

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

NGUYỄN THỊ LUYỀN

**ĐỔI MỚI QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI
“CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON” TRONG KHU VỰC
DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC Ở VIỆT NAM**

Chuyên ngành: Quản lý kinh tế

Mã số: 62 34 01 01

TÓM TẮT LUẬN ÁN TIẾN SĨ KINH TẾ

HÀ NỘI, 2012

**CÔNG TRÌNH ĐƯỢC HOÀN THÀNH TẠI
VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG**

Người hướng dẫn khoa học:

- 1. TS. Đặng Đức Đạt**
- 2. TS. Trần Thị Thanh Hồng**

Phản biện 1: GS. TS. Phạm Quang Trung
Trường Đại học Kinh tế quốc dân

Phản biện 2: PGS. TS. Nguyễn Đình Tài
**Viện Nghiên cứu phát triển kinh tế - xã hội
và quản lý doanh nghiệp**

Phản biện 3: TS. Trần Kim Hào
Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương

**Luận án sẽ được bảo vệ trước Hội đồng chấm luận án cấp Viện,
hợp tại Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương**

Vào hồi giờ ngày tháng năm 2012

Có thể tìm hiểu luận án tại:

Thư viện Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
Thư viện Quốc gia, Hà Nội

LỜI MỞ ĐẦU

1. Mục đích nghiên cứu của luận án

Với mục đích đưa ra những giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước (CSHNN) đối với công ty mẹ - công ty con (CTM-CTC) trong khu vực doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ở Việt Nam, Luận án bắt đầu bằng việc hệ thống hoá cơ sở lý luận về quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung và đối với CTM-CTC nói riêng; nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước và rút ra bài học cho Việt Nam; đánh giá thực trạng quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN ở Việt Nam (chỉ rõ mặt được và chưa được) và cuối cùng là đề xuất một số giải pháp nhằm tiếp tục đổi mới quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN ở Việt Nam.

2. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đối tượng nghiên cứu là việc quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN. Phạm vi nghiên cứu của đề tài tập trung vào nghiên cứu CTM-CTC được hình thành từ các tổng công ty nhà nước (TCTNN), công ty nhà nước độc lập, trong đó CTM là DNNN (DN có 100% vốn nhà nước hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước). Chủ sở hữu nhà nước quản lý CTM-CTC thông qua quản lý CTM. Do đó, quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC chủ yếu được tiếp cận nghiên cứu theo quản lý của CSHNN đối với DNNN, đặc biệt trong phần nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế. Luận án không đi sâu nghiên cứu về quản lý của CTM với tư cách là chủ sở hữu đối với CTC.

3. Phương pháp nghiên cứu

Luận án đã sử dụng các phương pháp khác nhau nhằm mục đích xây dựng nên bức tranh tổng thể thực trạng quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN. Phương pháp nghiên cứu chủ yếu được sử dụng gồm phương pháp tiếp cận hệ thống, phân tích tổng hợp, phân tích so sánh, phân tích thống kê, phương pháp chuyên gia và khảo sát thực tế.

4. Những kết quả và điểm mới mà luận án đề cập

Luận án nghiên cứu quản lý của chủ sở hữu theo yếu tố “nội hàm” của quản lý. Có khoảng cách nhất định giữa thực tiễn Việt Nam và lý luận cũng

như kinh nghiệm quốc tế trong việc giao mục tiêu, nhiệm vụ; trong cách thức tổ chức quản lý (chủ thể quản lý, công cụ và phương pháp quản lý).

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận, kinh nghiệm quốc tế, thực trạng Việt Nam, Luận án đã đưa ra các kiến nghị giải pháp theo từng yếu tố quản lý, gồm: *Một là*, mục tiêu quản lý nên phân định thành từng nhóm mục tiêu và quản lý theo nhóm mục tiêu. Đối với các mục tiêu chính trị, xã hội, công ích hay chính sách ngành cần có cơ chế giao hợp lý và có các chỉ tiêu đánh giá cụ thể; *Hai là*, cần phân vai rõ ràng giữa các chủ thể sở hữu, tách bạch chức năng quản lý của CSHNN với chức năng quản lý nhà nước hướng tới tập trung chức năng quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC; *Ba là*, hoàn thiện hệ thống báo cáo, công khai minh bạch thông tin theo thông lệ tốt hoặc ít nhất theo công ty niêm yết; *Bốn là*, quy định rõ việc theo dõi, giám sát đối với CTM-CTC và cần có cơ chế theo dõi, kiểm tra, giám sát đối với các chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, quy định rõ trách nhiệm giải trình.

Trong xác định chủ thể quản lý, tác giả đã đưa ra 3 phương án, nhưng tác giả lựa chọn phương án 3 (Hình thành một cơ quan/ tổ chức chuyên trách thực hiện ở trung ương và các bộ phận chuyên trách tại các bộ, địa phương và phân theo mục tiêu hoạt động của DN) để tập trung nghiên cứu. Tác giả cho rằng phương án này sẽ trung hòa được mục tiêu sở hữu của nhà nước và đảm bảo được tính hiệu quả trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Hơn nữa, phương án này cũng đảm bảo được tính khả thi và phù hợp trong điều kiện hiện nay.

5. Kết cấu của luận án

Luận án gồm 3 chương: Chương 1 tập trung vào phân tích cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế (bao gồm cả thông lệ quốc tế) trong quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung và CTM-CTC nói riêng. Chương 2 phân tích, đánh giá cụ thể về thực trạng quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN ở Việt Nam, chỉ ra được những vấn đề theo từng yếu tố quản lý của CSHNN. Chương 3 đưa ra một số giải pháp đổi mới quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC theo từng yếu tố nghiên cứu, tương ứng với Chương 1 và Chương 2.

CHƯƠNG 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CTM-CTC

1.1. Những vấn đề lý luận về mô hình CTM-CTC

1.1.1. *Khái niệm, đặc điểm mô hình CTM-CTC*

Khái niệm CTM-CTC: Công ty mẹ - công ty con thường dùng để chỉ một tổ hợp hay nhóm công ty có mối quan hệ với nhau về vốn nhưng độc lập về mặt pháp lý và chịu sự kiểm soát chung thống nhất của công ty nắm giữ quyền chi phối (CTM), trong đó: CTM là DN được thành lập và đăng ký theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân, đủ mạnh để kiểm soát hoặc chi phối các CTC và được các CTC chấp nhận sự kiểm soát, chi phối đó; CTC là những DN trong tổ hợp được thành lập và đăng ký theo quy định của pháp luật, có một CTM chi phối, kiểm soát và tự nguyện chấp nhận sự chi phối, kiểm soát đó.

Công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN là tổ hợp công ty trong đó CTM là DNNN (DN do Nhà nước đầu tư và nắm giữ toàn bộ vốn điều lệ hoặc nhà nước nắm cổ phần, vốn góp chi phối).

Đặc điểm mô hình CTM-CTC: CTM-CTC có các đặc điểm sau: (i) CTM và CTC là những pháp nhân độc lập; (ii) Quan hệ giữa CTM và CTC được thiết lập chủ yếu trên cơ sở sở hữu vốn; (iii) CTM giữ vai trò trung tâm quyền lực, thực hiện quyền kiểm soát chi phối đối với CTC; và (iv) Trách nhiệm của CTM đối với CTC là trách nhiệm hữu hạn;

CTM-CTC có một số ưu việt so với công ty đơn nhất, thể hiện: CTM-CTC ra đời từ nhu cầu mở rộng hoạt động của DN nhằm tăng quy mô sản xuất, giảm thiểu rủi ro trong kinh doanh. CTM-CTC cho phép huy động được nguồn lực vật chất, lao động và vốn vào quá trình SX-KD, tạo sự hỗ trợ trong việc cải tổ cơ cấu sản xuất, hình thành những DN hiện đại quy mô lớn, có tiềm lực kinh tế lớn, khắc phục khả năng hạn chế về vốn của từng công ty riêng lẻ. Mối liên kết chặt chẽ giữa CTM và các CTC tạo điều kiện cho việc thống nhất phương hướng, chiến lược trong phát triển kinh doanh, cho phép huy động nguồn vốn từ các DN thành viên để tập trung vào những dự án có hiệu quả nhất, đồng thời đẩy mạnh nghiên cứu, triển khai ứng dụng khoa học công nghệ mới vào SX-KD của các DN thành viên, kết hợp

các ưu thế của sự chuyên môn hóa với hoạt động kinh doanh đa dạng. Chính vì những ưu điểm này nên mô hình CTM-CTC được sử dụng khá phổ biến để xác lập mối quan hệ giữa các DN trong một nhóm, một TĐKT.

1.1.2. Cấu trúc CTM-CTC

Cấu trúc của mô hình CTM-CTC được hình thành chủ yếu theo cấu trúc sở hữu và tầng sở hữu, được chia thành cấu trúc đơn giản và cấu trúc phức tạp.

Cấu trúc đơn giản: CTM (công ty cấp 1) đầu tư, chi phối các công ty cấp 2 (CTC). Các công ty cấp 2 tiếp tục đầu tư, chi phối công ty cấp 3 (công ty cháu). Cơ cấu đầu tư vốn theo kiểu tương đối đơn giản. Công ty cấp trên chi phối công ty cấp dưới trực tiếp thông qua việc nắm giữ cổ phần, vốn góp.

Cấu trúc phức tạp, gồm: (i) Cấu trúc CTM-CTC mà trong đó các công ty thành viên đồng cấp đầu tư và kiểm soát lẫn nhau; (ii) Cấu trúc CTM-CTC, trong đó CTM trực tiếp đầu tư, chi phối một số DN không thuộc cấp dưới trực tiếp; (iii) Cấu trúc sở hữu hỗn hợp: Đây là mô hình phức tạp nhất về mặt sở hữu, trong đó CTM chi phối các CTC trực tiếp, đồng thời kiểm soát một số công ty thành viên thuộc cấp tiếp theo (công ty cháu). Các công ty cùng cấp và khác cấp cũng nắm giữ cổ phần của nhau và có quan hệ đầu tư xen lẫn nhau.

Mặc dù có nhiều loại cơ cấu tổ chức khác nhau nhưng Luận án chỉ tập trung vào CTM-CTC theo cấu trúc đơn giản.

1.2. Cơ sở lý luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với CTM-CTC

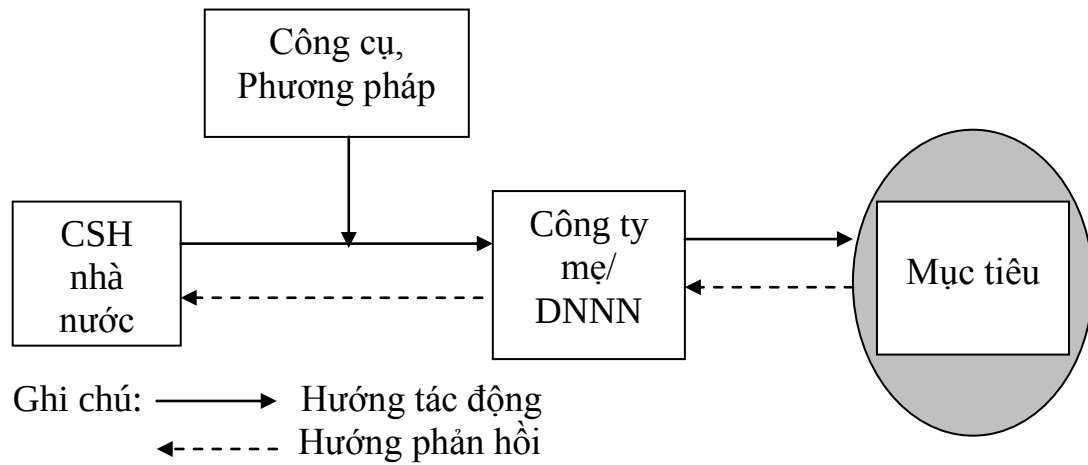
1.2.1. Khái niệm quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với CTM-CTC

Mặc dù có nhiều quan niệm khác nhau về quản lý nhưng trong Luận án này, quản lý được hiểu là quá trình tác động có chủ đích của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Quá trình tác động này gồm quá trình chủ thể quản lý đặt ra các mục tiêu phải đạt được cho đối tượng quản lý và sử dụng các công cụ, phương pháp nhất định để đạt được mục tiêu đề ra.

Xuất phát từ cách hiểu trên, quản lý của CSHNN trong Luận án này là việc tác động có chủ đích của CSHNN đến CTM-CTC. Quá trình này được thể hiện qua việc CSHNN xác định mục tiêu cho CTM và tổ hợp CTM-

CTC và sử dụng các công cụ, phương pháp nhất định tác động đến CTM và tổ hợp CTM-CTC để đạt được mục tiêu đề ra.

Có thể khái quát quản lý theo sơ đồ như sau:



Hình 1.1. Sơ đồ quản lý của chủ sở hữu nhà nước

Nguồn: Vũ Quốc Bình, 1999 [5] và chỉnh sửa của tác giả

1.2.2. Nội hàm quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với CTM-CTC

(i) *Mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước*: Xuất phát từ tính tất yếu và bản chất của sự tồn tại và vai trò của khu vực DNNN, mục tiêu quản lý của CSHNN rất đa dạng. Không như DN tư nhân (chủ yếu vì mục tiêu lợi nhuận), Nhà nước đầu tư vào CTM (DNNN) vì nhiều mục tiêu khác nhau và các mục tiêu thậm chí còn mâu thuẫn nhau. Với nhiều mục tiêu đặt ra cho DNNN, rất khó cho cả nhà quản lý điều hành trong DN cũng như những chủ thể bên ngoài có thể xác định được mục tiêu cuối cùng mà DNNN đòi hỏi phải đạt được. Liệu DN có nên cắt giảm việc làm để tăng lợi nhuận hay duy trì việc làm với mức lợi nhuận thấp hơn? Đây thực sự là thách thức trong đổi mới quản lý của CSHNN.

Tính đa mục tiêu của các DNNN một phần có thể do quy định của pháp luật, một phần khác do sự can thiệp của các bộ khác nhau vào DNNN vì mỗi bộ có những định hướng, mục tiêu riêng nhưng nhiều khi không nhất quán với nhau. Do đó, việc xác định rõ mục tiêu của CSHNN là một nhân tố quan trọng trong đổi mới quản lý của CSHNN.

(ii) *Chủ thể quản lý*: Trong quan hệ giữa CSHNN và tổ hợp CTM-CTC thì chủ thể quản lý là CSHNN và đối tượng quản lý là tổ hợp CTM-CTC, mà trực tiếp là CTM. Tuy nhiên, “Chủ sở hữu nhà nước là ai?” vẫn là

câu hỏi chưa có lời giải thoả đáng và thống nhất, kể cả các nước kinh tế thị trường lẫn các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi.

Nhà nước là một hệ thống thể chế, trong đó, về mặt tổ chức hành chính, Nhà nước bao gồm nhiều cơ quan và bộ máy khác nhau. Vì vậy, nếu bàn tới Nhà nước như một chủ thể sở hữu thì chủ thể này rất khó được xác định cụ thể như các chủ sở hữu là cá nhân và pháp nhân khác. Trong điều kiện chưa xác định được chính xác ai là CSHNN thì việc coi Chính phủ thay mặt Nhà nước để thực hiện chức năng quản lý của CSHNN là phương thức phổ biến. Tuy nhiên, bản thân Chính phủ cũng không thể trực tiếp thực hiện chức năng quản lý của CSHNN tại các DN mà phải ủy quyền cho cấp tiếp theo (cho một hoặc một số đại diện) để thực hiện chức năng quản lý của CSHNN tại DN. Như vậy, chủ thể sở hữu nhà nước hay chủ thể thực hiện quản lý của CSHNN đối với DNNN không phải là chủ sở hữu thực mà chỉ là chủ sở hữu theo ủy quyền với nhiều cấp khác nhau. Do đó, việc xác định chủ thể sở hữu rõ ràng cùng với phân định rõ trách nhiệm của các chủ thể, giảm sự can thiệp chính trị đã được đặt ra cả trong lý luận và thực tiễn.

(iii) *Công cụ quản lý*: Nhà nước, với tư cách là chủ sở hữu, sử dụng những quyền năng của CSHNN để tác động vào DN nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Có rất nhiều công cụ khác nhau được sử dụng trong quá trình quản lý, như hệ thống các quy định, chính sách sở hữu nhà nước; quy hoạch, chiến lược, điều lệ tổ chức và hoạt động của DN, các thỏa thuận mục tiêu, các chỉ tiêu đánh giá... và công khai những thông tin này; thông qua nhân sự chủ chốt trong DNNN (thông qua xây dựng quy trình bổ nhiệm HĐQT chặt chẽ và có tổ chức với những quy định cụ thể về kỹ năng, năng lực, kinh nghiệm kinh doanh,...) và CSHNN quản lý thông qua thiết lập các hệ thống báo cáo và những yêu cầu về công khai minh bạch thông tin.

(iv) *Phương pháp quản lý*: Phương pháp quản lý là tổng thể các cách thức tác động có thể có và có chủ đích của chủ thể quản lý lên đối tượng quản lý để đạt được mục tiêu đề ra. CSHNN sử dụng nhiều phương pháp quản lý khác nhau như phương pháp tổ chức, phương pháp kinh tế, phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát,...

1.3. Kinh nghiệm quốc tế và bài học cho Việt Nam

1.3.1. Tổng quan kinh nghiệm quốc tế

1.3.2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

(i) *Về mục tiêu chủ sở hữu hay mục tiêu quản lý*: Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cho thấy, việc xác định mục tiêu của CSHNN đã được các nước quan tâm đổi mới. Ở nhiều nước, mục tiêu tổng thể của CSHNN được xác định khá rõ ràng, làm cơ sở để xác định mục tiêu cụ thể cho từng DNNN. Trên cơ sở đó, CSHNN xác định những ngành, lĩnh vực cần tồn tại sở hữu nhà nước. Tính đa dạng của mục tiêu của chủ sở hữu đối với khu vực DNNN phổ biến ở các nước. Bài học rút ra là cần phải xác định rõ mục tiêu, hạn chế số lượng mục tiêu, sắp xếp theo thứ tự ưu tiên và tách bạch giữa nhóm mục tiêu kinh tế với nhóm mục tiêu phi lợi nhuận (mục tiêu chính trị - xã hội, chính sách ngành).

(ii) *Về chủ thể quản lý*: Mỗi nước có lịch sử hình thành và phát triển khác nhau, điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội khác nhau nên có những cách áp dụng mô hình quản lý khác nhau và chủ thể quản lý cũng được xác định khác nhau. Tựu chung lại có ba mô hình, đó là mô hình bộ quản lý ngành/phân tán, mô hình song trùng và mô hình tập trung. Xu hướng hiện nay là các nước chuyển từ mô hình phân tán sang mô hình tập trung hơn nhằm hạn chế sự can thiệp về mặt chính trị của các cơ quan nhà nước. Tuy nhiên, kinh nghiệm quốc tế cũng chỉ ra rằng việc chuyển sang mô hình tập trung hoá cần phải lộ trình và có sự ủng hộ về mặt chính trị. Ngoài ra, việc phân vai chủ thể quản lý và chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm cho từng chủ thể quản lý cũng là vấn đề quan trọng trong đổi mới quản lý của CSHNN.

(iii) *Công cụ quản lý*: Chủ sở hữu nhà nước đã sử dụng các công cụ khác nhau để quản lý các DNNN, cụ thể: Xây dựng chính sách sở hữu, văn bản mục tiêu hoạt động của DNNN và công bố những chính sách, văn bản này; Xây dựng các thoả thuận mục tiêu hoạt động giữa chủ thể sở hữu nhà nước và DNNN và các tiêu chí đánh giá; Xây dựng quy trình lựa chọn HĐQT chặt chẽ, có tổ chức; Lựa chọn và bổ nhiệm nhân sự (đại diện CSHNN) tham gia HĐQT; Thiết lập chế độ báo cáo và thực hiện công khai, minh bạch thông tin theo thông lệ tốt.

(iv) *Phương pháp quản lý*: Các nước đều sử dụng phối hợp các phương pháp khác nhau, như phương pháp tổ chức lại, phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát và sử dụng các cơ chế khuyến khích.

CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CTM-CTC TRONG KHU VỰC DNNN Ở VIỆT NAM

2.1. Thực trạng hình thành và phát triển của công ty mẹ - công ty con

2.1.1. Tổng quan về cải cách khu vực DNNN

Cải cách DNNN là một trong những nội dung quan trọng của công cuộc đổi mới kinh tế ở Việt Nam. Từ đầu những năm 1990, quá trình cải cách DNNN thực sự được bắt đầu thực hiện. Quá trình cải cách DNNN đã giúp giảm số lượng DNNN; giảm gánh nặng bao cấp cho Nhà nước. Nhà nước rút dần khỏi các tác nghiệp “điều hành kinh doanh”. Giảm độc quyền của DNNN và tạo điều kiện cho DN thuộc khu vực tư nhân phát triển. Hầu hết DNNN phải hoạt động theo nguyên tắc thị trường. Đến nay, các DNNN đã chuyển đổi để có cùng hình thức pháp lý với các DN khu vực tư nhân, không còn luật riêng cho DNNN.

2.1.2. Thực trạng hình thành và phát triển CTM-CTC

CTM-CTC trong khu vực DNNN ở Việt Nam chủ yếu được hình thành từ chuyển đổi TCTNN, công ty nhà nước độc lập. Tính đến 30/9/2011, cả nước có 130 TĐKT, TCTNN, công ty hoạt động theo mô hình CTM-CTC.

Mô hình CTM-CTC trong khu vực DNNN có một số đặc điểm sau: (i) Hầu hết các CTM vừa trực tiếp SX-KD một lĩnh vực chính, vừa đầu tư tài chính vào DN khác; (ii) Cơ cấu DN thành viên đa sở hữu; (iii) Hiện tồn tại mô hình CTM-CTC trong CTM-CTC, đặc biệt ở các TĐKT (luận án không nghiên cứu loại CTM-CTC này).

Một số mặt được của CTM-CTC: (i) Mô hình tổ chức, quản lý này đã bước đầu phát huy hiệu quả, tỏ ra phù hợp với cơ chế thị trường; (ii) khắc phục được tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các đơn vị thành viên vì các CTC đều chịu sự chi phối của CTM, là người có vốn đầu tư vào CTC và có lợi ích từ vốn đầu tư đó; (iii) thu hút được thêm vốn từ các nhà đầu tư bên ngoài vào phát triển SX-KD, đẩy nhanh quá trình tích tụ, tập trung vốn, mở rộng quy mô DN; (iv) làm thay đổi căn bản quan hệ, trách nhiệm, quyền hạn, lợi ích giữa CTM với các CTC và công ty liên kết.

Một số hạn chế: Một số DN đã chuyển sang hoạt động theo mô hình CTM-CTC nhưng vẫn giữ thói quen điều hành bằng mệnh lệnh hành chính

trong mối quan hệ giữa CTM với CTC; CTM chưa xác định và thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với phần vốn góp tại các CTC; Bộ máy chuyên môn, nghiệp vụ của một số CTM chưa theo kịp yêu cầu thực hiện đồng thời hai chức năng của CTM vừa trực tiếp SX-KD, vừa đầu tư tài chính.

2.2. Thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với CTM-CTC

2.2.1. Mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước

- *Mục tiêu chung cho khu vực DNNN, bao gồm cả CTM-CTC:* Mục tiêu đặt ra đối với khu vực DNNN là phải không ngừng đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả, giữ vị trí then chốt trong nền kinh tế, làm công cụ vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng và điều tiết vĩ mô, làm lực lượng nòng cốt, góp phần chính để kinh tế nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, là lực lượng chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế; cung cấp sản phẩm dịch vụ trực tiếp phục vụ quốc phòng an ninh và các sản phẩm dịch vụ thiết yếu cho xã hội mà thị trường không đảm bảo cung ứng; đầu tư vào những địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn, vùng sâu vùng xa,... Như vậy, xét về khía cạnh chính trị và định hướng phát triển kinh tế - xã hội, khu vực DNNN có vai trò rất quan trọng.

Đối với các DNNN quy mô lớn, quan trọng (TĐKTNN, TCTNN), mục tiêu chủ yếu là chi phối những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế, làm lực lượng chủ lực trong việc bảo đảm các cân đối lớn và ổn định kinh tế vĩ mô; cung ứng những sản phẩm trọng yếu cho nền kinh tế và xuất khẩu, đóng góp lớn cho NSNN, làm nòng cốt thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả. Các chủ trương đổi mới DNNN nêu tại các nghị quyết của Đảng cũng hàm chứa mục tiêu tận dụng lợi thế kinh tế quy mô của TĐKTNN để đạt được hiệu quả cao hơn, sức cạnh tranh tốt hơn, tạo động lực phát triển cho các ngành, lĩnh vực khác và toàn bộ nền kinh tế; thúc đẩy liên kết trong chuỗi giá trị gia tăng, phát triển các thành phần kinh tế khác,...

- *Mục tiêu hoạt động của từng CTM trong tổ hợp CTM-CTC:* Từ mục tiêu tổng thể chung của khu vực DNNN, mục tiêu hoạt động của từng CTM trong tổ hợp CTM-CTC được xác định trong Điều lệ tổ chức và hoạt động

của CTM. Các mục tiêu chủ yếu gồm tối đa hóa hiệu quả hoạt động chung của cả tổ hợp CTM-CTC; kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu đầu tư tại CTM và vốn của CTM đầu tư tại các DN khác; Các mục tiêu chính sách ngành theo ngành, lĩnh vực hoạt động chính của từng tổ hợp CTM-CTC.

Các CTM-CTC được thành lập không chỉ vì mục tiêu thuần túy kinh tế mà còn là công cụ đảm bảo cân đối, điều chỉnh kinh tế vĩ mô, thực hiện cả nhiệm vụ công ích và xã hội. Một số TĐKTNN, TCTNN được giao nhiệm vụ cân đối cung cầu những mặt hàng thiết yếu cho nền kinh tế như điện, xăng dầu, than v.v.; không được tăng giá theo cơ chế thị trường khi có biến động về kinh tế vĩ mô hoặc lạm phát. Điều lệ của tất cả các CTM đều quy định mục tiêu *hoàn thành các nhiệm vụ khác do chủ sở hữu giao*, trong đó có nhiệm vụ công ích và trách nhiệm xã hội. Như vậy, mục tiêu của các DNNN nói chung, các TCTNN, TĐKTNN theo mô hình CTM-CTC nói riêng gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu thực hiện chính sách do Nhà nước giao hoặc định hướng.

Ngoài mục tiêu hoạt động, Điều lệ tổ chức và hoạt động của các CTM đều xác định ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh, xác định những ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính; ngành nghề có liên quan và ngành nghề khác để làm cơ sở quản lý việc đầu tư của các CTM.

Như vậy, về cơ bản, CSHNN đã xác định được những mục tiêu cơ bản khi hình thành CTM-CTC. Giống như nhiều nước, CSHNN đặt ra cho các DNNN nói chung, CTM-CTC nói riêng nhiều mục tiêu, bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính trị - xã hội.

2.2.2. Chủ thể quản lý

Chủ thể thực hiện chức năng quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung và CTM trong tổ hợp CTM-CTC nói riêng đã có nhiều đổi mới, chuyển đổi từng bước từ mô hình bộ, cơ quan hành chính “chủ quản” sang mô hình “song trùng”; tiếp đó là chuyển sang mô hình “tập trung” đối với các DNNN do bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập hoạt động dưới hình thức pháp lý là công ty TNHH một thành viên và mô hình “phân tán” đối với các CTM trong các TĐKT, TCTNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

Hiện nay, chủ thể quản lý đối với CTM khác nhau theo hình thức pháp lý, cấp quyết định thành lập. Đối với CTM là công ty TNHH một thành viên do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, việc thực hiện quản lý của CSHNN dựa trên cơ chế phân công, phân cấp với sự tham gia của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư và Bộ Nội vụ. Đối với CTM là công ty TNHH một thành viên do Bộ/ UBND cấp tỉnh quyết định thành lập, việc thực hiện chức năng CSHNN với các CTM này tương đối tập trung. Các bộ/ UBND cấp tỉnh thực hiện các quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu theo quy định của Luật Doanh nghiệp. Đối với CTM là công ty cổ phần do Nhà nước nắm cổ phần chi phối, Bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh và một số ít cơ quan thuộc Chính phủ hoặc Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) trực tiếp thực hiện chức năng quản lý CSHNN.

2.2.3. Công cụ quản lý

Chủ sở hữu nhà nước đã ban hành khung pháp luật về quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung, CTM-CTC nói riêng; phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động CTM, trong đó xác định mục tiêu hoạt động và ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của CTM; quy định về chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu; quy định quyền và nghĩa vụ của CSHNN đối với CTM, phân công, phân cấp thực hiện các quyền của CSHNN; cơ cấu tổ chức quản lý, trong đó có quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của HĐQT/ HĐTV.

Chủ sở hữu nhà nước đã ban hành các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, trong đó có CTM trong CTM-CTC và toàn tổ hợp và các chỉ tiêu đánh giá bộ máy quản lý, điều hành trong DN.

Chủ sở hữu nhà nước đã ban hành quy trình bổ nhiệm; tiêu chuẩn các chức danh lãnh đạo, quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và người được cử làm đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại DN có vốn góp của Nhà nước làm cơ sở để thực hiện bổ nhiệm các cán bộ chủ chốt của các CTM trong CTM-CTC.

Chủ sở hữu nhà nước cũng yêu cầu cuối mỗi kỳ kế toán (quý, năm), các công ty phải gửi lập, trình bày và gửi báo cáo tài chính và báo cáo thống kê theo quy định của pháp luật.

2.2.4. Phương pháp quản lý

Xuất phát từ mục tiêu chung đối với khu vực DNNN và mục tiêu cụ thể của từng tổ hợp CTM-CTC, CSHNN quy định định hướng sắp xếp cho từng thời kỳ, quy định tiêu chí, danh mục phân loại DNNN làm cơ sở pháp lý để các bộ, địa phương, TĐKT, TCTNN xây dựng phương án, lộ trình cơ cấu, tổ chức lại. Chủ sở hữu nhà nước đã phê duyệt phương án tổ chức, sắp xếp lại tổ hợp CTM-CTC thông qua hình thức cổ phần hoá, giao, bán, chuyển đổi hình thức pháp lý của CTC,...

Chủ sở hữu nhà nước đã ban hành và áp dụng cơ chế khuyến khích DN và bộ máy quản lý, điều hành nhằm thực hiện các mục tiêu quản lý.

Để đảm bảo quản lý của CSHNN có hiệu quả, Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN (bao gồm CTM trong TCTNN và TĐKTNN). Một số bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh đã xây dựng quy chế thực hiện việc tổ chức kiểm tra, giám sát theo thẩm quyền.

2.3. Đánh giá về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với CTM-CTC

2.3.1. Những kết quả đạt được

So sánh với khung lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế trình bày ở Chương 1 cho thấy, ở Việt Nam, về khung pháp luật, CSHNN đã xác định được mục tiêu tổng thể, mục tiêu cụ thể của tổ hợp CTM-CTC, đã có những đổi mới trong xác định chủ thể quản lý và phân vai thực hiện các nội dung quản lý của CSHNN, đã xác định và áp dụng công cụ và phương pháp quản lý đối với CTM-CTC, đặc biệt đối với các TCTNN, TĐKTNN.

2.3.2. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân

(i) *Về mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước*: Các mục tiêu chưa đảm bảo tính rõ ràng, chưa được cụ thể hoá bằng các chỉ tiêu có thể đo lường hay đánh giá được và giữa mục tiêu hoạt động của CTM và ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chưa thực sự tương đồng với nhau. Bên cạnh mục tiêu kinh doanh, CTM-CTC, đặc biệt là các TĐKT, TCTNN còn phải thực hiện nhiều nhiệm vụ khác như điều tiết, bình ổn giá cả; đảm bảo các cân đối lớn; cung cấp sản phẩm dịch vụ trực tiếp phục vụ quốc phòng an ninh, các sản phẩm, dịch vụ thiết yếu nhằm duy trì phúc lợi chung của xã hội; đầu tư lớn tạo động lực cho ngành, lĩnh vực và toàn bộ nền kinh tế;... nhưng Nhà nước vẫn chưa xác định thứ tự ưu tiên của các mục tiêu, nhiệm vụ giao cho từng

DNNN cùng với việc chưa quy định phương thức, tiêu chí tính toán lượng hóa chi phí để bù đắp hoặc đánh giá kết quả, tác động của DNNN khi thực hiện các nhiệm vụ phục vụ mục tiêu chính trị, kinh tế, xã hội nêu trên để có cái nhìn khách quan hơn về hiệu quả hoạt động của các DNNN, TĐKTNN, TCTNN. Một vấn đề nữa là thiếu căn cứ pháp lý hay cam kết thực hiện nhiệm vụ giữa các TĐKT, TCTNN với CSHNN và thiếu cơ chế công khai minh bạch. Do đó, không rõ bản chất, mức độ cũng như chất lượng yêu cầu của nhiệm vụ được giao nên không có cơ sở để đánh giá hiệu quả thực hiện.

(ii) *Về chủ thể quản lý*: Việc tổ chức thực hiện quản lý của CSHNN còn nhiều vấn đề. Một là, chưa tách bạch được quản lý hành chính nhà nước với quản lý của CSHNN, còn có sự lẫn lộn giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng quản lý của chủ sở hữu do các bộ, UBND cấp tỉnh đồng thời thực hiện cả hai chức năng này; Hai là, việc phân công thực hiện chức năng quản lý của CSHNN chưa đồng bộ, đặc biệt đối với CTM là công ty cổ phần; Ba là, thực hiện quản lý của CSHNN mang tính hành chính, phân tán, không độc lập và chuyên nghiệp. Thiếu đầu mối điều phối và chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện chức năng quản lý của CSHNN. Hơn nữa, chưa quy định rõ thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức trong thực hiện quyền sở hữu như ở các nền kinh tế thị trường.

(iii) *Về công cụ quản lý*: Các công cụ quản lý chưa đầy đủ, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý đặt ra. Cho đến nay, một chính sách sở hữu nhà nước tổng thể hay Chiến lược tổng thể khu vực DNNN chưa được ban hành làm cơ sở xác định ngành, lĩnh vực cần tồn tại sở hữu nhà nước. Tiêu chí để đánh giá thực hiện mục tiêu quản lý của CSHNN chưa đầy đủ, mới chủ yếu tập trung vào một số chỉ tiêu tài chính mang tính quản lý hành chính nhà nước. Hệ thống báo cáo và yêu cầu công khai, minh bạch thông tin chưa rõ ràng. Việc bổ nhiệm nhân sự, đặc biệt là bổ nhiệm HĐQT có cơ cấu chưa hợp lý. HĐQT/ HĐTV được bổ nhiệm và khuyến khích theo mục tiêu chính trị với thành phần nội bộ là chủ yếu, chưa có thành viên độc lập, trách nhiệm và nghĩa vụ của HĐQT/ HĐQT chưa rõ ràng, thiếu trách nhiệm giải trình. Bên cạnh đó, việc áp dụng cơ chế công chức đối với lãnh đạo DNNN (gồm cả HĐQT/ HĐTV) cũng làm giảm tính rắn đe và trách nhiệm cá nhân đối với hiệu quả hoạt động của DN.

(iv) *Về phương pháp quản lý*: Việc tổ chức lại CTM-CTC diễn ra khá chậm, cơ cấu tổ chức của CTM-CTC chồng chéo với số lượng lớn CTC; đầu tư ra ngoài ngành diễn ra khá phổ biến, ảnh hưởng không nhỏ tới việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ kinh doanh chính của các TĐKT, TCTNN.

Bảng 2.1. Đầu tư vào các lĩnh vực ngoài ngành nghề kinh doanh chính
ĐVT: tỷ đồng

Năm						
Lĩnh vực	Tổng	2006	2007	2008	2009	2010
Tổng	77.200	6.114	14.441	19.840	14.991	21.814
Chứng khoán	8.294	707	1.328	1.697	986	3.576
Bảo hiểm	10.234	758	2.655	3.007	1.578	2.236
Bất động sản	12.305	211	1.431	2.285	2.999	5.379
Quỹ đầu tư	4.263	600	1.050	1.424	694	495
Ngân hàng	42.104	3.838	7.977	11.427	8.734	10.128

Nguồn: Bộ Tài chính, 2011 [12].

Cơ chế khen thưởng - kỷ luật cũng được áp dụng nhưng thiên về cơ chế động lực khuyến khích, thiếu chế tài phạt trong trường hợp không thực hiện được mục tiêu, nhiệm vụ được giao. Cơ chế tạo động lực cũng chưa đủ khuyến khích, đặc biệt đối với các TĐKT, TCTNN quy mô lớn.

Về áp dụng phương pháp giám sát, đánh giá: Việc giám sát, đánh giá còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả. Việc giám sát chủ yếu thông qua kênh báo cáo. Các báo cáo này mang tính chất báo cáo thống kê hơn là báo cáo tình hình thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu, trong khi còn thiếu cơ chế xác định tính xác thực của các báo cáo này. Các báo cáo giám sát, đánh giá mang tính chủ quan, chưa phản ánh được chính xác hiệu quả hoạt động của CTM và tổ hợp CTM-CTC. Các báo cáo này không kịp thời, mang tính khắc phục hậu quả hơn là ý nghĩa cảnh báo. Bên cạnh đó, việc giám sát được giao cho nhiều cơ quan khác nhau, thiếu cơ chế phối hợp.

Ngoài ra, việc giám sát, đánh giá đối với các chủ thể sở hữu trong quá trình thực hiện chức năng quản lý của CSHNN chưa được chú trọng nên không đánh giá được hiệu quả, hiệu lực thực hiện quản lý của CSHNN cũng như không có ai phải chịu trách nhiệm về việc thực hiện đầy đủ, hiệu lực và hiệu quả việc quản lý của CSHNN.

CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP ĐỔI MỚI QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CTM-CTC TRONG KHU VỰC DNNN Ở VIỆT NAM

3.1. Quan điểm đổi mới quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN ở Việt Nam

3.1.1. Bối cảnh kinh tế trong nước và quốc tế

Việt Nam đã và đang hội nhập sâu rộng vào nền kinh tế thế giới, tiếp tục triển khai các cam kết trong WTO, AFTA, ASEAN+ nên kinh tế Việt Nam phải chịu những tác động tiêu cực từ bên ngoài, dễ bị tổn thương về vĩ mô và tài chính; trong khi đó, rủi ro bất ổn vĩ mô còn hiện hữu, cạnh tranh kém,... Điều này đặt ra, đề khu vực DNNN nói chung và các TĐKTNN, TCTNN theo mô hình CTM-CTC có thể cạnh tranh được đòi hỏi CSHNN phải đổi mới quản lý theo hướng hợp lý, phù hợp hơn với xu thế thế giới.

3.1.2. Thuận lợi và khó khăn

Đổi mới quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung và đối với CTM-CTC nói riêng có những thuận lợi và khó khăn sau đây:

Thuận lợi: Đổi mới quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung và đối với TĐKT, TCTNN nói riêng là một nội dung quan trọng trong quá trình tái cơ cấu DNNN. Các định hướng đổi mới quản lý của CSHNN đã được đề cập và định hướng rõ ràng trong các nghị quyết của các kỳ Đại hội Đảng hay Hội nghị Ban chấp hành Trung ương.

Những khó khăn, thách thức: (i) Số lượng CTM-CTC còn khá lớn, hoạt động ở nhiều ngành, lĩnh vực, địa bàn khác nhau, đòi hỏi phải có sự tổ chức, sắp xếp lại; (ii) Việc đổi mới quản lý gặp khó khăn do thiếu nhiều điều kiện, đặc biệt là nguồn nhân lực chất lượng cao, các nhà quản lý chuyên nghiệp, đủ trình độ chuyên môn thực hiện chức năng quản lý của CSHNN; (iii) Mặc dù đổi mới quản lý của CSHNN đối với DNNN đã được triển khai từ lâu nhưng chậm thay đổi; (iv) Việc nhận thức đầy đủ và thống nhất hành động của cả hệ thống chính trị và toàn xã hội không phải là điều dễ dàng.

3.1.3. Quan điểm đổi mới

Việc đổi mới quản lý của CSHNN cần quán triệt một số quan điểm sau: (i) Đổi mới quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC phải gắn với các mục tiêu và định hướng đổi mới, tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam; (ii)

Đổi mới quản lý của CSHNN phải đảm bảo Nhà nước thực hiện quản lý với tư cách là chủ sở hữu, nhà đầu tư vào DN, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của nhà đầu tư nhằm đạt được mục tiêu do CSHNN đặt ra cho từng DN, từng tổ hợp CTM-CTC và toàn bộ khu vực DNNN; (iii) Tiếp tục thực hiện nguyên tắc Nhà nước chỉ đầu tư vào CTM và thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với tổ hợp CTM-CTC thông qua CTM; (iv) Đổi mới quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC trong khu vực DNNN phải hướng tới đảm bảo những quyền cơ bản của CSHNN đối với CTM và CTM-CTC; (v) Đổi mới phải trong bối cảnh nước ta đang xây dựng thể chế kinh tế thị trường và thực hiện các cam kết quốc tế, đặc biệt là cam kết gia nhập WTO; (vi) Đổi mới quản lý của CSHNN theo nguyên tắc tách quản lý CSHNN với quản lý hành chính nhà nước; (vii) Đổi mới quản lý của CSHNN phải nhìn nhận sự tham gia của Quốc hội với tư cách là cơ quan giám sát tối cao.

3.2. Một số giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với tổ hợp CTM -CTC trong thời gian tới

3.2.1. Xác định mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước

Chủ sở hữu nhà nước cần xác định mục tiêu tổng thể đối với khu vực DNNN (trong 5-10 năm tới). Trên cơ sở đó, xác định mục tiêu cụ thể của CSHNN đối với từng DNNN, đặc biệt các TĐKTNN, TCTNN quan trọng. Câu hỏi cần trả lời là mục tiêu sở hữu nhà nước đối với khu vực DNNN nên là gì? Nhà nước nên duy trì sở hữu tại những ngành, lĩnh vực nào? Vị trí, vai trò của các tổ hợp CTM-CTC dưới hình thức TĐKT, TCTNN là gì?

Trước hết, cần xác định rõ Nhà nước chỉ đầu tư vào những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân không làm được, không muốn làm hoặc không được làm. Theo đó, với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước nên giới hạn lĩnh vực hoạt động của DNNN trong những khâu, công đoạn then chốt của các ngành, lĩnh vực liên quan đến an ninh quốc gia, cơ sở của nền kinh tế quốc dân như khai thác dầu thô, khí tự nhiên, hoá dầu, sản xuất và phân phối điện, khí đốt và nước; những ngành cung cấp hàng hóa, dịch vụ thiết yếu cho nền kinh tế (như giao thông, thủy lợi, năng lượng); những ngành công nghiệp trụ cột, công nghệ cao và ngành độc quyền tự nhiên, công nghiệp quốc phòng; duy trì tỷ trọng đầu tư hợp lý trong những khâu, công đoạn then chốt của các ngành khai thác than, quặng kim loại; trồng và chế biến

cao su; hàng không, hàng hải, đường sắt; bưu chính, viễn thông; tài chính - tín dụng; xuất nhập khẩu, bán buôn lương thực.

Đối với các TĐKT, TCTNN quy mô lớn do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, lĩnh vực hoạt động, đầu tư của CTM nên tập trung hơn nữa vào một số công đoạn, khâu then chốt trong ngành nghề kinh doanh chính.

Đối với những CTM do bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập (thuộc nhóm chính sách ngành, công ích), CTM nên tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các ngành, lĩnh vực như: (i) Sản xuất, cung ứng vật liệu nổ, hoá chất độc, chất phóng xạ; sản xuất, sửa chữa vũ khí, khí tài, trang bị chuyên dùng cho quốc phòng, an ninh; sản phẩm mật mã, trang thiết bị chuyên dùng cơ yếu, tài liệu kỹ thuật và cung ứng dịch vụ bảo mật thông tin bằng kỹ thuật nghiệp vụ mật mã và các DN trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh của ngành, địa bàn lãnh thổ; (ii) Quản lý, khai thác hệ thống kết cấu hạ tầng đường sắt quốc gia, đô thị; các cảng hàng không; cảng biển đặc biệt quan trọng, có quy mô lớn phục vụ cho việc phát triển kinh tế - xã hội của cả nước hoặc liên vùng; điều hành bay; điều hành vận tải đường sắt quốc gia, đô thị; bảo đảm an toàn hàng hải; thoát nước đô thị; bưu chính công ích; phát thanh, truyền hình; xổ số kiến thiết; xuất bản, báo chí; in, đúc tiền; (iii) Quản lý, khai thác hệ thống công trình thủy lợi, thủy nông liên tỉnh, liên huyện, kè đá lấn biển; Quản lý, duy tu công trình đê điều, phân lũ và phòng chống thiên tai; trồng và bảo vệ rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ, rừng đặc dụng; tín dụng chính sách, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội; (iv) Các lĩnh vực sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu của địa phương.

Phân định rõ hơn mục tiêu lợi nhuận và mục tiêu phi lợi nhuận của DNNN hay nói tách riêng thành từng nhóm DN có cơ chế quản lý phù hợp.

3.2.2. *Đổi mới trong xác định chủ thể và mô hình quản lý*

Nguyên tắc đổi mới gồm: (i) Quản lý CSHNN cần tập trung vào việc thực hiện các công việc quan trọng của DN; quản lý con người, gồm xây dựng, hoàn thiện cơ chế tuyển dụng, đánh giá, khuyến khích, ràng buộc đối với cán bộ quản lý điều hành DN; và việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại DN; (ii) Hạn chế tối đa tình trạng nhiều cơ quan, nhiều cấp tham gia thực hiện quản lý của CSHNN tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và

hiệu lực quản lý của CSHNN; và (iii) Nghiên cứu tách chức năng quản lý của CSHNN với chức năng quản lý hành chính nhà nước.

Việc đổi mới chủ thể quản lý cần đảm bảo các yêu cầu sau: (i) Tách chức năng CSHNN với chức năng quản lý nhà nước đối với DN. Theo đó, các cơ chế quản lý, chính sách điều tiết thị trường mới có khả năng được ban hành một cách độc lập, khách quan, không bị chi phối bởi lợi ích của các Bộ, ngành có DNNN. Từ đó, tạo lập được sân chơi bình đẳng hơn cho DNNN và DN khác; (ii) Tách cả về bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng CSHNN với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan nhà nước. Hình thành đầu mối thực hiện thống nhất, tập trung chức năng CSHNN, tạo tiền đề cho việc thực hiện chức năng CSHNN một cách chuyên nghiệp; đảm bảo cho DNNN hoạt động linh hoạt, phù hợp hơn với nguyên tắc quản trị DN hiện đại; giảm bớt sự can thiệp hành chính của các cơ quan nhà nước vào hoạt động kinh doanh của DNNN; (iii) Bảo đảm các điều kiện để bộ máy thực hiện chức năng CSHNN hoạt động có hiệu quả, gồm: cơ sở pháp lý; các điều kiện về vốn, trang thiết bị; về nhân lực đáp ứng yêu cầu về chuyên môn và kỹ năng kinh doanh; (iv) Xác định cụ thể các chủ thể quản lý, cơ chế thông tin, báo cáo; cơ chế giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan, tổ chức được giao thực hiện chức năng CSHNN.

Xuất phát từ thực trạng thực hiện quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC, quan điểm và các yêu cầu nêu trên, có một số phương án sau:

Phương án 1: Chính phủ thống nhất thực hiện chức năng quản lý của CHNN và ở các bộ/ địa phương hình thành bộ phận chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của CSHNN đối với CTM là công ty TNHH một thành viên và phần vốn nhà nước tại các CTM là CTCP hoạt động trong ngành, lĩnh vực quản lý. Tiến hành điều chuyển toàn bộ các TĐKT, TCTNN đặc biệt quan trọng hiện đang thuộc Thủ tướng Chính phủ về các bộ quản lý theo ngành nghề, lĩnh vực và mục tiêu hoạt động. Theo phương án này, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của CSHNN là các bộ phận chuyên trách tại các bộ/ địa phương. Bộ phận chuyên trách thực hiện toàn bộ chức năng quản lý của CSHNN đối với CTM và tổ hợp CTM-CTC.

Phương án này có ưu điểm tách được về mặt tổ chức trong thực hiện chức năng quản lý của CSHNN với chức năng quản lý nhà nước; việc thực

hiện quản lý của CSHNN đối với CTM được tập trung vào một đầu mối. Tuy nhiên, vẫn thiếu một đầu mối chung để tổng hợp được toàn bộ khu vực DNNN. Hơn nữa, các TĐKT, TCTNN chuyển về các bộ dễ nảy sinh khả năng các bộ sử dụng các đơn vị này để thực hiện chính sách ngành và không rõ mục tiêu hoạt động chính của các đơn vị này.

Phương án 2: Chính phủ thống nhất thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Hình thành một tổ chức chuyên trách thực hiện toàn diện chức năng quản lý của CSHNN đối với toàn bộ khu vực DNNN, trong đó TĐKTNN, TCTNN hoạt động theo mô hình CTM-CTC. Tổ chức này thuộc Chính phủ nhưng không phải là cơ quan nhà nước, không thực hiện chức năng quản lý nhà nước.

Phương án này sẽ thống nhất toàn diện chức năng quản lý của CSHNN; tách triệt để chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý của CSHNN; khắc phục được tình trạng không có đầu mối chịu trách nhiệm về hiệu quả hoạt động của DNNN nói chung, CTM-CTC nói riêng. Tuy nhiên, nhược điểm là liệu cơ quan này có trở thành “siêu bộ” và trong điều kiện hiện nay (số DNNN còn nhiều), tổ chức này không đủ năng lực để quản lý và kiểm soát được toàn bộ DNNN. Hơn nữa, những vấn đề về chính sách ngành hay hoạt động công ích của các bộ, các địa phương khó có thể đảm bảo vì đòi hỏi trình độ chuyên ngành cũng như nhu cầu thực tế tại bộ, địa phương (về hoạt động công ích). Phương án này có thể gặp phải sự phản ứng của các bộ/ địa phương và cũng khó khả thi.

Phương án 3: Chính phủ thống nhất thực hiện chức năng quản lý của CSHNN. Hình thành một cơ quan/ tổ chức chuyên trách thực hiện ở trung ương và các bộ phận chuyên trách tại các bộ, địa phương và phân theo mục tiêu hoạt động của DN:

- Hình thành một cơ quan/ tổ chức chuyên trách thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý của CSHNN đối với CTM TĐKTNN, TCTNN đặc biệt quan trọng, ảnh hưởng đến lợi ích chung của nền kinh tế và chủ yếu hoạt động vì mục tiêu kinh tế.

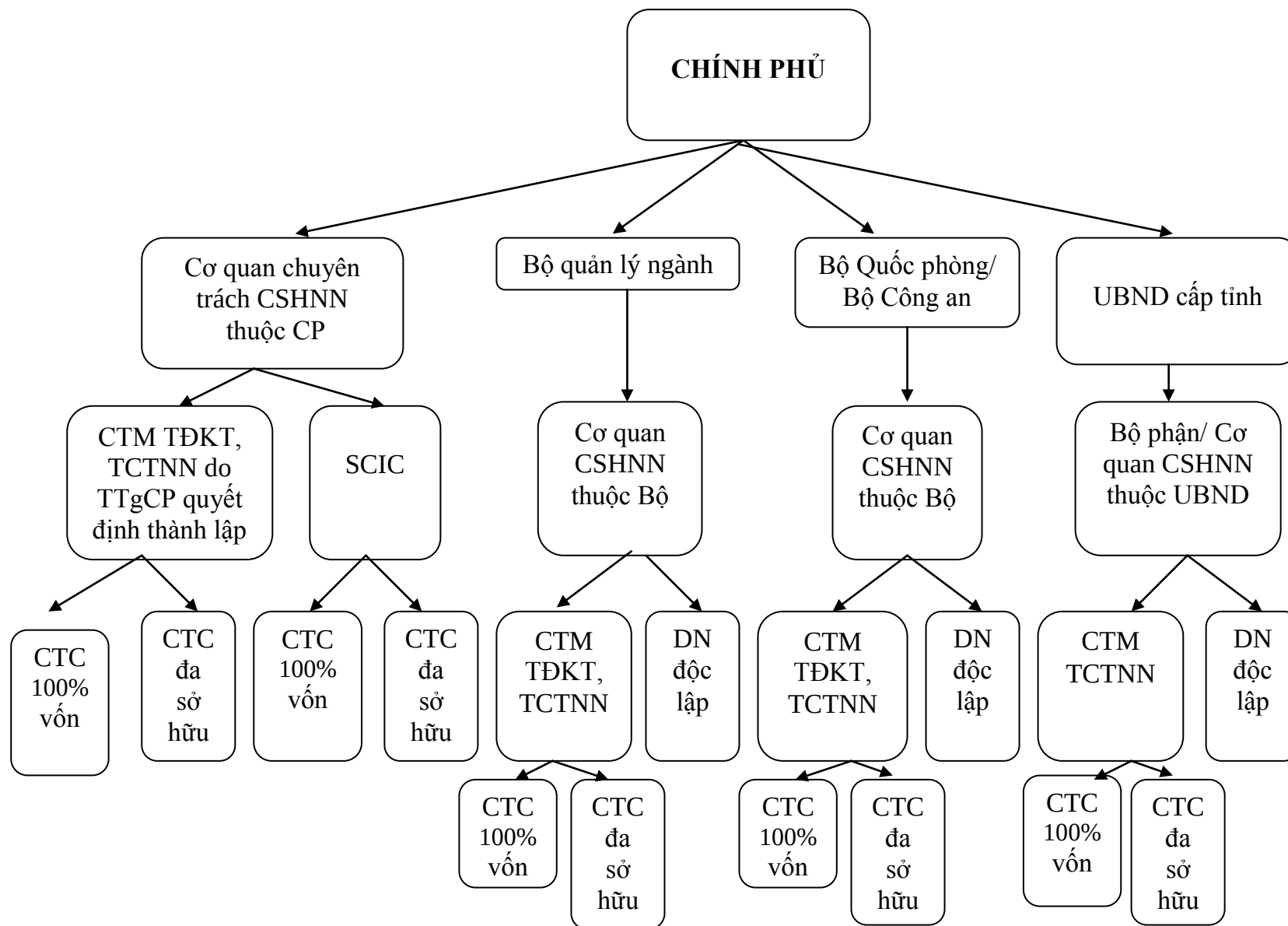
- Ở các bộ, địa phương hình thành một bộ phận chuyên trách thực hiện quản lý của CSHNN đối với DNNN (gồm cả CTM) hoạt động vì mục tiêu chính sách ngành và mục tiêu công ích thuộc ngành, địa phương.

Phương án này có ưu điểm là tách được chức năng quản lý của CSHNN với chức năng quản lý hành chính nhà nước; Thực hiện quản lý của CSHNN theo mục tiêu hoạt động của DN. Tuy nhiên, việc các bộ tiếp tục thực hiện chức năng quản lý của CSHNN đối với các DN hoạt động vì mục tiêu chính sách ngành cũng có thể tạo ra sự bất bình đẳng giữa các loại DN.

Xuất phát từ thông lệ quốc tế cũng như học tập kinh nghiệm của các nước, tác giả cho rằng tập trung hóa việc thực hiện chức năng quản lý của CSHNN là cần thiết. Tuy nhiên, mức độ tập trung hóa phụ thuộc vào điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội mỗi nước và việc quản lý nên theo mục tiêu của CSHNN. Mỗi phương án đều có những ưu, nhược điểm nhất định khi triển khai thực hiện. Trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, NCS lựa chọn phương án 3 làm phương án đổi mới chủ thể quản lý của CSHNN.

Để thực hiện được phương án này, đòi hỏi phải nghiên cứu ban hành, sửa đổi, bổ sung các văn bản pháp luật liên quan như Luật Tổ chức Chính phủ, Luật Hội đồng nhân dân và UBND, Luật về quản lý và giám sát thực hiện quyền CSHNN tại các DN có vốn nhà nước, hoàn thiện khung pháp luật về thực hiện quyền của CSHNN, trong đó quy định rõ phân công, phân cấp giữa các cơ quan, tổ chức liên quan; nghiên cứu ban hành quy định về thành lập, mô hình tổ chức, chức năng, nhiệm vụ cơ chế hoạt động, mối quan hệ giữa cơ quan thực hiện chức năng CSHNN với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành và UBND cấp tỉnh.

Để hình thành Cơ quan chuyên trách này, trước hết cần xác định (i) tư cách pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền, nghĩa vụ của Cơ quan này; (ii) cơ cấu, bộ máy tổ chức quản lý; (iii) cơ chế thực hiện quyền, nghĩa vụ CSHNN, phần vốn nhà nước tại DN; (iv) các chủ thể (Quốc hội, Chính phủ,...) và cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ CSHNN, phần vốn nhà nước tại DN; (v) quan hệ giữa Cơ quan thực hiện quyền CSHNN với các bộ, UBND cấp tỉnh trong thực hiện nhiệm vụ; (vi) cơ chế tiền lương, tiền thưởng tạo động lực cho cán bộ, công nhân viên trong Cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ CSHNN thực hiện tốt nhiệm vụ;...



Hình 3.3. Mô hình chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước

3.3.3. Hoàn thiện công cụ quản lý

Xuất phát từ định hướng mục tiêu và phương án đổi mới chủ thể quản lý, việc hoàn thiện công cụ cần tập trung vào: (i) Xây dựng và ban hành Chiến lược tổng thể về sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh trong 5-10 năm tới; (ii) Xây dựng và ban hành chính sách sở hữu nhà nước, trong đó cụ thể hóa mục tiêu của từng nhóm DN, từng DN, bao gồm cả CTM TĐKTNN, TCTNN làm cơ sở cho DN hoạt động và thực hiện đánh giá. Đối với những nhiệm vụ chính trị - xã hội, chính sách sở hữu nhà nước quy định cụ thể cơ chế xác định nhiệm vụ, cơ chế giao nhiệm vụ cũng như việc đánh giá kết quả thực hiện; (iii) Nghiên cứu xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đối với DNNN nói chung và CTM-CTC nói riêng. Các chỉ tiêu nên xây dựng theo nhóm DN và theo mục tiêu hoạt động. Ngoài các chỉ tiêu về kết quả hoạt động SX-KD, cần quy định cụ thể các chỉ tiêu xác định đối với việc thực hiện nhiệm vụ công ích, chính trị, xã hội (về chất lượng, năng suất, giá thành đơn vị,...). Nghiên cứu hạch toán riêng các hoạt động SX-KD và hoạt động vì mục tiêu phục vụ cộng đồng, ổn định kinh tế, chính trị - xã hội thông qua việc hình thành hai tài khoản, trong đó một tài khoản dùng để hạch toán những hoạt động phục vụ cộng đồng và một tài khoản dùng hạch toán những hoạt động SX-KD theo cơ chế thị trường. Chi phí thực tế phát sinh được hạch toán cụ thể vào từng tài khoản; (iv) Nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐQT/ HĐTV, của người đại diện theo uỷ quyền tại CTM. Quy định rõ trách nhiệm của HĐQT/ HĐTV tại CTM, đặc biệt đối với CTM là công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu trong việc bảo vệ lợi ích của CSHNN; thực hiện các mục tiêu do chủ sở hữu giao; chịu trách nhiệm hoàn toàn trước CSHNN; chịu sự giám sát của CSHNN về đảm bảo danh mục đầu tư, các dự án đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro

3.3.4. Phương pháp quản lý

Xuất phát từ mục tiêu của CSHNN đối với khu vực DNNN nói chung, các tổ hợp CTM-CTC nói riêng, CSHNN thực hiện cơ cấu, tổ chức lại các toàn bộ khu vực DNNN, tổ hợp CTM-CTC thông qua cổ phần hoá, bán, giải thể, phá sản và thoái vốn ở những ngành nghề khác. Thực hiện cổ phần hoá CTM; thoái vốn đến mức không duy trì cổ phần tại các DN hoạt

động trong những ngành, lĩnh vực không thuộc ngành, lĩnh vực kinh doanh của TĐKT, TCTNN; tiếp tục giảm vốn tại những DN đã cổ phần hoá mà TĐKT, TCTNN không cần nắm giữ cổ phần chi phối. Việc thoái vốn phải thực hiện công khai, minh bạch theo nguyên tắc thị trường.

Sử dụng hệ thống đòn bẩy khuyến khích hợp lý, đúng người, đúng việc. Sử dụng cơ chế lương, thưởng gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh. Xác định rõ các chỉ tiêu để phân biệt nhóm DN có lợi thế và DN không có lợi thế từ việc Nhà nước.

Tiếp tục đẩy mạnh công tác theo dõi, kiểm tra, giám sát và đánh giá, cụ thể: (i) Giám sát và đánh giá việc thực hiện mục tiêu, phương hướng, chiến lược kinh doanh; kế hoạch đầu tư, kế hoạch tài chính; danh mục đầu tư, các ngành nghề kinh doanh chính và các ngành nghề có liên quan; đầu tư vào ngành, lĩnh vực, địa bàn, dự án có nguy cơ rủi ro; thực hiện nhiệm vụ hoạt động công ích. Kết quả thực hiện so với dự kiến; (ii) Đổi mới việc tổ chức thực hiện giám sát của chủ sở hữu theo hướng hạn chế tình trạng nhiều cơ quan, nhiều cấp tham gia thực hiện quyền đại diện CSHNN, tiến tới hình thành một đầu mối thực hiện tập trung và thống nhất hầu hết các quyền, nghĩa vụ của CSHNN tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát của CSHNN. Quy định rõ các chế tài xử lý sau khi có kết quả giám sát, đánh giá, trong đó xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan, từng DN và từng cá nhân; (iii) Xác định rõ nhiệm vụ lập báo cáo theo dõi, giám sát. Theo phương án 3 lựa chọn trong 3.2.2., các cơ quan/ bộ phận thực hiện chức năng quản lý của CSHNN tại các bộ, UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm báo cáo tình hình thực hiện chức năng quản lý của CSHNN do mình thực hiện với cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của CSHNN thuộc Chính phủ. Cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm xây dựng báo cáo về việc thực hiện chức năng quản lý của CSHNN do mình thực hiện và xây dựng tổng hợp báo cáo tổng thể khu vực DNNN trình Chính phủ. Hàng năm, Chính phủ báo cáo Quốc hội về tổng thể khu vực DNNN. Báo cáo tổng thể hàng năm về khu vực DNNN cần được công bố công khai để người dân có thể tiếp cận được và để có thể giám sát và đánh giá được.

KẾT LUẬN

Luận án đã hệ thống hoá khung lý luận về quản lý của CSHNN đối với DNNN nói chung và CTM-CTC nói riêng, trong đó tập trung vào mục tiêu, chủ thể, công cụ và phương pháp quản lý. Dựa vào khung phân tích theo yếu tố quản lý, Luận án đã nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và đánh giá thực trạng quản lý của CSHNN đối với CTM-CTC, đưa ra những mặt được, mặt hạn chế, tồn tại và các nguyên nhân hạn chế, tồn tại.

Trên cơ sở phân tích lý luận, kinh nghiệm quốc tế và thực trạng quản lý của CSHNN đối với CTM trong Chương 1 và Chương 2, Chương 3 đã đưa ra các nhóm giải pháp cơ bản sau: (i) Mục tiêu quản lý nên phân định thành từng nhóm và quản lý theo nhóm mục tiêu; (ii) Cần phân vai rõ ràng giữa các chủ thể sở hữu, tách bạch chức năng quản lý của CSHNN với chức năng quản lý nhà nước hướng tới tập trung chức năng quản lý của CSHNN; (iii) Hoàn thiện hệ thống báo cáo, công khai minh bạch thông tin; (iv) Quy định rõ việc theo dõi, giám sát đối với CTM-CTC; (v) Cần có cơ chế theo dõi, kiểm tra, giám sát đối với các chủ thể thực hiện chức năng quản lý của CSHNN, quy định rõ trách nhiệm giải trình.

Tuy nhiên, Luận án chưa nghiên cứu sâu từng ngành, lĩnh vực để có thể đưa ra những chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hay mức độ thực hiện mục tiêu do CSHNN đề ra. Đây là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong thời gian tới.

Mặc dù tác giả đã cố gắng, song Luận án không tránh khỏi những thiếu sót nhất định. Tác giả mong nhận được ý kiến góp ý của các thầy cô giáo, các chuyên gia, các nhà khoa học và các cơ quan chuyên ngành, bạn bè và đồng nghiệp để Luận án được hoàn thiện hơn.

Cho phép tác giả được bày tỏ lời cảm ơn sâu sắc đến tập thể giáo viên hướng dẫn khoa học TS. Đặng Đức Đạm và TS. Trần Thị Thanh Hồng; Lãnh đạo Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương; Lãnh đạo và cán bộ Trung tâm tư vấn quản lý và đào tạo; Lãnh đạo và cán bộ Ban Cải cách và Phát triển doanh nghiệp; các nhà nghiên cứu, các chuyên gia, bạn bè, đồng nghiệp và gia đình đã hướng dẫn, giúp đỡ và ủng hộ để tác giả hoàn thành Luận án này./.

DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Nguyễn Thị Luyên (2001), *“Giao, bán, khoán kinh doanh và cho thuê doanh nghiệp nhà nước: Kết quả và một số khó khăn cần giải quyết”*, Tạp chí Quản lý nhà nước, tháng 7 năm 2001.
2. Nguyễn Thị Luyên (2008), *“Tổng quan về một số phương pháp định giá thương hiệu trên thế giới và khả năng áp dụng vào Việt Nam”*, Tạp chí Quản lý kinh tế số 18 (1 + 2/2008).
3. Nguyễn Thị Luyên (2012), *“Quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với tập đoàn: Nhìn từ việc xác định mục tiêu và các “nhiệm vụ đặc biệt””*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo số 1, tháng 1/2012 (513).
4. Nguyễn Thị Luyên (2012), *“Tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu với chức năng quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước”*, Tạp chí Quản lý kinh tế số 45 (1+2/2012).
5. Nguyễn Thị Luyên (2012), *“Bàn về giám sát thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước”*, Tạp chí Kinh tế và Dự báo số 4, tháng 2/2012 (516).