỉ KTNN mà kinh tế ngoài nhà nước cũng là một trong những động lực của nền kinh tế. Với hàm nghĩa đó thì tính chủ đạo của KTNN cần mang những đặc điểm sau đây:

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

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

*Ba là*, KTNN (với các cấu phần, bộ phận gồm ngân sách nhà nước, các quỹ, đất đai, tài nguyên và hệ thống các DNNN) mà không phải chỉ có DNNN - như quan niệm trước đây - là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô. Các cấu phần, các bộ phận của KTNN được huy động, sử dụng phù hợp với vai trò, vị trí của mỗi bộ phận này, biến chúng trở thành lực lượng vật chất để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô.

*Bốn là*, KTNN có vai trò khắc phục những thất bại hoặc thiếu hụt của thị trường mà nguyên nhân là do: thị trường không thể hoạt động (chưa hình thành, do độc quyền); do méo mó bởi tác động của cạnh tranh không lành mạnh; trong hoàn cảnh đặc biệt (khủng hoảng kinh tế...).

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

- *Vai trò của DNNN* là góp phần tác động đến việc bảo đảm vai trò chủ đạo của KTNN, thể hiện ở những điểm sau: (i) tạo lập, dẫn dắt, thúc đẩy hình thành, phát triển nền tảng hạ tầng kinh tế cơ bản và thiết yếu, tạo đà cho phát triển KTXH, thúc đẩy cạnh tranh và hội nhập; (ii) làm công cụ khắc phục những thất bại hoặc thiếu hụt của thị trường (các thành phần kinh tế khác không tham gia; không có thị trường; do độc quyền tự nhiên; chưa hình thành được thị trường cạnh tranh); (iii) làm công cụ hỗ trợ cùng với công cụ chủ yếu là chính sách vĩ mô để điều tiết kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô trong những trường hợp đặc biệt như khủng hoảng, suy giảm, lạm phát cao.

- *Về vị trí của DNNN:*

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

## ***2.2-Đổi mới tư duy về vai trò, vị trí của DNNN để tạo điều kiện cho kinh tế tư nhân trở thành một động lực của nền kinh tế***

Bên cạnh đó, việc xác định vai trò, vị trí DNNN trong thời gian tới cũng phải tính đến những điểm đổi mới sau đây của Đại hội XI:

*Thứ nhất*, Đại hội XI chỉ khẳng định vai trò chủ đạo của KTNN mà không khẳng định rõ ràng, trực tiếp và cụ thể về vai trò, vị trí của DNNN nắm giữ trong nền kinh tế như đã khẳng định vị trí DNNN trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá IX và các văn kiện khác trước đây.

Điều đó cho thấy việc xác định vai trò, vị trí của DNNN không còn và cũng không nên bị ràng buộc bởi những định đề về vai trò, vị trí DNNN như trước đây, mà đòi hỏi một tư duy đổi mới và sáng tạo để xác định vai trò, vị trí của DNNN.

Điều đó cũng hàm ý rằng, một là, cần suy xét kỹ về triết lý cùng phương thức, cách thức DNNN đảm trách vai trò, vị trí trong nền kinh tế nhằm hỗ trợ, thúc đẩy hay tạo điều kiện cho KTNN nắm giữ vai trò chủ đạo theo tư duy đổi mới trong nền kinh tế; và hai là, vai trò chủ đạo của KTNN cũng cần được nhận thức, xác định rõ ràng, cụ thể, phù hợp với bối cảnh mới và sự đổi mới về chủ trương về vai trò, vị trí của các thành phần kinh tế.

*Thứ hai*, điểm mới của Đại hội XI là khẳng định chủ trương kinh tế tư nhân được phát triển trở thành một trong các động lực của nền kinh tế, vì thế cũng cần tìm đến cách tiếp cận mới phù hợp hơn về xác định vai trò, vị trí của

KTNN và DNNN nhằm tạo điều kiện để chủ trương này có thể trở thành hiện thực.

*Thứ ba*, Đại hội XI nhấn mạnh đến tầm quan trọng của sử dụng vai trò cơ chế thị trường trong vận hành nền kinh tế, theo đó “cơ chế thị trường cần được vận dụng đầy đủ, linh hoạt để phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực”. Vì thế, vai trò, vị trí DNNN cũng cần đổi mới để không gây cản trở và hỗ trợ cho chủ trương này.

*Thứ tư*, Đại hội XI khẳng định việc quản lý nền kinh tế, việc định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bằng tổng hợp các công cụ: pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất. Điều đó có nghĩa, DNNN là đối tượng chịu sự quản lý, định hướng, điều tiết bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách là chủ yếu. Bên cạnh đó, DNNN có thể được sử dụng là lực lượng vật chất để nhà nước quản lý, định hướng, điều tiết; nhưng vai trò này của DNNN cần được xem là thứ yếu hơn, khi thực hiện cần có điều kiện rõ ràng để không làm méo mó nền kinh tế được quản lý, vận hành theo cơ chế thị trường.

Tổng hoà của các điểm đáng lưu ý có tính đổi mới trên đây được xem là căn cứ lý luận chủ yếu và quan trọng để xác định hay định vị lại vai trò, vị trí nói chung của DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN.

### ***2.3-Vai trò, vị trí DNNN và mối quan hệ với ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước***

Vai trò DNNN có liên hệ khăng khít với vị trí của DNNN. Một mặt, vị trí DNNN có tác động và ảnh hưởng đến vai trò của DNNN, tạo điều kiện và thúc đẩy DNNN thực hiện vai trò của mình. DNNN ở vị trí trọng yếu, nắm giữ những vị trí quan trọng thì DNNN sẽ thể hiện vai trò quan trọng. Ngược lại, DNNN được giao vai trò quan trọng thì cũng được giao nắm giữ những vị trí trọng yếu, quan trọng.

Về mặt hình thức, vị trí của DNNN được biểu hiện ở các ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước. Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước vừa phản ánh đặc điểm của thể chế kinh tế, vừa chịu ảnh hưởng của thể chế kinh tế.

Trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung và bao cấp, triết lý xác định ngành, lĩnh vực duy trì sở hữu nhà nước là bảo đảm để thực hiện theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung; đảm bảo được vai trò vững mạnh và không thể thay thế của kinh tế quốc doanh, của DNNN; phù hợp với quan điểm kinh tế quốc doanh là thành phần kinh tế XHCN, quan niệm DNNN là KTNN, phát triển kinh tế quốc doanh và DNNN là xây dựng xã hội XHCN. Vì vậy, để thực hiện được vai trò này của mình, DNNN phải có vị trí ở hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế, gồm

công nghiệp nặng, công nghiệp nhẹ, giao thông, vận tải, xây dựng công nghiệp, xây dựng dân dụng, lưu thông, phân phối, thương mại, dịch vụ, bán lẻ, văn hoá, nghệ thuật, xã hội, khoa học, giáo dục, đào tạo, v.v. Đây là tư duy và triết lý của cơ chế quản lý của Nhà nước theo kiểu hành chính và bao cấp, dùng DNNN cùng với hợp tác xã làm công cụ để thực hiện cơ chế kế hoạch tập trung và phát triển kinh tế. Vì vậy, việc mở rộng ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN ra phạm vi hầu như toàn bộ nền kinh tế là tất yếu và phù hợp với thời kỳ này.

Rõ ràng, khi triết lý về ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN vẫn còn áp dụng ở giai đoạn hiện nay và nếu tiếp tục áp dụng trong thời gian tới thì sẽ rất xa lạ với nền kinh tế thị trường. Do vậy, triết lý về ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN cần phải được nhận thức lại và đổi mới mạnh mẽ. Việc xác định ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN phải được điều chỉnh lại cho phù hợp hơn với môi trường có sự tham gia bình đẳng hơn và tạo điều kiện hơn cho các thành phần kinh tế khác cùng tham gia với KTNN.

*Thứ nhất*, sự tham gia của DNNN phải có chọn lọc và có căn cứ triết lý rõ ràng và minh triết; ở những ngành, lĩnh vực mà về pháp lý và triết lý thì việc lựa chọn, quyết định các ngành, lĩnh vực này là thuộc về Nhà nước. Hay nói cách khác, với một số ngành, lĩnh vực đặc thù, có chọn lọc, Nhà nước được uỷ quyền hay giao quyền hoạt động, mà sự nắm giữ sở hữu nhà nước chỉ là việc khẳng định sự hiện diện của Nhà nước để thực hiện sứ mệnh được giao. Nhà nước có thể thoái lui sự hiện diện sở hữu nhà nước hay vai trò chủ sở hữu ở những ngành, lĩnh vực này khi bối cảnh và điều kiện cho phép các thành phần kinh tế khác có thể thay thế một cách có hiệu quả cho sở hữu nhà nước, và khi KTNN thực hiện vai trò của mình thông qua công cụ chính sách có hiệu lực, hiệu quả hơn so với thực hiện bằng công cụ vật chất là DNNN.

*Thứ hai*, đồng thời với việc tham gia vào các ngành, lĩnh vực trên đây, DNNN có quyền tham gia nhưng phải chấp nhận cạnh tranh theo áp lực của thị trường đối với những ngành mà pháp lý và triết lý không thuộc riêng thành phần kinh tế nào mà mọi thành phần kinh tế đều tham gia.

### **3-Điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN để hướng tới vai trò, vị trí mới của DNNN**

Để DNNN giữ vai trò có tính đổi mới và nắm giữ những vị trí phù hợp với vai trò mới của DNNN thì tất yếu phải điều chỉnh lại và tái cấu trúc các ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN.

#### ***3.1-Quan điểm chung về điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN***

*Một là*, định hướng điều chỉnh và tái cấu trúc các ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN phải đảm bảo tính ổn định (tương đối), dài hạn, đúng đắn, rõ ràng, cụ thể; tập trung vào ngành, lĩnh vực kinh doanh chính, ngành chiến lược.

Đây là con đường ngắn hơn để đạt mục tiêu dài hơn, giảm chi phí cơ hội cho sắp xếp, đổi mới toàn bộ khu vực DNNN và từng doanh nghiệp riêng lẻ. Thực tế vừa qua chúng ta đã đi đường vòng trong sắp xếp, đổi mới DNNN. Trong 10 năm qua đã có 4 lần thay đổi các tiêu chí sắp xếp, phân loại DNNN với 4 Quyết định của Thủ tướng Chính phủ là Quyết định 58/2001/QĐ-TTg (năm 2001); Quyết định 155/2004/QĐ-TTg (năm 2004); Quyết định 38/2007/QĐ-TTg (năm 2007); Quyết định 14/2011/QĐ-TTg (năm 2011). Các DNNN ở trong vòng xoáy của phân loại, sắp xếp, chuyển đổi, dẫn đến lãng phí chi phí chuyển đổi từ hình thức pháp lý nợ sang hình thức pháp lý kia, từ loại hình doanh nghiệp này sang loại hình doanh nghiệp kia; không ổn định tư tưởng để kinh doanh - là mảnh đất nảy sinh tư duy ngắn hạn, lợi ích ngắn hạn bên cạnh tư duy nhiệm kỳ.

*Hai là*, thông qua việc thu hẹp ngành, lĩnh vực kinh doanh cần nắm giữ (có) DNNN để thu hẹp số lượng các DNNN không cần thiết nắm giữ. Tập trung hoạt động của DNNN vào một số ngành, lĩnh vực bảo đảm lợi ích kinh tế quốc gia; an ninh kinh tế; quốc phòng an ninh; dịch vụ công ích; kết cấu hạ tầng; tạo nền tảng cho phát triển công nghiệp với công nghệ cao; tạo nền tảng để hội nhập và cạnh tranh quốc tế.

*Ba là*, tái cơ cấu sở hữu nhà nước trong nền kinh tế; trong các ngành, lĩnh vực; tại các DNNN và doanh nghiệp có một phần vốn nhà nước. Thông qua điều chỉnh lại cơ cấu sở hữu nhà nước với phương châm “có giảm, có tăng” (giảm là chủ yếu, nhưng có thể tăng khi cần thiết) trong các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế; trong từng DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước để điều chỉnh, phân bổ lại việc sử dụng nguồn lực (kể cả nguồn lực là cấu phần của KTNN như ngân sách nhà nước, các quỹ, đất đai, tài nguyên...) giữa khu vực KTNN và các khu vực kinh tế khác, giữa các DNNN trong cùng thành phần KTNN; tập trung vào những ngành, lĩnh vực cần có vị trí DNNN như nêu trên. Qua đó định vị lại vai trò của DNNN, tạo cơ sở cho việc thực hiện vai trò của KTNN.

### ***3.2- Quan điểm xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước***

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

Mức độ duy trì sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực có ảnh hưởng đến vai trò và tác động của kinh tế nhà nước hay của Nhà nước đến ngành, lĩnh vực

đó. Mức độ duy trì sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực trước hết thể hiện ở tỷ lệ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp hoạt động trong ngành, lĩnh vực đó; ngoài ra một phần không kém phần quan trọng thể hiện ở quy mô sở hữu nhà nước, hay quy mô vốn điều lệ, hoặc quy vốn chủ sở hữu nhà nước; và cuối cùng là quy mô tổng thể vốn chủ sở hữu nhà nước hoặc tỷ lệ tổng vốn chủ sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực đó.

Việc xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước dựa trên một số quan điểm chủ đạo sau đây:

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

*Thứ hai*, ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu xác định theo tính chất, đặc điểm của hàng hoá, dịch vụ có cần đến hay không cần đến vai trò nhà nước, và một phần có giới hạn về thời gian, là theo năng lực cạnh tranh của DNNN.

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

Quan điểm này được hiểu như sau:

(i) không duy trì sở hữu nhà nước một cách chung chung là các DNNN, mà cần cụ thể ở phạm vi ngành, lĩnh vực; phạm vi doanh nghiệp; phạm vi bộ phận, khâu, công đoạn.

(ii) trong phạm vi những ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước, hướng tập trung duy trì sở hữu là:

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

(iii) trong phạm vi DNNN, tập đoàn, tổng công ty:

- Duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu ở những bộ phận, những khâu, những công đoạn then chốt, quan trọng.

- Tập đoàn, tổng công ty nắm giữ những doanh nghiệp thành viên chủ chốt, quan trọng; những bộ phận, khâu, công đoạn then chốt, quan trọng.

*Thứ tư*, duy trì sở hữu nhà nước vừa đủ mức cần thiết với vị trí, vai trò DNNN trong ngành, lĩnh vực; với bộ phận, khâu, công đoạn then chốt, quan trọng trong doanh nghiệp hoặc trong chuỗi sản xuất, công nghệ.

### ***3.3- Phương hướng điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN***

Với tư duy mới nêu trên, đề đổi mới ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN cần điều chỉnh về phạm vi hay diện các ngành, lĩnh vực hoạt động của các DNNN phù hợp với vai trò mới của DNNN và điều chỉnh về quy mô sở hữu nhà nước ở các ngành, lĩnh vực này.

Phương hướng điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN là thu hẹp phạm vi các ngành, lĩnh vực có DNNN hoạt động để tập trung vào một số ngành, lĩnh vực phù hợp với vai trò của DNNN; đồng thời, vừa thu hẹp quy mô khu vực DNNN nói chung, vừa điều chỉnh quy mô khu vực DNNN ngay trong một số ngành, lĩnh vực được xác định là cần có sự tập trung DNNN.

#### ***(1)- Ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ thuộc độc quyền nhà nước***

Đây là những ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ cho nền kinh tế nhưng do ý nghĩa phải bảo đảm an ninh, an toàn cao cho xã hội, cho nền kinh tế nên phải được giám sát, kiểm soát chặt chẽ, như: thuốc nổ, vật liệu nổ, hoá chất độc, chất phóng xạ; in, đúc tiền; xổ số kiến thiết; vũ khí, khí tài, trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; trang thiết bị, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật nghiệp vụ mật mã; v.v.

Về pháp lý và triết lý, các ngành, lĩnh vực này có sản phẩm, dịch vụ thuộc độc quyền nhà nước, nên đương nhiên phải duy trì sở hữu nhà nước thông thường ở mức 100% vốn điều lệ ở DNNN.

Hiện nay, việc quy định ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước thường lấy DNNN làm đối tượng để quản lý, mà chưa phân tích, xác định rõ phạm vi cần độc quyền nhà nước là rộng hay hẹp, ở phạm vi ngành, lĩnh vực hay ở phạm vi hẹp hơn là sản phẩm, dịch vụ, hoặc ở phạm vi trung gian là khâu hoặc công đoạn. Điều đó dẫn đến duy trì quá cao và rộng về mức độ sở hữu nhà nước tại DNNN và tại ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước.

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

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

quyền của DNNN. Đây là việc thu hẹp phạm vi phát sinh độc quyền của DNNN độc quyền.

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

*(2)- Ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích*

Đây là các ngành, lĩnh vực như: quốc phòng, an ninh, phát thanh, truyền hình, vệ sinh môi trường, cấp thoát nước, vận tải hành khách công cộng...

Các hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích có đặc điểm là đáp ứng nhu cầu của số đông khách hàng, theo cơ chế không cạnh tranh và không thể loại trừ, hoặc nếu áp dụng theo cơ chế thị trường và do khu vực tư cung cấp, thì do không bù đắp được chi phí, sẽ hạn chế hoặc không thoả mãn được nhu cầu khách hàng. Do đó, ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích, theo thông lệ, do Nhà nước đảm nhiệm (chủ yếu là DNNN hoặc tổ chức được Nhà nước giao) và tạo cơ chế và nguồn lực để sản xuất, cung cấp. Vì vậy, việc duy trì sở hữu nhà nước ở DNNN trong các ngành, lĩnh vực này sẽ giúp khắc phục những khuyết tật của cơ chế thị trường và những hạn chế về đầu tư kinh doanh của khu vực kinh tế tư nhân do khu vực này không muốn đầu tư vì không có lợi về mặt kinh tế.

Hướng điều chỉnh quy mô khu vực DNNN trong ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích như sau. *Một là*, đổi mới cơ chế cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích thông qua áp dụng cơ chế đặt hàng đối với các thành phần kinh tế (trừ sản phẩm và dịch vụ vì lý do an ninh và quốc phòng). *Hai là*, rà soát để bóc tách các sản phẩm, dịch vụ hoặc khâu, công đoạn về bản chất không là hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích để thu hẹp ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hoá, dịch vụ công cộng và công ích. Thông qua đó thu hẹp các DNNN loại này.

*(3)- Ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ có ý nghĩa và tầm quan trọng lớn, quốc gia, tạo nền tảng hạ tầng kinh tế quan trọng, bảo đảm an ninh kinh tế, bảo đảm nguồn thu lớn cho ngân sách, thúc đẩy hội nhập và cạnh tranh quốc tế.*

Đây là những ngành, lĩnh vực với sản phẩm, dịch vụ có ý nghĩa và tầm quan trọng để thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội đất nước và hội nhập, như:

- Bảo đảm an ninh về kinh tế như: an ninh năng lượng (điện, than, xăng, dầu, khí ga...), tài chính ngân hàng, lương thực,...



- Tạo nền tảng về hạ tầng kinh tế như: thông tin và viễn thông; bưu điện; vận tải (đường dài khối lượng lớn); kết cấu hạ tầng (lớn và quan trọng quốc gia),...

- Tạo nền tảng cho phát triển công nghiệp với công nghệ cao.

- Bảo đảm nguồn thu lớn cho ngân sách, ngoại tệ, xuất nhập khẩu.

- Tạo nền tảng, phối hợp, hỗ trợ cùng các thành phần kinh tế khác để hội nhập và cạnh tranh quốc tế.

Những sản phẩm, dịch vụ quan trọng này không chỉ do DNNN sản xuất, cung cấp, mà các doanh nghiệp ngoài nhà nước cũng phải được làm và hiện cũng có một số doanh nghiệp đang làm (trừ những DNNN và một số khâu, công đoạn thuộc độc quyền nhà nước, ví dụ bưu điện, mạng trục viễn thông, truyền tải điện...).

Hướng điều chỉnh quy mô khu vực DNNN trong những ngành, lĩnh vực này: Một là, mở rộng để các doanh nghiệp ngoài nhà nước tham gia cung cấp sản phẩm, dịch vụ có ý nghĩa và tầm quan trọng về kinh tế-xã hội (trừ những DNNN và một số khâu, công đoạn thuộc độc quyền nhà nước). Hai là, sử dụng cơ chế cạnh tranh và áp lực cạnh tranh để điều chỉnh quy mô khu vực DNNN trong các ngành, lĩnh vực này. Ba là, chỉ nên duy trì 100% sở hữu nhà nước có chọn lọc tại một số ít những DNNN có tầm quan trọng quốc gia; còn lại chuyển thành công ty cổ phần hoặc công ty TNHH hai thành viên trở lên.

Trong ngắn hạn cần thiết duy trì một số DNNN quy mô lớn, DNNN có hiệu quả và duy trì tỷ lệ sở hữu nhà nước ở mức chỉ cần đủ để thực hiện vai trò của KTNN ở ngành, lĩnh vực này.

#### *(4)- Ngành, lĩnh vực cung cấp phẩm, dịch vụ có tính cạnh tranh thị trường*

Đây là những ngành, lĩnh vực với những sản phẩm, dịch vụ do mọi thành phần kinh tế tham gia sản xuất, cung cấp theo cơ chế cạnh tranh. Trong số 1309 DNNN 100% vốn sở hữu nhà nước tính đến cuối năm 2011, có rất nhiều DNNN thuần túy kinh doanh. Những doanh nghiệp này kinh doanh sản phẩm, dịch vụ có tính cạnh tranh trên thị trường.

Phương hướng điều chỉnh ngành, lĩnh vực duy trì sở hữu nhà nước đối với những DNNN trong các ngành, lĩnh vực này như sau:

*Một là*, thu hẹp nhanh và toàn diện ngành, lĩnh vực cung cấp phẩm, dịch vụ có tính cạnh tranh thị trường hiện đang duy trì sở hữu 100% vốn nhà nước. Có thể thực hiện việc này bằng cách tiến hành cổ phần hoá 2 bước. Trước mắt (bước 1) chuyển nhanh hầu hết các DNNN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần. Những doanh nghiệp chưa cổ phần hoá triệt để được thì trước mắt duy trì sở hữu

nhà nước ở mức cao<sup>1</sup>, sau đó sẽ thoái vốn nhà nước tiếp (cổ phần hoá bước 2). Đây là biện pháp có thể nhắm tới nhiều mục tiêu: (i) để thu hẹp ngành, lĩnh vực có 100% sở hữu nhà nước, khắc phục sự dàn trải của các DNNN 100% vốn nhà nước trong nhiều ngành, lĩnh vực, (ii) vẫn đảm bảo vị thế và quyền hạn của DNNN (doanh nghiệp dưới hình thức công ty cổ phần có cổ phần chi phối của Nhà nước vẫn đảm bảo quyền chi phối của Nhà nước tại DNNN đó sau cổ phần hoá), (iii) tạo hình thức tổ chức-pháp lý mới phù hợp hơn, (iv) tạo cơ cấu quản trị mới hiện đại, năng động hơn, (v) tạo “khoảng cách” giữa DNNN và các cơ quan nhà nước để tránh can thiệp tùy tiện.

*Hai là, dùng cơ chế thị trường, áp lực ngân sách cứng, áp lực cạnh tranh thị trường để quyết định việc tồn tại của DNNN. Qua đó khẳng định sự tồn tại, sự duy trì sở hữu nhà nước hay không ở các DNNN trong ngành, lĩnh vực đó. Hay nói cách khác, trong ngành, lĩnh vực có tính cạnh tranh trên thị trường, DNNN buộc phải cạnh tranh để tồn tại, phát triển (bảo toàn, phát triển vốn, có hiệu quả thực sự). Những DNNN không có hiệu quả thì được đào thải khỏi thị trường; ngành, lĩnh vực đó không cần duy trì DNNN và sở hữu nhà nước.*

*(5) Đối với DNNN hoạt động trong ngành, lĩnh vực tham gia vào điều tiết kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô trong những trường hợp đặc biệt như khủng hoảng, suy giảm, lạm phát cao sẽ được rút lui dần khi kinh tế thị trường phát triển, thể chế kinh tế thị trường dần hoàn thiện.*

Chỉ nên sử dụng vị trí này của DNNN như là công cụ hỗ trợ cùng với công cụ chủ yếu là chính sách vĩ mô để điều tiết, ổn định kinh tế. Cần đổi mới tư duy sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô; tăng cường sử dụng các chính sách vĩ mô làm công cụ điều tiết thay cho sử dụng DNNN. Lý do là, việc sử dụng DNNN điều tiết vĩ mô là can thiệp hành chính vào thị trường, làm méo mó thị trường, làm cho doanh nghiệp ngoài nhà nước không bình đẳng với DNNN, dẫn đến DNNN có lợi thế hơn do ở vị thế độc quyền; hoặc ngược lại, DNNN bị thiệt thòi hơn các doanh nghiệp khác vì không được nhà nước bù đắp chi phí cho việc thực hiện các hoạt động chính sách để điều tiết, ổn định kinh tế.

---

<sup>1</sup> Việc chuyển nhanh hầu hết các DNNN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần trước mắt duy trì sở hữu nhà nước ở mức cao sẽ có lợi hơn so với vẫn giữ 100% vốn nhà nước, vì giảm được chi phí cơ hội, giảm được những lợi ích bị mất đi do có thể đạt được các mục tiêu như nêu ở phần tiếp theo.

## Tài liệu tham khảo

1. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội XI Đảng cộng sản Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội X Đảng cộng sản Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Nghị quyết kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
4. Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 4/3/2011 về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN.
5. Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20/3/2007 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.
6. Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24/8/2004 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 58/2002/QĐ-TTg ngày 26/4/2002 về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN và tổng công ty nhà nước.
8. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp, *Báo cáo tổng kết sắp xếp, đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả DNNN giai đoạn 2001 - 2010 và phương hướng nhiệm vụ, giải pháp tái cơ cấu DNNN 2011 - 2015*, tháng 12/2011.
9. Bộ Tài chính, *Đề án tái cơ cấu DNNN trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước*, tháng 4/2012.
10. Trần Tiến Cường (2012), “Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước trong tầm nhìn chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020”, *Hội thảo khoa học Đổi mới vai trò chủ sở hữu nhà nước trong khu vực doanh nghiệp và quản trị DNNN*, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế trung ương, 2012.
11. Trần Tiến Cường (2012), “Phân công, phân cấp quản lý DNNN: Thực trạng, vấn đề, nguyên nhân và khuyến nghị đổi mới”, *Diễn đàn kinh tế Mùa Thu 2012: Kinh tế Việt Nam năm 2012, Triển vọng 2013: Đổi mới phân cấp trong cải cách thể chế*. Ủy ban Kinh tế của Quốc hội, Viện Khoa học Xã hội Việt Nam, Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam, UNDP. Tháng 8/2012.