



ĐỊNH HƯỚNG VÀ TIÊU CHÍ TÁI CẤU TRÚC TẬP ĐOÀN KINH TẾ NHÀ NƯỚC

PGS., TS. NGUYỄN ĐÌNH TÀI

Trong những năm qua, Việt Nam đã đề ra và triển khai thực hiện nhiều chủ trương, giải pháp quan trọng về đổi mới doanh nghiệp nhà nước dựa trên liệu pháp “thận trọng từng bước” và đã thu được nhiều kết quả tích cực. Tái cấu trúc các tập đoàn kinh tế nhà nước được coi là một trong những trọng điểm của cải cách.

Động lực tái cấu trúc

Thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước và công ty mẹ - công ty con

Công ty mẹ - công ty con và tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN) là 2 hình thức tổ chức kinh doanh có nhiều khác biệt với các công ty nhà nước độc lập. Việc hình thành công ty mẹ - công ty con và TĐKTNN nói chung có động lực xuất phát từ nhu cầu sử dụng lợi thế của kinh tế với sự cộng hưởng, gia tăng năng lực tài chính của chính những doanh nghiệp (DN) chủ chốt hình thành các nhóm DN này. Đối với TĐKTNN, bên cạnh các động lực vừa nêu là ý chí và chủ trương gia tăng sức mạnh của kinh tế nhà nước trong những ngành, lĩnh vực quan trọng, chủ chốt của nền kinh tế. Minh chứng cho điều này là ngay từ năm 1994, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thành lập 18 tổng công ty theo hướng TĐKTNN trong hầu hết các ngành, lĩnh vực quan trọng.

Mặt khác, việc cổ phần hóa (CPH) các DN thành viên dẫn đến hình thành loại DN có vốn chi phối của tổng công ty, từ đó biến các DN này thành công ty con và bản thân tổng công ty chuyển thành công ty mẹ, tương tự như vậy đối với TĐKTNN. Vì thế, các TĐKTNN đều lấy mô hình công ty mẹ - công ty con làm nền tảng để phát triển với điểm khác biệt là lớn hơn về quy mô, số cấp DN.

Hiện nay, đang có nhiều ý kiến đánh giá trái ngược nhau về mô hình TĐKTNN. Ý kiến ủng hộ cho rằng, việc hình thành các TĐKTNN là một bước

đột phá trong cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Thông qua mô hình TĐKTNN, sức cạnh tranh của các DN Việt Nam đã tăng lên đáng kể và các TĐKTNN là nhân tố quan trọng để Việt Nam đối phó có hiệu quả với khủng hoảng tài chính tiền tệ thế giới trong thời gian vừa qua. Ý kiến phản đối cho rằng, việc thành lập các TĐKTNN sẽ làm tổn hại đến môi trường cạnh tranh vì đã tạo ra những “siêu DN” được hưởng nhiều đặc quyền, đặc lợi và lại không được quản lý, giám sát một cách chặt chẽ.

Chấn chỉnh, củng cố và thu hẹp tập đoàn kinh tế

Tái cấu trúc trở nên “bức xúc” khi DN đã rơi vào trạng thái mất cân bằng (mất khả năng thanh toán, hoạt động không hiệu quả, có khả năng bị phá sản...). Vấn đề đổi mới, sắp xếp lại bộ máy, chuyển đổi sở hữu hiện nay nổi lên dưới “vỏ mới” là tái cấu trúc. Hai trong số 11 TĐKTNN đã bị “hạ cấp” quay trở lại thành tổng công ty.

Thu hẹp TĐKTNN ở đây được hiểu là thu hẹp lĩnh vực, ngành nghề mà các tập đoàn “độc chiếm”, rút bớt nhiều lĩnh vực, ngành nghề các tập đoàn này “bành trướng” trong giai đoạn trước khủng hoảng (như bất động sản, khách sạn, nhà hàng, du lịch, lữ hành...). Hay nói cách khác, đó là thu hẹp từ tập đoàn đa chức năng sang tập đoàn một số chức năng chủ yếu, quan trọng, liên quan đến ý đồ chiến lược, hiệu quả chung của nền kinh tế, có tính ổn định và phát triển xã hội; đó là giảm bớt độc quyền, tạo cơ hội cho các loại hình DN khác phát triển.





Những tiêu chí đã áp dụng để tái cấu trúc

Hệ thống pháp lý về tiêu chí phân loại DNNN

Trong 10 năm (2001-2011), Thủ tướng Chính phủ đã 4 lần ban hành các tiêu chí phân loại DNNN, nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động và sức cạnh tranh của khối các DN này. Đó là: Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg ngày 24/6/2002 về ban hành 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 DN 100% vốn nhà nước; và Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN. Đây là cơ sở pháp lý để các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn và tổng công ty nhà nước tiến hành phân loại DNNN thuộc mình quản lý, xây dựng Phương án tổng thể về sắp xếp, đổi mới DNNN. Có thể nói, các tiêu chí được ban hành trong các quyết định trên là những “công cụ” tái cấu trúc chủ chốt.

Theo Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg, việc phân loại căn cứ theo 6 tiêu chí cơ bản: Tiêu chí về ngành, lĩnh vực; Tiêu chí về quy mô; Tiêu chí về vốn nhà nước; Tiêu chí về mức thu nộp ngân sách nhà nước (NSNN) bình quân trong 3 năm liền kề; Tiêu chí về sử dụng công nghệ mũi nhọn, công nghệ cao; Tiêu chí về số năm thua lỗ và số lỗ lũy kế. Các tiêu chí phân loại được quy định cụ thể theo từng nhóm DN, trong đó, mỗi nhóm đều quy định các tiêu chí ứng với các chỉ số về quy mô, công suất khác nhau.

Đối với tổng công ty nhà nước, để tồn tại phải đáp ứng đủ 4 điều kiện sau: (1) Thuộc các ngành và lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, giữ ổn định, bảo đảm các cân đối lớn và cung ứng sản phẩm trọng yếu đối với nền kinh tế Việt Nam; (2) Có vốn nhà nước từ 500 tỷ đồng trở lên; đối với ngành đặc thù có thể thấp hơn nhưng không dưới 100 tỷ đồng; (3) Mức thu nộp NSNN bình quân của 3 năm trước liền kề trên 50 tỷ đồng; đối với ngành đặc thù không dưới 10 tỷ đồng; (4) Có trình độ công nghệ và quản lý tiên tiến, chất lượng sản phẩm tốt, hiệu quả cao trong sản xuất kinh doanh, có khả năng cạnh tranh trên thị trường trong nước và quốc tế. Tổng công ty không đáp ứng đủ 4 điều kiện trên thì tiến hành chia, tách, sáp nhập, giải thể tổng công ty và các DN thành viên của tổng công ty.

Hội nghị lần thứ 9, Ban Chấp hành Trung ương

Đảng khóa IX, tháng 1/2004 khẳng định: phải tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả khu vực DNNN hơn nữa, đẩy nhanh tiến độ CPH và mở rộng diện các DNNN cần CPH, kể cả một số tổng công ty và DN lớn; rà soát, thu hẹp hơn nữa diện các DN mà Nhà nước giữ 100% vốn hoặc có cổ phần chi phối, tập trung vào một số ngành và lĩnh vực then chốt thực sự cần có vai trò của kinh tế nhà nước.

Căn cứ vào chủ trương trên, Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg đã được thay thế bằng Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg với một số nội dung thay đổi chủ yếu như sau:

Sau mỗi lần điều chỉnh tiêu chí và danh mục phân loại DNNN, khu vực kinh tế nhà nước được thu hẹp theo hai hướng: (1) giảm mạnh số lượng DNNN (trong vòng 10 năm từ 2001 đến 2011, số DN 100% vốn nhà nước giảm từ trên 6.000 xuống còn trên 1.300); (2) thu hẹp lĩnh vực “độc quyền” hoạt động.

- Gộp tiêu thức “lĩnh vực độc quyền nhà nước” và “lĩnh vực có tính chất đặc thù” thành “lĩnh vực quan trọng” nhằm đơn giản hóa hơn trong quá trình phân loại;

- Điều chỉnh giảm, đưa ra khỏi danh mục DNNN nắm giữ 100% vốn khoảng 29 ngành, lĩnh vực. Trong đó, đưa sang danh mục DN khi CPH Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối khoảng 21 ngành lĩnh vực. Loại khỏi danh mục DNNN nắm giữ 100% vốn đối với 8 ngành, lĩnh vực, như: sản xuất thiết bị điện tử; công nghệ thông tin; sản xuất thuốc; công nghiệp xây dựng; sản xuất giấy in, giấy viết; dệt, sợi; in; quản lý, bảo trì bến cảng;

- Điều chỉnh giảm một số ngành, lĩnh vực từ danh mục DN khi CPH Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số cổ phần sang danh mục DN CPH Nhà nước không giữ cổ phần chi phối;

- Loại bỏ tiêu chí quy mô vốn đối với DN không CPH được.

Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg ngày 20/3/2007 của Thủ tướng Chính phủ đã được ban hành thay thế cho Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg, với những đổi mới chủ yếu sau đây:

- Số tiêu chí được sử dụng để phân loại đã được rút gọn, từ 6 tiêu chí xuống chỉ còn 2 tiêu chí là: Tiêu chí về ngành, lĩnh vực và tiêu chí về quy mô/công suất hoạt động;

- Việc phân loại các DN theo nhóm được rút gọn hơn, từ 5 nhóm xuống chỉ còn 2 nhóm DN: (i) DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (ii) DN



thuộc danh mục thực hiện CPH, Nhà nước nắm giữ trên 50% tổng số cổ phần;

- Giảm từ 28 ngành, lĩnh vực duy trì 100% vốn nhà nước xuống còn 19 ngành, lĩnh vực. Trong đó, chuyển từ danh mục Nhà nước nắm giữ 100% vốn xuống danh mục Nhà nước nắm trên 50% tổng số cổ phần là 12 ngành, lĩnh vực;

- Bỏ hẳn quy định về các tổng công ty nhà nước, theo đó việc phân loại để sắp xếp các tổng công ty nhà nước sẽ căn cứ theo 2 danh mục phân loại nêu trên như đối với các DN độc lập, mở ra phạm vi lớn các đối tượng là tổng công ty cần được CPH, sắp xếp.

Việc ban hành Quyết định này là bước điều chỉnh khá mạnh, liên quan đến nhiều DN quy mô lớn, trong những ngành có vị trí khá quan trọng. Đến thời điểm 2007, có thể nói trọng tâm trong cải cách khu vực DNNN là sắp xếp, đổi mới các TĐKTNN, tổng công ty nhà nước và công ty độc lập 100% vốn nhà nước quan trọng trong nền kinh tế quốc dân.

Từ năm 2009 đến nay, trong bối cảnh nền kinh tế thế giới bất ổn, thì nền kinh tế Việt Nam cũng bị suy giảm mạnh. Khu vực DN chịu tổn thất lớn nhất. Hàng vạn DN phá sản hoặc giải thể và hàng vạn DN khác thua lỗ nghiêm trọng, trong đó có một số lượng lớn DNNN. Trước tình hình đó, ngày 4/3/2011, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg thay thế cho Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg, trong đó tập trung vào một số nội dung mới sau:

- Bổ sung quy định về phân loại, sắp xếp DN thành viên của tập đoàn, tổng công ty cho phù hợp với thực tế;

- Điều chỉnh các tiêu chí nhằm đáp ứng yêu cầu phát triển kinh tế và quản lý Nhà nước hiện nay, điều chỉnh quy mô công suất hoạt động của DN do Nhà nước giữ cổ phần chi phối đối với một số ngành, lĩnh vực cho phù hợp với quy mô thực tế như: nâng công suất sản xuất điện quy mô lớn từ 100 MW lên 500 MW trở lên; nâng công suất sản xuất gang, thép có công suất từ trên 300.000 tấn/năm đến trên 500.000 tấn/năm.

Có thể thấy, sau mỗi lần điều chỉnh tiêu chí và danh mục phân loại DNNN, khu vực kinh tế nhà nước được thu hẹp theo 2 hướng: (i) Giảm mạnh số lượng DNNN (trong vòng 10 năm từ 2001 đến 2011, số DN 100% vốn nhà nước giảm từ trên 6.000 xuống còn trên 1.300); (ii) Thu hẹp lĩnh vực “độc quyền” hoạt động (về cơ bản, các DNNN đã tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực then chốt, địa bàn quan trọng mà Nhà nước cần nắm giữ hoặc lĩnh vực mà các DN thuộc các thành phần kinh tế khác ít hoặc chưa tham gia).

Định hướng và tiêu chí tái cấu trúc

Định hướng tái cấu trúc

Định hướng tái cấu trúc thể hiện chủ yếu ở định hướng sở hữu, hay nói cụ thể hơn, ở tỷ lệ sở hữu mà Nhà nước cần nắm giữ. Vẫn như trước đây, Nhà nước sẽ vẫn duy trì 3 tỷ lệ sở hữu: (i) Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; (ii) Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối; và (iii) Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần.

Đối với định hướng thứ nhất, các mục tiêu/quan điểm “chính thống” của việc duy trì 100% vốn điều lệ nhà nước ở DNNN nói chung và TĐKTNN nói riêng hiện nay là nhằm vào việc: (i) Bảo đảm an ninh, quốc phòng; (ii) Điều tiết nhằm ổn định kinh tế vĩ mô; (iii) Dẫn dắt nền kinh tế và (iv) Khắc phục thất bại của thị trường. Ngoài đó ra, có 2 mục tiêu “ngầm hiểu” khác là: (i) Nắm giữ những ngành có nguồn thu lớn cho ngân sách (như xổ số kiến thiết, sản xuất thuốc lá điều...); và (ii) Giữ lại những DN rất khó hoặc không thể CPH được (như các DN thủy nông, thủy lợi...).

Đối với định hướng thứ hai, Nhà nước theo đuổi 2 mục tiêu chính: (i) Huy động thêm nguồn lực tư nhân; (ii) Vẫn duy trì sự quản lý, kiểm soát và điều hành của mình.

Định hướng thứ ba, nhằm vào 2 mục tiêu: (i) Tư nhân hóa những DNNN thuộc lĩnh vực kinh doanh làm ăn không hiệu quả, thua lỗ, tư nhân làm tốt hơn; (ii) Thoái vốn về cho ngân sách.

Tại Quyết định số 339/QĐ-TTg ngày 19/2/2013 của Thủ tướng Chính phủ, phê duyệt Đề án tổng thể tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao chất lượng, hiệu quả và năng lực cạnh tranh giai đoạn 2013-2020, đã nêu định hướng về thực hiện phân loại, sắp xếp lại các DNNN, bao gồm: Tập trung vào các lĩnh vực chính gồm công nghiệp quốc phòng, các ngành, lĩnh vực công nghiệp độc quyền tự nhiên hoặc cung cấp hàng hóa, dịch vụ thiết yếu và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn; Đẩy mạnh CPH, đa dạng hóa sở hữu các DNNN mà Nhà nước không cần nắm giữ 100% sở hữu. Đối với từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thực hiện cơ cấu lại danh mục đầu tư và ngành nghề kinh doanh, tập trung vào các ngành nghề kinh doanh chính; đẩy nhanh thực hiện theo nguyên tắc thị trường việc thoái vốn nhà nước đã đầu tư vào các ngành không phải kinh doanh chính hoặc không trực tiếp liên quan đến ngành kinh doanh chính và vốn nhà nước ở các công ty cổ phần mà Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối.



Những định hướng tái cấu trúc trên, trong một chừng mực nhất định, đã đem lại một “hình hài” kinh tế nhà nước “sáng sủa” hơn, năng động hơn và “thị trường” hơn. Tuy nhiên, khu vực này vẫn “nặng nề”, kém hiệu quả và thiếu động lực phát triển.

Hiện nay, số lượng ngành, lĩnh vực mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ đã được quy định khá cụ thể và cũng đã giảm hơn nhiều so với trước. Vì vậy, trong thời gian tới, việc xác định ngành, lĩnh vực cần duy trì sở hữu nhà nước không chỉ dựa vào ngành, lĩnh vực mà cần tập trung vào quy mô, vị trí và tầm quan trọng của DN hoặc của khâu, công đoạn then chốt. Theo đó, không quy định các ngành nghề, lĩnh vực chung chung mà cần quy định cụ thể ở phạm vi bộ phận khâu, công đoạn; ở những DN có quy mô lớn. Thêm vào đó, một số quan điểm về chủ trương duy trì 100% vốn điều lệ nêu trên cần xem xét lại, còn số khác cần được cụ thể hóa để tránh vận dụng cứng nhắc.

Định hướng tiêu chí tái cấu trúc

Tại Quyết định 929/2012/QĐ-TTg (ngày 17/7/2012), Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án “Tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các TĐKTNN, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”. Sau khi đề án được phê duyệt, các bộ, ngành, địa phương, các TĐKTNN, tổng công ty đã xây dựng cơ chế chính sách và đề án tái cơ cấu cho từng DN. Theo Quyết định này, định hướng về phân loại DN 100% vốn nhà nước được thực hiện theo các nhóm sau:

- *Nhóm 1:* DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ trong các lĩnh vực độc quyền nhà nước, quốc phòng, an ninh; xuất bản; thủy nông; bảo đảm an toàn giao thông; xổ số kiến thiết; sản xuất, phân phối điện quy mô lớn đa mục tiêu có ý nghĩa đặc biệt quan trọng về kinh tế - xã hội gắn với quốc phòng, an ninh; quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển loại I; in, đúc tiền.

- *Nhóm 2:* DN CPH mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ hoạt động trong các ngành, lĩnh vực theo quy định tại Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg. Trong đó xác định rõ:

+ Nhà nước nắm giữ trên 75% vốn điều lệ khi CPH các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN quy mô lớn, hoạt động trong các lĩnh vực khai thác, chế biến tài nguyên, khoáng sản; cung cấp hạ tầng mạng thông tin truyền thông.

+ Nhà nước nắm giữ từ 65% đến 75% vốn điều lệ khi CPH các DN quy mô lớn, hoạt động trong các lĩnh vực sản xuất hóa chất cơ bản, phân hóa học; bán buôn lương thực; bán buôn thuốc phòng bệnh,

chữa bệnh; hóa dược; tài chính, tín dụng; bảo hiểm; cấp, thoát nước; vệ sinh môi trường, chiếu sáng ở đô thị lớn; sản xuất, lưu giữ giống gốc cây trồng vật nuôi; sản xuất vaccine phòng bệnh; quản lý, bảo trì hệ thống đường bộ, đường thủy nội địa; quản lý, khai thác cảng biển; sản xuất điện quy mô lớn; vận tải đường sắt, hàng không.

Ngoài các DN nêu trên, các DN khác khi CPH, căn cứ tình hình cụ thể và khả năng thị trường, Nhà nước nắm giữ từ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ hoặc không giữ cổ phần.

- *Nhóm 3:* Các DNNN thua lỗ kéo dài, không có khả năng khắc phục sẽ thực hiện bán, chuyển nhượng DN; tái cơ cấu lại nợ để chuyển thành công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn nhiều thành viên; giải thể, phá sản.

Định hướng chia nhỏ tiêu chí phân loại DNNN trên xuất phát từ quan điểm Nhà nước sẽ kiểm soát DN theo mức độ quan trọng của ngành, nghề thông qua tỷ lệ vốn điều lệ có quyền biểu quyết theo quy định của Luật DN (2005). Tuy nhiên, cách này gặp phải một số phản ứng không đồng tình từ phía DN và TĐKTNN. Nhiều ý kiến cho rằng, việc khống chế vốn điều lệ trong hai “khung” từ 65% đến 75% và từ trên 50% đến dưới 65% và xếp DN kinh doanh các ngành, nghề cần kiểm soát vào 2 khung đó, vô hình trung, dẫn đến nghịch lý. Chẳng hạn như, sẽ có một số DN thực hiện CPH Nhà nước nắm giữ trên 65% đến 75% có nhiệm vụ bảo đảm nhu cầu thiết yếu cho sản xuất và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa nhưng do CPH khó khăn các DN đó không thể hạ sở hữu nhà nước xuống dưới 75%. Như vậy, vì vốn điều lệ của họ vẫn trên 75% nên họ không được tham gia vào nhiệm vụ trên cho đến khi hạ được vốn điều lệ xuống dưới 75%. Cũng tương tự như vậy đối với trường hợp những DN có vai trò đảm bảo các cân đối lớn của nền kinh tế, ổn định thị trường buộc phải giữ vốn sở hữu nhà nước trong khung trên 65% đến 75% và khung từ trên 50% đến 65%, nếu nằm ngoài khung này thì dù nắm 100% vốn nhà nước cũng không được thực hiện nhiệm vụ đó. Ngoài ra, với việc nâng ngưỡng vốn cổ phần nhà nước nắm giữ lên 75% có thể dẫn đến việc nhiều DNNN và TĐKTNN sẽ không thể hoặc không bao giờ có các nhà đầu tư chiến lược. Một lý do nữa đáng ghi nhận là việc chia nhỏ thành 4 nhóm ngưỡng vốn điều lệ chắc chắn sẽ kéo theo nhiều thủ tục hành chính chồng chéo trong CPH.

Vì những lý lẽ trên, nhiều ý kiến đề nghị nên giữ tiêu chí 2 mức hiện hành như quy định tại Quyết định 14/2011/QĐ-TTg.