

## THÔNG TIN CHUYÊN ĐỀ

### **ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM**

### **IMPROVING WAYS TO EXERCISE STATE OWNERSHIP REPRESENTATION RIGHTS IN SOES: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND POLICY IMPLICATIONS FOR VIETNAM**

*(Không được phép sử dụng bất cứ tài liệu nào do Viện Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) xuất bản vào mục đích thương mại nếu chưa được FES đồng ý bằng văn bản/ Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES).*

**TRUNG TÂM THÔNG TIN TƯ LIỆU**

Điện thoại – Fax: (04) 37338930

E-mail: [vnep@mpi.gov.vn](mailto:vnep@mpi.gov.vn)

## MỤC LỤC

<b>I. Khái quát về chức năng đại diện chủ sở hữu Nhà nước và chức năng quản lý Nhà nước đối với DNNN</b>	<b>3</b>
1. <i>Chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN</i>	3
2. <i>Chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước đối với DNNN</i>	6
2.1. <i>Mục tiêu và nhiệm vụ của chức năng quản lý nhà nước</i>	6
2.2. <i>Nội dung của quản lý nhà nước đối với DNNN</i>	6
3. <i>Sự khác nhau giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN</i>	8
<b>II. Kinh nghiệm quốc tế trong việc đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu Nhà nước đối với DNNN</b>	<b>10</b>
1. <i>Kinh nghiệm của Trung Quốc</i>	10
2. <i>Kinh nghiệm của Hàn Quốc</i>	12
3. <i>Kinh nghiệm của Singapore</i>	14
4. <i>Một số bài học cho Việt Nam</i>	14
<b>III. Thực trạng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN tại Việt Nam</b>	<b>15</b>
1. <i>Thực trạng hoạt động của DNNN ở Việt Nam</i>	15
2. <i>Khái quát tiến trình đổi mới phương thức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN ở Việt Nam</i>	17
3. <i>Thực trạng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN</i>	23
3.1. <i>Cơ chế đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành</i>	23
3.2. <i>Cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ quản lý công ty con</i>	25
3.3. <i>Cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước thông qua SCIC</i>	28
4. <i>Đánh giá việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN</i>	32
4.1. <i>Các mặt đạt được</i>	32
4.2. <i>Các điểm hạn chế, yếu kém</i>	33
4.3. <i>Nguyên nhân của các hạn chế, yếu kém</i>	35
5. <i>Một số gợi ý chính sách cho Việt Nam</i>	37
5.1. <i>Chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước</i>	37

5.2. *Một số kiến nghị giải pháp nhằm đổi mới phương thức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN* 39

*Summary: Improving ways to exercise state ownership representation rights in SOEs: International experience and policy implications for Vietnam*  
..... 43

*Tài liệu tham khảo*.....49

# **ĐỔI MỚI PHƯƠNG THỨC THỰC HIỆN CHỨC NĂNG ĐẠI DIỆN CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VÀ GỢI Ý CHÍNH SÁCH CHO VIỆT NAM**

## **I. Khái quát về chức năng đại diện chủ sở hữu Nhà nước và chức năng quản lý Nhà nước đối với DNNN**

### ***1. Chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN***

Xét về khía cạnh kinh tế chức năng sở hữu bao gồm hai vấn đề cơ bản là nội dung sở hữu và quan hệ sở hữu. Nội dung sở hữu gồm ba quyền quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt. Quan hệ sở hữu thể hiện quan hệ giữa chủ sở hữu với đối tượng sở hữu và giữa các chủ sở hữu với nhau.

Trong nền kinh tế thị trường chưa phát triển và nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quan hệ giữa chủ sở hữu đối với doanh nghiệp là quan hệ trực tiếp cả về mặt hiện vật và giá trị, tất cả các quyền và lợi ích đều thuộc về nhà nước, doanh nghiệp không có tài sản độc lập, không được tự chủ kinh doanh và Nhà nước chịu trách nhiệm vô hạn.

Khi kinh tế thị trường phát triển và hoàn thiện hơn thì đối tượng sở hữu là một loại hàng hoá mang đầy đủ các hình thái biểu hiện. Khi đó, mối quan tâm của chủ sở hữu không phải là hình thái hiện vật mà chủ yếu là hình thái giá trị của đối tượng sở hữu, đó là sự bảo toàn về giá trị và lợi tức thu về từ đối tượng sở hữu; do đó họ chuyển quyền chiếm hữu và sử dụng vốn, tài sản,... cho doanh nghiệp và chỉ nắm quyền sở hữu dưới hình thức giá trị, quyền thu lợi nhuận và những trái quyền khế ước doanh nghiệp. Như vậy, quan hệ giữa chủ sở hữu với đối tượng sở hữu chuyển sang mang tính chất giá trị và chủ yếu là quản lý gián tiếp. Đồng thời đã có sự tách biệt về quyền và lợi ích giữa chủ sở hữu và đối tượng sở hữu. Doanh nghiệp và chủ sở hữu là các chủ thể pháp lý tách biệt nhau (trừ loại doanh nghiệp hoạt động dưới hình thức pháp lý doanh nghiệp tư nhân); doanh nghiệp có tư cách pháp nhân, có tài sản độc lập và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản của mình. Sự tồn tại của doanh nghiệp độc lập với thành viên, cổ đông.

Tương tự như vậy, DNNN ở các nước có nền kinh tế thị trường có tư cách pháp nhân, nghĩa là doanh nghiệp có tài sản và quyền tài sản độc lập với các tổ chức và pháp nhân khác kể cả các chủ đầu tư là nhà nước và các cổ đông khác, doanh nghiệp tự chịu trách nhiệm bằng tài sản của mình trong mọi quan hệ với chủ thể khác. Nhà nước và các cổ đông chỉ sở hữu DNNN về mặt giá trị sản nghiệp mà không sở hữu các tài sản cụ thể trong doanh nghiệp và thực hiện các quyền của chủ sở hữu, thành viên, cổ đông do pháp luật và Điều lệ doanh nghiệp quy định.

Ở mỗi quốc gia việc quy định về quyền và tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN có những điểm khác nhau. Điều đó xuất phát từ điều kiện cụ thể của mỗi nước về mục tiêu phát triển kinh tế, trình độ và giai đoạn phát triển kinh tế; mức độ phát triển của khu vực kinh tế tư nhân hay năng lực và trình

độ quản lý của các cơ quan nhà nước. Ở hầu hết các quốc gia, bộ máy nhà nước bao gồm cơ quan quyền lực nhà nước và cơ quan hành chính các cấp trực tiếp thực hiện hay ủy quyền cho cơ quan quản lý nhà nước khác hay các công ty chuyên trách thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn và tài sản nhà nước trong nền kinh tế.

Như vậy, có thể nói chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước là việc tác động của cơ quan quản lý bằng các phương thức thuộc phạm vi chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp trong quá trình hoạt động. Trên thế giới hiện tồn tại 3 mô hình thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu Nhà nước đối với DNNN như sau:

*Mô hình thứ nhất:* Các cơ quan nhà nước vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước về kinh tế, vừa thực hiện chức năng của chủ sở hữu doanh nghiệp. Ở đây tuy có sự phân công, phân cấp trong việc thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước (bao gồm cơ quan lập pháp và hành pháp các cấp) ở mức độ và phạm vi khác nhau, nhưng không có sự tách bạch giữa hai chức năng này trong tổ chức bộ máy công quyền. Các cán bộ trong các cơ quan nhà nước thực hiện đồng thời cả hai loại công vụ, trong đó Quốc hội tham gia với tư cách giám sát là chủ yếu, có quyền chủ sở hữu được giao thực hiện theo cơ chế ủy quyền và phân cấp cả theo chiều ngang lẫn chiều dọc.

*Mô hình thứ hai:* Mô hình tách bạch tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước khỏi bộ máy hành chính nhà nước, thành lập các tổ chức trung gian là đại diện chủ sở hữu, như thành lập các công ty đầu tư tài chính, công ty quản lý vốn hoặc tổ chức kinh tế chuyên thực hiện chức năng làm chủ sở hữu phần vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp.

*Mô hình thứ ba:* Mô hình tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp, thành lập cơ quan nhà nước chuyên trách giám sát và quản lý vốn nhà nước ở cả cấp trung ương cũng như địa phương.

Mặc dù theo bất kỳ mô hình nào, chức năng chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN đều mang đầy đủ các đặc trưng sau đây:

*Mục tiêu, nhiệm vụ của thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN:* Tập trung vào hiệu quả kinh doanh, giảm dần sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh; Điều tiết thị trường.

*Quản lý hoạt động của DNNN:* Chức năng chủ sở hữu nhà nước chủ yếu tập trung vào quản lý việc thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước và các hoạt động tài chính, quản lý hoạt động đầu tư, quản lý kết quả và hiệu quả hoạt động kinh doanh, quản lý việc cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích của DNNN.

*Nội dung cơ bản của việc tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước:*

- Quyết định về hình thành, tổ chức lại và định đoạt doanh nghiệp như: thành lập; chia, tách, sáp nhập, hợp nhất; chuyển nhượng toàn bộ hoặc một phần vốn/cổ phần cho tổ chức, cá nhân khác; giải thể doanh nghiệp; đề nghị phá sản doanh nghiệp.

- Quản lý việc sắp xếp, chuyển đổi DNNN: chương trình sắp xếp, chuyển đổi; tiêu chí phân loại, sắp xếp; công tác cổ phần hóa và các hình thức chuyển đổi sở hữu khác; chuyển đổi DNNN theo sang mô hình tổ chức, hoạt động khác (công ty mẹ - công ty con, tập đoàn kinh tế).

- Quản lý hệ thống bộ máy quản lý, giám sát DNNN bao gồm các cơ quan, tổ chức được giao quyền đại diện chủ sở hữu, phần vốn nhà nước tại DNNN.

- Quyết định mục tiêu, chiến lược phát triển, kế hoạch sản xuất kinh doanh, đầu tư, tài chính của doanh nghiệp; Quyết định mô hình tổ chức quản lý; Bổ nhiệm nhân sự cao cấp của doanh nghiệp; Quyết định các chỉ tiêu cơ bản về hoạt động của doanh nghiệp làm cơ sở khen thưởng, kỷ luật bộ máy quản lý, điều hành doanh nghiệp.

- Kiểm tra, giám sát thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đã được giao.

- Thụ hưởng kết quả kinh doanh của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, do Nhà nước là chủ sở hữu các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và là thành viên, cổ đông nắm giữ quyền chi phối tại các DNNN khác nên để bảo đảm thống nhất sự quản lý của Nhà nước và nâng cao hiệu quả hoạt động của toàn bộ khu vực DNNN, Nhà nước còn phải thực hiện các quyền sau đối với toàn bộ khu vực DNNN gồm:

- Tổ chức xây dựng và phê duyệt quy hoạch phát triển khu vực DNNN bao gồm thành lập mới, sắp xếp tái cơ cấu DNNN trong từng ngành lĩnh vực, khu vực và trong phạm vi toàn bộ nền kinh tế quốc dân.

- Quy định chế độ và thẩm quyền quyết định cấp vốn đầu tư ban đầu và đầu tư bổ sung tăng vốn điều lệ hoặc chuyển nhượng phần vốn, cổ phần nhà nước tại doanh nghiệp; chế độ và thẩm quyền quyết định các dự án đầu tư, hợp đồng thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu.

- Quy định chế độ tài chính doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác của người đại diện phần vốn nhà nước và các chức danh khác thuộc thẩm quyền quyết định của chủ sở hữu nhà nước.

*Tổ chức và cán bộ:*

- Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý của chủ sở hữu các DNNN là tổ chức và cán bộ chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, làm nhiệm vụ kinh doanh, không phải tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền.

Quản lý đối với cán bộ quản lý DNNN, gồm những nhóm cán bộ sau: (i) cán bộ đại diện cho chủ sở hữu nhà nước được các cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định bổ nhiệm hoặc ủy quyền đại diện tại các DNNN như thành viên Hội đồng thành viên, kiểm soát viên, những người được đề cử và bầu vào chức danh quản lý, điều hành chủ chốt của; người đại diện vốn nhà nước tại các DNNN; (ii) cán bộ quản lý chủ chốt và cán bộ khác là những cán bộ chịu trách nhiệm quản lý, điều hành và phối hợp hoạt động của các bộ phận trong DNNN và đại diện cho DNNN trong quan hệ với bên ngoài doanh nghiệp.

Nội dung quản lý đối với cán bộ quản lý DNNN tập trung vào các vấn đề tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, chế độ trách nhiệm của đối tượng cán bộ đại diện cho chủ sở hữu nhà nước; vấn đề đánh giá kết quả hoạt động quản lý của cán bộ quản lý chủ chốt của DNNN; quản lý chế độ lương và các chế độ khác đối với cán bộ quản lý chủ chốt của DNNN.

### *Phương thức quản lý:*

- Sử dụng quyền lực của chủ sở hữu trong quan hệ với doanh nghiệp: Quyền về tổ chức, nhân sự; Quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh; Quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản của Nhà nước và Quyền về kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty nhà nước.

- Trong xu thế đổi mới quản trị doanh nghiệp diễn ra từ đầu những năm 1990 trở lại đây, ở nhiều nước đặc biệt là các nước OECD đã có những cải cách về quản lý chủ sở hữu đối với DNNN theo hướng công ty hóa. Kết quả là, mặc dù nội dung các quyền chủ sở hữu không thay đổi, nhưng tổ chức thực hiện quyền đại diện chủ hữu ở bên ngoài doanh nghiệp như Quốc hội, chính phủ đã giảm đi, thay vào đó là cơ chế phân cấp, trao quyền mạnh mẽ hơn cho doanh nghiệp.

## **2. Chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước đối với DNNN**

### *2.1. Mục tiêu và nhiệm vụ của chức năng quản lý nhà nước*

Mục tiêu và nhiệm vụ của chức năng quản lý nhà nước là nhằm tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển doanh nghiệp, thu hút nguồn lực và thông qua các loại hình doanh nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội; Hỗ trợ, khuyến khích, kiểm tra doanh nghiệp, tham gia khắc phục những khuyết tật của thị trường.

### *2.2. Nội dung của quản lý nhà nước đối với DNNN*

Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp là một bộ phận của quản lý nhà nước về kinh tế nên quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp có thể được hiểu là việc sử dụng quyền lực nhà nước để can thiệp và điều chỉnh đối với quá trình hình thành, hoạt động và chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng. Việc can thiệp và điều chỉnh của Nhà nước được thực hiện bằng công cụ pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch và kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước). Quản lý nhà nước đối với DNNN bao gồm các nội dung chủ yếu sau:

- *Ban hành, phổ biến và hướng dẫn thực hiện các văn bản pháp luật về doanh nghiệp và văn bản pháp luật có liên quan.*

Đây là một nội dung quan trọng của chức năng quản lý nhà nước, là xuất phát điểm cho quá trình hình thành, tồn tại và phát triển của các doanh nghiệp, bao gồm cả DNNN. Vì vậy, tương tự như doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, hoạt động các DNNN phải tuân thủ các quy định pháp luật bao gồm: (i) xác lập các hình thức pháp lý cho doanh nghiệp bao gồm cả DNNN; (ii) xác nhận và giám sát việc gia nhập thị trường, sáp nhập, hợp nhất, tổ chức lại, chuyển đổi hình thức pháp lý và rút khỏi thị trường của doanh nghiệp; (iii) xác lập cơ sở pháp lý cho các giao dịch dân sự của doanh nghiệp thông qua chế định hợp đồng và giám sát thực hiện chế định hợp đồng; (iv) quản lý về cạnh tranh, kiểm soát độc quyền của doanh nghiệp; (v) hỗ trợ, thúc đẩy hình thành và phát triển các loại thị trường liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp; (vi) quản lý việc điều chỉnh, can thiệp của các cơ quan nhà nước vào

các loại thị trường có liên quan đến hoạt động của doanh nghiệp; (vii) quản lý các lĩnh vực hoạt động sản xuất kinh doanh chủ yếu của doanh nghiệp như các tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật; hoạt động đầu tư, tài chính, lao động tiền lương; thuế; sử dụng đất đai, tài nguyên; bảo vệ môi trường;...

*- Tổ chức đăng ký kinh doanh; hướng dẫn việc đăng ký kinh doanh bảo đảm thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội.*

Nội dung của chức năng này bao gồm: (i) thành lập, tổ chức cơ quan đăng ký kinh doanh; (ii) tổ chức đăng ký kinh doanh bao gồm cả việc sáp nhập, hợp nhất, tổ chức lại, chuyển đổi hình thức pháp lý, giải thể, phá sản doanh nghiệp bao gồm cả DNNN; (iii) cung cấp các dịch vụ tư vấn, hướng dẫn đăng ký kinh doanh cho tất cả các loại hình doanh nghiệp bảo đảm thực hiện chiến lược, quy hoạch và kế hoạch định hướng phát triển kinh tế - xã hội; (iv) giám sát doanh nghiệp thực hiện các quy định pháp luật về đăng ký kinh doanh;...

*- Tổ chức các hoạt động đào tạo, bồi dưỡng nghiệp vụ, nâng cao đạo đức kinh doanh cho người quản lý doanh nghiệp; phẩm chất chính trị, đạo đức, nghiệp vụ cho cán bộ quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp; đào tạo và xây dựng đội ngũ công nhân lành nghề.*

Các hoạt động này được tổ chức với mục tiêu hỗ trợ doanh nghiệp nâng cao trình độ người lao động, cán bộ quản lý doanh nghiệp theo các hình thức trực tiếp và gián tiếp; qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động và trách nhiệm của doanh nghiệp đối với xã hội. Một số hình thức trực tiếp như tổ chức khóa học cho đội ngũ cán bộ quản lý doanh nghiệp, khởi sự doanh nghiệp; tổ chức đào tạo, hỗ trợ đào tạo người lao động trong doanh nghiệp. Các hình thức gián tiếp như thông qua các chương trình quốc gia về giải quyết việc làm, hệ thống dạy nghề, hệ thống giáo dục để nâng cao trình độ lao động, phẩm chất chính trị, đạo đức doanh nhân, văn hóa doanh nghiệp,...

*- Thực hiện chính sách ưu đãi đối với doanh nghiệp theo định hướng và mục tiêu của chiến lược, quy hoạch và kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội.*

Nhằm hỗ trợ, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp phát triển, đặc biệt trong những ngành đang cần thu hút đầu tư, nhân lực, công nghệ, Nhà nước ban hành và thực hiện các chính sách ưu đãi về thuế, đất đai, tài chính, vốn, lao động,... đối với các doanh nghiệp. Các chính sách này áp dụng chung cho mọi doanh nghiệp hoạt động trong những ngành, nghề, lĩnh vực, địa bàn theo đúng quy định phù hợp với định hướng, mục tiêu chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển, không phân biệt DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước.

*- Kiểm tra, thanh tra hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp; xử lý các hành vi vi phạm pháp luật của doanh nghiệp, của cá nhân và tổ chức có liên quan theo quy định của pháp luật.*

Đây là một nội dung quan trọng trong quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhằm đảm bảo mọi doanh nghiệp đều tuân thủ các quy định của pháp luật và được đối xử bình đẳng trước pháp luật. Việc kiểm tra, thanh tra cũng là cơ sở xem xét để sửa đổi, bổ sung những quy định pháp luật không còn phù hợp với thực tiễn.



- *Xây dựng, ban hành và giám sát việc thực thi chiến lược, quy hoạch kế hoạch phát triển của ngành, lĩnh vực, địa phương.*

Đây là một trong những nội dung quan trọng của quản lý nhà nước có ảnh hưởng lớn đến sự hình thành, tồn tại và phát triển của doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng. Thông qua các quy hoạch, kế hoạch phát triển, các doanh nghiệp được định hướng tồn tại và phát triển vào những ngành, lĩnh vực, khu vực có tiềm năng phát triển và ngược lại phải từ bỏ những ngành, lĩnh vực, khu vực không còn có sức hấp dẫn, dư địa để phát triển. Đồng thời, các doanh nghiệp cũng tận dụng được các chính sách đi kèm với các quy hoạch, kế hoạch để đạt được những bước phát triển mới. Do vậy, các quy hoạch, kế hoạch phát triển ngành, lĩnh vực, địa phương phải hướng tới mục tiêu xã hội hóa, huy động toàn lực của xã hội để phục vụ nhiệm vụ phát triển, bao gồm cả DNNN và doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác.

- *Xây dựng, ban hành và giám sát thực hiện các quy chuẩn, tiêu chuẩn, định mức kinh tế kỹ thuật trong ngành, lĩnh vực, địa phương.*

Đây là một công cụ quan trọng để nhà nước đảm bảo sân chơi bình đẳng giữa các thành phần kinh tế và đảm bảo an toàn trong sử dụng. Các định mức, tiêu chuẩn kinh tế kỹ thuật này áp dụng cho tất cả các doanh nghiệp, không phân biệt doanh nghiệp có vốn nhà nước, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài hay doanh nghiệp tư nhân trong nước. Các tiêu chuẩn, định mức phải được xây dựng một cách khoa học, khách quan vì mục tiêu chung mà không vì lợi ích của riêng một nhóm doanh nghiệp.

Mặt khác, bên cạnh các nhiệm vụ quản lý nhà nước, các cơ quan hành chính nhà nước còn được giao nhiệm vụ là chủ đầu tư của các dự án có nguồn vốn ngân sách nhà nước, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội.

### ***3. Sự khác nhau giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN***

Từ việc phân tích ở trên có thể thấy giữa chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN có sự khác biệt cơ bản. Chức năng của quản lý nhà nước là sử dụng chức năng công quyền với các nhiệm vụ quản lý hành chính và dịch vụ công cho doanh nghiệp nhằm tạo môi trường hoạt động thuận lợi, bình đẳng, cạnh tranh, đúng pháp luật đối với doanh nghiệp; đảm bảo đạt mục tiêu tăng trưởng và phát triển tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế và nền kinh tế quốc dân. Trong khi đó chức năng cơ bản của quản lý của chủ sở hữu nhà nước là thực hiện chức năng với tư cách là một nhà đầu tư vào doanh nghiệp, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của một nhà đầu tư nhằm đạt mục tiêu do chủ sở hữu đặt ra cho từng DNNN và toàn bộ khu vực DNNN.

Sự khác nhau căn bản của chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước được thể hiện ở bảng sau:

**Bảng 1: Phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp**

	<b>Chức năng quản lý hành chính nhà nước</b>	<b>Chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước</b>
Khái niệm	Là việc tác động của cơ quan quyền lực nhà nước bằng các phương thức công quyền đối với quá trình hình thành, hoạt động và chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp	Là việc tác động của cơ quan quản lý bằng các phương thức thuộc phạm vi chức năng, quyền hạn, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp trong quá trình hoạt động.
Mục tiêu, nhiệm vụ	Tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển doanh nghiệp, thu hút mọi nguồn lực và thông qua các loại hình doanh nghiệp để phát triển kinh tế - xã hội. Hỗ trợ, khuyến khích, kiểm tra doanh nghiệp, tham gia khắc phục những khuyết tật của thị trường.	Tập trung vào hiệu quả kinh doanh, giảm dần sự can thiệp của nhà nước vào hoạt động sản xuất kinh doanh. Điều tiết thị trường.
Tổ chức và cán bộ	Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước với doanh nghiệp phải được gắn với tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước nói chung (quản lý theo ngành, lĩnh vực, hoặc quản lý tổng hợp, hỗn hợp cả theo ngành và theo lĩnh vực, hoặc quản lý theo lãnh thổ).	Tổ chức và cán bộ thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lý của chủ sở hữu các DNNN là tổ chức và cán bộ chuyên môn sâu về hoạt động kinh doanh, làm nhiệm vụ kinh doanh, không phải là tổ chức và cán bộ thuộc hệ thống công quyền.
Phương thức quản lý	Sử dụng công cụ pháp luật (ban hành quy định pháp luật và tổ chức thực hiện); chính sách (ban hành chính sách và tổ chức thực hiện); chiến lược, quy hoạch và kế hoạch (ban hành chiến lược, quy hoạch, kế hoạch và tổ chức thực hiện); và bằng bộ máy cơ quan quản lý nhà nước (thực hiện hay ứng xử của công chức, viên chức nhà nước).	Sử dụng quyền lực của người chủ sở hữu trong quan hệ với doanh nghiệp: (1) quyền về tổ chức, nhân sự; (2) quyền quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh. (3) quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản của nhà nước. (4) quyền về kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty nhà nước.

Nguồn: Trần Tiến Cường (2006), Đổi mới quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp ở Việt Nam theo hướng không phân biệt thành phần kinh tế.

## **II. Kinh nghiệm quốc tế trong việc đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu Nhà nước đối với DNNN**

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

Cải cách DNNN ở Trung Quốc là một bộ phận chủ yếu của cải cách kinh tế đã tiến hành từ hơn 30 năm qua, kể từ năm 1978. DNNN được chuyển đổi từ tư cách là các cơ quan giúp việc cho chính phủ sang các doanh nghiệp hoạt động độc lập. Trong giai đoạn thể chế kinh tế kế hoạch và sau chuyển đổi, tất cả các doanh nghiệp lớn của Nhà nước đều do các Bộ quản lý. Mục tiêu then chốt của cải cách DNNN ở Trung Quốc là để phát triển các DNNN hiệu quả và chất lượng, không chú trọng đến số lượng. Do đó, Trung Quốc đã mạnh dạn giải thể những doanh nghiệp quá yếu kém, đồng thời nâng cao hiệu quả và lợi nhuận của các doanh nghiệp có triển vọng và cuối cùng là đi đến niêm yết trên thị trường chứng khoán hoặc bán cho những người mua thích hợp. Nếu như tại thời điểm năm 2000, Trung Quốc có trên 190.000 DNNN thì năm 2002 là 159.000 và đầu năm 2007 là 110.000 DNNN, trong đó chỉ có 159 DNNN Trung ương có quy mô lớn do Ủy ban giám sát quản lý tài sản nhà nước (SASAC) quản lý. Tại thời điểm thành lập, SASAC trực tiếp quản lý 196 DNNN. Đến năm 2007 số DNNN mà SASAC quản lý là 159, trong đó gần 60 doanh nghiệp hoạt động theo mô hình tập đoàn và số còn lại hoạt động theo mô hình tổng công ty.

Quá trình tách chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại Trung Quốc diễn ra theo 3 giai đoạn với những đặc điểm và cách thức khác nhau.

#### ***Giai đoạn 1: Từ 1978 - trước năm 1994.***

Trung Quốc tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước theo mô hình “Bộ chủ quản”. Mô hình này đã tỏ ra không thích hợp với công cuộc cải cách DNNN trong quá trình chuyển đổi sang kinh tế thị trường, nhất là trong việc xây dựng chế độ doanh nghiệp hiện đại.

#### ***Giai đoạn 2: Từ 1994 - 2003.***

Trung Quốc tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước theo phương thức như sau:

- Đối với DNNN do trung ương quản lý thì Bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, Ủy ban Mậu dịch, Ủy ban Tổ chức trung ương,... theo chức năng được pháp luật quy định đều tham gia thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN; trong đó lấy Cơ quan Giám sát quản lý tài sản thuộc Bộ Tài chính làm hạt nhân thực hiện quyền giám sát quản lý tài sản của nhà nước của các DNNN.

- Đối với DNNN do địa phương quản lý cũng có sự tham gia thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan tương ứng tại địa phương.

Tuy nhiên, trong quá trình triển khai thực hiện phương thức này đã bộc lộ nhiều hạn chế: (i) chức năng quản lý, giám sát của chủ sở hữu phân tán cho nhiều ngành, nhiều cấp đã dẫn đến tình trạng phân tán, chồng chéo trong thực hiện chức năng quản lý chủ sở hữu giữa các cơ quan nhà nước; (ii) thiếu sự gắn kết giữa việc quản lý tài sản, quản lý con người, quản lý công việc trong DNNN; (iii) Không rõ ràng, minh bạch về quyền lợi, nghĩa vụ, trách nhiệm giải trình dẫn đến tình trạng dẫn đến tình

trạng không giám sát quản lý được tài sản nhà nước nhà nước tại doanh nghiệp và không tạo động lực nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN.

### ***Giai đoạn 3: Từ 2004 - nay.***

Thời kỳ từ năm 2004 đến nay, trong bối cảnh Trung Quốc đã cơ cấu lại khu vực DNNN theo hướng giảm tỷ trọng khu vực DNNN thông qua việc bán, cổ phần hoá theo hình thức bán toàn bộ vốn nhà nước tại các DNNN không cần nắm vốn, giải thể, phá sản các doanh nghiệp thua lỗ và giảm đầu mỗi quản lý thông qua việc hình thành các tập đoàn doanh nghiệp, Trung Quốc đã chuyển sang vừa thực hiện theo phương thức phân tán, vừa theo phương thức tập trung thông qua việc thành lập SASAC và các Ủy ban giám sát quản lý tài sản nhà nước thuộc chính quyền địa phương.

SASAC ở cấp Trung ương được thành lập từ tháng 4/2003 đánh dấu sự cải cách mạnh mẽ trong cách thức tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước. Đây là cơ quan thuộc Quốc Vụ viện, nhưng chỉ chuyên trách về quản lý vốn, tài sản Nhà nước tại các DNNN. Mục tiêu thành lập SASAC nhằm khắc phục tình trạng có quá nhiều cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu đối với doanh nghiệp (Ủy ban kế hoạch và phát triển, Ủy ban Thương mại, Cơ quan lao động, Cơ quan tài chính, Cơ quan tổ chức cán bộ và Ủy ban công tác về doanh nghiệp cỡ lớn; làm cho chủ sở hữu vốn nhà nước trở thành nhà đầu tư chuyên nghiệp theo thông lệ quốc tế và yêu cầu của kinh tế thị trường. Chức năng chủ yếu của SASAC là thực thi quyền, nghĩa vụ của một nhà đầu tư tại DNNN; hướng dẫn thủ tục cải cách, cơ cấu lại DNNN; giám sát việc bảo toàn và phát triển tài sản nhà nước tại DNNN; thúc đẩy hình thành hệ thống DNNN hiện đại, theo quy định của Luật Công ty và ủy quyền của Quốc Vụ viện.

Nhờ việc giảm thiểu đầu mỗi quản lý đối với DNNN, chuyển sự quản lý tập trung sang SASAC đã giúp tăng cường tính chủ động cho doanh nghiệp. Các DNNN không ngừng hoàn thiện tổ chức quản lý và sản xuất để nâng cao năng lực cạnh tranh. Nếu năm 2000, Trung Quốc chỉ có 3 trong số 5000 doanh nghiệp lớn nhất thế giới về doanh thu thì 4 năm sau khi thành lập SASAC, bảng xếp hạng của tạp chí Fortune đã ghi nhận tới 24 doanh nghiệp Trung Quốc, trong đó có nhiều DNNN.

Quyền tự chủ của doanh nghiệp được nâng lên thể hiện ở chỗ, mặc dù quyền của SASAC đối với DNNN trung ương theo luật định là tương đối lớn, nhưng trên thực tế đã phân cấp gần hết cho doanh nghiệp. SASAC chỉ còn thực hiện các quyền chi phối về bổ nhiệm cán bộ quản lý cao cấp của doanh nghiệp làm giám sát, đánh giá doanh nghiệp. Còn lại các quyết định của doanh nghiệp, kể cả các quyết định về đầu tư, mua sắm, định hướng chiến lược, kế hoạch thuộc về thẩm quyền của các cơ quan và cá nhân quản lý, điều hành doanh nghiệp.

Hiện SASAC quản lý DNNN trung ương chủ yếu thông qua phương thức nắm “cán bộ”, qua đó chi phối các vấn đề khác. Do đó, SASAC đặt trọng tâm trong công tác lựa chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, đánh giá cán bộ để thực hiện chức năng của chủ sở hữu vốn nhà nước đối với DNNN. Qua đó, SASAC vừa có thể chi phối được doanh nghiệp thông qua yếu tố con người, vừa tạo cho pháp nhân doanh nghiệp có đầy đủ các quyền kinh doanh theo thông lệ thị trường.

Mô hình này đã được mở rộng thành lập ở cấp địa phương, nhờ vậy đã giúp loại bỏ hầu hết sự can thiệp mang tính chất hành chính của các cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN. Hiện nay, các bộ, ngành trung ương và tương tự là các Sở, ngành, địa phương gần như không thực hiện quản lý DNNN theo chức năng chủ sở hữu, kể cả việc bổ nhiệm cán bộ quản lý doanh nghiệp; bỏ hẳn tình trạng bộ ngành can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN bằng các quyết định hành chính; tạo điều kiện cho bộ, ngành tập trung vào quản lý hành chính nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với mọi loại hình doanh nghiệp.

Mặc dù chưa có những đánh giá riêng về hoạt động của việc thành lập SASAC tới tăng trưởng của khối DNNN. Tuy nhiên, có thể khẳng định mô hình này đã có những đóng góp nhất định vào kết quả hoạt động của khu vực này, thể hiện qua lợi nhuận và nộp thuế của DNNN trung ương tăng nhanh từ sau năm 2003.

## **2. Kinh nghiệm của Hàn Quốc**

DNNN ở Hàn Quốc là những doanh nghiệp do Chính phủ đầu tư trên 50% vốn điều lệ và giữ vai trò chi phối. DNNN được chia thành 3 loại chính gồm: tổng công ty nhà nước; doanh nghiệp công; tổ chức công. Ngoài ra, Chính phủ Hàn Quốc còn góp vốn vào các doanh nghiệp chủ yếu là các công ty cổ phần, trong đó cổ phần nhà nước thấp hơn mức chi phối và các doanh nghiệp có vốn đầu tư gián tiếp của Nhà nước.

Chính phủ Hàn Quốc với tư cách là chủ sở hữu không can thiệp trực tiếp vào các hoạt động thường xuyên của doanh nghiệp mà thông qua người đại diện của nhà nước ở doanh nghiệp nhằm tạo điều kiện cho doanh nghiệp thực hiện được các mục tiêu đã đề ra. Nhà nước cử người đại diện theo cơ chế bổ nhiệm, miễn nhiệm. Đồng thời Nhà nước giám sát, kiểm tra hoạt động của người đại diện của nhà nước ở các doanh nghiệp thông qua một bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của Ban Quản lý điều hành DNNN. Bộ tiêu chí này gồm 3 tiêu chí chính sau đây: (i) nỗ lực cá nhân hoàn thành nhiệm vụ chiếm tỷ trọng 20% tổng số điểm; (ii) quản lý tài chính chiếm tỷ trọng 30% tổng số điểm; và (iii) hiệu quả thực hiện dự án chiếm tỷ trọng 50% tổng số điểm.

Chính phủ Hàn Quốc quy định hàng năm các DNNN phải ký “Hợp đồng thực hiện dự án năm”<sup>1</sup> với Bộ chủ quản và đăng ký ngân sách năm sau với Bộ Chiến lược và Tài chính. Để được Bộ này phê duyệt, DNNN phải báo cáo lên Bộ Chiến lược và Tài chính và các cơ quan liên quan các báo cáo gồm: Báo cáo kết quả hoạt động kinh doanh theo hợp đồng đã ký với đầy đủ các thông tin tài chính và phi tài chính về tình hình thực hiện các mục tiêu đề ra; Báo cáo cơ sở để xây dựng yêu cầu ngân sách cho năm sau. Bên cạnh đó, Chính phủ Hàn Quốc cũng đã ban hành 34 tiêu chí thể hiện thực trạng hoạt động của các doanh nghiệp và buộc các doanh nghiệp phải công khai hóa các thông tin đó để mọi người dân có thể tiếp cận được.

Quá trình tách chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN ở Hàn Quốc có những điểm đáng lưu ý sau đây:

*Một là*, về xây dựng mô hình thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Việc thực hiện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN ở Hàn Quốc có sự tham gia của 7 bộ phận

---

<sup>1</sup> Hợp đồng quản lý doanh nghiệp theo các mục tiêu, nhiệm vụ do Nhà nước giao

chính là Quốc hội, Tổng thống, Bộ quản lý ngành, Bộ Chiến lược và Tài chính, Ủy ban Kiểm toán và Thanh tra thuộc Nội các. Để đảm bảo tính khách quan cũng như giảm thiểu ảnh hưởng của bộ máy quản lý nhà nước trong quá trình triển khai thực hiện các quyền chủ sở hữu, Chính phủ Hàn Quốc đã thành lập hai ủy ban hoạt động độc lập với các cơ quan còn lại là Ủy ban Điều hành tổng công ty nhà nước và Ủy ban đánh giá hoạt động kinh doanh các tổng công ty nhà nước.

Ủy ban Điều hành tổng công ty nhà nước có nhiệm vụ tư vấn cho Bộ Chiến lược và Tài chính trong việc xác định mục tiêu và đánh giá hoạt động của DNNN (độc lập với cả đánh giá kết quả đánh giá của Ủy ban Đánh giá hoạt động kinh doanh các tổng công ty nhà nước). Ủy ban này hoạt động theo cơ chế không thường trực và định kỳ mỗi tháng họp một lần. Việc xác định mục tiêu kế hoạch và đánh giá của Ủy ban điều hành tổng công ty nhà nước bao gồm: Xác định mục tiêu và đánh giá hoạt động của tổng công ty nhà nước; Đánh giá phương châm về ngân sách; Thẩm định nhân sự; Quyết định về việc tổng công ty có tiếp tục được coi là DNNN hay không.<sup>2</sup>

Ủy ban đánh giá hoạt động kinh doanh các tổng công ty nhà nước có trách nhiệm đánh giá kết quả theo hợp đồng đã ký và có quyền đề nghị miễn nhiệm, cách chức tổng giám đốc công ty nhà nước nếu kết quả đánh giá doanh nghiệp không đạt yêu cầu. Mức độ xếp hạng hoàn thành nhiệm vụ của các Chủ tịch Hội đồng giám đốc được xếp thành 6 mức từ A đến F. Kết quả đánh giá năm 2010 đối với 27 tổng công ty nhà nước đã đưa tới quyết định miễn nhiệm đối với 03 Chủ tịch Hội đồng giám đốc do không hoàn thành nhiệm vụ theo hợp đồng.

*Hai là, về phân công, phân cấp thực hiện chức năng chủ sở hữu:*

- Tổng thống thay mặt Nội các trực tiếp đảm nhiệm một số quyền của chủ sở hữu nhà nước như bổ nhiệm các thành viên Ủy ban điều hành tổng công ty nhà nước và thành viên Ủy ban đánh giá hoạt động kinh doanh các tổng công ty nhà nước; bổ nhiệm Chủ tịch Hội đồng giám đốc của 20 tổng công ty có quy mô và tầm quan trọng đặc biệt.

- Bộ trưởng Bộ quản lý ngành là người đứng tên và thực hiện các quyền và nghĩa vụ của cổ đông nhà nước tại DNNN; tuy nhiên pháp luật Hàn Quốc quy định Bộ trưởng Bộ quản lý ngành phải có sự tham khảo và lấy ý kiến của Bộ Chiến lược và Tài chính trong nhiều vấn đề trước khi quyết định (vì vậy, nhiều ý kiến cho rằng Bộ trưởng Bộ Chiến lược và Tài chính mới thực sự là người nắm thực quyền) kể cả việc bổ nhiệm các tổng giám đốc và kiểm toán viên các tổng công ty không thuộc quyền bổ nhiệm của Tổng thống.

- Bộ Chiến lược và Tài chính được giao thẩm quyền chỉ định các thành viên hội đồng độc lập từ bên ngoài, giám sát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp do Chính phủ đầu tư và đề xuất kiểm toán viên.

---

<sup>2</sup> Tiêu chí để xác định một công ty có phải là DNNN bao gồm: khi thành lập có phải là DNNN không? Có do Nhà nước quản lý điều hành không? Có đủ tỷ lệ vốn đầu tư của nhà nước không? Nếu Ủy ban này đánh giá công ty không thuộc loại hình công ty nhà nước thì công ty đó phải chuyển thành tổ chức công hoặc hình thức khác

- Ban Kiểm toán - thanh tra của Nội các có nhiệm vụ hướng dẫn và chỉ đạo việc kiểm toán doanh nghiệp do Chính phủ đầu tư.

- Quốc Hội thực hiện thẩm quyền giám sát các cơ quan và cá nhân thực hiện quyền chủ sở hữu nêu trên.

### **3. Kinh nghiệm của Singapore**

Tập đoàn Temasek của Singapore được thành lập vào năm 1974 nhằm kinh doanh và quản lý vốn nhà nước. Đây là tập đoàn đầu tư vốn của Nhà nước thuộc Bộ Tài chính. Temasek được Nhà nước cấp vốn ban đầu để hoạt động; đồng thời nguồn vốn hình thành nên tổng tài sản bao gồm từ tiền hóa giá từ bán tài sản nhà nước, bán công ty nhà nước, cổ tức từ vốn nhà nước tại các công ty.

Temasek được chủ động thực hiện nhiệm vụ và chỉ báo cáo Bộ Tài chính về các quyết định đầu tư vượt quá quyền hạn của mình. Các công ty vốn góp của Temasek (chủ yếu là những công ty cổ phần hình thành từ công ty nhà nước) không chịu sự chi phối của bộ quản lý ngành trừ chức năng quản lý nhà nước. Tùy theo tỷ lệ vốn tại các công ty, Temasek quản lý công ty thông qua bổ nhiệm, miễn nhiệm lãnh đạo công ty, phê duyệt phương án đầu tư kinh doanh, yêu cầu báo cáo tài chính và báo cáo hoạt động sản xuất kinh doanh, giám sát hoạt động của các công ty với tư cách cổ đông.

Năm 2003, các công ty có vốn của Temasek đóng góp khoảng 10,3% GDP cả nước. Temasek trực tiếp góp vốn tại 21 công ty (công ty cấp 1), trong đó có 7 công ty niêm yết thị trường chứng khoán. Lĩnh vực đầu tư được phân thành nhóm A: Nhà nước giữ 100% vốn hoặc có cổ phần chi phối trong các ngành nghề, lĩnh vực quan trọng (cơ sở hạ tầng, điện, sân bay, bên cảng); Nhóm B: Các công ty có tiềm năng phát triển trong và ngoài nước.

### **4. Một số bài học cho Việt Nam**

Ở hầu hết các nước trên thế giới, nhà nước đều tham gia vào nền kinh tế với mức độ và phạm vi khác nhau. Nhà nước đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp dưới hình thức 100% vốn nhà nước hay góp vốn. Tùy thuộc mỗi quốc gia có tên gọi cho loại hình doanh nghiệp này là DNNN hay công ty nhà nước và tương ứng có pháp luật điều chỉnh cụ thể. Các quyền chủ sở hữu và đơn vị thực hiện chủ sở hữu vốn nhà nước được quy định cụ thể trong Luật Công ty và/hoặc Luật DNNN ở mỗi nước.

Kinh nghiệm các nước cho thấy, việc tách chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước được thực hiện thông qua chuyển việc thực hiện chức năng chủ sở hữu từ các cơ quan quản lý nhà nước sang một cơ quan có tính chất độc lập hơn còn các cơ quan quản lý nhà nước chỉ tập trung vào thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Đồng thời tiến trình cải cách DNNN tại nhiều nước, đặc biệt là tại các nước chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung sang kinh tế thị trường cũng cho thấy, xu hướng đổi mới là thực hiện giải pháp chuyển mô hình bộ chủ quản sang mô hình phân cấp/phi tập trung rồi sau đó mới chuyển dần sang mô hình tập trung.

Từ kinh nghiệm đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN của các nước Trung Quốc, Hàn Quốc, Singapore có thể rút ra một số nhận xét và bài học kinh nghiệm sau cho Việt Nam:

*Một là*, tách chức năng chủ sở hữu và quyền quản lý nhà nước đối với DNNN là cần thiết nhằm tăng cường chuyên nghiệp hoá, hiệu lực, hiệu quả quản lý của các cơ quan nhà nước; nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN; tạo bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế và chính sách điều tiết thị trường không bị chi phối bởi lợi ích ngành.

*Hai là*, việc đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN cần phải được thận trọng, có kế hoạch cụ thể và cần thực hiện từng bước,... đây không chỉ là vấn đề kinh tế mà còn là vấn đề mang tính tư tưởng, chính trị, xã hội và đụng chạm đến quyền và lợi ích của các cơ quan nhà nước.

*Ba là*, quá trình tách chức năng chủ sở hữu và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN cần được thực hiện đồng bộ với với các biện pháp nhằm tái cơ cấu khu vực DNNN.

*Bốn là*, hình thành cơ chế, tiêu chí kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của người đại diện chủ sở hữu theo ủy quyền tại doanh nghiệp, cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhằm hạn chế nguy cơ quan liêu, tham nhũng và gây lãng phí nguồn lực to lớn của quốc gia.

### **III. Thực trạng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN tại Việt Nam**

#### ***1. Thực trạng hoạt động của DNNN ở Việt Nam***

DNNN ở Việt Nam có ý nghĩa và vị trí đặc biệt. Tính chất đặc biệt đó được quy định bởi chính mục tiêu, đường lối phát triển mà Việt Nam đã lựa chọn. Trước thời điểm 01/07/2010, DNNN ở Việt Nam bao gồm các doanh nghiệp hoạt động dưới các hình thức pháp lý: công ty nhà nước, công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, công ty cổ phần và công ty TNHH từ hai thành viên, trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ. Từ sau thời điểm 01/07/2010, DNNN chỉ bao gồm các doanh nghiệp hoạt động dưới các hình thức pháp lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, công ty cổ phần và công ty TNHH từ hai thành viên trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ.

- Về doanh nghiệp 100% vốn nhà nước: tính đến tháng 4 năm 2013, cả nước có 1.284 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước bao gồm cả công ty mẹ - tập đoàn kinh tế, công ty mẹ - tổng công ty 91, công ty con của tập đoàn kinh tế, tổng công ty 91<sup>3</sup>, DNNN độc lập thuộc Bộ, UBND với cơ cấu như sau:

+ Theo cấp quản lý có 54,2% số doanh nghiệp thuộc các địa phương, 35,6% thuộc các bộ, ngành và 10,2% thuộc các tập đoàn kinh tế.

---

<sup>3</sup> Theo cách hiểu hiện nay, các công ty con của tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con cũng được coi là DNNN.



+ Theo lĩnh vực hoạt động có 35,2% doanh nghiệp tham gia hoạt động công ích và an ninh quốc phòng, 64,8% doanh nghiệp kinh doanh, 19,4% doanh nghiệp là nông, lâm trường quốc doanh. Hiện có gần 50% số địa phương không còn DNNN kinh doanh thuần túy, mà chủ yếu sản xuất, cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích, thiết yếu phục vụ phát triển kinh tế xã hội ở địa phương.

- Về DNNN hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần: các DNNN hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần chủ yếu được hình thành từ việc cổ phần hóa công ty nhà nước; số lượng DNNN là công ty cổ phần được thành lập mới chiếm tỷ lệ rất nhỏ. Đến đầu năm 2012, cả nước có trên 1900 công ty cổ phần có cổ phần nhà nước chiếm trên 50% tổng số cổ phần phổ thông phát hành tại thời điểm cổ phần hóa.

Phân theo quan hệ về cấp quản lý, hiện nay, DNNN bao gồm hai dạng chính là: DNNN độc lập và DNNN là công ty mẹ trong nhóm công ty theo hình thức công ty mẹ - công ty con và trong tập đoàn kinh tế nhà nước. Trong đó có: 10 công ty mẹ trong tập đoàn kinh tế và Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước do Thủ tướng Chính phủ và một số bộ ngành có liên quan thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu; 84 công ty mẹ trong nhóm công ty theo hình thức công ty mẹ - công ty con do bộ ngành thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu; 34 công ty mẹ trong nhóm công ty theo hình thức công ty mẹ - công ty con do UBND cấp tỉnh thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu.

So với năm 2000, số lượng các DNNN đã giảm đi đáng kể, nhưng năng lực sản xuất của DNNN vẫn được bảo tồn và có xu hướng tăng lên. Vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp được bảo tồn và phát triển. Theo số liệu của Tổng cục Thống kê, đến đầu năm 2012 tổng vốn kinh doanh của DNNN là 4.816.800 tỷ đồng, chiếm 34,4% tổng vốn kinh doanh của các doanh nghiệp trong cả nước. Trong đó: Các DNNN do Trung ương quản lý có tổng vốn kinh doanh là 4.090.700 tỷ đồng, chiếm 84,9% tổng vốn kinh doanh của các DNNN và bằng 29,2% tổng vốn kinh doanh của các doanh nghiệp trong cả nước; Các DNNN do địa phương quản lý có số vốn kinh doanh là 726.100 tỷ đồng, chiếm 15,1% tổng vốn kinh doanh của các DNNN và bằng 5,2% tổng vốn kinh doanh của các doanh nghiệp trong cả nước.

Tuy nhiên, nhiều số liệu thống kê cho thấy, DNNN chiếm trên dưới ½ tổng tài sản và đầu tư dài hạn của doanh nghiệp, nhưng đóng góp của DNNN trong tổng doanh thu không theo tỷ lệ tương xứng. Những năm gần đây DNNN chỉ đóng góp ¼ vào tổng doanh thu. Trong hơn 10 năm qua, hiệu quả sử dụng tài sản của doanh nghiệp thấp hơn nhiều khi so với hiệu suất sử dụng tài sản và vốn của doanh nghiệp tư nhân trong nước. Nguyên nhân của tình trạng này là do một số DNNN có tài sản tồn đọng lớn, không sử dụng hoặc đầu tư không hiệu quả. Sự kém hiệu quả của DNNN được thể hiện rõ trên các mặt sau đây:

*Một là*, tình trạng tài chính của nhiều doanh nghiệp không lành mạnh. Tình trạng vay nợ của DNNN trong thập kỷ đầu của thế kỷ XXI không được cải thiện. Nợ phải trả của DNNN tích tụ đến năm 2000 là 1.875 tỷ đồng, đã tăng lên 1.088.290 tỷ đồng (gấp 580 lần) vào năm 2010. Vấn đề nợ đọng của DNNN đã trở thành vật cản không chỉ đối với hoạt động bình thường của từng doanh nghiệp, mà còn làm chậm quá trình tái cấu trúc DNNN theo các chương trình tổng thể do không thể xử lý được nợ.

Đa phần nợ đọng của các doanh nghiệp là do thực hiện các dự án đầu tư không hiệu quả, đầu tư ngoài ngành, mua dây chuyền sản xuất không phù hợp, xây dựng nhà máy ở các địa điểm không hiệu quả, thực hiện nhiều dự án vượt quá năng lực huy động tài chính,...

*Hai là, lợi nhuận thấp.* Trong hơn 10 năm qua, chỉ số lợi nhuận trên doanh thu của DNNN khá thấp so với doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp FDI. Điều này một phần cũng xuất phát từ việc các DNNN phải thực hiện các nhiệm vụ chính trị, các hoạt động công ích, phục vụ an sinh xã hội. Tuy nhiên, cũng có thể thấy, doanh nghiệp ngoài quốc doanh có hiệu quả hoạt động cao hơn các DNNN trong các điều kiện khác nhau. Đây cũng là tình trạng phổ biến của DNNN ở các nước trên thế giới, cũng chính vì vậy không chỉ Việt Nam mà các nước trên thế giới phải thu hẹp phạm vi hoạt động của DNNN. Đây là điều đáng lưu ý cho các DNNN nếu phải cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp ngoài quốc doanh trên thị trường nội địa. Hiện nay nhiều DNNN còn tồn tại được là vì có ưu thế khi có thị phần độc quyền và được nhà nước ưu đãi.

Lợi nhuận trên vốn kinh doanh của DNNN thấp hơn nhiều so với lãi suất cho vay của ngân hàng thương mại. Trong khi DNNN phải sử dụng khá nhiều vốn vay, nhiều DNNN có số nợ lớn hơn nhiều so với vốn sở hữu. Điều này cho thấy khả năng tự tích lũy tài sản của DNNN khá thấp. Có nghĩa là, nếu tỷ suất lợi nhuận của DNNN không được cải thiện, sẽ có nguy cơ thâm hụt vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. So với doanh nghiệp ngoài quốc doanh tỷ lệ thu ngân sách nhà nước/doanh thu của DNNN cũng thấp hơn.

Hiệu quả sử dụng vốn kém so với các doanh nghiệp khác, DNNN sử dụng lao động nhiều hơn, năng suất lao động xét theo doanh thu thuần bình quân đầu người cũng cao hơn, nhưng doanh thu trên vốn đầu tư thì thấp hơn. Năm 2008, một đồng tài sản cố định và đầu tư dài hạn của DNNN đem lại 1,22 đồng doanh thu, thấp hơn mức chung là 2,06; doanh nghiệp tư nhân trong nước là 3,1; doanh nghiệp FDI là 1,93.

## ***2. Khái quát tiến trình đổi mới phương thức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN ở Việt Nam***

Trong quá trình đổi mới, Đảng Cộng sản Việt Nam đã có nhiều chủ trương và chính sách về đổi mới tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, trong những năm vừa qua Nhà nước đã thể chế hóa các đường lối nói trên, và đã và đang triển khai thực hiện 3 mô hình tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu đối với DNNN như sau:

### ***Giai đoạn trước năm 1995<sup>4</sup>:***

Trước năm 1995, chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan hành chính nhà nước đối với DNNN chưa được phân định rõ ràng. Các cơ quan chủ quản thực hiện các quyền chủ sở hữu trên tất cả các phương diện từ thành lập, tổ chức quản lý, quyết định mục tiêu, nhiệm vụ sản xuất kinh doanh kể cả đầu vào và đầu ra của doanh nghiệp; đến nhân sự và các vấn đề về vốn và tài

<sup>4</sup> Trước thời điểm Luật DNNN 1995 có hiệu lực thi hành

sản của DNNN. DNNN chỉ thực hiện nhiệm vụ điều hành sản xuất theo kế hoạch và quy định của Nhà nước. Tuy nhiên, phương thức quản lý này đã phát sinh nhiều hạn chế, không phù hợp với tiến trình chuyển đổi từ kinh tế kế hoạch hoá tập trung bao cấp sang kinh tế thị trường.

#### ***Giai đoạn 1995 – 2003<sup>5</sup>:***

Giai đoạn này, tại Việt Nam đã có sự tách bạch ở một mức độ nhất định về chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN (quy định tại các điều 25, 26 và 27 Chương IV Luật DNNN 1995). Tuy nhiên, trong giai đoạn này chưa ban hành văn bản hướng dẫn cụ thể về phân cấp, uỷ quyền cho các Bộ, UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng chủ sở hữu theo quy định của Luật DNNN nhưng trong thực tế việc tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đã chuyển sang mô hình “song trùng” là chủ yếu. Cụ thể là:

- Từ năm 1995 đến trước tháng 01/2000: Bộ quản lý ngành/UBND cấp tỉnh và Bộ Tài chính cùng thực hiện các chức năng chủ yếu của chủ sở hữu đối với DNNN do Bộ quản lý ngành/UBND cấp tỉnh quyết định thành lập. Trong đó, Bộ quản lý ngành/UBND cấp tỉnh thực hiện các quyền quyết định mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, nhân sự quản lý và các vấn đề vượt thẩm quyền của HĐQT, Giám đốc DNNN; Bộ Tài chính (trực tiếp là Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và các Cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp tại các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương) thực hiện thống nhất quản lý vốn tài sản nhà nước trong tất cả các DNNN. Ngoài ra, còn một số bộ có liên quan cũng thực hiện một phần chức năng chủ sở hữu đối với DNNN như Bộ Lao động – Thương binh và Xã hội được giao thực hiện quyền quản lý, giám sát về tiền lương, tiền công và lao động trong DNNN. Tuy nhiên do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân hệ thống quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp khá cồng kềnh, chưa đạt được mục tiêu, nhiệm vụ khi thành lập nên cuối năm 1999 Chính phủ đã tổ chức lại Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

- Từ 2000 - 2003: Chính phủ đã ban hành Nghị định số 84/1999/NĐ-CP về tổ chức lại Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp trực thuộc Bộ Tài chính thành Cục Tài chính doanh nghiệp. Trong đó quy định Bộ Tài chính chuyển giao chức năng quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp do các Bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập về cho các Bộ, UBND cấp tỉnh. Bộ Tài chính (trực tiếp là Cục Tài chính doanh nghiệp) chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính doanh nghiệp trong cả nước và một phần chức năng chủ sở hữu vốn, tài sản nhà nước tại các DNNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

#### ***- Giai đoạn từ 2003 đến 15/11/2102<sup>6</sup>: (trước thời điểm ban hành Nghị định 99/2012/NĐ-CP)***

Từ năm 2003 đến nay, các quyền chủ sở hữu vốn nhà nước theo Luật DNNN năm 2003 được xác định và phân thành các nhóm quyền như sau:

---

<sup>5</sup> Giai đoạn thực hiện Luật DNNN 1995

<sup>6</sup> Giai đoạn thực hiện Luật DNNN 2003 và Luật Doanh nghiệp 2005

- *Các quyền về tổ chức và nhân sự bao gồm:* Quyết định thành lập, giải thể, chuyển đổi sở hữu; quyết định cơ cấu tổ chức quản lý; quyết định tuyển chọn, bổ nhiệm, miễn nhiệm, chế độ lương, thưởng các chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp; phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của Công ty.

- *Các quyết định về phương hướng phát triển sản xuất kinh doanh, bao gồm:* Quyết định mục tiêu, chiến lược, định hướng phát triển; quyết định các dự án đầu tư theo thẩm quyền của chủ sở hữu; quy định nhiệm vụ, kế hoạch đối với phần sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích của doanh nghiệp.

- *Các quyền về lĩnh vực quản lý vốn và tài sản nhà nước:* quyết định mức vốn đầu tư ban đầu và mức vốn bổ sung; quy định về chế độ tài chính; quyết định việc chuyển nhượng, thay đổi hình thức sở hữu vốn, tài sản doanh nghiệp.

- *Các quyền kiểm tra, giám sát kết quả hoạt động kinh doanh gồm:* kiểm tra giám sát kết quả, hiệu quả sử dụng vốn, tài sản; việc thực hiện mục tiêu, phương hướng phát triển, kết quả thực hiện các dự án đầu tư; việc thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh, các tiêu chuẩn, định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công.

Nhà nước làm chủ sở hữu đối với phần vốn trong doanh nghiệp và ủy quyền cho các đơn vị làm đại diện để thực hiện một trong các nhóm quyền của người chủ sở hữu. Để doanh nghiệp tồn tại và phát triển, cần phải có sự quản lý điều hành của bộ máy được trao quyền. Các đại diện được giao thực hiện chức năng của chủ sở hữu vốn nhà nước sẽ phải có một cơ chế điều hành và kiểm soát nhằm mang lại lợi ích cao nhất cho nhà đầu tư; đồng thời, một chế tài hợp lý được xây dựng và nghiêm túc thực hiện sẽ ngăn ngừa và hạn chế những người quản lý lạm dụng quyền và nhiệm vụ được giao.

Trong giai đoạn này, DNNN được tổ chức dưới nhiều hình thức pháp lý, do nhiều cấp quản lý và hình thức liên kết khác nhau nên mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN tương đối đa dạng.

**Bảng 2: Phân công, phân cấp, ủy quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại DNNN**

<b>Cơ quan</b>	<b>Thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước</b>
Thủ tướng chính phủ	Trực tiếp thực hiện hoặc ủy quyền cho các bộ liên quan thực hiện một số quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với công ty nhà nước đặc biệt quan trọng do Thủ tướng Chính phủ ban hành.
Bộ, UBND cấp tỉnh	Thực hiện quyền chủ sở hữu đối với công ty nhà nước không có Hội đồng quản trị do Bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập.
Hội đồng quản trị	Đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại tổng công ty Nhà nước, công ty nhà nước độc lập có Hội đồng quản trị.
SCIC	Đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp sau chuyển đổi giao về cho SCIC, công ty do SCIC đầu tư, góp vốn thành lập.
Công ty Nhà nước	Đại diện chủ sở hữu đối với phần vốn của công ty đầu tư ở doanh nghiệp khác.

Nguồn: Nghị định 132/2005/NĐ-CP, Đặng Đức Đạm, Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Minh Phong (2012), Nhà nước kinh doanh, Nhà xuất bản Chính trị - Hành chính, 2012.

***Giai đoạn từ 15/11/2012 đến nay (Kể từ khi ban hành Nghị định 99/2012/NĐ-CP)***

Nghị định 99/2012/NĐ-CP đã làm rõ khái niệm về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Theo đó, DNNN là doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, bao gồm doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty TNHH một thành viên; và DN Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên.

Với cách hiểu này các cơ quan nhà nước, tổ chức, cá nhân có liên quan chỉ thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và phần vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Ngoài việc “định danh” rõ khái niệm về DNNN, Nghị định 99/2012/NĐ-CP còn khẳng định, Chính phủ thống nhất quản lý và thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Nhà nước chỉ đầu tư vốn, tài sản vào doanh nghiệp hoạt động trong những ngành, lĩnh vực, khâu then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, 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. Bên cạnh việc làm rõ khái niệm trên, Nghị định đã quy định cụ thể đối tượng áp dụng cũng như quyền hạn, trách nhiệm của các cơ quan hữu quan đối với DNNN. Theo đó các quyền của chủ sở hữu nhà nước bao gồm:

- Quyết định thành lập, mục tiêu, nhiệm vụ và ngành nghề kinh doanh; tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể và yêu cầu phá sản; góp vốn vào các doanh nghiệp khác.

- Phê duyệt Điều lệ, sửa đổi và bổ sung Điều lệ.

- Quyết định đầu tư vốn điều lệ; điều chỉnh, chuyển nhượng một phần hoặc toàn bộ vốn điều lệ.

- Quyết định cơ cấu tổ chức quản lý công ty; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, từ chức, ký hợp đồng, chấm dứt hợp đồng, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc (Giám đốc) công ty.

- Quyết định chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển;

- Phê duyệt chủ trương đầu tư, mua, bán tài sản và hợp đồng vay, cho vay.

- Quy định chế độ tài chính, phân phối lợi nhuận, trích lập và sử dụng các quỹ, phê duyệt báo cáo tài chính hằng năm.

- Quy định chế độ tuyển dụng, tiền lương, tiền thưởng; quyết định mức lương đối với Chủ tịch và Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc (Giám đốc) công ty.

- Quyết định các giải pháp phát triển thị trường, tiếp thị và công nghệ; quy định cơ chế giao nhiệm vụ và tham gia thực hiện việc cung cấp và đảm bảo các sản phẩm, dịch vụ công ích, thiết yếu của nền kinh tế.

- Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật; đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động, hiệu quả sản xuất kinh doanh; quản lý, sử dụng, bảo toàn, phát triển vốn của công ty. Đánh giá Chủ tịch và thành viên Hội đồng Thành viên hoặc Chủ tịch công ty, Kiểm soát viên, Tổng giám đốc (Giám đốc), Phó Tổng giám đốc (Phó giám đốc), Kế toán trưởng công ty.

#### *Về quyền và trách nhiệm của Chính phủ*

Nghị định 99/2012/NĐ-CP phân rõ thẩm quyền của Chính phủ là ban hành cơ chế, quy định về chế độ bổ nhiệm, tuyển dụng, tài chính, tiền lương, thưởng, trách nhiệm kiểm tra, giám sát, thanh tra tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước... Chính phủ quy định về thành lập, tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể công ty. Chính phủ ban hành Điều lệ, sửa đổi và bổ sung Điều lệ của các tập đoàn kinh tế nhà nước và các tổng công ty: Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước; Hàng không Việt Nam; Hàng hải Việt Nam; Đường sắt Việt Nam; Lương thực miền Bắc; Lương thực miền Nam.

Ngoài ra, Chính phủ quy định Điều lệ mẫu của tổng công ty nhà nước và doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty TNHH một thành viên. Đồng thời, Chính phủ quy định về bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, từ chức, ký hợp đồng, chấm dứt hợp đồng, khen thưởng, kỷ luật chủ tịch và thành viên hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty, kiểm soát viên, tổng giám đốc (giám đốc), phó tổng giám đốc (phó giám đốc), kế toán trưởng công ty; số lượng thành viên hội đồng thành viên và phó tổng giám đốc (phó giám đốc) công ty.

Chính phủ quy định chế độ quản lý tài chính, phân phối lợi nhuận, trích lập và sử dụng các quỹ; chế độ báo cáo và công khai tài chính của công ty; cơ chế giám sát, kiểm tra thực hiện. Đồng thời, quy định chế độ tuyển dụng; chế độ tiền lương, tiền thưởng của công ty; tiền lương, tiền thưởng và các quyền lợi khác của chủ tịch và thành viên Hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty, kiểm soát viên, tổng giám đốc (giám đốc) công ty.

Chính phủ cũng quy định chế độ giám sát, kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật; việc thực hiện chiến lược, kế hoạch, mục tiêu, nhiệm vụ được giao; quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn. Đồng thời, quy định tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao, kết quả hoạt động và hiệu quả sản xuất kinh doanh của công ty...

#### *Về trách nhiệm, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ*

Trách nhiệm, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ đối với tập đoàn kinh tế bao gồm quyết định thành lập; quyết định vốn điều lệ; bổ nhiệm chủ tịch hội đồng thành viên và phê duyệt chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 5 năm.

Đặc biệt, Nghị định đã quy định rất rõ quyền, trách nhiệm của bộ quản lý ngành là thực hiện giám sát, kiểm tra thường xuyên và thanh tra việc tập đoàn chấp hành

pháp luật, quản lý sử dụng bảo toàn và phát triển vốn; việc thực hiện chiến lược, kế hoạch; việc thực hiện chế độ tuyển dụng, tiền lương, tiền thưởng của tập đoàn kinh tế nhà nước; đánh giá thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ ngành nghề kinh doanh được giao và kết quả hoạt động, hiệu quả sản xuất kinh doanh của tập đoàn kinh tế nhà nước; đánh giá đối với chủ tịch và thành viên hội đồng thành viên, kiểm soát viên chuyên ngành, rồi tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, kế toán trưởng trong việc quản lý điều hành tập đoàn kinh tế nhà nước. Nội dung này là hết sức quan trọng.

Chính phủ trực tiếp thực hiện, hoặc phân công cho Thủ tướng Chính phủ, bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ; phân cấp cho UBND tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương; giao cho Hội đồng thành viên hoặc chủ tịch công ty, người đại diện thực hiện các quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước. Nghị định 99/2012/NĐ-CP quy định cụ thể: Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước là DN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, được Nhà nước đầu tư vốn điều lệ và quản lý vốn nhà nước tại các DN do các bộ, UBND cấp tỉnh chuyển giao, có các quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ: Quản lý, sử dụng có hiệu quả, bảo toàn và phát triển vốn Nhà nước đầu tư và vốn nhà nước tại các DN được giao quản lý; chỉ định và đánh giá hoạt động của người đại diện; miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật người đại diện; quyết định mức lương, thưởng, phụ cấp và các lợi ích khác của Người đại diện tại các DN được giao quản lý; báo cáo để Bộ Tài chính thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới các DN được giao quản lý; chiến lược, kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 5 năm.

#### *Về quyền, trách nhiệm của các bộ, ngành, chính quyền địa phương*

Bộ quản lý ngành là cấp trên trực tiếp của Hội đồng thành viên tại tập đoàn kinh tế nhà nước, có các quyền, trách nhiệm: Đề nghị Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, mục tiêu, nhiệm vụ và ngành, nghề kinh doanh; tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể và yêu cầu phá sản. Thẩm định, trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án thành lập công ty con 100% vốn nhà nước; chủ trương thành lập, tổ chức lại, giải thể chi nhánh, văn phòng đại diện và các đơn vị hạch toán phụ thuộc khác. Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh quyết định bổ nhiệm, miễn nhiệm, từ chức, khen thưởng, kỷ luật thành viên hội đồng thành viên, tổng giám đốc, kiểm soát viên chuyên ngành và trả lương cho chức danh Kiểm soát viên chuyên ngành.

Đối với tổng công ty nhà nước, công ty thuộc bộ, UBND cấp tỉnh, bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh có quyền quyết định thành lập, mục tiêu, nhiệm vụ và ngành, nghề kinh doanh đối với công ty sau khi trình và được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án. Phê duyệt chủ trương thành lập, tổ chức lại, giải thể chi nhánh, văn phòng đại diện và các đơn vị hạch toán phụ thuộc khác... Ngoài ra, Nghị định cũng quy định cụ thể quyền, trách nhiệm của Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư; Bộ Nội vụ; Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội; hội đồng thành viên, chủ tịch công ty...

Ngoài các quy định trên, Nghị định cũng đã có những quy định mới mang tính đột phá về việc kiểm tra, giám sát trong việc thực hiện quyền hạn và trách nhiệm của các bên liên quan. Đặc biệt, bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh sẽ thực hiện giám sát, kiểm tra thường xuyên và thanh tra việc chấp hành pháp luật; việc quản lý, sử dụng, bảo toàn

và phát triển vốn; việc thực hiện chiến lược, kế hoạch; việc thực hiện chế độ tuyển dụng, tiền lương, tiền thưởng của tập đoàn kinh tế nhà nước. Đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ, ngành, nghề kinh doanh được giao và kết quả hoạt động, hiệu quả sản xuất kinh doanh của tập đoàn kinh tế nhà nước. Đánh giá đối với chủ tịch và thành viên hội đồng thành viên, kiểm soát viên chuyên ngành, tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, kế toán trưởng trong việc quản lý, điều hành tập đoàn kinh tế nhà nước.

Cùng với các quy định trên, những quy định về giám sát và kiểm tra tại Nghị định 99/2012/NĐ-CP đang được kỳ vọng sẽ khắc phục được một số hạn chế tồn tại trong thời gian qua. Thực tiễn cho thấy, nếu kiểm tra, giám sát thường xuyên tốt thì sẽ kịp thời phát hiện những yếu kém, lệch lạc, thậm chí những sai phạm mới manh nha để có điều kiện phát hiện, khắc phục ngay.

Nghị định 99/2012/ NĐ-CP giao nhiệm vụ cho bộ quản lý ngành thực hiện giám sát, kiểm tra thường xuyên và thanh tra việc chấp hành pháp luật; việc quản lý, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn; việc thực hiện chiến lược, kế hoạch; việc thực hiện chế độ tuyển dụng, tiền lương, tiền thưởng của tập đoàn kinh tế nhà nước. Cùng với đó là đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ, ngành, nghề kinh doanh được giao và kết quả hoạt động, hiệu quả sản xuất, kinh doanh của tập đoàn kinh tế nhà nước; đánh giá đối với chủ tịch và thành viên hội đồng thành viên, kiểm soát viên chuyên ngành, tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, kế toán trưởng trong việc quản lý, điều hành tập đoàn kinh tế nhà nước.

Quyền hạn và trách nhiệm kiểm tra, giám sát đã được giao, điều này đồng nghĩa với việc, những việc xảy ra ở tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước thì trước hết trực tiếp Hội đồng thành viên, tổng giám đốc phải chịu trách nhiệm. Đồng thời, bộ quản lý ngành, địa phương là cấp trên của chủ sở hữu trực tiếp phải chịu trách nhiệm, phải trả lời...

Như vậy quá trình đổi mới DNNN ở nước ta trong thời gian qua cho thấy, mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN đã được đổi mới, chuyển đổi từng bước. Tuy nhiên, việc giao cho các cơ quan hành chính nhà nước (bộ, UBND cấp tỉnh) thực hiện cả chức năng chủ sở hữu nhà nước và nhất là việc giao cho nhiều cơ quan hành chính nhà nước cùng thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với các công ty mẹ trong tập đoàn kinh tế và tổng công ty do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập nhưng không có đầu mối giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện việc điều phối thực hiện chức năng chủ sở hữu đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý của Nhà nước đối với DNNN và có khả năng tạo “sân chơi” không được bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp do chính sách điều tiết thị trường bị chi phối bởi lợi ích ngành trong đó có DNNN hoạt động.

### ***3. Thực trạng thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN***

#### ***3.1. Cơ chế đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành***

Thời kỳ kinh tế kế hoạch hóa tập trung, quản lý doanh nghiệp không phân biệt chức năng quản lý hành chính với chức năng thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Nhà nước sử dụng công cụ quản lý chủ yếu là kế hoạch mệnh lệnh, các quyết định



hành chính, việc thành lập và hoạt động của doanh nghiệp chủ yếu do Nhà nước quyết định. Thời kỳ này, kế hoạch hóa thể hiện chức năng công quyền, đồng thời là kênh thông tin duy nhất từ trên xuống cũng như phản hồi từ dưới lên trong mọi hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Việc chấm dứt tồn tại của doanh nghiệp cũng phụ thuộc vào nhà nước, với hình thức giải thể, sát nhập vào một doanh nghiệp khác trong quá trình sắp xếp lại các xí nghiệp quốc doanh.

Từ khi chuyển sang kinh tế thị trường, khi có sự xuất hiện nhiều hơn doanh nghiệp ngoài quốc doanh. Đối với các doanh nghiệp này, các cơ quan nhà nước chỉ quản lý về mặt hành chính nhà nước, trong khi đó, với tư cách là cơ quan chủ quản, Nhà nước vẫn quản lý trực tiếp hoạt động kinh doanh đối với các DNNN trực thuộc. Cơ chế đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước thông qua bộ quản lý ngành được áp dụng với loại hình công ty TNHH 1 thành viên độc lập, tổng công ty nhà nước, công ty trách nhiệm công ích,... Hệ quả khó tránh là xuất hiện tình trạng đối xử phân biệt giữa các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác nhau.

Trong điều kiện cạnh tranh gay gắt của kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, chức năng quản lý hành chính và quản lý kinh doanh trở nên phức tạp, đòi hỏi các cơ quan quản lý phải chuyên nghiệp hơn. Thực tế cho thấy việc thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp đã có những thay đổi và cải tiến, tách bạch rõ hơn chức năng của nhà nước trong vai trò người là người đầu tư và trong vai trò là người quản lý hành chính nhà nước. Cách thức quản lý này nảy sinh nhiều vấn đề:

*Một là*, vẫn còn một số cơ quan hành chính nhà nước được giao trách nhiệm thực hiện quyền sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Điều này gây nhiều phiền phức cho doanh nghiệp trong quá trình hoạt động và rất khó thực hiện quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp khi các bên có lợi ích khác nhau.

*Hai là*, thiếu cơ chế giám sát quyền lực trong cơ chế quản lý hành chính. Trong nhiều trường hợp, người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đồng thời kiêm chủ tịch hội đồng quản trị và cả giám đốc điều hành. Như vậy nguyên tắc cân bằng và giám sát quyền lực trong cơ cấu quản trị không được tuân thủ. Người đại diện chủ sở hữu nhà nước trong trường hợp này có quyền lực lớn. Nguy cơ lạm dụng quyền lực của những người này để tư lợi riêng hoặc phục vụ lợi ích của người khác, làm hại đến lợi ích của nhà nước là khó tránh khỏi. Trong khi đó lại thiếu cơ chế giám sát đủ mạnh, do đó khó có thể đảm bảo được trách nhiệm giải trình của họ trước chủ sở hữu và các bên có liên quan.

*Ba là*, tổ chức không phù hợp, thiếu cán bộ chuyên môn đủ năng lực. Hiện nay bộ máy quản lý nhà nước vừa đảm nhiệm chức năng quản lý hành chính nhà nước vừa là đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, nên đã gây không ít vấn đề cho công tác quản lý. Bộ máy của các cơ quan quản lý hành chính được tổ chức không phù hợp với công việc đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước.

*Bốn là*, cơ quan chủ quản can thiệp sâu vào hoạt động của doanh nghiệp. Do là bộ phận của cơ quan công quyền nhưng thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu, nên cơ quan, tổ chức làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước có xu hướng lạm dụng hoặc sử dụng vai trò của cơ quan công quyền để tiến hành các hoạt động quản lý đối với các

DNNN không thuộc phạm vi chức năng của mình. Trong nhiều trường hợp, sự can thiệp đó tạo tâm lý ỷ lại cho đơn vị được hỗ trợ, làm thất thoát tài sản vốn nhà nước.

*Năm là, tình trạng quá tải trong việc giải quyết sự vụ ở các cơ quan quản lý, nhiều Bộ quản lý ngành đang phải chủ quản hàng trăm doanh nghiệp.*

Những bất cập đó đang dẫn đến nhiều hệ lụy, trong đó vấn đề nghiêm trọng nổi lên là trách nhiệm giải trình không rõ. Theo quy định, những quyết định quan trọng của DNNN lớn (chiến lược, kế hoạch kinh doanh dài hạn, mô hình tổ chức, nhân sự cấp cao,...) đều cần sự phê duyệt của cấp bộ, hoặc cấp cao hơn, nên trong trường hợp kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp kém, việc xác định trách nhiệm rất khó khăn. Bên cạnh đó, cách thức quản lý này dễ xảy ra tình trạng “thiên vị”. Với sự song hành hai chức năng trong một chủ thể, trong nhiều trường hợp làm cho việc quản lý nhà nước trở nên “thiên vị”. Nhiều doanh nghiệp nhờ giỏi “chạy chọt” sẽ được chỉ định thực hiện các dự án do các cơ quan quản lý thực hiện.

*3.2. Cơ chế đại diện chủ sở hữu nhà nước thông qua các tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ quản lý công ty con*

Mô hình tổng công ty nở rộ ở Việt Nam từ đầu thập niên 90 của thế kỷ trước, đây là cách thức gom đầu mỗi quản lý đối với DNNN, ban đầu là theo mệnh lệnh hành chính rồi sau đó theo phương thức đầu tư vốn (thông qua cơ chế công ty mẹ - công ty con). Việc hình thành công ty mẹ - công ty con được dựa trên hình thức liên kết và chi phối lẫn nhau bằng cách đầu tư, góp vốn, bí quyết công nghệ, thương hiệu hoặc thị trường giữa các doanh nghiệp có tư cách pháp nhân<sup>7</sup>. Ở đây công ty mẹ là công ty nhà nước giữ quyền chi phối các công ty con và các doanh nghiệp thành viên khác.

Việc tổ chức lại, chuyển đổi tổng công ty nhà nước theo hình thức công ty mẹ - công ty con nhằm chuyển từ liên kết theo kiểu hành chính với cơ chế giao vốn sang liên kết bền chặt bằng cơ chế đầu tư tài chính là chủ yếu. Qua đó, xác định rõ quyền lợi, trách nhiệm về vốn và lợi ích kinh tế giữa công ty mẹ và các công ty con. Mục tiêu liên kết nhằm tăng cường năng lực kinh doanh, tiềm lực tài chính cho các đơn vị tham gia liên kết; thúc đẩy việc tích tụ vốn và các nguồn lực khác; đẩy mạnh việc cổ phần hóa và đa dạng hóa sở hữu và các đơn vị thành viên của công ty; tạo điều kiện để phát triển thành tập đoàn kinh tế.

Việc thí điểm xây dựng tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam bắt đầu từ tháng 8/2006, được tổ chức thực hiện theo mô hình công ty mẹ - công ty con, bắt đầu với 7 tổng công ty 91 thí điểm chuyển đổi thành tập đoàn kinh tế, đến năm 2009 đã có 12 tập đoàn được thành lập. Mục tiêu thành lập các tập đoàn kinh tế nhà nước là nhằm huy động các nguồn lực, hình thành nhóm công ty có quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực then chốt, cần phát triển, nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế; đồng thời khi cần phải thực hiện nhiệm vụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế của nhà nước nhằm bảo đảm sự cân đối trong nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy liên kết trong chuỗi giá trị gia tăng, phát triển các thành phần kinh tế khác. Ngoài ra, mục tiêu quan trọng khác là việc thí điểm thành lập các tập đoàn kinh tế còn nhằm tăng cường quản

<sup>7</sup> Theo Nghị định 111/2007/NĐ-Chính phủ ngày 26/6/2007.

lý, giám sát có hiệu quả đối với vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trong tập đoàn, từ đó tạo ra cơ sở để tiếp tục hoàn thiện cơ chế chính sách và pháp luật về tập đoàn kinh tế.

Sau 5 năm hoạt động thí điểm, về cơ bản các tập đoàn kinh tế đã đóng góp quan trọng vào tăng trưởng kinh tế; cùng với các tổng công ty nhà nước tiếp tục giữ vai trò chủ đạo trong một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế; góp phần bảo đảm điều tiết vĩ mô của nhà nước, tham gia tích cực vào việc bảo đảm an sinh xã hội và nâng cao khả năng hội nhập kinh tế quốc tế.

Tuy nhiên, qua thí điểm mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước, công ty mẹ quản lý công ty con cũng bộc lộ nhiều hạn chế và bất cập cần được nhìn nhận một cách khách quan và nghiêm túc. Hàng loạt các tập đoàn kinh tế nhà nước lâm vào khó khăn như sự sụp đổ của Vinashin, Vinalines,..., Tập đoàn Sông Đà xin được cứu nợ đã cho thấy nhiều bất cập trong việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

Những bất cập đó được thể hiện ở một số điểm sau đây:

*Một là, nhiều cơ quan quản lý tổng công ty 91 và tập đoàn kinh tế nhà nước, nhưng thực tế không biết đơn vị nào thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước.*

Đối với mỗi tập đoàn kinh tế, có ít nhất tới 5 cơ quan quản lý nhà nước có liên đới. Chẳng hạn, đối với công ty mẹ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện chức năng giám sát việc thi hành nhiệm vụ, nhưng Bộ chuyên ngành lại quản lý các chiến lược dài hạn và Bộ Tài chính quản lý các khoản đầu tư và người phê duyệt và quyết định cuối cùng lại là người đứng đầu chính phủ. Trong trường hợp một tập đoàn nào đó sử dụng vốn kém hiệu quả thì không biết cơ quan nào chịu trách nhiệm chính. Việc có quá nhiều đầu mối cùng quản lý như thế dễ dẫn đến những chông chéo trong quá trình ra quyết định và cũng rất khó quy trách nhiệm giải trình trong đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, mặc dù có thể thấy rõ từng cơ quan có chức năng và nhiệm vụ nhất định, tuy nhiên, Thủ tướng mới là người thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước. Hậu quả là, Thủ tướng cũng bị quá tải với việc phải trực tiếp thực hiện quyền chủ sở hữu tại các tập đoàn. Tuy nhiên, trong thực tế hoạt động, Thủ tướng ủy quyền cho HĐQT thực hiện các quyền và nghĩa vụ của CSH nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại tập đoàn kinh tế nhà nước. Như vậy, về thực chất chưa có cơ quan đầu mối nào để quản lý, chịu trách nhiệm chính về vốn, tài sản hay đánh giá việc thực hiện mục tiêu chủ sở hữu nhà nước giao cho tập đoàn. Do vậy, tập đoàn gần như toàn quyền trong các quyết định đầu tư của mình.

*Hai là, cơ chế giám sát vốn nhà nước tại các tập đoàn kinh tế bị buông lỏng, thể hiện qua một số vấn đề như:*

- Vấn đề quản lý công nợ. Trước khi ban hành Nghị định số 09/2009/NĐ-CP ngày 05/02/2009 của Chính phủ, không có văn bản pháp luật nào quy định hệ số an toàn vốn và điều kiện đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro như chứng khoán, ngân hàng, bất

động sản,... hệ quả là nhiều tập đoàn, tổng công ty đã đi vay hoặc chiếm dụng vốn quá lớn so với vốn chủ sở hữu. Điều này dễ phát sinh rủi ro về cân đối dòng tiền, khả năng thanh toán, ảnh hưởng đến tính ổn định và phát triển của doanh nghiệp.

Theo báo cáo giám sát việc sử dụng vốn tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước của Ủy ban thường vụ Quốc hội ngày 04/11/2009, tính đến 31/12/2008, nhiều đơn vị có tỷ lệ tổng nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu rất cao, đặc biệt là tổng công ty xây dựng công trình giao thông 1 (gấp 21,6 lần), tổng công ty lắp máy Việt Nam (17,4 lần), tổng công ty xây dựng công trình giao thông 4 (14 lần), tổng công ty xây dựng giao thông 8 (12 lần), Vinashin (10,9 lần).

*Ba là, các dự án được phê duyệt một cách tràn lan.*

Thực tế đã có nhiều dự án không có trong quy hoạch được phê duyệt, dự án chưa chuẩn bị đầy đủ các thủ tục về đầu tư (chưa có quyết định đầu tư, chưa có thiết kế kỹ thuật và dự toán được phê duyệt theo quy định) của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nhưng vẫn được cấp vốn. Minh chứng cho điều này là trong năm 2008, khi nền kinh tế đối mặt với lạm phát tăng cao, Thủ tướng ra quyết định số 390/QĐ-TTg ngày 17/4/2008, cắt giảm công trình đầu tư không hiệu quả và không đủ các điều kiện thực hiện. Theo báo cáo cáo thực hiện Quyết định này Bộ Kế hoạch và Đầu tư, chỉ tính riêng ở 15 tập đoàn và tổng công ty, số dự án cắt giảm, hoãn khởi công và giãn tiến độ kế hoạch đầu tư năm 2008 là 1,003 dự án với tổng giá trị là 29.366 tỷ đồng giảm 12,05% về giá trị so với kế hoạch ban đầu.

*Bốn là, đầu tư ngoài ngành không kiểm soát được và có hiệu quả.*

Quy định pháp luật hiện hành giao thẩm quyền về quyết định đầu tư cho hội đồng quản trị, tổng công ty tập đoàn, tổng công ty được phép quyết định dự án đầu tư có giá trị đến dưới 50% tổng giá trị tài sản và không hạn chế số lượng dự án đầu tư có quy mô tương tự trong một năm được phê duyệt. Như vậy, với quy mô vốn hiện nay ở một tập đoàn kinh tế có giá trị từ vài chục đến hàng trăm nghìn tỷ đồng, đây là một thẩm quyền rất lớn đối với lãnh đạo tập đoàn. Trong khi đó, quy định chỉ không chế không được kinh doanh và quyết định đầu tư ra khỏi ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh được ghi tại quyết định thành lập doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; tuy nhiên, thực tế ngành nghề, lĩnh vực được phép đầu tư và kinh doanh ghi tại quyết định thành lập doanh nghiệp hoặc giấy chứng nhận kinh doanh là rất rộng.

Chính vì những bất cập này mà trong hai năm 2006 – 2007 là giai đoạn thị trường chứng khoán và thị trường bất động sản phát triển nóng nên hầu hết các tập đoàn, tổng công ty đều mở rộng hoạt động kinh doanh vào lĩnh vực này. Trong khi trình độ quản trị doanh nghiệp, quản lý rủi ro của nhiều tập đoàn, tổng công ty chưa đáp ứng sẽ dẫn đến rủi ro, khó khăn khi có biến động của thị trường.

Mặt khác, việc bỏ vốn đầu tư sang lĩnh vực khác sẽ gây tác dụng chèn lấn đối với nguồn vốn để đầu tư vào lĩnh vực kinh doanh chính. Hiệu suất, hiệu quả kinh doanh của các lĩnh vực này rất thấp và thấp hơn so với hiệu quả chung của tập đoàn, không ít trường hợp đã bị thua lỗ, thất thoát vốn nhà nước.

*Năm là, trách nhiệm giải trình không rõ.*

Hiện nay Tập đoàn kinh tế nhà nước trên thực tế hoạt động không theo sự điều chỉnh Luật Doanh nghiệp. Các quy chuẩn quản lý, giám sát đối với tập đoàn, tổng công ty chưa có nên đã dẫn đến tình trạng, mỗi bộ có cách thức và mức độ quản lý khác nhau. Việc cấp ngân sách cho các tập đoàn, đầu tư không kèm theo ràng buộc trách nhiệm giải trình là kẽ hở lớn trong quản lý đối với các tập đoàn kinh tế.

### *3.3. Cơ chế thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước thông qua SCIC*

SCIC đã được thành lập và chính thức đi vào hoạt động kể từ ngày 01/8/2006. SCIC là tổ chức kinh tế đặc biệt của Chính phủ để thực hiện đổi mới quản lý, nâng cao hiệu quả đầu tư vốn nhà nước tại doanh nghiệp; và thực hiện tích tụ, tập trung vốn nhà nước để đầu tư vào các dự án có hiệu quả, các lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế. SCIC được thành lập nhằm đổi mới một cách căn bản cơ chế quản lý doanh nghiệp có vốn nhà nước, tách bạch chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp; Đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, đặc biệt sau khi Việt Nam trở thành thành viên của WTO.

Với mục tiêu đó, SCIC được giao trách nhiệm thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty TNHH một thành viên được chuyển đổi từ công ty nhà nước độc lập và phần vốn góp của Nhà nước tại các công ty cổ phần hoặc công ty TNHH có từ hai thành viên trở lên được chuyển đổi từ công ty nhà nước độc lập (tức là doanh nghiệp không phải là đơn vị thành viên hoặc liên kết của các tổng công ty, tập đoàn kinh tế nhà nước). Thông qua hoạt động của mình, SCIC được kỳ vọng sẽ tiếp tục bán nốt cổ phần do nhà nước nắm giữ tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần giữ cổ phần chi phối, qua đó giúp các doanh nghiệp cải thiện hiệu quả hoạt động.

Sau gần 7 năm hoạt động, lũy kế tính đến ngày 30/6/2013, SCIC đã tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại 958 doanh nghiệp, với tổng giá trị vốn nhà nước theo sổ sách kế toán là 7.705 tỷ đồng. Sau khi tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu, phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, SCIC đã thực hiện đánh giá và phân loại các doanh nghiệp tiếp nhận, trên cơ sở đó, tiến hành tái cơ cấu vốn Nhà nước tại doanh nghiệp thông qua việc tích cực bán phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp hoạt động trong những ngành, lĩnh vực mà nhà nước không cần nắm giữ hoặc chi phối.

Đến 30/6/2013, SCIC đã bán vốn tại 605 doanh nghiệp (trong đó bán hết vốn tại 549 doanh nghiệp) với giá trị sổ sách bán vốn là 1.746 tỷ đồng, thu về 3.919 tỷ đồng, đạt tỷ lệ trung bình gấp 2.24 lần so với mệnh giá. Kết quả này cho thấy đồng vốn Nhà nước không chỉ được bảo toàn mà còn tạo thêm giá trị gia tăng đáng kể sau khi chuyển giao về SCIC.

Hoạt động kinh doanh của SCIC được đánh giá là khá hiệu quả không chỉ so với các DNNN khác mà còn so với nhiều DN tư nhân, hoạt động trong lĩnh vực tài chính, ngân hàng. Các chỉ tiêu tài chính như doanh thu, lợi nhuận, tổng tài sản, vốn chủ sở hữu đều tăng gấp nhiều lần so với thời điểm thành lập.

Tính đến 30/06/2013:

- Tổng tài sản đạt xấp xỉ 70.000 tỷ đồng, gấp 13 lần so với thời điểm mới thành lập (2006) do tăng vốn chủ sở hữu và tập trung đôn đốc thu nợ Quỹ Hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp Trung ương;

- Vốn chủ sở hữu đạt khoảng 30.000 tỷ đồng, gấp hơn 8 lần so với thời điểm mới thành lập do bổ sung vốn điều lệ và lợi nhuận tích lũy từ hoạt động đầu tư kinh doanh, thặng dư bán vốn;

- Ước tính giá trị thị trường của danh mục 401 khoản đầu tư đạt trên 70.000 tỷ đồng gấp gần 5 lần so với giá vốn các khoản đầu tư của danh mục đang quản lý.

- Nộp NSNN lũy kế đạt trên 5.000 tỷ đồng.

Lợi nhuận sau thuế năm 2012 đạt 3.900 tỷ đồng gấp gần 40 lần so với năm 2006.

Thông qua hoạt động thoái vốn, danh mục doanh nghiệp của SCIC tuy giảm về số lượng nhưng tổng giá trị vốn nhà nước do SCIC quản lý không ngừng gia tăng. Ước tính giá trị thị trường của danh mục 401 khoản đầu tư đạt trên 70.000 tỷ đồng gấp gần 5 lần so với giá vốn các khoản đầu tư của danh mục đang quản lý.

Đây là nguồn lực tài chính quan trọng để SCIC tăng cường đầu tư vào các ngành, lĩnh vực then chốt, các dự án lớn, quan trọng hoặc đầu tư linh hoạt để tăng trưởng nguồn vốn nhà nước.

Song song với hoạt động quản lý và tái cơ cấu vốn nhà nước tại doanh nghiệp, SCIC cũng triển khai mạnh mẽ hoạt động đầu tư.

Tính đến 30/6/2013, tổng giá trị các khoản đầu tư đã giải ngân của SCIC đạt trên là 11.500 tỷ đồng, trong đó:

- Đầu tư hiện hữu (vốn tiếp nhận, đầu tư vào các doanh nghiệp tiếp nhận): gần 8.000 tỷ đồng;

- Đầu tư cổ phần vào các ngành và lĩnh vực trọng yếu như năng lượng, cơ sở hạ tầng, công nghệ cao. 2.500 tỷ đồng;

- Đầu tư vào trái phiếu doanh nghiệp: gần 900 tỷ đồng;

- Đầu tư vào doanh nghiệp thành lập mới, dự án: trên 250 tỷ đồng.

Kết luận 78-KL/TW ngày 26/7/2010 của Bộ Chính trị đã ghi nhận: “*Những kết quả hoạt động SCIC tiếp tục khẳng định đây là chủ trương đúng đắn của Đảng trong quá trình đẩy mạnh sắp xếp, đổi mới, nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của DNNN... SCIC đã đạt được một số kết quả ban đầu, tạo ra sự chuyển đổi từ cơ chế cấp vốn cho Doanh nghiệp sang cơ chế đầu tư vốn; từng bước thực hiện một phần quyền đại diện chủ sở hữu của Nhà nước; góp phần tăng cường năng lực quản trị, hiệu quả hoạt động của DNNN theo hướng tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế...*”.

Tuy nhiên, bên cạnh những kết quả tích cực đã đạt được, trong hoạt động SCIC còn gặp rất nhiều khó khăn.

*Về mặt thể chế hoạt động:*

SCIC có đặc thù là hoạt động trong lĩnh vực đầu tư, tài chính, quản lý vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp đã cổ phần hóa (bao gồm cả một số công ty mẹ, tổng công ty nhà nước đã cổ phần để bàn giao vốn cho SCIC quản lý theo lộ trình và quyết định của Thủ tướng Chính phủ).

Vì vậy, căn cứ Kết luận 78/KL-TW ngày 26/7/2010 của Bộ Chính trị và chỉ đạo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, SCIC đã phối hợp, báo cáo Bộ Tài chính chủ trì dự thảo 02 Nghị định về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động (hiện đã trình Chính phủ) và Nghị định về Điều lệ tổ chức và hoạt động của SCIC (hiện Bộ Tài chính đang lấy ý kiến các Bộ, ngành liên quan).

Ngoài ra, căn cứ Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt “Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”, SCIC đã báo cáo Bộ Tài chính thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ Đề án tái cơ cấu SCIC.

Đây là các văn bản quan trọng tạo hành lang pháp lý cho hoạt động của SCIC, làm cơ sở để SCIC xây dựng Chiến lược phát triển, Chiến lược đầu tư và Kế hoạch 5 năm; tuy nhiên đến nay các văn bản này vẫn chưa được phê duyệt.

*Về công tác đầu tư:*

- + Tiến độ triển khai một số dự án đầu tư mới chậm do cơ chế, thủ tục phức tạp;
- + Một số đề xuất đầu tư mang tính thí điểm, đặc thù nên phải báo cáo, giải trình với các cơ quan liên quan;
- + Một trong các chức năng, nhiệm vụ chính của SCIC là đầu tư, kinh doanh vốn vào các ngành, lĩnh vực đem lại hiệu quả kinh tế cao. Để thực hiện được nhiệm vụ này, SCIC phải được chủ động nghiên cứu, thẩm định và có thẩm quyền quyết định để kịp thời nắm bắt được cơ hội đầu tư. Tuy nhiên, căn cứ các quy định pháp luật hiện hành (Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012, Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013,...), SCIC phải báo cáo nhiều cơ quan quản lý nhà nước khác nhau, dẫn đến quy trình quyết định đầu tư kéo dài, đôi khi không theo kịp diễn biến của thị trường (đề xuất tham gia tái cơ cấu các khoản đầu tư ngoài ngành của các tập đoàn, tổng công ty trong lĩnh vực ngân hàng; tham gia đầu tư trong lĩnh vực cơ sở hạ tầng, đường giao thông,...).

*Về công tác tiếp nhận, chuyển giao vốn nhà nước:* tiến độ rất chậm và tiếp tục gặp khó khăn mặc dù SCIC tích cực đôn đốc, báo cáo, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 03/CT-TTg ngày 17/01/2012 về việc đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN trong đó đã chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương khẩn trương chuyển giao vốn tại các doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao về SCIC. Thực tế, SCIC mới chỉ nắm giữ chưa đến 2% tổng số vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp. những doanh nghiệp chuyển giao về cho SCIC làm đại diện chủ sở hữu nhà nước chủ yếu là các doanh nghiệp nhỏ và vừa, còn các doanh nghiệp lớn vẫn chưa được sắp xếp lại và chưa thuộc quyền quản lý của SCIC.

Một số nguyên nhân chính của tiến độ chuyển giao chậm là:

+ Một số Bộ, địa phương trì hoãn việc chuyển giao giao, giữ lại DN quy mô lớn, kinh doanh có hiệu quả, chỉ chuyển giao một số ít doanh nghiệp trên tổng số doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao;

+ Chậm phê duyệt giá trị vốn nhà nước tại thời điểm doanh nghiệp chính thức chuyển thành công ty cổ phần (quyết toán vốn Nhà nước lần 2) hoặc chậm xử lý tồn tại về tài chính nên DN chưa đủ điều kiện để chuyển giao; Bộ quản lý ngành cần giữ lại các DN có quy mô, vai trò quan trọng căn cứ Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012);

+ Một số Bộ, địa phương thực hiện sáp nhập hoặc chuyển giao vốn tại các DN thuộc diện chuyển giao vào các Tổng công ty thay vì chuyển giao cho SCIC (Bộ Công Thương sáp nhập CTCP giao nhận kho vận ngoại thương Việt Nam – Vinatrans vào Tổng công ty Thép);

+ Một số Bộ, địa phương muốn duy trì “cơ chế chủ quản”, đề nghị tiếp tục quản lý vốn tại các DN đã cổ phần hóa và thuộc đối tượng chuyển giao theo quy định (Bộ Giáo dục đào tạo đề xuất tiếp tục quản lý vốn tại CTCP Thiết bị giáo dục I; Bộ Y tế đề nghị là cơ quan đại diện chủ sở hữu sau khi cổ phần hóa Tổng CTCP Thiết bị Y tế Việt Nam;...).

Tình trạng trì hoãn chuyển giao của các Bộ ngành, địa phương ảnh hưởng đến kết quả thực hiện Chỉ thị 03/CT-TTg ngày 17/01/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN.

*Về công tác bán vốn nhà nước:* số lượng doanh nghiệp bán vốn thành công giảm dần qua các năm từ năm 2010. Bên cạnh một số yếu tố (thị trường suy giảm, DN kinh doanh kém hiệu quả, không hấp dẫn nhà đầu tư), cơ chế bán vốn còn một số bất cập như:

+ Quy định về cổ đông sáng lập phải nắm giữ vốn, chưa được bán vốn dưới hình thức hoán đổi cổ phiếu, bán dưới mệnh giá, bán cả lô, bán thỏa thuận,...

+ Nghị định 58/2012/NĐ-CP ngày 20/07/2012 quy định việc chào bán cổ phần của cổ đông lớn tại công ty đại chúng là chào bán chứng khoán ra công chúng, phải thực hiện các thủ tục và xin cấp phép của Ủy ban chứng khoán. Việc này ảnh hưởng đến tiến độ bán cổ phần và SCIC không bán vốn được tại các doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ trong khi đây là các doanh nghiệp cần đẩy nhanh tiến độ thoái vốn theo chủ trương của Chính phủ.

*Về công tác quản trị doanh nghiệp:* danh mục quản lý của SCIC gồm nhiều DN quy mô nhỏ, trình độ quản lý yếu kém tiềm ẩn nhiều rủi ro (hơn 80% là doanh nghiệp nhóm C thuộc diện bán vốn), trong đó phần lớn những tồn tại đã phát sinh từ trước khi bàn giao về SCIC nên mất nhiều thời gian và nguồn lực để xử lý. Công tác quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp phần lớn được thực hiện thông qua hệ thống người đại diện. Tuy nhiên, một số người đại diện chưa tuân thủ nghiêm túc chế độ thông tin, báo cáo về SCIC, thậm chí phản ứng khi SCIC thực hiện một số chủ trương nhằm bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng của cổ đông nhà nước.



#### **4. Đánh giá việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN**

##### **4.1. Các mặt đạt được**

Qua phân tích ở trên có thể thấy, quá trình đổi mới tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN đã đạt được một số kết quả tích cực. Các kết quả đạt được có thể nhắc tới như sau:

*Một là*, mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đã có nhiều sự thay đổi theo chiều hướng tích cực hơn, phù hợp hơn với yêu cầu của kinh tế thị trường và thông lệ thế giới. Bên cạnh đó, đã có sự phân định khá rõ ràng và cụ thể về tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN, tách bạch hơn quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu với bộ máy quản lý doanh nghiệp,... Cùng với đó là khung pháp lý, thể chế về quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhà nước cũng được ban hành và dần hoàn thiện tạo thuận lợi hơn cho các cơ quan quản lý trong quá trình tổ chức thực hiện, và cho các DNNN trong quá trình tổ chức sản xuất kinh doanh.

*Hai là*, quá trình đổi mới đã là giảm số lượng các cơ quan quản lý hành chính nhà nước tham gia vào quá trình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, qua đó làm giảm sự chông chéo, trùng lặp trong quá trình thực hiện, từ đó làm rõ được cơ quan, cá nhân chịu trách nhiệm về phần vốn nhà nước, hoạt động của DNNN, nâng cao tính minh bạch, và trách nhiệm giải trình.

*Ba là*, quá trình đổi mới đã tạo điều kiện cho các cơ quan quản lý nhà nước (các Bộ, UBND cấp tỉnh,...) không phải thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN, tạo điều kiện cho các cơ quan này tập trung hơn vào thực hiện các chức năng quản lý nhà nước và quản lý các DNNN quy mô lớn, quan trọng. Việc thành lập SCIC đã tạo điều kiện thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp quy mô không lớn này theo cơ chế quản lý của nhà đầu tư, kinh doanh vốn phù hợp hơn với kinh tế thị trường, đồng thời hạn chế sự can thiệp trực tiếp của các cơ quan hành chính nhà nước đối với các công ty thành viên trong tập đoàn kinh tế, nhóm công ty.

*Bốn là*, việc thay đổi quy chế về tổ chức và sử dụng cán bộ, người đại diện theo ủy quyền ,, đã tạo điều kiện thuận lợi trong việc ra quyết định cũng như xử lý các vướng mắc trong các DNNN một cách nhanh chóng hơn, phù hợp với cơ chế thị trường hơn.

*Năm là*, cùng với quá trình đổi mới tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại DNNN là sự hoàn thiện hơn về cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá hiệu quả hoạt động của người đại diện, cơ quan được cử làm người đại diện thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước, và hiệu quả hoạt động của DNNN. Qua đó nâng cao tính minh bạch của các hoạt động quản lý vốn nhà nước.

#### 4.2. Các điểm hạn chế, yếu kém

Bên cạnh những kết quả tích cực đạt được, quá trình đổi mới tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN còn khá nhiều điều hạn chế, tồn tại. Cụ thể:

*Một là*, việc không tách bạch rõ về mục tiêu, công cụ, phương pháp cũng như tổ chức bộ máy và cán bộ thực hiện đã làm giảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, quản lý của chủ sở hữu nhà nước ảnh hưởng đến hiệu quả hoạt động của khu vực DNNN và toàn bộ khu vực doanh nghiệp trong nền kinh tế. Do bộ máy và cán bộ quản lý nhà nước thực hiện đồng thời hai chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu nên không những không tạo được cách quản lý, xử lý công việc một cách chuyên nghiệp mà còn dẫn đến tình trạng tập trung vào việc thực hiện chức năng quản lý DNNN hơn chức năng quản lý nhà nước. Đồng thời, chức năng chủ sở hữu thường được các cơ quan hành chính nhà nước, cán bộ trong các cơ quan này thực hiện theo tư duy, phương thức của quản lý hành chính, không phù hợp với tư duy, phương thức quản lý doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, việc không tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước là tiền đề dẫn đến không thống nhất, phân biệt đối xử trong quản lý của các cơ quan hành chính nhà nước đối với các thành phần kinh tế, loại hình sở hữu doanh nghiệp, ảnh hưởng đến sự phát triển doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác. Trong mối quan hệ với các loại hình doanh nghiệp khác, việc thiếu tách bạch rõ ràng về chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước sẽ không đảm bảo nền tảng cơ bản cho việc tạo lập sân chơi bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp tư nhân, dễ dẫn đến bóp méo cạnh tranh.

Ngoài ra, việc không xác định rõ được tính chất của nhiều văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành, áp dụng đối với DNNN thuộc nội dung quản lý nhà nước hay thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu nhà nước đã ảnh hưởng tiêu cực đến nỗ lực được thừa nhận có nền kinh tế thị trường đầy đủ của Việt Nam. Hiện nay, do các quyết định của chủ sở hữu nhà nước luôn thể hiện bằng các hình thức của văn bản pháp luật (nghị định, quyết định,...) hoặc văn bản hành chính nên đã dẫn đến tình trạng đã có khá nhiều đối tác, các định chế quốc tế và bên có liên quan cho rằng Nhà nước vẫn can thiệp vào hoạt động kinh doanh, bảo trợ cho hoạt động của DNNN.

Thực tế đó đòi hỏi việc đổi mới vấn đề chủ sở hữu nhà nước và cải cách DNNN trong thời gian tới phải hướng đến việc tách bạch và minh bạch hóa các chức năng, vai trò của Nhà nước; cũng như việc phải xác định được các chi phí có liên quan phát sinh trong quá trình thực hiện trách nhiệm, nghĩa vụ đặc thù của DNNN,... để đánh giá đúng hiệu quả hoạt động của DNNN.

*Hai là*, việc phân cấp quyền thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước cho nhiều cơ quan hành chính nhà nước đã dẫn đến tình trạng manh mún, chồng chéo, lẫn lộn, buông lỏng trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu giữa các cơ quan quản lý nhà nước từ đó đưa đến nhiều sai phạm, cố ý làm trái, tiêu cực không được kịp thời phát hiện và khó xác định trách nhiệm của các cơ quan, cá nhân khi xảy ra những vụ việc tiêu cực.

Mặc dù, trong thời gian gần đây, việc phân công, phân cấp thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước đã có những điều chỉnh theo hướng làm rõ hơn quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của từng chủ thể. Tuy nhiên, chưa có quy định cụ thể về quyền hạn, trách nhiệm của cơ quan chủ trì, của các cơ quan tham gia và về cơ chế phối hợp giữa các cơ quan này nên trong thực tế việc phối hợp thực hiện thường có chất lượng không cao làm ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thực hiện. Các DNNN phải chịu sự kiểm tra, giám sát của nhiều cơ quan khác nhau dẫn đến tình trạng mỗi cơ quan quản lý chỉ nắm được thông tin về một hoặc một số lĩnh vực được giao quản lý mà không có đầy đủ, chính xác, kịp thời các thông tin để thực hiện tốt chức năng đại diện chủ sở hữu được giao.

*Ba là*, hiệu quả đổi mới chức năng chủ sở hữu nhà nước tại DNNN chưa cao. Trên thực tế, việc tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính mới được thực hiện ở một bộ phận rất nhỏ. Những DNNN sau cổ phần hóa đã được giao về cho SCIC quản lý, nhưng do nhiều nguyên nhân, khách quan và chủ quan, hiệu quả hoạt động của SCIC vẫn còn chưa đáp ứng yêu cầu. Hơn thế nữa, một bộ phận rất lớn vốn nhà nước (lớn hơn rất nhiều so với phần vốn tại DNNN chuyển giao về cho SCIC) tập trung ở các tập đoàn, tổng công ty, nơi vẫn đang tồn tại nhiều bất cập cả về cơ chế quản lý và cơ chế hoạt động. Với lý do kinh doanh đa ngành, đã xuất hiện tình trạng đầu tư chồng lấn, trái ngành giữa nhiều đơn vị kinh tế nhà nước. Nhiều trường hợp mở rộng đầu tư sang những lĩnh vực kinh doanh rủi ro mà doanh nghiệp mình không có thế mạnh, như bất động sản, chứng khoán, ngân hàng, công ty tài chính, gây ra những bong bóng và sụp đổ. Trong khi đó, nhiều hạng mục cần thiết cho nền kinh tế, đúng thế mạnh của kinh tế nhà nước lại thiếu được chú trọng vì lý do thiếu vốn.

*Bốn là*, cơ chế giám sát, kiểm tra đã được cải tiến nhiều nhằm bảo đảm lợi ích hợp pháp của mình tại doanh nghiệp. Tuy nhiên trên thực tế hiện nay, chủ sở hữu nhà nước đang buông lỏng trách nhiệm giám sát hoặc nếu có thì cũng chưa hiệu quả và mang tính hình thức. Các cơ quan được phân công, phân cấp thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước không có thông tin chính xác, thống nhất và cập nhật về tình hình các DNNN, về việc triển khai thực hiện các quyết định của chủ sở hữu, về kết quả hoạt động của những người do mình bổ nhiệm,... Vì vậy, chủ sở hữu nhà nước không có đủ thông tin và căn cứ khách quan để thực thi trách nhiệm của mình một cách kịp thời, có hiệu quả và chuyên nghiệp như các nhà đầu tư trong kinh tế thị trường.

Do chưa có quy định cụ thể về trách nhiệm báo cáo, giải trình của các cơ quan được giao thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu trước các cơ quan dân cử như Quốc hội, Hội đồng nhân dân cũng như mối quan hệ với các cơ quan thanh tra, kiểm tra, kiểm toán nhà nước khiến hiệu lực, hiệu quả thực thi chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước chưa cao.

*Năm là*, phân công thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước trong nội bộ từng cơ quan hành chính nhà nước còn nhiều bất cập. Thực tế cho thấy, do có sự phân công, phân cấp lĩnh vực quản lý giữa các cơ quan quản lý nhà nước, và trong nội bộ cơ quan còn thiếu sự rõ ràng, nhiều bất cập, chưa thực sự hợp lý dẫn đến tình trạng phân tán hoặc mâu thuẫn giữa các quyết định của cơ quan thực hiện quyền chủ

sở hữu. Ngoài ra, có quá nhiều cấp ra quyết định nên trong thực tế thường dẫn đến sự tùy tiện hoặc thực hiện không thống nhất giữa các bộ ngành, địa phương nên đã ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả thực hiện quyền chủ sở hữu.

*Sáu là*, chưa có quy định về việc tạo động lực đối với những cá nhân, tổ chức thuộc các cơ quan hành chính nhà nước được giao thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Hơn nữa, việc trao quyền cho người đại diện phần vốn nhà nước tại DNNN quá lớn với chế độ báo cáo, xin ý kiến trước khi biểu quyết những vấn đề quan trọng của doanh nghiệp và trách nhiệm chưa được quy định cụ thể cùng với việc kiểm tra giám sát hạn chế và không thường xuyên nên tính chất cảnh báo, phòng ngừa rủi ro trong quá trình hoạt động của nhiều DNNN không phát huy được hiệu quả như mong đợi như các trường hợp của Vinashin, Vinalines.

#### *4.3. Nguyên nhân của các hạn chế, yếu kém*

Mặc dù, Đảng và Nhà nước đã nhận thức được những tồn tại, khiếm khuyết của mô hình đổi mới thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, và đã đề ra chủ trương đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu và tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước đối với DNNN từ nhiều năm trước nhằm hướng tới việc hình thành hệ thống cơ chế, chính sách sở hữu rõ ràng, nhất quán, đảm bảo việc quản trị DNNN nói chung và chức năng chủ sở hữu nhà nước nói riêng được thực hiện một cách minh bạch, có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết, phù hợp thông lệ quốc tế và cam kết của Việt Nam khi gia nhập WTO.

Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân trong đó có một số nguyên nhân quan trọng sau làm cho chủ trương này chưa được triển khai mạnh trong thực tế:

- Chưa có sự thay đổi một cách căn bản tư duy về DNNN, quản lý DNNN nên vẫn tập trung ưu tiên, ưu đãi đối với DNNN và còn có sự phân biệt đối xử giữa DNNN và doanh nghiệp ngoài nhà nước; các ngành, các cấp vẫn muốn quản lý DNNN theo phương pháp cũ, cơ chế “xin – cho”.

- Các cơ quan tham mưu chưa đề xuất được hệ thống định hướng giải pháp với lộ trình phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

- Chưa có sự đồng thuận của một số bộ phận trong các cơ quan nhà nước và một số cán bộ nhà nước do có thể bị mất quyền, giảm lợi.

- Chưa triển khai thực hiện quyết liệt với quyết tâm chính trị cao ở tất cả các cấp.

Bên cạnh đó, những hạn chế trong việc thực hiện đổi mới chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN bắt nguồn từ nhiều nguyên nhân khác, có nguyên nhân bắt nguồn từ cơ chế, chính sách pháp luật,..., có nguyên nhân bắt nguồn từ thực tiễn quá trình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Trong đó đáng chú ý là các vấn đề sau đây:

*Một là*, Đảng và Nhà nước đã ban hành nhiều chủ trương, định hướng về tách chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan

hành chính nhà nước và xác định cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm toàn diện đối với DNNN nhưng chậm được thể chế hóa. Việc chậm thể chế hóa các quan điểm, đường lối của Đảng đã dẫn đến sự chậm trễ trong quá trình thực hiện đổi mới chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, không theo kịp biến động của kinh tế thị trường, và không theo kịp thông lệ quốc tế.

*Hai là*, pháp luật hiện hành về tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu nhà nước và tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước vừa chưa đầy đủ và vừa thiếu nhất quán. Cho đến nay, đã hơn 6 năm Luật Doanh nghiệp có hiệu lực thi hành và hơn 2 năm Luật DNNN hết hiệu lực thi hành nhưng vẫn chưa ban hành các văn bản pháp luật hướng dẫn và cụ thể hóa các quy định về tách biệt chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước, tách biệt thực hiện quyền chủ sở hữu đối với quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp.

Đồng thời, pháp luật hiện hành còn thiếu các quy định về phương thức và biện pháp hình thành các quyết định của chủ sở hữu nhà nước, cơ chế công khai và minh bạch hoạt động đầu tư của chủ sở hữu nhà nước trong nền kinh tế và tại các doanh nghiệp. Chưa triển khai tổ chức thực hiện được một số quyền của chủ sở hữu là quyền quyết định chiến lược, mục tiêu kế hoạch, quyền trực tiếp đánh giá, quyết định tiền lương thu nhập của cán bộ quản lý, điều hành doanh nghiệp, quyền thu lợi nhuận sau thuế của doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.

Cho đến nay cũng chưa hình thành được quỹ tập trung lợi nhuận phân chia cho nguồn vốn nhà nước đầu tư tại DNNN như quy định tại Luật DNNN và phần lợi nhuận này vẫn để lại doanh nghiệp dẫn đến tình trạng nhiều DNNN không thuộc diện Nhà nước cần tăng vốn, mở rộng sản xuất vẫn tiếp tục sử dụng nguồn vốn này để tăng vốn, mở rộng sản xuất hoặc đầu tư sang cả những ngành, lĩnh vực khác; trong khi Nhà nước không có đủ nguồn vốn để đầu tư cho những ngành, lĩnh vực cần ưu tiên phát triển.

*Ba là*, chưa hình thành được một hệ thống mô hình, cơ chế, chính sách sở hữu rõ ràng, nhất quán, đảm bảo việc quản trị DNNN nói chung và thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước nói riêng được thực hiện một cách minh bạch, có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả cần thiết. Cách thức và biện pháp vận hành chức năng chủ sở hữu thiếu chuẩn mực, tùy tiện. Pháp luật đã quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức trong thực hiện quyền sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, khi triển khai thực hiện ở các bộ, UBND thì không theo cơ chế trách nhiệm cá nhân này mà vẫn theo trách nhiệm tập thể khi thực thi chức năng chủ sở hữu. Nguyên nhân chủ yếu là do áp dụng các nguyên tắc của quản lý hành chính nhà nước vào quản lý của chủ sở hữu.

*Bốn là*, năng lực, công cụ và bộ máy thực hiện chức năng giám sát của chủ sở hữu nhà nước còn thiếu và yếu, thể hiện đầy đủ trên các phương diện từ khung khổ pháp lý và pháp luật còn thiếu, chưa đầy đủ, không rõ ràng. Chủ thể giám sát với những hạn chế về năng lực và động lực giám sát đến đối tượng giám sát không thực hiện đầy đủ trách nhiệm. Cách thức thực hiện giám sát, đánh giá của chủ sở hữu nhà nước chủ yếu căn cứ vào các báo cáo của DNNN với tính chất là các báo cáo thống kê

hơn là báo cáo tình hình thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu, trong khi cơ chế xác định tính xác thực của các báo cáo này còn bị bỏ ngỏ.

Hiện nay, các DNNN không chỉ được giao thực hiện mục tiêu kinh doanh mà còn phải thực hiện nhiệm vụ phục vụ các mục tiêu chính trị - kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, Nhà nước chưa xác định cụ thể thứ tự ưu tiên đối với các mục tiêu, nhiệm vụ giao cho từng DNNN cùng với việc chưa quy định phương thức hạch toán chi phí để bù đắp hoặc tiêu chí đánh giá kết quả, tác động của DNNN khi thực hiện các nhiệm vụ phục vụ mục tiêu chính trị- kinh tế - xã hội nêu trên. Chính những lý do này đã dẫn đến mô hình, chính sách sở hữu đối với DNNN trong nhiều trường hợp không thật nhất quán và tình trạng có những cách đánh giá khác nhau về hiệu quả thực của DNNN trong xã hội hoặc tạo cơ chế để biện minh cho sự kém hiệu quả của DNNN.

Bên cạnh đó, việc giám sát, đánh giá của chủ sở hữu trong thời gian vừa qua chủ yếu căn cứ vào kết quả thực hiện so với kế hoạch do các DNNN tự xây dựng và đăng ký nên chưa phản ánh rõ được yêu cầu và đòi hỏi của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN, nhất là đối với các tập đoàn kinh tế và tổng công ty. Hơn nữa, các chỉ tiêu giám sát, đánh giá chủ yếu thiên về các chỉ tiêu tài chính mà chưa quy định cụ thể bằng các chỉ tiêu định lượng hoặc dễ lượng hóa phục vụ cho công tác đánh giá đối với một số vấn đề quan trọng khác của DNNN như tình hình chấp hành quyết định của chủ sở hữu nhà nước, triển khai các dự án được phê duyệt, công tác bổ nhiệm cán bộ, cử người đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp thành viên,...

Hiện chưa có đủ căn cứ, tiêu chí cụ thể và đủ rõ để giám sát, đánh giá về những người giữ chức danh đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước tại DNNN. Vì vậy hiện nay hầu như không tiến hành đánh giá và không có các chứng cứ xác thực để đánh giá việc hoàn thành hay chưa hoàn thành nhiệm vụ của thành viên hội đồng quản trị, hội đồng thành viên, kiểm soát viên, người đại diện vốn nên cũng không có những điều chỉnh kịp thời về công tác nhân sự.

Ngoài ra, việc thực thi trách nhiệm xây dựng, hình thành và quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu, thông tin về các tập đoàn kinh tế và các DNNN nói chung để phục vụ công tác giám sát, đánh giá của các bộ còn hạn chế, thiếu thông tin, không đầy đủ, cập nhật, thiếu sự phối hợp và chia sẻ giữa các cơ quan, và rất lãng phí do không làm tập trung mà lại do từng cơ quan xây dựng.

Hậu quả của những hạn chế nêu trên không những ảnh hưởng tới hoạt động của các doanh nghiệp mà còn tới chính lợi ích của chủ sở hữu nhà nước. Do sự tùy tiện, không đủ năng lực và nguồn lực để thực hiện chức năng chủ sở hữu nên dễ dẫn tới tình trạng hoặc là buông lỏng quyền quản lý và trách nhiệm đảm bảo lợi ích của sở hữu nhà nước, hoặc là chậm trễ, bất hợp lý và ảnh hưởng tới hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và của các bên có lợi liên quan, nhất là đối với DNNN đa sở hữu.

## **5. Một số gợi ý chính sách cho Việt Nam**

### **5.1. Chủ trương và chính sách của Đảng và Nhà nước**

Ở hầu hết các nước trên thế giới, nhà nước đều tham gia vào nền kinh tế với mức độ và phạm vi nhất định. Nhà nước đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh của

doanh nghiệp dưới hình thức 100% vốn nhà nước hay góp vốn. Ở Việt Nam, với tư cách là cơ quan quyền lực, Nhà nước thực hiện quản lý hành chính nhà nước đối với tất cả các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đồng thời với tư cách là chủ sở hữu, nhà nước thực thi chức năng đại diện chủ sở hữu với các DNNN. Hai chức năng này của quản lý nhà nước phân biệt với nhau cả về đối tượng, mục tiêu, yêu cầu và phương thức quản lý.

Khác với quản lý nhà nước đối với khu vực doanh nghiệp tư nhân, trong quản lý nhà nước đối với các DNNN dễ có sự lẫn lộn với vai trò, chức năng, nhiệm vụ quản lý của chủ sở hữu Nhà nước. Do đó yêu cầu đặt ra là cần phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, tách bạch chức năng, nhiệm vụ, nội dung của hai loại quản lý này trong quản lý DNNN.

Nhận thức được điều đó, những năm gần đây, Đảng và Nhà nước đã có chủ trương và nhiều chính sách về tách chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Tại Nghị quyết Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương khóa X Về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước ngày 8/1/2007 nêu rõ *“Đẩy mạnh sắp xếp, đổi mới DNNN mà trọng tâm là cổ phần hoá, kể cả các tổng công ty và tập đoàn kinh tế, thu hẹp và tiến tới các bộ và UBND các tỉnh, thành phố không còn thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN. Làm rõ chức năng quản lý nhà nước của cơ quan hành chính và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các đơn vị sự nghiệp, phân cấp mạnh cho các đơn vị sự nghiệp về sử dụng ngân sách, kinh phí, tuyển dụng và bổ nhiệm cán bộ.”*

Nghị quyết số 21-NQ/TƯ Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa X “về tiếp tục hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa” nhấn mạnh: *“Hoàn thiện thể chế về sở hữu nhà nước theo hướng tách bạch vai trò của Nhà nước với tư cách là bộ máy công quyền quản lý toàn bộ nền kinh tế - xã hội với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước; tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản trị kinh doanh của DNNN; thu hẹp và tiến tới xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các bộ, UBND đối với tài sản, vốn nhà nước tại các doanh nghiệp có tài sản, vốn nhà nước. Tiếp tục đổi mới, củng cố và phát huy vai trò của mô hình công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước”*.

Ngoài ra cần phải kể đến các chủ trương, định hướng liên quan đến đổi mới chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, như chủ trương “Cần xác định rõ cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý toàn diện DNNN, bao gồm cả vốn, tài sản và nhân sự, cả doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có phần vốn nhà nước; xác định rõ quyền và nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân quản lý vốn nhà nước trong kinh doanh” (tại Hội nghị lần thứ chín Ban Chấp hành Trung ương khóa X); “Nghiên cứu hình thành các tổ chức quản lý đầu tư, kinh doanh có hiệu quả các nguồn vốn, tài sản của Nhà nước; khắc phục tình trạng bộ máy quản lý hành chính tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh doanh thông qua mệnh lệnh hành chính” (tại Đại hội Đảng toàn quốc khóa XI); hoặc “Sớm xác định cơ quan nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu doanh nghiệp, khắc phục tình trạng không rõ ràng hiện nay” (tại Kết luận số 02-KL/TW ngày 16/03/2011 của Bộ Chính trị). Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012

của Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Khoá XI “Nghiên cứu hình thành tổ chức thực hiện thống nhất chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN”.

Ngoài ra, các Nghị quyết và Luật do Quốc hội ban hành có liên quan đến việc tách chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN; bao gồm: Nghị quyết số 42/2009/QH12 ngày 27/11/2009 của Quốc hội về nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã yêu cầu Chính phủ: *“Thực hiện triệt để hơn việc tách chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước; tách bạch rõ ràng thực hiện quyền chủ sở hữu và quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp; tôn trọng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong kinh doanh của doanh nghiệp.*

*Hoàn thiện cơ chế phân cấp việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước theo nguyên tắc có một đầu mối chịu trách nhiệm chính, thực hiện nhiệm vụ theo dõi, tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước và phân tích, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của các DNNN, kể cả các tập đoàn, tổng công ty đặc biệt”.*

Luật Doanh nghiệp 2005 cũng đã yêu cầu thực hiện quy định: Công ty TNHH một thành viên chỉ có “*một tổ chức hoặc cá nhân làm chủ sở hữu*” làm cơ sở xác định tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước khi chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên.

*5.2. Một số kiến nghị giải pháp nhằm đổi mới phương thức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN*

Trên cơ sở các mục tiêu, yêu cầu trong giai đoạn mới, xuất phát từ chủ trương, đường lối của Đảng và Nhà nước về đổi mới phương thức thực hiện chức năng sở hữu nhà nước đối với DNNN có thể xác định các giải pháp cần thiết như sau:

*Một là*, Chính phủ là cơ quan quản lý thống nhất và tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Chính phủ phân công cho Thủ tướng Chính phủ và các Bộ, phân cấp cụ thể cho UBND cấp tỉnh, ủy quyền Hội đồng Quản trị các tổng công ty nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Do tính chất phức tạp của vấn đề sở hữu và thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước với sự tham gia của nhiều cơ quan như trên, nguyên tắc cần thiết là phải xác định rõ tổ chức hay cá nhân chính thức được giao quyền và trách nhiệm làm đầu mối thực hiện.

*Hai là*, cần xác định rõ chức năng cơ bản của chủ sở hữu nhà nước và chức năng cơ bản của quản lý nhà nước. Theo đó:

- Chức năng cơ bản của chủ sở hữu nhà nước là thực hiện chức năng với tư cách là một nhà đầu tư vào doanh nghiệp, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của một nhà đầu tư nhằm đạt mục tiêu do chủ sở hữu đặt ra cho từng DNNN và toàn bộ khu vực DNNN.

- Chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước với các doanh nghiệp thuộc chức năng công quyền, với các nhiệm vụ quản lý hành chính công và cung cấp dịch vụ công cho mọi đối tượng doanh nghiệp không theo góc độ sở hữu và trên cơ sở mục tiêu tăng trưởng, phát triển toàn bộ nền kinh tế quốc dân và đảm bảo an sinh xã hội.



Điểm đáng lưu ý là cần chuyển cách thức can thiệp trực tiếp mang tính hành chính của chủ sở hữu nhà nước (phương thức quản lý của cơ quan công quyền - cơ quan hành chính nhà nước) sang cách can thiệp gián tiếp của chủ đầu tư, cổ đông, thành viên góp vốn; đồng thời cần chấm dứt việc cổ đông, thành viên nhà nước tự cho phép quyền ban hành các quyết định mà không thông qua Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng thành viên của các doanh nghiệp đa sở hữu.

Trên cơ sở đó, tiến hành tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng chủ sở hữu của các cơ quan nhà nước về mục tiêu, yêu cầu; chức năng, nhiệm vụ; phương pháp, công cụ; tổ chức bộ máy thực hiện. Theo đó, cần xác định rõ mục tiêu, yêu cầu quản lý của nhà nước đối với các DNNN là nhằm tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển tất cả các loại doanh nghiệp nói chung, thu hút mọi nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội, tránh sự chông chéo của chủ sở hữu nhà nước sang quản lý nhà nước hoặc ngược lại làm méo mó môi trường kinh doanh.

Cần xác định rõ rằng quản lý vốn và quản lý hành chính nhà nước là hai lĩnh vực chuyên môn khác nhau, đòi hỏi kỹ năng khác nhau. Vì vậy, yêu cầu đặt ra là phải tách riêng tổ chức và cán bộ làm công tác quản lý hành chính nhà nước với tổ chức và cán bộ thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Vì khi bộ máy và cán bộ quản lý không chuyên nghiệp và chuyên tâm vào một mục đích nhất quán, thống nhất sẽ dẫn đến quản lý nhà nước đối với DNNN kém hiệu lực và hiệu quả.

*Ba là*, cần tiếp tục thực hiện định hướng giảm thiểu tình trạng nhiều cơ quan, nhiều cấp “đại diện” chủ sở hữu nhà nước, tiến tới mỗi DNNN chỉ có một đầu mối thực hiện tập trung và thống nhất hầu hết các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước; qua đó bảo vệ quyền và lợi ích chủ sở hữu nhà nước và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN nói riêng và hiệu quả từng đồng vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp nói chung.

Không phân công, phân cấp thực hiện chức năng chủ sở hữu mà chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước theo thẩm quyền được phân công phụ trách. Trước mắt cần hình thành tổ chức chuyên trách thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN tại các bộ và UBND cấp tỉnh còn nhiều DNNN nhằm triển khai việc tách bạch về bộ máy tổ chức và cán bộ thực hiện công tác quản lý nhà nước đối với các loại hình doanh nghiệp với tổ chức và cán bộ thực hiện công tác quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp khác. Đồng thời, cần sớm hoàn thiện các quy định pháp luật về chức năng, nhiệm vụ, tổ chức hoạt động của SCIC để nâng cao hiệu quả hoạt động của tổ chức này trong thực thi chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN.

*Bốn là*, xác định đúng phạm vi, đối tượng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Theo quy định của pháp luật hiện hành, DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ và vốn nhà nước tại doanh nghiệp bao gồm cả vốn của công ty mẹ trong các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, công ty 100% vốn nhà nước độc lập đầu tư, góp vốn tại các doanh nghiệp khác dẫn đến việc xác định các doanh

ng nghiệp có trên 50% vốn của các công ty này cũng được coi là DNNN. Chính quan niệm này đã dẫn đến mở rộng đối tượng, phạm vi quản lý của chủ sở hữu nhà nước và gây ra tình trạng lẫn lộn về quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước với quyền, trách nhiệm của công ty mẹ tại các doanh nghiệp này trong thực tế.

Vì vậy, cần xác định DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước trực tiếp sở hữu cổ phần, phần vốn góp và vốn nhà nước chỉ bao gồm các loại vốn sau: vốn từ ngân sách Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; cổ tức hoặc phần lợi nhuận được chia cho Nhà nước sử dụng tái đầu tư vào doanh nghiệp; các khoản nộp ngân sách nhà nước và các khoản khác được coi như của ngân sách nhà nước để lại hoặc giao cho doanh nghiệp.

Khi đó Nhà nước thực hiện quyền chủ sở hữu đối với phần vốn Nhà nước đầu tư, góp vốn ở các doanh nghiệp này; đồng thời, xác định vốn của DNNN đầu tư, góp vốn vào các công ty khác là vốn của DNNN và các DNNN này thực hiện quyền chủ sở hữu đối với phần vốn do doanh nghiệp góp vốn tại các công ty khác. Với cách xác định như trên không những sẽ thu hẹp đối tượng, phạm vi quản lý của chủ sở hữu nhà nước mà còn tạo điều kiện thuận lợi cho việc đổi mới quản lý DNNN, doanh nghiệp có vốn đầu tư của DNNN nói chung và đổi mới tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói riêng và việc hình thành nhóm công ty theo hình thức công ty mẹ - công ty con.

*Năm là*, đổi mới nội dung, phương thức can thiệp của chủ sở hữu nhà nước theo hướng thực hiện quyền chủ sở hữu với tư cách là thành viên, cổ đông công ty theo nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại, không trái với cam kết của Việt Nam gia nhập WTO, bảo đảm cho DNNN hoạt động linh hoạt hơn, phù hợp nguyên tắc thị trường và qua đó nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN.

*Sáu là*, cần xác định rõ doanh nghiệp là một pháp nhân độc lập với các thành viên và cổ đông của mình. Nhà nước chỉ sở hữu cổ phần, phần vốn góp vào doanh nghiệp; có quyền và nghĩa vụ tương ứng phần vốn đã góp vào doanh nghiệp tương tự như các thành viên, cổ đông khác. Do là một pháp nhân độc lập, nên các hoạt động của doanh nghiệp được quyết định và triển khai thực hiện thông qua các cơ quan trong doanh nghiệp (Đại hội đồng cổ đông/Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Hội đồng quản trị, Giám đốc công ty,...).

*Bảy là*, xác định quan hệ giữa cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với người đại diện theo uỷ quyền là quan hệ hợp đồng là chủ yếu khi thực hiện nhiệm vụ uỷ quyền nhằm khắc phục tình trạng không rõ ràng về địa vị của người đại diện; quyền và nghĩa vụ; chế độ thù lao, khen thưởng, kỷ luật tạo động lực hoàn thành tốt nhiệm vụ; xử lý chế độ sau khi người đại diện thôi không được cử làm đại diện. Trong đó ngoài các nghĩa vụ quy định tại Luật Doanh nghiệp, Bộ luật Dân sự, cần quy định cụ thể về người đại diện có nghĩa vụ không được có những lợi ích xung đột với lợi ích của cơ quan uỷ quyền; nghĩa vụ thông tin, báo cáo cơ quan uỷ quyền về tất cả các thông tin mà mình nhận được trong quá trình thực hiện nhiệm vụ; về nghĩa vụ của cơ quan uỷ quyền phải trả thù lao, hoàn trả chi phí và các quyền lợi khác của người đại diện; các cơ chế thông tin, báo cáo; cũng như các chế tài khác;...

Thực hiện nguyên tắc cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước trực tiếp quyết định tiền lương, khen thưởng, kỷ luật đối người đại diện theo ủy quyền, kể cả người đại diện giữ các chức danh quản lý, điều hành tại doanh nghiệp có phần vốn góp của Nhà nước theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ của họ. Phần tiền lương, thưởng, thù lao của những người đại diện do doanh nghiệp trả được tập trung về thành một khoản mục của cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước để chi trả cho người đại diện nhằm tạo động lực cho họ bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước và khắc phục tình trạng người đại diện, nhất là người đại diện giữ các chức danh quản lý, điều hành tại doanh nghiệp thiên về bảo vệ lợi ích của doanh nghiệp hơn chủ sở hữu nhà nước hoặc không thống nhất trong việc xác định tiền lương, tiền thưởng và các lợi ích khác của những đối tượng này.

*Tám là*, hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Hiện nay mới có cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của DNNN mà chưa hình thành một cách đồng bộ và đầy đủ cơ chế kiểm tra, giám sát đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, trong thời gian tới cần hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát đánh giá kết quả hoạt động của các cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước. Mục tiêu chung của kiểm tra, giám sát, đánh giá là nhằm bảo đảm thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ, lợi ích của Nhà nước trong thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước đối với toàn bộ khu vực DNNN và vốn nhà nước tại doanh nghiệp khác.

Việc kiểm tra, giám sát, đánh giá cần tập trung vào các nội dung chủ yếu sau: (i) Sự phù hợp trong chỉ đạo của Chính phủ, cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu đối với việc xác định các mục tiêu, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch phát triển khu vực DNNN với mục tiêu, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch phát triển toàn bộ nền kinh tế quốc dân trong từng thời kỳ; (ii) Kết quả thực hiện các mục tiêu, chiến lược phát triển, quy hoạch, kế hoạch phát triển của khu vực DNNN so với dự kiến theo các tiêu chí chủ yếu sau: tỷ trọng khu vực DNNN trong nền kinh tế quốc dân, trong những ngành mà nhà nước cần nắm giữ; tỷ suất lợi nhuận, bảo toàn và phát triển vốn; năng suất lao động; doanh thu xuất khẩu, mức độ thâm nhập, chiếm lĩnh thị trường khu vực và thế giới; năng lực cạnh tranh; mức độ và trình độ phát triển công nghệ; năng lực nghiên cứu và phát triển công nghệ,...; (iii) Các nội dung nêu tại các điểm (i) và (ii) trong chỉ đạo, quản lý đối với từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước quy mô lớn; (iv) Việc chấp hành pháp luật, chỉ đạo, quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, cơ quan thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu trong quản lý các DNNN;...

Việc kiểm tra, giám sát, đánh giá được thực hiện theo các phương thức phù hợp thông qua chế độ báo cáo định kỳ (tháng, quý, năm) về những vấn đề nêu trên và báo cáo đột xuất về những vấn đề chuyên sâu, vấn đề nổi cộm đột xuất. Việc kiểm tra, giám sát, đánh giá cũng có thể thực hiện thông qua hoạt động kiểm tra, giám sát, đánh giá trực tiếp của Quốc hội, Chính phủ, cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu, và một số phương thức khác.

# **IMPROVING WAYS TO EXERCISE STATE OWNERSHIP REPRESENTATION RIGHTS IN SOES: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND POLICY IMPLICATIONS FOR VIETNAM**

## **I. Overview of state ownership representation functions and state administrative functions in SOEs**

### ***1. State ownership representation functions toward SOEs***

These functions are performed by designated agencies through their exercise of powers and duties as owners of enterprises during their normal operations. Such an exercise of ownership powers covers a wide range of issues ranging from the establishment and management (via setting business targets, formulating development strategy and annual plans, approving investments and making financial and personnel decisions etc.) of SOEs to rewarding, disciplining and overseeing their overall performance...

### ***2. State administration functions toward SOEs***

State administration represents the exercise of public powers to provide public services to enterprises in order to ensure a supportive, competitive, and lawful business environment that may in turn result in achieving growth targets and promoting enterprises of all economic sectors and the entire national economy.

State administration of SOEs consists of the following main aspects: issuing and guiding the implementation of legal documents pertaining to business and enterprises; handling and guiding business registration to ensure a strict compliance with the approved socio-economic development strategy and master planning; providing professional training and code-of-conduct courses to corporate managers and state officials, and vocational training to skilled labourers; offering incentives to enterprises subject to the set of objectives of the approved socio-economic development strategy; inspecting business operations of enterprises; handling violations; developing, approving and supervising the implementation of development strategies at all levels, national, industrial and local; designing, issuing and supervising the implementation of technical standards and norms in each industry and all localities.

### ***3. Differences between state administration and state ownership functions toward SOEs***

These differences are significant and are identified in the concepts, objectives, duties, organisational structure, and ways to exercise powers to SOEs.

## **II. International experience in improving the exercise of state ownership powers over SOEs**

### ***1. Chinese experience***

The SOE reform has long been seen as a major part of Chinese overall economic reforms that were embarked in 1978 and produced positive outcomes. The split of state ownership exercise in China has undergone 3 stages of development (from 1978 - pre 1994, 1994 – 2003 and from 2004 onward).

## ***2. Korean experience***

As an ultimate owner, the Korean government refrains from intervening in the day-to-day management of enterprises. Instead, it exercises its ownership rights through a network of state representatives. State ownership rights in SOEs are exercised by a number of key stakeholders including: (i) the President acting on behalf of the cabinet; (ii) line ministers; (iii) the Ministry of Strategy and Finance; (iv) the Cabinet's Audit and Inspection Bureau; and (v) the parliament.

## ***3. Singaporean experience***

Temasek of Singapore was established in 1974 with the mission to manage state owned capital. Temasek is empowered to take initiative in fulfilling its duties and tasks and to report to the Ministry of Finance only when investment decision may go beyond its scope of authority. Temasek-linked companies are subjected to the line ministries' oversight only in respect of matters that fall under the jurisdiction of a certain line ministry.

## ***4. Lessons for Vietnam***

- It is well justified to split ownership functions from state administrative functions toward SOEs;

- Any attempt to improve the way in which state ownership rights are to be exercised over SOEs must be well contemplated and planned and be made in a step-by-step manner etc.;

- Splitting ownership functions from state administration of SOEs needs to be systematically undertaken parallel to other measures that are aimed at SOE restructuring; and

- Statutes and sets of criteria are also needed to supervise, oversee and evaluate the performance of ownership representatives who are authorised by their designated agencies.

## **III. Current situation of exercising state ownership in SOEs in Vietnam**

### ***1. Current situation of SOEs in Vietnam***

SOEs in Vietnam include wholly state owned single member limited liability companies, joint stock companies and limited liability companies with two members and more where state holdings exceed 50% of the chartered capital. Although there was a dramatic reduction in the number of SOEs in 2000, their production capacity has been maintained and tends to increase. Additionally, state capital invested in enterprises has basically been preserved or grown. According to the General Statistical Office, by early 2012, the total capital of SOEs amounted to VND 4,816,800 billion, making up 34.4% of the capital of the nation-wide business sector. However, statistics also imply that SOEs performed poorly in relation to the significant resources used by the State sector. Over the past 10 years, the profit-to-revenues ratio of SOEs has been relatively low in comparison with their peers in the private and FDI sectors.

## ***2. Overview of the process of improving state ownership in SOEs in Vietnam***

During its reform process, Vietnam has experienced 3 models of exercising ownership powers and responsibilities over SOEs, in particular:

- *Pre-1995*<sup>8</sup>: State administration and state ownership of state agencies to SOEs have not been clearly defined.

- *During 1995 – 2003*<sup>9</sup>: From 1995 to January 2000, line ministries, provincial peoples' committees and the Ministry of Finance were all participating in performing state ownership in SOEs under their jurisdiction. Between 2000 and 2003, the Ministry of Finance handed its management of capital and assets in enterprises back to the original owners that had been ministries and provincial peoples' committees. The MOF's authority was scaled down to financial oversight of enterprises and the exercise part of ownership in SOEs was limited to those enterprises that were founded by the Prime Minister.

- *From 2003 to 15 November 2012*<sup>10</sup> (before the enactment of Decree No. 99/2012/ND-CP): state ownership rights under the 2003 law on SOEs were determined and classified as follows: (i) Rights to organisational and personnel issues; (ii) Rights to make business decisions; (iii) Rights to manage state capital and assets; and; (iv) Right to oversee and supervise the performance of enterprises.

- *From 15 November 2012*: State ownership rights include: establishing, setting business objectives and determining scope of business activities; approving the business charter and its subsequent amendments; investing chartered capital; adjusting and transferring the entire or part of the chartered capital; deciding on the organisational structure of a company; approving business strategy, plans and investments; issuing financial and recruitment regulations; making market decisions; inspecting compliance of laws.

## ***3. Current situation of exercising state ownership in SOEs by relevant state agencies***

### ***3.1. State ownership representation by line ministries***

This regime is applied to independent single member limited liability companies, general corporations and other public utilities, etc. However, this way of exercising state ownership representation has also revealed a number of shortcomings and weaknesses such as: (i) some state administrative agencies are assigned the function of exercising state ownership in SOEs; (ii) lack of mechanisms for overseeing in the administrative management; (iii) organizational arrangements are not appropriate given a lack of capable personnel; (iv) over-intervention of executive agencies in operation of enterprises; and (iv) work overload in management agencies with regard to settlement of affairs of SOEs under their authority.

---

<sup>8</sup> Before the entry into force of the 1995 Law on SOEs

<sup>9</sup> During the implementation of the 1995 Law on SOEs

<sup>10</sup> During the implementation of the 2003 Law on SOEs and 2005 Law on Enterprises

### *3.2. State ownership representation by business groups, general corporations or holding companies*

After 5 years of pilot formation of state business groups, general corporations and holding companies, numerous problems have arisen and now require proper remedies.

### *3.3. Exercise of state ownership via SCIC*

SCIC was created in 2005 with the mission to bring about a fundamental change to the way in which SOEs are managed. Core objectives included: splitting state administration from state ownership representation in SOEs and meeting growing demands for international economic integration, especially after Vietnam's accession to the WTO. Although SCIC performance could be considered fairly effective, it also faced challenges and difficulties.

## ***4. Evaluation of the exercise of state ownership in SOEs by relevant state agencies***

### *4.1. Positive aspects*

- The exercise of state ownership has shifted towards a more suitable model that is more in line with market rules and international practices;

- Reduction of the number of state agencies that are involved in the exercise of state ownership functions and hence reducing overlaps in their implementation;

- Enabling state agencies to be more focused on plain state administration of SOEs;

- Considerable improvements of the personnel statutes and support of organisational changes that facilitate a better decision making process as well as a more rapid handling of problems that may arise in relation to SOEs;

- A more effective oversight of state ownership representatives and relevant stakeholders is also put in place.

### *4.2. Shortcomings and weaknesses*

- A lack of clearly defined objectives, methods, structures and individuals is seen as a factor that adversely affects the efficiency of state ownership;

- In spite of reduced number of the number of state agencies involved in the exercise of state ownership functions, decentralisation of state ownership powers is still assigned to many state agencies, which has caused overlaps, wide stretching of resources and a loose management in exercising state ownership by various state administrative agencies;

- Effectiveness of improving state ownership in SOEs remains moderate; the intended split of state ownership representation from state administration took place at a small scale only;

- The state is widely seen as giving up its oversight responsibility or maintain a nominal and ineffective one only;

- There are also many constraints how state ownership powers and responsibilities are delegated to each state agency concerned;

- There is a lack of incentives for individuals or organisations that are participating in the exercise of state ownership.

#### *4.3. Causes of constraints*

- The way of thinking of SOEs and SOE management remains fundamentally unchanged. In particular, SOEs still enjoy privileges and preferential treatment. Discrimination in favour of SOEs rather than non-state enterprises is yet to be removed; SOEs are still being managed subject to the old way of thinking that is based on an “ask-and-give” concept;

- Advisory agencies fail to recommend a comprehensive set of measures and roadmaps that are suitable to the local conditions;

- There remains a lack of consensus among those who are involved in the process as some groups may lose their own benefits;

- There is still a lack of determination and political will at all levels of the transformation.

### ***5. Some policy implications for Vietnam***

#### *5.1. Party and State policies*

- Differentiating state management functions of administrative agencies from that of not-for-profit organisations with a stronger delegation of powers to the latter;

- Further improving state ownership in such a way that differentiates the role of the State as a powerful regulator and owner of state capital and assets;

- Identifying a single and unified state agency that is solely responsible for all SOEs;

- Establishing professional organisations to effectively manage state capital and assets.

#### *5.2. A number of proposed solutions to improve the way of exercising state ownership to SOEs*

- The Government should be the single agency in charge of maintaining a unified management of SOEs. The Government may also authorise the Prime Minister and various ministries, provincial peoples’ committees and the Board of Management of state general corporations to exercise state ownership in SOEs;

- Identifying and splitting fundamental functions of the state as an owner and the state as a regulator;

- Bolstering ongoing efforts to reduce multiple layers of state ownership “representatives” so that there will only be one agency that is responsible for a unified and centralised exercise of powers of state ownership;



- Determining the scope of state ownership to ensure a proper exercise of ownership powers in relation to the respective portion of capital;
- Further improving the way in which state intervention could take place so that the state will exercise its ownership rights as any other shareholder subject to advanced and best practices of corporate governance as well as market rules;
- Each enterprise must be treated as a legal entity that is independent from its capital contributors or shareholders. As a result, enterprises must be run by their management only;
- There must be a strong mechanism to supervise, oversee and evaluate the performance of those involved in the exercise of state ownership./.

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

2. Báo cáo của Ban chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp, tại Hội nghị Tổng kết 10 năm đổi mới DNNN, ngày 8/12/2013 tại Hà Nội;

3. Đặng Đức Đạm, Nguyễn Đình Cung, Nguyễn Minh Phong (2012), Nhà nước kinh doanh, Nhà xuất bản Chính trị - Hành chính, 2012;

4. CIEM-BWTO (2010), *Báo cáo điều tra giám sát tập đoàn kinh tế, DNNN quy mô lớn và DNNN độc quyền* (Dự án Đổi mới quản trị DNNN và giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước theo cam kết gia nhập WTO và thông lệ kinh tế thị trường thuộc Chương trình Hỗ trợ Kỹ thuật hậu gia nhập WTO), Hà Nội, 2010;

5. CIEM-BWTO (2010), *Báo cáo điều tra thực trạng quản trị doanh nghiệp nhà nước* (Dự án Đổi mới quản trị DNNN và giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước theo cam kết gia nhập WTO và thông lệ kinh tế thị trường thuộc Chương trình Hỗ trợ Kỹ thuật hậu gia nhập WTO), Hà Nội, 2010;

6. CIEM-BWTO (2012), *Báo cáo điều tra tách bạch chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước* (Dự án Tách chức năng chủ sở hữu DNNN với chức năng quản lý hành chính nhà nước nhằm hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường và thực hiện cam kết WTO thuộc Chương trình Hỗ trợ Kỹ thuật hậu gia nhập WTO), Hà Nội, 2012;

7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội Đảng Cộng sản Việt Nam lần thứ X*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2006;

8. Đảng Cộng sản Việt Nam (2008), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 6 Ban Chấp hành Trung ương Khóa X*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 2008;

9. Đỗ Xuân Trường (2005), *Cổ phần hóa DNNN, mấy vấn đề đặt ra về xử lý tài chính*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo, số 18, tháng 11/2005;

10. Luật Doanh nghiệp 2005, Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 và các văn bản hướng dẫn thi hành;

11. Mako, William P., và Chulin Zhang (2004), *State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experiences*, Paper presented at the Policy Dialogue on Corporate Governance in China, Shanghai;

12. Nguyễn Duy Hùng và cộng sự (2013), *DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, 2013;

13. Nguyễn Sinh Cúc, (2012), *Bài tham luận tại Hội thảo “Đổi mới doanh nghiệp ngoài nhà nước...”* Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia, Hồ Chí Minh, tháng 6/2012;

14. Xiong Zhijun (2008), *Cải cách thể chế quản lý tài sản nhà nước của Trung Quốc* – Tham luận tại Hội thảo do Viện NCQLKTTW tổ chức tại Hà Nội tháng 6/2008.

15. Một số website, tạp chí và báo điện tử.