

Ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước trong tầm nhìn chiến lược phát triển kinh tế - xã hội đến năm 2020

TRẦN TIẾN CƯỜNG

Trong nhiều năm qua, Đảng và Nhà nước Việt Nam khi xây dựng đường lối, chủ trương, chính sách phát triển kinh tế - xã hội đều đặt quan điểm xác định rõ vai trò của kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong tổng thể các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Nhận thức về vai trò và vị trí của hai vấn đề này dần dần rõ hơn. Thông qua bài viết, tác giả phân tích chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam về xây dựng kinh tế nhà nước, củng cố vị trí của doanh nghiệp nhà nước trong từng thời kỳ. Đặc biệt những quan điểm mới về vị trí kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong tầm nhìn chiến lược, phát triển kinh tế xã hội đến năm 2020 được làm rõ.

1. Vị trí kinh tế nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong tầm nhìn Chiến lược phát triển KTXH đến năm 2020

Một trong những mục tiêu tổng quát của Chiến lược phát triển kinh tế xã hội (KTXH) 2011 - 2020 do Đại hội Đảng XI đề ra là phấn đấu đến năm 2020 nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo hướng hiện đại. Để thực hiện được mục tiêu đó, Đại hội Đảng XI đã đề ra 3 đột phá chiến lược là: (1) hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCH); (2) phát triển nhanh nguồn nhân lực; và (3) xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ. Trong đó hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường đồng bộ và hiện đại là tiền đề quan trọng thúc đẩy quá trình cơ cấu lại nền kinh tế, chuyển đổi mô hình tăng trưởng, ổn định kinh tế vĩ mô. Theo đó, tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN) mà trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty là 1 trong 3 nội dung của tái cơ cấu nền kinh tế được thông qua tại Hội nghị Trung ương 3 khóa XI cuối năm 2011 nhằm triển khai thực hiện Nghị quyết Đại hội Đảng XI về cơ cấu lại nền kinh tế.

Tái cơ cấu kinh tế, theo nhìn nhận của nhiều nhà khoa học, học giả, cũng như các nhà hoạch

định chính sách¹ là sự phân bổ lại hay đổi mới cách thức phân bổ nguồn lực nhằm chuyển dịch nguồn lực từ những ngành, doanh nghiệp sử dụng kém hiệu quả sang những ngành, doanh nghiệp sử dụng hiệu quả hơn, mà chính điều này sẽ làm thay đổi cơ cấu ngành, cơ cấu đầu tư, cơ cấu thành phần kinh tế hiện được coi là có nhiều bất cập ở nước ta. Mục tiêu cuối cùng của quá trình tái cơ cấu nền kinh tế là hình thành được một mô hình tăng trưởng mới với cấu trúc các ngành sản xuất và cấu trúc thành phần kinh tế hiệu quả và có sức cạnh tranh, phát triển theo hướng chất lượng, hiệu quả và bền vững.

Tái cơ cấu DNNN cũng đòi hỏi phải điều chỉnh, phân bổ lại nguồn lực giữa khu vực kinh tế nhà nước và các khu vực kinh tế khác, cũng như giữa các DNNN trong cùng thành phần kinh tế nhà nước. Điều đó tất yếu phải định vị lại vai trò của sở hữu nhà nước trong nền kinh tế nói chung; trong các ngành, lĩnh vực của nền

Trần Tiến Cường, TS., Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế trung ương.

1. Kiến nghị Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.

kinh tế; và trong từng DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước.

Việc xác định vị trí của sở hữu nhà nước trong nền kinh tế, hay trong các ngành, lĩnh vực kinh tế, hoặc trong từng doanh nghiệp trong tầm nhìn trung và dài hạn phải dựa vào những căn cứ sau đây:

Một là, căn cứ vào vai trò, vị trí của các thành phần kinh tế trong Chiến lược phát triển KTXH đến năm 2020.

Nội dung trọng tâm có tính đổi mới của đột phá chiến lược hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường trong Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020 của Đại hội XI là những chủ trương, định hướng “hoàn thiện thể chế để tháo gỡ mọi cản trở, tạo điều kiện thuận lợi để giải phóng và phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất”, “tạo lập môi trường kinh doanh bình đẳng, minh bạch”, “phát triển nhanh, hài hoà các thành phần kinh tế”, “phát triển mạnh kinh tế tư nhân trở thành một trong những động lực của nền kinh tế”, “khuyến khích kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài phát triển theo quy hoạch”.

Từ Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020 có thể nhận thấy có sự điều chỉnh rõ ràng về vai trò, vị trí của các thành phần kinh tế: (i) kinh tế tư nhân được nhìn nhận công bằng hơn, trở thành một trong những động lực của nền kinh tế. (ii) Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến khích phát triển, nhưng phải có quy hoạch, thực hiện theo quy hoạch. (iii) Thu hút và phát huy có chủ đích, có quy hoạch các nguồn lực của các thành phần kinh tế. (iv) Tạo vị thế công bằng hơn giữa các thành phần kinh tế khác với kinh tế nhà nước.

Trong bối cảnh đó, dù “kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, 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” (Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020), nhưng tất yếu phải nhìn nhận, định vị lại vai trò, vị trí của DNNN trong thực hiện vai trò, vị trí của kinh tế nhà nước.

Hai là, căn cứ vào vai trò, vị trí của kinh tế nhà nước trong Chiến lược phát triển KTXH đến năm 2020.

Đối với kinh tế nhà nước, định hướng của Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020 là “kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, 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” và “tăng cường tiềm lực và nâng cao hiệu quả của kinh tế nhà nước”.

Đồng thời, về hình thức tổ chức kinh doanh, kinh tế nhà nước được khuyến khích phát triển theo định hướng chung của Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020 gồm “các tổ chức kinh doanh với sở hữu hỗn hợp, mà chủ yếu là các doanh nghiệp cổ phần để loại hình kinh tế này trở thành phổ biến trong nền kinh tế, thúc đẩy xã hội hóa sản xuất kinh doanh và sở hữu”.

Như vậy, với tầm nhìn trung và dài hạn đến năm 2020 của Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020, kinh tế nhà nước tiếp tục được khẳng định giữ vai trò chủ đạo như chủ trương, định hướng của các Nghị quyết Đại hội Đảng trước đó. Nhưng điều khác biệt là ở chỗ, Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020 khẳng định kinh tế nhà nước, mà không phải là DNNN, 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. Trong đó, kinh tế nhà nước, từ Đại hội Đảng VIII được nhận thức không phải là đồng nghĩa với toàn bộ khu vực các DNNN như nhận thức trong các Đại hội Đảng trước đó, mà bao gồm 2 bộ phận gồm: hệ thống các DNNN và bộ phận phi doanh nghiệp gồm đất đai, tài nguyên sử dụng vào sản xuất kinh doanh, ngân sách nhà nước, các quỹ của Nhà nước. Với quan niệm mới như vậy về vai trò kinh tế nhà nước, thì kinh tế nhà nước chính 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.

Ba là, căn cứ vào việc xác định vai trò, vị trí của DNNN trong kinh tế nhà nước trong tầm nhìn chiến lược dài hạn về phát triển KTXH.

Vai trò, vị trí của DNNN trong nền kinh tế trong tầm nhìn trung và dài hạn, trước hết, phải dựa vào quan điểm và định hướng của Đảng và Nhà nước. Nhưng việc xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước (thông qua

DNNN) phải được căn cứ vào triết lý đúng đắn về vai trò của kinh tế nhà nước và DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay.

Vậy nhận thức về vai trò, vị trí của DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay như thế nào?

Hơn 10 năm trước, vai trò và vị trí DNNN được thể hiện cụ thể, chi tiết trong Nghị quyết Hội nghị Trung ương 3 khoá IX. Theo đó, 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. Đây là điểm mới trong Nghị quyết Đại hội Đảng XI. Chiến lược phát triển KTXH 2011 - 2020 khẳng định "kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, 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".

Từ tư tưởng của Đại hội XI không còn khẳng định trực tiếp vai trò, vị trí của DNNN như trước đây, cũng như việc khẳng định kinh tế tư nhân được phát triển trở thành một trong các động lực của nền kinh tế, đồng thời nhấn mạnh vai trò cơ chế thị trường được vận dụng đầy đủ, linh hoạt để phát huy mạnh mẽ và có hiệu quả mọi nguồn lực, cho thấy vai trò, vị trí của DNNN trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN hiện nay cần được nhận thức lại. Quan điểm về ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước cũng cần được định vị lại dựa trên những nhận thức mới về vai trò, vị trí của DNNN.

2. Thực trạng ngành, lĩnh vực hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và việc nắm giữ sở hữu nhà nước trong các ngành, lĩnh vực

Thực trạng ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN được xem xét, đánh giá trên 3 mặt: *một*

là, quy định của Nhà nước về ngành, lĩnh vực duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước. *Hai là*, các giải pháp trên thực tế đã thực hiện có tác dụng điều chỉnh (giảm hoặc tăng) ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN. *Ba là*, thực trạng các ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN và mức độ sở hữu nhà nước tại các DNNN.

2.1. Thực trạng quy định về ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN

Những biện pháp đầu tiên để giảm bớt số lượng DNNN là tiến hành rà soát, sắp xếp, sáp nhập, đăng ký lại DNNN, hoặc giải thể, chuyển đổi DNNN sang hình thức tổ chức khác được bắt đầu tiến hành từ năm 1991 theo Quyết định 388/HĐBT. Nhờ đó đã thu hẹp đáng kể số lượng DNNN (đến ngày 1-4-1994 chỉ còn 6.264 DNNN) và thu hẹp một phần ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của DNNN. Tuy nhiên, căn cứ để đăng ký lại, hoặc giải thể, chuyển hình thức tổ chức DNNN chủ yếu dựa vào một số tiêu chí như: chức năng kinh doanh của DNNN, các yếu tố sản xuất kinh doanh, tình trạng tài chính, hiệu quả lãi, lỗ của DNNN. Khi đó chưa có các tiêu chí, căn cứ rõ ràng nào được ban hành để xác định ngành, lĩnh vực cần thiết duy trì sở hữu nhà nước tại các DNNN đã thành lập, hoặc để thành lập mới DNNN.

Từ sau Đại hội VIII, với chủ trương đẩy mạnh đổi mới, cổ phần hóa DNNN, đặc biệt là sau khi Chính phủ ban hành Nghị định 44/1998/NĐ-CP về chuyển DNNN thành công ty cổ phần, bắt đầu xuất hiện nhu cầu ban hành danh mục và ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh làm cơ sở cho sắp xếp tổ chức lại DNNN. Vì thế, trong 10 năm qua, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành lần lượt 4 quyết định gồm: Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg ngày 26-4-2002 (về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN và tổng công ty nhà nước); Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24-8-2004 (về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại công ty nhà nước và công ty thành viên hạch toán độc lập thuộc tổng công ty nhà nước); Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20-3-2007 (về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước); và

Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 4-3-2011 (về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN).

Những tiêu chí và danh mục này, trước hết, nhằm phục vụ cho việc sắp xếp, tổ chức lại các doanh nghiệp 100% vốn sở hữu nhà nước đã thành lập. Đồng thời, đây cũng là căn cứ để thực hiện các giải pháp điều chỉnh ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh, mức độ sở hữu và thu hẹp số lượng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước. Xu hướng chung trong 10 năm vừa qua là các tiêu chí và số lượng các ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước đã thu hẹp dần; loại doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì sở hữu và có sự quan tâm quản lý, giám sát đã thu gọn lại. Cụ thể:

Một là, thu hẹp dần ở cả ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ.

Các ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đã giảm từ 42 ngành, lĩnh vực (năm 2002) xuống 30 (năm 2004), 19 (năm 2007), và năm 2011 là 20 ngành, lĩnh vực (thực chất là 19 ngành, lĩnh vực - vì ngành, lĩnh vực thứ 20 thực chất là quy định về doanh nghiệp thành viên-công ty con quan trọng cần nắm giữ 100% vốn điều lệ). Các ngành, lĩnh vực nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ đã giảm từ 48 ngành, lĩnh vực (năm 2002) xuống 26 (năm 2004), 27 (năm 2007) và 27 (năm 2011).

Hai là, thu hẹp về loại doanh nghiệp mà Nhà nước duy trì sở hữu và có sự quan tâm quản lý, giám sát.

Thời gian đầu, theo Quyết định 58/2002/QĐ-TTg (năm 2002) Nhà nước quan tâm đến 4 loại doanh nghiệp có duy trì sở hữu nhà nước, gồm: (i) loại doanh nghiệp Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ; (ii) loại doanh nghiệp Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ; (iii) loại doanh nghiệp Nhà nước sở hữu cổ phần đặc biệt (nhưng ở mức từ 50% vốn điều lệ trở xuống); và (iv) loại doanh nghiệp Nhà nước sở hữu cổ phần ở mức thấp.

Từ năm 2004, theo các Quyết định 155/2004/QĐ-TTg, 38/2007/QĐ-TTg, và 14/2011/QĐ-TTg, Nhà nước chỉ quy định 2 loại doanh nghiệp Nhà nước duy trì sở hữu, quan tâm quản lý, giám sát gồm: (i) loại doanh nghiệp Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ, và (ii) loại doanh nghiệp Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ. Ngành, lĩnh vực nhà nước nắm giữ cổ phần từ 50% vốn điều lệ trở xuống hay nắm giữ cổ phần ở mức thấp không còn được quy định, mà được ngầm hiểu là áp dụng đối với các đối tượng ngành, lĩnh vực còn lại và DNNN còn lại. Quy định này tuy đơn giản, nhưng chưa chặt chẽ, nhất là có thể bỏ qua cơ hội có thể duy trì sở hữu nhà nước ở mức thấp, nhưng đủ để chi phối công ty cổ phần theo quy định tại Khoản 5 Điều 4 của Luật Doanh nghiệp.

BẢNG 1: Số lượng ngành nghề, lĩnh vực Nhà nước sở hữu vốn và mức độ sở hữu vốn

Tiêu chí	Quyết định 58/TTg	Quyết định 155/TTg	Quyết định 38/TTg	Quyết định 14/TTg
Ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở DNNN	42	30	19	20
Ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở tổng công ty	23	Không quy định	Không quy định	Không quy định
Ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ	48	26	27	27
Ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ cổ phần đặc biệt (từ 50% vốn điều lệ trở xuống)	Theo quyết định của Thủ tướng	Không quy định	Không quy định	Không quy định
Ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ cổ phần ở mức thấp	Theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền	Theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền	Không quy định	Không quy định
Ngành, lĩnh vực Nhà nước không nắm giữ cổ phần; thực hiện giao, bán, giải thể, phá sản	Quy định theo từng loại hình chuyển sở hữu	Theo quyết định của cơ quan có thẩm quyền	Không quy định	Không quy định

2.2. Tác động của các biện pháp sắp xếp, tổ chức lại, chuyển đổi DNNN đến ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN

Căn cứ vào các tiêu chí và danh mục phân loại trên đây, Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án sắp xếp, tổ chức lại, chuyển đổi DNNN cho các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, UBND cấp tỉnh. Dựa vào đó, các cơ quan đại diện chủ sở hữu tiến hành triển khai thực hiện các giải pháp về cổ phần hóa, giao, bán, khoán, cho thuê, sáp nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản, chuyển cấp quản lý, chuyển loại hình tổ chức (từ DNNN thành đơn vị sự nghiệp hoặc ngược lại), kết hợp nhiều hình thức để hình thành loại hình doanh nghiệp mới (tổng công ty, tập đoàn kinh tế).

Trong số các giải pháp nêu trên, 2 nhóm giải pháp sau đây có tác động trực tiếp thu hẹp ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN:

Một là, nhóm giải pháp chuyển đổi sở hữu DNNN, bao gồm cổ phần hóa, giao, bán, giải thể, phá sản DNNN.

Số lượng các DNNN thực hiện nhóm giải pháp này bao gồm: cổ phần hóa 7364 doanh nghiệp (tổng toàn bộ đến nay), giao 189 doanh nghiệp (từ năm 2001-2011), bán 135 doanh nghiệp (từ năm 2001-2011), giải thể 220 doanh nghiệp (từ năm 2001-2011), phá sản 56 doanh nghiệp (từ năm 2001-2011).

Những giải pháp này có tác động điều chỉnh cả khu vực các DNNN theo hướng thu hẹp số lượng DNNN (có 100% vốn nhà nước), đồng thời thu hẹp mức độ sở hữu nhà nước trong từng DNNN (có 100% vốn nhà nước) và trong các ngành, lĩnh vực có sở hữu nhà nước, và thu hẹp ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN (gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn chi phối nhà nước).

Hai là, nhóm giải pháp điều chỉnh ngành nghề kinh doanh, bao gồm: (i) điều chỉnh ngành nghề đăng ký kinh doanh của DNNN do đại diện chủ sở hữu tiến hành theo thẩm quyền (được phân công, phân cấp hoặc ủy quyền) đối với DNNN do mình làm đại diện

chủ sở hữu; và (ii) điều chỉnh thu hẹp ngành nghề kinh doanh ngoài ngành nghề kinh doanh chính đối với DNNN theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ.

Việc điều chỉnh này hiện nay đang áp dụng chủ yếu đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước (theo Nghị định 09/2009/NĐ-CP về Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp khác, Thông tư 117/2010/TT-BTC của Bộ Tài chính hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu, Chỉ thị 03/CT-TTg ngày 17-1-2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN).

Nhóm giải pháp thứ hai này chỉ có tác động điều chỉnh theo hướng thu hẹp ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN (gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn chi phối nhà nước), nhưng không thu hẹp số lượng DNNN có 100% vốn nhà nước cũng như không có tác động thu hẹp mức độ sở hữu nhà nước (hoặc nếu có thì rất ít).

Bên cạnh 2 nhóm giải pháp trên đây, các giải pháp sáp nhập, hợp nhất cũng có tác động thu hẹp số lượng DNNN (do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ). Tuy nhiên các giải pháp này không có tác động thu hẹp mức độ sở hữu nhà nước cũng như không thu hẹp ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN (gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn chi phối nhà nước).

Từ năm 2001 đến cuối năm 2011, tổng số DNNN thực hiện sáp nhập, hợp nhất là 537 doanh nghiệp, trong đó sáp nhập là 427 doanh nghiệp và hợp nhất là 110 doanh nghiệp.

Các biện pháp sắp xếp, tổ chức lại, chuyển đổi DNNN không chỉ làm giảm mạnh số lượng DNNN 100% vốn (đến tháng 10-2011, cả nước còn 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước), mà là những bằng chứng xác thực về sự chuyển dịch theo hướng thu hẹp những ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước, kể cả ở mức 100% vốn, chi phối vốn và dưới mức chi phối.

Trong số 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, theo tính chất hoạt động, có: 452 doanh nghiệp an ninh, quốc phòng, tham gia hoạt động công ích, 249 doanh nghiệp nông, lâm nghiệp, 608 doanh nghiệp kinh doanh hoạt động trong các ngành bảo đảm cân đối lớn cho nền kinh tế hoặc phục vụ phát triển hạ tầng địa phương như: viễn thông, điện lực, dầu khí, khai thác khoáng sản, lương thực, hóa chất cơ bản, đầu tư xây dựng đô thị, khu đô thị...

Về lĩnh vực kinh doanh, trong số 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, có: 248 doanh nghiệp sản xuất công nghiệp, 114 doanh nghiệp xây dựng, 135 doanh nghiệp giao thông vận tải, 341 doanh nghiệp nông, lâm, thủy lợi, thủy nông, 471 doanh nghiệp thương mại, dịch vụ, du lịch.

Theo loại hình tổ chức, trong số 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, có 96 tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, trong đó có 11 tập đoàn kinh tế, 11 tổng công ty đặc biệt do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quản lý và 76 tổng công ty.

Cổ phần hóa một số tổng công ty và 2 tập đoàn kinh tế (Tập đoàn Tài chính bảo hiểm

Bảo Việt và Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam - Petrolimex) giúp cơ cấu lại và thu hẹp bớt ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN 100% vốn nhà nước quy mô lớn. Cuối năm 2000, các tổng công ty (17 tổng công ty 91 và 79 tổng công ty 90) nắm giữ 100% vốn ở hầu hết trong tổng số 1605 doanh nghiệp thành viên. Đến tháng 9-2011, số doanh nghiệp thành viên do tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước nắm giữ 100% vốn nhà nước giảm mạnh. Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty giữ 100% vốn điều lệ ở 372 doanh nghiệp, giữ trên 50% vốn điều lệ ở 828 doanh nghiệp. Có 23 tổng công ty đã cổ phần hóa hết các doanh nghiệp thành viên.

2.3. Thực trạng ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN hiện nay

Trong 10 năm qua, từ chỗ các ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN 100% vốn nhà nước bao trùm hầu hết nền kinh tế, đến nay số ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN đã thu hẹp xuống dưới một nửa. Nhà nước chỉ nắm giữ 100% vốn điều lệ của DNNN ở 20 ngành, lĩnh vực (theo Quyết định 14/2011/QĐ-TTg năm 2011) so với 42 ngành, lĩnh vực (theo Quyết định 58/2002/QĐ-TTg năm 2002).

BẢNG 2: Số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước

	Cả nước	Các bộ, ngành	Tập đoàn kinh tế	Tổng công ty	Các địa phương
<i>Tổng số</i>	1309	355	147	106	701
Nông trường quốc doanh, công ty nông nghiệp	120	13	22	28	57
Lâm trường quốc doanh, công ty lâm nghiệp	129	4	0	0	125
Sản xuất công nghiệp	247	114	75	18	40
Xây dựng	114	57	15	1	41
Giao thông vận tải	137	57	3	41	36
Tài chính, ngân hàng	18	9	7	1	1
Xổ số kiến thiết	63	0	0	0	63
Thủy nông, thủy lợi	92	3	0	1	88
Dịch vụ môi trường đô thị	89	1	1	0	88
Cấp thoát nước	61	0	0	0	61
Xuất bản, in ấn	39	30	1	1	7
Thương mại, dịch vụ và khác	200	67	23	15	95

Tình trạng chung là mức độ nắm giữ sở hữu nhà nước tại các DNNN hiện nay vẫn đang vượt quá giới hạn quy định cho ngành, lĩnh vực Nhà nước cần nắm giữ, kể cả 100% vốn điều lệ và chi phối vốn. Đồng thời, việc quy định ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN là chưa phù hợp với DNNN. Phân tích dưới đây về các ngành, lĩnh vực hoạt động của 1309 DNNN 100% vốn nhà nước cho thấy rõ về các đặc điểm này.

- Dịch vụ môi trường đô thị và cấp thoát nước không phải là lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu 100% vốn, mà Nhà nước giữ trên 50% vốn điều lệ, kể cả cách đây 5 năm về trước theo Quyết định 38/2007/QĐ-TTg và theo Quyết định 14/2011/QĐ-TTg. Tuy nhiên, hiện vẫn có 150 DNNN 100% vốn nhà nước hoạt động trong lĩnh vực này, cho thấy mức độ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp là vượt quá mức quy định cho lĩnh vực này.

- Xổ số kiến thiết và xuất bản, in ấn có 102 DNNN 100% vốn nhà nước, gồm 63 doanh nghiệp xổ số kiến thiết thuộc 63 tỉnh, thành phố, và 39 nhà xuất bản, nhà in gồm: 30 do bộ quản lý (chủ yếu là Bộ Văn hóa, thể thao và du lịch), 7 thuộc địa phương, 1 doanh nghiệp thuộc Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam, và 1 thuộc Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Các ngành, lĩnh vực này có thể hiểu là thuộc độc quyền Nhà nước, do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ để kiểm soát chò trội xổ số, hoạt động xuất bản, in ấn lớn.

- Lĩnh vực quốc phòng, an ninh có 150 DNNN 100% vốn nhà nước. Trong đó, Bộ Quốc phòng quản lý 141 DNNN, gồm: nông trường quốc doanh, công ty nông nghiệp: 12 doanh nghiệp, sản xuất công nghiệp: 69 doanh nghiệp, xây dựng: 29 doanh nghiệp, giao thông vận tải: 10 doanh nghiệp, thương mại dịch vụ và khác: 21 doanh nghiệp. Bộ Công an quản lý 9 DNNN gồm: sản xuất công nghiệp: 4 doanh nghiệp, xây dựng: 1 doanh nghiệp, xuất bản, in ấn: 1 doanh nghiệp, và thương mại dịch vụ và khác: 3 doanh nghiệp. Trừ những doanh nghiệp sản xuất, sửa chữa vũ khí, khí tài,

trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; trang thiết bị, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật nghiệp vụ mật mã; những doanh nghiệp được giao thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh đặc biệt và các doanh nghiệp đóng tại các địa bàn chiến lược quan trọng, vùng sâu, vùng xa kết hợp kinh tế với quốc phòng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ thuộc nhóm Nhà nước duy trì 100% vốn nhà nước. Một số doanh nghiệp khác như thương mại dịch vụ hoặc xây dựng có thuộc ngành, lĩnh vực duy trì 100% sở hữu nhà nước không cũng cần phải xem xét.

- Thủy nông, thủy lợi có 92 DNNN 100% vốn nhà nước. Trong đó, 3 doanh nghiệp thuộc Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn quản lý, 1 doanh nghiệp do Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước quản lý. Còn lại 88 doanh nghiệp do 47 địa phương quản lý. Đây là ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu 100% vốn theo tiêu chí và danh mục hiện hành của Quyết định 14/2011/QĐ-TTg. Vấn đề cần xem xét thêm là có phải tất cả 92 DNNN này đều đáp ứng điều kiện là hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển hay không.

- Lâm trường quốc doanh, công ty lâm nghiệp có 129 DNNN 100% vốn nhà nước. Trong đó, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn quản lý 4 doanh nghiệp, còn lại là do 18 địa phương quản lý, gồm: Bà Rịa-Vũng Tàu: 1 doanh nghiệp, Bắc Giang: 5 doanh nghiệp, Bắc Cạn: 1 doanh nghiệp, Bình Định: 3 doanh nghiệp, Bình Thuận: 4 doanh nghiệp, Cà Mau: 2 doanh nghiệp, Đắk Lắk: 15 doanh nghiệp, Đắk Nông: 13 doanh nghiệp, Gia Lai: 14 doanh nghiệp, Hà Nội: 1 doanh nghiệp, Hà Tĩnh: 2 doanh nghiệp, Khánh Hòa: 2 doanh nghiệp, Kon Tum: 7 doanh nghiệp, Lâm Đồng: 8 doanh nghiệp, Lạng Sơn: 2 doanh nghiệp, Lào Cai: 2 doanh nghiệp, Nghệ An: 5 doanh nghiệp, Ninh Thuận: 2 doanh nghiệp, Quảng Bình: 2 doanh nghiệp, Quảng Nam: 2 doanh nghiệp, Quảng Ngãi: 2 doanh nghiệp, Quảng Ninh: 8 doanh nghiệp, Quảng Trị: 3 doanh nghiệp, Sơn La: 1

doanh nghiệp, Thái Nguyên: 2 doanh nghiệp, Thừa Thiên-Huế: 4 doanh nghiệp, Tuyên Quang: 5 doanh nghiệp, Yên Bái: 7 doanh nghiệp. Các DNNN này phân bố ở các địa bàn có liên quan đến rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; một số tại các địa bàn chiến lược quan trọng, vùng sâu, vùng xa. Khó có thể khẳng định là tất cả 129 DNNN này đều đáp ứng điều kiện hiện hành của Quyết định 14/2011/QĐ-TTg về duy trì 100% vốn nhà nước là ngành, lĩnh vực trồng và bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng hay không, hoặc những doanh nghiệp tại các địa bàn chiến lược quan trọng, vùng sâu, vùng xa đáp ứng điều kiện được Thủ tướng giao nhiệm vụ kết hợp kinh tế với quốc phòng không.

- Nông trường quốc doanh, công ty nông nghiệp có 120 DNNN 100% vốn nhà nước. Trong số đó có thể có những doanh nghiệp được giao thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh đặc biệt và các doanh nghiệp đóng tại các địa bàn chiến lược quan trọng, vùng sâu, vùng xa kết hợp kinh tế với quốc phòng theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ thuộc nhóm Nhà nước duy trì 100% vốn nhà nước. Nhưng đối với những nông trường quốc doanh, công ty nông nghiệp còn lại cũng khó có thể khẳng định là đáp ứng tiêu chí duy trì 100% sở hữu. Số còn lại này có thể thuộc các nhóm: (i) ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu trên 50% vốn - nếu sản xuất, lưu giữ giống gốc cây trồng, vật nuôi và tinh đông; sản xuất vắc xin phòng bệnh; hoặc bảo đảm nhu cầu thiết yếu cho phát triển sản xuất và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa; và (ii) ngành, lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ sở hữu vốn. Những DNNN 100% vốn nhà nước này có thể do nhiều trở ngại và vướng mắc mà chưa chuyển đổi được, nên vẫn tạm giữ hình thức là 100% vốn nhà nước.

- Ngành thương mại, dịch vụ và khác có 200 DNNN 100% vốn nhà nước. Tuy nhiên, số này có thể phân vào: (i) nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu 100% vốn, và (ii) nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ sở hữu trên

50% vốn, hoặc (iii) nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ sở hữu.

- Tài chính, ngân hàng có 18 DNNN 100% vốn nhà nước. Trong đó 17 doanh nghiệp thuộc các tập đoàn kinh tế và tổng công ty 91. Chỉ có 1 doanh nghiệp thuộc địa phương (thành phố Hồ Chí Minh) là Công ty Đầu tư tài chính thành phố Hồ Chí Minh (HIFIC). Công ty Đầu tư tài chính thành phố Hồ Chí Minh có vai trò cấp tín dụng chính sách, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội ở thành phố Hồ Chí Minh nên đáp ứng yêu cầu của Quyết định 14/2011/QĐ-TTg. Các tập đoàn kinh tế và tổng công ty 91 nắm giữ 100% vốn điều lệ ở 17 doanh nghiệp thuộc lĩnh vực tài chính, ngân hàng chỉ phù hợp với quy định hiện hành về ngành, lĩnh vực của Quyết định 14/2011/QĐ-TTg nếu các doanh nghiệp tài chính, ngân hàng này được coi là có vai trò chủ yếu trong hoạt động sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển, hoặc bí quyết công nghệ của tập đoàn, tổng công ty. Tuy nhiên, thực tế khó khẳng định điều này.

- Ba lĩnh vực sản xuất công nghiệp, xây dựng, giao thông vận tải chiếm tỷ trọng khá lớn (38%) về số DNNN 100% vốn nhà nước. Tuy nhiên, các ngành nghề của 498 doanh nghiệp này lại rất đa dạng, không phải tất cả đáp ứng yêu cầu của Quyết định 14/2011/QĐ-TTg. Trong đó chỉ có một phần ngành nghề của những doanh nghiệp này là phù hợp với Quyết định 14/2011/QĐ-TTg, chủ yếu là ngành, lĩnh vực của công ty mẹ của các tập đoàn và tổng công ty. Những doanh nghiệp thành viên của các tập đoàn và tổng công ty cũng được tính là hoạt động trong ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ của Quyết định 14/2011/QĐ-TTg. Đây là điều chưa hợp lý trong xác định ngành, lĩnh vực duy trì 100% sở hữu nhà nước.

3. Quan điểm và tầm nhìn về các ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước

3.1. Nguồn gốc và triết lý quy định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước

Để xác định ngành, lĩnh vực cần thiết duy trì sở hữu nhà nước, trước hết cần xem xét triết

lý xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước hiện nay có phù hợp không.

Cần thấy rằng, nguồn gốc và triết lý của việc quy định phạm vi các ngành, lĩnh vực hoạt động của các DNNN là xuất phát từ chủ trương của Đảng và Nhà nước về vai trò, vị trí của kinh tế quốc doanh và DNNN từ thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, bao cấp trước đổi mới. Theo đó, kinh tế quốc doanh (cũng là đồng nghĩa với DNNN) và kinh tế tập thể (đồng nghĩa với hợp tác xã) là nền tảng là chế độ XHCN, được củng cố và phát triển mạnh sau giải phóng Miền Nam, thống nhất đất nước. Khi mới bắt đầu chuyển sang phát triển kinh tế nhiều thành phần, sự phân biệt giữa thành phần kinh tế XHCN và thành phần kinh phi XHCN vẫn nặng nề. Với vai trò, vị trí còn rất nhỏ bé và mờ nhạt, lại được coi là thành phần kinh tế phi XHCN, nên kinh tế tư nhân không có môi trường và không được khuyến khích phát triển. DNNN được coi là thành phần kinh tế XHCN, nắm giữ vai trò chủ đạo, chi phối các thành phần kinh tế khác.

Trong bối cảnh đó, kinh tế quốc doanh càng được đẩy mạnh phát triển, thì các ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của DNNN càng được mở rộng. Thêm vào đó, do khó khăn về kinh tế trong những năm 1980, để cải thiện thu nhập nhiều cơ quan, tổ chức, đoàn thể đã thành lập ra các cơ sở kinh doanh, dịch vụ vô cùng phong phú về ngành nghề và lĩnh vực hoạt động. Về sau, các cơ sở này được chuyển đổi và bổ sung vào đội ngũ các DNNN. Vào cuối những năm 1980 và đầu 1990, số lượng DNNN đã tăng lên đến 12.300 doanh nghiệp. Ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh của DNNN đã bao trùm hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế.

Triết lý quy định ngành, lĩnh vực kinh doanh của DNNN trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung và bao cấp là đảm bảo được vai trò vững mạnh và không thể thay thế của kinh tế quốc doanh, của DNNN; phù hợp với quan điểm kinh tế quốc doanh là thành phần kinh tế XHCN, quan niệm DNNN là kinh tế nhà nước, phát triển kinh tế quốc doanh và DNNN là xây

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

Việc sắp xếp, đổi mới DNNN trong hơn 20 năm qua cùng với sự phát triển của các thành phần kinh tế khác làm cho tính đa dạng của các ngành, lĩnh vực hoạt động và kinh doanh trong nền kinh tế đã không ngừng được mở rộng. Những ngành, lĩnh vực hoạt động DNNN thoái lui không những được lấp đầy bởi khu vực kinh tế ngoài nhà nước, mà còn được mở rộng và phong phú hơn, hướng theo nhu cầu của xã hội. Thực tế chứng minh rất nhiều sản phẩm, dịch vụ của các DNNN đã cổ phần hóa, giao, bán, giải thể, chuyển sở hữu trong các ngành, lĩnh vực DNNN đã thoái lui không những không giảm đi mà còn phát triển và mở rộng với nhiều kiểu dáng vô cùng phong phú trên thị trường. Mặc dù các ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN đã thu hẹp dần, nhưng việc quy định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước vẫn chủ yếu theo triết lý của Nhà nước, dựa vào ý chí của Nhà nước. Minh chứng cụ thể là các ngành, lĩnh vực sắp xếp, duy trì sở hữu nhà nước (dù 100%, hay chi phối, ở mức thấp, hay không nắm giữ) đều theo tiêu chí và danh mục thuộc 4 Quyết định 58/2002/QĐ-TTg, 155/2004/QĐ-TTg, 38/2007/QĐ-TTg và 14/2011/QĐ-TTg. Việc thành lập mới DNNN giới hạn trong 4 ngành, lĩnh vực, địa bàn (theo Điều 6 Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003): (i) ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho xã

hội; (ii) ngành, lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và toàn bộ nền kinh tế, đòi hỏi đầu tư lớn; (iii) ngành, lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh cao; và (iv) địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

Mặc dù ngành, lĩnh vực hoạt động, kinh doanh của DNNN đang thu hẹp dần, nhưng triết lý ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN chưa có nhiều đổi mới mà vẫn chứa đựng những mâu thuẫn, nghịch lý và bất cập:

Một là, cách tiếp cận trong quy định ngành, lĩnh vực của DNNN không nhất quán, có mâu thuẫn, cản trở thực hiện ý chí nhà nước về ngành, lĩnh vực. Cụ thể như sau:

Trong sắp xếp lại DNNN, Nhà nước thể hiện ý chí khá rõ ràng về ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước và mức độ duy trì sở hữu nhà nước ở các ngành, lĩnh vực bằng các quyết định ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp 100% vốn nhà nước của Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, sau sắp xếp lại hoặc sau thành lập và trong quá trình hoạt động của DNNN, việc đăng ký ngành nghề kinh doanh của các DNNN hoặc là ở tình trạng thả lỏng, hoặc không được Nhà nước quản lý rõ ràng. Cho đến nay chưa có quy định hoặc giới hạn nào rõ ràng đối với DNNN (DNNN 100% vốn nhà nước và DNNN do Nhà nước nắm giữ vốn chi phối) về phạm vi ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh cần tuân thủ hoặc giới hạn trong quá trình hoạt động để đảm bảo thực hiện vai trò, vị trí của kinh tế nhà nước, DNNN theo ngành, lĩnh vực. ở giai đoạn sau sắp xếp lại, sau thành lập và trong quá trình hoạt động, triết lý của Nhà nước về ngành, lĩnh vực DNNN hầu như được chuyển hướng thành triết lý của DNNN và được củng cố thêm bởi tư tưởng “doanh nghiệp được kinh doanh những gì pháp luật không cấm” sau khi Luật Doanh nghiệp năm 1999 và 2005 ban hành, kể cả Luật Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 cũng được nhận thức theo tinh thần này. Khi đầu tư mở rộng ngành nghề kinh doanh, bổ sung ngành nghề kinh doanh thường không lấy

chuẩn quy định về tiêu chí, danh mục ngành, lĩnh vực trong sắp xếp DNNN. Đây là nguyên nhân quan trọng của tình trạng dàn trải ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của DNNN hiện nay, đặc biệt là tập đoàn kinh tế, tổng công ty. Cách tiếp cận quản lý ngành, lĩnh vực mâu thuẫn, không nhất quán này dẫn đến tình trạng “béo phì” về ngành nghề, lĩnh vực của DNNN, tập đoàn kinh tế, tổng công ty.

Hai là, triết lý Nhà nước sở hữu theo ngành, lĩnh vực xuất phát từ chủ trương coi trọng vai trò kinh tế nhà nước và DNNN, nhưng để thực hiện, Nhà nước chưa thể chế hóa thành những quy định rõ ràng, cụ thể, phù hợp với các giai đoạn của DNNN (ở giai đoạn thành lập, giai đoạn hoạt động, ở thời điểm tổ chức, sắp xếp lại), vì thế chưa thể dễ dàng áp dụng vào quản lý ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN. Nguyên nhân là do chưa xây dựng được căn cứ vững vàng, có cơ sở thuyết phục, dựa trên nền tảng đó để xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước.

Ba là, chưa coi trọng yếu tố và quyền lực thị trường tác động đến ngành, lĩnh vực DNNN có thể tồn tại để duy trì sở hữu nhà nước (hoặc DNNN không thể tồn tại nên không cần duy trì sở hữu nhà nước và ngành, lĩnh vực cần DNNN).

Rõ ràng, triết lý về ngành, lĩnh vực hoạt động cần duy trì sở hữu nhà nước sau hơn 20 năm đổi mới - ở giai đoạn hiện nay và trong tầm nhìn chiến lược phát triển KTXH đến năm 2020, phải được nhận thức lại và đổi mới mạnh mẽ. Trong bối cảnh phát triển kinh tế đa thành phần thực hiện trong hơn 20 năm qua, lại được khuyến khích thêm và có định hướng rõ hơn theo nghị quyết Đại hội XI, trong đó kinh tế tư nhân được coi là một trong các động lực của nền kinh tế, thì việc xác định ngành, lĩnh vực hoạt động của DNNN phải được điều chỉnh lại cho phù hợp hơn với môi trường có sự tham gia bình đẳng hơn và tạo điều kiện hơn cho các thành phần kinh tế khác cùng tham gia với kinh tế nhà nước. Đó là:

Thứ nhất, sự tham gia của kinh tế nhà nước phải có chọn lọc và có căn cứ triết lý rõ ràng và

minh triết. Với một số ngành, lĩnh vực đặc thù, có chọn lọc, về triết lý và pháp lý là rõ ràng, thì sự hiện diện của sở hữu nhà nước là sự khẳng định Nhà nước được ủy quyền hay giao quyền hoạt động để thực hiện sứ mệnh được giao trong một giai đoạn nhất định. Nhà nước có thể thoái lui sự hiện diện sở hữu nhà nước hay vai trò chủ sở hữu ở những ngành, lĩnh vực này khi bối cảnh và điều kiện cho phép các thành phần kinh tế khác có thể thay thế một cách có hiệu quả cho sở hữu nhà nước và khi kinh tế nhà nước thực hiện vai trò của mình thông qua công cụ chính sách có hiệu lực, hiệu quả hơn so với thực hiện bằng công cụ vật chất là DNNN.

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

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

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

Mức độ duy trì sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực có ảnh hưởng đến vai trò và tác động của kinh tế nhà nước hay của Nhà nước đến ngành, lĩnh vực đó. Mức độ duy trì sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực *trước hết* thể hiện ở tỷ lệ sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp hoạt động trong ngành, lĩnh vực đó; *ngoài ra* một phần *không kém phần quan trọng* thể hiện ở quy mô sở hữu nhà nước, hay quy mô vốn điều lệ, hoặc quy vốn chủ sở hữu nhà nước; và *cuối cùng* là quy mô tổng thể vốn chủ sở hữu nhà nước hoặc tỷ lệ tổng vốn chủ sở hữu nhà trong ngành, lĩnh vực đó.

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

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

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

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

Quan điểm này được hiểu như sau:

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

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

- Ở những doanh nghiệp quy mô lớn.

- Hình thức pháp lý chủ yếu là công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên; rất hạn chế ở hình thức công ty TNHH một thành viên.

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

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

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

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

3.3. Hướng điều chỉnh lại sở hữu nhà nước trong các ngành, lĩnh vực

3.3.1. Ngành, lĩnh vực thuộc độc quyền nhà nước

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

Đối với ngành, lĩnh vực này, về pháp lý và triết lý, việc duy trì sở hữu nhà nước là đương nhiên. Hay nói khác đi, ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước đương nhiên cần thiết phải duy trì sở hữu nhà nước (đôi khi bất chấp DNNN hoạt động có hay không có hiệu quả). Thông thường, do thiếu yếu tố thị trường và sức ép cạnh tranh, nên DNNN trong những ngành, lĩnh vực này thường hiệu quả không cao.

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

Hướng xác định ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước và mức độ sở hữu nhà nước trong ngành, lĩnh vực độc quyền nhà nước như sau:

- Xác định tính chất các sản phẩm, dịch vụ là thuộc độc quyền nhà nước, do Nhà nước nắm giữ (khác với độc quyền do cạnh tranh không thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước).

- Xác định các sản phẩm, dịch vụ do Nhà nước nắm giữ độc quyền được giao cho DNNN thực hiện.

- Xác định rõ phạm vi độc quyền nhà nước (do DNNN nắm giữ) là ở phạm vi ngành, lĩnh vực, hay ở phạm vi sản phẩm, dịch vụ, hoặc ở phạm vi trung gian là khâu, công đoạn,...

- Căn cứ phạm vi độc quyền nhà nước do DNNN nắm giữ, xác định phạm vi quản lý của Nhà nước hay mức độ sở hữu nhà nước ở phạm vi thích hợp: ở phạm vi ngành, lĩnh vực, hay ở phạm vi doanh nghiệp, hoặc chỉ ở khâu, công đoạn,...

Trường hợp nếu là sản phẩm, dịch vụ độc quyền thì quản lý độc quyền theo ngành, lĩnh vực. Nếu tính chất độc quyền thể hiện ở khâu, công đoạn công nghệ, thì quản lý độc quyền theo khâu, công đoạn công nghệ; chuyển từ duy trì sở hữu nhà nước theo ngành, lĩnh vực, sang duy trì sở hữu theo khâu, công đoạn công nghệ, nếu có thể tách được tổ chức gắn với khâu, công đoạn công nghệ.

- Thu hẹp ngành, lĩnh vực hoặc doanh nghiệp hiện đang duy trì sở hữu nhà nước quá mức cần thiết.

3.3.2. Ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng và công ích

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

Phương hướng xác định như sau:

- Xác định các ngành, lĩnh vực cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng và công ích loại này (bao gồm các ngành, lĩnh vực như: quốc

phòng, an ninh, phát thanh, truyền hình, vệ sinh môi trường, cấp thoát nước, vận tải hành khách công cộng...)

- Xác định rõ các doanh nghiệp trong ngành, lĩnh vực; các khâu, công đoạn trong quy trình sản xuất, cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng và công ích có vị trí then chốt trong cung cấp hàng hóa, dịch vụ công cộng và công ích.

- Xác định mức độ duy trì sở hữu và hình thức tổ chức và pháp lý của doanh nghiệp; xác định khả năng tách bạch bộ phận, khâu, công đoạn để có thể duy trì sở hữu nhà nước ở phạm vi tổ chức hẹp hơn, mức sở hữu nhà nước ít hơn, với chi phí thấp hơn.

3.3.3. Ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ có ý nghĩa và tầm quan trọng về kinh tế-xã hội

Đây là những ngành, lĩnh vực với sản phẩm, dịch vụ có ý nghĩa và tầm quan trọng lớn hoặc tầm quan trọng quốc gia để thúc đẩy phát triển KTXH đất nước và hội nhập, như:

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

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

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

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

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

Do ý nghĩa và tầm quan trọng của sản phẩm, dịch vụ này; đồng thời do các DNNN đã thiết lập địa vị trong ngành, lĩnh vực này, cũng như vai trò của kinh tế nhà nước, trong ngắn hạn cần thiết duy trì một số DNNN quy mô lớn, DNNN có hiệu quả và duy trì tỷ lệ sở hữu nhà nước ở mức chỉ đủ để thực hiện vai trò của kinh tế nhà nước ở ngành, lĩnh vực này. Tuy nhiên, do những sản phẩm, dịch vụ quan trọng

này không chỉ do DNNN sản xuất, cung cấp, mà các doanh nghiệp ngoài nhà nước hiện cũng đang làm, do đó, cần mở rộng để các doanh nghiệp ngoài nhà nước tham gia cấp sản phẩm, dịch vụ có ý nghĩa và tầm quan trọng về kinh tế-xã hội. Đồng thời, chỉ nên duy trì 100% sở hữu nhà nước có chọn lọc tại một số ít những DNNN có tầm quan trọng quốc gia; còn lại chuyển thành công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

3.3.4. Một số ngành, lĩnh vực mà DNNN được sử dụng làm công cụ điều tiết nền kinh tế, ổn định kinh tế vĩ mô

Tư duy sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết vĩ mô, bình ổn thị trường có vẻ phù hợp hơn với nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung, thay vì trong nền kinh tế thị trường hiện nay. Nếu cứ tiếp tục sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết vĩ mô, can thiệp hành chính vào thị trường sẽ làm cho thị trường bị méo mó; đồng thời làm cho DNNN không được bình đẳng với doanh nghiệp ngoài quốc doanh: hoặc là DNNN có lợi thế hơn do vị thế độc quyền; hoặc DNNN bị thiệt thòi hơn các doanh nghiệp khác vì không được nhà nước bù đắp chi phí cho việc thực hiện các hoạt động chính sách điều tiết vĩ mô, bình ổn thị trường, chính sách công ích.

Cần đổi mới tư duy và nhận thức về vai trò DNNN. Trong bối cảnh đẩy mạnh thể chế kinh tế thị trường và hội nhập, cần tăng cường sử dụng các chính sách vĩ mô do Nhà nước ban hành thay cho việc sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết vĩ mô.

Trong trường hợp đặc biệt như khủng hoảng mà buộc phải sử dụng đến DNNN, thì chỉ sử dụng DNNN như là công cụ hỗ trợ cùng với công cụ chính sách để điều tiết vĩ mô và phải minh bạch hóa và thể chế hóa vai trò này của DNNN. Theo đó, phải làm rõ hơn và sâu hơn về phạm vi sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết vĩ mô; về mức độ sử dụng, thời điểm sử dụng, bối cảnh được sử dụng; sự tương tác giữa công cụ hành chính này với các công cụ của cơ chế thị trường; chứng minh được lợi ích đánh đổi cho sử dụng DNNN làm công cụ điều tiết vĩ mô và sử dụng các công cụ vĩ mô khác (như

chính sách tiền tệ, tài khoá, tỷ giá, đầu tư...) để điều tiết vĩ mô, bình ổn thị trường, bình ổn nền kinh tế.

3.3.5. Ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ có tính cạnh tranh thị trường

Trong số 1309 DNNN 100% vốn sở hữu nhà nước, có rất nhiều DNNN thuần túy kinh doanh, kinh doanh sản phẩm, dịch vụ có tính cạnh tranh trên thị trường; trong số đó có cả DNNN độc quyền do cạnh tranh (do sự yếu kém của quản lý về cạnh tranh, thiếu vắng chế định về kiểm soát độc quyền, nên dẫn đến tình trạng này, mà không phải là độc quyền tự nhiên). Đây là những ngành, lĩnh vực, hoặc sản phẩm, dịch vụ do mọi thành phần kinh tế tham gia sản xuất, cung cấp theo cơ chế cạnh tranh.

Phương pháp xác định ngành, lĩnh vực duy trì sở hữu nhà nước đối với những DNNN trong ngành, lĩnh vực này như sau:

Một là, thu hẹp nhanh và toàn diện ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ có tính cạnh tranh thị trường hiện đang duy trì sở hữu 100% vốn nhà nước.

Có thể thực hiện việc này bằng cách chuyển nhanh hầu hết các DNNN 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần, trước mắt duy trì sở hữu nhà nước ở mức cao. Đây là biện pháp có thể nhắm tới nhiều mục tiêu: (i) để thu hẹp ngành, lĩnh vực có 100% sở hữu nhà nước, khắc phục sự dàn trải của các DNNN 100% vốn nhà nước trong nhiều ngành, lĩnh vực; (ii) vẫn đảm bảo vị thế và quyền hạn của DNNN (dù là dưới hình thức doanh nghiệp có cổ phần chi phối của nhà nước), vẫn đủ để chi phối ngành, lĩnh vực mà DNNN sau khi chuyển thành doanh nghiệp có cổ phần chi phối; (iii) tạo hình thức tổ chức-pháp lý mới phù hợp hơn; (iv) tạo cơ cấu quản trị mới hiện đại, năng động hơn; (v) tạo “khoảng cách” giữa DNNN và các cơ quan nhà nước để tránh can thiệp tùy tiện.

Hai là, dùng cơ chế thị trường, áp lực ngân sách cứng, áp lực cạnh tranh thị trường để quyết định việc tồn tại của DNNN. Qua đó khẳng định sự tồn tại, sự duy trì sở hữu nhà nước hay không ở các DNNN trong ngành, lĩnh

vực đó. Hay nói cách khác, trong ngành, lĩnh vực có tính cạnh tranh trên thị trường, DNNN buộc phải cạnh tranh để tồn tại, phát triển (bảo toàn, phát triển vốn, có hiệu quả thực sự). Những DNNN không có hiệu quả thì được đào thải khỏi thị trường; ngành, lĩnh vực đó không cần duy trì DNNN và sở hữu nhà nước./

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng*.
2. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Chiến lược phát triển KT-XH 2011 - 2020*.
3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kỳ quá độ lên chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011)*.
4. Đảng Cộng sản Việt Nam (2001), *Nghị quyết 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.
5. Đảng Cộng sản Việt Nam (1998), *Văn kiện Hội nghị lần thứ tư Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VIII*, Nxb Chính trị quốc gia, Hà Nội.
6. Đảng Cộng sản Việt Nam (1996), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VIII*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
7. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nxb Sự thật, Hà Nội.
8. Luật Doanh nghiệp 2005.
9. Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003.
10. Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 4-3-2011 về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN.
11. Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20-3-2007 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DN 100% vốn nhà nước.
12. Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg ngày 24-8-2004 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại công ty nhà nước và công ty thành viên hạch toán độc lập thuộc tổng công ty nhà nước.
13. Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg ngày 26-4-2002 về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN và tổng công ty nhà nước.
14. Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp, *Báo cáo tổng kết sắp xếp, đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả DNNN giai đoạn 2001 - 2010 và phương hướng nhiệm vụ, giải pháp tái cơ cấu DNNN 2011 - 2015*, tháng 12-2011.
15. Bộ Tài chính, *Đề án tái cơ cấu DNNN trọng tâm là tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước*, tháng 4-2012.
16. Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế
17. Kiến nghị Diễn đàn kinh tế mùa xuân 2012 - Kinh tế Việt Nam năm 2012: khởi động mạnh mẽ quá trình tái cơ cấu nền kinh tế.
18. Hồ Sỹ Hùng (2010), “Xác định tiêu chí, danh mục doanh nghiệp và ngành nghề nhà nước nắm giữ 100% hoặc vốn chi phối trong sắp xếp lại và trong thành lập mới DNNN”, *Diễn đàn Tái cơ cấu và đổi mới thể chế quản lý doanh nghiệp nhà nước hướng tới mô hình phát triển kinh tế theo chiều sâu*, Hà Nội, 2010.