



# TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: NHÌN TỪ GÓC ĐỘ THỂ CHẾ

TS. NGUYỄN QUỐC TOÀN - Ban Kinh tế Trung ương

*Sự đổi mới hệ thống thể chế, đặc biệt là các nhóm cơ chế, chính sách tài chính doanh nghiệp trong thời gian qua đã có sự chuyển biến tích cực theo hướng giảm thiểu can thiệp hành chính của cơ quan quản lý nhà nước gắn với nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhà nước trong hoạt động kinh doanh và tài chính. Nhờ đó đã góp phần đẩy nhanh tiến trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.*

## Kết quả tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước

Với việc quyết liệt triển khai đồng bộ, mạnh mẽ nhiều cơ chế, chính sách nhằm đẩy nhanh tiến độ tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước (DNNN) của Chính phủ và các bộ, ngành trong thời gian qua, kết quả tái cơ cấu DNNN đã mang lại những kết quả khá quan trọng. Cụ thể:

*Thứ nhất, phân công, phân cấp và quản lý doanh nghiệp nhà nước:*

Chính phủ đã ban hành Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn Nhà nước đầu tư vào DN; Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013 của Chính phủ về đầu tư vốn nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Nhìn chung, Nghị định 99/2012/NĐ-CP và Nghị định 71/2013/NĐ-CP đã phân định rõ ràng hơn đối với chức năng chủ sở hữu, chức năng quản lý hành chính Nhà nước và chức năng kinh doanh. Theo đó, DN được tự chủ và chịu trách nhiệm trong hoạt động sản xuất kinh doanh, bộ ngành thực hiện chức năng quản lý hành chính theo ngành, lĩnh vực có liên quan. Vai trò và trách nhiệm của chủ sở hữu được cụ thể như sau:

- Đối với DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ: Theo sự phân công, phân cấp, Thủ tướng Chính phủ trực tiếp thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế, Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn Nhà nước (SCIC). Bộ quản lý ngành, UBND tỉnh trực tiếp thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu đối với DN do bộ quản lý

ngành, UBND tỉnh quyết định thành lập. Hội đồng thành viên là đại diện chủ sở hữu trực tiếp vốn nhà nước tại DN theo các quy định tại Luật DN 2005.

- Đối với DNNN nắm giữ trên 50% vốn điều lệ: Thủ tướng Chính phủ thực hiện quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với tập đoàn kinh tế sau cổ phần hóa thông qua người đại diện chủ sở hữu là các bộ quản lý ngành. Bộ quản lý ngành cử người đại diện trực tiếp vốn Nhà nước tại các tập đoàn kinh tế sau cổ phần hóa. Bộ quản lý ngành, UBND tỉnh thực hiện quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với DN chuyển đổi, cổ phần hóa thuộc bộ, UBND tỉnh thông qua người đại diện.

- Đối với DNNN nắm giữ không quá 50% vốn điều lệ: Bộ quản lý ngành, UBND tỉnh cử người đại diện trực tiếp vốn nhà nước đầu tư tại DN.

*Thứ hai, cơ cấu quản trị DNNN:*

Để tăng cường tái cơ cấu, quản trị DNNN, hỗ trợ DN trong quá trình tái cơ cấu, Chính phủ đã ban hành nhiều Nghị định, Quyết định hướng dẫn và hỗ trợ quá trình tái cơ cấu quản trị tại các DNNN; quy định về chức năng, nhiệm vụ, điều lệ tổ chức và hoạt động làm cơ sở pháp lý tổ chức thực hiện tái cơ cấu về quản trị các tập đoàn, tổng công ty như: Nghị định số 50/2013/NĐ-CP ngày 17/5/2013 quy định về quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Nghị định số 51/2013/NĐ-CP ngày 17/5/2013 quy định chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với thành viên Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty, kiểm soát viên, Tổng giám đốc hoặc



Giám đốc, Phó tổng giám đốc hoặc Phó giám đốc, Kế toán trưởng trong công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu...

*Thứ ba, về tái cơ cấu tài chính:*

Để hỗ trợ và hướng dẫn các DNNN thực hiện tái cơ cấu tài chính nhiều văn bản pháp luật đã được ban hành như: Nghị quyết số 15/NQ-CP ngày 6/3/2014 về một số giải pháp đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn Nhà nước tại DN. Theo đó, Chính phủ giao các bộ, UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Hội đồng thành viên các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty các DNNN căn cứ vào đề án tái cơ cấu giai đoạn 2011-2015 đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt, chỉ đạo các DN thuộc phạm vi quản lý: (i) Xây dựng kế hoạch tiến độ cổ phần hóa trình cơ quan quyết định cổ phần hóa để phê duyệt; (ii) xây dựng kế hoạch, tiến độ thoái vốn đã đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt.

Đối với hoạt động thoái vốn ngoài ngành: Ngoài các quy định tại Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/07/2013 về đầu tư vốn Nhà nước vào DN và quản lý tài chính đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN thực hiện các giải pháp như: Thoái vốn đầu tư dưới mệnh giá hoặc dưới giá trị sổ sách kế toán của DN sau khi đã trừ đi khoản dự phòng tổn thất các khoản đầu tư tài chính theo quy định và trên cơ sở phương án thoái vốn đã được chủ sở hữu xem xét, quyết định; chào bán ra công chúng số cổ phần mà DNNN đã đầu tư tại các công ty đại chúng có hoạt động sản xuất kinh doanh...

Bên cạnh đó, để hỗ trợ cho quá trình cổ phần hóa DNNN, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/07/2011 của Chính phủ về chuyển DN 100% vốn Nhà nước thành công ty cổ phần. Về vấn đề xử lý nợ và tăng cường quản lý nợ đối với DNNN, Chính phủ ban hành Nghị định 206/2013/NĐ-CP ngày 09/12/2013 về quản lý nợ của DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Riêng vấn đề đầu tư vốn đã được quy định cụ thể tại Nghị định 99/2012/NĐ-CP và Nghị định 71/2013/NĐ-CP. Như vậy, việc quy định quyền và nghĩa vụ của DNNN trong việc huy động, sử dụng và đầu tư vốn ra ngoài DN được quy định tách bạch theo tỷ lệ vốn góp, có sự phân công, phân cấp quyền và trách nhiệm của chủ sở hữu và người đại diện.

Để thực hiện việc giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, Thủ tướng Chính phủ đã

ban hành Quyết định số 271/2003/QĐ-TTg về Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả của DNNN (sau đó được thay thế bằng Quyết định 224/2006/QĐ-TTg) và Quyết định số 169/2007/QĐ-TTg ngày 8/11/2007 về Quy chế giám sát đối với DNNN kinh doanh thua lỗ, hoạt động không hiệu quả.

Công tác quản lý, giám sát tài chính DN đã được triển khai thông qua các hoạt động kiểm toán báo cáo tài chính, phân tích, đánh giá, xếp loại DN, thanh tra, kiểm tra, giám sát việc thực hiện cơ chế, chính sách tài chính DN, công bố công khai thông tin về kết quả kinh doanh và tình hình tài chính DN... Riêng đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, định kỳ hàng năm, Bộ Tài chính phối hợp với các bộ, địa phương thực hiện các quyền và nghĩa vụ về tài chính của chủ sở hữu, đánh giá, xếp loại DN... Thông qua giám sát, phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động của DN, đưa ra kiến nghị và cảnh báo về rủi ro trong hoạt động của các tổng công ty, tập đoàn để cơ quan chủ sở hữu có giải pháp khắc phục.

**Theo Ban Chỉ đạo đổi mới và Phát triển doanh nghiệp, năm 2014, cả nước đã cổ phần hoá xong 143 doanh nghiệp, chuyển 1 doanh nghiệp thành công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên, giải thể 3 doanh nghiệp, bán 3 doanh nghiệp, sáp nhập 14 doanh nghiệp và đề nghị phá sản 3 doanh nghiệp.**

Nhìn tổng thể, sự đổi mới hệ thống thể chế, đặc biệt là các nhóm cơ chế, chính sách tài chính DN trong thời gian qua đã có sự chuyển biến tích cực theo hướng nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho DNNN. Khuyến khích DN nâng cao chất lượng quản trị, năng lực cạnh tranh, công khai, minh bạch thông tin, thích ứng với điều kiện hội nhập.

### **Một số khó khăn, hạn chế**

Bên cạnh những kết quả đã đạt được, cơ chế, chính sách đối với hoạt động của DNNN cũng đã bộc lộ một số hạn chế, bất cập sau:

*Một là,* các quy định pháp lý điều chỉnh các nhóm nội dung liên quan đến DNNN chưa được luật hóa kể từ thời điểm Luật DNNN năm 2003 hết hiệu lực. Trong khi đó, Luật DN năm 2005 có phạm vi điều chỉnh tập trung vào việc thành lập, mô hình tổ chức của các DN thuộc mọi thành phần kinh tế, nhưng chưa giải quyết được các vấn đề đặc thù cho DNNN như việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản; phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm



của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN; cơ chế giám sát, công khai, minh bạch hoạt động đầu tư và quản lý vốn Nhà nước tại DN.

*Hai là*, phân công, phân cấp quản lý vốn và tài sản tại các DN giữa các cơ quan quản lý Nhà nước vẫn còn chồng chéo, trùng lặp và không rõ phạm vi. Thực tế này dẫn đến khó xác định trách nhiệm của người đứng đầu khi xảy ra sai phạm, quy định các hành vi bị cấm, xử lý vi phạm về giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DNNN còn thiếu và không đồng bộ. Vì vậy, làm giảm hiệu lực, hiệu quả của quản lý Nhà nước đối với DNNN nói chung cũng như hoạt động giám sát của Nhà nước đối với việc sử dụng các nguồn lực thuộc sở hữu Nhà nước đầu tư tại DNNN.

*Ba là*, phạm vi đầu tư vốn Nhà nước vào các ngành, lĩnh vực then chốt, địa bàn kinh tế khó khăn gắn với an ninh, quốc phòng và đảm bảo chủ quyền quốc gia còn hạn chế. Ngoài ra, một số ngành nghề sản xuất kinh doanh được DNNN giữ thị phần lớn nhưng chưa đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế.

*Bốn là*, nhiều DNNN vẫn có tư tưởng trông chờ, ỷ lại vào Nhà nước, chậm đổi mới, chưa nắm bắt kịp thời nhu cầu phát triển thị trường, chưa thích ứng với xu thế hội nhập; năng lực quản trị của DN, hệ thống quản trị nội bộ chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý, giám sát các nguồn lực được giao.

*Năm là*, cơ chế giám sát của Quốc hội và các chủ thể liên quan khác đối với hoạt động của DNNN còn chưa được quy định rõ ràng, đầy đủ, tương xứng với hoạt động đầu tư và quản lý vốn Nhà nước tại DN dẫn đến hạn chế về tính minh bạch và công khai của hoạt động này. Ngoài ra, chế tài xử lý các hành vi vi phạm đối với DNNN cũng có phần chưa đồng bộ, việc quản lý giám sát của đại diện chủ sở hữu Nhà nước chưa nghiêm nên tính tuân thủ pháp luật về chế độ tài chính, công khai thông tin, báo cáo của DNNN chưa cao.

*Sáu là*, các chế tài liên quan đến xử lý các sai phạm về quản lý giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN chưa cao, dẫn đến tình trạng một số DNNN, bộ, ngành, UBND tỉnh chưa làm tốt công tác quản lý và giám sát DNNN.

*Bảy là*, việc DNNN thoái vốn khỏi những ngành nghề không phải là ngành nghề chính còn gặp nhiều khó khăn, do điều kiện thị trường chứng khoán không thuận lợi; có một số cổ phiếu niêm yết thấp hơn mệnh giá hoặc giá hiện tại thấp hơn thời điểm DN mua cổ phần nên ảnh hưởng đến việc thoái vốn, do các DN phải đảm bảo quy định về bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư. Bên cạnh đó, vướng mắc từ một số quy định pháp luật

hiện hành khiến các DNNN cũng chưa thể thoái vốn khỏi những DN hoạt động kinh doanh không hiệu quả, hoặc ngành nghề không phù hợp với định hướng phát triển.

### **Giải pháp đẩy mạnh tái cơ cấu DNNN**

Để tiến trình tái cơ cấu DNNN trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước “cán đích” đúng hẹn, cần tập trung vào giải pháp trọng tâm sau:

*Một là*, tiếp tục hoàn thiện pháp luật, cơ chế, chính sách đảm bảo quyền tự do kinh doanh của các chủ thể, đặc biệt trong các thủ tục gia nhập, rút lui khỏi thị trường và các chế định hoạt động trên thị trường; Xóa bỏ các cơ chế, chính sách tạo ra bất bình đẳng trong cơ hội kinh doanh, tiếp cận các nguồn lực và đẩy mạnh cải cách thủ tục hành chính; Tiếp tục hoàn thiện pháp luật về cạnh tranh, tăng cường tính minh bạch đối với độc quyền Nhà nước và độc quyền DN, kiểm soát độc quyền kinh doanh.

*Hai là*, cần đẩy mạnh tiến trình tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty Nhà nước, để DNNN thực sự giữ vai trò nòng cốt trong kinh tế Nhà nước; Sắp xếp lại DNNN theo hướng chỉ tập trung vào lĩnh vực then chốt, thiết yếu, địa bàn quan trọng, quốc phòng và an ninh.

*Ba là*, kiện toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý và nâng cao năng lực quản trị DNNN, áp dụng khung quản trị hiện đại theo thông lệ quốc tế đối với DN do Nhà nước sở hữu 100% vốn và DN có cổ phần chi phối của Nhà nước; Tăng cường quản lý, giám sát, kiểm tra của chủ sở hữu; Thực hiện chế độ kiểm tra, giám sát chặt chẽ, công khai, minh bạch về đầu tư, tài chính và các hoạt động của DNNN.

*Bốn là*, cải cách thể chế quản lý và tăng cường giám sát việc kinh doanh vốn và tài sản Nhà nước, tăng cường quản lý và giám sát các DN 100% vốn Nhà nước chưa cổ phần hóa; sử dụng cơ chế đa dạng hóa sở hữu, phân cấp quản lý vốn tài sản (Trung ương và địa phương) để ngăn chặn tình trạng độc quyền.

*Năm là*, tập trung hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa theo Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 (khóa X) và Kết luận số 103-KL/TW ngày 29/09/2014 của Bộ Chính trị về sơ kết 5 năm thực hiện Nghị quyết Hội nghị Trung ương 6 (khóa X), đến năm 2020 hình thành đồng bộ hệ thống thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và vận hành thông suốt, có hiệu quả, phù hợp với Hiến pháp 2013 cũng như điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của nước ta.