

TÁI CẤU TRÚC TẬP ĐOÀN VÀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: MỘT GÓC NHÌN TỪ THỂ CHẾ VÀ PHÁP LUẬT

Phạm Duy Nghĩa [*]

Tóm tắt: Nghiên cứu này góp phần nhận diện và đánh giá ba nội dung then chốt trong chính sách tái cơ cấu tập đoàn và DNNN. Ba điểm then chốt đó là: *thứ nhất*, thoái vốn, thu hẹp khu vực DNNN, *thứ hai*, thực hiện thống nhất các quyền sở hữu vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp, *thứ ba*, từng bước áp dụng quản trị công ty hiện đại theo nguyên tắc và thông lệ quốc tế. Nghiên cứu này cho rằng *thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN* cần phải là tâm điểm quan trọng nhất trong chính sách tái cấu trúc nền kinh tế. Để làm được điều đó, trong năm 2014 cần chú trọng xây dựng đồng thuận chính trị, các tiền đề về thể chế và pháp luật một cách thận trọng nhằm cho quá trình thoái vốn được diễn ra một cách có kiểm soát, nhất là được giám sát chặt chẽ bởi Quốc hội và toàn thể xã hội.

I. Tái cấu trúc các tập đoàn và doanh nghiệp nhà nước: Từ chủ trương của Đảng tới việc cụ thể hóa bằng chính sách, thể chế và pháp luật

Sau khi xuất hiện những thất thoát nghiêm trọng tại nhiều tập đoàn kinh tế nhà nước từ đầu năm 2009, Đảng Cộng sản Việt Nam đã gia tăng đáng kể mối quan tâm tới các chính sách phục hồi kinh tế, nhằm kiểm soát chặt chẽ hơn tài sản nhà nước đầu tư vào khu vực doanh nghiệp [1]. Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020 được thông qua tại Đại hội Đảng lần thứ 11 năm 2011 đã nhấn mạnh cải cách thể chế là một trong ba đột phá chiến lược, tuy nhiên về cải cách thể chế liên quan tới các tập đoàn và DNNN, Văn kiện Đại hội Đảng lần thứ 11 chưa cụ thể hóa, mà duy trì các định hướng khái quát: “*Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối. Phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp*” [2].

Từ giữa năm 2011 mối quan tâm tới tái cơ cấu tập đoàn và DNNN tăng dần. Ngày 10/10/2011, phát biểu bế mạc Hội nghị Trung ương Đảng lần thứ 3 khóa XI, Tổng bí thư Nguyễn Phú Trọng thông báo chủ trương tái cơ cấu toàn diện nền kinh tế, trong đó có nội dung “*đổi mới mô hình tăng trưởng và cơ cấu lại nền kinh tế, nâng cao chất lượng, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế*” [3]. Mặc dù vậy, các văn kiện của Đảng ban hành trong các năm 2011-2012

* FETP, nghiapd@fetp.edu.vn

chưa cụ thể hóa nội dung chi tiết của chủ trương tái cơ cấu nền kinh tế. Đến cuối năm 2012, định hướng của Đảng về tái cấu trúc các tập đoàn và DNNN mới được thể hiện rõ hơn trong Kết luận số 50-KL/TW, ngày 29/10/2012, Hội nghị lần thứ 6 BCH Trung ương Đảng khóa XI về Đề án “*Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước*” [4]. Kết luận này đưa ra 08 định hướng về tái cấu trúc các tập đoàn và DNNN, trong đó có thể nhấn mạnh 06 định hướng rõ ràng dưới đây: (i) **Thoái vốn**: “sớm chấm dứt tình trạng đầu tư dàn trải ngoài ngành và hoàn thành việc thoái vốn nhà nước tại các doanh nghiệp có dưới 50% vốn nhà nước”, (ii) **Quản trị tiên tiến**: “áp dụng chế độ quản trị tiên tiến phù hợp với kinh tế thị trường và thực hiện chế độ kiểm toán, kiểm tra, giám sát chặt chẽ, công khai, minh bạch trên cơ sở mở rộng diện niêm yết trên thị trường chứng khoán”; (iii) **Minh bạch chức năng điều tiết chính sách**: “chức năng hỗ trợ điều tiết vĩ mô và bảo đảm an sinh xã hội của doanh nghiệp phải được đổi mới và thay thế bằng cơ chế đặt hàng của Nhà nước, được hạch toán theo cơ chế thị trường”; (iv) **Kết thúc thí điểm tập đoàn**: “kết thúc việc thực hiện chủ trương thí điểm tập đoàn kinh tế nhà nước; xem xét chuyển một số tập đoàn KTNN thành tổng công ty. Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước lớn phải được cơ cấu lại; được kiểm toán hàng năm; tăng cường vai trò và sự giám sát, kiểm tra của đại diện chủ sở hữu nhà nước, nhất là trong việc phê duyệt điều lệ, quyết định chiến lược phát triển sản xuất, kinh doanh, quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; (v) **Tăng trách nhiệm của các hội đồng quản trị**: “nêu cao vai trò và trách nhiệm của hội đồng quản trị, hội đồng thành viên và ban thường vụ đảng ủy”, (vi) **Thống nhất chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước**: “nghiên cứu hình thành tổ chức thực hiện thống nhất chức năng đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước. Trước mắt, tập trung soát xét, điều chỉnh sự phân cấp, phân công giữa Chính phủ và các bộ, ngành, chính quyền các địa phương trong việc thực hiện chức năng của cơ quan đại diện chủ sở hữu doanh nghiệp nhà nước cấp trên của hội đồng quản trị, hội đồng thành viên mà không trực tiếp chỉ đạo hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp”.

Như vậy chính sách thí điểm mô hình tập đoàn bắt đầu từ 2005, theo Kết luận số 50-KL/TW sẽ được chấm dứt; một số tập đoàn sẽ được chuyển đổi hoặc được thu gọn ngược trở lại theo mô hình tổng công ty trước đây. Đáng lưu ý, cùng với sự gia tăng lãnh đạo của Trung ương Đảng tới chính sách kinh tế, cuối năm 2012, Ban Kinh tế Trung ương đã chính thức được tái thành lập với chức năng chủ yếu là tư vấn các chính sách kinh tế cho Trung ương Đảng và Bộ Chính trị [5].

Về phía Chính phủ, sau 2 năm thực hiện Kết luận của Hội nghị BCH Trung ương Đảng lần thứ 3 Khóa XI, Chính phủ đã chỉ đạo các bộ, ngành, địa phương, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước tự xây dựng các đề án tái cơ cấu thành phần để trình phê duyệt. Cho đến cuối năm 2013, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt 03 đề án tái cấu trúc thành phần và Đề án tổng thể tái cấu trúc nền kinh tế [6]. Trong số các Đề án này, liên quan đến tái cơ cấu tập đoàn và DNNN, ngày 17/7/2012 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 929/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015 với mục tiêu cơ cấu lại DNNN hợp lý hơn, tập trung vào ngành then chốt, nâng cao năng lực cạnh tranh, cung ứng các dịch vụ công ích thiết yếu. Các đề án này là văn bản chỉ đạo điều

hành của Chính phủ, song về pháp lý chưa phải là văn bản quy phạm có giá trị pháp lý ràng buộc cao như các đạo luật, nghị quyết của Quốc hội hay các nghị định.

Về mặt thể chế, cho đến nay, việc xây dựng và phê duyệt các đề án tái cấu trúc được thực hiện từ dưới lên. Các bộ, ngành, tập đoàn và tổng công ty, DNNN tự xây dựng đề án của mình, sau đó trình lên các cấp chủ quản phê duyệt. Có thể nhận thấy ở cả cấp địa phương và Trung ương vẫn còn thiếu những cơ quan có chức năng điều phối chung các đề án thành phần cấu tạo nên Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế. Vì lẽ đó, trong Kỳ họp thứ 6 Quốc hội Khóa XIII vào cuối năm 2013, nhiều đại biểu Quốc hội đề xuất thành lập một Ủy ban Quốc gia về tái cơ cấu kinh tế, trong Ủy ban đó ngoài đại diện giới hành pháp cần có sự tham gia của nhiều giai tầng khác trong xã hội, ví dụ đại diện cơ quan dân cử, giới chuyên gia, kiểm toán, luật sư và các giai tầng khác trong xã hội [7]. Cho đến cuối nay, dù thảo luận đã nhiều, song Quốc hội chưa ban hành một Nghị quyết chuyên đề hay đạo luật nào về chính sách tái cơ cấu nền kinh tế. Văn bản pháp luật liên quan đến tái cơ cấu tập đoàn và DNNN mới chỉ xuất hiện ở dạng văn bản dưới luật, gồm các văn bản chỉ đạo điều hành, một số Nghị định và Quyết định do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành trong phạm vi thẩm quyền điều hành nền kinh tế. Sự tham gia của Quốc hội trong lựa chọn và quyết định các chính sách tái cấu trúc tập đoàn và DNNN có thể đánh giá là thụ động và chưa rõ ràng, mặc dù quy mô và tầm ảnh hưởng của khu vực kinh tế này đối với nền kinh tế quốc dân xứng đáng cần có được sự quan tâm tích cực hơn của cơ quan dân cử các cấp.

Cụ thể, từ cuối năm 2012 cho đến nay, Chính phủ đã ban hành nhiều nghị định thực hiện chính sách tái cơ cấu tập đoàn và DNNN. Trong số đó phải kể tới Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về *phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước* đối với DNNN và Nhà nước đầu tư vốn vào doanh nghiệp; Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013 của Chính phủ về *quy chế giám sát tài chính và đánh giá kết quả hoạt động và công khai thông tin tài chính* đối với DNNN do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước; Nghị định số 71/2013/NĐ-CP về *đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ*. Trong năm 2013 và các năm tiếp theo, những Nghị định phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của từng tập đoàn và một số tổng công ty nhà nước lớn đã và sẽ tiếp tục được xây dựng và ban hành.

II. Trọng tâm tái cấu trúc các tập đoàn và DNNN trong tầm nhìn của Chính phủ

Căn cứ Quyết định số 929/2012/QĐ-TTg ngày 17/07/2012 phê duyệt Đề án tái cơ cấu tập đoàn và DNNN, Quyết định số 339/2013/QĐ-TTg ngày 19/02/2013 phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế, có thể nhấn mạnh 3 trọng tâm tái cơ cấu các tập đoàn và DNNN bao gồm: *Một là*, tuyên bố rõ chính sách sở hữu Nhà nước ở doanh nghiệp, thúc đẩy cổ phần hóa, đa dạng hóa sở hữu các DNNN không cần nắm giữ 100%; *Hai là*, chấm dứt thí điểm tập đoàn, thoái vốn ngoài ngành, tập trung vào ngành kinh doanh chính, *Ba là* áp dụng quản trị tiên tiến theo thông lệ quốc tế đối với các tập đoàn và DNNN.

Tuyên bố chính sách về sở hữu Nhà nước trong doanh nghiệp

Tiếp tục các tiêu chí phân loại DNNN được ban hành theo Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/03/2011, Chính phủ Việt Nam đã công bố một chính sách rõ ràng về sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp. Theo Đề án tái cấu trúc tập đoàn và DNNN, Chính phủ tuyên bố độc quyền nhà nước và giữ DNNN 100% vốn nhà nước trong Nhóm 1, chỉ bao gồm các doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ an ninh, quốc phòng, xuất bản, hạ tầng an toàn giao thông, số số, kết cấu hạ tầng đường sắt, các cảng hàng không, cảng biển quan trọng, in đúc tiền. Nhóm 2 gồm các doanh nghiệp là công cụ, lực lượng vật chất để Nhà nước can thiệp, điều tiết thị trường, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an ninh lương thực, an ninh năng lượng và các loại dự trữ quốc gia khác. Trong các doanh nghiệp này, Nhà nước sẽ thực hiện đa dạng sở hữu, nắm giữ trên 75% vốn điều lệ ở các tập đoàn quy mô lớn trong khai thác, chế biến khoáng sản, hạ tầng mạng truyền thông, tín dụng, bảo hiểm, vệ sinh môi trường, đường sắt, hàng không. Các lĩnh vực khác, tùy theo từng ngành nghề, Nhà nước có thể sẽ nắm giữ từ 65-75% hoặc ít hơn từ 50-65% vốn điều lệ. Nhóm 3 gồm các doanh nghiệp có thể cổ phần hoá toàn bộ, đa dạng hoá sở hữu, bán cho khu vực tư nhân hoặc giải thể tùy theo tình hình kinh doanh cụ thể của doanh nghiệp.

Có thể thấy rõ các lĩnh vực mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn sở hữu tại các doanh nghiệp độc quyền sẽ ngày càng thu hẹp. Con số 1300 DNNN hoặc một số lượng ít hơn, một số báo cáo ước tính khoảng 900 DNNN, đã phản ánh tầm nhìn cần thu hẹp khu vực cần có sở hữu 100% vốn Nhà nước. Số lượng ít doanh nghiệp này hoạt động trong những lĩnh vực độc quyền nhà nước. Khi không có cạnh tranh, hiển nhiên các doanh nghiệp độc quyền này không chịu sức ép của thị trường, vì vậy phải thắt chặt chính sách điều tiết đặc thù của Nhà nước. Nói cách khác, doanh nghiệp độc quyền không thể có sự tự do, ví dụ tự do xác định giá và điều kiện cung cấp hàng hóa/dịch vụ, như các doanh nghiệp khác trong môi trường cạnh tranh. Chúng phải bị Nhà nước kiểm soát và điều tiết chặt chẽ hơn.

Trong các lĩnh vực còn lại, Chính phủ Việt Nam tuyên bố cho phép đa sở hữu; sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp có thể bán dần hoặc được bán toàn bộ cho khu vực tư nhân. Xã hội hóa từng phần, hay thậm chí là tư nhân hóa 100% đều được phép tùy theo những ngành nghề kinh doanh mà khu vực tư nhân có thể tham gia. Có thể thấy Chính phủ đã thể hiện tầm nhìn muốn thu hẹp khu vực doanh nghiệp mà nhà nước giữ cổ phần, mở đường cho sự tham gia rộng rãi của khu vực kinh tế tư nhân, chấp nhận cạnh tranh và mở cửa nền kinh tế. Tuy nhiên, từ tuyên bố cởi mở đó cho đến hiện thực của nền kinh tế còn rất nhiều xa cách và cản trở, nhất là cản trở từ nhận thức và ý thức hệ tư tưởng, như sẽ được lần lượt phân tích và trình bày trong Báo cáo này.

Châm dứt thí điểm tập đoàn, thoái vốn, tập trung vào ngành kinh doanh chính

Theo Quyết định 929/2012/QĐ-TTg, các tập đoàn và DNNN phải xác định cụ thể sứ mệnh; xây dựng chiến lược phát triển và các chỉ tiêu đo lường kết quả thực hiện mục tiêu chiến lược tương ứng; xác định ngành cốt lõi và các ngành hỗ trợ liên quan. Tập trung vào ngành chính, tập đoàn và DNNN phải thoái vốn từ các ngành kinh doanh không liên quan, nhất là phải thoái vốn đầu tư một cách dần trải trong giai đoạn 2006-2009 vào các ngân hàng, tài chính, chứng khoán, bất động sản, bảo hiểm.

Việc thoái vốn ngoài ngành phải hoàn thành trước năm 2015 bằng các giải pháp thích hợp như: *một là*, bán toàn bộ cổ phần, phần vốn góp của công ty mẹ - tập đoàn/tổng công ty cho các tổ chức, cá nhân ngoài tập đoàn/tổng công ty; không được bán hoặc chuyển giao trong nội bộ tập đoàn/tổng công ty. *Hai là*, chuyển giao toàn bộ số cổ phần, phần vốn góp sang tập đoàn, tổng công ty nhà nước có chuyên ngành kinh doanh chính thuộc các lĩnh vực tương ứng nói trên. *Ba là*, chuyển giao hoặc sáp nhập, hợp nhất toàn bộ doanh nghiệp do tập đoàn/tổng công ty nắm giữ 100% vốn với tập đoàn/tổng công ty và doanh nghiệp có cùng ngành nghề kinh doanh với doanh nghiệp được chuyển giao/hợp nhất hay sáp nhập nói trên.

Dưới sự chỉ đạo của Chính phủ và các cơ quan chủ quản, các tập đoàn, tổng công ty tự xây dựng Đề án tái cơ cấu của đơn vị mình với mục tiêu phân bổ lại các nguồn lực, nâng cao hiệu lực quản trị nội bộ theo hướng, *một là* tập trung chuyên môn hoá, phân công phối hợp và bổ sung trong nội bộ tập đoàn, tổng công ty; tránh đầu tư dàn trải, phân tán và cạnh tranh nhau trong nội bộ từng tập đoàn, tổng công ty; *hai là* đánh giá và phân bổ lại các dự án đầu tư của tập đoàn và DNN, *ba là* đánh giá, tập hợp và phân loại nợ của công ty thành viên và toàn bộ tập đoàn, tổng công ty; xử lý các khoản nợ quá hạn, không có khả năng thanh toán theo các hình thức thích hợp; giải thể hoặc phá sản doanh nghiệp thành viên khi cần thiết.

Ngay trong năm 2012, Chính phủ đã chấm dứt thí điểm mô hình tập đoàn. Tập đoàn công nghiệp xây dựng Việt Nam (VNIC) với nòng cốt là Tập đoàn Sông Đà, Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam (HUD) đã chấm dứt hoạt động theo mô hình tập đoàn. Cuối năm 2013 Vinashin cũng chấm dứt hoạt động theo mô hình tập đoàn, thu gọn lại thành Tổng công ty SBIC. Các tập đoàn có tên kể trên quay trở lại hoạt động theo mô hình tổng công ty, một mô hình cũ có nguồn gốc từ các Tổng công ty 91 [8]. Cần lưu ý các ảnh hưởng kinh tế rất trầm trọng do quy mô thua lỗ rất lớn từ các tập đoàn này, ví dụ Vinashin trong một thời gian rất ngắn đã không thể trả được khoản nợ 80.000 tỷ đồng, trong số đó nhiều khoản nợ được bảo lãnh bởi Chính phủ. SBIC đã phải tiếp nhận số nợ 18.000 tỷ VNĐ, với số lãi phải trả mỗi ngày phải trả là 20 tỷ đồng [9]. Cho đến cuối năm 2013 có thể nhận thấy một xu thế âm thầm thu gọn mô hình tập đoàn, mỗi bận tâm mới của Chính phủ là tìm giải pháp nhằm cải cách căn bản quản trị các tập đoàn hiện hữu.

Áp dụng tiêu chuẩn và thông lệ quốc tế trong quản trị tập đoàn và DNN

Chính phủ thể hiện mong muốn áp dụng quản trị tiên tiến theo thông lệ quốc tế đối với các tập đoàn và DNN. Theo Báo cáo số 110/2012/BC-CP ngày 17/05/2012 của Chính phủ trước Quốc hội về Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế, để áp dụng quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế đối với doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu 100% vốn và doanh nghiệp có cổ phần chi phối của Nhà nước, cần:

Thứ nhất, tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước và chức năng giám sát độc quyền trong kinh doanh của các cơ quan hành chính nhà nước; đồng thời, thiết lập cơ quan đầu mối chuyên trách thực hiện đầy đủ tất cả các quyền sở hữu nhà nước; chịu trách nhiệm giám sát, tổng hợp, theo dõi và đánh giá kết quả hoạt động, cơ cấu và hiệu quả sử dụng tài sản, thực trạng bảo toàn và phát triển vốn ở từng doanh nghiệp nói riêng và khu vực doanh nghiệp nhà nước nói chung.

Thứ hai, xây dựng các quy chế quản trị nội bộ tập đoàn/tổng công ty theo chuẩn mực và thông lệ quốc tế, bao gồm: Quy chế người uỷ quyền thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước, Quy chế hoạt động của HĐQT hoặc HĐQT và Ban Kiểm soát, Quy chế làm việc của Ban Giám đốc; các quy trình quản lý như quy trình mua sắm và quản lý TSCĐ, quy trình mua bán hàng hoá, dịch vụ, quy trình tuyển dụng và bổ nhiệm cán bộ.

Thứ ba, thay đổi cơ chế tuyển chọn và bổ nhiệm cán bộ quản lý chủ chốt của tập đoàn, tổng công ty; sắp xếp, bố trí lại cán bộ, nhất là các cán bộ quản lý chủ chốt; chủ động quy hoạch, đào tạo, đãi ngộ và bố trí hợp lý cán bộ quản lý đảm bảo thực hiện được mục tiêu chiến lược và phát triển ổn định lâu dài của tập đoàn, tổng công ty.

Thứ tư, thực hiện công khai và minh bạch hoá thông tin đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước.

Đối chiếu với những nội dung khá chi tiết kể trên của bản Báo cáo số 110/2012/BC-CP ngày 17/05/2012, sau đó một năm Bản Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế được Thủ tướng chính thức phê duyệt theo Quyết định số 339/2013/QĐ-TTg vào tháng 2/2013 có nội dung vắn tắt, không thể hiện rõ cách thức áp dụng quản trị thông lệ quốc tế vào tập đoàn và DNNN một cách cụ thể như thế nào. Bản Đề án chính thức chỉ nhấn mạnh rằng từ 2013 hàng năm Bộ Tài chính sẽ công bố thông tin về vốn nhà nước đầu tư vào các tập đoàn và các DNNN và báo cáo thường niên về tình hình sử dụng, kinh doanh vốn nhà nước trước Chính phủ, Quốc hội.

Có thể nhận thấy, từ chủ trương của Đảng thể hiện trong Kết luận số 50/KL-TW ban hành cuối năm 2012 cho đến các Đề án của Chính phủ, mong muốn áp dụng chuẩn mực quản trị công ty hiện đại của quốc tế vào các tập đoàn và DNNN đã được thể hiện. Tuy vậy, các tuyên bố kể trên chưa nêu rõ bước đi cụ thể để du nhập chuẩn mực quốc tế. Tự thân các tập đoàn và DNNN thường không tự nguyện áp dụng các chuẩn mực khắt khe về quản trị và minh bạch, bởi vậy cần có những sức ép đáng kể hơn để thúc đẩy thực tế quản trị thiếu minh bạch hiện nay ở Việt Nam tiến dần tới chuẩn mực quản trị công ty của quốc tế.

III. Cuộc thoái lui khó khăn của giới quan chức khối lãnh địa kinh doanh: Nhận diện sức nặng thật sự của khu vực kinh tế nhà nước ở Việt Nam

So với các quốc gia trong khu vực và các nước đang phát triển, kinh tế nhà nước chỉ chiếm bình quân trên dưới 10% GDP ở các quốc gia này, hoặc cao hơn là 20-25% GDP ở Ấn Độ và Trung Quốc [10], tỷ trọng của khu vực kinh tế nhà nước trong nền kinh tế quốc dân của Việt Nam cao hơn đáng kể. Bản Đề án tái cơ cấu các tập đoàn và DNNN đã thể hiện tầm nhìn của Chính phủ muốn thu hẹp vốn đầu tư nhà nước vào những ngành thiết yếu được liệt kê rõ. Song trên thực tế Chính phủ vẫn tham gia với quy mô lớn vào các ngành kinh doanh, các tập đoàn, các tổ chức tài chính, tín dụng, các dự án đầu tư. Một tỷ trọng đáng kể của nền kinh tế vẫn được điều hành bởi giới chức hành chính. Điều này có nguyên nhân từ những cuộc cải cách khu vực công chưa thành công và cuộc cổ phần hóa nửa vời để trong suốt ba thập kỷ qua. Tuyên bố giảm và giới hạn dần tỷ trọng của kinh tế nhà nước của Chính phủ cũng có vẻ cần được giải thích để nhất quán với vai trò chủ đạo được kỳ vọng vào khu vực kinh tế này, điều vừa được tái khẳng định

trong Điều 51 khoản 1 Hiến pháp sửa đổi 2013. Trên thực tế, tỷ trọng của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế quốc dân vẫn còn rất đáng kể [11]. Nhiều năm trở lại đây, các báo cáo nghiên cứu lấy nguồn từ Bộ Tài chính đưa tin rằng số lượng DNNN của Việt Nam đã giảm xuống đáng kể, chỉ còn 1309 doanh nghiệp [12]. Tuy nhiên, theo Báo cáo kết quả Tổng điều tra cơ sở hành chính, kinh tế sự nghiệp toàn quốc do Tổng cục thống kê công bố ngày 27/06/2013, số lượng DNNN đến năm 2012 lại được công bố là 3308, đang sử dụng 1,66 triệu lao động trên toàn quốc. Sự khác biệt này có nguyên nhân từ việc định nghĩa DNNN là gì và những loại doanh nghiệp và cơ sở kinh doanh nào hợp thành khu vực kinh tế nhà nước.

Điều 4 khoản 22 của Luật Doanh nghiệp 2005 định nghĩa DNNN chỉ bao gồm *doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ của doanh nghiệp*. Định nghĩa này đã thu hẹp đáng kể khu vực kinh tế nhà nước ở hai giác độ, *thứ nhất* chỉ giới hạn ở những đơn vị kinh doanh được đăng ký là các công ty TNHH hoặc CTCP, *thứ hai* các công ty này phải được một cơ quan hành chính nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ. Khái niệm trên đã không bao hàm khoảng 4000 doanh nghiệp đã được cổ phần hóa, tức là chuyển đổi thành công ty cổ phần, trong đó nhà nước chỉ chiếm một phần vốn nhỏ hơn 50% vốn điều lệ công ty. Số liệu 4000 CTCP này cũng được công bố từ Cục tài chính doanh nghiệp, Bộ Tài chính [13]. Nếu cho rằng bất kỳ doanh nghiệp nào mà sở hữu phần vốn của nhà nước cho phép nhà nước có những quyền đáng kể trong quản trị điều hành công ty, với số cổ phần chiếm từ 10% hoặc 26% vốn điều lệ của công ty trở lên theo Luật Doanh nghiệp 2005 của Việt Nam, đủ để cho phép cổ đông Nhà nước có những quyền tham gia quản lý nhất định, số lượng doanh nghiệp được gọi là DNNN sẽ phải tăng lên đáng kể, từ 3308 ước tính sẽ tăng lên thành tổng cộng 7000 doanh nghiệp.

Rộng hơn nữa, nếu quan niệm khu vực kinh tế nhà nước bao gồm tất cả các đơn vị cung cấp hàng hóa và dịch vụ được đầu tư từ ngân sách nhà nước một cách trực tiếp hay gián tiếp, được kiểm soát bởi vốn và quyền điều hành của nhà nước, thì số lượng các đơn vị kinh tế có liên quan đến sở hữu nhà nước còn tăng gấp đôi. Thêm vào 7000 DNNN như vừa ước tính ở trên, sẽ phải cộng thêm 8000 “*cơ sở sản xuất kinh doanh thuộc cơ quan hành chính sự nghiệp, đoàn thể, hiệp hội*”. Các đơn vị này hoặc không đăng ký như công ty theo Luật Doanh nghiệp 2005, hoặc cơ quan chủ quản đoàn thể hay hiệp hội về danh nghĩa không phải là đơn vị hành chính, cho nên chúng được thống kê tách biệt với DNNN. Song nếu xét từ góc độ phái sinh từ ngân sách, các đơn vị kinh doanh này đều được cấp vốn từ ngân sách nhà nước, đều hưởng dụng các nguồn tài nguyên như đất đai, nhà xưởng, trợ cấp lương cấp từ Nhà nước. Nếu như cả nước có 34.803 cơ quan hành chính thì *số đơn vị sự nghiệp cao gấp đôi, lên đến 69.735 đơn vị*. Dù có loại trừ các cơ sở y tế (13.682) và cơ sở giáo dục (44.712), vẫn còn 11.341 đơn vị sự nghiệp cung cấp hàng hóa hoặc dịch vụ với nguồn vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước.

Điều thảo luận này đáng lưu ý, bởi lẽ vào thời điểm bắt đầu cải cách Việt Nam được cho là có 12.000 đơn vị xí nghiệp quốc doanh, quy mô phân tán và manh mún. Như vừa minh chứng ở trên, sau gần 30 năm cải cách, số lượng các đơn vị kinh doanh hoặc cung ứng dịch vụ có vốn phái sinh từ Ngân sách Nhà nước vẫn chiếm một phần đáng kể. Ngoài 7.000 doanh nghiệp có vốn nhà nước, cộng thêm 8.000 cơ sở kinh doanh có vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, song được phân tán cho các đơn vị hành chính sự nghiệp, đoàn thể, hiệp hội làm chủ quản, nếu tính

như vậy ở Việt Nam vẫn hiện hữu khoảng 15.000 cơ sở kinh doanh quy mô nhỏ, phân tán, có nguồn vốn đầu tư suy cho cùng đều từ Ngân sách Nhà nước. Cộng thêm 11.000 đơn vị sự nghiệp, các cơ quan thông tấn, báo chí, các đài phát thanh truyền hình, các cơ sở nghiên cứu, văn hóa giáo dục có vốn đầu tư của nhà nước, chưa kể các đơn vị kinh doanh tài chính, ngân hàng, bảo hiểm, các quỹ có đầu tư từ nhà nước, nếu thống kê và tính toán đầy đủ các yếu tố kể trên, khu vực kinh tế nhà nước thực ra bao gồm khoảng 26.000 cơ sở kinh doanh có nguồn vốn suy cho cùng đều phải sinh từ Ngân sách Nhà nước. Sự vây bám của hàng vạn đơn vị sự nghiệp, hiệp hội, đoàn thể từ một hệ thống chính trị rộng rãi bám lấy Ngân sách Nhà nước cũng góp phần giải thích từ nhiều năm qua khoảng 70% Ngân sách quốc gia đã được chi cho các hoạt động thường xuyên. Chúng trở thành một gánh nặng liên tục cho Ngân sách nhà nước, bởi lẽ đó phần đầu tư từ Ngân sách cho đầu tư phát triển phải teo lại dần.

Nếu nhìn nhận nghiêm khắc như vậy, tỷ trọng của khu vực cần phải xem là kinh tế nhà nước so với GDP của Việt Nam chắc chắn sẽ vượt đáng kể con số 32,6 % được Vũ Thành Tự Anh ước tính trong chú thích số [11]. Thực trạng này có nguyên nhân từ những chính sách không muốn ghi nhận khu vực kinh tế tư nhân thực sự là động lực cho phát triển kinh tế, các rào cản về ý thức hệ đã níu giữ sở hữu nhà nước và chưa mạnh dạn thực hiện các chương trình đa dạng hóa sở hữu nhằm chuyển dịch các nguồn lực kinh tế từ khu vực công cho khu vực tư nhân và sử dụng nguồn thu ngân sách thu được từ quá trình đó cho các chính sách điều tiết kinh tế-xã hội.

Gần 20 năm trước đây, năm 1995, Ngân hàng thế giới công bố tác phẩm “*Giới hạn chức năng trong kinh doanh: Ý nghĩa kinh tế và chính trị của sở hữu nhà nước*” [14]. Người ta chứng minh tỷ lệ sở hữu vốn nhà nước ở DNNN tại các quốc gia đang phát triển là cao, và cảnh báo việc giới hạn chức năng hành chính ở những nước này rút khỏi lĩnh vực kinh doanh sẽ hết sức khó khăn. Khi Nhà nước sở hữu các tập đoàn kinh tế nhà nước, sự đan díu giữa chức năng điều tiết chính sách và sở hữu của nhà nước sẽ cản trở đáng kể cạnh tranh. Điều tiên đoán này đã tỏ ra đúng ở Việt Nam. Từ 1992 cho đến nay, Việt Nam đã thực hiện nhiều chính sách cải cách khu vực kinh tế nhà nước, nhất là cải cách DNNN, như tiến hành giao, bán, khoán, cho thuê DNNN, song các chính sách này đều không thành công như mong đợi. Nhà nước cũng cổ phần hóa DNNN, bán một phần cổ phần cho khu vực tư nhân, song về tổng thể vẫn duy trì một phần vốn chi phối đáng kể, chiếm trên 76%, thậm chí ở nhiều công ty sở hữu Nhà nước còn chiếm tới 96%.

Tóm lại, thu gọn lại khu vực kinh tế nhà nước, buộc giới chức hành chính rút lui dần khỏi kinh doanh là một chủ trương tuy đã được phát biểu ra ở Việt Nam, song nhận thức về điểm này còn chưa rõ ràng, trên thực tế triển khai 30 năm qua chưa thể hiện rõ quyết tâm thu gọn kinh tế nhà nước. Dường như nhận biết được những lực cản từ tư duy quản lý kinh tế theo kiểu cũ, trong Báo cáo trước Kỳ họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII vào cuối năm 2013, Thủ tướng Nguyễn Tấn Dũng đã nhấn mạnh: “*Nhận thức trên một số vấn đề về chủ trương, quan điểm đã được đề ra vẫn còn khác nhau dẫn đến đổi mới thể chế, chính sách còn ngập ngừng, thiếu nhất quán, nhất là về vai trò của Nhà nước và kinh tế nhà nước trong kinh tế thị trường*” [15].

Có thể lo ngại trước các chạm bẫy của tư nhân hóa, cũng có thể bị ràng buộc bởi quan niệm cứng nhắc rằng kinh tế nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo, nhà nước phải đóng vai trò đầu tàu dẫn dắt tăng trưởng, tất cả những điều này trên thực tế đã góp phần duy trì ở Việt Nam trong

suốt 30 năm qua một tỷ trọng đáng kể của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế quốc dân. Với cách định nghĩa DNNN chỉ gồm các công ty có trên 50% vốn điều lệ thuộc Nhà nước, về mặt kỹ thuật thống kê, đã giúp giảm nhẹ tỷ trọng thực tế của kinh tế nhà nước trong các báo cáo kinh tế đã công bố. Song các minh chứng thực tiễn cho thấy quy mô và tầm ảnh hưởng của khu vực kinh tế nhà nước trong nền kinh tế quốc dân ở nước ta chưa được thu hẹp đáng kể, giới chức hành chính vẫn chưa bị ép phải thoái lui khỏi khu vực kinh doanh.

IV. Thoái vốn: Những tiền đề về chính trị, thể chế và pháp luật

Nghiên cứu định hướng tái cấu trúc tập đoàn và DNNN được thể hiện qua Kết luận số 50/KL-TW ngày 29/10/2012 của Trung ương Đảng và nội dung tái cấu trúc DNNN thể hiện qua các Đề án của Chính phủ ban hành trong các năm 2012-2013, có thể nhận thấy một chủ trương bao trùm: mong muốn thoái vốn. Việc thoái vốn được kỳ vọng sẽ diễn ra ở cả hai cấp độ:

Ở cấp độ thứ nhất, Nhà nước mong muốn thoái vốn ở những doanh nghiệp hoạt động trong các ngành mà nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối trên 50%. Nói rộng hơn, ngoài việc thực hiện kỷ luật ngân sách khắc nghiệt, tách bạch, giảm dần, thậm chí hướng tới chấm dứt chi ngân sách và các nguồn tài nguyên như đất đai, đầu tư ban đầu để duy trì 8000 cơ sở kinh doanh của các đoàn thể, hiệp hội, đơn vị sự nghiệp, dưới chủ trương tiếp tục cổ phần hóa, Nhà nước chủ trương thoái vốn ở các công ty đã cổ phần hóa, song cổ phần nhà nước chiếm dưới 50% vốn điều lệ. Số cổ phần mà Nhà nước nắm giữ trong 4000 CTCP sau cổ phần hóa cần được thống kê và phân loại. Sau đó, một Chương trình thoái vốn tại các công ty này trên quy mô toàn quốc cho khu vực tư nhân cần được thiết kế và phê duyệt bởi những cấp có thẩm quyền.

Ở cấp độ thứ hai, các tập đoàn và DNNN đã thực hiện đầu tư ngoài ngành cần thoái vốn ngoài ngành, thu về ngành kinh doanh cốt lõi, thậm chí điều này được ấn định phải hoàn thành vào năm 2015. Sự phân tán vốn này có nguyên nhân từ quá khứ, gắn liền với cơn sốt kinh doanh bất động sản. Trong thời gian ngắn từ 2006-2007, nhiều tập đoàn và DNNN đa dạng hóa lĩnh vực kinh doanh, đầu tư vượt ra khỏi ngành kinh doanh chính và lần nhanh sang kinh doanh chứng khoán, tín dụng, ngân hàng, bất động sản. Điều này diễn ra rất nhanh bởi HĐQT các công ty mẹ có quyền rất lớn trong quyết định các dự án đầu tư có giá trị đến dưới 50% tổng giá trị tài sản theo báo cáo tài chính gần nhất của công ty, không hạn chế số lượng dự án đầu tư có quy mô tương tự trong một năm được phê duyệt [16]. Như vậy, ngoài thoái vốn ở DNNN trên quy mô toàn quốc, việc thoái vốn cũng cần được diễn ra tại từng tập đoàn, tổng công ty và DNNN đã tham gia đầu tư dàn trải ngoài ngành.

Một cuộc rà soát các hạng mục cổ phần mà Nhà nước vẫn còn nắm giữ trong hơn 600 CTCP niêm yết trên thị trường chứng khoán có thể giúp các nhà kinh tế gợi ý những loại cổ phần trong những ngành mà Nhà nước có thể rút vốn, thu hồi tiền và nhường lại sở hữu cho khu vực tư nhân.

Vào thời điểm cuối năm 2013, Bộ Tài chính chưa thống kê, công bố công khai về tổng số sở hữu phần vốn của nhà nước tại 4000 công ty đã cổ phần hóa. Đáng báo động hơn, trong nhiều năm qua Nhà nước thậm chí còn quên vai trò cổ đông, không thu cổ tức từ hàng ngàn công ty

này về cho Ngân sách Nhà nước. Các công ty hoặc không hạch toán cổ tức cho nhà nước, hoặc không nộp mà vẫn giữ nguyên số cổ tức đó và sử dụng vốn này tại doanh nghiệp, thậm chí SCIC còn sử dụng hàng ngàn tỷ đồng từ nguồn này gửi ngân hàng lấy lãi. Mãi đến giữa năm 2013, theo quy định của Điều 10 Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ban hành ngày 11/07/2013 về quy chế tài chính áp dụng cho DNNN, Chính phủ mới ấn định rằng cổ tức tại các công ty có cổ phần của Nhà nước phải được nộp về cho *Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp*. Điều 30.1.k Luật Ngân sách Nhà nước chưa ấn định rõ cổ tức từ DNNN là một nguồn thu hàng năm của Ngân sách Trung ương, vì vậy Chính phủ vẫn có quyền định đoạt Quỹ này cho các mục đích sắp xếp và phát triển khu vực DNNN. Về nguyên tắc, cổ tức từ 7000 DNNN phải được hạch toán công khai và xung vào Ngân sách nhà nước, chỉ được chi dùng theo quyền năng phân bổ Ngân sách của Quốc hội. Muốn vậy phải sửa đổi, bổ sung Luật Ngân sách Nhà nước.

Tình trạng quản lý phân vốn và cổ tức từ khu vực này trong nhiều năm qua còn hết sức lỏng lẻo. Đã có những ước tính, trong các năm 2000-2012 mỗi năm nhà nước đã quên thu khoảng 2 tỷ USD cổ tức từ 4.000 công ty cổ phần mà nhà nước là cổ đông [17]. Tình trạng trên có nhiều nguyên nhân, song xét về khía cạnh thoái vốn, khối lượng cổ phần của nhà nước tại 4.000 công ty sau cổ phần hóa cần được thống kê, phân loại và nếu Nhà nước không cần nắm giữ thì phải được chào bán cho khu vực tư nhân. Về bản chất, nếu việc thoái vốn được mạnh dạn diễn ra với quy mô của 4000 doanh nghiệp sau cổ phần hóa, nhằm tạo nguồn lực bổ sung đáng kể cho Chính phủ thực hiện các dự án đầu tư công và chính sách điều tiết, đây thực chất cần là một Chương trình đa dạng sở hữu, bán vốn nhà nước cho khu vực tư nhân. Muốn làm được điều đó, cần tới đồng thuận chính trị, những tiền đề thể chế và pháp luật hết sức chắc chắn.

Ở cấp độ thoái vốn ngoài ngành thực hiện tại các tập đoàn, Chính phủ không cho phép thoái vốn dưới hình thức chuyển giao cổ phần lòng vòng trong các công ty nội bộ của một tập đoàn. Dù chưa được tuyên bố chắc chắn, song nếu việc thoái vốn đầu tư ngoài ngành được hiểu là sẽ nhường vốn lại cho khu vực tư nhân, thì điều đấy có thể dẫn tới tư nhân hóa, xét về bản chất sở hữu. Nếu mạnh dạn tư duy như vậy, một Chương trình thoái vốn quy mô lớn cần phải là một trong những nội dung chìa khóa, bản lề, thực sự phải là trọng tâm của các nỗ lực Tái cơ cấu tổng thể nền kinh tế. Vừa thu lại vốn giảm thâm hụt cho ngân sách, tạo ra tiền để Chính phủ thực hiện tái cơ cấu, vừa thu hẹp kinh tế nhà nước, vừa mở rộng kinh tế tư nhân, vừa thúc đẩy cạnh tranh và thay đổi chức năng điều tiết của Nhà nước, với nhiều mục tiêu như vậy, Chương trình thoái vốn quy mô lớn sẽ thực sự tạo ra những sức ép thay đổi thể chế rất lớn lao.

Chỉ có điều, vào thời điểm hiện tại, theo đánh giá của nhóm nghiên cứu, chưa có đủ các tiền đề và đồng thuận chính trị cho một Chương trình thoái vốn quy mô lớn như vậy. Một mặt, thể hiện qua các Đề án tái cơ cấu kinh tế đã công bố, Chính phủ Việt Nam muốn thu hẹp sở hữu nhà nước vào các doanh nghiệp thiết yếu, thoái dần vốn từ hoạt động kinh doanh để tập trung cho chức năng điều tiết chính sách. Chính phủ cũng kỳ vọng các tập đoàn và DNNN sẽ thoái vốn khỏi những ngành kinh doanh không phải là cốt lõi. Song mặt khác, Chính phủ không thể hiện rõ quyết tâm thoái vốn trên diện rộng, không quả quyết và mạnh dạn đề xuất một Chương trình bán lại vốn nhà nước tại các ngành kinh doanh mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận. Cũng như thế, Hiến pháp 2013 vẫn ghi nhận vai trò chủ đạo của khu vực kinh tế nhà nước và in đậm bóng dáng

của một nền kinh tế dựa trên công hữu với sở hữu toàn dân. Thực ra đằng sau kinh tế nhà nước vẫn là các tập đoàn, tổng công ty, DNNN. Trong bối cảnh còn thiếu những quyết tâm chính trị rõ ràng, trong năm 2014 một Chương trình bán vốn tại DNNN cho khu vực tư nhân nên được thảo luận rộng rãi ở Việt Nam.

Ngoài sự thiếu vắng của các tiền đề chính trị kể trên, các tiền đề về thể chế và pháp luật cũng chưa đầy đủ cho một Chương trình thoái vốn quy mô lớn hướng tới bán lại phần vốn của nhà nước cho khu vực tư nhân. Trên thực tiễn, trong các chính sách tái cơ cấu tập đoàn và DNNN được thực hiện từ 2012 cho đến nay, việc thoái vốn diễn ra rất nhỏ giọt và chậm chạp. Việc DNNN thoái vốn ngoài ngành gặp khó khăn, nhất là trong điều kiện thị trường chứng khoán không thuận lợi, nhiều cổ phiếu niêm yết thấp hơn mệnh giá hoặc giá hiện tại thấp hơn thời điểm doanh nghiệp mua cổ phần nên ảnh hưởng đến việc thoái vốn do các doanh nghiệp phải đảm bảo quy định về bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư. Bên cạnh đó, vướng mắc từ một số quy định pháp luật hiện hành khiến DNNN chưa thể thoái vốn khỏi những doanh nghiệp hoạt động kinh doanh không hiệu quả, hoặc ngành không phù hợp với định hướng phát triển [18].

Vào thời điểm hiện nay, việc cổ phần hóa hiểu theo nghĩa chuyển đổi DNNN thành công ty cổ phần, chứ chưa nhấn mạnh tới thoái vốn, bán lại vốn của Nhà nước tại DNNN cho khu vực tư nhân. Những điều này được quy định ở cấp độ Nghị định và các thông tư hướng dẫn [19]. Cơ quan chủ quản, đối với DNNN ở địa phương là các UBND cấp tỉnh, đại diện bởi Chủ tịch, đối với DNNN thuộc các bộ, đại diện là các Bộ trưởng, những người này quyết định các chương trình cổ phần hóa và thoái vốn DNNN trong phạm vi thẩm quyền được giao. Việt Nam chưa có một thể chế ở tầm quốc gia phù hợp với chức năng giám sát những chương trình thoái vốn quy mô lớn, ví dụ Ủy ban Quốc gia về tư nhân hóa, Ủy ban tín thác quản lý công sản, nhất là quản lý vốn ở các tập đoàn và DNNN. Cũng chưa có một đạo luật do Quốc hội ban hành quy định về quy trình thoái vốn cho khu vực tư nhân và điều phối sử dụng nguồn thu từ quá trình thoái vốn đó. Tiền bán cổ phần được thu về cho Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp, như đã bình luận, chưa được hạch toán như một nguồn thu dồn về cho Ngân sách Trung ương. Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp ra đời theo một Quyết định của Thủ tướng Chính phủ (QĐ số 177/1999/QĐ-TTG ngày 30/08/1999), theo đó tiền bán cổ phần từ DNNN do Trung ương được nộp vào một tài khoản do Bộ Tài chính quản lý, cổ phần bán từ các tổng công ty do các đơn vị này tự quản lý, việc chi tiêu được lập kế hoạch mang tính nội bộ đơn vị, chưa thu về Ngân sách và kiểm soát bởi Quốc hội hay các cơ quan dân cử địa phương. Mới đây, theo Điều 4.8 Nghị định số 151/2013/NĐ-CP ngày 01/11/2013 phê duyệt Điều lệ Tổng công ty quản lý và kinh doanh vốn nhà nước SCIC, SCIC được giao một số chức năng quản lý Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp. Số tiền từ cổ phần hóa, từ cổ tức sau cổ phần hóa đều được dồn cho Quỹ này, tạo ra một nguồn ngân sách khổng lồ, thậm chí đã được SCIC gửi Ngân hàng thương mại để lấy lãi (xem thêm chú thích số 17).

Nếu xét rằng vốn tại tập đoàn và DNNN là một phần rất lớn tạo nên sở hữu toàn dân, người sở hữu cuối cùng thực ra là 90 triệu người dân. Vì thế nhân dân cần có tiếng nói trong quá trình tư nhân hóa khối tài sản khổng lồ này. Quốc hội và các cơ quan dân cử địa phương cần phải tham gia giám sát chặt chẽ hơn quá trình thoái vốn, cổ phần hóa hay thu hẹp khu vực DNNN.

Thay vì chỉ điều chỉnh các chính sách này bằng các văn bản dưới luật và thực hiện chúng một cách khép kín trong Chính phủ, các bộ và UBND các tỉnh, cần xây dựng và ban hành các đạo luật về thoái vốn từ DNNN (hay mạnh dạn có thể gọi là Luật về tư nhân hóa), đồng thời xây dựng các thể chế giám sát quản lý công sản và tư nhân hóa công sản có sự tham gia rộng rãi của nhân dân.

Tóm lại, nếu thoái vốn ở quy mô lớn như đã thảo luận ở trên đối với 4000 DNNN mà Nhà nước còn giữ cổ phần dưới 50% và đồng thời thoái vốn ở 12 tập đoàn và 60 tổng công ty, Việt Nam cần tới một khung khổ luật pháp và thể chế chắc chắn hơn. Quốc hội với chức năng đại diện cho 90 triệu dân, suy cho cùng là 90 triệu các đồng sở hữu chủ của khối sở hữu toàn dân, cần thể hiện quyền lực của mình trong việc xem xét, chấp thuận, tạo ra hành lang pháp lý, giám sát lộ trình và tiến độ thực hiện những Chương trình thoái vốn quy mô lớn đó. Để làm được việc đó, cần ưu tiên xây dựng một số dự luật như: Luật Quản lý vốn Nhà nước tại doanh nghiệp, Luật về Chương trình thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN, Luật về sự tham gia của người dân trong quản trị DNNN; thậm chí các bản Điều lệ và Đề án tái cơ cấu của 12 tập đoàn kinh tế quy mô quốc gia đáng ra cũng cần được Quốc hội thảo luận và thông qua dưới hình thức các đạo luật hoặc nghị quyết có hiệu lực pháp lý cao (hiện nay các bản điều lệ này đã và đang do Chính phủ phê duyệt).

Trong một Báo cáo do Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ, CIEM và SIDA thực hiện nhằm hỗ trợ xây dựng Tầm nhìn của Chính phủ và Lộ trình thực hiện cho đến 2020, các tác giả của Báo cáo này cũng thảo luận ba bước xây dựng thể chế để từng bước thoái vốn và quản lý tốt hơn khối tài sản nhà nước được giữ lại trong số ít các tập đoàn kinh doanh trong các lĩnh vực mà nhà nước tuyên bố độc quyền [20]. Các chuyên gia này chú trọng vào việc kiểm toán, minh bạch vốn của nhà nước trong các tập đoàn và DNNN, xây dựng các tiêu chí kiểm toán, rà soát phân loại tài sản, hướng tới vừa thoái vốn, vừa thiết lập quản trị tiên tiến đối với DNNN.

Nếu xác lập được đồng thuận chính trị để thoái vốn quy mô lớn từ đầu năm 2014, với lộ trình xây dựng thể chế và pháp luật một cách nỗ lực nhất, các khung khổ pháp luật cần thiết sớm nhất cũng chỉ được hoàn tất vào cuối năm 2016. Như vậy, việc thoái vốn với quy mô lớn trên thực tế sớm nhất cũng chỉ có thể thực hiện được từ đầu năm 2017. Tóm lại, năm 2014 phải là năm cần tới những nỗ lực to lớn để xây dựng đồng thuận chính trị cho một Chương trình thoái vốn quy mô lớn và thu hẹp khu vực DNNN. Đây sẽ là một Chương trình đa mục tiêu, thực sự có thể góp phần tái cấu trúc nền kinh tế theo những định hướng của Đảng và Nhà nước Việt Nam. Chỉ khi có đồng thuận và quyết tâm chính trị cao, những tiền đề thể chế và pháp luật cho việc thoái vốn từ các tập đoàn và DNNN mà Nhà nước giữ cổ phần mới có thể hình thành.

V. Áp dụng chuẩn mực và thông lệ quốc tế trong quản trị các tập đoàn và DNNN

Chủ trương tái cơ cấu tập đoàn và DNNN của Đảng thể hiện qua Kết luận số 50/KL-TW và tầm nhìn của Chính phủ đều kỳ vọng áp đặt được nguyên tắc của quản trị công ty hiện đại theo thông lệ quốc tế vào các tập đoàn và DNNN. Từ các công bố, chuẩn mực, kinh nghiệm tốt

với vô số các hướng dẫn cụ thể của OECD [21], có thể nhấn mạnh một số chuẩn mực và thông lệ quốc tế trong quản trị tập đoàn và DNNN như sau:

Thứ nhất, Ngoài việc tuyên bố mạch lạc chính sách về sở hữu Nhà nước trong khu vực doanh nghiệp, Chính phủ cần phân tách chức năng điều tiết kinh tế, các chính sách an sinh xã hội và cung cấp tiện ích công cộng của Nhà nước với hoạt động của DNNN. Sự hạch toán mạch lạc này tránh hiện tượng DNNN dựa dẫm vào việc thực hiện các chính sách công để biện minh cho hoạt động kém hiệu quả của mình. Trong các hoạt động kinh doanh, DNNN buộc phải chấp nhận cạnh tranh và Nhà nước thúc đẩy, khuyến khích tối đa cạnh tranh trong kinh doanh. Trong các lĩnh vực độc quyền, Nhà nước phải xác lập cơ chế điều tiết nhằm kiểm soát và hạn chế lạm dụng độc quyền của DNNN.

Thứ hai, Phải xác định được cơ chế đại diện quyền sở hữu một cách tập trung, tránh phân tán và cát cứ, tạo điều kiện xác lập trách nhiệm giải trình rõ ràng của cơ quan đại diện quyền sở hữu cho Chính phủ như một cổ đông trong doanh nghiệp trước nhân dân. Các thiết chế đại diện quyền sở hữu này phải tạo điều kiện cho sự tham gia của công chúng và các bên hữu quan trong DNNN, có quyền quyết định các mục tiêu của DNNN và giám sát thực hiện các mục tiêu đó.

Thứ ba, Phải áp đặt kỷ luật minh bạch tài chính và tiết lộ thông tin cần thiết để giám sát quá trình sử dụng vốn, quản lý đối với DNNN; tiêu chuẩn hạch toán, kiểm toán, công khai hóa thông tin phải khắt khe hơn, hoặc chí ít cũng tương tự như các công ty đại chúng được niêm yết trên các sàn giao dịch chứng khoán.

Thứ tư, Phải xây dựng được những thang đo đánh giá hiệu quả quản lý của ban giám đốc điều hành công ty theo các mục tiêu xác định trước, tách bạch giữa quản trị như một chức năng đại diện sở hữu và chức năng điều hành của ban giám đốc. Trong khuôn khổ các mục tiêu đã được xác lập, các ban giám đốc phải có đủ thẩm quyền để điều hành công ty, không lệ thuộc vào sự can thiệp hàng ngày của cơ quan nhà nước.

Báo cáo số 110/2012/BC-CP ngày 17/05/2012 của Chính phủ trước Kỳ họp thứ ba của Quốc hội Khóa XIII đã bám sát những kinh nghiệm quốc tế này. Các nghị định và văn bản pháp luật được ban hành trong năm 2013 đã cố gắng từng bước thể hiện đi theo định hướng tương đối nhất quán này. Mặc dù vậy, giữa thông lệ quốc tế và thực tiễn quản trị các tập đoàn, tổng công ty và DNNN ở Việt Nam vẫn còn quá nhiều cách biệt, thể hiện ở một số điểm được phân tích dưới đây:

Thực hiện tập trung quyền sở hữu vốn tại tập đoàn và DNNN vào một số đầu mối

Trên thực tế, việc thực thi quyền sở hữu vốn tại các tập đoàn và DNNN được phân bổ cho nhiều cơ quan nhà nước khác nhau một cách phân tán và cát cứ. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, UBND các tỉnh, các bộ, cho tới HĐQT các tập đoàn và người đại diện phần vốn nhà nước tại các công ty, theo những tầng nấc khác nhau, mỗi cơ quan chia sẻ thực thi một số quyền nhất định đối với phần vốn của nhà nước tại doanh nghiệp. Nghị định số 99/2012/NĐ-CP vẫn tiếp tục tư duy phân tán cho nhiều cơ quan thực hiện một số quyền sở hữu tại tập đoàn và DNNN.

Cơ chế đại diện QSH nhà nước tại DNNN phân tán như trên cũng tiếp tục duy trì sự lẫn lộn giữa chức năng làm chính sách, chức năng hành chính và việc kinh doanh ở doanh nghiệp. Chính phủ, các bộ, và UBND được thiết kế để hoạch định và ban hành chính sách, để tổ chức bộ máy hành chính thực thi công vụ, song không được thiết kế để hành xử như một cổ đông trong công ty, càng không phù hợp với công việc kinh doanh của doanh nhân. Các kỹ năng nghiên cứu phân tích và ban hành chính sách cần được phân biệt với kỹ năng quản lý hành chính và quản trị doanh nghiệp. Cùng với việc thực hiện chức năng hoạch định chính sách của ngành, chức năng tổ chức nền công vụ thực thi chính sách, bộ máy của các bộ này phải thực hiện chức năng đại diện QSH vốn nhà nước tại hàng trăm DNNN. Để minh họa, Bộ GTVT đã quản lý 4 TCT 91, 12 TCT 90 và 84 DNNN độc lập, Bộ Xây dựng quản lý 12 TCT và 77 DNNN độc lập, Bộ NN&PTNT đã quản lý 4 TCT 91, 14 TCT 90 và 390 DNNN. Sự lẫn lộn giữa các chức năng này là một rủi ro làm suy yếu năng lực của cơ quan nhà nước, đồng thời cũng giải thích kết quả kinh doanh kém của các tập đoàn.

Vào thời điểm hiện tại, Nghị định số 99/2012/NĐ-CP vẫn chưa thể hiện tinh thần xây dựng một cơ quan thực thi Quyền sở hữu vốn nhà nước tại các tập đoàn và DNNN một cách tập trung. Theo tin từ Bộ KH&ĐT, dường như một Đề án thiết lập Ủy ban quản lý vốn và tài sản nhà nước tại các tập đoàn và DNNN, ít nhiều có tham khảo mô hình tương đương cấp bộ của Ủy ban quản lý công sản của Trung Hoa (SASAC), đang được thảo luận.

Phân tách các chức năng sở hữu, quản trị và điều hành

Ngoài ra, đại diện vốn, quản trị và điều hành nhiều khi còn lẫn lộn trong cấu trúc quản trị các tập đoàn. Quyền sở hữu (QSH) vốn của nhà nước đầu tư vào tập đoàn và DNNN suy cho cùng được đại diện bởi một số cá nhân do Nhà nước chỉ định. Trong nhiều trường hợp, người đại diện QSH vốn nhà nước đồng thời kiêm chủ tịch HĐQT, thậm chí trong tập đoàn Vinashin trước đây Chủ tịch HĐQT có thời gian kiêm luôn chức vụ tổng giám đốc điều hành công ty mẹ, mặc dù sự kiêm chức này vi phạm Điều 23.1 Nghị định số 101/2009/NĐ-CP.

Theo quy định của pháp luật hiện hành về quản trị tập đoàn, tổng công ty và DNNN, một số thành viên Hội đồng thành viên/Hội đồng quản trị đôi khi vừa đảm nhận chức năng đại diện cho chủ sở hữu nhà nước, vừa tham gia quản trị doanh nghiệp, thậm chí vừa có thể giữ một số chức năng điều hành hoặc giám sát công ty. Trong Hội đồng quản trị, phần lớn các thành viên đều tham gia quản trị và điều hành, hoặc là giới chức hành chính được chỉ định bởi tham gia quản lý công ty. Tại Việt Nam chưa thiết kế thành viên quản trị DNNN là các chuyên gia độc lập, không tham gia điều hành. Thêm nữa, trong HĐQT các DNNN chưa có đại diện cho các giai tầng xã hội, ví dụ từ khu vực cơ quan dân cử, đại diện người lao động hay các chuyên gia độc lập. Vì lẽ đó, trong cấu trúc quản trị các tập đoàn thiếu sự phân tách, kiểm soát giữa các bộ phận có tính chất đối trọng lẫn nhau giữa đại diện cho chủ sở hữu, những người quản trị, điều hành và giám sát doanh nghiệp. Lãnh đạo trong tập đoàn và DNNN đôi khi vừa đại diện cho phần vốn của Nhà nước, vừa tham gia HĐQT, vừa tham gia điều hành và giám sát. Sự lẫn lộn giữa các chức năng này hạn chế tính minh bạch của quản trị công ty, cản trở giám sát và đánh giá khách quan mức độ đáp ứng và thực hiện các mục tiêu đã định của doanh nghiệp.

Xung đột lợi ích giữa chức năng đại diện QSH được nhà nước được giao phó, lợi ích của chính tập đoàn mà các cá nhân đó đang dẫn dắt và lợi ích cá nhân từng người đại diện sẽ xuất hiện, song chưa có cách cân bằng và giám sát quyền lực của những người được ủy quyền quản lý các tập đoàn một cách hợp lý. Vì vậy rất khó hồi thúc trách nhiệm giải trình của họ trước người đã ủy quyền và các bên có liên quan. Nguy cơ lạm quyền lực của những người đại diện vì lợi tư, tổn hại đến lợi ích của tập đoàn, của nhà nước và các cổ đông khác là cao.

Minh bạch thông tin:

Chính phủ định hướng các tập đoàn và DNNN phải minh bạch khoảng 8 loại thông tin quan trọng liên quan đến quản trị, điều hành doanh nghiệp. Theo Báo cáo số 110/BC-CP năm 2012 của Chính phủ trước Quốc hội về nội dung tái cấu trúc các tập đoàn và DNNN, tập đoàn, tổng công ty và DNNN phải công bố công khai các thông tin sau đây:

- ✓ Sứ mệnh và các mục tiêu cụ thể hàng năm;
- ✓ Báo cáo tài chính hợp nhất có kiểm toán của tập đoàn, tổng công ty và báo cáo tài chính hàng năm có kiểm toán của các công ty con;
- ✓ Các quyết định của cơ quan chủ sở hữu; các nghị quyết, quyết định của hội đồng quản trị hay HĐQT và biên bản các cuộc họp tương ứng;
- ✓ Danh mục các dự án đầu tư và tiến độ thực hiện các dự án đầu tư hiện hành;
- ✓ Các giao dịch có quy mô lớn, khoản vay hay cho vay lớn và các giao dịch bất thường khác;
- ✓ Thông tin về thị trường, dự báo về thị trường sản phẩm có liên quan, về những rủi ro thị trường có liên quan;
- ✓ Thông tin về các bên có liên quan, và về các giao dịch với bên có liên quan;
- ✓ Thông tin về nhân thân, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp, các vị trí quản lý đã nắm giữ, cách thức được bổ nhiệm, công việc quản lý được giao, cách thức trả lương và các lợi ích khác của những cán bộ chủ chốt; thông tin về những người có liên quan và ích lợi có liên quan của họ với công ty, bản tự kiểm điểm, đánh giá hàng năm của họ trên cương vị là người quản lý doanh nghiệp.

Bản đề án tái cấu trúc nền kinh tế được Chính phủ chính thức phê duyệt ngày 19/02/2013 đã không nhắc lại yêu cầu minh bạch thông tin như trên. Tuy nhiên Chính phủ cam kết từ năm 2013 Bộ Tài chính sẽ có trách nhiệm công bố công khai thông tin về tình hình quản lý và sử dụng vốn nhà nước tại khu vực doanh nghiệp. Nếu thiếu thông tin hoặc thông tin không đáng tin cậy, sự giám sát của xã hội, bao gồm Quốc hội, các cơ quan dân cử, báo chí và công chúng đối với tập đoàn và DNNN sẽ không được bảo đảm. Điều này cần được đặc biệt lưu ý, bởi do được hưởng các độc quyền và có sự hậu thuẫn bởi sở hữu của Chính phủ, các tập đoàn và DNNN ít chịu sức ép của kỷ luật thị trường và tự do cạnh tranh. Về lý thuyết, nếu thiếu sự giám sát của thị trường, cần gia tăng sự giám sát của nhà nước và xã hội, đặc biệt là của các thiết chế như Kiểm toán Nhà nước, sự giám sát của cơ quan dân cử và các tác nhân liên quan, cuối cùng là sự giám sát của 90 triệu người dân Việt Nam với tư cách là các đồng sở hữu chủ đối với những khối tài sản được gọi là sở hữu toàn dân.

VI. Nhận định và kiến nghị chính sách

Tái cấu trúc nền kinh tế là một chủ trương có tính chất chính trị, thể hiện một tầm nhìn mới về mô hình phát triển kinh tế, vì lẽ đó khái niệm tái cấu trúc được hiểu khá rộng, tùy theo từng góc nhìn. Cũng như vậy, tái cấu trúc khu vực kinh tế nhà nước, trong đó trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty và DNNN độc lập, cũng có thể hiểu theo nghĩa rộng, với nhiều hàm ý chính sách khác nhau.

Bài nghiên cứu trên đây chỉ tập trung vào ba định hướng tái cấu trúc tập đoàn và DNNN, đã thể hiện rõ trong các văn kiện chính trị của Đảng và tầm nhìn của Chính phủ. *Một là* chủ trương thoái vốn, tập trung vào những ngành then chốt như an ninh, quốc phòng và cơ sở thiết yếu để Nhà nước cung cấp hàng hóa/dịch vụ công cho xã hội, giảm bớt vốn nhà nước tại những ngành mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận. *Hai là*, chấm dứt thí điểm mô hình tập đoàn, thiết lập một cơ chế đại diện quyền sở hữu vốn của nhà nước một cách tập trung, hợp nhất, tránh phân tán, cát cứ; minh bạch chức năng điều tiết chính sách của cơ quan nhà nước và sở hữu tại doanh nghiệp, từ đó buộc các tập đoàn, DNNN phải cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác dưới sức ép của thị trường. *Ba là*, du nhập quản trị công ty hiện đại, từng bước thiết lập chuẩn mực quản trị tập đoàn, DNNN theo những thông lệ và kinh nghiệm tốt trên thế giới, nhất là từ các quốc gia công nghiệp phát triển là thành viên của OECD.

Xét về định hướng chính sách, ba chủ trương tái cấu trúc nêu trên không hoàn toàn mới, mà lặp lại các mục tiêu Việt Nam đã trì hoãn thực hiện hoặc thực hiện không triệt để trong ba thập kỷ qua. Để cải cách khu vực DNNN, khái quát có thể tiếp cận từ góc độ sở hữu hoặc từ góc độ cạnh tranh.

Từ góc độ sở hữu, giải thể doanh nghiệp thua lỗ, giao bán, khoán kinh doanh, tập trung và thu hẹp cổ phần vào những công ty thiết yếu, hay như người Trung Hoa thường nói “*nắm lớn, thả nhỏ*” là một kinh nghiệm quốc tế phổ quát, Việt Nam cũng thực hiện những chính sách này, chỉ có điều so với các nước đang phát triển hoặc so sánh với Trung Quốc, tỷ trọng của khu vực DNNN cho đến hết năm 2013 vẫn còn quá lớn. Cổ phần hóa, được thực hiện từ 1992 cho đến nay, về bản chất cũng nhằm đa dạng sở hữu, song đã không được thực hiện triệt để vì Nhà nước vẫn duy trì một phần lớn số cổ phần tại các công ty sau cổ phần hóa.

Từ góc độ thúc đẩy cạnh tranh, cách tốt nhất là phân tán, xé lẻ mô hình xí nghiệp liên hiệp hoặc liên hiệp các xí nghiệp có từ thời kinh tế kế hoạch hóa tập trung theo mô hình Xô-Việt trước đây, chuyển đổi các đơn vị kinh tế này thành từng công ty độc lập, riêng rẽ, buộc chúng phải cạnh tranh với nhau và với khu vực tư nhân. Từ những liên kết thị trường sẽ nảy nở một cách tự nhiên các nhóm công ty (hay còn gọi là tập đoàn), thay vì gom chúng lại bởi các quyết định hành chính. Từ hai mươi năm nay Việt Nam đã không tuân thủ các nguyên tắc hình thành tập đoàn một cách tự nhiên như thế. Ngược lại, mô hình tổng công ty 90/91 trước đây và sau đó là mô hình tập đoàn đều được hình thành một cách duy ý chí, bởi các quyết định hành chính, từ mong muốn của Chính phủ. Dù chưa có tổng kết chính thức về gần một thập kỷ “thí điểm” mô hình tập đoàn, song với chủ trương âm thầm kết thúc thí điểm tập đoàn vào cuối năm 2013, có

thể cần rút ra một bài học rằng kỳ vọng tạo ra những tập đoàn mạnh, có quy mô to lớn với sự hậu thuẫn của ngân sách nhà nước và ưu ái các nguồn tài nguyên đất đai, tín dụng, rất khó dẫn tới thành công. Cách tốt nhất là khuyến khích cạnh tranh, Nhà nước nếu cần hỗ trợ, hãy tạo nguồn lực cho những công ty có năng lực cạnh tranh tốt nhất được kiểm nghiệm khắt khe bởi sự ganh đua khốc liệt trên thị trường.

Chúng tôi đồng ý rằng, cho đến nay, nội dung chủ trương tái cấu trúc tập đoàn và DNNN được thể hiện rất phân tán qua nhiều bản đề án khác nhau, về hình thức pháp lý thường ở dạng văn bản điều hành của Chính phủ. Dựa vào những nội dung đó, Chính phủ đang từng bước xây dựng một khung khổ pháp lý, tiến dần tới thực hiện từng mục tiêu tái cấu trúc.

Xét hiện trạng dư địa chính sách ngày càng thu hẹp, xét khả năng cân đối ngân sách ngày càng khó khăn, trong các nội dung tái cấu trúc tập đoàn và DNNN, chúng tôi cho rằng cấp thiết phải thống kê, phân loại và thúc đẩy một quá trình thoái vốn nhà nước cho khu vực tư nhân trong các lĩnh vực mà Nhà nước không cần duy trì sở hữu vốn. Bán vốn nhà nước ở những ngành không cần thiết, thúc đẩy kinh tế tư nhân, từ đó thu hồi tiền cho Ngân sách, tạo điều kiện cho Chính phủ thực hiện tốt hơn chức năng điều tiết chính sách cần phải là tâm điểm trong Chính sách tái cấu trúc tập đoàn và DNNN.

Về chủ trương thoái vốn, chúng tôi nhận thấy vào thời điểm hiện nay, do thiếu đồng thuận chính trị, dường như Nhà nước chưa sẵn sàng thoái vốn ở những ngành mà khu vực tư nhân có thể đảm nhận. Các thể chế và pháp luật cũng chưa được thiết lập cho một Chương trình thoái vốn quy mô lớn áp dụng cho 4000 công ty đã cổ phần hóa mà Nhà nước vẫn còn giữ một phần vốn, cũng như thoái vốn ở cấp độ các tập đoàn và tổng công ty.

Từ những nhận định ở trên, chúng tôi đưa ra ba kiến nghị cụ thể sau đây:

Thứ nhất, nhiệm vụ trọng tâm trong năm 2014 là xây dựng đồng thuận chính trị nhằm thu hẹp đáng kể sở hữu Nhà nước trong các ngành mà Nhà nước đã tuyên bố không cần nắm vốn. Sau khi thống kê, phân loại số cổ phần Nhà nước vẫn đang nắm giữ tại 4000 công ty đã cổ phần hóa, cũng như phần vốn tại các tập đoàn và tổng công ty nhà nước, cần xây dựng một **Chương trình tổng thể thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN** với nội dung thu hẹp khu vực DNNN như Chính phủ đã cam kết.

Thứ hai, vốn Nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty và DNNN, kể cả phần vốn Nhà nước tại các công ty sau cổ phần hóa đều thuộc sở hữu toàn dân, người sở hữu cuối cùng là 90 triệu người Việt Nam. Việc phê chuẩn và thực hiện **Chương trình tổng thể thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN** tức là bán một khối lượng đáng kể sở hữu toàn dân và chuyển chúng sang cho khu vực tư nhân, những chuyển dịch này tác động to lớn và lâu dài tới phân bổ phúc lợi quốc gia, vì vậy cần có sự tham gia tích cực của toàn xã hội, sự giám sát của công luận, báo chí, nhất là sự tham gia quản lý trực tiếp và giám sát có hiệu quả của Quốc hội và cơ quan dân cử địa phương. **Chương trình tổng thể thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN** như được đề xuất, nếu được chuẩn bị bởi Chính phủ, cần được phê chuẩn bởi một Nghị quyết hay một đạo luật của Quốc hội. **Quốc hội phải đóng vai trò tích cực hơn trong thực hiện và giám sát tái cơ cấu**, kể cả trong tái cơ cấu

tập đoàn và DNNN. Vì vậy, chúng tôi ủng hộ các sáng kiến đề nghị thành lập Ủy ban quốc gia về tái cơ cấu kinh tế, hoặc Ủy ban quốc gia quản lý công sản hoặc Ủy ban quốc gia giám sát thực hiện Chương trình tổng thể thoái vốn và thu hẹp khu vực DNNN. Các khoản tiền thu được từ thoái vốn phải được thu về Ngân sách nhà nước và chịu sự điều phối chung của Quốc hội theo các nguyên tắc của Luật Ngân sách, chứ không nên tiếp tục được thu về và sử dụng khép kín trong khuôn khổ của Quỹ hỗ trợ sắp xếp và chuyển đổi doanh nghiệp.

Thứ ba, hướng tới áp đặt quản trị hiện đại đối với DNNN, chúng tôi cho rằng trong năm 2014 Chính phủ cần tiến hành bước đầu tiên là thiết lập kỷ luật hạch toán, công bố công khai và ***minh bạch tình hình quản lý vốn và kinh doanh tại các tập đoàn và DNNN với những tiêu chí và chuẩn mực chặt chẽ tối thiểu cũng như các công ty niêm yết***. Về lâu dài, chúng tôi ủng hộ đề xuất tạo điều kiện cho đại diện các giai tầng trong xã hội tham gia quản trị tập đoàn và DNNN với vai trò thành viên hội đồng quản trị độc lập (không tham gia điều hành). Ở các tập đoàn hoặc DNNN mà Nhà nước giữ độc quyền, không thể trao quyền rộng rãi cho những doanh nghiệp này tự định đoạt giá và điều kiện cung cấp hàng hóa/dịch vụ. Ngược lại, nếu thiếu kỷ luật thị trường, Nhà nước phải áp đặt nghiêm khắc hơn kỷ luật hành chính, tăng giám sát và điều tiết chặt chẽ hoạt động của các doanh nghiệp giữ độc quyền này./.

Chú dẫn

1. Xem thêm: Kết luận số 45-KL/TW, ngày 10-4-2009 của Bộ Chính trị về *thí điểm mô hình tập đoàn kinh tế và cơ chế, chính sách ngăn ngừa thất thoát tài sản nhà nước; cơ chế, chính sách bán cổ phần cho người lao động*. Cuối năm 2009, thực hiện chương trình giám sát của Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội đã công bố *Báo cáo giám sát việc sử dụng vốn tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước* ngày 4/11/2009. Báo cáo này chỉ rõ nhiều dấu hiệu cho thấy các tập đoàn, tổng công ty đã không thực hiện được kỳ vọng của Đảng và Chính phủ về hiệu suất sử dụng vốn đầu tư, đóng góp ngân sách, tạo việc làm và làm nòng cốt cho phát triển kinh tế.
2. Văn kiện Đại hội Đảng CSVN lần thứ XI, Chiến lược phát triển kinh tế-xã hội 2011-2020, có thể tải về từ: http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=989&id=BT531160686
3. Báo Điện tử Đảng Cộng Sản Việt Nam, Tư liệu văn kiện, có thể tải về từ: http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/tulieuvedang/details.asp?topic=168&subtopic=293&leader_topic=991&id=BT1371253511”
4. Báo Điện tử Đảng Cộng Sản Việt Nam, Tư liệu văn kiện, có thể tải về từ: http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=9&leader_topic=&id=BT21121258738
5. Ban Kinh tế Trung ương là cơ quan tham mưu của Ban Chấp hành Trung ương (trực tiếp và thường xuyên là Bộ Chính trị và Ban Bí thư). Theo Nghị quyết Trung ương 5 Khóa XI, Ban Kinh tế Trung ương được tái lập theo Quyết định số 160/QĐ-TW ngày 28/12/2012 (trước đó Ban này đã được hợp nhất về Văn phòng Trung ương từ tháng 5 năm 2007).
6. Cụ thể là: Đề án cơ cấu lại các tổ chức tín dụng giai đoạn 2011-2015 được phê duyệt tháng 3/2012, Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 - 2015 được phê duyệt tháng 7/2012, Đề án tái cấu trúc thị trường chứng khoán và doanh nghiệp bảo hiểm được phê duyệt tháng 12/2012, Đề án tổng thể tái cơ cấu nền kinh tế được phê duyệt tháng 2/2013. Xem các Quyết định điều hành của Thủ tướng Chính phủ số 254/2012/QĐ-TTg ngày 01/03/2012; số

- 929/2012/QĐ-TTg ngày 17/07/2012, số 704/2012/QĐ-TTg ngày 11/06/2012 và số 339/2013/QĐ-TTg ngày 19/02/2013.
7. Xem thêm: Đề xuất thành lập Ủy ban Quốc gia về tái cơ cấu kinh tế, <http://vov.vn/Kinh-te/De-nghi-lap-Uy-ban-Quoc-gia-ve-tai-co-cau-kinh-te/286832.vov>
 8. Hai tập đoàn VNIC và HUD quay trở lại hoạt động theo mô hình Tổng công ty theo Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ngày 02/10/2012; Xem thêm: <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Ket-thuc-thi-diem-hinh-thanh-2-Tap-doan-xay-dung/201210/150427.vgp>, Vinashin từ Tập đoàn quay trở lại mô hình Tổng công ty, đổi tên thành SBIC theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ GTVT ngày 30/10/2013, Báo Đầu tư 31/10/2013, Giáng cấp Tập đoàn Vinashin thành SBIC <http://baodautu.vn/news/vn/doanh-nghiep/nhip-song-doanh-nghiep/giang-cap-vinashin-thanh-sbic.html>
 9. Báo Công Thương (Bộ Công Thương), Vì sao Vinashin chuyển đổi thành tổng công ty, 01/11/2013, <http://www.baocongthuong.com.vn/doanh-nghiep/44111/vi-sao-vinashin-chuyen-doi-thanh-tong-cong-ty.htm#.Unb34Z3-Kcw>
 10. Xem thêm: WB (1995), *Bureaucrats in Business: Economics and Politics of Government Ownership*, Ngân hàng thế giới, *Giới chức trong kinh doanh*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội, 1998. Về các vấn đề cải cách DNNN đương đại ở Trung Hoa trước thềm Kỳ họp Trung ương ĐCSTQ lần thứ 18 (11/2013), tỷ trọng của DNNN ở Trung Hoa, mô hình SASAC, số tập đoàn quốc hữu đã lọt vào Fortune 500, lợi nhuận và cổ tức nộp về SASAC có thể xem thêm: SOE links threaten China reform drive, <http://www.atimes.com/atimes/China/CHIN-03-311013.html>
 11. Tính toán về tỷ trọng của khu vực DNNN trong GDP của Việt Nam, xem thêm Vũ Thành Tự Anh, *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam*, Ủy ban kinh tế Quốc hội, Diễn đàn kinh tế Mùa Xuân, Đà Nẵng 2012.
 12. Nguồn: Báo cáo của Bộ tài chính tại Hội nghị *Tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp Nhà nước* giai đoạn 2001 – 2011, ngày 8/12/2011. Xem thêm CIEM/FES, *Tái cơ cấu và cải cách doanh nghiệp nhà nước*, Hà Nội, 07/2012.
 13. Xem CIEM/FES 2012 trích dẫn ở trên.
 14. WB (1995), *Bureaucrats in Business: Economics and Politics of Government Ownership*, đã dẫn ở trên.
 15. Báo cáo của Chính phủ trước Quốc hội về tình hình kinh tế-xã hội năm 2013, có thể tải về từ <http://tuoitre.vn/Kinh-te/575820/9-nhom-giai-phap-on-dinh-kinh-te-xa-hoi.html>
 16. Xem Điều 22.4 Nghị định số 101/2009/NĐ-CP.
 17. Xem thêm: Pháp luật TPHCM 05/11/2013, *Bán vốn Nhà nước để tăng ngân sách*, <http://phapluattp.vn/20131104102613783p1014c1068/ban-von-nha-nuoc-de-tang-ngan-sach.htm>, Tuổi trẻ ngày 07/03/2013, *SCIC đem cả chục ngàn tỷ gửi ngân hàng lấy lãi*, <http://tuoitre.vn/Kinh-te/536871/scic-dem-ca-chuc-ngan-ti-gui-ngan-hang-lay-lai.html>, Tuổi trẻ 10/06/2013, *Hàng chục tỷ USD chôn tại doanh nghiệp nhà nước*, Tuổi trẻ 11/06/2013, *Nhà nước “bỏ quên” cổ tức ngàn tỷ*, <http://tuoitre.vn/kinh-te/553167/nha-nuoc-bo-quen-co-tuc-ngan-ti.html#ad-image-0>.
 18. Theo Nguyễn Đình Cung, cả năm 2012 nước ta chỉ cổ phần hóa được 13 doanh nghiệp (đạt 14% kế hoạch), 07 tháng đầu năm chỉ cổ phần hóa được 16 doanh nghiệp, Nguyễn Đình Cung (2013), *Tái cơ cấu kinh tế: Một số quan sát về kết quả và vấn đề*, Tháng 11/2013, có thể tải về từ http://www.viet-studies.info/kinhte/NguyenDinhCung_TaiCoCau.pdf. Theo quy định tại Thông tư 117/2010/TT-BTC ngày 5/8/2010 của Bộ Tài chính và Nghị định 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013 của Chính phủ thì việc chuyển nhượng các khoản đầu tư tài chính phải thực hiện thông qua đấu giá công khai, trong khi đó, Điều 12 Luật chứng khoán quy định điều kiện chào bán chứng khoán là “*hoạt động kinh doanh của năm liền trước năm đăng ký chào bán phải có lãi, đồng thời không có lỗ lũy kế tính đến năm đăng ký chào bán*”. Như vậy, trường hợp các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ sẽ không thể chào bán cổ phần theo quy định của Luật chứng khoán. Điều 120 Luật doanh nghiệp 2005 quy định hợp đồng giao dịch giữa công ty với “Cổ đông, người đại diện ủy quyền của cổ đông sở hữu trên 35% tổng số cổ phần phổ thông của công ty và những người có liên quan của họ” phải được Đại hội đồng cổ đông hoặc Hội đồng quản trị chấp thuận. Với quy định này, có hiện tượng việc sáp nhập các công ty con trong một TĐ, TCT bị phụ thuộc vào quyết định của các cổ

đồng thiểu số. Ngoài ra, có ý kiến cho rằng quy trình thoái vốn có nhiều thủ tục đòi hỏi mất nhiều thời gian thực hiện, ví dụ như theo quy định tại Điều 30 Nghị định 71 thì việc chuyển nhượng các khoản đầu tư tài chính của các công ty cổ phần chưa niêm yết phải thực hiện đấu giá qua Sở Giao dịch chứng khoán hoặc công ty chứng khoán và quy trình này đòi hỏi khá nhiều thủ tục (thuê tư vấn lập hồ sơ đăng ký đấu giá, trình Sở Giao dịch hồ sơ đăng ký đấu giá...).

19. Xem Nghị định số 59/2011/NĐ-CP của Chính phủ ban hành ngày 18/08/2011 về cổ phần hóa DNNN, Thông tư số 196/2011/TT-BTC của Bộ Tài Chính ban hành ngày 26/12/2011 chi tiết hóa các quy định về thực hiện cổ phần hóa DNNN. Ngoài ra, Nghị định số 151/2013/NĐ-CP ngày 01/11/2013 phê duyệt Điều lệ của Tổng công ty SCIC cũng quy định thể thức và các nguyên tắc cho phép SCIC thoái vốn cho khu vực tư nhân.
20. Văn phòng Chính phủ, Bộ Nội vụ, CIEM và Sida, *Dự án Hỗ trợ xây dựng Tầm nhìn của Chính phủ và Lộ trình thực hiện cho đến 2020*, Bản thảo số 3, Tài liệu tại Hội thảo Đà Nẵng (07/2013).
21. Tham khảo: OECD (2005), *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*; OECD (2005), *Corporate Governance of State-Owned Enterprises, A Survey of OECD-Countries*; OECD (2010), *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*; OECD 2011: *Size and Composition of the SOE sector in OECD economies*.