

# TÁI CƠ CẤU CÁC TẬP ĐOÀN KINH TẾ VÀ TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

PGS.TS. Kim Văn Chính

*Viện Kinh tế, Học viện Chính trị - Hành chính Quốc gia Hồ Chí Minh*

*Các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đóng vai trò rất quan trọng trong nền kinh tế Việt Nam. Trong thời kỳ Đổi Mới, cơ chế quản lý doanh nghiệp đã có sự thay đổi, các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đã được tổ chức lại còn 13 tập đoàn và 113 tổng công ty. Các tập đoàn và tổng công ty này quản lý những nguồn lực lớn của quốc gia và hàng năm nhận được sự hỗ trợ lớn của Chính phủ. Tuy nhiên, các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đã hoạt động kinh doanh thiếu hiệu quả. Vì vậy, việc tái cơ cấu khu vực này là hết sức cần thiết và cấp bách.*

*Bài viết đã đưa ra một số giải pháp nhằm thực hiện thành công việc tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Những giải pháp này bao gồm: i) đổi mới toàn diện và triệt để toàn bộ nền kinh tế; ii) sắp xếp, tổ chức lại các doanh nghiệp nhà nước theo hướng thu hẹp phạm vi và ranh giới độc quyền; iii) đẩy mạnh cổ phần hóa và tư nhân hóa; iv) đổi mới cơ chế quản trị và giám sát doanh nghiệp; và v) kết hợp chặt chẽ với tái cơ cấu toàn nền kinh tế nói chung.*

**Từ khóa:** tái cơ cấu, tập đoàn kinh tế nhà nước, tổng công ty nhà nước

## **1. Tại sao phải tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước?**

Tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước có thể được coi là mũi nhọn chủ lực của tái cơ cấu kinh tế ở Việt Nam. Điều đó trước hết là do vị trí, vai trò của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Thứ đến, việc tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước thành công có tác động lan tỏa góp phần đặc lực cho việc tái cơ cấu toàn bộ nền kinh tế. Ngoài ra, các tập đoàn và tổng công ty nhà nước với căn bệnh cổ hữu của mình về sở hữu luôn là khu vực có nhiều yếu kém về hiệu quả so với các khu vực doanh nghiệp khác, là nơi cần phải tái cơ cấu hơn cả trong tổng thể hệ thống doanh nghiệp Việt Nam. Cuối cùng, do bản chất của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là các doanh nghiệp nhà nước, chúng không thể tự tái cơ cấu theo yêu cầu của thị trường và định hướng phát triển kinh tế mà phải có tác động từ Nhà nước với tư cách vừa là chủ sở hữu vừa là chủ thể định hướng phát triển kinh tế đất nước.

Thực ra, tái cơ cấu kinh tế nói chung, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước nói riêng, trong đó có các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là vấn đề không

phải là mới ở Việt Nam. Nhà nước ta đã nhiều lần thực hiện tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước (trước đây gọi là sắp xếp lại, chuyển đổi, đa dạng hóa sở hữu...) với các biện pháp mạnh như sắp xếp lại (năm 1991-1993, năm 2000), cổ phần hóa và sắp xếp lại (thực hiện liên tục nhiều đợt từ 1994), tư nhân hóa (giao, bán, khoán, cho thuê các doanh nghiệp nhà nước yếu kém năm 2001)... Các biện pháp tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước thường được thực hiện trong sự phối hợp với đổi mới cơ chế quản lý đối với các doanh nghiệp nhà nước. Kết quả là hệ thống doanh nghiệp nhà nước đã được sắp xếp lại, chuyển đổi cơ chế quản lý và quản trị, giảm mạnh về số lượng (từ trên 12.000 doanh nghiệp những năm 1990 xuống còn trên 5.000 doanh nghiệp vào năm 2000 và đến tháng 10/2011 chỉ còn 1.309 doanh nghiệp nhà nước, trong đó có 452 doanh nghiệp công ích, 857 doanh nghiệp kinh doanh, 701 doanh nghiệp địa phương quản lý, 355 doanh nghiệp thuộc các bộ, ngành, 253 doanh nghiệp thuộc các tập đoàn kinh tế và tổng công ty 91).

Cũng chính trong quá trình tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước giai đoạn trước, các hình thức tổng công ty 90, tổng công ty 91 và tập đoàn kinh tế được

hình thành. Đây là những doanh nghiệp nhà nước chủ lực, quy mô lớn, giữ những vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân hoặc ở các địa bàn trọng điểm, được tổ chức theo mô hình công ty mẹ - công ty con, có khả năng liên kết sở hữu và tổ chức sản xuất để trở thành những doanh nghiệp mạnh, là nòng cốt trong các ngành kinh tế và tham gia cạnh tranh quốc tế. Kết quả là đến nay cả nước có 13 tập đoàn kinh tế nhà nước, 20 tổng công ty 91, 78 tổng công ty 90, 2 ngân hàng thương mại tổ chức theo mô hình tổng công ty. Tất cả 103 doanh nghiệp này do Nhà nước sở hữu 100% vốn ở cấp tập đoàn và tổng công ty, trong đó nhiều doanh nghiệp đã được cấu trúc theo mô hình công ty mẹ- công ty con, theo đó, các công ty con là những doanh nghiệp sở hữu 100% vốn của công ty mẹ hoặc hỗn hợp. Chỉ riêng 33 tập đoàn và tổng công ty 91 hiện đang nắm giữ 100% sở hữu vốn điều lệ ở 232 công ty con, nắm giữ trên 50% sở hữu vốn điều lệ ở 460 doanh nghiệp, có góp vốn sở hữu dưới 50% ở hàng trăm doanh nghiệp khác. 78 tổng công ty 90 hiện nay đang nắm giữ 100% vốn điều lệ ở 140 công ty con, giữ trên 50% vốn điều lệ ở 368 công ty, góp vốn sở hữu dưới 50% ở hàng trăm doanh nghiệp khác. Ngoài ra, còn có 23 tổng công ty và ngân hàng thương mại đã thực hiện cổ phần hóa, trong đó Nhà nước giữ cổ phần khống chế trên 50%<sup>1</sup>. Theo số liệu của Bộ Kế hoạch và Đầu tư, đến nay chỉ riêng 13 tập đoàn nắm giữ tới 30% tổng giá trị tài sản, 51% tổng số vốn chủ sở hữu và gần 40% lao động của khu vực DNNN<sup>2</sup>.

Như vậy, theo các khái niệm pháp lý hiện hành quy định tại Luật Doanh nghiệp 2005, số lượng các tập đoàn, tổng công ty nhà nước hiện nay là 126 công ty mẹ với trên 1.200 công ty con là doanh nghiệp nhà nước (Nhà nước sở hữu 100% hoặc trên 50% vốn điều lệ) và trên dưới 1000 doanh nghiệp sở hữu hỗn hợp có vốn góp dưới 50%. Các doanh nghiệp này chủ yếu là các doanh nghiệp quy mô lớn và vừa, chiếm lĩnh những ngành và lĩnh vực trọng yếu của nền kinh tế. Số liệu trên nói lên vị trí, vai trò của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước trong hệ thống doanh nghiệp nhà nước và nền kinh tế nói chung. Rõ ràng là trọng tâm của tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước chính là tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty này.

Theo đánh giá mới nhất của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp thì về cơ bản các tập

đoàn và tổng công ty nhà nước đã phát triển tốt, thực hiện được nhiệm vụ mà Nhà nước giao phó:

Các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã nâng cao năng lực sản xuất, nhiều sản phẩm, thương hiệu có uy tín trên thị trường quốc tế, góp phần đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

Nhiều tập đoàn, tổng công ty đã thực hiện tốt nhiệm vụ của Chính phủ giao bảo đảm sản xuất, cung ứng các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ thiết yếu trong một số lĩnh vực. Đặc biệt, trong bối cảnh lạm phát, suy giảm kinh tế trong những năm gần đây, các tập đoàn, tổng công ty đã góp phần quan trọng trong bình ổn giá cả, vật tư hàng hóa, góp phần để Nhà nước thực hiện các chính sách vĩ mô, ổn định thị trường...

Vốn cơ bản, vốn nhà nước được bảo toàn và phát triển. Phần lớn các doanh nghiệp hoạt động có lãi, tỷ lệ số doanh nghiệp thua lỗ và hòa vốn đã giảm từ mức 60% năm 2000 xuống còn trên 20% vào năm 2011. (*Báo cáo của Phó trưởng Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp Phạm Việt Muôn, 12/2011*).

Tuy nhiên, nhìn ở một góc độ khác, ta thấy bức tranh doanh nghiệp nhà nước nói chung và các tập đoàn, tổng công ty nhà nước nói riêng không phải chỉ toàn màu sáng, nếu không nói là có nhiều khả năng tối không thể chấp nhận.

*Thứ nhất*, xét trên tổng thể nền kinh tế, tỷ trọng của khu vực doanh nghiệp nhà nước, trong đó chủ yếu là các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là quá lớn so với yêu cầu của một nền kinh tế thị trường bình thường cũng như so với mục tiêu của cải cách kinh tế mà Nhà nước đã đặt ra. Ai cũng biết rằng, nền kinh tế thị trường tất yếu phải có khu vực doanh nghiệp nhà nước, song sự tồn tại và phát triển của chúng phải tuân theo các nguyên tắc hoạt động của cơ chế thị trường, tự chủ về vốn và kinh doanh, bảo toàn và phát triển về vốn, hoạt động cạnh tranh bình đẳng, không làm thui chột hoặc kìm hãm phát triển của khu vực tư nhân và toàn bộ nền kinh tế nói chung. Mặc dù không có một lý thuyết hoặc xu hướng thực tiễn nào chứng minh một tỷ trọng tối ưu của khu vực doanh nghiệp nhà nước nhưng theo kinh nghiệm phát triển và tái cơ cấu sở hữu của các nước, tỷ lệ sở hữu và giá trị sản xuất GDP của các doanh nghiệp nhà nước thường dao động từ mức thấp 3-5% đến mức cao cỡ 15-20%. Ví dụ, tỷ trọng

GDP của các doanh nghiệp nhà nước hiện nay ở Trung Quốc là 9,4%, Đài Loan 19%, Indonesia 25%, Brasil 8%, Argentina 11%, Mexico 10%. Như vậy, với tỷ lệ doanh nghiệp nhà nước chiếm 37% trong sản xuất GDP, Việt Nam là nước có tỷ trọng doanh nghiệp nhà nước quá lớn và quá mức cần thiết. Với tỷ trọng cao như vậy, chắc chắn doanh nghiệp nhà nước không những không phát huy được hiệu quả trong kinh doanh mà còn có tác hại kìm hãm khu vực tư nhân phát triển, từ đó kìm hãm kinh tế phát triển. Do khu vực doanh nghiệp nhà nước quá lớn, một bộ phận lớn đầu tư và sản xuất được thu hút vào các doanh nghiệp nhà nước được quản trị kém và hiệu quả thấp (hệ số sinh lời thấp, hệ số ICOR cao), kết quả là hiệu quả chung của nền kinh tế bị kìm hãm, thậm chí giảm sút. Như vậy, yêu cầu về tái cơ cấu tập đoàn và tổng công ty nhà nước trước hết xuất phát từ chính yêu cầu phát triển và nâng cao hiệu quả của toàn bộ nền kinh tế. Ở đây, việc tái cơ cấu trước hết phải là tái cơ cấu sở hữu toàn bộ khu vực doanh nghiệp nhà nước trong cơ cấu sở hữu của nền kinh tế.

*Thứ hai*, về mức độ tập trung của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước, ta thấy ở Việt Nam, các doanh nghiệp nhà nước được phát triển quá rộng ở hầu hết các ngành kinh tế, kể cả những ngành hoàn toàn không cần thiết. Nếu đo lường mức độ tập trung bằng hệ số phân tán- tập trung thì chỉ số này của Việt Nam cao gấp 2 lần Philippines, 2,8 lần Trung Quốc, 3 lần Indonesia và Hàn Quốc<sup>3</sup>. Trong danh sách các tập đoàn và tổng công ty của Việt Nam, ta thấy có những doanh nghiệp ở những lĩnh vực hoàn toàn không cần thiết như thương mại, dệt may, điện tử- tin học, nước giải khát, dầu thực vật, vật liệu xây dựng, tư vấn thiết kế, rau quả, dâu tằm tơ, mía đường, chè, chăn nuôi, thủy sản... Nhiều tập đoàn và tổng công ty nhà nước mặc dù thiếu vốn trầm trọng và hiệu quả kinh doanh thấp vẫn đầu tư ngoài ngành trên 30% vốn đầu tư. Như vậy, nhu cầu tái cơ cấu tập đoàn và tổng công ty nhà nước xuất phát từ chính nhu cầu tập trung nguồn lực của Nhà nước trong kinh doanh vào những ngành trọng điểm, tạo ra các doanh nghiệp đủ lớn về quy mô và mạnh về năng lực cạnh tranh.

*Thứ ba*, về năng lực quản trị và hiệu quả kinh doanh, các tập đoàn và tổng công ty nhà nước mặc dù đã được quan tâm chú ý và được nhiều ưu đãi của Nhà nước nhưng cho đến nay vẫn chưa chứng minh

được tính hiệu quả của mình cao hơn so với các doanh nghiệp nhà nước không thuộc tập đoàn và tổng công ty, càng kém hiệu quả hơn các doanh nghiệp tư nhân và đầu tư nước ngoài. Đã có rất nhiều nghiên cứu cho thấy các tập đoàn và tổng công ty càng được ưu ái về chính sách và nguồn lực, càng có quy mô lớn lại càng có xu hướng ỷ lại, dựa dẫm, kết quả là càng thể hiện tính phi hiệu quả của mình. Bài học Vinashin cho thấy sự ỷ lại về chính sách và nguồn lực không những làm tăng các khuyết tật vốn có của doanh nghiệp nhà nước, làm thất thoát vốn của Nhà nước mà còn làm mất uy tín của Chính phủ, làm suy giảm lòng tin của nhân dân đối với Nhà nước. Các số liệu tài chính về lỗ, về nợ khó đòi, về tỷ suất lợi nhuận, về đầu tư ngoài ngành phi hiệu quả... của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là tiếng còi báo động về nguy cơ thất thoát tài sản nhà nước quy mô lớn nếu không có các biện pháp mạnh và kịp thời. Về vốn và tài sản, các tập đoàn và tổng công ty chiếm giữ khối lượng tài sản và vốn nhà nước khổng lồ nhưng rất nhiều tài sản lớn như quyền sử dụng đất, giá trị thương hiệu, quyền kinh doanh... về giá trị có thể rất lớn nhưng chưa được vốn hóa, nghĩa là chưa được định giá thành tiền và giao cho doanh nghiệp. Do vậy, trên số sách kế toán tỷ lệ vốn vay trên vốn chủ ở các tập đoàn và tổng công ty nhà nước quá cao. Theo số liệu của 9 tập đoàn có báo cáo cho Bộ Kế hoạch và Đầu tư, thì 58% giá trị tài sản được hình thành từ vốn vay. Cá biệt, như Tập đoàn Điện lực Việt Nam vốn vay lên tới 79,4%, Tập đoàn Sông Đà- 79,7%,... Như vậy, ta thấy thực lực tài chính của các tập đoàn và tổng công ty nhà nước là rất yếu. Về hiệu quả sản xuất - kinh doanh, các báo cáo cũng cho thấy, tỉ suất lợi nhuận của các tập đoàn này đang giảm dần qua các năm. Chỉ tính riêng 10 tập đoàn có số liệu (không kể Vinashin), năm 2010, tỉ suất lợi nhuận sau thuế/vốn chủ sở hữu bình quân đạt 13,6%, năm 2008 là 18,15%, 2009 là 14,62%, năm 2010 tiếp tục giảm; tỉ suất lợi nhuận sau thuế/doanh thu năm 2009 là 9,83%, năm 2010 là 7,07%...<sup>4</sup> Số liệu thanh tra công bố cho thấy, ở Tập đoàn Sông Đà hệ số nợ/vốn chủ sở hữu lên tới 3,91, ở Tập đoàn Điện lực là 4,25- mức được xem là rủi ro. Với chi phí vốn đang ở mức cao như hiện nay, có thể kết luận là các tập đoàn hoạt động lỗ vốn<sup>5</sup>. Bên cạnh đó, tại một số tập đoàn hệ số an toàn vốn đã ở mức báo động. Như vậy, tái cơ cấu tập đoàn và tổng công ty nhà nước

trở nên cấp thiết xuất phát từ chính tính phi hiệu quả và thực trạng báo động về quản trị doanh nghiệp như một khuyết tật cố hữu của doanh nghiệp nhà nước nói chung. Nhiều người còn mơ hồ về sự cải thiện hiệu quả doanh nghiệp nhà nước nếu có các biện pháp hỗ trợ tài chính hoặc tái cơ cấu nợ cho doanh nghiệp (như đã từng làm cho nhiều đợt cải cách trước đây đối với các tổng công ty như Dầu tầm tợ, Dệt Nam Định, Gang thép Thái Nguyên...). Rõ ràng là ở đây nhu cầu tái cơ cấu không phải chỉ ở khía cạnh tỷ trọng, quy mô, phạm vi về sở hữu mà phải tái cơ cấu thông qua các biện pháp mạnh về cơ chế quản lý- rà soát và thanh lọc các doanh nghiệp kém hiệu quả, thất thoát vốn.

## 2. Tái cơ cấu như thế nào?

Tái cơ cấu kinh tế, trong đó có tái cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước không phải là vấn đề mới mà đã được thực hiện và thảo luận nhiều lần trên thế giới cũng như ở Việt Nam. Hiện nay, vấn đề tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước càng trở nên cấp thiết khi các căn bệnh của các doanh nghiệp này cộng với các khuyết tật của nền kinh tế Việt Nam đã ở mức báo động đỏ, đang là yếu tố quan trọng làm giảm đà tăng trưởng và phát triển của nền kinh tế. Trên các diễn đàn khoa học và chính sách cũng đã có nhiều ý kiến về vấn đề này. Tuy nhiên, câu hỏi tái cơ cấu như thế nào đối với tập đoàn và tổng công ty nhà nước dường như vẫn là vấn đề chưa được giải đáp thỏa đáng.

Vấn đề là ở chỗ: Chính phủ Việt Nam đã nhiều lần chủ trương và thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước nói chung, trong đó có tập đoàn và tổng công ty nhà nước; các giải pháp có thể cũng đã được áp dụng; thế nhưng tại sao đến nay những vấn đề cốt lõi của các tập đoàn và tổng công ty vẫn chưa được giải quyết triệt để, thậm chí nhiều vấn đề lại có xu hướng ngày càng trầm trọng. Do vậy, trong đợt tái cơ cấu lần này, cần phải rút kinh nghiệm nghiêm túc từ các đợt tái cơ cấu trước đây, đề ra và áp dụng một cách triệt để các giải pháp vừa bài bản, vừa hệ thống và phải đủ mạnh.

Theo ý kiến chúng tôi, sau đây là các giải pháp mang tính định hướng trong đợt tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước đợt này.

*Thứ nhất*, phải quán triệt tư tưởng và các định hướng đổi mới triệt để đối với doanh nghiệp nhà nước nói chung, các tập đoàn và tổng công ty nhà

nước nói riêng đến tất cả các cấp, các ngành, đặc biệt là các cấp, các ngành có quyền lực trong hoạch định và thực hiện các biện pháp chính sách liên quan. Kinh nghiệm của các đợt đổi mới doanh nghiệp nhà nước trước cho thấy, nhiều giải pháp về lý thuyết thì rất hay nhưng không được quán triệt tốt nên bị thất bại hoặc ở khâu thực hiện, hoặc ở ngay khâu ban hành chính sách. Ai cũng biết là một trong những trọng tâm của tái cơ cấu là chuyển đổi sở hữu, cổ phần hóa và giao, bán, khoán, cho thuê. Nhà nước cũng đã nhiều lần ban hành, sửa đổi, hoàn thiện chính sách và biện pháp để thực hiện các biện pháp này. Thế nhưng thử hỏi mục tiêu về cổ phần hóa, giao, bán, khoán, cho thuê các doanh nghiệp nhà nước đến nay đã đạt được về số lượng và chất lượng hay chưa? Những bài học thất bại trong cổ phần hóa các công ty như Legamex, Intimex, Hacinco,... trong bán doanh nghiệp ở Hải Phòng,... cho thấy, muốn cổ phần hóa và tư nhân hóa thành công không những cần chính sách đúng mà còn cần sự quyết tâm và thống nhất trong thực hiện. Rồi bài học về việc thành lập quá nhiều, quá nhanh, quá tùy tiện các tổng công ty và tập đoàn kinh tế; bài học về sự mâu thuẫn đến mức giả tạo giữa những tuyên bố gần như sáo rỗng về vai trò, sứ mệnh của doanh nghiệp nhà nước, gắn nó với kinh tế nhà nước, với vai trò chủ đạo, vai trò là bộ phận cơ bản tạo nền tảng của nền kinh tế quốc dân... với đòi hỏi chính đáng phải nhanh chóng và triệt để giảm mạnh các doanh nghiệp nhà nước về tỷ trọng, phạm vi.

Trong đợt tái cơ cấu lần này, rõ ràng là phải xác định lại quan điểm, định hướng về đổi mới khu vực doanh nghiệp nhà nước, khắc phục những mâu thuẫn trong quan điểm và các quan điểm này phải được quán triệt triệt để, không chỉ dừng ở các giải pháp của Chính phủ mà phải được đưa vào các nghị quyết của Đảng và Nhà nước, vào biện pháp thực hiện và đánh giá của các cấp chính quyền từ trung ương đến địa phương, từ đó bảo đảm sự thống nhất ý chí và hành động của các cấp, các ngành trong thực hiện.

*Thứ hai*, về giải pháp sắp xếp, tổ chức lại các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Đây là giải pháp gốc rễ làm cơ sở để tiến hành cổ phần hóa, tư nhân hóa. Giải pháp này về nguyên lý phải căn cứ vào việc xác định phạm vi, giới hạn của doanh nghiệp nhà nước trong kinh doanh. Trong suốt quá trình đổi mới vừa qua, càng ngày Nhà nước ta đã xác định ngày càng

hẹp hơn phạm vi, giới hạn doanh nghiệp nhà nước trong các ngành kinh tế. Tuy nhiên, do các lý do khác nhau, trên thực tế, các tập đoàn và tổng công ty lại có xu hướng mở rộng lĩnh vực, phạm vi để chạy theo động cơ lợi ích cục bộ ngắn hạn (đầu tư ngoài ngành). Trong đợt tái cơ cấu này, Nhà nước cần xác định rõ ràng một số lĩnh vực cần thiết phải duy trì các doanh nghiệp nhà nước độc quyền để giao cho các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đảm nhận. Danh mục các lĩnh vực này cần thu hẹp tối thiểu ở con số dưới 5. Ví dụ các lĩnh vực như khai thác khoáng sản, nhập khẩu xăng dầu, vận tải đường sắt, đầu tư và khai thác đồng bộ và các công trình giao thông công cộng... không nên giữ độc quyền nhà nước mà nên chuyển sang cơ chế cạnh tranh với sự tham gia của cả khu vực tư nhân.

Trên cơ sở xác định hẹp lại phạm vi và ranh giới độc quyền nhà nước, việc sắp xếp lại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước sẽ phải được thực hiện theo hướng chỉ duy trì các tập đoàn, tổng công ty ở các lĩnh vực độc quyền và một số lĩnh vực hạn chế thuộc khu vực cạnh tranh. Như vậy, danh mục các tập đoàn, tổng công ty nhà nước không phải nhiều như hiện nay (với trên 100 đầu mỗi tập đoàn, tổng công ty, trên 1.000 công ty con sở hữu nhà nước). Mục tiêu của sắp xếp lại đợt này là danh mục các tập đoàn, tổng công ty nhà nước sẽ chỉ còn 50 (bước 1) và 10- 20 (bước 2). Còn lại tất cả các doanh nghiệp nhỏ, các doanh nghiệp không thuộc lĩnh vực Nhà nước cần giữ sở hữu, phải có kế hoạch và lộ trình chuyển đổi sở hữu.

*Thứ ba*, gắn liền với giải pháp sắp xếp lại ở trên, phải có giải pháp mạnh về cổ phần hóa và tư nhân hóa. Ở Việt Nam, cho đến nay nhiều người vẫn còn sợ, thậm chí sợ nói đến tư nhân hóa, trong khi quá trình tư nhân hóa đã và đang thực sự diễn ra với liều lượng ngày càng tăng. Muốn cổ phần hóa và tư nhân hóa thành công, phải khắc phục được 3 trở ngại lớn: i) Trở ngại từ chính đội ngũ cán bộ, công nhân viên của doanh nghiệp không muốn hoặc chưa muốn cổ phần hóa, do động cơ lợi ích cá nhân và lợi ích nhóm. ii) Trở ngại từ các cơ quan quản lý nhà nước trong triển khai thực hiện các biện pháp cổ phần hóa do không có khả năng thay đổi cơ chế, do năng lực thấp, do lợi ích nhóm,... iii) Trở ngại từ nền kinh tế với thị trường tài chính yếu kém, không ổn định, sức mua thực sự không lớn từ dân cư. Thử hỏi, nếu trong 1 năm, Nhà nước cổ phần hóa toàn bộ khoảng

5 tập đoàn, tổng công ty lớn với quy mô vốn trung bình 20.000 tỷ/1 công ty cộng với hàng trăm công ty vừa và nhỏ thì sức mua của thị trường tài chính Việt Nam đáp ứng được đến đâu? Nếu mục tiêu cổ phần hóa quá lớn, sức mua thị trường trong nước có hạn thì chỉ còn hai cách: giảm giá cổ phần (do cung - cầu kéo giá xuống) hoặc rao bán trên thị trường tài chính quốc tế (cũng bị hạn chế bởi quy định về giới hạn room cho chủ đầu tư nước ngoài...). Rõ ràng là, Việt Nam vẫn đang bế tắc ở kế hoạch và thực hiện cổ phần hóa quy mô lớn. Sự bế tắc này đã diễn ra vài năm nay và chưa có dấu hiệu cải thiện trong tương lai gần.

Do vậy, muốn cổ phần hóa và tư nhân hóa thành công, cũng phải có giải pháp đột phá. Mà đã đột phá thì cũng cần sự mạnh dạn, quyết tâm kèm theo những trả giá nhất định khi thực hiện. Nếu không quán triệt tinh thần này thì mọi kế hoạch cổ phần hóa mãi mãi vẫn chỉ là những khẩu hiệu suông.

*Thứ tư*, về đổi mới cơ chế quản trị và giám sát đối với các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Đây là giải pháp bổ trợ không thể thiếu để tái cơ cấu thành công. Kinh nghiệm của quá khứ cũng như của các nước cho thấy, sau khi tái cơ cấu, bắt buộc phải thiết lập một cơ chế quản trị và giám sát hiện đại, minh bạch, phù hợp với cơ chế thị trường thì các biện pháp tái cơ cấu mới phát huy tác dụng. Đối với Việt Nam, để thực hiện tốt giải pháp này, cần phải có rất nhiều biện pháp từ việc xác định mô hình quản trị, mô hình giám sát đến xác lập cơ chế, nâng cao năng lực bộ máy và cán bộ, triển khai cơ chế trên thực tế. Theo ý kiến của Bộ trưởng Bộ Tài chính Vương Đình Huệ, việc đổi mới quản trị các tập đoàn và tổng công ty nhà nước lần này cần nghiêm cứu áp dụng các quy tắc, thông lệ quản trị tốt nhất của thế giới vào quản trị các doanh nghiệp này, có chiến lược đào tạo bồi dưỡng bài bản đội ngũ lãnh đạo các doanh nghiệp và các nhà quản lý nhà nước, xây dựng và thực hiện cơ chế lựa chọn, bổ nhiệm cán bộ phù hợp<sup>6</sup>. Ở Việt Nam, sự khó khăn, trở ngại khi thực hiện giải pháp này không những ở chỗ khó xác định mô hình và cơ chế mà chủ yếu là ở trở ngại từ chính các doanh nghiệp và các cơ quan liên quan với tư cách là các nhóm lợi ích có xu hướng không muốn áp dụng một cơ chế quản trị hiện đại, minh bạch, công khai, bảo đảm sự giám sát của cổ đông và Nhà nước. Về phía Nhà nước, trở ngại lớn nhất ở chính năng lực bộ máy và tâm lý muốn giữ cơ chế

xin - cho của không ít cơ quan và cán bộ có chức, có quyền.

*Thứ năm*, tái cơ cấu tập đoàn và tổng công ty nhà nước không được tiến hành tách rời với các biện pháp tái cơ cấu khu vực kinh tế nhà nước và nền kinh tế nói chung. Cốt lõi ở đây là phải xây dựng một môi trường cạnh tranh bình đẳng, phát huy được tác dụng của cơ chế thị trường trong điều tiết đầu tư, điều tiết phát triển, điều tiết cơ cấu ngành. Nhiều người thường cho rằng Nhà nước ta quá ưu đãi doanh nghiệp nhà nước làm triệt tiêu sự phát triển khu vực tư nhân, do vậy trong tái cơ cấu, cần tạo môi trường bình đẳng, khuyến khích khu vực tư nhân phát triển trở thành đối trọng trong xác lập cơ cấu các doanh nghiệp nhà nước. Theo chúng tôi, quan điểm nói trên hoàn toàn đúng nhưng chưa đủ. Một môi trường cạnh tranh bình đẳng không chỉ đòi hỏi sự công bằng giữa các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp tư nhân mà còn cần chú ý đến sự công bằng giữa cái được gọi là “doanh nghiệp thân

hữu” với các doanh nghiệp chân chính hoạt động đúng theo luật pháp. Tình trạng các “doanh nghiệp thân hữu” đang có xu hướng phát triển ở Việt Nam với các hình thức quy mô và ngành nghề ngày càng đa dạng là một thách thức thực sự cho công cuộc tái cơ cấu. Do vậy, để thực sự thiết lập một môi trường kinh doanh bình đẳng, tạo động lực cho phát triển kinh tế, cần có giải pháp vượt qua và xóa bỏ trở ngại này cho dù đây là một trong những trở ngại vào loại khó khắc phục trong cơ chế hiện hành ở Việt Nam.

Trên đây là những ý kiến mạn đàm về chủ đề tái cơ cấu các tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Tầm quan trọng của vấn đề này đòi hỏi không những phải tập trung các nguồn lực trí tuệ và vật chất trong xác định các giải pháp mà còn phải nỗ lực, quyết tâm, đồng thuận trong triển khai thực hiện. Việc xác định và thực hiện thành công các giải pháp tái cơ cấu các tập đoàn tổng công ty nhà nước chắc chắn sẽ là yếu tố bảo đảm sự tăng trưởng và phát triển bền vững của nền kinh tế Việt Nam. □

1. Theo Báo cáo của Phó trưởng Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp Phạm Việt Muôn, tháng 12/2011.
2. Theo Phạm Việt Muôn, tài liệu đã dẫn.
3. Dẫn theo Quỳnh Trang, “Quản trị tập đoàn kinh tế: hiện trạng và cảnh báo”. Lao động, ngày 09-4-2012.
4. Xem Tonielli, P. *The Rise and Fall of State - Owned Enterprises in the Western World*. Cambridge University Press, 2000.
5. Nguyễn Đức Thành, Tài liệu tọa đàm chính sách: “Hướng tới một khung khổ chính sách kinh tế vĩ mô cho Việt Nam trong trung và dài hạn”, Hà Nội 21-3-2012.
6. Quỳnh Trang, “Quản trị tập đoàn kinh tế: hiện trạng và cảnh báo”. Lao động, ngày 09-4-2012.
7. Cần lưu ý là các doanh nghiệp nhà nước hiện nay được nhận giao vốn từ Nhà nước mà không phải nộp bất cứ khoản chi phí vốn hoặc lợi tức vốn nào. Toàn bộ lợi nhuận từ kinh doanh được để lại doanh nghiệp để phát triển sản xuất.
8. Vương Đình Huệ, Giải pháp chủ yếu nhằm tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (Trọng tâm là tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước), mof.gov.vn, 29-3-2012.

#### **Tài liệu tham khảo:**

1. Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam - *Nghị quyết Hội nghị lần thứ 3* - Ban chấp hành Trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, Khóa XI, tháng 10/2011.
2. Vương Đình Huệ, *Giải pháp chủ yếu nhằm tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (Trọng tâm là tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước)*, mof.gov.vn, 29-3-2012.
3. Nguyễn Đức Thành, *Hướng tới một khung khổ chính sách kinh tế vĩ mô cho Việt Nam trong trung và dài hạn*, Tài liệu tọa đàm chính sách, Hà Nội 21-3-2012.
4. Tonielli, P., *The Rise and Fall of State - Owned Enterprises in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.
5. Phạm Việt Muôn, *Báo cáo của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp*, Hà Nội, tháng 12/2011.