

TÁI CƠ CẤU TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM: NHỮNG KHÓ KHĂN CẢN TRỞ CẦN ĐƯỢC THÁO GỖ

PGS.TS. Lê Xuân Bá, TS. Nguyễn Thị Luyến

Viện Nghiên cứu Quản lý trung ương

Email: luyennt@mpi.gov.vn

Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN) nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐK-TNN) nói riêng là một trong những mục tiêu quan trọng đã được khẳng định và nhấn mạnh trong Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI; Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015. Tuy nhiên, việc thực hiện tái cơ cấu những tập đoàn kinh tế nhà nước không hề đơn giản. Bài viết này mong muốn góp phần làm rõ thêm bản chất và nội dung tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam; những khó khăn cản trở quá trình tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước và một số giải pháp tháo gỡ.

Từ khóa: tái cơ cấu, DNNN, tập đoàn kinh tế nhà nước, kinh tế nhà nước, khó khăn cản trở

1. Bản chất và nội dung tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước

Quán triệt sâu sắc các nghị quyết của Đảng, Quốc hội và Chính phủ, ngày 17/1/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 03/CT-TTg về việc đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN. Chỉ thị yêu cầu các tập đoàn kinh tế xây dựng chương trình, kế hoạch, biện pháp cụ thể về tái cơ cấu tập đoàn kinh tế trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và quyết liệt tổ chức triển khai thực hiện sau khi phương án tái cơ cấu đã được phê duyệt. Chỉ thị cũng yêu cầu khi xây dựng phương án tái cơ cấu, từng tập đoàn kinh tế phải chú ý cơ cấu lại ngành, nghề kinh doanh, tập trung vào ngành, nghề kinh doanh chính và nhiệm vụ được giao; chiến lược phát triển giai đoạn 2011-2015, có tính đến năm 2020; phương án tổ chức lại sản xuất - kinh doanh; kế hoạch đầu tư phát triển; tái cơ cấu các đơn vị thành viên và nguồn nhân lực; kế hoạch thoái vốn đã đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính theo các hình thức bán vốn, chuyển vốn, chuyển giao doanh nghiệp.

Ngày 17/7/2012, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 929/QĐ-TTg phê duyệt Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế,

tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015. Theo đó, nhiệm vụ của tái cơ cấu gồm: (i) Phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước theo 03 nhóm để thực hiện tái cơ cấu; (ii) Thực hiện thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan với ngành kinh doanh chính; thoái vốn nhà nước ở công ty cổ phần mà Nhà nước không cần chi phối theo nguyên tắc thị trường; (iii) Tái cơ cấu tập đoàn một cách toàn diện từ mô hình tổ chức, quản lý, nguồn nhân lực, ngành nghề sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển, đầu tư đến thị trường và sản phẩm. Tổ chức lại một số tập đoàn kinh tế cho phù hợp với thực trạng và yêu cầu nhiệm vụ.

Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015 cũng yêu cầu từng tập đoàn kinh tế trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tái cơ cấu để phê duyệt và triển khai thực hiện. Các tập đoàn kinh tế cần thực hiện 5 nội dung chính sau đây: (i) Rà soát, xác định lại nhiệm vụ, ngành nghề kinh doanh chính; các tập đoàn kinh tế chỉ kinh doanh những ngành chính và những ngành liên quan phục vụ trực tiếp ngành, nghề kinh doanh chính; (ii) Xây dựng chiến

lược phát triển đến năm 2015, tầm nhìn đến 2020 phù hợp chiến lược phát triển ngành, nhu cầu của thị trường, khả năng về vốn và năng lực trình độ quản lý; (iii) Xây dựng phương án tổ chức lại sản xuất - kinh doanh, triển khai tái cơ cấu các doanh nghiệp thành viên để thực hiện chuyên môn hoá, phân công, hợp tác, không dàn trải, phân tán nguồn lực, tránh cạnh tranh nội bộ theo hướng sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp thành viên kinh doanh cùng ngành nghề; (iv) Xây dựng phương án tài chính để triển khai thực hiện nhiệm vụ chính được giao và xử lý các tồn tại về tài chính trong quá trình tái cơ cấu; (v) Chấm dứt tình trạng đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất- kinh doanh chính trước năm 2015. Đối với các lĩnh vực ngân hàng, tài chính, chứng khoán, bất động sản, bảo hiểm, các tập đoàn kinh tế thực hiện theo các hướng: bán phần vốn của công ty mẹ trong tập đoàn cho tổ chức, cá nhân ngoài tập đoàn kinh tế, không bán hoặc chuyển giao lại cho các đơn vị thành viên trong nội bộ; chuyển vốn về những tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, doanh nghiệp có ngành nghề kinh doanh chính phù hợp, thực hiện thông qua các hình thức chuyển giao vốn hoặc chuyển nhượng vốn; chuyển toàn bộ doanh nghiệp do tập đoàn giữ 100% vốn sang tập đoàn có ngành nghề kinh doanh cùng với ngành nghề kinh doanh của doanh nghiệp chuyển giao, thực hiện dưới hình thức chuyển nhượng doanh nghiệp hoặc chuyển giao nguyên trạng.

Những tập đoàn kinh tế đang có khó khăn về tài chính, làm rõ trách nhiệm của cán bộ có liên quan và thực hiện cơ cấu lại vốn, tài sản theo hướng: đánh giá thực trạng, xác định nhu cầu vốn để có cơ chế xử lý bổ sung vốn cho tiếp tục thực hiện các dự án đầu tư cấp bách, hạn chế thất thoát vốn do kéo dài thời gian dự án; cơ cấu lại tài sản bằng cách chuyển

nhượng, sáp nhập các dự án, các khoản đầu tư không hiệu quả hoặc chưa cấp thiết để tập trung nguồn lực cho hoạt động kinh doanh chính.

Bên cạnh đó, Đề án cũng yêu cầu các tập đoàn kinh tế đẩy mạnh liên kết giữa các doanh nghiệp thành viên trong tập đoàn thông qua hợp đồng kinh tế, các nội quy, quy chế quản lý, hợp tác giữa công ty mẹ với các công ty con, công ty liên kết; giữa các công ty con, công ty liên kết. Công ty mẹ của tập đoàn kinh tế tăng cường thực hiện chức năng nghiên cứu chiến lược phát triển, đổi mới tổ chức, quản lý, công nghệ, sản phẩm, phát triển thị trường, đào tạo. Hạn chế công ty mẹ, công ty con cùng đầu tư vào một doanh nghiệp.

Như vậy, có thể thấy, tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước ở Việt Nam sẽ được thực hiện một cách tương đối toàn diện từ mô hình tổ chức, quản lý, nguồn nhân lực, ngành nghề sản xuất - kinh doanh, chiến lược phát triển, chiến lược đầu tư đến thị trường và sản phẩm.

2. Những khó khăn cản trở quá trình tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước

Mặc dù đã có sự thống nhất cao về nhận thức trong mọi cấp về tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng nhưng việc thực hiện tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước không hề đơn giản. Có rất nhiều khó khăn cản trở, làm chậm quá trình tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước. Bài viết này đề cập đến một số khó khăn cản trở chính sau:

Thứ nhất, có thể nói rào cản lớn nhất cho quá trình tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước hiện nay chính là việc giải quyết nợ đọng, nợ xấu của các tập đoàn kinh tế nhà nước. Theo tính toán của Ngân hàng nhà nước, nợ xấu của hệ thống ngân hàng

Bảng 1: Dư nợ của tập đoàn kinh tế (tính đến tháng 9/2011)

	Tổng nợ (tỷ VNĐ)	Tỷ trọng (%)	
		So với tổng nợ của 12 tập đoàn	So với tổng nợ của khu vực DNNN
PVN	72.300	33,05	17,41
EVN	62.800	28,71	15,12
TKV	20.500	9,37	4,94
Vinashin	19.600	8,96	4,72
Tổng nợ của 12 tập đoàn	218.738	100,00	52,66
Tổng nợ của DNNN	415.378	-	100,00

Nguồn: Bộ Tài chính (2012)

Bảng 2: Cơ cấu vốn đầu tư của một số tập đoàn kinh tế năm 2012 (%)

STT	Tên tập đoàn	Vốn CSH	Vốn vay	Khác
1	Tập đoàn Điện lực Việt Nam	26,4	73,18	0,4
2	Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam	29,8	69,0	1,2
3	Tập đoàn Hoá chất Việt Nam	28,2	62,7	9,1
4	Tập đoàn Dệt may Việt Nam	39,8	53,8	6,4
5	Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam	62,0	28,8	9,2
6	Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam	74,3	25,1	0,6
7	Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	81,1	18,9	0
8	Tập đoàn Viễn thông quân đội	91,0	5,5	3,5

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013)

thương mại cuối quý II/2012 ở mức 8,6%, tập trung chủ yếu vào lĩnh vực bất động sản, chứng khoán; trong đó nợ xấu của DNNN rất lớn (theo tính toán của một số nhà khoa học thì đang chiếm khoảng 70% nợ xấu toàn hệ thống và các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước chiếm khoảng 53% số nợ xấu). Theo số liệu của Bộ Tài chính (2012), tính đến tháng 9/2011, dư nợ vay ngân hàng của các tập đoàn kinh tế nhà nước đã lên tới 218.738 tỷ đồng, tương đương 8,76% tổng dư nợ toàn ngành ngân hàng và chiếm 52,66% dư nợ cho vay DNNN.

Theo Báo cáo của Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp trình bày tại Hội nghị của Chính phủ với tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước ngày 16/1/2013, tổng nợ phải trả của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước¹ là 1.334.903 tỷ đồng, hệ số nợ phải trả/ vốn chủ sở hữu bình quân là 1,82 lần. Mặc dù hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu bình quân vẫn nằm trong giới hạn cho phép nhưng ở một số tập đoàn kinh tế, tỷ lệ này đã vượt giới hạn cho phép, thậm chí rất cao.

Nợ nước ngoài của các tập đoàn kinh tế cũng rất lớn. Cũng theo báo cáo của Ban Chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp, tổng nợ nước ngoài của các công ty mẹ trong tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước là 158.865 tỷ đồng, bằng 21,5% tổng nợ phải trả, tăng 11% so với năm 2011. Trong đó, một số công ty mẹ có số nợ người ngoài lớn như công ty mẹ- Tập đoàn Điện lực Việt Nam.

Nhìn vào cơ cấu đầu tư của các tập đoàn kinh tế cũng có thể thấy, một số tập đoàn kinh tế thực hiện đầu tư dựa chủ yếu vào vốn vay.

Trong khi đó, trong các Đề án tái cơ cấu của các tập đoàn kinh tế nhà nước đã được Thủ tướng Chính

phủ phê duyệt hầu như chưa đưa ra được các phương án xử lý những khoản nợ này. Đề án tái cơ cấu của nhiều tập đoàn kinh tế vẫn còn thiên về việc phân loại, sắp xếp các đơn vị thành viên.

Tập đoàn Dầu khí Việt Nam

Lĩnh vực kinh doanh: 5 lĩnh vực, trong đó tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí là lĩnh vực kinh doanh chính.

Phân loại, sắp xếp đơn vị thành viên

- + Tiếp tục nắm giữ 100% vốn điều lệ tại 1 tổng công ty (Tổng công ty thăm dò khai thác dầu khí);
- + Giữ nguyên vốn hiện có tại 7 đơn vị,
- + Thực hiện cổ phần hoá: 3 công ty trong giai đoạn 2012-2015 và 2 tổng công ty sau năm 2015;
- + Bán bớt phần vốn PVN tại 5 đơn vị trong giai đoạn 2012-2015 và 1 tổng công ty sau năm 2015;
- + Thoái hết vốn nhà nước tại 4 đơn vị trong giai đoạn 2012-2015 và 1 tổng công ty sau năm 2015;
- + Sắp xếp các cơ sở nghiên cứu và đào tạo;
- +...

Hoàn thiện cơ chế quản lý và tái cơ cấu về tổ chức đối với doanh nghiệp cấp II, cấp III.

Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp, tập trung vào: Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ; Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý, điều hành; Hoàn thiện quy chế về công tác cán bộ, đẩy mạnh đào tạo nguồn nhân lực; bảo đảm giải quyết chế độ, quyền lợi đối với người lao động trong quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; Tăng cường công tác kiểm soát nội bộ; Đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ và thực hiện các giải pháp tăng năng suất lao động, giảm chi phí trong hoạt động sản xuất, kinh

Nội dung chính của đề án tái cơ cấu của một số tập đoàn

1) Tập đoàn Điện lực Việt Nam

Nội dung chính của đề án tái cơ cấu Tập đoàn Điện lực giai đoạn 2011-2015

- Ngành, nghề kinh doanh
 - + Ngành, nghề kinh doanh chính
 - + Ngành, nghề liên quan phục vụ trực tiếp ngành, nghề kinh doanh chính
- Vốn điều lệ: 143.404 tỷ đồng
- Phân loại, sắp xếp các đơn vị thành viên
 - + Các đơn vị giữ nguyên tổ chức, cơ chế hoạt động và nằm trong cơ cấu công ty mẹ - EVN: 14 đơn vị
 - + Doanh nghiệp do EVN nắm giữ 100% vốn điều lệ: 9 tổng công ty
 - + Doanh nghiệp do EVN nắm giữ trên 50% vốn điều lệ: 5 đơn vị
 - + Doanh nghiệp do EVN nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ: 6 đơn vị
 - + Giữ nguyên mô hình, cơ cấu tổ chức hoạt động đến năm 2015 đối với các cơ sở đào tạo: 4 đơn vị.
- Đến hết năm 2015 hoàn thành thoái vốn của EVN tại 6 đơn vị, trong đó có 1 ngân hàng.
- Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp, tập trung vào: Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ; Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý, điều hành; Hoàn thiện quy chế về công tác cán bộ, đẩy mạnh đào tạo nguồn nhân lực; Tăng cường công tác kiểm soát nội bộ; Đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ và thực hiện các giải pháp tăng năng suất lao động, giảm chi phí trong hoạt động sản xuất, kinh doanh; Tăng cường trách nhiệm, quyền hạn và chỉ đạo của EVN đối với người đại diện vốn của EVN tại doanh nghiệp khác; Kện toàn tổ chức của các tổ chức đảng, đoàn thể trong EVN.

2) Tập đoàn Dầu khí Việt Nam

- Lĩnh vực kinh doanh: 5 lĩnh vực, trong đó tìm kiếm, thăm dò và khai thác dầu khí là lĩnh vực kinh doanh chính.
- Phân loại, sắp xếp đơn vị thành viên
 - + Tiếp tục nắm giữ 100% vốn điều lệ tại 1 tổng công ty (Tổng công ty thăm dò khai thác dầu khí);
 - + Giữ nguyên vốn hiện có tại 7 đơn vị
 - + Thực hiện cổ phần hoá: 3 công ty trong giai đoạn 2012-2015 và 2 tổng công ty sau năm 2015;
 - + Bán bớt phần vốn PVN tại 5 đơn vị trong giai đoạn 2012-2015 và 1 tổng công ty sau năm 2015;
 - + Thoái hết vốn nhà nước tại 4 đơn vị trong giai đoạn 2012-2015 và 1 tổng công ty sau năm 2015;
 - + Sắp xếp các cơ sở nghiên cứu và đào tạo;
 - +...
- Hoàn thiện cơ chế quản lý và tái cơ cấu về tổ chức đối với doanh nghiệp cấp II, cấp III
- Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp, tập trung vào: Sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện hệ thống quy chế quản lý nội bộ; Sắp xếp lại cơ cấu tổ chức, bộ máy quản lý, điều hành; Hoàn thiện quy chế về công tác cán bộ, đẩy mạnh đào tạo nguồn nhân lực; bảo đảm giải quyết chế độ, quyền lợi đối với người lao động trong quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp theo quy định của pháp luật; Tăng cường công tác kiểm soát nội bộ; Đẩy mạnh ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ và thực hiện các giải pháp tăng năng suất lao động, giảm chi phí trong hoạt động sản xuất, kinh doanh; Tăng cường trách nhiệm, quyền hạn và chỉ đạo của PVN đối với người đại diện vốn của PVN tại doanh nghiệp khác; Kện toàn tổ chức của các tổ chức đảng, đoàn thể trong PVN.

doanh; Tăng cường trách nhiệm, quyền hạn và chỉ đạo của PVN đối với người đại diện vốn của PVN tại doanh nghiệp khác; Kện toàn tổ chức của các tổ chức đảng, đoàn thể trong PVN. *Thứ hai*, quá trình tái cơ cấu đòi hỏi phải huy động vốn từ thị trường chứng khoán cũng như việc thoái vốn các khoản đầu tư qua thị trường chứng khoán. Vì vậy, tình hình thị

trường chứng khoán tác động rất lớn đến kế hoạch tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Thực tế, sự ảm đạm của thị trường chứng khoán thời gian qua cũng là một lực cản lớn cho việc tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng. Bởi vì khi thực hiện tái cơ cấu buộc các tập đoàn kinh tế phải thoái vốn các khoản đầu tư

ngoài ngành, bao gồm các khoản đầu tư vào các công ty cổ phần đã niêm yết hoặc chưa niêm yết. Điều này có thể làm tăng áp lực bán cổ phiếu trên thị trường chứng khoán. Theo báo cáo của Bộ Tài chính, đến cuối năm 2011, các công ty mẹ trong tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã đầu tư vào những lĩnh vực ngoài ngành (chứng khoán, bảo hiểm, bất động sản, ngân hàng...) 23.744 tỉ đồng, tăng 3.056 tỉ đồng (15%) so với năm 2010. Trong bối cảnh thị trường chứng khoán vẫn chưa có tín hiệu thoát khỏi tình trạng đóng băng và khối ngân hàng tài chính đang gặp khó khăn như hiện nay thì khả năng thoái vốn như kế hoạch của các tập đoàn kinh tế rất khó có thể thực hiện được.

Thứ ba, những khó khăn xuất phát từ chính khung pháp luật, chính sách của Nhà nước:

- Nghị quyết 26/NQ-CP ngày 9/7/2012 của Chính phủ yêu cầu từ nay đến năm 2015, các tập đoàn kinh tế phải hoàn thành việc thoái vốn đầu tư không thuộc ngành, nghề kinh doanh chính theo “nguyên tắc thị trường, bảo đảm công khai, minh bạch, *bảo toàn ở mức cao nhất phần vốn và tài sản của Nhà nước*” Nguyên tắc “thoái vốn nhưng phải bảo toàn vốn nhà nước” đang là một rào cản lớn cho việc thoái vốn đầu tư ở các lĩnh vực ngoài ngành, nghề kinh doanh chính. Trong điều kiện thị trường chứng khoán giảm sút như hiện nay, việc thoái vốn đầu tư gặp nhiều khó khăn. Theo ý kiến của nhiều tập đoàn kinh tế đang thực hiện tái cơ cấu, cổ phiếu bán ra không có ai mua, hoặc có người mua thì phải chấp nhận giảm giá xuống thấp hơn so với giá trị sổ sách hoặc thấp hơn mệnh giá. Trong khi đó, Điều 37, 38 và 39 Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần đều quy định “giá bán không được thấp hơn giá khởi điểm” và tất cả các mức giá khởi điểm đều được các cơ quan có thẩm quyền xác định không thấp hơn mệnh giá 10.000 đồng/cổ phiếu. Hay nói cách khác, khó khăn lớn nhất của việc thoái vốn là tìm được đối tác bán, bán giá nào mà vẫn phải đảm bảo không mất vốn nhà nước.

- Khung pháp lý hướng dẫn thực hiện tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng còn chưa đầy đủ; thiếu tính ổn định, rõ ràng để chủ sở hữu nhà nước thực hiện giám sát việc tái cơ cấu các DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng.

Thực tế triển khai tái cơ cấu tập đoàn kinh tế cho

thấy, việc xác định ngành nghề kinh doanh chính, ngành nghề kinh doanh có liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính không hề đơn giản, rất khó phân biệt và tách bạch cụ thể. Đồng thời, việc xây dựng phương án thoái vốn đầu tư tại các ngành nghề ngoài ngành nghề kinh doanh chính, đặc biệt xác định tỷ lệ, lộ trình triển khai cụ thể còn gặp khó khăn do chưa có quy định hướng dẫn cụ thể, thống nhất về việc thoái vốn.

Bên cạnh đó, cơ chế giám sát, công khai minh bạch thông tin trong quá trình triển khai thực hiện tái cơ cấu cũng chưa được nghiên cứu, ban hành nên cũng khó có thể theo dõi, đánh giá được thực trạng thực hiện tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng.

Thứ tư, sự khó khăn và bất định của kinh tế trong nước và thế giới trong những năm gần đây cũng là một thách thức lớn đối với việc thực hiện tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng.

Thứ năm, chi phí để thực hiện tái cơ cấu cũng là một lực cản lớn cho quá trình tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng đặc biệt trong điều kiện khi hệ thống tài chính quốc gia chưa thực sự đủ mạnh để hỗ trợ một cách hiệu quả tiến trình thực hiện tái cơ cấu. Thực tế, cho đến nay, chưa có cơ quan nào có thể dự trù kinh phí cụ thể cho quá trình tái cơ cấu do phạm vi rộng, dàn trải cũng như mối liên kết của quá trình này với việc tái cơ cấu các lĩnh vực khác của nền kinh tế và các vấn đề liên quan đến thay đổi chính. Theo ước tính của Bộ Tài chính, cần phải dành ra khoảng 55.000-65.000 tỷ đồng để tái cơ cấu nợ, giải quyết lao động dôi dư, thậm chí là cấp vốn điều lệ cho các doanh nghiệp được tái cơ cấu. Tuy nhiên, nguồn kinh phí này được lấy từ nguồn nào và phương án sử dụng cụ thể nguồn kinh phí này chưa được xác định cụ thể.

Thứ sáu, khó khăn cản trở xuất phát từ tư duy, nhận thức về vai trò của kinh tế nhà nước và DNNN trong nền kinh tế nhiều thành phần. Đây là cản trở lớn hiện nay, tác động đến toàn bộ quá trình từ tư duy đến hành động thực hiện tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng.

Thực tế, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước thời gian qua đã có nhiều thay đổi trong xác định vai trò của kinh tế nhà nước, đặc biệt là vai trò của DNNN trong nền kinh tế. Trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương lần thứ ba (khóa IX), vai trò của DNNN được xác định khá cụ thể, đó là DNNN giữ

vị trí then chốt trong nền kinh tế, làm công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết kinh tế vĩ mô, làm lực lượng nòng cốt, góp phần chủ yếu để kinh tế nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, là chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế. Đại hội XI đã có bước đổi mới, chỉ khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước, mà không khẳng định rõ ràng về vị trí và vai trò của DNNN trong thành phần kinh tế nhà nước như trong các văn kiện trước đây. Tuy nhiên, tư duy về tính chủ đạo của kinh tế nhà nước và DNNN chưa có nhiều thay đổi trên thực tế. Đâu đó vẫn còn nhiều tư tưởng cho rằng tính chủ đạo của kinh tế nhà nước thể hiện ở quy mô lớn, số lượng nhiều và sự hiện diện của DNNN (bao gồm cả tập đoàn kinh tế nhà nước) ở hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Bên cạnh đó, việc sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết vĩ mô, bình ổn thị trường cũng có thể trở thành “*cái cớ*” để trì hoãn thực hiện tái cơ cấu.

Ngoài, ra, việc thực hiện tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng không thể không đụng chạm đến vấn đề “*lợi ích nhóm*”. Đây thực sự là một rào cản lớn và khó giải quyết hiện nay. Thực tế, quá trình tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước sẽ ảnh hưởng đến quyền lợi (có thể mất quyền hoặc phân chia quyền lực) của một số người hoặc một số nhóm người (cả bên trong và ngoài tập đoàn) và điều này không dễ chấp nhận bởi chính những người đang nắm giữ quyền lực đó.

Một số kiến nghị tháo gỡ

Mục tiêu cuối cùng của tái cơ cấu DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng là phân bổ lại và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực của khu vực DNNN; nâng cao hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của từng doanh nghiệp và toàn bộ DNNN, đảm bảo khu vực DNNN nói chung và các tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng thực hiện tốt hơn vai trò của họ trong nền kinh tế. Trước những khó khăn cản trở đề cập ở phần trên, trong thời gian tới, để tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước thành công, theo chúng tôi, cần thực hiện tốt ít nhất những vấn đề dưới đây:

Một là, cần đổi mới tư duy và nhận thức về vai trò của kinh tế nhà nước và DNNN trong nền kinh tế nhiều thành phần làm cơ sở để thực hiện tái cơ cấu DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng.

Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước trong nền kinh tế là một chủ trương nhất quán của Đảng và Đại hội Đảng lần thứ XI tiếp tục khẳng định điều này. Tuy nhiên, Đại hội XI chỉ khẳng định vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước mà không khẳng định rõ ràng, trực tiếp và cụ thể về vai trò của DNNN trong nền kinh tế như đã khẳng định trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 (khoá IX) và các văn kiện khác trước đây. Đại hội XI khẳng định chủ trương kinh tế tư nhân được phát triển trở thành một trong các động lực của nền kinh tế và Đại hội XI cũng nhấn mạnh đến tầm quan trọng của sử dụng vai trò cơ chế thị trường trong vận hành nền kinh tế, theo đó “*cơ chế thị trường cần được vận dụng đầy đủ, linh hoạt để phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực*”. Điều này đòi hỏi phải có tư duy đổi mới trong xác định vai trò của DNNN; cần suy xét kỹ về triết lý cùng phương thức, cách thức DNNN đảm trách vai trò trong nền kinh tế nhằm hỗ trợ, thúc đẩy hay tạo điều kiện cho kinh tế nhà nước nắm giữ vai trò chủ đạo trong nền kinh tế; và vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước cũng cần được nhận thức, xác định rõ ràng, cụ thể, phù hợp với bối cảnh mới và sự đổi mới về chủ trương về vai trò của các thành phần kinh tế.

Tính chủ đạo của kinh tế nhà nước cần được nhìn nhận theo tư duy mới, đó là: Tính chủ đạo không biểu hiện ở số lượng DNNN hay chiếm tỷ trọng lớn trong nền kinh tế; không phải ở việc DNNN phải luôn luôn làm công cụ vật chất để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô, DNNN luôn nắm giữ những vị trí then chốt của nền kinh tế với toàn bộ là sở hữu nhà nước mà tính chủ đạo của kinh tế nhà nước mà tính chủ đạo của kinh tế nhà nước thể hiện ở việc: (i) Định hướng, dẫn dắt, lôi kéo, tạo điều kiện cho các thành phần kinh tế khác cùng tham gia vào nền kinh tế nhiều thành phần, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh; (ii) Là lực lượng vật chất của kinh tế nhà nước (trong đó DNNN là thành tố) được sử dụng tổng hoà với các công cụ pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách để Nhà nước quản lý nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế- xã hội; (iii) Kinh tế nhà nước (với các cấu phần, bộ phận gồm ngân sách nhà nước, các quỹ, đất đai, tài nguyên và hệ thống các DNNN) mà không phải chỉ có DNNN- như quan niệm trước đây- là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô. Các

cầu phần, các bộ phận của kinh tế nhà nước được huy động, sử dụng phù hợp với vai trò, vị trí của mỗi bộ phận này, biến chúng trở thành lực lượng vật chất để Nhà nước định hướng và điều tiết nền kinh tế, góp phần ổn định kinh tế vĩ mô; và (iv) Kinh tế nhà nước có vai trò khắc phục những thất bại hoặc thiếu hụt của thị trường.

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

Trên cơ sở đó, để DNNN giữ vai trò có tính đổi mới và nắm giữ những vị trí phù hợp với vai trò mới trong thời gian tới, cần phải điều chỉnh lại và tái cơ cấu các ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN, trong đó có các tập đoàn kinh tế nhà nước. Việc điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN nói chung, tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng không chỉ dựa vào ngành, lĩnh vực hoạt động chung chung mà phải căn cứ vào vị trí và tầm quan trọng của doanh nghiệp, hoặc của khâu, công đoạn sản xuất hoặc công nghệ. Điều này có nghĩa là, khi điều chỉnh ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN, tập đoàn kinh tế nhà nước cần phải xác định cụ thể việc duy trì sở hữu nhà nước chủ yếu ở những bộ phận, những khâu, công đoạn then chốt, quan trọng; các tập đoàn chỉ nắm giữ những thành viên chủ chốt, những bộ phận, khâu, công đoạn then chốt, quan trọng.

Hai là, cần tiếp tục kiên định định hướng tái cơ cấu DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng đã được xác định; thực hiện đầy đủ và triệt để Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17 tháng 7 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ 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”, Quyết định số 704/QĐ-TTg ngày 11 tháng 6 năm 2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Đổi mới quản trị doanh nghiệp theo thông lệ kinh tế thị trường”.

Theo đó, tái cơ cấu cần được nhìn nhận và thực hiện một cách toàn diện, bao gồm tái cơ cấu danh mục ngành nghề kinh doanh và đầu tư (tập trung vào những ngành, lĩnh vực kinh doanh chính); tái cơ cấu vốn và tài sản (công nợ), củng cố và tăng cường tính bền vững tài chính của công ty mẹ và toàn tập đoàn kinh tế; đổi mới quản trị doanh nghiệp, tăng cường hiệu lực quản trị nội bộ; tái cơ cấu và đổi mới quy trình sản xuất, sản phẩm; tái cơ cấu thị trường;...

Để triển khai thực hiện được Đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015 và thực hiện đề án tái cơ cấu của các tập đoàn kinh tế, cần sớm nghiên cứu xây dựng kế hoạch và chương trình hành động chi tiết.

Ba là, cần tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý tạo điều kiện cho quá trình tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước cũng như vận hành sau tái cơ cấu.

- Quy định cụ thể, thống nhất cơ chế thoái vốn đầu tư ngoài ngành cũng như quy định về bảo toàn vốn nhà nước. Việc thoái vốn các khoản đầu tư ngoài ngành cần được nhìn nhận một cách toàn diện theo cơ chế thị trường và đảm bảo hiệu quả. Bên cạnh đó, cần có cơ chế công khai, minh bạch thông tin về phương án thoái vốn để có sự giải thích, vận động, đảm bảo quyền lợi của các bên có liên quan. Sớm nghiên cứu, sửa đổi Nghị định số 59/2011/NĐ-CP về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần.

- Xây dựng cơ chế phân định rõ ngành, lĩnh vực hoạt động của các tập đoàn kinh tế, trong đó xác định ngành, lĩnh vực kinh doanh chính và ngành, lĩnh vực có liên quan; phân định và tách bạch nhiệm vụ sản xuất kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận với hoạt động vì mục tiêu công ích, phi lợi nhuận; giữa độc quyền nhà nước và độc quyền doanh nghiệp. Sớm nghiên cứu áp dụng mô hình hai tài khoản để hạch toán chi phí hoạt động công ích và hoạt động kinh doanh vì lợi nhuận làm cơ sở đánh giá hiệu quả hoạt động của các tập đoàn kinh tế một cách khách quan.

- Nhanh chóng hoàn thiện khung pháp luật về tổ

chức và hoạt động của các tập đoàn kinh tế nhà nước, trong đó cần hạn chế số cấp doanh nghiệp trong tập đoàn kinh tế ở mức tối đa 3 cấp; quy định rõ cơ cấu công ty con hoạt động trong những khâu, công đoạn chính trong ngành, lĩnh vực kinh doanh chính; quy định về tổ chức lại, về chấm dứt tồn tại dưới hình thức tập đoàn kinh tế nhà nước; quy định rõ cơ chế hoạt động và giao dịch tài chính trong nội bộ tập đoàn kinh tế, nâng cao vai trò giám sát và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước; thực hiện minh bạch hóa thông tin của các tập đoàn kinh tế nhà nước;...

Bốn là, cần ưu tiên tái cơ cấu nợ của các tập đoàn kinh tế nhà nước. Thực tế, tái cơ cấu nợ là điều sống còn để tăng cường khả năng tài chính của một doanh nghiệp. Để tái cơ cấu nợ của các tập đoàn kinh tế cần phải làm rõ được nguyên nhân phát sinh nợ, đặc biệt là nợ xấu và trách nhiệm của các bên có liên quan. Theo đánh giá của nhiều chuyên gia, nợ xấu của khu vực DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng thường phức tạp, đan xen, chồng chéo giữa các doanh nghiệp và giữa doanh nghiệp với các ngân hàng. Do đó, đòi hỏi phải xây dựng phương án xử lý cũng như lộ trình thực hiện cụ thể.

Tập trung phát triển thị trường tài chính, đặc biệt thị trường chứng khoán để thúc đẩy cổ phần hoá, tạo điều kiện cho doanh nghiệp tiếp cận và huy động vốn phục vụ quá trình tái cơ cấu. Nghiên cứu từng

bước hình thành thị trường mua bán nợ.

Năm là, kiên trì, nhất quán xây dựng môi trường cạnh tranh lành mạnh, đảm bảo cho các tập đoàn kinh tế cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác tuân thủ theo nguyên tắc thị trường. Áp đặt đầy đủ kỷ cương nhà nước và kỷ luật thị trường buộc các DNNN nói chung và tập đoàn kinh tế nhà nước nói riêng phải hoạt động đầy đủ theo cơ chế thị trường và cạnh tranh bình đẳng như các doanh nghiệp khác. Tiếp tục nghiên cứu mở cửa thị trường các ngành, lĩnh vực kinh doanh độc quyền tự nhiên hoặc do các tập đoàn, tổng công ty nhà nước thống lĩnh hoặc giữ thị phần chi phối; hạn chế dần và kiểm soát có hiệu quả vị thế độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường của các tập đoàn kinh tế trong các ngành, lĩnh vực đó.

Tóm lại, tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước là một nhiệm vụ quan trọng và phức tạp trong thời gian tới. Tư duy, nhận thức và quyết tâm chính trị của các cấp về tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước đã được thể hiện khá rõ. Tuy nhiên, từ tư duy đến hành động là một chặng đường lớn. Do đó, để tái cơ cấu tập đoàn kinh tế nhà nước một cách hiệu quả và thành công, cần có sự quyết tâm hành động của tất cả các cấp, các ngành có liên quan; phải làm quyết liệt, chống “*lợi ích nhóm*” ảnh hưởng đến lợi ích chung của quá trình tái cơ cấu. □

1. Không có số liệu riêng cho các tập đoàn kinh tế nhà nước.

Tài liệu tham khảo:

1. Ban Chấp hành Trung ương (2012), *Kết luận Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về Đề án “Tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước”*.
2. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp (2013), Báo cáo tổng quan tình hình hoạt động và tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước năm 2012, định hướng nhiệm vụ năm 2013 (*Báo cáo tại Hội nghị của Chính phủ với tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước ngày 16 tháng 1 năm 2013*).
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2013), Báo cáo nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, đầu tư phát triển năm 2013 của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước (*Báo cáo tại Hội nghị của Chính phủ với tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước ngày 16 tháng 1 năm 2013*).
4. Bộ Tài chính (2012), Đề án tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước (*Tài liệu họp thường kỳ Chính phủ tháng 4 năm 2012*).
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Nghị quyết kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước*, NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (2006), *Văn kiện Đại hội X Đảng cộng sản Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Đại hội XI Đảng cộng sản Việt Nam*. NXB Chính trị quốc gia, Hà Nội.
8. Đề án tái cơ cấu của các tập đoàn kinh tế nhà nước.