

LỜI CẢM ƠN

Tác giả Luận án xin trân trọng cảm ơn 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. Tác giả đặc biệt xin gửi lời cảm ơn chân thành tới tập thể giáo viên hướng dẫn TS. Đặng Đức Đạm và TS. Trần Thị Thanh Hồng luôn tâm huyết, nhiệt tình hướng dẫn và ủng hộ tác giả hoàn thành Luận án.

Tác giả xin bày tỏ lời cảm ơn sâu sắc tới các cơ quan, doanh nghiệp mà tác giả có điều kiện gặp gỡ, khảo sát và các chuyên gia trong các lĩnh vực liên quan, đã đóng góp những thông tin vô cùng quý báu và những ý kiến xác đáng để tác giả có thể hoàn thành nghiên cứu này.

Tác giả cũng xin trân trọng cảm ơn Lãnh đạo và cán bộ Ban Cải cách và Phát triển doanh nghiệp (Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương), bạn bè, đồng nghiệp và những người thân trong gia đình đã luôn ủng hộ, tạo điều kiện thuận lợi, chia sẻ khó khăn và thường xuyên động viên tác giả trong suốt thời gian học tập và nghiên cứu để tác giả hoàn thành bản Luận án này.

Xin trân trọng cảm ơn!

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan bản Luận án *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* là công trình nghiên cứu khoa học độc lập của riêng tôi. Các tài liệu, số liệu trích dẫn trong Luận án là trung thực, có nguồn gốc rõ ràng. Kết quả nêu trong Luận án chưa từng được công bố trong bất cứ công trình nghiên cứu nào.

Tác giả Luận án

Nguyễn Thị Luyện

MỤC LỤC

LỜI CẢM ƠN	i
LỜI CAM ĐOAN	ii
MỤC LỤC	iii
DANH MỤC BẢNG, HÌNH	v
DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT.....	vii
LỜI MỞ ĐẦU	1
CHƯƠNG 1. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI “CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON”	12
1.1. Những vấn đề lý luận về mô hình công ty mẹ - công ty con	12
1.1.1. Khái niệm, đặc điểm mô hình công ty mẹ - công ty con	12
1.1.2. Mô hình tổ chức công ty mẹ - công ty con	19
1.2. Cơ sở lý luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con	22
1.2.1. Khái niệm quản lý của chủ sở hữu nhà nước.....	22
1.2.2. Nội hàm quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con	24
1.3. Kinh nghiệm quốc tế và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam.....	34
1.3.1. Tổng quan kinh nghiệm quốc tế	35
1.3.2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam	57
CHƯƠNG 2. THỰC TRẠNG 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.....	61
2.1. Thực trạng hình thành và phát triển mô hình công ty mẹ - công ty con	61
2.1.1. Tổng quan về cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước.....	61
2.1.2. Thực trạng hình thành và phát triển công ty mẹ - công ty con.....	64
2.2. Thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con	70
2.2.1. Mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước	70

2.2.2. Chủ thể quản lý	76
2.2.3. Công cụ quản lý	79
2.2.4. Phương pháp quản lý.....	81
2.3. Đánh giá về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam	85
2.3.1. Những kết quả đạt được.....	85
2.3.2. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân	91
CHƯƠNG 3. GIẢI PHÁP 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.....	112
3.1. Quan điểm đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam	112
3.1.1. Bối cảnh kinh tế trong nước và quốc tế	112
3.1.2. Thuận lợi và khó khăn.....	115
3.1.3. Quan điểm đổi mới.....	119
3.2. Giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong thời gian tới	122
3.2.1. Xác định mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước.....	122
3.2.2. Đổi mới trong xác định chủ thể và mô hình quản lý.....	125
3.2.3. Hoàn thiện công cụ quản lý	136
3.2.4. Phương pháp quản lý.....	143
KẾT LUẬN	149
DANH MỤC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ.....	152
TÀI LIỆU THAM KHẢO	153
PHỤ LỤC	162

DANH MỤC BẢNG, HÌNH

BẢNG

Bảng 1.1. Ưu, nhược điểm của mô hình chủ thể sở hữu duy nhất và mô hình sở hữu song trùng ở Úc.....	42
Bảng 1.2. Đại diện nhà nước theo mô hình quản lý của chủ sở hữu	52
Bảng 2.1. Mục tiêu hoạt động của một số công ty mẹ.....	73
Bảng 2.2. Lĩnh vực hoạt động của Công ty mẹ Tập đoàn Điện lực Việt Nam....	74
Bảng 2.3. Đầu tư vào các lĩnh vực ngoài ngành nghề kinh doanh chính.....	102
Bảng 2.4. Lợi nhuận sau thuế từ kinh doanh xăng dầu của Petrolimex.....	105
Bảng 2.5. Đánh giá về các căn cứ giám sát, đánh giá (%).....	108
Bảng 3.1: Dự báo tăng trưởng GDP thế giới năm 2012	112

HÌNH

Hình 1.1. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con đơn giản	20
Hình 1.2. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con phức tạp	20
Hình 1.3. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con phức tạp	21
Hình 1.4. Cấu trúc sở hữu hỗn hợp	21
Hình 1.5. Sơ đồ quản lý của chủ sở hữu nhà nước	24
Hình 1.6. Sự tác động của các cơ quan chính phủ vào DNNN.....	27
Hình 1.7. Thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước ở một số nước OECD	40
Hình 1.8. Giá cổ phiếu của Tập đoàn Kongberg ASA 6 năm qua.....	51
Hình 2.1. Số lượng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước qua các năm	64
Hình 2.2. Cơ cấu công ty mẹ.....	65
Hình 2.3. Kết quả sản xuất kinh doanh của tập đoàn, tổng công ty nhà nước.....	86
Hình 2.4. Một số chỉ tiêu SXKD của Tập đoàn Viễn thông Quân đội	87
Hình 2.5. Đóng góp của Tập đoàn Viễn thông quân đội vào hoạt động an sinh xã hội, từ thiện.....	88
Hình 2.6. Một số chỉ tiêu tài chính của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam	88
Hình 2.7. Một số chỉ tiêu tài chính của Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VN.....	89
Hình 3.1. Mô hình thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo Phương án 1	128
Hình 3.2. Mô hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo Phương án 2.....	130
Hình 3.3. Mô hình chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo Phương án 3.....	133

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

1. Viết tắt tiếng Việt

Từ viết tắt	Tên đầy đủ
DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
NCS	Nghiên cứu sinh
TCTNN	Tổng công ty nhà nước
TĐKT	Tập đoàn kinh tế
TĐKTNN	Tập đoàn kinh tế nhà nước
TNHH	Trách nhiệm hữu hạn
UBND	Ủy ban nhân dân
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

2. Viết tắt tiếng Anh

Từ viết tắt	Tên đầy đủ tiếng Anh	Tên đầy đủ tiếng Việt
CIEM	Central Institute for Economic Management	Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương
GDP	Gross Domestic Production	Tổng sản phẩm quốc nội
IMF	International Monetary Fund	Quỹ Tiền tệ quốc tế
MPI	Ministry of Planning and Investment	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
OECD	Organization for Economic Cooperation Development	Tổ chức Hợp tác và Phát triển Kinh tế
SASAC	State-owned Assets Supervision and Administration Commission	Ủy ban Giám sát và quản lý tài sản nhà nước
SCIC	State Capital Investment Corporation	Tổng công ty đầu tư kinh doanh vốn nhà nước
USD	US dollars	Đô la Mỹ
WTO	World Trade Organization	Tổ chức Thương mại Thế giới

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài Luận án

Mô hình “công ty mẹ - công ty con” đã hình thành và phát triển mạnh mẽ từ rất nhiều thập kỷ trước, đặc biệt ở các nước phát triển, thông qua việc các công ty lớn bỏ vốn thành lập các công ty con nhằm mục đích mở rộng hoạt động kinh doanh, mở rộng thị trường, nâng cao năng lực cạnh tranh,... Mô hình này đã và đang trở thành một hình thức tổ chức sản xuất - kinh doanh phổ biến trên thế giới.

Ở Việt Nam, mô hình “công ty mẹ - công ty con” được manh nha hình thành từ đầu những năm 1990 với việc thành lập 80 tổng công ty 90 (theo Quyết định số 90/TTg) và 18 tổng công ty 91 (theo Quyết định số 91/TTg ngày 7/3/1994 của Thủ tướng Chính phủ). Tuy nhiên, quan hệ giữa tổng công ty và các doanh nghiệp thành viên còn mang tính hành chính, chưa dựa trên quan hệ về đầu tư vốn, công nghệ, thị trường,... Nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổng công ty này, Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá IX đã chủ trương “Thí điểm, rút kinh nghiệm để nhân rộng việc thực hiện chuyển đổi tổng công ty nhà nước sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, trong đó tổng công ty đầu tư vốn vào các doanh nghiệp thành viên là những công ty trách nhiệm hữu hạn một chủ hoặc là công ty cổ phần mà tổng công ty giữ cổ phần chi phối” [32].

Thể chế hoá chủ trương của Đảng, Luật Doanh nghiệp nhà nước (DNNN), Luật Doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn (Nghị định số 153/2005/NĐ-CP và Nghị định số 111/2007/NĐ-CP) đã có những quy định về mô hình công ty mẹ - công ty con.

Tính đến 30 tháng 9 năm 2011, cả nước có 130 TCTNN, tập đoàn kinh tế nhà nước (TĐKTNN), DNNN hoạt động theo mô hình “công ty mẹ - công ty con”. Tuy nhiên, việc quản lý đối với “công ty mẹ - công ty con” đang còn nhiều vấn đề đặt ra, đặc biệt vấn đề quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Từ mục tiêu

quản lý đến chủ thể thực hiện quản lý, công cụ và phương pháp quản lý còn có những vướng mắc, chưa cụ thể, rõ ràng cả về lý luận cũng như thực tiễn. Các tổ hợp công ty mẹ - công ty con, đặc biệt là các TĐKTNN, tổng công ty nhà nước (TCTNN) đang được chủ sở hữu nhà nước giao thực hiện nhiều mục tiêu hoạt động khác nhau, thậm chí mâu thuẫn nhau nhưng chưa rõ đâu là mục tiêu chính làm cơ sở để quản lý. Các công ty mẹ vẫn do nhiều đầu mối thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo sự phân công của Chính phủ, thiếu sự đồng nhất trong mô hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu, thiếu cơ chế kiểm tra, giám sát việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Nhận thức đây là vấn đề cấp bách và xuất phát từ thực tiễn, NCS lựa chọn đề tài *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* cho Luận án tiến sĩ của mình.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu nghiên cứu là làm rõ cơ sở khoa học về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng; trên cơ sở đó đề xuất các giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN ở Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để đạt được mục tiêu trên, Luận án thực hiện các nhiệm vụ sau: *Một là*, hệ thống hoá cơ sở lý luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN nói riêng. *Hai là*, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế trong việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và “công ty mẹ - công ty con” nói riêng cùng với hệ thống các chỉ tiêu đánh giá mà các nước đã xây dựng cho quản lý của chủ sở hữu nhà nước và rút ra bài học cho Việt Nam. *Ba là*, phân tích, đánh giá thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” ở Việt Nam, trong đó chỉ rõ những đổi mới trong thời gian qua, những kết quả đạt được và

những hạn chế, tồn tại cũng như các nguyên nhân hạn chế, tồn tại. *Cuối cùng là* nghiên cứu bối cảnh trong và ngoài nước, đề xuất một số giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN trong thời gian tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu: Đối tượng nghiên cứu là việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con”.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

3.2.1. Phạm vi không gian và thời gian

Luận án tập trung nghiên cứu về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN ở Việt Nam từ đầu những năm 1990 tới nay.

3.2.1. Phạm vi nội dung

- Luận án tập trung nghiên cứu “công ty mẹ - công ty con” phi tài chính được hình thành từ các TCTNN, công ty nhà nước độc lập, trong đó công ty mẹ là DNNN.

- “Công ty mẹ - công ty con” là tổ hợp công ty nên quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” được thực hiện thông qua quản lý công ty mẹ (Chủ sở hữu nhà nước không trực tiếp quản lý các công ty con mà quản lý gián tiếp qua công ty mẹ).

“Công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN là tổ hợp công ty có công ty mẹ là DNNN. Do đó, việc nghiên cứu quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” thông qua quản lý công ty mẹ chủ yếu được tiếp cận theo hướng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, đặc biệt trong phần nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế.

Nghiên cứu tổng quan tài liệu và khung pháp luật cũng như kinh nghiệm quốc tế cho thấy việc công ty mẹ quản lý công ty con với tư cách là cổ đông, thành viên theo tỷ lệ cổ phần, vốn góp theo quy định của pháp luật. Do đó, Luận

án không đi sâu nghiên cứu về quản lý của công ty mẹ với tư cách là chủ sở hữu đối với công ty con.

Như vậy, Luận án tập trung nghiên cứu về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” chủ yếu ở nấc thứ nhất (chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ), Luận án không nghiên cứu quản lý của công ty mẹ với tư cách là chủ sở hữu đối với các công ty con.

4. Tổng quan tình hình nghiên cứu

4.1. Nghiên cứu trong nước

Cho đến nay đã có một số nghiên cứu về mô hình công ty mẹ - công ty con, mô hình tập đoàn kinh tế. Tuy nhiên, nghiên cứu về những vấn đề liên quan đến quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN ở Việt Nam còn hạn chế. Hiện nay có một số nghiên cứu liên quan như Nguyễn Đăng Nam, Hoàng Xuân Vượng và cộng sự [41], Trần Tiến Cường và cộng sự [28] và Vũ Quốc Bình [7],...

Nguyễn Đăng Nam, Hoàng Xuân Vượng và cộng sự [41] đã tiếp cận quản lý đối với tổng công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con theo cơ chế, chính sách tài chính. Nghiên cứu đã đưa ra một số quan điểm cơ bản cho việc xây dựng và hoàn thiện cơ chế, chính sách tài chính tổng công ty theo mô hình công ty mẹ - công ty con, theo hướng: Một là, phải tạo điều kiện tập trung tăng cường nguồn lực cho công ty mẹ; bảo đảm cho công ty mẹ lớn mạnh, đủ sức để đầu tư vào các công ty con nhằm chi phối những ngành, những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế. Cơ chế, chính sách tài chính phải xác định rõ trách nhiệm đầu tư và phương thức đầu tư vốn của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ; Hai là, phải tạo điều kiện để cho công ty mẹ - công ty con phát huy cao độ tính độc lập, tự chủ trong hoạt động kinh doanh. Đồng thời xác định rõ ràng, đầy đủ trách nhiệm và quyền hạn của chủ sở hữu đối với doanh nghiệp; Ba là, phải đảm bảo tăng cường vai trò kiểm tra, giám sát của Nhà nước đối với các doanh nghiệp. Công ty mẹ sử dụng quyền của chủ sở hữu, của cổ đông hay thành viên

góp vốn để kiểm tra, giám sát hoạt động của công ty con. Còn đối với công ty mẹ, là công ty 100% vốn nhà nước hay công ty do nhà nước nắm cổ phần chi phối, phải chịu sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đối với vốn và tài sản nhà nước đã đầu tư vào công ty mẹ. Việc kiểm tra, giám sát này không phải chỉ vì công ty mẹ có số vốn lớn, hoạt động trong những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế mà việc kiểm tra, giám sát công ty mẹ cũng là một cách kiểm tra, giám sát gián tiếp đối với công ty con. Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng, công ty mẹ là chủ sở hữu đối với vốn đầu tư vào các công ty con và công ty có vốn đầu tư của công ty mẹ. Nhà nước không trực tiếp là chủ sở hữu đối với những khoản vốn đầu tư vào các doanh nghiệp này. Vì vậy, việc kiểm tra, giám sát với tư cách đại diện chủ sở hữu nhà nước chỉ thể hiện đối với công ty mẹ.

Nghiên cứu của Trần Tiến Cường và cộng sự [28] đã xác định nội dung và phương thức quản lý và giám sát của Nhà nước đối với các loại hình DNNN phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và cam kết gia nhập WTO. Nội dung quản lý, giám sát được nghiên cứu tập trung vào việc sắp xếp, chuyển đổi DNNN; các hoạt động tài chính, đầu tư, cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích của DNNN; thực hiện các cam kết gia nhập WTO về DNNN; cán bộ quản lý DNNN và tổ chức bộ máy quản lý, giám sát DNNN.

Nghiên cứu của Vũ Quốc Bình [7] cũng phân tích, đánh giá quan hệ kinh tế và quản lý giữa công ty mẹ và các công ty con nhằm chỉ rõ các điểm tích cực và các hạn chế ảnh hưởng đến tình hình hoạt động sản xuất - kinh doanh của các “công ty mẹ - công ty con”; trên cơ sở đó đề xuất một số giải pháp, kiến nghị hoàn thiện quan hệ kinh tế và quản lý giữa công ty mẹ và các công ty con nhằm nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh của các công ty mẹ - công ty con.

4.2. Nghiên nước nước ngoài

Các chuyên gia nước ngoài cũng đã có những nghiên cứu về mô hình công ty mẹ - công ty con như Anjali Kumar [65], Anjali Kumar [66], Damien Murphy [74]. Tuy nhiên, về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ

- công ty con trong khu vực DNNN, tiếp cận của các nước trong quản lý theo hướng chủ sở hữu nhà nước chỉ quản lý đối với những doanh nghiệp mà chủ sở hữu nhà nước đầu tư vốn trực tiếp. Do đó, các nghiên cứu nước ngoài chủ yếu là nghiên cứu về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ là DNNN (nghiên cứu nấc quan hệ quản lý thứ nhất).

William P. Mako và Chunlin Zhang [91] đã đi sâu nghiên cứu về những đổi mới trong việc thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước ở Trung Quốc. Nhóm tác giả cho rằng khung thể chế về thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước hầu như không có thay đổi. Quan hệ giữa nhà nước với tư cách là chủ sở hữu với DNNN vẫn chưa đáp ứng được yêu cầu của nền kinh tế thị trường. Nguyên nhân được nhóm tác giả đưa ra đó là qua hơn 2 thập kỷ, công cuộc đổi mới chủ yếu tập trung vào mối quan hệ giữa nhà nước và DNNN, chưa quan tâm đến mối quan hệ giữa chủ sở hữu cuối cùng, nhân dân và nhà nước. Về mặt pháp lý, toàn thể người dân Trung Quốc là chủ sở hữu cuối cùng của DNNN và nhà nước thay mặt cho toàn thể người dân Trung Quốc để quản lý DNNN. Vấn đề nảy sinh là do hạn chế ngân sách mềm (Soft budget constraint). Hạn chế ngân sách mềm cho phép nhà nước bỏ qua chi phí vốn nhà nước và mưu cầu các mục tiêu khác hơn là mục tiêu tối đa hóa lợi nhuận trên vốn nhà nước. Do đó, nhà nước được tự do sử dụng chức năng chủ sở hữu để đạt được các mục tiêu khác ngoài mục tiêu tài chính. Hệ quả là Nhà nước dễ dàng định hướng DNNN để mưu cầu nhiều mục tiêu khác nhau và điều này cũng dẫn đến quyền của chủ sở hữu nhà nước được chia sẻ giữa các cơ quan của chính phủ và các cơ quan của đảng mà mỗi cơ quan này lại thực hiện những chức năng khác của nhà nước. Do đó, thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước hoàn toàn có thể được sử dụng để thực hiện mục tiêu của các chức năng khác.

Hàm ý của nghiên cứu cho thấy, nếu chức năng chủ sở hữu của nhà nước vẫn chưa tách bạch với các chức năng khác và được thương mại hóa, ví dụ như tối đa hóa lợi nhuận trên vốn nhà nước được coi là mục tiêu cơ bản của chủ sở hữu nhà nước, các DNNN vẫn chưa trở thành thực thể kinh doanh mang tính thương mại đáp ứng được các yêu cầu của nền kinh tế thị trường hiện đại. Do đó,

cải cách DNNN là phải làm thế nào tách bạch được các chức năng đó và xác định rõ mục tiêu kinh tế của DNNN.

OECD [87] đã chỉ ra rằng việc tách bạch giữa chức năng chủ sở hữu với các chức năng khác đã được thực hiện, nhưng ở nhiều nước châu Á, các chức năng này chưa được tách bạch rõ ràng. Trong nhiều trường hợp, đổi mới quan trọng mới được đặt ra là làm thế nào để tách chức năng chủ sở hữu với chức năng ban hành chính sách một cách hiệu quả và đã khuyến nghị rằng Chính phủ các nước châu Á cần phải nỗ lực xác định rõ ràng ngành, lĩnh vực nào cần tiếp tục duy trì sở hữu nhà nước, nguyên nhân tại sao phải duy trì sở hữu nhà nước và hình thức sở hữu nào là thích hợp nhất. Theo đó, giảm dần quy mô cũng như lĩnh vực của khu vực nhà nước, cho phép chủ sở hữu nhà nước tập trung hơn vào nỗ lực đổi mới quản lý và giám sát.

Nghiên cứu chỉ ra rằng, chính phủ của một số nước châu Á đã xây dựng chính sách sở hữu nhưng ít công bố chính sách đó. Chính sách sở hữu thường đưa ra ở mức chung chung, đề cập đến các mục tiêu tổng thể của DNNN như tìm kiếm lợi nhuận, cung cấp các dịch vụ chung cho cộng đồng và hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế quốc dân.

Về chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu, nghiên cứu cũng cho thấy, việc thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước rất khác nhau giữa các nước châu Á. Một số nước áp dụng mô hình tập trung, theo đó chức năng chủ sở hữu nhà nước do Bộ Tài chính hoặc một công ty nắm vốn (ví dụ như Temasek ở Singapore) thực hiện. Một số nước áp dụng mô hình song trùng hoặc mô hình phức tạp với hai hay một số bộ chia nhau thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN hoặc mô hình phân cấp (bộ quản lý ngành thực hiện các quyền của chủ sở hữu đối với DNNN trực thuộc).

Một số nước như Trung Quốc, Việt Nam, Bhutan có xu hướng chuyển sang mô hình tập trung. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng chỉ ra những thách thức khi thực hiện chuyển đổi sang mô hình tập trung. Thách thức lớn nhất đó là làm sao để

vượt qua được sự phản đối từ các bộ liên quan (những bộ này sẽ mất quyền lực và cơ hội khi chuyển sang mô hình tập trung). Do đó, nghiên cứu cũng khuyến nghị chính phủ các nước cần cân nhắc những rào cản đó để quyết định chuyển đổi, đưa ra lộ trình và cơ chế đổi mới hiệu quả và cần phải thiết lập được sự ủng hộ chính trị thích hợp để vượt qua những rào cản đó. Tuy nhiên, nghiên cứu cũng cho rằng, mô hình tập trung không nên áp dụng đối với những nước có quy mô khu vực DNNN quá lớn và hoạt động ở quá nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau.

OECD [84] cũng cho thấy, sở hữu nhà nước trong hoạt động sản xuất - kinh doanh (trong doanh nghiệp) vẫn rất đáng kể ở hầu hết các nước OECD. Trong nghiên cứu này, chủ thể thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước cũng được nghiên cứu, đánh giá. Thực tế, chủ thể thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước khác nhau giữa các nước, phụ thuộc vào hệ thống tổ chức hành chính truyền thống của nước đó, tầm quan trọng của khu vực nhà nước trong nền kinh tế cũng như xu hướng đổi mới trong thực hiện các quy định cũng như quản lý tài sản nhà nước.

Ngân hàng Thế giới [92] đưa ra khung để xác định mục tiêu của DNNN, sự liên kết giữa các mục tiêu và bổ sung hoặc thay đổi mục tiêu; tổ chức thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước và làm thế nào giám sát và khuyến khích doanh nghiệp đạt được các mục tiêu sở hữu đặt ra. Nghiên cứu này đã nghiên cứu một số hình thức thoả thuận mục tiêu giữa chủ sở hữu nhà nước và lãnh đạo chủ chốt của DNNN và việc áp dụng ở một số nước như Nam Phi, Indonesia, Ấn Độ,... Nghiên cứu này cũng chỉ ra rằng, đối với bất kỳ chủ sở hữu nào, đặc biệt là chủ sở hữu nhà nước, thông tin là công cụ quan trọng để chủ sở hữu quản lý được các DNNN. Do đó, việc thiết lập hệ thống báo cáo, việc tiếp cận thông tin kịp thời, chính xác đối với chủ sở hữu nhà nước là rất quan trọng trong quản lý đối với DNNN.

Trên cơ sở tổng quan các nghiên cứu trong và ngoài nước, trong Luận án này, NCS sẽ tiếp tục kế thừa có chọn lọc những kết quả nghiên cứu đã có và tiếp tục nghiên cứu những vấn đề sau:

Thứ nhất, làm sáng tỏ nội hàm quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN nói riêng (tập trung vào các khía cạnh: mục tiêu, chủ thể, công cụ và phương thức quản lý).

Thứ hai, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, phân tích những đặc thù, so sánh và rút ra bài học kinh nghiệm cho Việt Nam theo các nội hàm quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Thứ ba, phân tích, đánh giá thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trên các khía cạnh quản lý đề cập trên; Xác định các nguyên nhân và đề xuất các định hướng giải pháp trong thời gian tới.

5. Phương pháp nghiên cứu

Phương pháp nghiên cứu chủ yếu được sử dụng để thực hiện Luận án này gồm phương pháp tiếp cận hệ thống, phân tích tổng hợp, phân tích so sánh, phân tích thống kê, phương pháp chuyên gia. Bằng các phương pháp nghiên cứu này, Luận án xác định khung nghiên cứu về quản lý của chủ sở hữu nhà nước làm cơ sở, định hướng cho việc thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu tiếp theo.

Về nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế, bám theo các vấn đề nghiên cứu, bằng phương pháp phân tích tổng hợp, so sánh và thông qua thu thập thông tin trao đổi trực tiếp với các chuyên gia của các nước như Trung Quốc, Đức, Pháp, Hàn Quốc, Singapore,... trong các đợt khảo sát nước ngoài cũng như khi các chuyên gia đến hội thảo, trao đổi tại Việt Nam, Luận án cố gắng làm rõ những điểm tương đồng và khác biệt trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước; qua đó, rút ra những bài học kinh nghiệm góp phần làm cơ sở phân tích, đánh giá về thực trạng và kiến nghị giải pháp tiếp tục đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam.

Trong nghiên cứu thực tiễn Việt Nam, bên cạnh việc sử dụng các dữ liệu thứ cấp (các báo cáo của các TĐKTNN, TCTNN, bộ, ngành), NCS đã trao đổi trực tiếp với 13 TĐKTNN, TCTNN hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, Bộ Giao thông vận tải, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và Sở

Tài chính Hà Nội nhằm làm rõ hơn việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong thực tế ở Việt Nam.

Phương pháp tiếp cận hệ thống cũng được sử dụng để phân tích, tìm ra các đặc trưng của hệ thống quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam. Bên cạnh đó, với cách tiếp cận này, công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN được coi là một bộ phận của tổng thể nền kinh tế, vừa nắm giữ những nguồn lực quan trọng của đất nước và hiệu quả hoạt động của chúng có ảnh hưởng tới toàn bộ nền kinh tế, trước hết về cơ cấu, hiệu quả và sức cạnh tranh của nền kinh tế. Do đó, việc nghiên cứu, đề xuất các giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con phải gắn chặt với các mục tiêu và định hướng tái cấu trúc, đổi mới mô hình tăng trưởng của kinh tế Việt Nam

Cuối cùng, trên cơ sở phân tích thực trạng, so sánh với kinh nghiệm quốc tế, Luận án đề xuất một số giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN ở Việt Nam.

6. Những đóng góp của Luận án

Luận án có những đóng góp sau:

Thứ nhất, Luận án hệ thống hóa được những vấn đề cơ bản về lý luận, phương pháp luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng; trình bày và làm rõ hơn nội hàm của quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN, trong đó gồm mục tiêu và nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước, chủ thể quản lý, công cụ quản lý và phương pháp quản lý.

Thứ hai, trên cơ sở những vấn đề cơ bản về cơ sở lý luận, Luận án tổng quan được kinh nghiệm quốc tế, làm rõ hơn những vấn đề lý luận và rút ra bài học cho Việt Nam;

Thứ ba, Luận án phân tích, làm rõ thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con; phân tích, chỉ ra những mặt được; những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân;

Thứ tư, trên cơ sở lý luận và thực trạng đã nghiên cứu, Luận án đã đề xuất các nhóm giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong thời gian tới.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần mở đầu, kết luận và phụ lục tham khảo, luận án được kết cấu gồm 3 chương như sau:

Chương 1: Cơ sở lý luận và kinh nghiệm quốc tế về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con

Chương 2: Thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam

Chương 3: Giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam.

CHƯƠNG 1

CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI “CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON”

1.1. Những vấn đề lý luận về mô hình công ty mẹ - công ty con

Mô hình công ty mẹ - công ty con là kết cấu phổ biến của tập đoàn kinh tế trên thế giới, phản ánh sự phát triển về mặt tổ chức của các đơn vị sản xuất kinh doanh theo hướng tập trung hóa trên cơ sở tích tụ và cạnh tranh. Để có cái nhìn toàn diện, sâu hơn về mô hình công ty mẹ - công ty con thì việc nghiên cứu cần được tiếp cận cùng với mô hình tập đoàn kinh tế (TĐKT) nói chung.

1.1.1. *Khái niệm, đặc điểm mô hình công ty mẹ - công ty con*

1.1.1.1 *Khái niệm công ty mẹ - công ty con*

“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, độc lập về mặt pháp lý và chịu sự kiểm soát chung thống nhất của công ty nắm giữ quyền chi phối (công ty mẹ).

Khái niệm công ty mẹ - công ty con đề cập sâu về liên kết bên trong của TĐKT - liên kết cứng trên cơ sở chủ yếu là nắm giữ vốn giữa các công ty. Có quan điểm cho rằng “Nói đến tập đoàn là nói đến bản thân thực thể kinh doanh, thực thể này có những đặc trưng biểu hiện ra bên ngoài để có thể nhận biết về nó. Còn khi nói đến mô hình công ty mẹ - công ty con lại nói đến cấu trúc bên trong liên kết các thành tố cấu thành thực thể ấy” [63, tr.21]. Công ty mẹ - công ty con là hình thức tổ chức kinh doanh của các doanh nghiệp, trong đó một công ty (công ty mẹ) giữ vai trò kiểm soát các doanh nghiệp khác trong tổ chức thông qua việc kiểm soát quyền sở hữu vốn cổ phần của một số doanh nghiệp đó - gọi là công ty con; các công ty con có thể kiểm soát một số công ty khác tạo thành một tổ chức kinh tế có quan hệ mật thiết với nhau trên một số lĩnh vực [59].

Hiện nay, trong khoa học pháp lý cũng như khoa học kinh tế đã có định nghĩa tương đối rõ về “công ty mẹ” và “công ty con”. Từ điển Pháp luật của Black (Black’s Law Dictionary) định nghĩa công ty mẹ là “công ty thường giới hạn các hoạt động của mình trong việc sở hữu cổ phần tại các công ty khác và thực hiện giám sát quản lý đối với các công ty này. Công ty mẹ cần phải nắm giữ quyền kiểm soát trong các công ty mà nó có cổ phần” [69, tr.504]. Cũng theo Từ điển này, công ty con được định nghĩa là “công ty bị công ty khác nắm giữ đa số cổ phần và kiểm soát” [69, tr.996]. Theo Bách khoa toàn thư mở Wikipedia tiếng Việt “Công ty mẹ là một công ty sở hữu một phần chính hoặc toàn bộ số cổ phần của một công ty khác để có thể kiểm soát việc quản lý điều hành và các hoạt động của công ty này (công ty con) bằng việc gây ảnh hưởng hoặc bầu ra Hội đồng quản trị (HĐQT)”. Khái niệm này thường đề cập đến một công ty mà tự nó không sản xuất hàng hóa hay dịch vụ, mà mục đích của nó chỉ để sở hữu cổ phiếu của các công ty khác. Theo Chuẩn mực kế toán quốc tế IAS, công ty mẹ là một thực thể pháp lý có ít nhất một đơn vị trực thuộc - công ty con. Công ty con là thực thể pháp lý bị kiểm soát bởi công ty mẹ và kiểm soát được hiểu là: (i) sở hữu trực tiếp hoặc gián tiếp nhiều hơn 50% số phiếu bầu; hoặc (ii) sở hữu 50% số phiếu bầu hoặc ít hơn nhưng nắm quyền đối với hơn 50% số phiếu bầu theo sự thỏa thuận với các cổ đông khác; hoặc nắm quyền lãnh đạo, điều hành liên quan đến các chính sách tài chính hay sản xuất kinh doanh của công ty và được qui định tại điều lệ, theo sự thỏa thuận hay hợp đồng; hoặc có quyền bổ nhiệm hay miễn nhiệm phần lớn các thành viên của HĐQT, ban lãnh đạo; hay có quyền quyết định, định hướng đến phần lớn số phiếu bầu tại các cuộc họp HĐQT, ban lãnh đạo. Theo chuẩn mực kế toán Việt Nam (Chuẩn mực số 25), “công ty con là doanh nghiệp chịu sự kiểm soát của một doanh nghiệp khác (gọi là công ty mẹ)”; “Công ty mẹ là công ty có một hoặc nhiều công ty con” và “Tập đoàn bao gồm công ty mẹ và các công ty con”.

Pháp luật của nhiều nước cũng có định nghĩa về công ty mẹ và công ty con. Theo Luật Công ty của Úc, công ty A là công ty mẹ của công ty B (và công

ty B là công ty con của công ty A) nếu công ty A: (i) kiểm soát cơ cấu HĐQT của công ty B thông qua việc bổ nhiệm hoặc miễn nhiệm toàn bộ hoặc đa số các thành viên HĐQT của công ty B; (ii) nắm giữ hoặc có quyền kiểm soát đối với việc nắm giữ hơn 50% số phiếu biểu quyết của công ty B; (iii) nắm giữ hơn 50% số cổ phần đã phát hành của công ty B, hoặc (iv) là công ty mẹ của bất kỳ công ty mẹ nào của công ty B [71, tr.5].

Luật Công ty của Malaysia xác định mối quan hệ công ty mẹ - công ty con trên cơ sở chi phối của công ty mẹ đối với công ty con trong việc kiểm soát cơ cấu HĐQT: Một công ty sẽ được coi là công ty con nếu công ty mẹ có quyền trực tiếp trong việc chỉ định hoặc bãi miễn thành viên HĐQT và công ty mẹ sẽ được coi là có quyền đó nếu: (i) Một cá nhân hoặc tổ chức muốn trở thành thành viên HĐQT phải được sự chấp thuận của công ty mẹ; hoặc (ii) Công ty mẹ có thể tự mình quyết định hoặc chỉ định người đang là thành viên HĐQT hay là cán bộ lãnh đạo của công ty mẹ trở thành thành viên HĐQT của công ty con [56, tr.12].

Ở Nga, định nghĩa về công ty mẹ, công ty con lần đầu tiên được đề cập trong “Quy định tạm thời về công ty mẹ - công ty con thành lập trong quá trình chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước sang công ty cổ phần” năm 1992 [64, tr.4]. Theo đó, công ty mẹ là công ty chiếm cổ phần kiểm soát trong công ty khác (công ty con). Cổ phần kiểm soát cho phép công ty mẹ chi phối việc ra quyết định đối với quản lý nhân sự của công ty con. Công ty mẹ và công ty con được tổ chức dưới dạng công ty cổ phần, công ty con không được phép nắm giữ cổ phần trong công ty mẹ hay đầu tư ngược lại công ty mẹ. Luật Công ty của Liên bang Nga năm 1995 quy định một công ty được gọi là công ty con nếu do một công ty khác - công ty mẹ nắm giữ cổ phần khống chế trong vốn điều lệ hoặc bị công ty khác chi phối các quyết định của mình hoặc bằng một thoả thuận chính thức hay dưới hình thức nào đó. Tuy nhiên, Luật không qui định cụ thể “cổ phần khống chế” là như thế nào và hình thức hợp đồng, thoả thuận liên quan đến việc chi phối các quyết định của công ty con.

Bộ Luật Dân sự Nga cũng có định nghĩa về công ty con là công ty mà vốn của nó bị công ty đứng đầu (principal company) nắm giữ ở mức chi phối hoặc thông qua thỏa thuận hoặc bằng các phương thức khác mà công ty đứng đầu có quyền ảnh hưởng quyết định đến các quyết sách của công ty này [64, tr.5].

Ở Nhật Bản, theo Luật Thương mại, khi một công ty nắm trên 50% cổ phần của công ty khác thì quan hệ công ty mẹ - công ty con được hình thành, trong đó công ty nắm cổ phần là công ty mẹ và công ty bị nắm cổ phần là công ty con [38, tr.54].

Như vậy, có nhiều cách hiểu về “công ty mẹ - công ty con”. Trong Luận án này, “công ty mẹ - công ty con” được hiểu là một tổ hợp công ty, trong đó: Công ty mẹ là một doanh nghiệp được thành lập và đăng ký theo quy định của pháp luật, có tư cách pháp nhân và đủ mạnh để kiểm soát hoặc chi phối các công ty khác (công ty con) trong tổ hợp và được các công ty con chấp nhận sự kiểm soát, chi phối đó. Công ty con là những doanh nghiệp trong tổ hợp được thành lập và đăng ký theo quy định của pháp luật, có một công ty mẹ chi phối, kiểm soát và tự nguyện chấp nhận sự chi phối, kiểm soát của công ty mẹ theo những nguyên tắc và phương thức nhất định. Theo đó, “công ty mẹ - công ty con” trong khu vực DNNN được hiểu là tổ hợp công ty mà trong đó công ty mẹ là doanh nghiệp do Nhà nước đầu tư và nắm toàn bộ vốn điều lệ hoặc nhà nước nắm cổ phần hay vốn góp chi phối.

1.1.1.2. Đặc điểm mô hình công ty mẹ - công ty con

Công ty mẹ - công ty con có các đặc điểm cơ bản sau đây:

(i) Công ty mẹ - công ty con là tổ hợp các công ty, trong đó mỗi công ty là những pháp nhân độc lập, có tài sản riêng, có bộ máy quản lý, điều hành riêng và tự chịu trách nhiệm về các khoản nợ cũng như các nghĩa vụ tài sản của mình.

Tổ hợp công ty mẹ - công ty con không phải là một pháp nhân, mặc dù trên thực tế, hoạt động của cả tổ hợp có thể tạo ra hình ảnh như một đơn vị kinh tế có thương hiệu thống nhất và uy tín doanh nghiệp được pháp luật bảo hộ và

cộng đồng thừa nhận [67, tr.4]. Chính vì vậy, pháp luật về công ty của nhiều nước không đề cập hoặc không có định nghĩa về tổ hợp công ty mẹ - công ty con như một thực thể pháp lý độc lập mà chỉ có định nghĩa riêng biệt về công ty mẹ và công ty con.

(ii) Quan hệ giữa công ty mẹ và công ty con được thiết lập chủ yếu trên cơ sở sở hữu vốn. Công ty mẹ đầu tư toàn bộ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối ở các công ty con và chi phối các công ty con này qua mức độ vốn đầu tư. Để chi phối công ty con, thông thường công ty mẹ phải sở hữu trên 50% vốn của công ty con nhưng vẫn có trường hợp một công ty chiếm giữ dưới 50% cổ phần của công ty khác nhưng vẫn giữ quyền chi phối các quyết định quan trọng của công ty này, nếu điều lệ của công ty có quy định.

Trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con cũng có các công ty liên kết mà ở đó, công ty mẹ có một phần vốn đầu tư nhưng chưa ở mức chi phối. Ở một số nước như Malaysia, Hàn Quốc, ngoài công ty liên kết còn có phân định thêm về công ty có vốn đầu tư - là những công ty mà vốn đầu tư của công ty mẹ thấp hơn mức đầu tư vào các công ty liên kết [21].

(iii) Công ty mẹ giữ vai trò trung tâm quyền lực, thực hiện quyền kiểm soát chi phối đối với các công ty con. Theo quy định của nhiều nước, yếu tố kiểm soát chủ yếu thể hiện ở việc tác động trực tiếp đến việc chỉ định hoặc bãi miễn thành viên HĐQT của công ty bị kiểm soát. Ngoài vấn đề nhân sự, công ty mẹ còn chi phối công ty con trong quyết định điều lệ hoạt động, chiến lược kinh doanh, định hướng đầu tư và các quyết định quan trọng khác. Quyền và mức độ chi phối của công ty mẹ được khẳng định trong điều lệ của công ty con. Thông qua HĐQT, công ty mẹ định hướng hoạt động của công ty con, đưa hoạt động của công ty con đi theo “quỹ đạo” chiến lược chung của cả tổ hợp.

Mỗi công ty mẹ có nhiều công ty con nhưng mỗi công ty con chỉ có một công ty mẹ. Mỗi công ty con có thể có các công ty con của mình (công ty cháu). Thông thường, chỉ có quan hệ đầu tư vốn từ công ty mẹ đến công ty con. Theo

pháp luật của một số nước (như Nga, Malaysia), công ty con không được phép nắm cổ phần trong công ty mẹ hay đầu tư ngược lại công ty mẹ [64, tr.5].

Đặc trưng về sở hữu vốn và sự kiểm soát chung thống nhất có mối liên quan mật thiết, kết hợp với nhau để tạo nên một tổ hợp công ty mẹ - công ty con. Chính vì vậy, khi nghiên cứu khái niệm công ty mẹ, công ty con trong pháp luật các nước (chẳng hạn như định nghĩa về công ty mẹ và công ty con trong pháp luật của Úc, định nghĩa về công ty mẹ trong Từ điển pháp luật của Black), hai yếu tố này đã được đề cập để tạo nên khái niệm về mô hình công ty mẹ - công ty con.

(iv) Về trách nhiệm pháp lý của công ty mẹ: Công ty mẹ thường không phải chịu trách nhiệm liên đới đối với các nghĩa vụ của công ty con. Công ty mẹ chỉ chịu trách nhiệm đối với phần vốn góp hay cổ phần đầu tư tại công ty con. Công ty mẹ và các công ty con tự chịu trách nhiệm về khoản nợ bằng nguồn vốn của mình. Tuy nhiên, do mối quan hệ có tính chất chi phối các quyết định của công ty con nên luật pháp nhiều nước bắt buộc công ty mẹ chịu trách nhiệm liên đới về những ảnh hưởng của công ty mẹ đối với công ty con. Ví dụ, Luật công ty của Nga quy định nếu công ty mẹ buộc công ty con phải thực hiện theo một cam kết nào đó giữa công ty mẹ và công ty con thì công ty mẹ phải chịu trách nhiệm liên đới. Hay công ty mẹ lạm dụng vị thế để làm thiệt hại tới lợi ích của công ty con thì phải chịu trách nhiệm bồi thường cho công ty con và các bên liên quan.

Hiện nay, trên thế giới, đang tồn tại hai hệ thống trong xác định trách nhiệm pháp lý của công ty mẹ. Có những nước ủng hộ quan điểm cho rằng mỗi công ty trong tổ hợp có những quyền và nghĩa vụ riêng biệt, công ty mẹ không phải chịu trách nhiệm về những nghĩa vụ của công ty con. Các nước khác, tiêu biểu là Đức, thừa nhận tính thống nhất của một tổ hợp và sự điều hành tập trung trong tổ hợp. Theo quan điểm này thì lợi ích của toàn bộ tổ hợp và công ty mẹ được đặt lên trên hết, nếu cần thiết, công ty thành viên phải hy sinh lợi ích, chẳng hạn, buộc phải thua lỗ vì lợi ích của cả tổ hợp. Tài sản và nghĩa vụ có thể được chuyển giữa các công ty trong tổ hợp dưới dạng “lãi suất”, “cổ tức”, “quản lý phí”, “bảo lãnh nợ”. Để đổi lại, công ty mẹ phải chịu trách nhiệm về mọi

khoản nợ của công ty con nếu công ty này bị phá sản, không kể đó là công ty do công ty mẹ nắm giữ một phần hay 100% cổ phần [67, tr.20-21].

1.1.1.3. Một số ưu việt của công ty mẹ - công ty con

Sự ra đời của mô hình “công ty mẹ - công ty con” xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó phần lớn nguyên nhân thể hiện tính ưu việt của mô hình này so với mô hình công ty đơn nhất, cụ thể:

“Công ty mẹ - công ty con” được hình thành và ra đời từ nhu cầu mở rộng hoạt động của công ty. Việc mở rộng thông qua thành lập các công ty con cho phép tiết kiệm chi phí tài chính, tăng hiệu quả quản lý, tăng quy mô sản xuất và phân phối nhưng vẫn giảm chi phí giao dịch [90]. Việc mở rộng sản xuất kinh doanh thông qua việc thành lập công ty con còn giúp cho công ty mẹ chia sẻ trách nhiệm, giảm thiểu rủi ro trong kinh doanh. Xuất phát từ nguyên tắc chịu trách nhiệm hữu hạn trong số vốn góp vào công ty con, trong trường hợp xảy ra với công ty con thì tài sản của công ty mẹ vẫn được bảo toàn khỏi sự thiệt hại (trừ trường hợp buộc phải chịu trách nhiệm liên đới). Do đó, các công ty lớn thường thành lập công ty con khi thực hiện một dự án có độ rủi ro cao hoặc thâm nhập thị trường mới hay để mở rộng sang kinh doanh ngành nghề mới.

Ưu thế khác của việc mở rộng quy mô hoạt động thông qua thành lập công ty con là cho phép các công ty lớn thu hút được nhiều vốn từ xã hội mà vẫn bảo đảm sự kiểm soát khống chế của mình đối với công ty con và bảo đảm quyền quyết định của công ty mẹ [43]. Hình thức mở rộng kinh doanh dưới dạng thành lập công ty con cũng giúp doanh nghiệp giảm chi phí về thuế. Không ít trường hợp công ty con được thành lập nhằm tận dụng ưu đãi về thuế hoặc việc miễn thuế mà một nước hay một vùng lãnh thổ nào đó áp dụng để khuyến khích các cá nhân, công ty đầu tư ở nước hay vùng lãnh thổ đó [88, tr.14].

Nhìn chung, mô hình công ty mẹ - công ty con cho phép huy động nguồn lực vốn, lao động vào quá trình sản xuất kinh doanh, tạo sự hỗ trợ trong việc cải tổ cơ cấu sản xuất, hình thành những công ty 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. Mỗi liên kết chặt chẽ giữa công ty mẹ và các công ty con trong tổ hợp tạo điều kiện

cho việc thống nhất phương hướng, chiến lược trong phát triển kinh doanh, cho phép huy động nguồn vốn từ các công ty thành viên để tập trung đầu tư vào những dự án có hiệu quả nhất, đồng thời, đẩy mạnh nghiên cứu, triển khai ứng dụng khoa học công nghệ mới vào sản xuất kinh doanh của các công ty thành viên, kết hợp các ưu thế của sự chuyên môn hóa với hoạt động kinh doanh đa dạng.

Chính vì những ưu điểm nêu trên mà hiện nay ở nhiều nước, mô hình công ty mẹ - công ty con được sử dụng phổ biến để xác lập mối quan hệ giữa các công ty trong cùng một nhóm, một TĐKT.

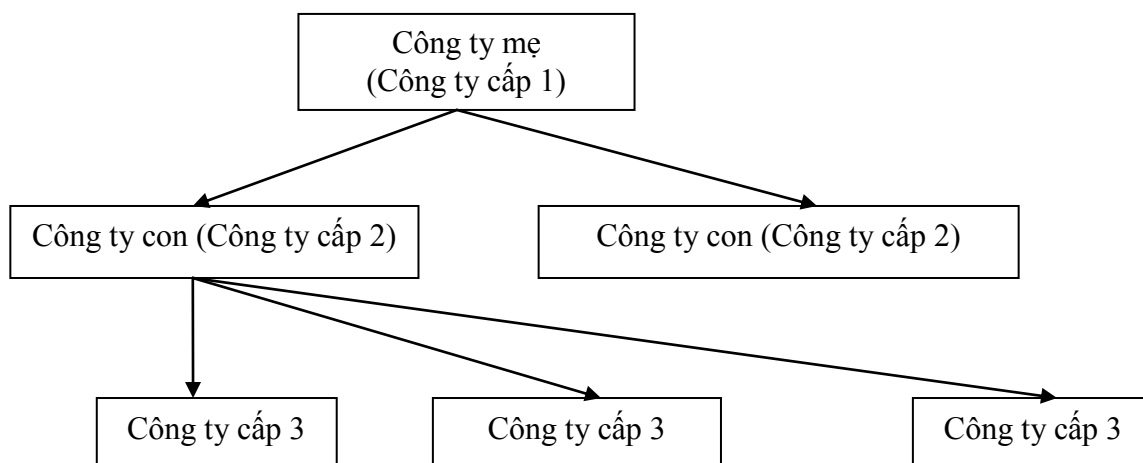
1.1.2. Mô hình tổ chức công ty mẹ - công ty con

Công ty mẹ bỏ vốn vào các công ty con với tư cách của nhà đầu tư, chủ sở hữu. Các quan hệ kinh tế giữa công ty mẹ và các công ty con đều thông qua hợp đồng kinh tế [38]. Cấu trúc của mô hình công ty mẹ - công ty con được hình thành chủ yếu theo cấu trúc sở hữu và tầng sở hữu.

1.1.2.1. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con đơn giản

Đặc điểm của cấu trúc này là cơ cấu đầu tư vốn theo kiểu tương đối đơn giản. Công ty cấp trên trực tiếp chi phối về tài chính thông qua nắm giữ cổ phần, vốn góp công ty cấp dưới trực tiếp và thường có khoảng hai đến ba tầng sở hữu.

Theo cấu trúc này, công ty mẹ đề ra chiến lược và định hướng phát triển tổng thể của toàn tổ hợp, đồng thời phân bổ nguồn lực thông qua các hoạt động tài chính như phát hành, mua chứng khoán, cơ cấu lại tài sản... của các công ty con. Công ty mẹ sử dụng nguồn vốn của mình để đầu tư, góp vốn hình thành các công ty con và công ty liên kết. Các công ty con là những pháp nhân độc lập, có quyền tự chủ trong hoạt động sản xuất - kinh doanh.

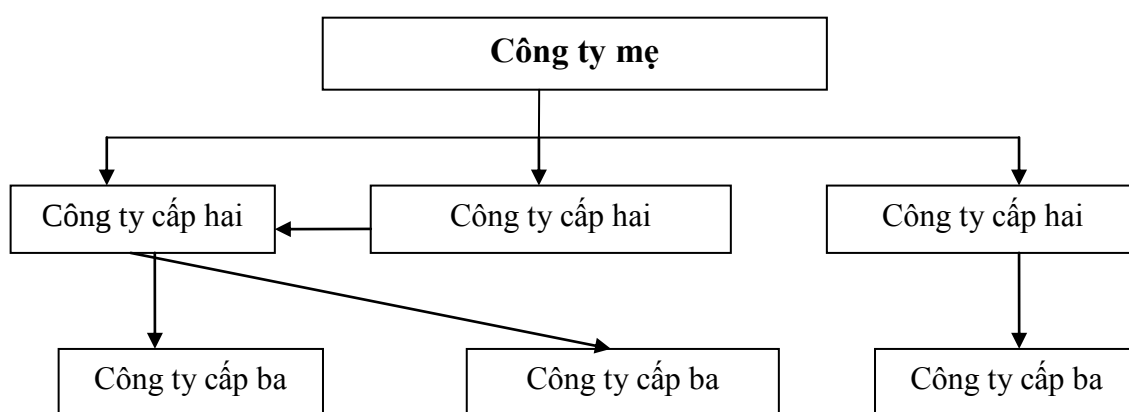


Hình 1.1. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con đơn giản

Nguồn: Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự, 2005 [27]

1.1.2.2. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con phức tạp

(ii) Cấu trúc công ty mẹ - công ty con mà trong đó các công ty thành viên đồng cấp đầu tư và kiểm soát lẫn nhau. Mô hình này có lợi thế là dễ dàng hình thành một công ty mới trong tổ hợp mà không bị các công ty hay cá nhân bên ngoài kiểm soát hay thôn tính. Trong trường hợp các công ty con, công ty cháu đủ mạnh về vốn thì cơ chế này rất có điều kiện để thực hiện nhằm tăng cường mối liên kết tài chính chặt chẽ trong tổ hợp.

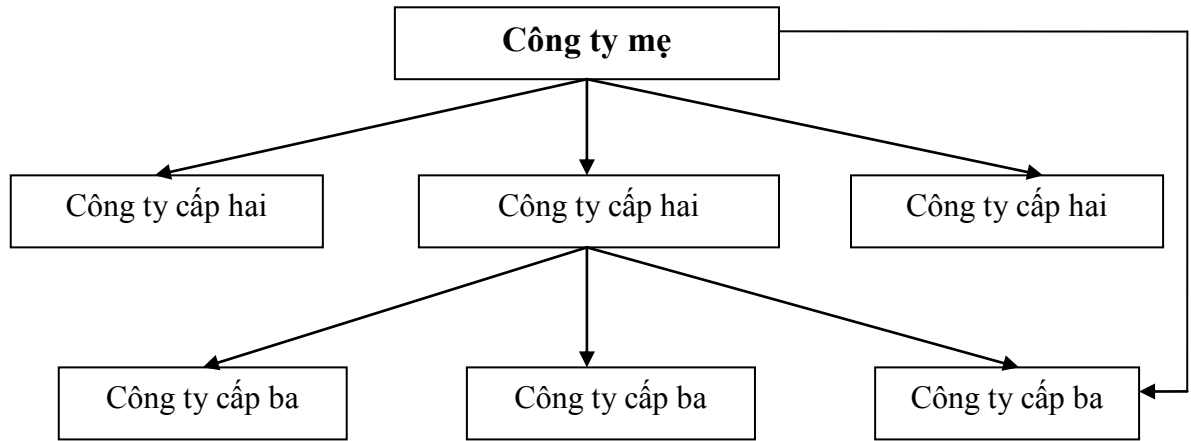


Hình 1.2. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con phức tạp

Nguồn: Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự, 2005 [27]

(ii) Cấu trúc công ty mẹ - công ty con, trong đó công ty mẹ trực tiếp đầu tư, chi phối một số doanh nghiệp không thuộc cấp dưới trực tiếp. Trong một số TĐKT, công ty mẹ trực tiếp đầu tư vào công ty ở các cấp dưới nhằm kiểm soát

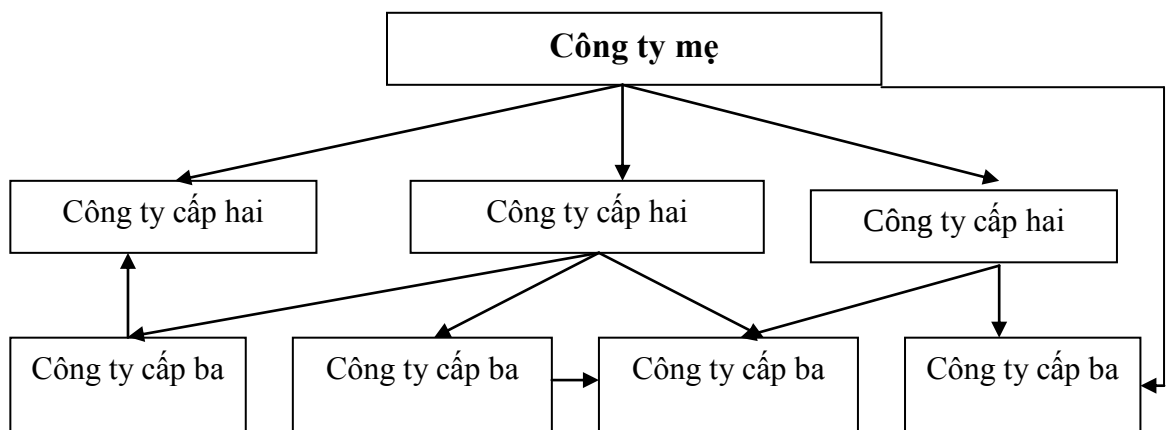
một số lĩnh vực có tầm quan trọng đặc biệt hoặc do các yêu cầu về vốn đầu tư. Ví dụ: Petronas hình thành, đầu tư và chi phối Kuala Lumpur City Centre Bhd – là một công ty thuộc hàng công ty cháu.



Hình 1.3. Cấu trúc công ty mẹ - công ty con phức tạp

Nguồn: Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự, 2005 [27]

(iii) Cấu trúc sở hữu hỗn hợp: Đây là mô hình phức tạp nhất về mặt sở hữu, trong đó công ty mẹ chi phối các công ty con 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.



Hình 1.4. Cấu trúc sở hữu hỗn hợp

Nguồn: Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự, 2005 [27]

Mặc dù có nhiều loại cơ cấu tổ chức khác nhau, Luận án này chỉ chủ yếu tập trung vào cấu trúc tổ chức công ty mẹ - công ty con theo cấu trúc đơn giản.

1.2. Cơ sở lý luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con

1.2.1. Khái niệm quản lý của chủ sở hữu nhà nước

Có rất nhiều quan niệm khác nhau về quản lý như: Quản lý là việc sử dụng con người và các nguồn lực khác để hoàn thành mục tiêu; Quản lý liên quan đến việc tạo môi trường ở đó mọi người có thể sử dụng các nguồn lực khác nhau hiệu quả nhất để đạt được mục tiêu đề ra; Quản lý liên quan đến thực hiện bốn chức năng cơ bản là lập kế hoạch, tổ chức, định hướng và kiểm soát; hay Quản lý là đặc trưng cho quá trình điều khiển và hướng dẫn tất cả các bộ phận của một tổ chức, thường là tổ chức kinh tế, thông qua việc thành lập và thay đổi các nguồn tài nguyên gồm nhân lực, tài chính, vật tư, trí lực và giá trị vô hình [79].

Henry Fayol (1841-1925) được coi là “người cha thực sự của lý thuyết quản lý hiện đại” [57, tr.106]. Thuyết của Fayol đã giải đáp khá rõ ràng về nội hàm của khoa học quản lý, các chức năng cơ bản của quản lý, cơ cấu tổ chức quản lý và nguyên tắc vận hành của bộ máy tổ chức. Fayol cũng cho rằng quản lý không phải là đặc quyền và trách nhiệm riêng của cá nhân người đứng đầu mà được phân chia cho các thành viên khác trong hệ thống tổ chức quản lý. Theo H. Fayol, quản lý có năm chức năng cơ bản, đó là sự dự đoán và lập kế hoạch, tổ chức, điều khiển, phối hợp và kiểm tra.

F.W. Taylor (1856 - 1915) cũng đưa ra một loạt quan niệm về quản lý. Ví dụ như, quản lý là hoạt động cần thiết phải thực hiện khi những con người kết hợp với nhau trong các nhóm, tổ chức nhằm đạt được những mục tiêu chung; quản lý là quá trình cùng làm việc và thông qua các cá nhân, các nhóm cũng như các nguồn lực khác để hoàn thành các mục đích chung của một nhóm người, một tổ chức; quản lý là một nghệ thuật đạt được mục tiêu đã đề ra thông qua việc điều khiển, phối hợp, hướng dẫn, chỉ huy hoạt động của những người khác,...

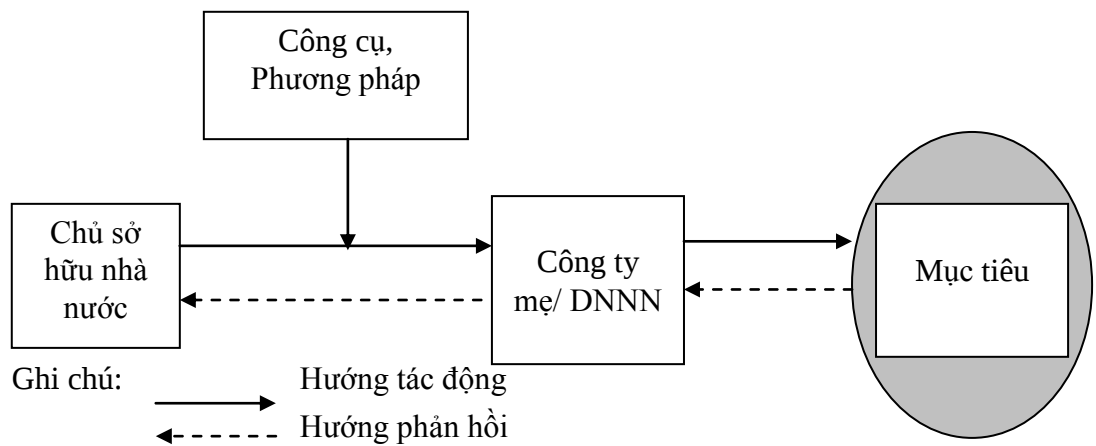
Quản lý còn được hiểu là quá trình tác động có chủ đích, có tổ chức của chủ thể quản lý lên đối tượng hoặc khách thể quản lý nhằm sử dụng có hiệu quả nhất

các tiềm năng, các cơ hội của hệ thống để đạt được mục tiêu đặt ra trong điều kiện biến động của môi trường. Quá trình quản lý gồm lập kế hoạch, tổ chức, lãnh đạo và kiểm tra: Lập kế hoạch là quá trình thiết lập các mục tiêu và những phương thức hành động thích hợp để đạt mục tiêu; Tổ chức là quá trình xây dựng và bảo đảm những hình thái cơ bản nhất định để đạt mục tiêu; Lãnh đạo là quá trình chỉ đạo và thúc đẩy các thành viên làm việc một cách tốt nhất vì lợi ích của tổ chức (hệ thống); Kiểm tra là quá trình giám sát và chấn chỉnh các hoạt động để đảm bảo việc thực hiện theo các kế hoạch [6] [35], [57].

Mặc dù có nhiều quan niệm khác nhau, 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 gồm quá trình chủ thể quản lý đặt ra các mục tiêu 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, trong Luận án này, quản lý của chủ sở hữu nhà nước được hiểu là việc tác động có chủ đích của chủ sở hữu nhà nước lên “công ty mẹ - công ty con” thông qua tác động trực tiếp đến công ty mẹ. Quá trình tác động này được thể hiện qua việc chủ sở hữu nhà nước xác định mục tiêu cho công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con và sử dụng các công cụ, phương pháp nhất định tác động đến công ty mẹ để đạt được mục tiêu đề ra.

Hơn nữa, do công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN là DNNN nên về cơ bản, quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ chủ yếu được tiếp cận tương tự như quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và được sơ đồ hóa như Hình 1.5.



Hình 1.5. Sơ đồ quản lý của chủ sở hữu nhà nước

Nguồn: Nguyễn Văn Bình và cộng sự, 1999 [6] và chỉnh sửa của tác giả.

1.2.2. Nội hàm quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con

1.2.2.1. Mục tiêu và nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước

Xuất phát từ tính tất yếu cũng như bản chất của sự tồn tại và vai trò của DNNN, mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng rất đa dạng. Một mặt, DNNN được coi là lực lượng vật chất quan trọng để đảm bảo tính ổn định của nền kinh tế, chống lại mọi hành vi cơ hội, chạy theo lợi nhuận bằng bất cứ giá nào của các loại hình doanh nghiệp khác. Mặt khác, do phần lợi nhuận thu được từ vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp do nhà nước sử dụng nên nhiều nước (điển hình là Trung Quốc) còn giao cho DNNN, đặc biệt là những DNNN quy mô lớn hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con những ngành nghề, lĩnh vực có lợi nhuận cao nhằm giữ cho nhà nước những khoản lợi nhuận lớn để giải quyết những vấn đề kinh tế - xã hội phát sinh. Hơn nữa, trong thực tế, có nhiều lĩnh vực đòi hỏi đầu tư lớn, hiệu quả kinh tế không cao nhưng lại cần thiết cho sự ổn định kinh tế - xã hội, các doanh nghiệp tư nhân không muốn hoặc không thể đầu tư, chỉ có DNNN, vì lợi ích chung, mới đảm nhiệm. Đây là những lý do mà hầu hết các nước trên thế giới, dù ít hay nhiều, đều tồn tại DNNN. Theo Sunita Kikeri [60], DNNN hiện chiếm khoảng 20% tổng vốn đầu tư toàn thế giới, chủ yếu ở những ngành then chốt trong nền kinh tế như năng lượng, tài

chính, công nghiệp nặng. Ở nhiều nước, DNNN còn chiếm lĩnh thị trường vốn. Ví dụ: ở Trung Quốc, DNNN chiếm 80% giá trị thị trường chứng khoán. Con số này ở Nga và ở Braxin tương ứng là 62% và 38%.

Như vậy, DNNN vừa là công cụ vừa là đối tượng quản lý của nhà nước. Với tư cách là chủ sở hữu, nhà nước quản lý DNNN nhằm vào các nhóm mục tiêu cơ bản sau:

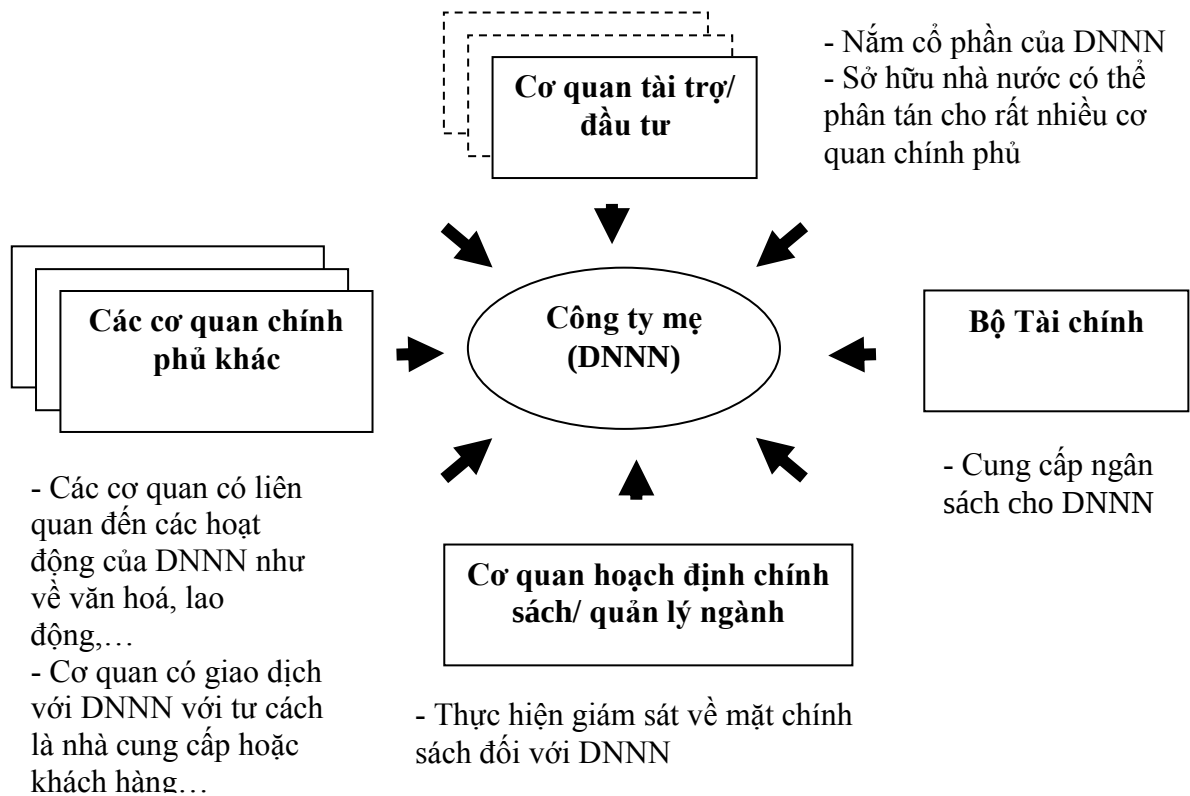
(i) Nhóm mục tiêu kinh tế: Quản lý của chủ sở hữu nhà nước nhằm đảm bảo để DNNN thực hiện được mục tiêu hiệu quả kinh doanh. Nhóm mục tiêu này thường là kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, bảo đảm hiệu quả về đầu tư, hiệu quả sử dụng nguồn lực, tăng trưởng về doanh thu, lợi nhuận, tăng trưởng về sản xuất, tăng thu nhập cho doanh nghiệp và người lao động,... Các mục tiêu kinh tế này thường thay đổi theo thời gian, phụ thuộc vào định hướng phát triển của chủ sở hữu nhà nước. Ví dụ, trong thời kỳ kế hoạch hóa tập trung, mục tiêu kinh tế đối với DNNN là cung cấp hầu hết các sản phẩm và dịch vụ chủ yếu của đất nước, trừ một số sản phẩm tiêu dùng nhỏ lẻ do khu vực kinh tế tập thể, hợp tác xã cung cấp. Chuyển sang nền kinh tế thị trường, Nhà nước thay đổi và thu hẹp mục tiêu, giao cho DNNN tập trung vào một số mục tiêu cơ bản như bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, kinh doanh có lãi,...

(ii) Nhóm mục tiêu chính sách kinh tế, chính trị - xã hội: Nhóm mục tiêu này bao gồm bảo đảm việc làm cho người lao động; bảo đảm các sản phẩm thiết yếu cho nền kinh tế và cho dân cư với giá do Nhà nước kiểm soát như điện, nước, xăng dầu, xi măng, phân bón; sản phẩm, dịch vụ công ích; hỗ trợ các vùng, miền kém phát triển nhằm giảm chênh lệch phát triển giữa các vùng, miền;...

(iii) Các mục tiêu khác: Chủ sở hữu nhà nước cũng đặt ra một số mục tiêu khác như nâng cao hình ảnh quốc gia, nâng cao khả năng cạnh tranh, hội nhập kinh tế quốc tế, nâng cao trình độ khoa học và công nghệ, triển khai những ngành, lĩnh vực mới quan trọng với chi phí ban đầu lớn, vượt quá khả năng của khu vực tư nhân hoặc khu vực tư nhân chưa muốn thực hiện,...

Như vậy, không giống như doanh nghiệp tư nhân (chủ yếu vì mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận), nhà nước đầu tư vào DNNN nói chung, công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng vì nhiều mục tiêu khác nhau. Ví dụ, ở New Zealand, ngoài mục tiêu hiệu quả và có khả năng sinh lời như các doanh nghiệp không thuộc sở hữu nhà nước, các DNNN phải có những nhà lãnh đạo giỏi (tạo việc làm, thu nhập cho người lao động) và phải có ý thức chịu trách nhiệm xã hội [68], [70]. Ở Anh, Tập đoàn Royal Mail được thành lập với kỳ vọng tạo ra lợi nhuận nhưng lại phải đảm bảo duy trì được hệ thống bưu điện ở những vùng nông thôn [91]. Với rất nhiều mục tiêu đặt ra cho DNNN, rất khó cho những nhà quản lý điều hành bên trong doanh nghiệp cũng như những chủ thể bên ngoài có thể xác định được mục tiêu cuối cùng mà DNNN buộc phải đạt được. Câu hỏi đặt ra là liệu doanh nghiệp 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 chủ sở hữu nhà nước cả mặt lý luận và thực tiễn.

Tính đa mục tiêu của các DNNN xuất phát từ đặc trưng của bản thân chủ thể sở hữu nhà nước. Nhà nước không chỉ đại diện cho lợi ích quốc gia, lợi ích xã hội mà còn đại diện cho cả lợi ích của bộ máy nhà nước [25]. Nhà nước là một hệ thống các cơ quan, các bộ khác nhau và tính đa mục tiêu một phần còn do sự can thiệp của các bộ, các cơ quan khác nhau vào DNNN vì mỗi bộ, cơ quan có những mục tiêu khác nhau (Hình 1.6). Hay nói cách khác, mỗi chủ thể sở hữu có những định hướng, mục tiêu riêng, không nhất quán với nhau (Phần 1.2.2.2. sẽ đi sâu về nội dung này). Do đó, việc xác định rõ mục tiêu là một nhân tố quan trọng trong đổi mới quản lý của sở hữu nhà nước.



Hình 1.6. Sự tác động của các cơ quan chính phủ vào DNNN

Nguồn: Simon C. Y. Wong, 2004 [89] và chỉnh sửa của tác giả.

Xuất phát từ mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đặt ra đối với DNNN, nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước cũng được quy định khác nhau theo mục tiêu đầu tư của chủ sở hữu nhà nước, loại hình và đối tượng DNNN. Nhìn một cách tổng thể, nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng bao hàm nội dung quản lý về tổ chức quản lý; về chiến lược phát triển; về tài chính; về nhân sự chủ chốt và việc giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty. Đối với các DNNN hoạt động mang tính cạnh tranh, bình đẳng với các doanh nghiệp khác (hoạt động chỉ vì mục tiêu lợi nhuận) có đầy đủ quyền kinh doanh, nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước chỉ giới hạn ở việc bổ nhiệm lãnh đạo chủ chốt của doanh nghiệp và giám sát, kiểm soát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp mà trực tiếp là hiệu quả điều hành của bộ máy quản lý doanh nghiệp. Chủ sở hữu nhà nước xem xét các khoản đầu tư lớn và xem xét các báo cáo và đánh giá hoạt động của doanh nghiệp.

Nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước được các chủ thể quản lý thực hiện. Do đó, trong phần kinh nghiệm quốc tế, phân tích thực trạng Việt Nam và phần đề xuất kiến nghị, nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước được phân tích lồng ghép với chủ thể quản lý.

1.2.2.2. Chủ thể quản lý

Như phần trên đã xác định, trong quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước và “công ty mẹ - công ty con” thì chủ thể quản lý là chủ sở hữu nhà nước và đối tượng quản lý là “công ty mẹ - công ty con”, mà trực tiếp là công ty mẹ. Tuy nhiên, câu hỏi “Chủ sở hữu nhà nước là ai?” vẫn là câu hỏi chưa có lời giải thỏa đáng và thống nhất, không chỉ ở các nước đang phát triển và các nền kinh tế chuyển đổi mà kể cả các nước kinh tế thị trường lâu đời.

Nhà nước là một hệ thống thể chế, trong đó, về mặt tổ chức hành chính, Nhà nước bao gồm nhiều cơ quan khác nhau. Vì vậy, nếu bàn tới Nhà nước như một chủ thể sở hữu thì 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 được chủ sở hữu nhà nước thì việc coi bộ máy hành chính thay mặt Nhà nước để thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước là phương thức phổ biến. Tuy nhiên, bản thân Chính phủ cũng không thể trực tiếp thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu tại các doanh nghiệp mà phải ủy quyền cho cấp tiếp theo, cụ thể Chính phủ ủy quyền cho một hoặc một số đại diện chủ sở hữu để trực tiếp thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp. Như vậy, chủ thể sở hữu nhà nước hay chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN không phải là chủ sở hữu thực mà chỉ là chủ sở hữu theo ủy quyền với nhiều cấp khác nhau¹.

Hơn nữa, như phần trên đã đề cập, không giống doanh nghiệp khu vực tư nhân chỉ nhằm mục tiêu tối đa hoá lợi nhuận và giá trị kinh tế gia tăng (EVA),

¹ Đây chính là vấn đề về mối quan hệ giữa “chủ đích thực” (Principal) và “các trung gian” (Agents) trong “Lý thuyết đại diện” (Agency Theory). Theo Lý thuyết này, chủ sở hữu không tham gia quản lý, điều hành trực tiếp doanh nghiệp mà ủy quyền cho các đại diện thực hiện.

DNNN thường nhằm đạt được cả mục tiêu kinh tế lẫn mục tiêu phi kinh tế và các mục tiêu có thể mâu thuẫn nhau. Hay nói cách khác, DNNN phải chịu sự can thiệp của nhiều cơ quan của chính phủ. Trong nhiều nghiên cứu đã chỉ ra rằng, sự can thiệp chính trị là một trong những nguyên nhân của tình trạng kém hiệu quả của DNNN [73], [89]. Do đó, việc xác định chủ thể sở hữu rõ ràng cùng với phân định rõ trách nhiệm, nội dung quản lý của các chủ thể, giảm sự can thiệp chính trị đã được đặt ra cả trong lý luận và thực tiễn.

Thực tế, theo thời gian, mô hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đã có những đổi mới. Dù mỗi nước có những điều kiện kinh tế, xã hội, môi trường chính trị, văn hoá và cơ cấu tổ chức hành chính cũng như quy mô và tầm quan trọng của khu vực DNNN khác nhau nhưng tựu chung lại có ba mô hình tổ chức thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, đó là mô hình bộ quản lý ngành/ bộ chủ quản, mô hình song trùng và mô hình tập trung [80], [84], [92]. Theo đó, nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước được các chủ thể sở hữu thực hiện theo từng mô hình nhất định. Mô hình bộ quản lý ngành/ bộ chủ quản là mô hình truyền thống nhất. Theo mô hình này, các DNNN thuộc trách nhiệm của từng bộ quản lý ngành tương ứng. Trong mô hình tập trung, một cơ quan của chính phủ (một bộ hoặc một công ty nắm vốn) chịu trách nhiệm thực hiện toàn bộ nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với tất cả DNNN. Trong mô hình song trùng, trách nhiệm thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước được chia sẻ giữa bộ quản lý ngành và một bộ/ cơ quan khác (thường là Bộ Tài chính). Bộ/ cơ quan khác này thực hiện những nội dung nhất định của chức năng chủ sở hữu đối với tất cả DNNN còn những nội dung khác do bộ quản lý ngành thực hiện tùy theo lĩnh vực hoạt động của DNNN. Trong mô hình này, quyền lực của bộ hoặc cơ quan này có thể gắn với bộ hoặc cơ quan trong mô hình tập trung, các bộ khác đóng vai trò hạn chế và tùy theo từng trường hợp cụ thể.

Mặc dù, hiện nay, sự đa dạng trong mô hình quản lý của chủ sở hữu nhà nước vẫn tồn tại và mỗi nước phát triển mô hình quản lý riêng phù hợp với điều

kiện của từng nước để thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước có hiệu quả nhất, đạt được cả mục tiêu thương mại cũng như mục tiêu chính sách, mục tiêu xã hội đặt ra nhưng tiến trình đổi mới tổ chức thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước vẫn đang tiếp diễn. Xu hướng đổi mới hiện nay là các nước chuyển từ mô hình bộ quản lý ngành/ chủ quản sang mô hình tập trung hơn (mặc dù hình thức và mức độ tập trung khác nhau) nhằm hạn chế sự can thiệp về mặt chính trị của các cơ quan nhà nước. Theo OECD [85], tập trung hoá là một cách hiệu quả để phân chia rõ ràng giữa thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của nhà nước, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường và chính sách phát triển ngành. Trong trường hợp không tập trung hoá được việc thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước thì yêu cầu tối thiểu là thành lập một cơ quan điều phối trong số các cơ quan có liên quan. Cơ quan điều phối sẽ điều hoà và sắp xếp các hoạt động và chính sách giữa các cơ quan này. Cơ quan điều phối chịu trách nhiệm xây dựng chính sách sở hữu chung, cung cấp hướng dẫn và thống nhất thông lệ giữa các bộ.

Tuy nhiên, OECD [85] cũng khuyến nghị rằng, tập trung hoá việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước chủ yếu phù hợp với các DNNN hoạt động trong những ngành tự do cạnh tranh; không nhất thiết áp dụng đối với DNNN chủ yếu phục vụ mục tiêu chính sách công. Đối với những doanh nghiệp chủ yếu phục vụ mục tiêu chính sách công, các bộ quản lý ngành vẫn là cơ quan thích hợp và có thẩm quyền nhất để thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

1.2.2.3. Công cụ quản lý

Nhà nước, với tư cách là chủ sở hữu, sử dụng những quyền năng của chủ sở hữu nhà nước để tác động vào doanh nghiệp nhằm đạt được mục tiêu đề ra. Có rất nhiều công cụ khác nhau được sử dụng trong quá trình quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Theo OECD [85], công cụ cơ bản để chủ sở hữu nhà nước quản lý các DNNN chính là chính sách sở hữu rõ ràng, nhất quán, mang tính ổn định; quy trình đề cử HĐQT chặt chẽ và có tổ chức và thực hiện có hiệu quả các quyền của chủ sở hữu nhà nước. Luận án này tập trung vào một số công cụ chính sau:

(i) Chủ sở hữu nhà nước ban hành các quy định, chính sách sở hữu nhà nước; quy hoạch, chiến lược, kế hoạch, điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp, các thỏa thuận mục tiêu, các chỉ tiêu đánh giá... và công khai hoá những thông tin này.

Với tư cách là chủ sở hữu, nguyên tắc để nhà nước hành động như một chủ sở hữu hiệu quả là chủ sở hữu nhà nước phải xác định rõ mục tiêu tổng thể của chủ sở hữu nhà nước thông qua việc ban hành chính sách sở hữu chung và làm như thế nào để thực hiện chính sách sở hữu đó [85]. Căn cứ vào mục tiêu tổng thể, chủ thể sở hữu ban hành, thông qua quy hoạch, chiến lược và điều lệ tổ chức và hoạt động của từng DNNN. Ở nhiều nước, chủ sở hữu nhà nước đã ban hành chính sách sở hữu chung xác định các mục tiêu tồn tại của sở hữu nhà nước trong hoạt động sản xuất - kinh doanh; xác định mục tiêu dài hạn, mục tiêu ngắn hạn cho từng doanh nghiệp thông qua việc chủ sở hữu nhà nước phê duyệt điều lệ, kế hoạch kinh doanh hay thỏa thuận mục tiêu, hợp đồng quản lý,...

Xác định các chỉ tiêu đo lường, đánh giá hiệu quả thực hiện các mục tiêu là một nội dung quan trọng trong chính sách sở hữu. DNNN ở nhiều nước có xu hướng xây dựng một bộ chỉ tiêu phi tài chính bởi vì các DNNN thường có cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính sách (bao gồm dịch vụ công ích và các nhiệm vụ đặc biệt khác).

Các chỉ tiêu đo lường hiệu quả được đưa ra nhằm đo lường mức độ mục tiêu đạt được. OECD [86] khuyến nghị, các chỉ tiêu hiệu quả phải đảm bảo tính phù hợp (chỉ tiêu hiệu quả gắn chặt chẽ với chiến lược của DNNN được phản ánh thông qua các mục tiêu được vạch ra trong chiến lược), tính chính xác (chỉ tiêu hiệu quả phải có thể xác định rõ, định lượng và khách quan, có tính thực hành và đo lường kết quả hơn là đo lường đầu vào), đảm bảo độ tin cậy (chỉ tiêu hiệu quả không nên chỉ là giá trị danh nghĩa, thông tin do DNNN cung cấp cần được kiểm toán).

Để đo lường, đánh giá được các mục tiêu kinh tế, một số chỉ tiêu chính gồm tỷ suất lợi nhuận trên vốn, giá trị kinh tế tăng thêm (EVA), lợi nhuận hay cổ tức được chia hàng năm, giá cổ phiếu trên thị trường hay giá trị doanh nghiệp trên thị trường,... Trong đó, chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận trên vốn đầu tư là một chỉ tiêu quan trọng trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, giúp chủ sở hữu xem xét, đánh giá xem khoản đầu tư có lợi nhuận hay không và tỷ suất lợi nhuận là điều kiện quan trọng để theo dõi và đánh giá sự đáp ứng kỳ vọng của chủ sở hữu.

Đối với các mục tiêu phi lợi nhuận, các chỉ tiêu chính được sử dụng là giá cả, chất lượng của hàng hoá, dịch vụ cung cấp; các khoản trợ cấp của nhà nước để thực hiện những nhiệm vụ công ích, chính trị - xã hội,...

Đo lường chi phí thực hiện các “nhiệm vụ đặc biệt” hay mục tiêu phi lợi nhuận là một trong những công cụ để chủ thể sở hữu quản lý được việc các DNNN có đạt được mục tiêu đề ra không. Một số phương pháp tính chi phí của các “nhiệm vụ đặc biệt” đã được các tổ chức nghiên cứu đề xuất. OECD [86] khuyến nghị sử dụng một số phương pháp tính những chi phí này như tính “chi phí cơ hội” của việc sử dụng các nguồn lực để thực hiện các nhiệm vụ này, hay tính “chi phí có thể tránh khỏi” (avoidable cost), hay chi phí cận biên và chuẩn mực có thể đạt được trong thực tế. Chủ thể sở hữu yêu cầu từng DNNN ước tính chi phí cho việc thực hiện từng nhiệm vụ, trong đó chỉ rõ phương pháp tính sử dụng và cung cấp đủ thông tin để minh chứng cho chi phí ước tính là đúng hoặc chủ thể sở hữu quy định phương pháp tính phí.

(ii) Chủ sở hữu nhà nước quản lý 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,...)

(iii) Chủ sở hữu nhà nước quản lý thông qua thiết lập các hệ thống báo cáo và những yêu cầu về công khai minh bạch thông tin.

1.2.2.4. 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. Chủ sở hữu nhà nước có thể sử dụng nhiều phương pháp quản lý khác nhau. Luận án này tập trung vào một số phương pháp quản lý sau:

(i) Phương pháp tổ chức: Xuất phát từ mục tiêu đặt ra, chủ sở hữu nhà nước có thể tác động lên DNNN làm thay đổi cơ cấu tổ chức một cách tối ưu để đạt mục tiêu đề ra (ví dụ như ban hành các văn bản quy định về quy mô, cơ cấu tổ chức và hoạt động của DNNN, tổ hợp công ty mẹ - công ty con; quyết định về đầu tư, thoái vốn tại các dự án đầu tư, công ty con, công ty liên kết; xác định mối quan hệ nội bộ trong DNNN, tổ hợp công ty mẹ - công ty con,...).

Tuy nhiên, để áp dụng phương pháp này đòi hỏi phải có căn cứ khoa học, được luận chứng đầy đủ về mọi mặt, mọi phương diện. Người đưa ra quyết định về tổ chức cần phải nắm vững thực tế và các tình huống cụ thể.

(ii) Phương pháp kinh tế: Phương pháp kinh tế là phương pháp tác động thông qua các lợi ích kinh tế, sử dụng các công cụ kinh tế như chế độ đãi ngộ, chế độ thưởng phạt, các định mức kinh tế - kỹ thuật.

Việc sử dụng các phương pháp kinh tế tác động được áp dụng theo các hướng sau: Một là, định hướng phát triển DNNN, tổ hợp công ty mẹ - công ty con bằng các mục tiêu, nhiệm vụ phù hợp với điều kiện thực tế của DNNN, tổ hợp công ty mẹ - công ty con bằng những chỉ tiêu cụ thể cho từng giai đoạn; Hai là, sử dụng các định mức kinh tế, các biện pháp đòn bẩy, kích thích kinh tế để lôi cuốn, thu hút, khuyến khích hoàn thành mục tiêu, nhiệm vụ đặt ra; Ba là, bằng chế độ thưởng phạt vật chất, trách nhiệm kinh tế chặt chẽ và xác lập cơ chế trách nhiệm rõ ràng,...

(iii) Phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát và đánh giá: Sử dụng phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá để dẫn dắt các DNNN thực hiện theo định hướng, mục tiêu và nhiệm vụ chủ sở hữu nhà nước đặt ra; đồng thời, cũng nhằm phát hiện những sai lệch giữa tình hình hoạt động, kết quả hoạt động thực tế của DNNN so với quy định, yêu cầu của chủ sở hữu nhà nước (gồm

mục tiêu, nhiệm vụ, chỉ tiêu, kế hoạch, định mức, các quy định pháp lý có liên quan đến DNNN,...)

Việc theo dõi, kiểm tra, giám sát và đánh giá có thể được thực hiện bằng việc các doanh nghiệp tự kiểm tra, giám sát, đánh giá và báo cáo cho chủ sở hữu nhà nước và chủ sở hữu nhà nước thực hiện thẩm định hoặc chủ sở hữu nhà nước tổ chức kiểm tra, giám sát và đánh giá trực tiếp tại các doanh nghiệp; hoặc thực hiện thông qua việc duy trì đối thoại thường xuyên với các cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát nhà nước khác.

Chủ sở hữu nhà nước cũng có thể yêu cầu các doanh nghiệp công khai, minh bạch hóa các thông tin liên quan (dưới các hình thức khác nhau) để chủ sở hữu nhà nước có thể giám sát, đánh giá.

Ngoài ra, như phân trên đã trình bày, việc thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước do các chủ thể sở hữu khác nhau thực hiện và các chủ thể này thực chất chỉ là tổ chức được ủy quyền. Trong khi đó quan hệ ủy quyền từ lâu đã trở thành đối tượng nghiên cứu của nhiều học thuyết kinh tế và trong thực tiễn đã trở thành mối quan tâm đặc biệt khi các tổ chức kinh doanh hay tổ chức hành chính của bất kỳ thành phần kinh tế nào dù đó là tư nhân hay nhà nước. Về phương diện lý luận, “lý thuyết đại diện” (agency theory) đã đề cập đến vấn đề này. Trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước, để tránh trường hợp người đại diện (người được ủy quyền) lạm dụng để tư lợi hoặc không đảm bảo hoặc thậm chí mâu thuẫn với lợi ích và mục tiêu của người ủy quyền (chủ sở hữu nhà nước), cần phải có cơ chế kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của người được ủy quyền thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Hay nói cách khác, để quản lý của chủ sở hữu nhà nước có hiệu quả cần phải có cơ chế giám sát việc thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

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

Nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế và rút ra những bài học là một nguồn tham khảo quan trọng khi đưa ra chính sách ở các quốc gia, trong đó có Việt

Nam. Trong đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng, nghiên cứu kinh nghiệm của các nước OECD là rất cần thiết. Mặc dù, điều kiện kinh tế - xã hội và quy mô DNNN của các nước này khác so với Việt Nam nhưng kinh nghiệm của các nước OECD đã được nghiên cứu và đúc kết thành Hướng dẫn quản trị DNNN (Xem Phụ lục 1) và được nhiều nước (gồm cả các nước đang phát triển) nghiên cứu áp dụng. Kinh nghiệm một số nước ở châu Á như Trung Quốc, Hàn Quốc,... cũng được nghiên cứu vì đây là những quốc gia trong khu vực, có một số nét tương đồng về văn hóa, truyền thống, cơ cấu sở hữu; đặc biệt Trung Quốc còn có những đặc điểm tương đồng về chuyển đổi kinh tế, hệ thống chính trị và tư duy kinh tế. Trong phần này, kinh nghiệm quốc tế được nghiên cứu theo từng khía cạnh quản lý làm cơ sở rút ra bài học cho Việt Nam.

1.3.1. Tổng quan kinh nghiệm quốc tế

1.3.1.1. Mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước

Với vai trò chủ sở hữu, việc xác định mục tiêu của sở hữu nhà nước đã được các nước quan tâm đổi mới trong thời gian qua. Ở hầu hết các nước, mục tiêu tổng thể của sở hữu nhà nước được xác định khá rõ ràng, làm cơ sở để xác định mục tiêu cụ thể cho từng DNNN.

Ở Thụy Điển, mục tiêu của sở hữu nhà nước được xác định là nhằm tạo ra giá trị cho chủ sở hữu nhà nước. Ở Phần Lan, mục tiêu của sở hữu nhà nước là nhằm đạt được các mục tiêu tổng thể về kinh tế và xã hội tốt nhất có thể. Mục tiêu tổng thể về kinh tế là tổng giá trị cổ phần nhà nước sở hữu và lợi nhuận/ cổ tức được chia hàng năm. Ở Na Uy, mục tiêu chính của sở hữu nhà nước là tham gia vì lợi ích chung. Với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước mong muốn các DNNN thực hiện trách nhiệm xã hội và làm gương trong việc duy trì những giá trị cơ bản. Chính sách sở hữu ban hành hàng năm của Na Uy cũng xác định, Nhà nước là chủ sở hữu chính trong phát triển kinh doanh và công nghiệp. Sở hữu nhà nước đảm bảo cho việc giám sát nguồn lực quốc gia và doanh thu thu được được sử dụng cho phát triển của toàn xã hội. Ngoài ra, sở hữu nhà nước cũng là

phương tiện quan trọng để đạt được các mục tiêu liên quan đến chính trị, chính sách ngành, vùng,...[86]. Ở Hungary, sở hữu nhà nước là công cụ quan trọng để thực hiện các chính sách công của chính phủ [72]. Ở New Zealand, theo Luật DNNN năm 1986, mục tiêu chính của DNNN là trở thành một doanh nghiệp hoạt động thành công. Muốn vậy DNNN phải hoạt động hiệu quả và có khả năng sinh lời như các doanh nghiệp cùng ngành không thuộc sở hữu nhà nước; có “lãnh đạo giỏi”; và có trách nhiệm xã hội bằng việc quan tâm đến nhu cầu và lợi ích cộng đồng nơi doanh nghiệp hoạt động [68]. Ở Singapore, các DNNN có mục tiêu trở thành doanh nghiệp tầm cỡ thế giới và cạnh tranh quốc tế nhằm thu hút được tài năng; có HĐQT chất lượng cao; tập trung vào những khả năng chính; trả lương cạnh tranh; và tối đa hoá hiệu quả tài chính thông qua các chỉ tiêu giá trị kinh tế gia tăng (EVA), tỷ suất lợi nhuận trên tài sản, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu. Hoạt động của các DNNN dựa theo các chuẩn mực quốc tế [90].

Trên cơ sở mục tiêu của sở hữu nhà nước, các nước cũng xác định những ngành, lĩnh vực cần tồn tại sở hữu nhà nước. Ở Latvia, theo quy định, sở hữu nhà nước tham gia vào những ngành, lĩnh vực mà thị trường không đảm bảo được lợi ích cho cộng đồng; những ngành độc quyền tự nhiên; các ngành quan trọng có tính chiến lược đối với nền kinh tế; những ngành, lĩnh vực mới; những ngành đòi hỏi tiêu chuẩn chất lượng cao,... Theo đó, DNNN ở Latvia chủ yếu hoạt động trong các ngành như năng lượng, viễn thông, lâm nghiệp, vận tải, bất động sản, y tế và một số ngành, lĩnh vực khác tùy từng giai đoạn cụ thể [78]. Ở các nước OECD, sở hữu nhà nước tồn tại trong ngành, lĩnh vực bao gồm sản xuất và phân phối những nguồn năng lượng chính (năng lượng thủy điện, dầu, khí và than), hệ thống bưu chính - viễn thông, hệ thống giao thông chính (đường sắt và hàng không) [84]. Ở Hungary, nhà nước đầu tư vốn vào các ngành như điện lực và khí, giao thông vận tải, viễn thông, những ngành cơ bản,...

Xuất phát từ mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đặt ra, nhiều nước phân định doanh nghiệp thành từng nhóm. Ở Na Uy, Chính phủ đặt mục tiêu cho các DNNN là tạo ra lợi nhuận, tạo ra của cải cho xã hội, phát triển công nghiệp, tạo

việc làm và thực hiện các trách nhiệm xã hội và phân chia DNNN, công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con/ TĐKT thành bốn nhóm tùy thuộc vào mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước, đó là: Nhóm công ty với các mục tiêu thương mại; Nhóm công ty với các mục tiêu thương mại và duy trì trụ sở chính tại Na Uy; Nhóm công ty với các mục tiêu thương mại và các mục tiêu cụ thể khác; và Nhóm công ty với các mục tiêu chính sách ngành [83].

Ở Trung Quốc, mục tiêu sở hữu nhà nước đối với khu vực DNNN rất đa dạng. Một mặt, mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước là tối đa hóa lợi nhuận của DNNN. Mặt khác, chủ sở hữu nhà nước cũng có những mục tiêu chính trị - xã hội khác như điều chỉnh những thất bại của thị trường hay tạo ra cơ hội việc làm [76]. Về bản chất, mục tiêu tồn tại sở hữu nhà nước ở Trung Quốc là mục tiêu chính trị - xã hội. Tuy nhiên, trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN lớn hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con dưới hình thức TĐKT hay TCTNN, Trung Quốc vẫn theo đuổi mục tiêu hiệu quả, tối đa hóa tỷ suất lợi nhuận trên vốn là chính và mục tiêu cuối cùng là tăng khả năng cạnh tranh toàn cầu của các DNNN.

Với kỳ vọng của chính phủ mỗi nước vào DNNN là khác nhau nên mục tiêu hoạt động của DNNN cũng khác nhau giữa các nước. Tuy nhiên, nhìn tổng thể, mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước ở hầu hết các nước đều bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính sách (chính trị, xã hội).

Mặc dù vậy, nghiên cứu kinh nghiệm quốc tế cũng cho thấy, một số mục tiêu xã hội cần phải cân nhắc, ví dụ như việc cứu các công ty đang gặp khó khăn hoặc phát triển các vùng lạc hậu vì có thể làm triệt tiêu giá trị vốn của nhà nước. Các nguy cơ từ việc kết hợp mục tiêu kinh doanh với mục tiêu xã hội là rất rõ trong trường hợp công ty tài chính nhà nước (IRI) trước đây của Ý. IRI được thành lập năm 1933 trở thành công ty mẹ để thu tóm toàn bộ các công ty đang có những khoản nợ lớn ở tất cả các lĩnh vực. Sau Thế chiến thứ hai, IRI đóng vai trò quan trọng trong việc cấp vốn cho các công ty hoạt động trong các lĩnh vực như đường cao tốc, mạng điện thoại, thép, điện và cơ khí. Trong những năm 1960,

1970, IRI được giao hai nhiệm vụ phi thương mại, đó là cứu các công ty thua lỗ và dành 40% tổng đầu tư để phát triển vùng phía Nam của nước Ý. Năm 1992, IRI chiếm cổ phần đa số trong 550 công ty và cổ phần thiểu số trong 280 công ty. Khoản lỗ của IRI tăng từ 540 triệu USD năm 1991 lên 3,4 tỷ USD năm 1992 và 8,3 tỷ USD năm 1993. Nợ hợp nhất của IRI tăng lên 58,3 tỷ USD năm 1992. Kinh nghiệm của Trung Quốc cho thấy, trong khi, về bản chất nhà nước Trung Quốc theo đuổi các mục tiêu chính trị và xã hội nhưng trong thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước ở những DNNN quy mô lớn, chủ sở hữu nhà nước vẫn tập trung vào tối đa hóa lợi nhuận thông qua chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận trên vốn. Chính phủ Trung Quốc cho rằng khi nhấn mạnh vào sử dụng có hiệu quả vốn nhà nước để tăng cường năng lực cạnh tranh của DNNN Trung Quốc, hoàn toàn có cơ sở để hy vọng rằng các DNNN cũng có thể đạt được các mục tiêu khác [91, tr.22-25].

Theo Ngân hàng Thế giới [92], chủ sở hữu nhà nước đặt ra nhiều mục tiêu đối với DNNN, các mục tiêu này thậm chí mâu thuẫn nhau. Do đó, cần phải xác định rõ mục tiêu, hạn chế số lượng mục tiêu và phải sắp xếp theo thứ tự ưu tiên, tách bạch giữa nhóm mục tiêu kinh tế/ vì lợi nhuận với nhóm mục tiêu phi lợi nhuận (mục tiêu chính trị - xã hội, chính sách ngành). Sự rõ ràng, chính xác của các mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước tạo cơ sở cho một cơ chế báo cáo hoạt động giữa các chủ thể quản lý/ chủ thể sở hữu và HĐQT của DNNN.

Theo kinh nghiệm của Thụy Điển, việc xác định mục tiêu cuối cùng của khu vực DNNN không dễ. Chính phủ Thụy Điển phải thực hiện công bố Báo cáo tổng hợp hàng năm đối với toàn bộ danh mục đầu tư của nhà nước. Trong báo cáo này, Chính phủ Thụy Điển công khai và phân định rõ từng khoản vốn đầu tư vào từng doanh nghiệp và tách riêng thành từng nhóm doanh nghiệp: Doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu thương mại và doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu chính sách. Đối với nhóm doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu thương mại thì việc tạo ra giá trị là mục tiêu hoạt động chính của doanh nghiệp [73].

Bên cạnh đó, quy trình xác định mục tiêu phải rõ ràng và nội dung các mục tiêu cần được công khai, minh bạch, đặc biệt đối với các nhiệm vụ chính trị - xã hội hay nhiệm vụ công ích (Xem Phụ lục 2).

1.3.1.2. Chủ thể và mô hình quản lý

Mỗi nước có lịch sử hình thành, phát triển và điều kiện kinh tế, văn hóa, xã hội và chính trị khác nhau nên việc áp dụng mô hình tổ chức quản lý cũng như chủ thể quản lý cũng được xác định khác nhau. Chủ thể quản lý hay chủ thể sở hữu phụ thuộc vào việc áp dụng mô hình quản lý của từng nước.

(i) Mô hình bộ quản lý ngành

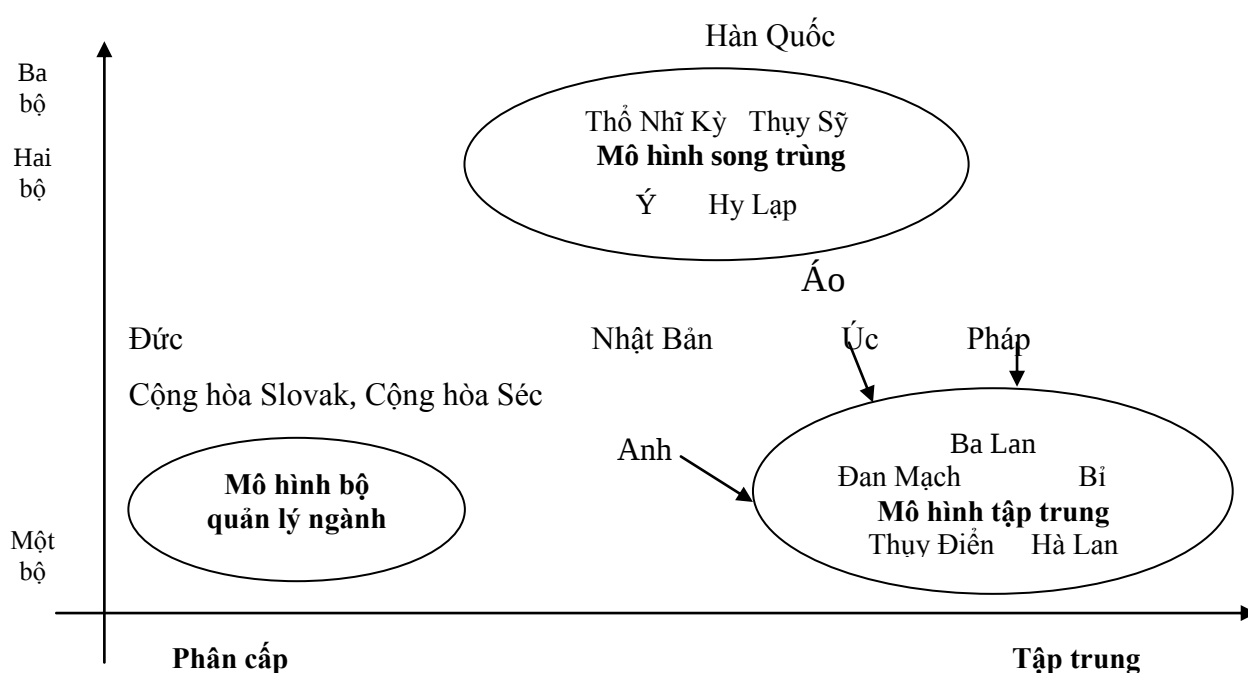
Mô hình này phổ biến ở hầu hết các nước OECD những năm 1970 và sau đó phổ biến ở các nền kinh tế chuyển đổi như Cộng hòa Séc, Ba Lan và Hungary. Theo mô hình này, DNNN thuộc các bộ khác nhau quản lý theo ngành, lĩnh vực doanh nghiệp hoạt động. Chủ thể sở hữu chính là các bộ.

Ở Phần Lan, 9 bộ khác nhau là chủ thể thực hiện quản lý đối với 50 DNNN theo từng nhóm ngành, lĩnh vực. Ở Anh, trước năm 2003, chức năng chủ sở hữu nhà nước được phân tán cho rất nhiều bộ khác nhau. Để khắc phục sự phân tán, một số nước giao cho một bộ cụ thể, bên cạnh việc thực hiện nhiệm vụ chính của bộ đó, giữ vai trò điều phối giữa các bộ. Bộ điều phối tổ chức hoạt động hợp tác giữa các bộ và chịu trách nhiệm triển khai chính sách sở hữu tổng thể cùng với những hướng dẫn cụ thể để thực hiện. Hiện nay, một số nước đã đổi mới theo hướng thành lập một bộ phận (cục hoặc vụ) chuyên trách thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với các DNNN do bộ quản lý, các vụ/cục khác trong bộ chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước. Ví dụ, Bộ Công nghiệp, Lao động và Truyền thông Thụy Điển thành lập Cục Quản lý DNNN giúp Bộ trưởng thực hiện việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN do Bộ quản lý.

Nghiên cứu của OECD [84, tr.43] chỉ ra rằng, ưu điểm chính của mô hình này chính là phát huy được kỹ năng chuyên môn của các bộ, ngành trong việc quản lý doanh nghiệp thuộc ngành, lĩnh vực quản lý; có đầu mối chịu trách

nhiệm thực hiện quản lý của chủ sở hữu đối với từng DNNN. Tuy nhiên, mô hình này có một số nhược điểm như khó có thể tách bạch được chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của nhà nước và vẫn có nguy cơ can thiệp của cơ quan nhà nước vào hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp lớn.

Ở một số nước, mô hình quản lý của chủ sở hữu nhà nước có xu hướng tập trung hơn, chuyển từ mô hình bộ quản lý ngành sang mô hình song trùng sau đó chuyển sang mô hình tập trung hoặc thậm chí có nước chuyển thẳng sang mô hình tập trung.



Hình 1.7. Thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước ở một số nước OECD

Nguồn: OECD, 2005 [84].

(ii) Mô hình song trùng

Mô hình song trùng được sử dụng khá phổ biến ở các nước như Brazil, Bulgaria, Ấn Độ, Hy Lạp, Ý, Hàn Quốc và New Zealand,... Theo mô hình này, cả bộ quản lý ngành và một bộ “chung” (“common” Ministry) đều chịu trách nhiệm thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Bộ “chung” thường là Bộ Tài chính (hoặc Bộ Kinh tế và Tài chính) do tầm quan trọng của khu vực DNNN đối với các mục tiêu kinh tế và tài chính tổng thể của chủ sở hữu nhà nước. Cả bộ

quản lý ngành và bộ “chung” đều có quyền cử đại diện tham gia HĐQT. Trách nhiệm song trùng gồm cả việc xem xét, thông qua các giao dịch chính và kế hoạch chiến lược. Ở một số nước, trách nhiệm song trùng trực tiếp phản ánh trong cơ cấu sở hữu. Ví dụ, ở New Zealand, Bộ quản lý ngành và Bộ Tài chính, mỗi bộ sở hữu 50% cổ phần của nhà nước trong DNNN. Bộ Tài chính chịu trách nhiệm trực tiếp đối với một số chức năng chủ sở hữu cụ thể, như bổ nhiệm thành viên HĐQT hoặc báo cáo tổng hợp (báo cáo về toàn bộ khu vực DNNN). Tuy nhiên, các chức năng này cũng được thực hiện với sự phối hợp hoặc tham vấn với các bộ quản lý ngành tương ứng. Bộ trưởng bộ quản lý ngành (thông qua cơ quan tư vấn là Cơ quan quản lý sở hữu của Hoàng gia - COMU) chịu trách nhiệm quản lý các định hướng đảm bảo hiệu quả hoạt động và cử đại diện tham gia HĐQT. Bộ trưởng Bộ quản lý ngành giữ vai trò cổ đông chính; Bộ trưởng Bộ Tài chính với vai trò như một cổ đông, chịu trách nhiệm giám sát hiệu quả hoạt động về tài chính và chịu trách nhiệm trong việc thông qua quyết định bán tài sản, thoái vốn đầu tư (các mục tiêu kinh tế và tài chính). Các bộ trưởng nắm vốn chịu trách nhiệm trước Hạ nghị viện về hiệu quả thực hiện các chức năng trao cho họ theo quy định của pháp luật và điều lệ của doanh nghiệp. Trên thực tế, các bộ trưởng nắm vốn có trách nhiệm bổ nhiệm hoặc bãi nhiệm các thành viên HĐQT, góp ý các nội dung của Bản dự kiến kinh doanh (gồm các vấn đề có thể mâu thuẫn với yêu cầu luật định); hỗ trợ định hướng chiến lược trung và dài hạn của doanh nghiệp; đệ trình Bản dự kiến kinh doanh ra thảo luận tại Hạ nghị viện; triển khai và chia sẻ các chính sách sở hữu nhà nước; giám sát hiệu quả hoạt động của HĐQT và việc thực hiện mục tiêu đề ra trong Bản dự kiến kinh doanh và các kế hoạch kinh doanh; khuyến cáo cho HĐQT những vấn đề phát sinh; Đưa báo cáo hàng năm và báo cáo sáu tháng ra thảo luận tại Hạ nghị viện; Ra quyết định với vai trò là cổ đông. Các bộ trưởng nắm vốn cũng có các quyền lực về pháp lý theo luật định như thực hiện các quyền của cổ đông, chỉ đạo HĐQT thay đổi những điều khoản nhất định trong Bản dự kiến kinh doanh, xác định mức cổ tức/ lợi nhuận được chia theo năm tài chính, yêu cầu các doanh nghiệp cung cấp các thông tin bổ sung [70], [80], [84].

Ở Brazil và Mexico, mặc dù các bộ quản lý ngành khác nhau thực hiện quản lý đối với các DNNN khác nhau nhưng Bộ Tài chính chịu trách nhiệm về hiệu quả tài chính và quản lý tài sản của mỗi DNNN. Ở Hàn Quốc, việc tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu tại các công ty sở hữu chính phủ còn phức tạp hơn mô hình song trùng với ít nhất là ba chủ thể; bao gồm Tổng thống, Bộ Chiến lược và Tài chính và Bộ quản lý ngành cùng với sự tư vấn của Ủy ban Điều hành và Ủy ban Đánh giá hoạt động kinh doanh tổng công ty nhà nước [84], [87].

Một số nước hiện nay theo hướng giảm vai trò của bộ quản lý ngành bằng cách tập trung chức năng quản lý của chủ sở hữu vào một cơ quan. Tuy nhiên việc áp dụng mô hình nào cũng tạo ra những tranh luận nhất định.

Bảng 1.1. Ưu, nhược điểm của mô hình chủ thể sở hữu duy nhất và mô hình sở hữu song trùng ở Úc

	Chủ thể sở hữu duy nhất	Sở hữu song trùng
Ưu điểm	- Các mục tiêu và kỳ vọng của chủ sở hữu nhà nước rõ ràng. - Tách bạch rõ trách nhiệm - Tổ chức hợp lý - Tập trung vào tính hiệu quả và tỷ suất lợi nhuận	Đề cao tính cân bằng giữa các khía cạnh khung thể chế, chính sách ngành và tài chính
Nhược điểm	Tập trung quá mức vào vấn đề tài chính	Xung đột lợi ích: - Giữa nhiệm vụ cung cấp dịch vụ cho cộng đồng (CSO) với các lợi ích của cổ đông. - Khuyến khích các bộ quản lý ngành sử dụng DNNN để thực hiện các chương trình ẩn chứa việc cung cấp dịch vụ cho cộng đồng. - Giữa vai trò như là một người tiêu dùng sản phẩm và dịch vụ của DNNN với các lợi ích của cổ đông.

Nguồn: OECD, 2005 [84].

(iii) Mô hình tập trung

Mục tiêu chính của việc chuyển đổi sang mô hình này là hạn chế sự can thiệp về chính trị vào doanh nghiệp. Tuy nhiên, mô hình tập trung áp dụng chủ yếu đối với các DNNN hoạt động vì mục tiêu kinh tế. Theo mô hình này, toàn bộ chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước được chuyển ra khỏi Bộ quản lý ngành và giao cho một cơ quan hay tổ chức thực hiện với tư cách là chủ thể sở hữu. Chủ thể thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, chịu trách nhiệm đảm bảo đầu tư của nhà nước hiệu quả nhất, đúng mục tiêu của Nhà nước đã đề ra và thực thi chính sách này. Trong hầu hết trường hợp chủ thể sở hữu là Bộ Tài chính (Đan Mạch, Hà Lan, Tây Ban Nha) hoặc Bộ Công nghiệp (Na Uy và Thụy Điển). Ở một số nước khác thì thành lập một bộ cụ thể để thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu. Ví dụ, ở Bỉ và Indonesia đã thành lập Bộ Doanh nghiệp nhà nước và giao cho Bộ này thực hiện toàn bộ chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Thực tế, mô hình tập trung mới được áp dụng từ cuối những năm 1990 đến nay. Ví dụ như ở Hà Lan, chức năng quản lý của chủ sở hữu được chuyển cho Bộ Tài chính cuối những năm 1990. Đan Mạch, Na Uy và Thụy Điển bắt đầu thực hiện năm 2001 và 2002 hoặc Anh bắt đầu từ năm 2003.

Ở Đan Mạch, toàn bộ chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với 11 DNNN đã được chuyển từ các bộ khác về một bộ phận chuyên trách thuộc Bộ Tài chính. Ở Na Uy, chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với một số DNNN đã được chuyển về một bộ phận chuyên trách (Ban Sở hữu) thuộc Bộ Thương mại và Công nghiệp. Ở Thụy Điển, chức năng quản lý của chủ sở hữu được tập trung vào Ban sở hữu thuộc Bộ Công nghiệp, Lao động và Thông tin. Mục đích là tạo điều kiện tốt hơn để thực hiện chính sách sở hữu nhà nước với những mục tiêu và hướng dẫn rõ ràng cho doanh nghiệp.

Tuy nhiên, mô hình tập trung đang được triển khai từng bước và ở nhiều nước vẫn đang trong quá trình chuyển giao. Ví dụ, ở Thụy Điển, chức năng quản lý

của chủ sở hữu nhà nước đối với 13 DNNN khác vẫn do 7 bộ ngành thực hiện (Bộ Nông nghiệp, Bộ Y tế và các vấn đề xã hội, Bộ Giáo dục, Bộ Ngoại giao, Bộ Văn Hóa, Bộ Môi trường và Bộ Tài chính), 8 DNNN còn lại do các phòng/ ban của Bộ Công nghiệp thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu.

Hơn nữa, việc xác định chủ thể thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước cũng tùy thuộc theo mục tiêu hoạt động của DNNN. Ví dụ như ở Na Uy, Chính phủ cố gắng phân định rõ chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với các chức năng khác của nhà nước (như chức năng hoạch định chính sách và chức năng điều tiết thị trường). Theo đó, việc phân định chủ thể sở hữu ở Na Uy như sau: Hầu hết các công ty hoạt động vì mục tiêu kinh tế/ thương mại, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu do Ban sở hữu thuộc Bộ Thương mại và Công nghiệp thực hiện. Nội dung thực hiện quản lý của Ban Sở hữu với tư cách là chủ sở hữu là đề xuất thành viên HĐQT, giám sát và theo dõi hiệu quả tài chính của công ty và việc thực hiện các quyết định của chủ sở hữu tại công ty. Tuy nhiên, có một số ngoại lệ như StatoilHydro ASA do Bộ Dầu khí và Năng lượng quản lý; NSB AS và Posten Norge AS do Bộ Giao thông và liên lạc quản lý vì bên cạnh việc hoạt động vì mục tiêu thương mại thì các doanh nghiệp này cũng đóng vai trò chính sách ngành quan trọng. Còn lại các doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu khác do các bộ ngành quản lý theo từng lĩnh vực cụ thể. Các bộ này cũng hình thành một bộ phận chuyên trách để thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước [83].

Ở một số nước, một cơ quan chuyên trách được thành lập như Chi lê là Cơ quan Doanh nghiệp sở hữu nhà nước hay APE (State Participation Agency) ở Pháp thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước trong tất cả DNNN.

Ở Trung Quốc, Ủy ban Quản lý và Giám sát tài sản nhà nước (SASAC) ở cấp trung ương thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với khoảng 150 DNNN trung ương quy mô lớn (chủ yếu hoạt động dưới hình thức công ty mẹ - công ty con), các Ủy ban quản lý và giám sát tài sản nhà nước ở cấp địa phương quản lý, giám sát 127.000 DNNN phi tài chính. Việc hình thành cơ quan quản lý và giám

sát tài sản nhà nước ở cả cấp trung ương và địa phương đã giải phóng hầu hết sự can thiệp chủ sở hữu của các cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN. Hiện nay, các bộ, ngành trung ương và tương tự là sở, ngành địa phương gần như không thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, kể cả việc tham gia bổ nhiệm cán bộ quản lý doanh nghiệp; xoá tình trạng bộ ngành can thiệp vào hoạt động sản xuất kinh doanh của DNNN bằng bằng quyết định hành chính; tạo điều kiện cho bộ, ngành tập trung vào quản lý nhà nước theo ngành, lĩnh vực đối với mọi loại hình doanh nghiệp [22, tr.7]. Với tư cách là nhà đầu tư/ chủ sở hữu nhà nước, SASAC có các chức năng cơ bản về chiến lược và đầu tư; về tài chính và phân phối lợi nhuận; về quyết định và điều động nhân sự; chế độ báo cáo và công bố thông tin; chỉ đạo quản lý và quản lý giám sát bên ngoài [36] (Xem Phụ lục 3).

Một hình thức tập trung khác cũng được một số nước áp dụng đó là hình thành các công ty nắm vốn như trường hợp Temasek của Singapore. Chính phủ Singapore đã thành lập Temasek năm 1974 để thực hiện đầu tư vốn vào các công ty theo chiến lược phát triển kinh tế của Chính phủ Singapore, giúp Chính phủ Singapore quản lý vốn nhà nước tại các công ty theo hình thức đầu tư vốn. Việc hình thành Temasek nhằm tách vai trò điều tiết và ban hành chính sách của Chính phủ ra khỏi vai trò kinh doanh. Temasek trực thuộc Bộ Tài chính, chịu sự quản lý trực tiếp của Bộ Tài chính (các Bộ quản lý ngành không có quan hệ chỉ đạo với vai trò chủ sở hữu đối với Temasek). Bộ Tài chính giao cho Temasek thay mặt bộ để quản lý vốn nhà nước, thực hiện các chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN [26, tr. 166-167].

Như vậy, việc chủ thể quản lý khác nhau giữa các nước tùy theo mô hình được áp dụng. Đánh giá tổng thể, mô hình tập trung đảm bảo sự phân định rõ ràng giữa chức năng quản lý của chủ sở hữu và các chức năng quản lý khác của nhà nước; giảm được sự can thiệp về mặt chính trị và xác định rõ hơn trách nhiệm của HĐQT. Tuy nhiên, thách thức và chi phí để chuyển sang mô hình tập trung là không nhỏ, đặc biệt đối với các nước ở châu Á, có nhiều DNNN hoạt

động ở nhiều ngành, lĩnh vực như Việt Nam. Một trong những thách thức đó là sự phản đối, thiếu hợp tác của các bộ có liên quan vì họ “sợ bị mất quyền lực và cơ hội”. Do đó, quá trình chuyển đổi mô hình nên có lộ trình cụ thể, cơ chế thực hiện rõ ràng và cần có sự ủng hộ về mặt chính trị.

1.3.1.2. Công cụ quản lý

Chủ sở hữu nhà nước ở các nước đã sử dụng các công cụ khác nhau để quản lý các DNNN, cụ thể:

(i) Xây dựng chính sách sở hữu, văn bản mục tiêu hoạt động của DNNN và công bố công khai những chính sách, văn bản này.

Để quản lý DNNN, nhiều nước, đặc biệt là các nước OECD, Chính phủ xây dựng chính sách sở hữu nhà nước chung và mục tiêu hoạt động của từng DNNN trình Quốc hội thông qua làm cơ sở quản lý. Ví dụ, ở Na Uy, Chính phủ xây dựng chính sách sở hữu trình Quốc hội thông qua và hàng năm Chính phủ có báo cáo đánh giá toàn bộ sở hữu nhà nước và cụ thể từng DNNN.

Chính sách sở hữu nhà nước cung cấp những thông tin rõ ràng về các mục tiêu tổng thể của nhà nước với tư cách là chủ sở hữu và tóm tắt những nội dung chính của các văn bản có liên quan đến mục tiêu và chiến lược tổng thể của nhà nước đối với DNNN (Xem Phụ lục 4).

Bên cạnh quy định rõ mục tiêu tổng thể của chủ sở hữu nhà nước, chính sách sở hữu của các nước cũng xác định rõ: những quyền hạn trao cho chủ thể sở hữu; những chức năng chính chủ thể sở hữu thực hiện; việc tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu; các nguyên tắc chính trong thực hiện chức năng chủ sở hữu; những vấn đề liên quan đến việc tiến cử thành viên HĐQT của DNNN, vai trò và chức năng của HĐQT, việc bổ nhiệm kiểm toán độc lập, cơ chế khen thưởng,...

Căn cứ để xác định việc tổ chức thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước là Hiến pháp, một số luật của Quốc hội, các luật cụ thể như Luật Công ty và các văn bản pháp luật khác để xác định vai trò và việc uỷ quyền thực hiện

chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước giữa Quốc hội, chính phủ, chủ thể sở hữu và HĐQT DNNN.

Chính phủ một số nước, như Pháp và Đức [24], thực hiện rà soát lại toàn bộ các DNNN dưới các hình thức khác nhau, sau đó tiến hành phân loại và công bố rõ ràng mục tiêu của Nhà nước đối với từng doanh nghiệp, trong đó cơ bản gồm 2 loại mục tiêu: Mục tiêu lợi nhuận (thể hiện bằng các mục tiêu cụ thể như tỷ suất lợi nhuận trên tài sản, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu và chính sách cổ tức/ lợi nhuận được chia) và đảm bảo dịch vụ công hoặc lợi ích xã hội. Việc công bố mục tiêu (dưới nhiều hình thức khác nhau, nhưng phổ biến là trong báo cáo thường niên về hoạt động của DNNN do Bộ Tài chính thay mặt chính phủ công bố) được xác định là cơ sở để hình thành chính sách sở hữu nhất quán và rõ ràng cung cấp cho DNNN, thị trường và công chúng nói chung dự đoán được và hiểu biết rõ ràng về mục tiêu của nhà nước với tư cách là một chủ sở hữu cũng như các cam kết lâu dài của Nhà nước.

Ở các nước châu Á, theo OECD [87, tr.17], chính phủ một số nước đã xây dựng được chính sách sở hữu khá rõ ràng nhưng những chính sách này rất ít được công bố. Một số nước thì đưa ra chính sách sở hữu khá chung chung, theo đó mục tiêu của DNNN thường kết hợp giữa tìm kiếm lợi nhuận với cung cấp các dịch vụ chung cho người dân và phục vụ sự phát triển của nền kinh tế quốc dân.

(ii) Xây dựng các thoả thuận mục tiêu hoạt động giữa chủ thể sở hữu nhà nước và DNNN và các tiêu chí đánh giá.

Để quản lý DNNN thực hiện theo mục tiêu và phục vụ lợi ích của mình, chủ sở hữu nhà nước sử dụng các dạng “thỏa thuận” mục tiêu, biên bản ghi nhớ hay hợp đồng quản lý đối với DNNN. Hợp đồng mục tiêu đã được sử dụng ở Pháp khi chủ sở hữu nhà nước ký hợp đồng mục tiêu với Tập đoàn Điện lực làm cơ sở để chủ sở hữu quản lý hoạt động của Tập đoàn này. Ở Ấn Độ, Biên bản ghi nhớ được thỏa thuận giữa Chính phủ và từng doanh nghiệp khu vực công. Những nhiệm vụ và trách nhiệm giữa hai bên được quy định cụ thể trong Biên

bản ghi nhớ. Ở Bulgari, nhà nước có hợp đồng quản lý với các Tổng giám đốc điều hành và thành viên HĐQT của DNNN. Các kế hoạch kinh doanh (kèm theo hợp đồng) phải bao gồm cả các chỉ tiêu hiệu quả và các nhiệm vụ xã hội phải thực hiện. Ở Indonesia và New Zealand, thỏa thuận là Bản Kế hoạch kinh doanh, trong đó gồm các chỉ tiêu chuẩn về tài chính và hoạt động (Xem Phụ lục 5). Ở Thổ Nhĩ Kỳ, đề xuất chương trình phát triển DNNN với Kho bạc và Cơ quan lập kế hoạch nhà nước phải được Hội đồng bộ trưởng thông qua và công bố công khai. Ở Bangladesh, Bộ quy tắc quản trị doanh nghiệp mới áp dụng DNNN cũng có Báo cáo kế hoạch của doanh nghiệp được thỏa thuận giữa HĐQT, cổ đông và một “cơ quan chính phủ” thích hợp. Báo cáo cũng bao gồm các thỏa thuận về xã hội, chính sách hoặc phi kinh tế.

Những thỏa thuận này là một loại hợp đồng giữa chính phủ (hoặc một cơ quan sở hữu cụ thể) và HĐQT của DNNN, xác định rõ mục tiêu và yêu cầu đối với DNNN và trao cho HĐQT những quyền tự chủ nhất định để đạt được những mục tiêu và yêu cầu đó. Những thỏa thuận này có thể cũng xác định rõ những động lực khuyến khích HĐQT và bộ máy quản lý khi đạt được các mục tiêu đề ra. Những thỏa thuận này thường đưa ra cả các chỉ tiêu hiệu quả tài chính và các mục tiêu chính sách rộng hơn của DNNN. Những chỉ tiêu này được xác định cụ thể hoặc được quy định như bản nhiệm vụ chung của DNNN. Thụy Điển, Hàn Quốc và New Zealand đã đưa nhiều nội dung vào thỏa thuận này, từ mục tiêu, nhiệm vụ cho đến chỉ tiêu định lượng như tỷ suất lợi nhuận hàng năm, chất lượng dịch vụ đối với những doanh nghiệp cung ứng dịch vụ công ích,... Ví dụ như ở New Zealand, hợp đồng quản lý giữa bộ trưởng nắm vốn và HĐQT của DNNN có các nội dung chính, gồm: Một là, mục tiêu, bản chất và phạm vi hoạt động của DNNN và các công ty con; Hai là, mức và tỷ lệ vốn chủ sở hữu nhà nước trên tổng tài sản, cơ chế về hạch toán, chỉ tiêu về hiệu quả hoạt động (tỷ suất lợi nhuận) và các chỉ tiêu khác theo đó có thể đánh giá hoạt động so với mục tiêu đề ra; Ba là, nguyên tắc xác định cổ tức hàng năm cùng ước tính về số lượng hay tỷ lệ thu nhập sau thuế hàng năm (theo nguồn vốn và theo doanh thu)

dự định chia cho chủ sở hữu nhà nước; Bốn là, nghĩa vụ cung cấp thông tin cho các bộ trưởng nắm vốn; Năm là, quy trình đầu tư của DNNN vào doanh nghiệp khác; Sáu là, các hoạt động mà DNNN muốn nhận được đầu tư của nhà nước [26].

Thỏa thuận này vừa là “cầm nang” cho hoạt động của HĐQT, vừa là điều khoản tham chiếu cho các chủ thể sở hữu giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của HĐQT. Việc hợp đồng hoá mối quan hệ giữa chủ thể sở hữu và HĐQT của doanh nghiệp phần nào giúp đảm bảo nguyên tắc “tôn trọng quyền tự chủ” của doanh nghiệp, hạn chế sự can thiệp của chủ thể sở hữu vào hoạt động hàng ngày của doanh nghiệp.

Để đảm bảo hiệu quả của các thỏa thuận này, khi xây dựng thỏa thuận, cần trả lời các câu hỏi sau: Thỏa thuận có tính bắt buộc không? Làm thế nào để thỏa thuận có thể thực thi được? Thỏa thuận có đúng với các quy định pháp luật hiện hành không? Quan hệ của thỏa thuận với các quy định pháp luật? Hình thức phù hợp là gì? Thỏa thuận có bao gồm các thông tin: Mục đích/ mục tiêu tổng thể của chủ sở hữu; Các yêu cầu của DNNN; Các mục tiêu hiệu quả chính, các tiêu chí và việc đo lường. Những nội dung này cần được quy định rõ ràng, chính xác và đơn giản; Xác định rõ vai trò của chủ sở hữu và DNNN; Quy định cụ thể những trường hợp cần sự tham vấn hay phê duyệt của chủ sở hữu; Các quyền của chủ sở hữu; Quá trình bổ nhiệm thành viên HĐQT; Các yêu cầu báo cáo; Bản chất và mức độ thực hiện các nhiệm vụ xã hội (nếu có).

Kinh nghiệm nhiều nước cũng chỉ ra rằng, bên cạnh thỏa thuận mục tiêu, các mục tiêu cũng cần được xác định rõ ràng, cụ thể ngay trong điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp [77]. Ngoài ra, để quản lý của chủ sở hữu nhà nước có hiệu quả, cần phải xây dựng được hệ thống các chỉ tiêu để đo lường và đánh giá. Các chỉ tiêu sử dụng phải đảm bảo phù hợp với mục tiêu đề ra, có thể định lượng hoặc so sánh được (Xem Phụ lục 6).

Ví dụ, để đánh giá hoạt động của các DNNN, Hàn Quốc đã xây dựng một hệ thống các chỉ tiêu định tính và định lượng, tập trung chủ yếu vào đánh giá kết

quả hoạt động của doanh nghiệp. Các chỉ tiêu này gồm 3 nhóm chính, gồm: Một là, các tiêu chí chung gồm chỉ tiêu định lượng về năng suất, chỉ tiêu định tính về hiệu quả quản lý cũng như nỗ lực thực hiện trách nhiệm của các nhà quản lý của doanh nghiệp; Hai là, tiêu chí đánh giá việc thực hiện mục tiêu của doanh nghiệp, bao gồm một số tiêu chuẩn mang tính kỹ thuật về hiệu quả hoạt động. Phần lớn các tiêu chuẩn này được đánh giá bằng việc so sánh kết quả - mục tiêu, trong đó mục tiêu thực hiện được xác định trên cơ sở phân tích xu hướng trong nhiều năm; Ba là, tiêu chí về quản trị kinh doanh gồm các chỉ tiêu định tính (khả năng phản ứng với những thay đổi của môi trường kinh doanh, tính hiệu quả của HĐQT, sự phù hợp với mục tiêu được giao, khả năng làm hài lòng khách hàng, các kết quả từ hoạt động nghiên cứu và phát triển) [26, tr.89].

Bên cạnh đó, để đo lường, đánh giá được các mục tiêu kinh tế, một số chỉ tiêu chủ yếu được các nước sử dụng là tỷ suất lợi nhuận trên vốn, giá trị kinh tế tăng thêm (EVA), lợi nhuận hay cổ tức được chia hàng năm, giá cổ phiếu trên thị trường hay giá trị doanh nghiệp trên thị trường,... Ví dụ, ở Na Uy, đối với những doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu kinh tế, một số chỉ tiêu chính gồm: Tỷ suất lợi nhuận; Tỷ lệ cổ tức hay mức lợi nhuận được chia; Kỳ vọng lợi tức trong dài hạn (3-5 năm hoặc dài hơn); kỳ vọng lợi tức hàng năm; Giá trị công ty và một số chỉ tiêu tài chính khác như doanh thu, lợi nhuận, vốn, nộp NSNN,... Trong đó, giá trị công ty được xác định bằng nhiều cách khác nhau tùy theo công ty.

Đối với những công ty chưa niêm yết thì rất khó có thể có được giá trị thị trường của công ty. Trong những trường hợp này, giá trị sổ sách thường được sử dụng để đánh giá. Bên cạnh đó, các chủ thể sở hữu có thể thuê chuyên gia tài chính độc lập để ước tính giá trị công ty. Việc đánh giá của chuyên gia tài chính độc lập là cơ sở quan trọng để nhà nước với tư cách là chủ sở hữu đánh giá sự phát triển khoản vốn đầu tư của mình.

Đối với những công ty niêm yết, giá cổ phiếu của công ty trên thị trường được sử dụng để đánh giá.

NOK



Hình 1.8. Giá cổ phiếu của Tập đoàn Kongsberg ASA 6 năm qua

Nguồn: Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2009 [83].

Đối với những doanh nghiệp không vì mục tiêu kinh tế/ thương mại: Chỉ tiêu về tổng khoản trợ cấp của nhà nước hay mức kinh phí chủ sở hữu nhà nước phải bù đắp để những doanh nghiệp này thực hiện những nhiệm vụ chính sách ngành hoặc những địa bàn không có khả năng sinh lời hoặc khu vực tư nhân không tham gia thực hiện được sử dụng để đánh giá.

(iii) Quy trình lựa chọn và bổ nhiệm nhân sự (đại diện chủ sở hữu nhà nước) tham gia HĐQT.

- Về số lượng đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT: Quy mô đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT của DNNN khác nhau giữa các nước. Trong nhóm nước OECD, một số nước không có đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT. Đó chủ yếu là những nước áp dụng mô hình tập trung như Đan Mạch, Na Uy, Hà Lan và Anh. Úc có chính sách không bổ nhiệm cán bộ công chức tham gia HĐQT, trừ những trường hợp ngoại lệ. Ở Hàn Quốc, nhà nước không có đại diện trực tiếp trong HĐQT. Ở nhiều nước (Thụy Điển, Đức, Phần Lan), chủ sở hữu nhà nước có 1 hoặc 2 đại diện tham gia HĐQT theo quy mô cổ phần nhà nước. Ở Ý, Bộ trưởng Bộ Tài chính cùng với Bộ trưởng Bộ Năng suất bổ nhiệm 1 thành viên HĐQT với tư cách là quan sát viên, không có quyền biểu quyết. Ở

một số nước theo mô hình song trùng, như Hy Lạp, Bộ Tài chính và Bộ quản lý ngành mỗi bộ cử một đại diện tham gia.

Đại diện sở hữu nhà nước cũng có thể theo tỷ lệ cố định ví dụ như 1/3 ở Pháp hoặc ít nhất 50% ở Mexico. Chủ tịch HĐQT phải là đại diện của nhà nước đến từ cơ quan nhà nước hoặc Bộ chịu trách nhiệm thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Có nước, tất cả thành viên HĐQT là đại diện nhà nước như Thổ Nhĩ Kỳ.

Bảng 1.2. Đại diện nhà nước theo mô hình quản lý của chủ sở hữu

	Mô hình Bộ quản lý ngành	Mô hình song trùng	Mô hình tập trung
Không có đại diện nhà nước		Hàn Quốc Úc → ²	Đan Mạch, Na Uy Hà Lan
Một hoặc hai đại diện nhà nước	Phần Lan Đức	Ý, Hy Lạp Thụy Sĩ, Anh	
Theo tỷ lệ cổ phần hoặc tỷ lệ nhất định	Cộng hòa Slovak → ¹	← Cộng hòa Séc ¹ Áo → ² New Zealand Mexico	Tây Ban Nha Pháp
Tất cả thành viên HĐQT là đại diện nhà nước		Thổ Nhĩ Kỳ	

Ghi chú: ¹ Cộng hòa Séc và Cộng hòa Slovak đang ở giữa mô hình song trùng và mô hình bộ quản lý ngành; ² Áo và Úc đang ở giữa mô hình song trùng và mô hình tập trung

Nguồn: OECD, 2005 [84].

Mặc dù mối liên hệ giữa mô hình quản lý của chủ sở hữu nhà nước với đại diện nhà nước trong HĐQT không rõ ràng nhưng các nước theo mô hình song trùng thường có đại diện nhà nước trực tiếp tham gia HĐQT nhiều hơn.

- Về vai trò của đại diện nhà nước trong HĐQT: Một số nước đã có những hướng dẫn cụ thể về đại diện sở hữu nhà nước trong HĐQT (Ví dụ, Pháp đã ban hành hướng dẫn 4 nội dung, đó là tư cách của đại diện nhà nước, vai trò trong HĐQT, các nhiệm vụ và trách nhiệm).

Một số nước cũng có những quy định về sự phối hợp giữa các đại diện nhà nước (trong trường hợp có nhiều hơn một đại diện nhà nước). Ví dụ như

trong một số trường hợp, các cuộc họp của tất cả đại diện nhà nước có thể được tổ chức trước các cuộc họp HĐQT. Những cuộc họp này nhằm đạt được tiếng nói chung về những vấn đề quan trọng. Trong trường hợp có xung đột hay ý kiến khác nhau, bộ trưởng, thậm chí cấp liên bộ, sẽ đứng ra giải quyết. Một đại diện nhà nước “chính” sẽ được lựa chọn (chính thức hoặc không chính thức) chịu trách nhiệm diễn đạt các quan điểm chung.

(iv) Thiết lập chế độ báo cáo

HĐQT có trách nhiệm cung cấp thông tin kịp thời, chính xác cho chủ sở hữu nhà nước; nộp báo cáo hàng năm cho các chủ thể sở hữu, trong đó chỉ rõ những mục tiêu cần đạt được trong 1-3 năm tới. Điều này giúp các chủ thể sở hữu nhà nước dễ dàng theo dõi, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Ví dụ, ở New Zealand, báo cáo hàng năm của mỗi DNNN chỉ rõ bản chất và quy mô hoạt động cần đạt được; tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, giá trị tăng thêm EVA và các chỉ tiêu hiệu quả khác cho ba năm tới; lợi nhuận được chia; việc tuân thủ các nhiệm vụ theo quy định,... Ở Hàn Quốc, các công ty sở hữu chính phủ cũng phải nộp báo cáo đặc biệt là “Báo cáo về thực trạng hiệu quả hoạt động” với đầy đủ các thông tin tài chính và phi tài chính về tình hình thực hiện các mục tiêu đề ra cũng như “các vấn đề về lợi ích công”. Báo cáo đặc biệt này cũng phải nộp cho các tổ chức giám sát liên quan như bộ quản lý ngành, Bộ Chiến lược và Tài chính cũng như Quốc hội.

Ngoài ra, các nước đều quy định chế độ báo cáo định kỳ (hàng quý, giữa năm và hàng năm) mà HĐQT phải cung cấp cho đầu mối chủ sở hữu nhà nước. Những thông tin này là cơ sở ban đầu cho việc phân tích, đánh giá, so sánh giữa kết quả và mục tiêu, từ đó chủ sở hữu có những quyết định thích hợp đối với việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, quyết định chế độ khuyến khích vật chất,... đối với từng thành viên HĐQT.

Chủ thể sở hữu nhà nước chịu trách nhiệm chính phải có báo cáo về hiệu quả hoạt động tổng thể của khu vực sở hữu nhà nước trình Quốc hội xem xét.

Tại Thụy Điển, Chính phủ tổng hợp và trình trước Quốc hội một bản báo cáo chung về tình hình cùng bảng cân đối hợp nhất về vốn nhà nước tại toàn bộ các doanh nghiệp theo quý và theo năm tài chính, kèm theo là phụ lục các báo cáo định kỳ hàng quý của từng DNNN mà HĐQT đã trình bộ trưởng chịu trách nhiệm là chủ thể sở hữu nhà nước. Đây là những căn cứ quan trọng để Quốc hội đánh giá kết quả hoạt động của Chính phủ trong việc thay mặt nhà nước thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với phần vốn nhà nước đầu tư trong kinh doanh.

Ở New Zealand, trong vòng 3 tháng sau khi kết thúc năm tài chính, HĐQT phải gửi cho các bộ trưởng năm vốn báo cáo về tình hình hoạt động trong năm tài chính đó của DNNN và các công ty con và báo cáo tài chính hợp nhất đã được kiểm toán, trong đó gồm các thông tin về kết quả lãi, lỗ, những thay đổi về tình hình tài chính của DNNN và các công ty con. Tất cả những báo cáo này đều phải phản ánh những thông tin cần thiết cho việc đánh giá đúng đắn hiệu quả hoạt động của DNNN và các công ty con, có tham chiếu đến thỏa thuận về mục tiêu trong bản thỏa thuận. Quan trọng nhất là các báo cáo phải nêu rõ sẽ trả cho nhà nước mức cổ tức là bao nhiêu trong năm tài chính đó. Ngoài ra, HĐQT phải gửi báo cáo 6 tháng cho các bộ trưởng năm vốn (nội dung báo cáo này được quy định rõ trong bản thỏa thuận mục tiêu) làm cơ sở cho các bộ trưởng năm vốn có những quyết sách cần thiết và kịp thời điều chỉnh ở thời điểm giữa kỳ kinh doanh [66].

1.3.1.4. Phương pháp quản lý

Chủ sở hữu nhà nước ở các nước đều sử dụng phối hợp các phương pháp khác nhau.

Phương pháp tổ chức được hầu hết các nước sử dụng nhằm cơ cấu lại khu vực DNNN. Xuất phát từ mục tiêu sở hữu của nhà nước, mục tiêu hoạt động của từng DNNN, xác định ngành, lĩnh vực và doanh nghiệp cần tiếp tục duy trì sở hữu nước. Đối với những doanh nghiệp còn lại, hầu hết các nước đều thực hiện biện pháp tư nhân hoá, tổ chức, sắp xếp lại.

Phương pháp kinh tế thông qua sử dụng cơ chế đánh giá hiệu quả và chế độ khuyến khích cũng được một số nước áp dụng. Ở Hàn Quốc, Ủy ban Đánh giá hoạt động kinh doanh của tổng công ty nhà nước (trực thuộc Bộ Chiến lược và Tài chính) đã được thành lập, chịu trách nhiệm đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp và đánh giá kết quả quản lý theo mục tiêu đã đề ra. Tuy nhiên, mỗi DNNN phải tự đánh giá và gửi bản đánh giá đó lên cơ quan có thẩm quyền trong mỗi chu kỳ đánh giá. Kết quả hoạt động của doanh nghiệp được đánh giá bằng thang điểm hoặc theo loại từ A đến E và kèm theo tiền thưởng khuyến khích theo mức độ đánh giá: mức 300% lương tháng cho loại A, 250-290% cho loại B, 200-240% cho loại C và 150-190% cho loại D. Sau 3 năm áp dụng chế độ đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp, lợi nhuận của DNNN ở Hàn Quốc tăng từ 12% lên 18% [26, tr.32].

Ở New Zealand, các bộ trưởng nắm vốn phải theo dõi, đánh giá tình hình hoạt động trong năm tài chính đó của DNNN và các công ty con (gồm thông tin về lãi, lỗ, những thay đổi về tình hình tài chính của DNNN và các công ty con,...) làm cơ sở cho các bộ trưởng nắm vốn có những quyết sách cần thiết và kịp thời điều chỉnh ở thời điểm giữa kỳ kinh doanh.

Ngoài ra, chủ sở hữu nhà nước còn thực hiện theo dõi, giám sát: Theo chức năng chủ sở hữu, nhà nước giám sát doanh nghiệp thực hiện mục tiêu và lợi ích của chủ sở hữu. Xu thế chung của các nước là hình thành cơ chế giám sát, đánh giá hoạt động của HDQT trong thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước tại DNNN. Nội dung của cơ chế giám sát thường được đề cập chi tiết trong các văn bản mang tính hợp đồng/ thỏa thuận giữa chủ sở hữu nhà nước với HDQT.

Bên cạnh việc chủ thể sở hữu thực hiện quản lý DNNN, các nước đều chú trọng đến giám sát việc thực hiện chức năng, nội dung quản lý của chủ sở hữu. Về nguyên tắc, Quốc hội các nước là cơ quan có quyền lực cao nhất trong việc đánh giá và giám sát thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Thông thường, công tác giám sát việc thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước ở các nước dựa trên các yêu cầu về công khai và minh bạch thông

tin DNNN. Ví dụ: Ở Thụy Điển, Quốc hội giám sát Chính phủ trong việc thực hiện các chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Biện pháp giám sát nhấn mạnh đến cơ chế công khai, minh bạch thông tin về vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp, về các hoạt động của doanh nghiệp và về mối quan hệ giữa Chính phủ với DNNN. Theo đó, Chính phủ phải công bố công khai trước Quốc hội và phương tiện thông tin đại chúng những thông tin như: Chuẩn mực kế toán của DNNN; Báo cáo hàng quý của từng DNNN; Báo cáo đầy đủ về phần vốn đầu tư của Chính phủ trình ra Quốc hội hàng năm; Báo cáo hợp nhất hàng quý về toàn bộ vốn đầu tư của Chính phủ; Hợp nhất các bảng cân đối và lãi - lỗ đối với phần vốn đầu tư của Chính phủ; Công bố toàn bộ lợi tức của các khoản vốn đầu tư của Chính phủ. Ngoài ra, Quốc hội Thụy Điển yêu cầu Chính phủ phải chỉ đạo đại hội cổ đông, hội đồng thành viên hàng năm của các DNNN phải, kể cả các DNNN chưa niêm yết cho phép các phương tiện thông tin đại chúng tham gia. Ở New Zealand, bộ trưởng nắm cổ phần phải đệ trình trước Quốc hội thoả thuận về mục tiêu hoạt động của doanh nghiệp trong năm tài chính hiện tại và hai năm tiếp theo; các báo cáo kiểm toán, báo cáo năm và báo cáo tài chính đã kiểm toán của doanh nghiệp. Những báo cáo này phải được công bố công khai và là cơ sở để Quốc hội xem xét, đánh giá việc thực hiện quản lý của các bộ trưởng nắm vốn [26, tr. 57-59]. Ở Na Uy, Bộ Thương mại và công nghiệp được giao chịu trách nhiệm xây dựng báo cáo sở hữu nhà nước tổng hợp hàng năm cho toàn bộ khu vực doanh nghiệp có vốn nhà nước do các bộ khác nhau thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước. Báo cáo này được đưa ra thảo luận tại Quốc hội hàng năm để xem xét và đánh giá sự cần thiết phải duy trì sở hữu nhà nước và nhà nước nên sở hữu những ngành, lĩnh vực gì và làm thế nào để thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước tốt nhất. Sau thảo luận tại Quốc hội, Bộ Thương mại và công nghiệp hoàn thiện và trình Quốc hội thông qua. Sau đó, toàn bộ báo cáo này được công khai trên trang tin điện tử của Bộ Thương mại và công nghiệp.

1.3.2. Một số bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua nghiên cứu tổng quan kinh nghiệm quốc tế, có thể rút ra một số bài học cho Việt Nam như sau:

Một là, mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước cần được xác định cụ thể, rõ ràng và có tính ổn định, dài hạn.

Sở hữu nhà nước đặc trưng với các mục tiêu không rõ ràng, phức tạp, thậm chí mâu thuẫn nhau; do đó, để đảm bảo tính giải trình và trách nhiệm trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, mục tiêu chủ sở hữu nhà nước và các tiêu chí để đo lường, đánh giá cần phải được xác định cụ thể rõ ràng.

Đối với từng DNNN, chủ sở hữu nhà nước cũng phải xác định và quy định các mục tiêu hoạt động, trong đó mục tiêu phi thương mại/ phi lợi nhuận cần được xác định rõ ràng cùng với các chi phí liên quan hay tổng kinh phí trợ cấp để thực hiện (Các nhiệm vụ hay hoạt động phi lợi nhuận thường có ảnh hưởng lớn đến hiệu quả hoạt động của DNNN và những rủi ro mà doanh nghiệp phải đối mặt. Do đó, các nhiệm vụ/ hoạt động này cần được nhận dạng và xác định được chi phí thực hiện).

Các mục tiêu quản lý của chủ thể sở hữu cần được quy định rõ trong điều lệ hoạt động; trên cơ sở đó, xác định mục tiêu hoạt động hàng năm với các tiêu chí đánh giá hiệu quả cụ thể.

Hai là, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước nên theo hướng tập trung hoá dần và cần có sự phân công, phân nhiệm rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và trách nhiệm của từng chủ thể quản lý.

Việc thực chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước nên được tập trung hóa ở một chủ thể sở hữu hoặc một bộ hoặc ít nhất là có sự phối hợp hiệu quả giữa các chủ thể khác nhau. Lý luận cũng như kinh nghiệm quốc tế đều cho thấy xu hướng các nước chuyển từ mô hình phân tán sang mô hình tập trung hơn nhằm tách bạch giữa quản lý của chủ sở hữu nhà nước với quản lý hành chính nhà nước. Tuy nhiên, để chuyển sang mô hình tập trung hóa cần phải có lộ trình

và đòi hỏi phải tạo dựng được sự ủng hộ về mặt chính trị và của hệ thống các bộ, ngành liên quan.

Từ nghiên cứu kinh nghiệm các nước cho thấy vấn đề quan trọng nhất là phân định rõ chủ thể thực hiện quản lý và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng chủ thể đó.

Ba là, công cụ quản lý phải đảm bảo để quản lý của chủ sở hữu nhà nước đạt hiệu quả và các phương thức quản lý phải phù hợp với từng loại hình doanh nghiệp cũng như từng thời kỳ.

- Mục tiêu hoạt động của DNNN phải được mô tả trong một văn bản cụ thể dưới hình thức Biên bản ghi nhớ hay sự thỏa thuận giữa chủ thể sở hữu nhà nước và HĐQT DNNN. Những văn bản này sẽ được coi như một bản tham chiếu, cơ sở để so sánh, đánh giá mục tiêu quản lý của chủ sở hữu.

- Xây dựng và ban hành các chỉ tiêu hiệu quả thích hợp: Để giám sát hiệu quả DNNN, cần phải xây dựng các chỉ tiêu hiệu quả thích hợp phản ánh được mục tiêu chính và có sự chấp thuận của chủ thể sở hữu.

Chỉ tiêu hiệu quả chính phản ánh sự cân bằng giữa mục tiêu lợi nhuận và phi lợi nhuận. Các chỉ tiêu này gồm chỉ tiêu tài chính mà cho phép đo lường, giám sát và đánh giá khả năng sinh lời, tính hiệu quả và mức rủi ro của DNNN. Một số chỉ tiêu về cơ cấu và các chỉ tiêu hiệu quả liên quan cũng có thể được bổ sung.

Các chỉ tiêu hiệu quả chính đối với mỗi DNNN cần được công khai trên trang tin điện tử của DNNN và trang tin điện tử của chủ thể sở hữu. Các chủ thể sở hữu cần thường xuyên theo dõi, so sánh việc thực hiện các chỉ tiêu hiệu quả với các mục tiêu đặt ra.

- Công cụ chính sách sở hữu nhà nước: Nhà nước phải hành động như một chủ sở hữu, phải xây dựng được chính sách sở hữu nhà nước, trong đó xác định mục tiêu tổng thể của sở hữu nhà nước, mục tiêu hoạt động của từng DNNN và làm thế nào thực hiện được mục tiêu đó. Chính sách sở hữu nhà nước phải có tính ổn định lâu dài theo thời gian.

- Công cụ điều lệ của doanh nghiệp: Đối với các công ty 100% vốn nhà nước, chủ sở hữu nhà nước phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty. Dựa vào điều lệ, chủ sở hữu nhà nước (Chính phủ và cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước) xác định những mục tiêu và các chỉ tiêu cụ thể cho các công ty này. Đối với những doanh nghiệp mà nhà nước nắm cổ phần, vốn góp chi phối và niêm yết, việc xây dựng và ban hành điều lệ, xác định các mục tiêu và chỉ tiêu, thông qua việc cổ đông/ thành viên nhà nước tham gia vào các cuộc họp hàng năm.

- Xây dựng một quy trình bổ nhiệm thành viên HĐQT rõ ràng, minh bạch với cơ cấu hợp lý: Trong thực hiện quyền sở hữu của nhà nước, một nguyên tắc cơ bản của các chủ thể sở hữu là bổ nhiệm các thành viên HĐQT có năng lực và để họ thực hiện trách nhiệm của họ. Các chủ thể sở hữu thiết lập được quy trình bổ nhiệm thành viên HĐQT rõ ràng, minh bạch và HĐQT phải có cơ cấu hợp lý và phải tính đến chiến lược phát triển doanh nghiệp.

Ngoài ra, chủ sở hữu nhà nước cần minh bạch thông tin hàng năm về vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp, gồm danh sách và số lượng doanh nghiệp có vốn nhà nước; mức độ và hiệu quả đầu tư; cơ quan, tổ chức, cá nhân thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tại từng doanh nghiệp; các quyết định chủ yếu của chủ sở hữu đã đưa ra và thực hiện trong năm...

Bên cạnh đó, cần có cơ chế kiểm tra, giám sát và đánh giá các chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Quy định cụ thể các tiêu chí giám sát và đánh giá việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước của các cơ quan, tổ chức, cá nhân đại diện chủ sở hữu nhà nước. Chính phủ hay các chủ thể sở hữu phải chịu sự giám sát của Quốc hội về việc thực hiện các chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN; định kỳ trình Quốc hội báo cáo tổng hợp về thực trạng kinh doanh vốn chủ sở hữu nhà nước; bảo toàn và phát triển vốn và tài sản của nhà nước tại doanh nghiệp.

Kết luận Chương 1

Nghiên cứu lý luận và kinh nghiệm quốc tế cho thấy, sở hữu nhà nước trong hoạt động sản xuất - kinh doanh vẫn tồn tại ở hầu hết các nước trên thế giới. Với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước đặt ra các mục tiêu tổng thể để xác nhận sự cần thiết tồn tại của khu vực DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng. Mục tiêu tồn tại sở hữu nhà nước trong kinh doanh bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu phi kinh tế. Tuy nhiên, cần phải xác định cụ thể mục tiêu, hạn chế số lượng mục tiêu và sắp xếp theo thứ tự ưu tiên. Bên cạnh đó, cơ chế xác định mục tiêu cần rõ ràng, công khai, minh bạch.

Để quản lý của chủ sở hữu nhà nước có hiệu quả cần phân định rõ chủ thể thực hiện quản lý và trách nhiệm của từng chủ thể. Lý luận và kinh nghiệm quốc tế cho thấy có ba mô hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu. Tuy nhiên, các nước đang có xu hướng chuyển từ mô hình phi tập trung sang mô hình tập trung hơn.

Chủ sở hữu nhà nước phải thiết kế các công cụ quản lý và sử dụng các công cụ này một cách hiệu quả. Chính sách sở hữu, hệ thống chỉ tiêu đo lường, hệ thống báo cáo,... là những công cụ quan trọng của chủ sở hữu nhà nước. Bên cạnh đó, phương pháp quản lý cũng rất quan trọng. Chương 1 đã đi sâu vào ba nhóm phương pháp phổ biến là phương pháp tổ chức, phương pháp kinh tế và phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá.

CHƯƠNG 2

THỰC TRẠNG 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

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

2.1.1. Tổng quan về cải cách khu vực doanh nghiệp nhà nước

Cải cách DNNN là một trong những nội dung quan trọng của công cuộc đổi mới kinh tế ở Việt Nam. Chủ trương này đã xuất hiện từ cuối những năm 1970. Tuy nhiên, đến tận đầu những năm 1990, quá trình cải cách DNNN mới thực sự được thực hiện. Có thể chia thành các giai đoạn sau:

Giai đoạn 1990-1993: Giai đoạn này tập trung giải quyết về xây dựng cơ chế, chính sách và tài chính để sắp xếp, chấn chỉnh và tổ chức lại DNNN đã được thành lập tràn lan trong những năm trước đó, sắp xếp lại những doanh nghiệp hoạt động thua lỗ kéo dài. Theo đó, số lượng DNNN giảm đáng kể, từ 12.500 doanh nghiệp xuống còn khoảng hơn 6.000 doanh nghiệp. Căn cứ pháp lý cho đợt này là Quyết định số 315-HĐBT (ngày 1/9/1990) về chấn chỉnh và tổ chức lại sản xuất kinh doanh trong khu vực kinh tế quốc doanh và Nghị định số 388-HĐBT của Hội đồng Bộ trưởng (ngày 20/11/1991) ban hành quy chế về thành lập và giải thể DNNN. Cũng trong giai đoạn này, việc chuyển đổi sở hữu DNNN bắt đầu được thí điểm từ khi Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ban hành Quyết định số 143/HĐBT (ngày 10/5/1990) cho phép thí điểm, chuyển một số DNNN thành công ty cổ phần, Chỉ thị số 202/CT (ngày 8/6/1992) về tiếp tục thí điểm chuyển một số DNNN thành công ty cổ phần.

Giai đoạn 1994-2001: Đây là giai đoạn đẩy mạnh cải cách khung pháp lý đối với DNNN. Quốc hội đã ban hành Luật DNNN năm 1995. Theo đó, DNNN được pháp luật thừa nhận là một pháp nhân độc lập, có vốn và tài sản riêng, có quyền tự chủ kinh doanh. Chủ sở hữu nhà nước chịu trách nhiệm hữu hạn với

DNNN trong phạm vi vốn đầu tư của nhà nước tại doanh nghiệp và DNNN yếu kém phải giải thể, phá sản như mọi doanh nghiệp khác.

Trong giai đoạn này, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định 90/TTg và 91/TTg (ngày 7/3/1994), Chỉ thị số 500/TTg (ngày 28/5/1995) tiếp tục sắp xếp tổng thể hệ thống DNNN, giải thể những liên hiệp xí nghiệp, tổng công ty có tính chất hành chính trung gian; qua đó, tạo điều kiện thực hiện một bước tập trung hóa bằng việc tổ chức những tổng công ty có quy mô lớn theo hướng tập đoàn kinh doanh (tổng công ty 91) và các tổng công ty 90 phù hợp với yêu cầu khách quan, nâng cao khả năng tích tụ của các tổng công ty.

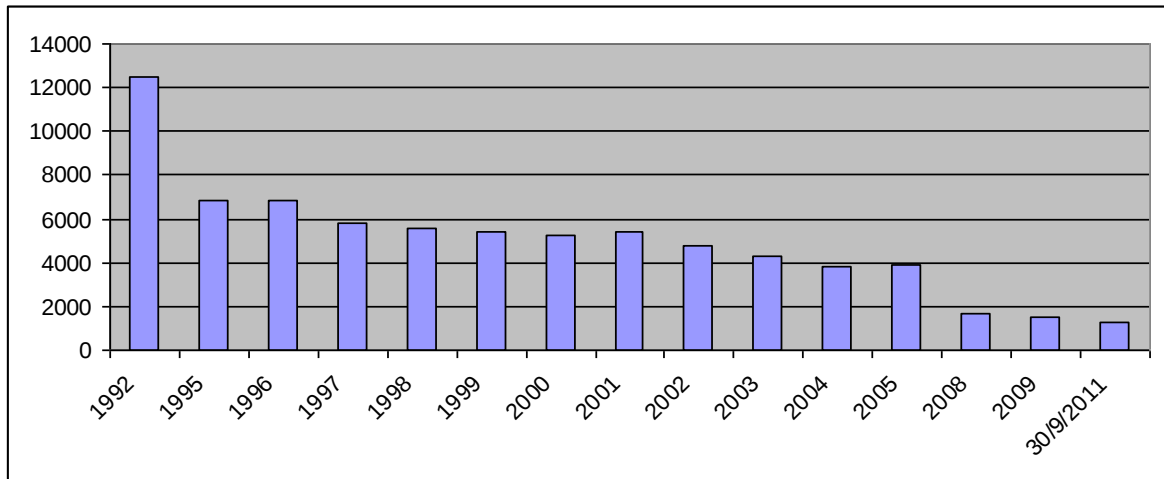
Cũng trong giai đoạn này, nhiều quy định về chuyển đổi sở hữu DNNN cũng được ban hành và triển khai như cổ phần hóa DNNN (Nghị định số 28/CP; Nghị định số 44/1998/NĐ-CP), giao, bán, khoán kinh doanh và cho thuê DNNN (Nghị định số 103/1999/NĐ-CP). Với việc ra đời của Luật Doanh nghiệp 1999 đã có những tác động gián tiếp nhưng mạnh mẽ đến cải cách DNNN trên phương diện trở thành khung khổ pháp lý cho hoạt động của doanh nghiệp sau cổ phần hoá, giao, bán, chuyển đổi thành công ty TNHH một thành viên.

Giai đoạn từ năm 2002- 2006: Đây là giai đoạn đẩy mạnh chuyển đổi sở hữu. Luật DNNN năm 2003 thay thế Luật DNNN 1995 đã tạo cơ sở pháp lý cho việc đẩy mạnh cải cách DNNN. Luật đã xác định rõ hơn các loại hình DNNN, không chỉ bao gồm các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước mà còn có những doanh nghiệp đa sở hữu dưới hình thức công ty cổ phần, công ty TNHH. Quan hệ giữa Nhà nước với DNNN được quy định cụ thể hơn. Với tư cách quản lý nền kinh tế, Nhà nước quan hệ với DNNN như mọi loại hình doanh nghiệp khác. Với tư cách là chủ sở hữu, Nhà nước có các quyền và nghĩa vụ như các chủ sở hữu khác đầu tư vào doanh nghiệp. Đặc biệt, Luật DNNN đã luật hóa các biện pháp chuyển đổi sở hữu. Các DNNN không thuộc diện nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ phải chuyển thành doanh nghiệp đa sở hữu.

Để đẩy mạnh chuyển đổi sở hữu, Chính phủ ban hành Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg (ngày 26/4/2002), sau đó là Quyết định số 155/2004/QĐ-TTg (ngày 24/8/2004) ban hành tiêu chí, danh mục phân loại công ty nhà nước và công ty thành viên hạch toán độc lập thuộc TCTNN. Theo đó, thu hẹp những ngành, lĩnh vực Nhà nước nắm giữ 100% vốn, nắm giữ cổ phần chi phối trên 50% vốn điều lệ và quy định những ngành, lĩnh vực đa dạng hóa sở hữu dưới các hình thức cổ phần hóa, giao hoặc bán; quy định phương thức xử lý như sáp nhập, hợp nhất, giải thể, phá sản đối với những công ty không thuộc lĩnh vực nhà nước nắm giữ 100% vốn, hoạt động thua lỗ kéo dài, không thực hiện được chuyển đổi sở hữu; quy định các điều kiện tồn tại đối với TCTNN và những TCTNN không đáp ứng đủ các điều kiện sẽ được sắp xếp lại theo hướng sáp nhập, hợp nhất hoặc giải thể sau khi sắp xếp lại công ty thành viên.

Từ năm 2007 đến nay: chuyển đổi sở hữu DNNN có xu hướng chững lại, đặc biệt là cổ phần hóa (số lượng doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa trong bốn năm 2007 - 2010 chỉ bằng 2/3 số doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa năm 2006). Trong giai đoạn này, nội dung cải cách DNNN chủ yếu tập trung vào hình thành các TĐKTNN, chuyển đổi TCTNN và công ty nhà nước theo mô hình công ty mẹ - công ty con. Từ ngày 1/7/2010, toàn bộ DNNN phải chuyển thành công ty cổ phần, công ty TNHH hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, chấm dứt tình trạng chia cắt pháp luật về doanh nghiệp theo hình thức sở hữu. Về nguyên tắc, các DNNN đã hoạt động trong cùng một khung pháp lý với các doanh nghiệp khác.

Như vậy, 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 doanh nghiệp khu vực tư nhân phát triển. Hầu hết DNNN phải hoạt động theo nguyên tắc thị trường. Cho đến nay, các DNNN đã chuyển đổi để có cùng hình thức pháp lý với các doanh nghiệp khu vực tư nhân, không còn luật riêng cho DNNN.



Hình 2.1. Số lượng doanh nghiệp 100% vốn nhà nước qua các năm

Nguồn: Tổng hợp của tác giả

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

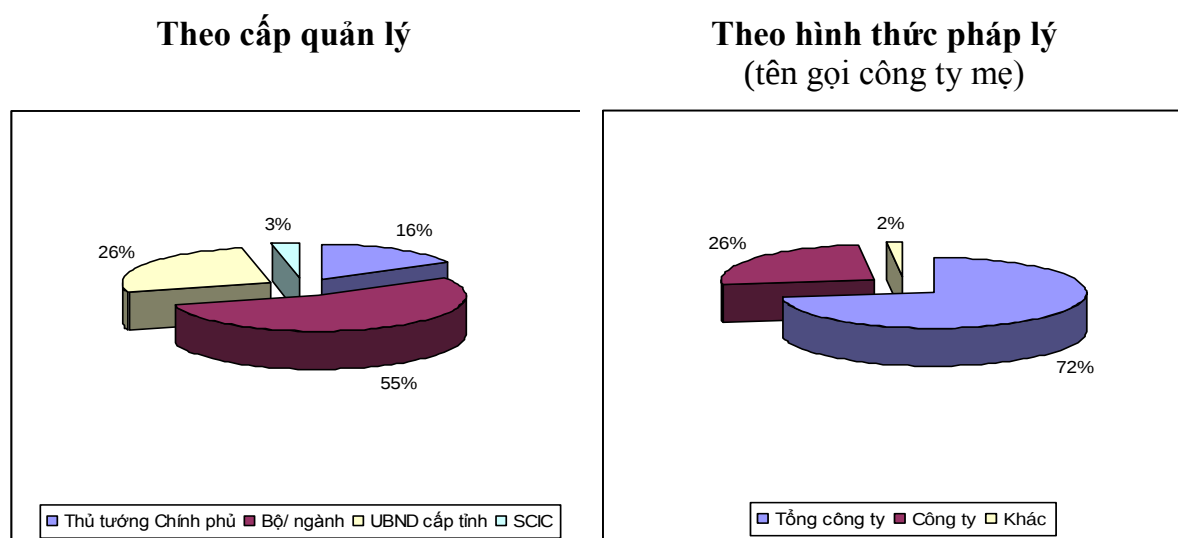
2.1.2.1. Quá trình hình thành công ty mẹ - công ty con

Việc thí điểm chuyển tổng công ty, công ty nhà nước sang mô hình công ty mẹ - công ty con mở đầu bằng Quyết định số 512/2001/QĐ-TTg ngày 26/4/2001 của Thủ tướng Chính phủ về việc thí điểm tổng công ty tham gia góp vốn với doanh nghiệp thành viên của Tổng công ty Hàng Hải Việt Nam.

Tiếp đó, Nghị quyết Hội nghị Trung ương ba (khóa IX) đề ra chủ trương thí điểm việc thực hiện chuyển TCTNN sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, trong đó tổng công ty đầu tư vốn vào các doanh nghiệp thành viên là những công ty TNHH một chủ hoặc là công ty cổ phần mà tổng công ty giữ cổ phần chi phối. Ngoài ra, tổng công ty có thể đầu tư vào các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác” [31, tr.19-20]. Để triển khai thực hiện, Thủ tướng Chính phủ ban hành Chỉ thị số 04/2002/CT-TTg (ngày 8/02/2002) và Chỉ thị số 01/2003/CT-TTg (ngày 16/01/2003) tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN, trong đó yêu cầu bộ, địa phương, TCTNN lên danh sách và trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt danh sách và phương án chuyển TCTNN, công ty nhà nước thuộc diện thí điểm sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con.

Trong giai đoạn thí điểm, Thủ tướng Chính phủ cho phép 52 doanh nghiệp thí điểm chuyển sang công ty mẹ - công ty con [3]. Việc thí điểm chuyển đổi được thực hiện qua 4 bước: (i) Lựa chọn doanh nghiệp thí điểm (Thủ tướng Chính phủ quyết định trên cơ sở đề nghị của các Bộ, địa phương và tổng công ty 91); (ii) Phê duyệt Đề án chuyển đổi (Thủ tướng Chính phủ quyết định sau khi có ý kiến của các cơ quan liên quan); (iii) Phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ (Thủ tướng Chính phủ hoặc cơ quan quản lý trực tiếp của doanh nghiệp); và (iv) Phê duyệt Quy chế tài chính (Bộ Tài chính quyết định theo đề nghị của cơ quan quản lý trực tiếp của doanh nghiệp). Sau khi có Luật DNNN năm 2003, Nghị định số 153/2004/NĐ-CP (sau đó là Nghị định số 111/2007/NĐ-CP), nhiều TCTNN, công ty nhà nước độc lập đã được chuyển thành công ty mẹ - công ty con. Bên cạnh đó, 12 TĐKTNN cũng được thí điểm thành lập trên cơ sở các TCTNN và mô hình công ty mẹ - công ty con là liên kết chủ đạo trong TĐKTNN.

Như vậy, tính đến 30/9/2011, cả nước có 130 TĐKTNN, TCTNN, công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con (không tính công ty mẹ - công ty con nằm trong mô hình công ty mẹ - công ty con), trong đó có 116 công ty mẹ là doanh nghiệp 100% vốn nhà nước.



Hình 2.2. Cơ cấu công ty mẹ

Nguồn: Tổng hợp và tính toán của tác giả

2.1.2.2. Phương thức hình thành công ty mẹ - công ty con

Phương thức hình thành công ty mẹ - công ty con phụ thuộc theo đối tượng chuyển đổi, cụ thể:

Đối với việc chuyển TCTNN sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, công ty mẹ được hình thành theo một trong các phương thức sau: Một là, tổ chức lại văn phòng tổng công ty, một số đơn vị thành viên hạch toán phụ thuộc và một vài công ty thành viên hạch toán độc lập có vị trí then chốt hoặc hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh chính của tổng công ty thành công ty mẹ. Hai là, tổ chức lại văn phòng tổng công ty và một số công ty thành viên hạch toán độc lập có vị trí then chốt hoặc hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh chính của tổng công ty.

Các công ty con, công ty liên kết được hình thành từ việc chuyển đổi một số đơn vị thành viên thành công ty TNHH một thành viên, cổ phần hóa các đơn vị thành viên và các công ty khác do công ty mẹ góp vốn thành lập hoặc tiếp nhận các công ty cổ phần khác.

Đối với công ty nhà nước độc lập chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, công ty mẹ được hình thành từ việc tổ chức lại văn phòng công ty, một số đơn vị hạch toán phụ thuộc nắm giữ những lĩnh vực sản xuất quan trọng. Các công ty con, công ty liên kết được hình thành từ việc chuyển đổi một số đơn vị hạch toán phụ thuộc thành công ty TNHH một thành viên, cổ phần hóa các đơn vị thành viên hạch toán phụ thuộc, các công ty khác do công ty mẹ góp vốn thành lập hoặc tiếp nhận một số công ty cổ phần khác. Ví dụ như các tổng công ty: Bia - Rượu - Nước giải khát Hà Nội; Công nghiệp Thực phẩm Đồng Nai; Đầu tư xây dựng và thương mại Việt Nam, Viện máy và dụng cụ công nghiệp,... đã tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại các công ty cổ phần do cơ quan nhà nước khác quản lý để hình thành các công ty con.

Mô hình công ty mẹ - công ty con cũng được hình thành bằng việc thành lập mới (chủ yếu ở địa phương) theo cách chọn một công ty nhà nước mạnh làm

công ty mẹ và chuyển quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại một số công ty cổ phần, công ty TNHH một thành viên có ngành nghề hoạt động tương đồng, đang thuộc UBND tỉnh, thành phố quản lý về cho công ty mẹ để hình thành các công ty con, công ty liên kết.

2.1.2.3. Đặc điểm của công ty mẹ - công ty con:

Công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam có một số đặc điểm chính sau đây:

Một là, công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con hầu hết vừa trực tiếp sản xuất - kinh doanh, vừa đầu tư tài chính vào doanh nghiệp khác.

Hai là, cơ cấu doanh nghiệp đa dạng về loại hình và sở hữu. Công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên (trong trường hợp công ty mẹ do Nhà nước nắm giữ 100% vốn) hoặc công ty cổ phần (trong trường hợp công ty mẹ do Nhà nước nắm cổ phần chi phối). Công ty con do công ty mẹ nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, công ty liên kết do công ty mẹ nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ. Công ty con, công ty liên kết có các loại hình là công ty TNHH một thành viên, công ty cổ phần, công ty TNHH hai thành viên trở lên và công ty liên doanh.

Ba là, đối với các TĐKTNN, hiện có hai dạng hình, đó là dạng hình là tập đoàn theo cơ cấu công ty mẹ - công ty con, trong đó đứng đầu tập đoàn là “công ty mẹ - tập đoàn” và bên dưới là các công ty con, công ty liên kết; và tập đoàn theo cơ cấu hỗn hợp gồm công ty mẹ, công ty con, trong đó có công ty con là tổng công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con².

2.1.2.4. Đánh giá về mô hình công ty mẹ - công ty con

Mô hình công ty mẹ - công ty con có những mặt tích cực sau:

Một là, do thay đổi về bản chất mối quan hệ và phương thức điều hành giữa công ty mẹ và các công ty con, công ty liên kết, công ty mẹ có điều kiện tập trung đến việc tối đa hóa hiệu quả đầu tư phát triển, tích tụ, tập trung vốn và lợi nhuận;

² Ví dụ như Tập đoàn Bưu chính Viễn thông Việt Nam có 3 tổng công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, gồm Tổng công ty Viễn thông I, Tổng công ty Viễn thông II và Tổng công ty Viễn thông III.

định hướng chiến lược hoạt động cho tổ hợp công ty mẹ - công ty con, nghiên cứu đổi mới công nghệ, thương hiệu và khả năng cạnh tranh trên thị trường;

Hai là, việc hình thành công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN đã khắc phục được tình trạng cạnh tranh không lành mạnh giữa các đơn vị thành viên trong cùng một tổng công ty vì các công ty con đều chịu sự chi phối của công ty mẹ. Điều này được thể hiện khá rõ ở các đơn vị có doanh nghiệp thành viên hoạt động trong cùng ngành như Công ty Dầu thực vật hương liệu mỹ phẩm, Tổng công ty Thương mại Hà Nội, Tổng công ty Bến Thành,...;

Ba là, với cơ cấu đa sở hữu, một mặt đã tạo ra cơ chế quản lý đa thành phần, thu hút được vốn từ các nhà đầu tư bên ngoài vào sản xuất kinh doanh, đẩy nhanh quá trình tích tụ, tập trung vốn, mở rộng quy mô doanh nghiệp; mặt khác, tạo điều kiện để công ty mẹ mở rộng phạm vi hoạt động thông qua việc đầu tư, góp vốn vào các công ty con, công ty liên kết kinh doanh ở những ngành nghề đa dạng nhằm tranh thủ cơ hội đầu tư và phân tán rủi ro.

Việc hình thành các công ty con, công ty liên kết bằng cách cổ phần hóa doanh nghiệp, bộ phận doanh nghiệp đã tạo điều kiện lành mạnh hóa tài chính, sắp xếp lại lao động, kiện toàn và nâng cao năng lực bộ máy quản lý điều hành cho doanh nghiệp.

Bốn là, việc chuyển đổi TCTNN, công ty nhà nước sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con làm thay đổi căn bản quan hệ, trách nhiệm, quyền hạn, lợi ích giữa công ty mẹ và các công ty con, công ty liên kết, đặc biệt đối với TCTNN. Việc chuyển đổi đã thay đổi phương thức tổ chức quản lý từ kiểu hành chính, cấp trên - cấp dưới sang phương thức công ty mẹ đầu tư, chi phối về vốn, công nghệ, thương hiệu,... đối với các công ty con. Công ty mẹ và các công ty con đều là những pháp nhân độc lập, bình đẳng, có quyền và trách nhiệm trong sản xuất, kinh doanh; công ty mẹ tham gia quản lý công ty con với tư cách là cổ đông, thành viên góp vốn, nhận cổ tức, lãi từ công ty con theo tỷ lệ vốn góp; công ty con tự chủ trong hoạt động sản xuất kinh doanh, mọi quan hệ

về thương mại với công ty mẹ đều thông qua hợp đồng kinh tế. Từ đó tạo sự liên kết bền chặt về lợi ích kinh tế giữa công ty mẹ với các công ty con, công ty liên kết, khắc phục được những bất hợp lý của việc gắn kết với nhau theo kiểu hành chính trong mô hình TCTNN trước đây.

Như vậy, so với mô hình TCTNN trước đây, công ty mẹ có trách nhiệm cao hơn đối với các công ty con, công ty liên kết vì hiệu quả hoạt động của công ty con, công ty liên kết ảnh hưởng trực tiếp đến kết quả đầu tư vốn vào doanh nghiệp của công ty mẹ, do đó, công ty mẹ phải thường xuyên tăng cường trách nhiệm đối với các công ty con, công ty liên kết thông qua người đại diện phần vốn góp của mình tại các công ty này để đảm bảo nâng cao hiệu quả sản xuất - kinh doanh. Tương tự như vậy đối với công ty nhà nước độc lập chuyển sang mô hình công ty mẹ - công ty con, các đơn vị trực thuộc được chuyển thành các công ty con, công ty liên kết là pháp nhân độc lập, tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong hoạt động sản xuất kinh doanh; công ty mẹ quan hệ với công ty con, công ty liên kết với vị thế là một nhà đầu tư, góp vốn. Từ đó khắc phục được tình trạng các đơn vị trực thuộc trông chờ, phụ thuộc hoàn toàn vào công ty từ kế hoạch sản xuất - kinh doanh, thị trường, đầu tư phát triển đến những vấn đề cụ thể trong sản xuất - kinh doanh như trước đây.

Tuy nhiên, hoạt động của công ty mẹ - công ty con cũng còn nhiều hạn chế:

Một là, dù đã chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con nhưng một số doanh nghiệp vẫn duy trì cách thức điều hành bằng mệnh lệnh hành chính, chưa tạo điều kiện cho các công ty tự chủ trong sản xuất kinh doanh và tự chịu trách nhiệm về tài chính [50].

Hai là, công ty mẹ chưa xác định và thực hiện đầy đủ quyền và nghĩa vụ, trách nhiệm của người chủ sở hữu đối với phần vốn góp chi phối tại các công ty con. Việc cử người đại diện phần vốn của công ty mẹ tại các công ty con ở nhiều doanh nghiệp chưa đủ về số lượng để đảm bảo khả năng chi phối theo nguyên tắc đối nhân trong hoạt động của HĐQT công ty con; quy chế hoạt động và báo

cáo của người đại diện chưa rõ dẫn đến công ty mẹ không nắm được toàn bộ hoạt động kinh doanh của công ty con.

Ba là, bộ máy chuyên môn, nghiệp vụ của công ty mẹ ở một số tổng công ty, công ty chưa theo kịp yêu cầu thực hiện đồng thời hai chức năng của công ty mẹ vừa trực tiếp sản xuất kinh doanh, vừa đầu tư tài chính. Do đó, làm cho công ty mẹ lúng túng trong việc tìm ra phương thức để có thể vừa hỗ trợ các công ty con, công ty liên kết về thị trường, thương hiệu, cán bộ,... nhưng vẫn đảm bảo sự bình đẳng, không can thiệp vào công việc điều hành của công ty con, đặc biệt là chưa phát huy được hiệu quả của việc đầu tư tài chính vào doanh nghiệp khác. Nhiều công ty mẹ chưa tổ chức được bộ phận nghiệp vụ để chuyên theo dõi việc đầu tư vốn vào các công ty con, công ty liên kết.

2.2. Thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con

2.2.1. Mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước

2.2.1.1. Mục tiêu chung cho khu vực DNNN, bao gồm cả TĐKT, TCTNN hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con

Ở Việt Nam, 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 chủ yếu để kinh tế nhà nước thực hiện vai trò chủ đạo trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa (XHCHN), là lực lượng chủ lực trong hội nhập kinh tế quốc tế [31]; 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 mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư nhằm mục đích phát triển kinh tế - xã hội miền núi, vùng sâu, vùng xa,... [47]. Như vậy, mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đặt ra

đối với khu vực DNNN xét về khía cạnh chính trị và định hướng phát triển kinh tế - xã hội là rất quan trọng.

Đối với các DNNN quy mô lớn, quan trọng (dưới hình thức TĐKTNN, TCTNN), mục tiêu chủ yếu là chi phối được 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 quốc dân và xuất khẩu, đóng góp lớn cho NSNN, làm nòng cốt thúc đẩy tăng trưởng kinh tế và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả.

Đối với các TĐKTNN, ngay từ đầu những năm 1990, Đảng đã đề ra chủ trương hình thành một số tổ chức kinh tế lớn nhằm “mục đích tích tụ, tập trung cao về vốn, đủ sức cạnh tranh trên thị trường thế giới” [31], mục tiêu này xuất phát từ chủ trương xác định kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo, trong đó các tổ chức kinh tế lớn (TĐKTNN và TCTNN) là nòng cốt của kinh tế nhà nước. Đây là mục tiêu tổng quát của việc hình thành các TĐKTNN. Đồng thời, ngay trong 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 TCTNN, TĐKTNN để đạt được hiệu quả cao hơn và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả [31], [32],...

Thể chế hoá các mục tiêu được xác định tại các Nghị quyết của Đảng, Luật DNNN năm 1995 xác định “Doanh nghiệp nhà nước là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao”. Luật DNNN năm 2003 quy định, DNNN mà cụ thể là công ty nhà nước được thành lập mới ở ngành, lĩnh vực cung cấp sản phẩm, dịch vụ thiết yếu cho xã hội; 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; ngành, lĩnh vực có lợi thế cạnh tranh cao và địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn mà các thành phần kinh tế khác không đầu tư. Nghị định số 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động, quản lý và giám sát TĐKTNN quy định mục tiêu, yêu cầu thí điểm thành lập TĐKTNN gồm: Tập

trung đầu tư và huy động các nguồn lực hình thành nhóm công ty có quy mô lớn trong các ngành, lĩnh vực then chốt, cần phát triển, nâng cao khả năng cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế; Giữ vai trò đảm bảo các cân đối lớn trong nền kinh tế quốc dân; ứng dụng công nghệ cao; 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; Tăng cường quản lý, giám sát có hiệu quả đối với vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp trong tập đoàn; Tạo cơ sở để tiếp hoàn thiện cơ chế chính sách pháp luật về TĐKT.

2.2.1.2. Mục tiêu của công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con

Từ mục tiêu tổng thể của khu vực DNNN, mục tiêu hoạt động của từng công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con được xác định trong Điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ. Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ TĐKTNN, TCTNN đều xác định các nhóm mục tiêu hoạt động của công ty mẹ gồm: Thứ nhất, tối đa hóa hiệu quả hoạt động chung của cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con, TĐKTNN; Thứ hai, kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu đầu tư tại công ty mẹ và vốn của công ty mẹ đầu tư tại các doanh nghiệp khác; Thứ ba, các mục tiêu chính sách ngành theo ngành, lĩnh vực hoạt động chính của từng tổ hợp công ty mẹ - công ty con, TĐKTNN.

Trong thực tế, các TĐKT, TCTNN không chỉ được xây dựng để thực hiện các mục tiêu thuần túy kinh tế là có hiệu quả cao và có sức cạnh tranh mà còn được sử dụng như là công cụ cho việc cân đối, điều tiết nền kinh tế, thực hiện cả vai trò kinh tế, 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 như trường hợp của Tập đoàn Điện lực Việt Nam hay Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam hoặc tất cả các TĐKTNN buộc phải cắt giảm đầu tư để chống lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô [17], [19]. Điều lệ của tất cả các công ty mẹ đều quy định TĐKT, TCTNN phải hoàn thành các nhiệm vụ khác do chủ sở hữu giao.

Như vậy, mục tiêu của các DNNN nói chung, các TCTNN, TĐKTNN theo mô hình công ty mẹ - công ty con nói riêng gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu thực hiện chính sách do Nhà nước giao hoặc định hướng.

Bảng 2.1. Mục tiêu hoạt động của một số công ty mẹ

	Mục tiêu hoạt động
1. Công ty mẹ Tổng công ty Thiết bị điện Việt Nam (theo Quyết định số 42/2006/QĐ-TTg ngày 4/12/2006 của Bộ trưởng Bộ Công nghiệp phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của Tổng công ty thiết bị điện Việt Nam theo mô hình công ty mẹ - công ty con)	(i) Kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu đầu tư tại Tổng công ty Thiết bị điện và tại các doanh nghiệp khác; (ii) Tối đa hoá hiệu quả sản xuất kinh doanh của công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con; (iii) Phát triển thành một doanh nghiệp mạnh, có tiềm lực về tài chính, phương pháp quản lý, điều hành tiên tiến để giữ vai trò chủ đạo, chi phối, hỗ trợ và liên kết các hoạt động với các công ty con, công ty liên kết; (iv) Hoạt động sản xuất kinh doanh đa ngành nghề, trong đó ngành nghề chính là sản xuất kinh doanh công tơ điện, thiết bị đo đếm điện; và (v) Nâng cao chất lượng và mở rộng sản phẩm thiết bị đo đếm điện, đáp ứng tốt nhất nhu cầu sử dụng sản phẩm thiết bị đo đếm điện trên thị trường trong nước và từng bước xuất khẩu ra thị trường nước ngoài.
2. Công ty mẹ Tổng công ty Xi măng Việt Nam (theo Quyết định số 193/2007/QĐ-TTg ngày 13/12/2007 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ - Tổng công ty Xi măng Việt nam)	(i) Kinh doanh, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu; hoàn thành các nhiệm vụ do chủ sở hữu giao, trong đó có tỷ suất lợi nhuận trên vốn của chủ sở hữu; tối đa hoá hiệu quả hoạt động chung của tổ hợp công ty mẹ - công ty con; (ii) Phát triển công nghiệp xi măng, các ngành, nghề phục vụ công nghiệp xi măng và các ngành kinh tế khác một cách bền vững, đáp ứng nhu cầu xây dựng của nền kinh tế; hoàn thành các nhiệm vụ do Nhà nước giao.
3. Công ty mẹ - Tập đoàn Điện lực Quốc gia Việt Nam (theo Quyết định số 857/QĐ-TTg ngày 06/6/2011 của Thủ tướng Chính phủ Điều lệ hoạt động của Tập đoàn Điện lực Việt Nam)	(i) Kinh doanh có lãi, bảo toàn và phát triển vốn chủ sở hữu nhà nước đầu tư tại EVN và vốn của EVN đầu tư vào các doanh nghiệp khác; hoàn thành các nhiệm vụ khác do chủ sở hữu giao; (ii) Tối đa hoá hiệu quả hoạt động của toàn tập đoàn; (iii) Giữ vai trò trung tâm để phát triển Tập đoàn Điện lực Quốc gia Việt Nam đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước là chi phối; có trình độ

(EVN))	công nghệ, quản lý hiện đại và chuyên môn hoá cao; kinh doanh đa ngành, trong đó sản xuất, kinh doanh điện năng là ngành nghề kinh doanh chính; gắn chặt chẽ giữa sản xuất kinh doanh với khoa học, công nghệ, nghiên cứu triển khai, đào tạo; làm nòng cốt để ngành điện lực Việt Nam phát triển nhanh, bền vững, cạnh tranh và hội nhập kinh tế quốc tế có hiệu quả.
--------	--

Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ cũng xác định ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh. Hầu hết công ty mẹ kinh doanh đa ngành, đặc biệt là các công ty mẹ TĐKTNN, TCTNN đặc biệt quan trọng. Trong giai đoạn thí điểm trước khi Chính phủ ban hành Nghị định số 101/2009/NĐ-CP, Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ TĐKTNN không xác định ngành nghề kinh doanh chính, ngành nghề kinh doanh liên quan và ngành nghề kinh doanh khác; các ngành nghề, kinh doanh được liệt kê trong Điều lệ bao phủ gần hết các ngành, lĩnh vực trong nền kinh tế, đặc biệt TĐKTNN nào cũng có hoạt động kinh doanh bất động sản, tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bảo hiểm. Đây cũng là một trong những nguyên nhân dẫn đến việc mở rộng ngành nghề, đầu tư dàn trải, đầu tư ra ngoài ngành của nhiều TĐKT, TCTNN trong những năm vừa qua.

Hiện nay, công ty mẹ (100% vốn nhà nước) của các TĐKTNN đã chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ đã được phê duyệt lại, trong đó xác định rõ hơn ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chính; ngành nghề có liên quan và ngành nghề khác để làm cơ sở để chủ sở hữu nhà nước quản lý việc đầu tư của các công ty mẹ.

Bảng 2.2. Lĩnh vực hoạt động của Công ty mẹ Tập đoàn Điện lực Việt Nam

Theo Quyết định số 163/2007/QĐ-TTg ngày 22/10/2007 của Thủ tướng Chính phủ (công ty mẹ là công ty nhà nước) - Sản xuất, truyền tải, phân phối và kinh doanh mua bán điện năng; - Khảo sát thiết kế, tư vấn xây dựng, xây	Theo Quyết định số 857/QĐ-TTg ngày 6/6/2011 của Thủ tướng Chính phủ (công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên) * Ngành nghề kinh doanh chính: - Sản xuất, truyền tải, phân phối và kinh
---	---

lắp, bảo dưỡng các công trình điện, công trình công nghiệp, dân dụng, công trình viễn thông - công nghệ thông tin; - Sản xuất, sửa chữa, thí nghiệm thiết bị điện và phụ kiện điện, cấu kiện thép bê tông và cung ứng vật tư thiết bị ngành điện; thiết bị viễn thông và công nghệ thông tin; - Khai thác nguyên liệu phi quặng; - Sản xuất vật liệu xây dựng, vật liệu cách điện, vật liệu cách nhiệt; trang bị bảo hộ lao động; - Xuất khẩu, nhập khẩu điện năng, nhiên liệu, nguyên vật liệu, vật tư thiết bị ngành điện, viễn thông và công nghệ thông tin; - Vận tải hàng hoá và hành khách đường thủy, đường bộ; - Kinh doanh khách sạn, du lịch; - Sản xuất hàng tiêu dùng, nước giải khát; - Hợp tác lao động với nước ngoài; - Kinh doanh các dịch vụ viễn thông công cộng và Internet (trong nước và quốc tế); viễn thông đường trục; truyền thông, quảng cáo, thông tin đại chúng; - Kinh doanh các dịch vụ công nghệ thông tin (nghiên cứu, phát triển, tư vấn và đào tạo) trong và ngoài nước; - Kinh doanh bất động sản, cho thuê văn phòng, phát triển và kinh doanh cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp; - Đầu tư xây dựng công trình điện trong và ngoài nước; - Đầu tư tài chính và kinh doanh vốn trong nước và ngoài nước; - Hoạt động tài chính, chứng khoán,	doanh mua bán điện năng ; chỉ huy điều hành hệ thống sản xuất, truyền tải, phân phối và phân bổ điện năng trong hệ thống điện quốc gia; - Xuất nhập khẩu điện năng - Đầu tư và quản lý vốn đầu tư các dự án điện - Quản lý, vận hành, sửa chữa, bảo dưỡng, đại tu, cải tạo, nâng cấp thiết bị điện, công trình điện, thí nghiệm điện. * Ngành, nghề kinh doanh có liên quan đến ngành, nghề kinh doanh chính - Xuất, nhập khẩu nhiên liệu, nguyên vật liệu, vật tư thiết bị ngành điện. - Xây lắp, giám sát lắp đặt thiết bị nhà máy điện, thiết bị đường dây và trạm biến áp, thiết bị viễn thông - công nghệ thông tin ; sản xuất vật liệu xây dựng, vật liệu cách điện, trang bị bảo hộ lao động. - Đầu tư kinh doanh viễn thông công cộng, có khí điện lực. - Tư vấn quản lý dự án; tư vấn lập dự án đầu tư, tư vấn đấu thầu, lập dự toán và giám sát thi công công trình nhà máy điện, các công trình đường dây và trạm biến áp, công trình viễn thông - công nghệ thông tin, các công trình công nghiệp và xây dựng. - Đầu tư tài chính và kinh doanh vốn mà Nhà nước giao cho EVN ; - Đào tạo nguồn nhân lực và hợp tác đào tạo lao động với nước ngoài. * Ngành, nghề kinh doanh khác: Kinh doanh khách sạn, du lịch; Truyền thông, quảng cáo, thông tin đại chúng; Đầu tư,
---	---

ngân hàng, bảo hiểm; - Tổ chức đào tạo nguồn nhân lực; - Các ngành, nghề khác theo quy định của pháp luật.	kinh doanh bất động sản; cho thuê văn phòng, đầu tư, kinh doanh cơ sở hạ tầng, khu công nghiệp
--	--

Như vậy, về cơ bản, chủ sở hữu nhà nước đã xác định được những mục tiêu cơ bản khi đầu tư vốn hình thành công ty mẹ - công ty con. Mục tiêu đặt ra khá đa dạng, bao gồm cả mục tiêu kinh tế và mục tiêu chính trị - xã hội.

2.2.2. Chủ thể quản lý

Trong thời gian qua, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con, TĐKTNN nói riêng đã có nhiều đổi mới, chuyển từ mô hình bộ, cơ quan hành chính "chủ quản" sang mô hình "song trùng" và dần dần có xu hướng tập trung hơn (xem Phụ lục 10).

Hiện nay, chủ thể quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con được thể hiện như sau:

- Đối với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên: Về nguyên tắc, mỗi công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu chỉ do một tổ chức được phân công, phân cấp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu. Tuy nhiên, theo cấp quyết định thành lập công ty mẹ khác nhau nên chủ thể quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ cũng được phân định khác nhau, cụ thể:

+ Đối với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên do Bộ/ UBND cấp tỉnh quyết định thành lập, Bộ/ UBND cấp tỉnh thực hiện toàn bộ các quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu (trừ quyền quyết định sử dụng lợi nhuận sau thuế thì Bộ/UBND cấp tỉnh phải phối hợp với Bộ Tài chính để quyết định).

+ Đối với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, về nguyên tắc, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước là Thủ tướng Chính phủ hoặc tổ chức chuyên

trách được Chính phủ phân công thực hiện. Tuy nhiên, thực tế, việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty mẹ loại này chủ yếu 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, trong đó:

Chính phủ thống nhất thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ; tổ chức giám sát, đánh giá việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước đối với công ty.

Thủ tướng Chính phủ thực hiện các quyền phê duyệt/ quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty; mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn và ngành, nghề kinh doanh của công ty; Điều lệ, phê duyệt sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động đối với công ty; các dự án đầu tư của công ty, các dự án đầu tư ra ngoài công ty thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ theo quy định của pháp luật về đầu tư; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch và thành viên HĐQT của công ty; chấp thuận để HĐQT quyết định bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, ký hợp đồng, khen thưởng, kỷ luật Tổng giám đốc theo đề nghị của HĐQT và thẩm định của Bộ quản lý ngành; chấp thuận để HĐQT công ty quyết định đầu tư thành lập mới, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu các đơn vị thuộc sở hữu của công ty (công ty con 100% vốn, chi nhánh, viện trường, đơn vị sự nghiệp...) trong trường hợp vốn điều lệ của các đơn vị này có giá trị trên mức phân cấp cho HĐQT công ty mẹ quyết định;

Bộ quản lý ngành chủ trì và phối hợp với các bộ ngành liên quan trình Thủ tướng Chính phủ về: quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch và thành viên HĐQT của công ty; tham gia ý kiến đối với tất cả các vấn đề thuộc thẩm quyền quyết định của Thủ tướng Chính phủ; chỉ đạo triển khai, kiểm tra việc thực hiện mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn của công ty.

Đồng thời, Bộ quản lý ngành cũng được giao uỷ quyết định xếp lương, nâng lương, phụ cấp lương đối với Chủ tịch, thành viên HĐQT và Tổng giám đốc; phê duyệt kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển hàng năm của công ty mẹ và tổ chức giám sát và đánh giá hoạt động kinh doanh của công ty;

Bộ Tài chính được giao nhiệm vụ có ý kiến đề Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty; phê duyệt sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động của công ty; Có ý kiến đối với các kiến nghị của HĐQT lên Thủ tướng Chính phủ quyết định trong lĩnh vực đầu tư và tài chính của công ty. Đồng thời, Bộ Tài chính cũng được Thủ tướng Chính phủ uỷ quyền xem xét chấp thuận việc phê duyệt Quy chế quản lý tài chính; báo cáo quyết toán năm và phương án sử dụng lợi nhuận sau thuế của các công ty;

Bộ Kế hoạch và Đầu tư thực hiện nhiệm vụ giám sát việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ mà Thủ tướng Chính phủ giao cho công ty; có ý kiến đề Thủ tướng Chính phủ xem xét, quyết định thành lập, tổ chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu công ty; mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn và ngành, nghề kinh doanh của công ty; phê duyệt sửa đổi và bổ sung Điều lệ công ty; đầu tư vốn để hình thành vốn điều lệ và điều chỉnh vốn điều lệ trong quá trình hoạt động của công ty. Đồng thời, Bộ Kế hoạch và Đầu tư cũng được giao nhiệm vụ phối hợp với Bộ quản lý ngành thẩm định trình Thủ tướng Chính phủ phê duyệt kế hoạch sản xuất kinh doanh và kế hoạch đầu tư phát triển 5 năm; phối hợp với Bộ quản lý ngành thẩm định phê duyệt kế hoạch sản xuất kinh doanh và đầu tư phát triển hàng năm của công ty mẹ;

Bộ Nội vụ được giao thẩm quyền thẩm định việc thực hiện quy trình, thủ tục, tiêu chuẩn và điều kiện bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật Chủ tịch và thành viên HĐQT do Bộ quản lý ngành trình Thủ tướng Chính phủ; hướng dẫn trình tự, thủ tục bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, cách chức, khen thưởng, kỷ luật đối với Chủ tịch, thành viên HĐQT, Tổng

giám đốc hoặc Giám đốc, Phó tổng giám đốc hoặc Phó giám đốc, Kế toán trưởng và các chức danh quản lý chủ chốt khác trong công ty.

Các cơ quan được giao thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước chỉ thực hiện chức năng quản lý của mình đối với công ty mẹ, không can thiệp đến các công ty con, công ty liên kết.

- Đối với công ty mẹ 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 trực tiếp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tại các DNNN chưa chuyển phần vốn nhà nước về Tổng công ty Đầu tư kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) quản lý.

Như vậy, chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đã được 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” hơn đối với các công ty mẹ 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 công ty mẹ trong các TĐKTNN, TCTNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

So với các mô hình nghiên cứu trong Chương 1, mô hình thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước ở Việt Nam không giống mô hình nào mà là sự kết hợp của nhiều mô hình khác nhau, tùy theo loại hình doanh nghiệp.

2.2.3. Công cụ quản lý

Để quản lý DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng, các chủ thể sở hữu đã sử dụng nhiều các công cụ khác nhau, gồm:

(i) Chủ sở hữu nhà nước đã ban hành khung luật pháp về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng như Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005 về thực hiện quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty nhà nước (Nghị định số 86/2006/NĐ-CP sửa đổi một số điều của Nghị định số 132/2005/NĐ-CP); Nghị

định số 101/2009/NĐ-CP ngày 5/11/2009 của Chính phủ thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước; Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành về chuyển công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý của công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg ngày 6/10/2006 ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN; Thông tư số 115/2009/TT-BTC ngày 31/7/2009 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN.

(ii) Các chủ thể sở hữu (Thủ tướng Chính phủ/ Bộ trưởng/ Chủ tịch UBND cấp tỉnh) đã phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động công ty mẹ trong TĐKT, TCTNN, trong đó xác định mục tiêu hoạt động và ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của công ty mẹ; quy định về chủ sở hữu và đại diện chủ sở hữu; quy định quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ, phân công, phân cấp thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước; cơ cấu tổ chức quản lý, trong đó có quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm của HĐQT/ HĐTV,...

(iii) Chủ sở hữu ban hành các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN nói chung, trong đó có công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con và toàn tổ hợp nói riêng và các chỉ tiêu đánh giá bộ máy quản lý, điều hành trong doanh nghiệp. Theo quy định hiện hành, các chỉ tiêu đánh gồm:

Một là, các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp, gồm: Doanh thu và thu nhập khác (Đối với những doanh nghiệp sản xuất sản phẩm chủ yếu của nền kinh tế gồm: điện, than, dầu khí, xi măng thì áp dụng chỉ tiêu sản lượng sản phẩm tiêu thụ trong kỳ); Lợi nhuận thực hiện và tỷ suất lợi nhuận thực hiện trên vốn nhà nước; Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn; Tình hình chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật về: thuế và các khoản thu nộp NSNN, tín dụng, bảo hiểm, bảo vệ môi trường, lao động, tiền lương, chế độ tài chính, kế toán, kiểm toán, chế độ báo cáo tài chính và báo cáo khác; và Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích.

Hai là, đánh giá kết quả hoạt động của ban quản lý, điều hành căn cứ vào các chỉ tiêu như: Mức độ hoàn thành chỉ tiêu nhà nước giao về tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước; Kết quả phân loại doanh nghiệp; và Việc chấp hành các quy định của chủ sở hữu, Điều lệ Công ty và các quy định của pháp luật hiện hành (Xem Phụ lục 7)

(iv) 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 doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước (Nghị định số 66/2011/NĐ-CP) làm cơ sở để thực hiện bổ nhiệm các cán bộ chủ chốt của các công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

(v) Chủ sở hữu nhà nước quy định cơ chế báo cáo cụ thể, 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. Hệ thống báo cáo gồm Báo cáo tài chính quý, năm; Báo cáo tình hình đầu tư tài chính; Báo cáo giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty; Báo cáo công khai tình hình tài chính; Báo cáo tình hình huy động và sử dụng vốn huy động; Báo cáo tình hình phân phối lợi nhuận sau thuế; Báo cáo quyết toán tiền lương. Bên cạnh việc nộp báo cáo riêng của công ty mẹ, công ty mẹ phải tiến hành xây dựng và nộp báo cáo hợp nhất, đặc biệt là báo cáo tài chính.

2.2.4. Phương pháp quản lý

2.2.4.1. Phương pháp tổ chức

Xuất phát từ mục tiêu chung của sở hữu nhà nước đối với khu vực DNNN và mục tiêu cụ thể của từng tổ hợp công ty mẹ - công ty con, chủ sở hữu nhà nước xác định định hướng sắp xếp lại khu vực DNNN cho từng thời kỳ, chuyển đổi sở hữu, tổ chức lại DNNN; quy định tiêu chí, danh mục phân loại DNNN làm định hướng và cơ sở pháp lý để các bộ, địa phương, TĐKT, TCTNN xây dựng phương án, lộ trình sắp xếp, cổ phần hóa DNNN phù hợp với điều kiện,

khả năng thực hiện và với yêu cầu phát triển kinh tế - xã hội. Từ năm 2002 đến nay, Thủ tướng Chính phủ đã 4 lần ban hành tiêu chí, danh mục phân loại DNNN. Theo đó, số lượng ngành, lĩnh vực có doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ được giảm từ trên 60 ngành, lĩnh vực (Quyết định số 58/2002/QĐ-TTg) xuống còn khoảng 30 ngành, lĩnh vực (Quyết định số 155/2005/QĐ-TTg) và chỉ còn 19 ngành, lĩnh vực (Quyết định số 38/2007/QĐ-TTg, Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg).

Trên cơ sở tiêu chí, danh mục phân loại DNNN, chủ sở hữu nhà nước đã áp dụng các biện pháp đổi mới tổ chức đối với công ty mẹ - công ty con như phê duyệt phương án tổ chức, sắp xếp lại tổ hợp công ty mẹ - công ty con thông qua hình thức cổ phần hoá, giao, bán, chuyển đổi hình thức pháp lý của công ty con; sửa đổi điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ, trong đó xác định lại ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh của công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con làm căn cứ thoái vốn đầu tư,...

2.2.4.2. Phương pháp kinh tế

Phương pháp kinh tế được sử dụng chủ yếu trong thời gian qua là cơ chế thưởng phạt đối với doanh nghiệp và bộ máy quản lý, điều hành. Chủ sở hữu nhà nước dựa vào kết quả xếp loại để đưa ra mức thưởng. Theo quy định, thành viên HĐQT, Tổng giám đốc/ Giám đốc, Phó tổng giám đốc/ Phó giám đốc, Kế toán trưởng và Kiểm soát viên công ty TNHH một thành viên được hưởng chế độ thưởng theo nhiệm kỳ. Mức tiền thưởng tương ứng với kết quả, hiệu quả kinh doanh của công ty và kết quả hoạt động quản lý, điều hành hoặc kiểm soát. Hàng năm được tạm ứng 70% tổng số tiền thưởng của năm; số 30% còn lại chỉ được quyết toán và chi trả sau khi kết thúc nhiệm kỳ. Trường hợp kết quả xếp loại công ty và kết quả đánh giá về quản lý, điều hành hoặc kiểm soát không đáp ứng yêu cầu theo quy định tại quy chế quản lý tài chính và quy chế giám sát, đánh giá thì thành viên HĐQT, Tổng giám đốc/ Giám đốc, Phó tổng giám/ Phó giám đốc và Kiểm soát viên không được quyết toán 30% số tiền lương năm (đối với các đối tượng hưởng lương) và không được hưởng 30% số tiền thưởng còn lại của nhiệm kỳ.

2.2.4.3. Phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá

Để đảm bảo việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước có hiệu quả, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN và một số bộ (có nhiều DNNN) xây dựng quy chế thực hiện việc tổ chức kiểm tra, giám sát theo thẩm quyền. Mục đích của việc theo dõi, giám sát và đánh giá của chủ sở hữu để nắm bắt kịp thời, đầy đủ những thuận lợi, khó khăn, những tồn tại của doanh nghiệp và có giải pháp khắc phục, nâng cao khả năng cạnh tranh và hiệu quả sử dụng vốn của doanh nghiệp.

Đối với các TĐKTNN, quy định hiện hành xác định nội dung giám sát chủ yếu gồm giám sát công tác tổ chức và cán bộ, giám sát hoạt động sản xuất - kinh doanh, giám sát tình hình tài chính. Việc giám sát được phân công cho các chủ thể thực hiện như sau:

(i) Bộ Tài chính giám sát, đánh giá hoạt động tài chính, kết quả và hiệu quả kinh doanh của công ty mẹ và toàn bộ TĐKTNN; giám sát việc phát hành cổ phiếu, tăng vốn điều lệ của công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên; chi phí tiền lương; giám sát việc vay vốn đầu tư vào lĩnh vực tài chính, ngân hàng, bất động sản, chứng khoán; giám sát việc chuyển dịch vốn, đầu tư và các nguồn lực bên trong tập đoàn và giữa trong và ngoài TĐKT; theo dõi báo cáo tài chính hợp nhất của TĐKT;

(ii) Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội giám sát việc thực hiện quy định tốc độ tăng tiền lương bình quân thấp hơn tốc độ tăng năng suất lao động;

(iii) Bộ quản lý ngành có trách nhiệm giám sát danh mục đầu tư, các ngành nghề kinh doanh chính và ngành nghề có liên quan; đánh giá về cơ cấu ngành nghề chính và ngành nghề có liên quan; theo dõi cán bộ lãnh đạo quản lý tại công ty mẹ; đánh giá khả năng đáp ứng yêu cầu về nhân lực lãnh đạo quản lý đối với ngành nghề kinh doanh chính và ngành nghề có liên quan;

(iv) Bộ Kế hoạch và Đầu tư theo dõi, giám sát việc triển khai đề án hình thành TĐKTNN; giám sát công ty mẹ thành lập doanh nghiệp mới, tham gia góp

vốn vào các doanh nghiệp khác thuộc lĩnh vực, ngành nghề, địa bàn, các dự án có nguy cơ rủi ro; giám sát, đánh giá quá trình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ trong TĐKTNN; phân tích các thuận lợi và rủi ro của phát triển TĐKT; giám sát và đánh giá việc thực hiện chiến lược phát triển của các TĐKTNN;

(v) Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc cơ quan, tổ chức được Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ủy quyền thực hiện giám sát các nội dung khác ngoài những nội dung trên.

Hàng năm, các Bộ, cơ quan, tổ chức được giao thực hiện giám sát và đánh giá việc thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước báo cáo thực trạng và kết quả giám sát, đánh giá cho Thủ tướng Chính phủ. Bộ Tài chính có trách nhiệm tổng hợp báo cáo giám sát, đánh giá của các Bộ, cơ quan, tổ chức được ủy quyền; báo cáo Thủ tướng Chính phủ và Chính phủ.

Việc theo dõi, giám sát và đánh giá chủ yếu thông qua chế độ báo cáo của HĐQT/ HĐTV công ty mẹ; thực hiện kiểm toán tại công ty mẹ và các doanh nghiệp thành viên; thực hiện chế độ báo cáo định kỳ và đột xuất của công ty mẹ; và hoạt động kiểm tra, giám sát, đánh giá của các cơ quan được phân công.

Kết quả giám sát, đánh giá là cơ sở để quyết định mức lương, thưởng, bổ nhiệm hoặc bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, xử lý trách nhiệm đối với các cán bộ lãnh đạo, quản lý công ty mẹ.

Ngoài ra, theo quy định của Luật Doanh nghiệp 2005 “Định kỳ hàng năm, Chính phủ trình Quốc hội báo cáo tổng hợp về thực trạng kinh doanh vốn sở hữu nhà nước, thực trạng bảo toàn và phát triển giá trị vốn đầu tư và tài sản sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp”. Đối với các TĐKTNN, theo Nghị định số 101/2009/NĐ-CP, Chính phủ thống nhất thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ và đối với phần vốn nhà nước đầu tư vào TĐKTNN; giám sát, đánh giá việc thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ và đối với phần vốn nhà nước đầu tư vào TĐKTNN đã ủy

quyền hoặc phân công cho các cơ quan thực hiện. Chính phủ cũng yêu cầu các cơ quan, tổ chức và cá nhân được ủy quyền hoặc phân công thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ và vốn nhà nước đầu tư tại TĐKTNN báo cáo tình hình thực hiện nhiệm vụ được ủy quyền hoặc phân công.

2.3. Đánh giá về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam

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, chủ sở hữu nhà nước đã xác định được mục tiêu tổng thể, mục tiêu cụ thể của tổ hợp công ty mẹ - công ty con, đã có những đổi mới trong xác định chủ thể quản lý và phân vai thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước, đã xác định và áp dụng công cụ và phương pháp quản lý đối với công ty mẹ - công ty con, đặc biệt đối với các TCTNN, TĐKTNN. Điều này được thể hiện như sau:

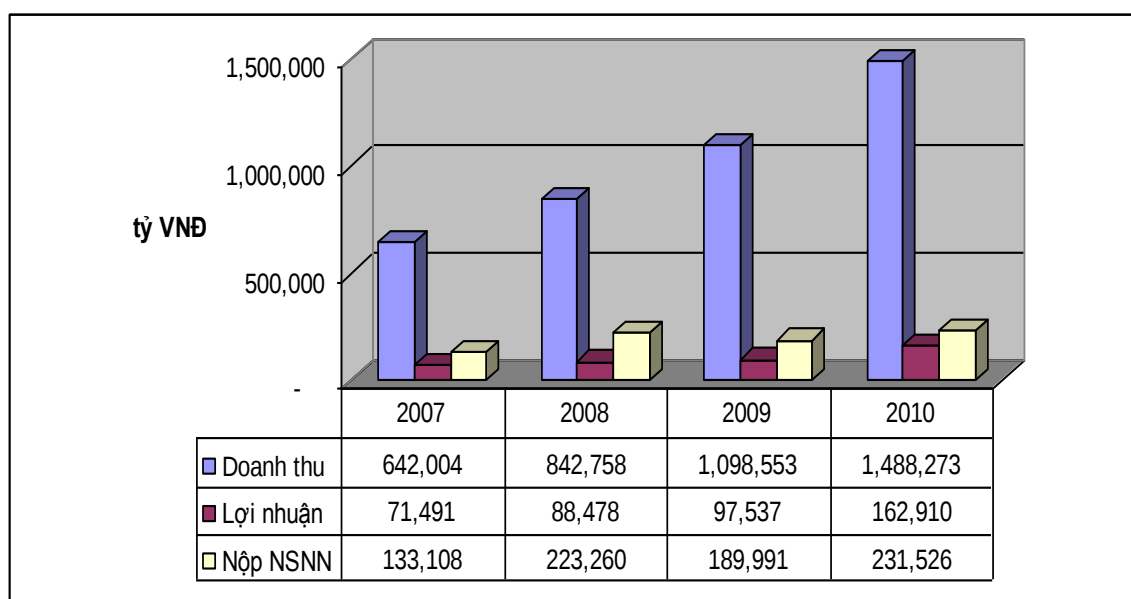
2.3.1.1. Về mục tiêu quản lý

Cho đến nay, chủ sở hữu nhà nước đã phê duyệt điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ, trong đó xác định khá rõ mục tiêu hoạt động của công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con cũng như ngành, lĩnh vực hoạt động của tổ hợp công ty mẹ - công ty con. Mục tiêu, nhiệm vụ được xác định khá rõ ràng.

Các công ty mẹ - công ty con, cụ thể là các TĐKT, TCTNN đã bám sát vào mục tiêu, nhiệm vụ được xác định trong điều lệ để hoạt động. Về tổng thể, các TĐKT, TCTNN đã thực hiện khá tốt các nhiệm vụ của Chính phủ giao trong việc đảm bảo việc sản xuất, cung ứng các sản phẩm, hàng hoá và dịch vụ thiết yếu của nền kinh tế. Đặc biệt trong bối cảnh lạm phát, suy giảm kinh tế, các TĐKT, TCTNN đã đóng góp quan trọng trong bình ổn giá cả, vật tư hàng hoá, góp phần để Nhà nước thực hiện các chính sách vĩ mô, ổn định xã hội, ngăn chặn suy giảm kinh tế, tạo việc làm,... Bên cạnh đó, hầu hết các TĐKT, TCTNN cũng hoàn thành được các mục tiêu chính sách ngành. Các TĐKT, TCTNN đã thực

hiện đầu tư vào nhiều dự án trọng điểm, quan trọng phục vụ chiến lược phát triển kinh tế - xã hội dài hạn của đất nước, những dự án lớn hoặc có hiệu quả kinh tế thấp nhưng ý nghĩa chính trị và hiệu quả về xã hội lớn,... Hàng năm, DNNN, nòng cốt là các TĐKT, TCTNN đã đóng góp khoảng 35% GDP, tạo ra khoảng 39,5% giá trị sản lượng công nghiệp, trên 50% kim ngạch xuất khẩu và 28,8% tổng thu nội địa (không kể thu từ dầu thô và thuế xuất nhập khẩu). DNNN đã bảo đảm việc làm cho khoảng 1,2 triệu người lao động [4].

Nếu chỉ tính 11 TĐKTNN (không kể Tập đoàn Vinashin), năm 2009, các tập đoàn này chiếm 30% tổng tài sản, 51% vốn chủ sở hữu và gần 40% lao động trong khu vực DNNN. Còn tính trong tổng số doanh nghiệp của toàn bộ nền kinh tế, thì 11 TĐKTNN đã chiếm tới 10% tổng giá trị tài sản, trên 14% nguồn vốn chủ sở hữu và 7,6% lao động hợp đồng dài hạn. [9], [58].



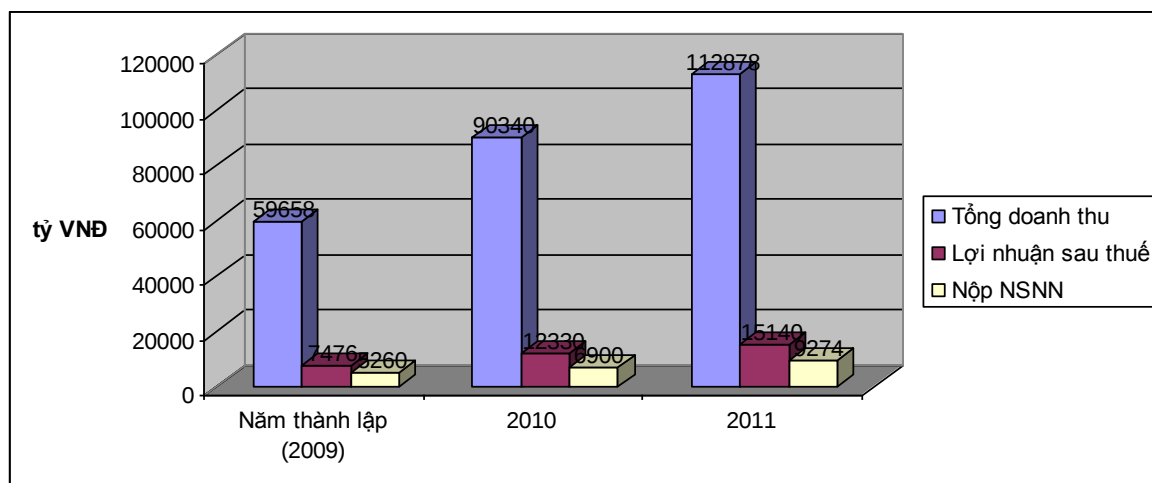
Hình 2.3. Kết quả sản xuất kinh doanh của tập đoàn, tổng công ty nhà nước

Nguồn: Bộ Tài chính, 2011 [13].

Nhiều TĐKT, TCTNN đã thực hiện tốt các mục tiêu, nhiệm vụ do chủ sở hữu nhà nước giao điển hình như Tập đoàn Viễn thông quân đội, Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông Việt Nam, thể hiện:

(i) Tập đoàn Viễn thông quân đội [53], [54] với ngành nghề kinh doanh chính là kinh doanh các dịch vụ viễn thông, công nghệ thông tin trong nước và

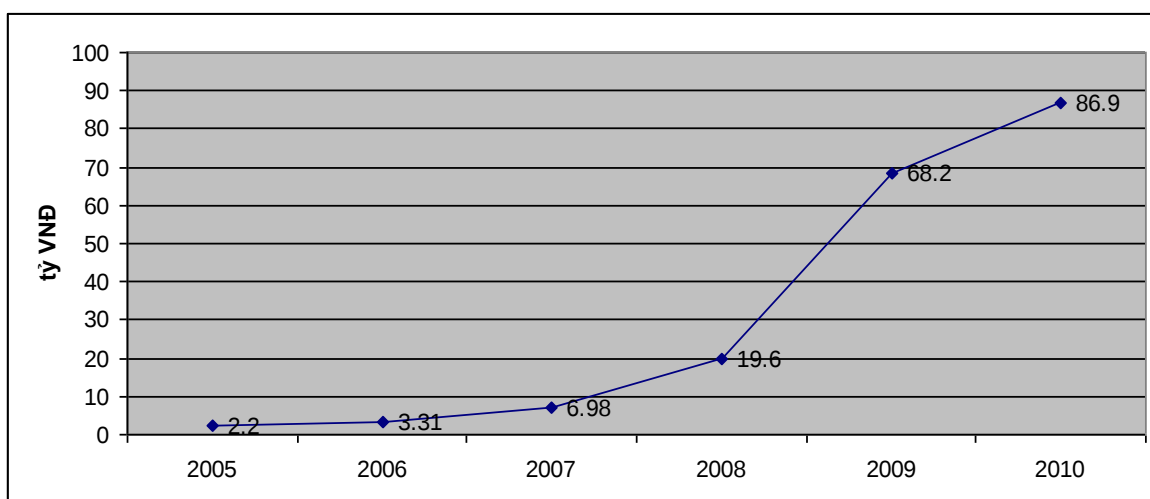
nước ngoài; Khảo sát, tư vấn, thiết kế, lắp đặt, bảo dưỡng các công trình viễn thông, công nghệ thông tin; Sản xuất, kinh doanh, xuất nhập khẩu, cung ứng vật tư, thiết bị viễn thông - công nghệ thông tin; những năm qua, tập đoàn luôn là đơn vị kinh doanh có hiệu quả, tốc độ tăng trưởng cao (xem Hình 2.5).



Hình 2.4. Một số chỉ tiêu SXKD của Tập đoàn Viễn thông Quân đội

Nguồn: Tập đoàn Viễn thông quân đội, 2012 [54].

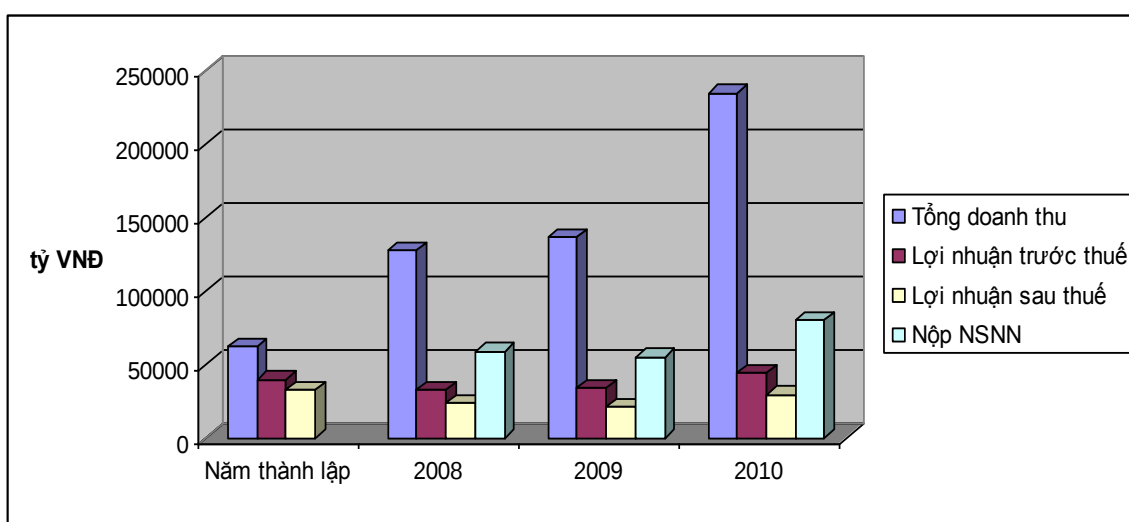
Ngoài ra, Tập đoàn còn tham gia nhiều hoạt động an sinh xã hội, quốc phòng - an ninh, thể hiện: Mạng lưới của tập đoàn trở thành một mạng chuyên dùng cho mục đích quốc phòng. Hiện nay, toàn bộ mạng viễn thông rộng khắp đến thôn, xã của tập đoàn được chuyển đổi từ mạng dân sự sang mạng quân sự, giúp tiết kiệm cho ngân sách quốc phòng hàng tỷ USD. Tập đoàn cũng đang thực hiện nhiệm vụ thiết kế và sản xuất thiết bị thông tin quân sự tiến tới đảm bảo cung cấp các thiết bị thông tin cho Bộ Quốc phòng, đầu tư ra nước ngoài, xây dựng tình hữu nghị để góp phần bảo vệ đất nước từ xa; xây dựng, tổ chức lực lượng trên toàn quốc thành đơn vị sẵn sàng chiến đấu,... Bên cạnh đó, tập đoàn luôn đi đầu trong việc đóng góp xây dựng cộng đồng và xã hội như Internet miễn phí cho 29.559 trường học trên toàn quốc; Điện thoại cố định ở khu vực nông thôn; Phủ sóng 100% các đồn biên phòng, Trường Sa, dọc duyên hải với bán kính 100 km và các chương trình nhân đạo (trái tim cho em, phẫu thuật nụ cười, nhà tình nghĩa Bộ Quốc phòng,...)



Hình 2.5. Đóng góp của Tập đoàn Viễn thông quân đội vào hoạt động an sinh xã hội, từ thiện

Nguồn: Tập đoàn Viễn thông quân đội, 2011 [54].

(ii) Tập đoàn Dầu khí Việt Nam [51] liên tục sản xuất, kinh doanh đạt hiệu quả kinh tế cao; hàng năm đóng góp rất lớn vào NSNN (25-30% tổng NSNN); là doanh nghiệp chủ lực đáp ứng nhu cầu về xăng dầu, khí ngày càng tăng của nền kinh tế; góp phần bảo đảm an ninh năng lượng, bảo vệ chủ quyền và biên giới quốc gia trên biển; giúp Nhà nước thực hiện chức năng điều tiết vĩ mô nền kinh tế và chủ động hội nhập kinh tế quốc tế.



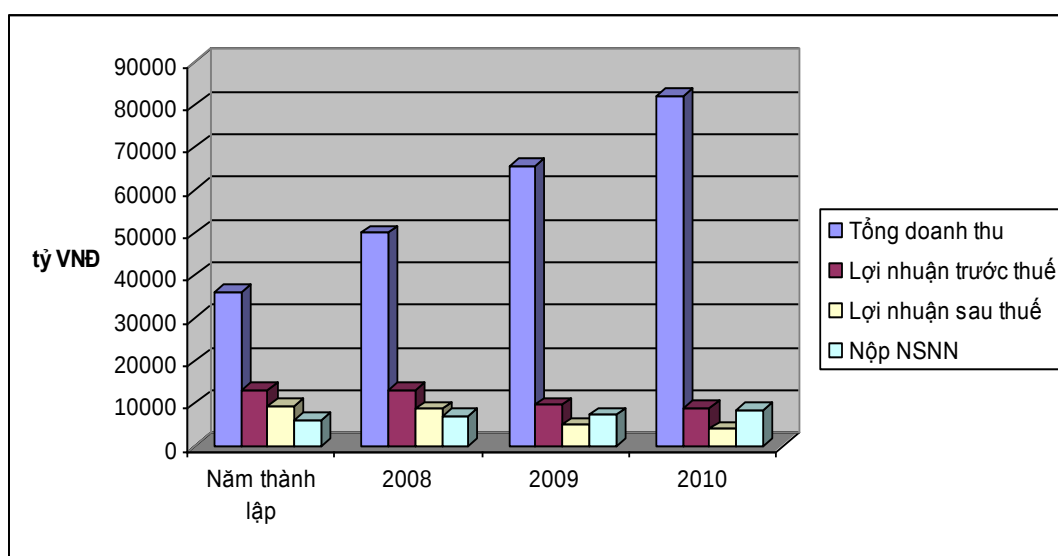
Ghi chú: Năm thành lập là năm 2007 và không có số liệu về nộp NSNN

Hình 2.6. Một số chỉ tiêu tài chính của Tập đoàn Dầu khí Việt Nam

Nguồn: Tập đoàn Dầu khí Việt Nam, 2011 [51].

Tập đoàn cơ bản đã hình thành được ngành công nghiệp dầu khí Việt Nam hoàn chỉnh từ khâu tìm kiếm thăm dò khai thác - khí - điện - chế biến và dịch vụ dầu khí; tiên phong và thực hiện có hiệu quả các dự án trọng điểm nhà nước về dầu khí; bước đầu mở rộng hoạt động đầu tư tìm kiếm, thăm dò, khai thác dầu khí ở nước ngoài. Ngoài lĩnh vực thăm dò, khai thác, chế biến dầu khí, Tập đoàn đã đầu tư vào một số dự án lớn sản xuất điện (hiện nay, các dự án điện của Tập đoàn chiếm trên 12,6% và dự kiến đến năm 2015 sẽ chiếm 20-25% tổng sản lượng điện của cả nước) và sản xuất, kinh doanh phân bón đã góp phần đáp ứng nhu cầu ngày càng tăng về điện và phân bón cho sản xuất và sinh hoạt của xã hội.

(iii) Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông Việt Nam [49] là nòng cốt cung cấp các dịch vụ bưu chính, viễn thông công ích (chiếm 100% sản lượng dịch vụ bưu chính công ích và 63% sản lượng dịch vụ viễn thông công ích, phổ cập điện thoại, internet,... tới các xã vùng sâu, vùng xa, tạo điều kiện phát triển kinh tế - xã hội); là doanh nghiệp duy nhất bảo đảm yêu cầu thông tin, liên lạc của các cơ quan Đảng, Nhà nước; đi đầu trong đổi mới công nghệ theo xu hướng tiên tiến của thế giới.



Hình 2.7. Một số chỉ tiêu tài chính của Tập đoàn Bưu chính Viễn thông VN

Nguồn: Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông Việt Nam, 2011 [49].

2.3.1.2. Về chủ thể quản lý

Chủ thể quản lý của chủ sở hữu nhà nước đã có những cải thiện trong thời gian qua. Cơ chế cơ quan chủ quản đã được xóa bỏ; theo đó, đã phân định được quản lý của chủ sở hữu nhà nước với quyền tự chủ kinh doanh của doanh nghiệp. Chủ sở hữu nhà nước đã xác lập rõ được nội dung quản lý của chủ sở hữu và phân công, phân cấp từng nội dung cho các chủ thể sở hữu khác nhau thực hiện theo loại hình doanh nghiệp.

Các chủ thể sở hữu dần thích nghi với yêu cầu đổi mới mục tiêu và nội dung quản lý theo pháp luật và trách nhiệm; bước đầu đã có sự phân định giữa quản lý với tư cách cơ quan hành chính nhà nước và quản lý với tư cách chủ sở hữu nhà nước.

2.3.1.3. Về công cụ quản lý

Khung pháp luật về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng đã được ban hành. Chủ sở hữu nhà nước đã phê duyệt Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ; đã ban hành hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp; đã bổ nhiệm các thành viên HĐQT/ HĐTV công ty mẹ và quy định rõ quyền hạn và nhiệm vụ của các thành viên HĐQT/ HĐTV.

Bên cạnh đó, việc công khai, minh bạch thông tin cũng được quy định làm cơ sở cho chủ thể sở hữu theo dõi, quản lý công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

2.3.1.4. Về phương thức quản lý

Phương thức tổ chức được chủ sở hữu nhà nước sử dụng và đã đạt được những kết quả cơ bản. Cơ cấu công ty mẹ - công ty con ngày càng phù hợp hơn với yêu cầu phát triển và định hướng của Đảng, tập trung hơn vào những ngành, lĩnh vực kinh doanh chính, then chốt của nền kinh tế.

Phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát và đánh giá đã được triển khai, đặc biệt về giám sát về tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN nói

chung và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng. Các chủ thể thực hiện giám sát đã được quy định khá đầy đủ, bao gồm cả chủ thể bên trong và bên ngoài. Kết quả giám sát, đánh giá cũng có những tác dụng nhất định, tạo cơ sở nhìn nhận, đánh giá được hiệu quả sản xuất - kinh doanh cũng như năng lực điều hành của đội ngũ lãnh đạo doanh nghiệp. Việc giám sát, đánh giá cũng giúp doanh nghiệp nhìn nhận được những tồn tại, yếu kém để khắc phục, hoàn thành mục tiêu và nhiệm vụ do chủ sở hữu nhà nước giao.

2.3.2. Những hạn chế, tồn tại và nguyên nhân

Mặc dù đạt được những kết quả như trên nhưng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng và DNNN nói chung vẫn còn nhiều hạn chế, tồn tại, cụ thể:

2.3.2.1. Về xác định mục tiêu và các hình thức thể hiện

Hiện nay, việc xác định mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước nói chung và mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với từng doanh nghiệp (bao gồm cả công ty mẹ) còn nhiều vấn đề, cụ thể:

(i) Cho đến nay, mục tiêu chung hay mục tiêu tổng thể của chủ sở hữu nhà nước đã được xác định nhưng chưa đủ cụ thể, làm cơ sở cho xác định mục tiêu cụ thể của từng tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

(ii) Các mục tiêu hoạt động của công ty mẹ được quy định làm cơ sở cho công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con hoạt động nhưng các mục tiêu chưa được cụ thể hoá bằng các chỉ tiêu có thể đo lường hay đánh giá được, chưa có tiêu chí hay cơ sở để đánh giá, tiêu chí chưa thực sự gắn với mục tiêu đề ra (điểm này sẽ phân tích kỹ ở hạn chế về công cụ và phương pháp quản lý).

(iii) Giữa mục tiêu hoạt động của công ty mẹ và ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh chưa thực sự tương đồng với nhau. Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ đều đặt ra mục tiêu phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh trong ngành, lĩnh vực hoạt động chính. Tuy nhiên, cũng trong những điều lệ này, ngành nghề, lĩnh vực hoạt động của công ty mẹ rất rộng, gần như bao trùm toàn bộ các

ngành, lĩnh vực của nền kinh tế. Đây là vấn đề cần phải xem xét khi định vị vai trò, vị trí của các tổ hợp công ty mẹ - công ty con trong nền kinh tế.

(iv) Bên cạnh mục tiêu, nhiệm vụ kinh doanh, các tổ hợp công ty mẹ - công ty con, đặc biệt là các TĐKTNN, TCTNN còn phải thực hiện các nhiệm vụ chính trị, xã hội, công ích (như điều tiết nền kinh tế, 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;...). Tuy nhiên cho tới nay, chủ sở hữu nhà nước vẫn chưa xác định cụ thể thứ tự ưu tiên đối với các mục tiêu, nhiệm vụ giao cho từng DNNN cùng với việc chưa quy định phương thức, tiêu chí 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 về hiệu quả hoạt động của các DNNN, TĐKTNN, TCTNN.

Ví dụ, năm 2010, Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam phải bán than cho ngành điện với giá bằng 67-70% giá thành, 54-59% giá bán trong nước và 35-40% giá xuất khẩu; bán cho các doanh nghiệp sắt thép, xi măng, hóa chất, giấy... chỉ bằng 60% giá xuất khẩu [49]. Còn đối với Tập đoàn Điện lực Việt Nam thì giá bán điện chỉ tương đương 70% mức giá có thể đảm bảo cân bằng tài chính trong kinh doanh điện [9]. Tuy nhiên, cho đến nay vẫn chưa có phương thức tính toán lượng hóa chi phí để bù đắp hoặc đánh giá kết quả, tác động đối với TĐKTNN khi thực hiện các nhiệm vụ này. Chính những lý do này đã dẫn đến những cách đánh giá khác nhau về hiệu quả thực của khu vực DNNN nói chung, tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng (đặc biệt là các TĐKTNN, TCTNN) hoặc tạo trong nhiều trường hợp tạo cơ chế để các doanh nghiệp biện minh cho sự kém hiệu quả của mình.

Nhìn nhận về thua lỗ hơn 10.000 tỷ đồng của Tập đoàn Điện lực Việt Nam trong năm 2010 là một ví dụ điển hình. Nhiều chuyên gia cho rằng hoạt động thua lỗ của Tập đoàn Điện lực Việt Nam có nguyên nhân từ việc đầu tư ra

ngoài ngành quá nhiều, trải nhiều lĩnh vực từ viễn thông đến bất động sản, làm phân tán vốn, không tập trung vào nhiệm vụ chính [37]. Tuy nhiên, theo lãnh đạo Tập đoàn Điện lực Việt Nam, nguyên nhân dẫn đến khoản lỗ trên là do thiếu hụt nguồn nước nghiêm trọng nên sản lượng thủy điện thấp, tập đoàn phải huy động các nhà máy chạy dầu và mua điện ngoài với giá cao gấp 3-4 lần giá bán điện bình quân, làm tăng chi phí rất lớn so với kế hoạch chi phí được duyệt năm 2010. Ngoài ra, việc chậm tiến độ của một số nhà máy điện, biến động tỉ giá hối đoái, biến động giá nhiên liệu cũng là những nguyên nhân gây lỗ trong sản xuất kinh doanh điện của tập đoàn trong năm 2010. Thực tế, mỗi kWh điện, tập đoàn lỗ 300 đồng nhưng do tập đoàn phải thực hiện nhiệm vụ an sinh xã hội nên không tăng được giá, trong khi muốn tạo ra 1 tỷ kWh điện thì phải chi 4.000 tỷ đồng; chỉ cần 3 tỷ kWh chạy dầu, tập đoàn đã lỗ gần 10.000 tỷ đồng [44]. Ngoài ra, một nguyên nhân khác được tập đoàn đề cập là do nhà nước vẫn kiểm soát giá điện, giá điện chưa sát với giá thị trường trong khi tập đoàn phải huy động các nguồn điện có giá thành cao (nhập khẩu điện từ Trung Quốc) cộng với các yếu tố chi phí đầu vào tăng [45].

Nguyên nhân của các hạn chế trên gồm:

Một là, các mục tiêu sở hữu nhà nước chủ yếu mới được thể hiện bằng quan điểm, định hướng của Đảng, hầu như chưa được thể chế hóa bằng dưới các hình thức văn bản của chủ sở hữu.

Hai là, bên cạnh nhiệm vụ kinh doanh, hầu hết các tổ hợp công ty mẹ - công ty con còn phải thực hiện các nhiệm vụ chính trị - xã hội - công ích. Tuy nhiên, việc xác định nhiệm vụ này cũng như cơ chế giao, triển khai thực hiện cũng như việc tính toán chi phí để bù đắp cũng còn nhiều vấn đề đặt ra, cụ thể:

- Khung pháp luật hiện hành quy định các tiêu chí xác định sản phẩm, dịch vụ công ích và danh mục các sản phẩm, dịch vụ công ích (gồm là sản phẩm, dịch vụ thiết yếu đối với đời sống kinh tế - xã hội của đất nước, cộng đồng dân cư của một khu vực lãnh thổ hoặc bảo đảm quốc phòng, an ninh; việc sản xuất và cung

ứng sản phẩm, dịch vụ này theo cơ chế thị trường khó có khả năng bù đắp chi phí; và được cơ quan nhà nước có thẩm quyền đặt hàng, giao kế hoạch, đấu thầu theo giá hoặc phí do Nhà nước quy định) nhưng chưa bao quát hết được các nhiệm vụ chính trị, xã hội và công ích mà các DNNN, đặc biệt là TĐKTNN phải thực hiện trong thời gian qua.

- Trong Điều lệ tổ chức và hoạt động của các công ty mẹ (TĐKTNN, TCTNN) đều quy định các công ty mẹ thực hiện các nhiệm vụ khác do chủ sở hữu giao. Quy định một cách chung chung như vậy dễ dẫn đến tùy tiện trong việc giao nhiệm vụ, không phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của công ty mẹ.

- Thiếu căn cứ pháp lý hay cam kết thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội, công ích giữa công ty mẹ với chủ sở hữu nhà nước. Do đó, không rõ bản chất, mức độ cũng như yêu cầu chất lượng của nhiệm vụ được giao nên không có cơ sở để đánh giá hiệu quả thực hiện các nhiệm vụ đó.

- Cho đến nay chưa có cơ chế tách bạch chi phí, phương thức lượng hóa chi phí để bù đắp hoặc đánh giá kết quả thực hiện, những tác động đến hiệu quả hoạt động của công ty mẹ nói riêng và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói chung. Thực tế, Nhà nước cũng chưa bù đắp đủ các chi phí cho dịch vụ công ích, nên các DNNN thường bù chéo từ hoạt động kinh doanh sang cho công ích.

- Thiếu cơ chế công khai, minh bạch trong việc giao nhiệm vụ cũng như xác định chi phí phát sinh, cơ chế và hình thức bù đắp kinh phí dẫn đến những cách hiểu khác nhau về kết quả thực hiện các nhiệm vụ được giao.

2.3.2.2. *Về chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước*

Chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con còn nhiều vấn đề đặt ra, cụ thể:

- (i) Chưa tách bạch được quản lý hành chính nhà nước với quản lý của chủ sở hữu nhà nước, 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 vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước vừa thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Thực tế, không khó để nhận thấy rằng, để thực hiện đồng thời các mục tiêu kinh tế - chính trị - xã hội, hệ thống các cơ quan nhà nước gồm nhiều Bộ, ngành và UBND cấp tỉnh đã được hình thành để vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước, vừa thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng. Tuy nhiên, giữa hai chức năng này có những điểm khác biệt cơ bản, mà việc kết hợp lại với nhau trong cùng một cơ quan nhà nước sẽ làm lẫn lộn giữa cả hai chức năng này và dẫn đến tình trạng: Thứ nhất, có sự không thống nhất, phân biệt đối xử trong quản lý của Nhà nước theo thành phần kinh tế, loại hình sở hữu doanh nghiệp; Thứ hai, bộ máy và cán bộ quản lý nhà nước đồng thời thực hiện chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu nên không những không tạo được cách quản lý, xử lý công việc một cách chuyên nghiệp, mà còn dẫn đến tình trạng tập trung vào việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với DNNN nhiều hơn chức năng quản lý nhà nước. Hơn nữa, chức năng chủ sở hữu thường được các cơ quan nhà nước thực hiện theo tư duy, phương thức của quản lý hành chính, không phù hợp với tư duy, phương thức quản lý của chủ sở hữu, của nhà đầu tư; Thứ ba, không những lẫn lộn giữa chức năng quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu trong các cơ quan quản lý, mà còn vừa phân tán vừa chồng chéo hay buông lỏng, bỏ trống trong thực hiện chức năng quản lý chủ sở hữu giữa các cơ quan nhà nước, nhất là trong quản lý, giám sát sử dụng vốn, đầu tư, nhân sự, tiền lương và các vấn đề quan trọng khác của DNNN; Thứ tư, nhiều văn bản do các cơ quan nhà nước ban hành, áp dụng đối với DNNN không thể xác định rõ được tính chất là thuộc nội dung quản lý nhà nước hay thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu.

(ii) Đối với công ty mẹ là công ty cổ phần mà Nhà nước nắm cổ phần chi phối, do chưa có quy định cụ thể về chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu phần vốn nhà nước còn lại tại các công ty mẹ (thuộc TCTNN, TĐKT) được cổ phần hoá nên dẫn đến tình trạng phân công không thống nhất trong việc thực hiện chức năng này. Một số TCTNN do một cơ quan quản lý nhà nước thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại công ty mẹ (ví dụ như

Bộ Công thương được giao thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại Tổng công ty Rượu bia - Nước giải khát Hà Nội và Tổng công ty Rượu bia - Nước giải khát thành phố Hồ Chí Minh) nhưng một số TCTNN lại do Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại công ty mẹ (Tổng công ty cổ phần Xuất nhập khẩu và Xây dựng Việt Nam, Tổng công ty cổ phần Đầu tư xây dựng và thương mại, Tổng công ty cổ phần Điện tử và tin học Việt Nam, Tổng công ty cổ phần Thương mại và Xây dựng) hoặc giao cho cả cơ quan nhà nước (Bộ Tài chính) và SCIC cùng thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại công ty mẹ (ví dụ như Tập đoàn Tài chính - Bảo hiểm Việt Nam). Trong khi đó, việc thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước do các Bộ thực hiện khác với SCIC (do mục tiêu hoạt động của các chủ thể này khác nhau).

(iii) Thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước mang tính hành chính, phân tán, chưa độc lập và chuyên nghiệp, thể hiện:

- Do việc phân công, phân cấp cho nhiều cơ quan (nhiều Bộ) thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước ở những lĩnh vực khác nhau nên khi các TĐKT, TCTNN trình vấn đề thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu phải lấy ý kiến các bộ, phải giải trình nhiều đầu mối làm chậm tiến độ hoạt động sản xuất - kinh doanh, lỡ cơ hội kinh doanh, mất đi quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong kinh doanh của doanh nghiệp. Ví dụ như chỉ riêng việc phê duyệt tăng vốn điều lệ tại Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị, do phải lấy ý kiến của 3 Bộ để trình chủ sở hữu quyết định nên quy trình kéo dài 6 tháng [52].

- Thiếu đầu mối chịu trách nhiệm chính trong việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Chưa phân định rõ chủ thể sở hữu và trách nhiệm của từng chủ thể sở hữu, xử lý vi phạm khi các chủ thể sở hữu không hoàn thành nhiệm vụ thực hiện quản lý của chủ sở hữu được phân công, phân cấp dẫn đến khi xảy ra thất thoát, thua lỗ nhưng không có tổ chức, cá nhân nào chịu trách nhiệm. Ví dụ như trường hợp Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam - Vinashin, việc xác định trách nhiệm của các bộ có liên quan khá chung

chung, chủ yếu là trách nhiệm tập thể cùng “rút kinh nghiệm”, thể hiện: Kết luận của Thanh tra Chính phủ xác định trách nhiệm của các bộ, ngành liên quan ghi như sau: “Đề xảy ra tình trạng vi phạm kéo dài trong nhiều năm tại Vinashin, có trách nhiệm của một số cơ quan quản lý nhà nước như Bộ Giao thông vận tải, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ. Trong đó, Bộ Giao thông vận tải chưa kiên quyết có những giải pháp kịp thời và hiệu quả để yêu cầu HĐQT Tập đoàn Vinashin xây dựng, trình Thủ tướng ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động; bổ nhiệm hoặc thuê Tổng Giám đốc điều hành Tập đoàn; nhiều năm chưa phát hiện kịp thời những yếu kém và cố ý làm trái trong hoạt động của Tập đoàn để chủ động đề nghị các cơ quan chức năng và báo cáo Thủ tướng ngăn chặn, xử lý. Bộ Tài chính có trách nhiệm phê duyệt Quy chế tài chính của Tập đoàn Vinashin nhưng chưa kiên quyết có những giải pháp kịp thời và hiệu quả yêu cầu HĐQT Tập đoàn Vinashin xây dựng quy chế tài chính, để trong nhiều năm không ban hành được quy chế tài chính theo Quyết định số 104/2006/QĐ-TTg ngày 15/5/2006 của Thủ tướng Chính phủ. Bộ này cũng chưa có giải pháp kiên quyết, hiệu quả trong kiểm soát việc sử dụng có hiệu quả trái phiếu quốc tế do Chính phủ cho Tập đoàn Vinashin vay lại. Bộ Nội vụ chưa kiên quyết có những giải pháp kịp thời để HĐQT Tập đoàn Vinashin thực hiện đúng quy định về bổ nhiệm hoặc thuê TGD điều hành theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, để tình trạng Chủ tịch HĐQT kiêm nhiệm Tổng giám đốc điều hành kéo dài nhiều năm tại Tập đoàn Vinashin” [5].

Nguyên nhân của những hạn chế trên là:

Một là, khung pháp luật về phân công, ủy quyền kèm theo trách nhiệm chưa được quy định rõ ràng, đặc biệt là thẩm quyền và trách nhiệm cá nhân, trách nhiệm của người đứng đầu tổ chức trong thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Theo quy định hiện hành, Bộ, UBND cấp tỉnh (với nhiều đầu mối có thể nhân danh Bộ, UBND cấp tỉnh) thực hiện phần lớn nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước mà không phải là Bộ trưởng, Chủ tịch UBND cấp tỉnh. Đây là điểm khác biệt rất lớn giữa Việt Nam so với các nước mà nguyên nhân xuất phát từ áp dụng các phương thức quản lý nhà nước sang quản lý của chủ sở hữu.

Hai là, việc xác định đại diện chủ sở hữu nhà nước có nhiều lúng túng, cả khung pháp luật lẫn thực tế. Sau nhiều năm thử nghiệm nhưng cơ chế xác định đầu mối chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp chưa có sự thay đổi đáng kể, cùng một lúc vẫn có nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, chưa có cơ quan, tổ chức nào đủ thẩm quyền và năng lực để thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước như các chủ sở hữu, nhà đầu tư khác. Đối với những doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, đặc biệt là công ty mẹ các TĐKT và TCTNN lớn, việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước được chia thành từng nhóm nội dung theo lĩnh vực hoạt động, được phân công, phân cấp giữa nhiều cơ quan, tổ chức và cá nhân đã tạo ra sự phức tạp, chồng chéo hoặc đùn đẩy trách nhiệm.

So với Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD và kinh nghiệm của nhiều nước cho thấy Việt Nam đang thiếu một đầu mối thực hiện điều phối chung khi thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

2.3.2.3. Về công cụ quản lý của chủ sở hữu nhà nước

Chủ sở hữu nhà nước đã sử dụng nhiều công cụ khác nhau để quản lý công ty mẹ nói riêng và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói chung nhưng các công cụ chưa đầy đủ, chưa đáp ứng được yêu cầu quản lý của chủ sở hữu nhà nước, thể hiện:

(i) Thiếu một chính sách sở hữu nhà nước chung. Như trình bày ở phần lý thuyết và kinh nghiệm quốc tế, chính sách sở hữu nhà nước chung là một cơ sở quan trọng, mô tả được mục tiêu sở hữu nhà nước (trong dài hạn, trung hạn và ngắn hạn), làm cơ sở xác định ngành, lĩnh vực cần tồn tại sở hữu nhà nước; mô tả những vấn đề cơ bản về khu vực DNNN; những khuôn khổ pháp luật cho việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước,...

(ii) Hệ thống tiêu chí đánh giá thực hiện mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước chưa đầy đủ, chưa đáp ứng yêu cầu. Các chỉ tiêu chủ yếu tập trung vào một số chỉ tiêu tài chính (theo nghĩa quản lý hành chính nhà nước), chưa thực sự là chỉ tiêu phục vụ quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

(iii) Hệ thống báo cáo và yêu cầu công khai, minh bạch thông tin chưa được rõ ràng. Thiếu cơ chế công khai, minh bạch thông tin về khu vực DNNN nói chung và TĐKTNN, TCTNN và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng.

Mặc dù pháp luật có quy định về việc công khai tài chính của DNNN nhưng với các quy định này còn chung chung, chưa đủ căn cứ cụ thể về nội dung tài chính cần công khai, hình thức công khai, phương tiện công khai, công khai cho đối tượng nào, v.v. Ví dụ, Điều 30 Nghị định số 09/2009/NĐ-CP quy định công ty nhà nước thực hiện công khai tình hình tài chính theo quy định của Nhà nước; Bộ Tài chính chịu trách nhiệm hướng dẫn, kiểm tra, giám sát việc thực hiện công khai các số liệu và báo cáo tài chính của công ty nhà nước. Điều 13 Thông tư số 242/2009/TT-BTC hướng dẫn thực hiện Nghị định số 09/2009/NĐ-CP lại quy định tiếp một nguyên tắc chung là công ty nhà nước thực hiện theo các quy định tại Điều 30 Nghị định số 09/2009/NĐ-CP và các quy định của pháp luật hiện hành về kiểm toán, kế toán, thực hiện công khai tài chính. Cho đến nay mới có 2 văn bản dạng nghị định của Chính phủ quy định về công khai tài chính ở DNNN. Một là, Nghị định số 07/1999/NĐ-CP ban hành quy chế thực hiện dân chủ ở DNNN về công khai tài chính ở DNNN. Hai là, Nghị định số 87/2007/NĐ-CP về Quy chế thực hiện dân chủ ở công ty cổ phần, công ty TNHH. Tuy nhiên, cả 2 văn bản này đều giới hạn việc công khai tài chính (kết quả kiểm toán và báo cáo tài chính hàng năm) cho đối tượng trong nội bộ doanh nghiệp và mang tính hành chính.

(iv) Việc bổ nhiệm nhân sự, đặc biệt là bổ nhiệm HĐQT trong công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên còn nhiều vấn đề. Mặc dù Nghị định số 25/2010/NĐ-CP quy định thành viên HĐQT không giữ các chức vụ quản lý điều hành các doanh nghiệp thành viên nhưng một số tập đoàn, thành viên HĐQT công ty mẹ tập đoàn lại giữ chức vụ quản lý điều hành tại các công ty con. Ví dụ như Tập đoàn Công nghiệp Xây dựng Việt Nam có 6/9 thành viên giữ chức vụ quản lý điều hành tại các tổng công ty là công ty con của tập đoàn, Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam có 4/6 thành viên không chuyên trách giữ chức

vụ quản lý điều hành trong 4 tổng công ty. Việc này gây ra khó khăn cho công ty mẹ khi quyết định các vấn đề thuộc thẩm quyền của HĐQT và gây khó khăn cho HĐQT trong việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước được phân công, phân cấp [52].

Bên cạnh đó, HĐQT/ HĐQT được trao quyền quá lớn nhưng thiếu cơ chế giám sát và trách nhiệm cụ thể; cán bộ ở các DNNN nói chung, công ty mẹ nói riêng vẫn áp dụng theo cơ chế như công chức nhà nước, chỉ thay thế khi đến tuổi về hưu hoặc có sai phạm nghiêm trọng. Thực tế hiện nay, quy mô các công ty mẹ trong TĐKTNN, TCTNN khá lớn (tổng giá trị tài sản của công ty mẹ trong một TĐKT lên đến 200.000 tỷ đồng) nhưng điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ TĐKTNN và TCTNN trao thẩm quyền quyết định đầu tư quá lớn cho HĐQT/ HĐQT, Tổng giám đốc công ty (quyết định dự án đầu tư có giá trị đến dưới 50% tổng giá trị tài sản và không quy định hạn chế số lượng dự án đầu tư có quy mô tương tự trong một năm được phê duyệt). Một thí dụ điển hình HĐQT công ty mẹ trong Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam trong 2 năm 2007-2008 đã phê duyệt tới 8 dự án đầu tư có quy mô từ 1.240 - 8.284 tỷ đồng với tổng mức đầu tư của các dự án này lên tới 22.385,4 tỷ đồng, bằng 176,3% vốn điều lệ và bằng 338,5% vốn nhà nước tại Tập đoàn này tại thời điểm quyết định đầu tư [9].

Nguyên nhân của hạn chế:

Một là, tư duy về tồn tại sở hữu nhà nước trong hoạt động sản xuất - kinh doanh chưa rõ ràng. Chưa phân định rõ được chức năng của nhà nước với chức năng của thị trường/ doanh nghiệp dẫn đến khó có thể xây dựng được một chính sách sở hữu nhà nước ổn định, mang tính dài hạn.

Hai là, chưa tách được chức năng quản lý hành chính nhà nước với chức năng quản lý của chủ sở hữu nên công cụ quản lý còn mang tính hành chính.

Ba là, HĐQT/ HĐQT (đại diện chủ sở hữu nhà nước) 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 như công chức nhà nước đối với cán bộ lãnh đạo (bao gồm cả đại diện chủ sở hữu nhà nước) DNNN nói chung và công ty mẹ TĐKTNN, TCTNN nói riêng (chỉ thay thế khi đến tuổi về hưu hoặc có sai phạm nghiêm trọng) làm giảm tính răn đe và trách nhiệm cá nhân đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

2.3.2.4. Về phương thức quản lý của chủ sở hữu nhà nước

(i) Về áp dụng phương pháp tổ chức: Việc tổ chức, cơ cấu lại công ty mẹ - công ty con phải bám vào mục tiêu, nhiệm vụ quản lý do chủ sở hữu nhà nước giao cho công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con. Tuy nhiên, việc tổ chức, cơ cấu lại công ty mẹ - công ty con diễn ra khá chậm chạp, cơ cấu tổ chức của tổ hợp công ty mẹ - công ty con chồng chéo với số lượng công ty con, công ty liên kết còn nhiều.

Bên cạnh đó, việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước chưa bám sát mục tiêu đề ra và chưa có cơ chế xử lý thích hợp. Hầu hết các tổ hợp công ty mẹ - công ty con, đặc biệt là các TĐKTNN, TCTNN đều đặt mục tiêu phát triển ngành, lĩnh vực chính nhằm phát triển, nâng cao năng lực cạnh tranh trong ngành cốt lõi. Tuy nhiên, từ năm 2006 đến nay, việc đầu tư ra ngoài ngành, lĩnh vực kinh doanh chính diễn ra phổ biến, đặc biệt trong hai năm 2007 và 2008. Mặc dù, tỷ lệ vốn đầu tư vốn vào các lĩnh vực ngoài ngành kinh doanh chính của hầu hết các TĐKTNN, TCTNN đều trong các giới hạn cho phép quy định. Tuy nhiên, nếu nhìn vào lĩnh vực đầu tư và con số tuyệt đối thì giá trị đầu tư rất lớn. Lĩnh vực đầu tư chủ yếu là tài chính, ngân hàng, chứng khoán, bất động sản, bảo hiểm,... Đây là những lĩnh vực nhạy cảm, rủi ro cao. Ví dụ, Tập đoàn Điện lực Việt Nam, tổng đầu tư ngoài ngành là 2.107,254 tỷ đồng, nhưng chỉ có 5 tỷ đồng được đầu tư vào các ngành khác còn lại hơn 2.100 tỷ được đầu tư vào bảo hiểm, chứng khoán, ngân hàng, bất động sản, quỹ đầu tư (chiếm 99,8%); Tập đoàn Dầu khí Việt Nam đầu tư ngoài ngành là 6.708 tỷ đồng nhưng đầu tư vào các ngành đề cập trên là 5.636 tỷ đồng (chiếm trên 84%) [9].

Bảng 2.3. 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 [13].

Tuy nhiên, chính việc đầu tư vốn ra ngoài ngành kinh doanh chính đã làm phân tán nguồn lực, trong khi hiệu quả đầu tư ra ngoài ngành không cao hoặc không có hiệu quả, thậm chí thua lỗ, mất nhiều vốn so với vốn góp ban đầu [61]. Đây chính là một phần nguyên nhân ảnh hưởng tiêu cực đến việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ kinh doanh chính của các TĐKTNN, TCTNN trong khi nguồn lực cho hoạt động kinh doanh chính còn hạn chế.

Bên cạnh đó, cũng trong một thời gian dài, các TĐKTNN, TCTNN đã huy động quá nhiều vốn để thực hiện đầu tư, đa dạng hoá ngành nghề kinh doanh, thành lập nhiều công ty con, công ty liên kết hoạt động trong nhiều ngành, lĩnh vực trong khi năng lực quản lý và khả năng tài chính có hạn đã dẫn đến hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu cao, ảnh hưởng không tốt đến năng lực tài chính và hiệu quả sử dụng vốn tại doanh nghiệp.

(ii) Về áp dụng cơ chế khen thưởng - kỷ luật hay phương pháp kinh tế: Pháp luật hiện hành chủ yếu là cơ chế động lực khuyến khích, thiếu chế tài phạt trong trường hợp không thực hiện được mục tiêu, nhiệm vụ được giao. Tuy nhiên, cơ chế tạo động lực cũng chưa đủ khuyến khích. Theo quy định hiện hành, mức trích quỹ thưởng Ban quản lý điều hành tối đa là 500 triệu đồng áp dụng cho các công ty TNHH một thành viên có HĐTV. Quy định mức thưởng cố định cho các

doanh nghiệp như vậy là chưa hợp lý, chưa tạo được động lực khuyến khích đối với DNNN quy mô lớn, đặc biệt là các TĐKT, TCTNN.

Mặc dù chế độ tiền lương, thu nhập tại các TĐKT đã đổi mới theo cơ chế thị trường, nâng cao quyền tự chủ cho các công ty mẹ trong việc xếp lương, xác định tiền lương và trả lương gắn theo năng suất, chất lượng và hiệu quả lao động nhằm sử dụng hiệu quả và phát triển nguồn nhân lực, ổn định tiền lương, thu nhập của người lao động phù hợp với định hướng phát triển của TĐKT. Tuy nhiên, mức thu nhập hiện tại ở các TĐKT vẫn chưa trở thành động lực của người lao động, chưa gắn với năng suất, chất lượng sản xuất, kinh doanh hay nói cách khác chưa đảm bảo cho việc tái sản xuất sức lao động. Hơn nữa, khoảng cách tiền lương của người lao động và của cán bộ quản lý trong các TĐKT là khá xa. Nói cách khác, lương quản lý cao hơn rất nhiều so với người lao động nhưng lại chưa thực sự gắn với hiệu quả hoạt động quản lý, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

(iii) Về áp dụng phương pháp theo dõi, kiểm tra, giám sát, đánh giá: Việc theo dõi, giám sát của chủ sở hữu nhà nước còn mang tính hình thức, chưa hiệu quả, chưa kịp thời.

Các chủ thể sở hữu thực hiện theo dõi, giám sát công ty mẹ - công ty con nói riêng và DNNN nói chung chủ yếu thông qua kênh báo cáo. Các báo cáo này mang tính chất báo cáo thống kê hơn là báo cáo thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu, trong khi còn thiếu cơ chế xác định tính xác thực của các báo cáo này. Trong nhiều trường hợp, doanh nghiệp báo cáo thông tin không trung thực hoặc không báo cáo. Do đó, các chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu không nắm bắt được hoạt động kinh doanh đang diễn ra tại các TĐKT, TCTNN do doanh nghiệp không báo cáo [2]. Theo kết quả điều tra của CIEM [23], chế độ báo cáo định kỳ được sử dụng thường xuyên nhất (86%) trong các phương thức giám sát, đánh giá. Các hình thức khác ít được sử dụng như kiểm toán độc lập (47%), kiểm toán nhà nước (26%), kiểm toán nội bộ (23%), tổ chức làm việc trực tiếp với doanh nghiệp (26%).

Bên cạnh đó, theo quy định, công ty mẹ - công ty con phải thực hiện chế độ báo cáo tài chính hợp nhất theo chuẩn mực kế toán số 25 “Báo cáo tài chính hợp nhất và các khoản đầu tư công ty con”. Tuy nhiên, trong thực tế, đa số công ty mẹ - công ty con (TĐKTNN, TCTNN) vẫn chưa thực hiện hoặc thực hiện chưa triệt để chuẩn mực kế toán dẫn đến báo cáo tài chính của công ty mẹ và báo cáo tài chính hợp nhất của tổ hợp công ty mẹ - công ty con (đặc biệt là các TĐKTNN) thiếu tính chuẩn xác, khác so với báo cáo kiểm toán, thanh tra sau đó.

Ví dụ trường hợp Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin). Theo báo cáo tài chính hợp nhất năm 2009, tập đoàn có trên 95 nghìn tỷ đồng tổng tài sản, trong đó trên 85 nghìn tỷ đồng là nợ phải trả. Tuy nhiên, kết quả thanh tra của Thanh tra Chính phủ cho thấy báo cáo hợp nhất của tập đoàn chưa phản ánh đúng về nguồn vốn, tài sản và nợ phải trả do còn 34 đơn vị thành viên chưa hợp nhất, nhiều yếu tố công nợ và giao dịch nội bộ chưa được loại trừ. Số nợ phải trả thực tế của Tập đoàn là 96,7 nghìn tỷ đồng, lớn hơn số báo cáo của Tập đoàn 11,053 nghìn tỷ đồng và cao hơn số nợ đã qua kiểm toán 71 tỷ đồng. Theo kết quả kiểm toán, số lỗ của Tập đoàn này gần 1.700 tỷ đồng nhưng Thanh tra Chính phủ xác định thực chất số lỗ lũy kế là gần 5.000 tỷ đồng. Ngoài ra, còn 2.787 tỷ đồng lỗ tiềm tàng phát sinh từ những hợp đồng đóng tàu đã bị hủy; 4.688,09 tỷ đồng là các khoản phải thu nội bộ nhưng chưa xác định bên phải trả và 1.035 tỷ đồng bị phạt và trả lãi cho các chủ tàu do Tập đoàn vi phạm hợp đồng [42]

Trường hợp khác là Tổng công ty Xăng dầu Việt Nam (Petrolimex) [1]. Tổng công ty này liên tục báo lỗ. Theo lãnh đạo của Petrolimex, từ năm 2006 đến nay, doanh nghiệp này lỗ hàng trăm tỷ đồng mỗi năm trong hoạt động kinh doanh xăng dầu, đặc biệt năm 2008 lỗ đến 10.700 tỷ đồng. Riêng năm 2011, tính đến cuối tháng 8, doanh nghiệp này đã lỗ tới 1.800 tỷ đồng, ước tính 9 tháng lỗ khoảng 2.000 tỷ đồng. Tuy nhiên, khi thực hiện cổ phần hóa công ty mẹ, Petrolimex lại có báo cáo lãi như sau:

Bảng 2.4. Lợi nhuận sau thuế từ kinh doanh xăng dầu của Petrolimex

Năm	2008	2009	2010	2011 ^(*) (dự kiến)	2012 (dự kiến)	2013 (dự kiến)
Đơn vị: tỷ đồng	913,73	2.880	81,1	598,5	2.154	2.749

Ghi chú: ^(*) Lợi nhuận từ sản xuất kinh doanh chính dự kiến 3 tháng cuối năm. (Kinh doanh xăng dầu chiếm 84% tổng doanh thu của Petrolimex)

Nguồn: Bản giới thiệu cơ hội đầu tư Petrolimex (trích theo [1])

Ngoài ra, theo Báo cáo kiểm toán của Deloitte, trong các năm 2008, 2009, 2010, Petrolimex đều có lãi [1]. Theo báo cáo của Tổ kiểm tra Bộ Tài chính trong 6 tháng đầu năm 2011, chênh lệch giữa số liệu của Tổ kiểm tra và số liệu báo cáo của Petrolimex về tổng lợi nhuận trước thuế mặt hàng xăng dầu trên 522 tỷ đồng (Theo Tổ kiểm tra, lợi nhuận trước thuế với mặt hàng xăng dầu trong 6 tháng đầu năm 2011 lỗ trên 1.318 tỷ đồng; trong khi đó, số liệu đơn vị này báo cáo là trên 1.840 tỷ đồng) [20].

Các báo cáo giám sát và đánh giá còn mang tính chủ quan, chưa phản ánh được chính xác hiệu quả hoạt động của DNNN. Báo cáo đánh giá của các bộ/ngành hoặc địa phương cũng như báo cáo của Bộ Tài chính đều dựa chủ yếu vào báo cáo tự đánh giá và xếp loại của doanh nghiệp. Do đó, chất lượng của báo cáo đánh giá phụ thuộc phần lớn vào chất lượng và độ tin cậy của các báo cáo tự đánh giá của các doanh nghiệp. Thực tế, rất khó kiểm định được chất lượng báo cáo của doanh nghiệp trừ khi có vấn đề phát sinh. Ví dụ như Tập đoàn Công nghiệp Tàu thủy Việt Nam (Vinashin). Trong báo cáo đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại DNNN ba năm (2006, 2007 và 2008), Vinashin đều được xếp loại A nhưng thực tế Vinashin đã thua lỗ, thất thoát vốn và tài sản nghiêm trọng. Năm 2009, Vinashin tiếp tục báo cáo không trung thực với Chính phủ khi báo cáo lợi nhuận đạt được là 750 tỷ đồng; trong khi đó, theo Công ty Kiểm toán KPMG, tập đoàn này lỗ gần 1.700 tỷ đồng; theo đánh giá của Thanh tra Chính phủ, tập đoàn này thực lỗ gần 5.000 tỷ đồng, gấp gần 3 lần so với số kiểm toán và 6,7 lần so với số liệu tập đoàn này tự công bố [42].

Hơn nữa, thời gian đánh giá thường được tiến hành vào tháng 6 của năm sau sau khi kiểm toán độc lập được hoàn thành. Và báo cáo đánh giá xếp loại cuối cùng của Bộ Tài chính thường công bố vào 2 năm sau đó nên rất khó cho chủ sở hữu nhà nước có thể phát hiện những sai phạm và chệch hướng trong hoạt động của doanh nghiệp so với mục tiêu quản lý đề ra và có những chấn chỉnh kịp thời. Kết quả giám sát, đánh giá có ý nghĩa khắc phục hậu quả hơn là ý nghĩa cảnh báo.

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

Nguyên nhân của hạn chế:

Một là, thiếu chế tài cũng như quyết tâm trong việc tổ chức, cơ cấu lại công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con; khung pháp lý cho việc tổ chức, cơ cấu lại công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng, DNNN nói chung chưa đầy đủ và chậm được hướng dẫn. Bên cạnh đó, sự sụt giảm mạnh mẽ của thị trường chứng khoán cũng là nguyên nhân tác động đến việc chậm cổ phần hoá, thoái vốn đầu tư của công ty mẹ tại các công ty con, công ty liên kết.

Hai là, như đề cập trong hạn chế về công cụ quản lý, chủ sở hữu nhà nước chưa ban hành được cơ chế báo cáo cũng như những yêu cầu, nội dung và cơ chế xác định tính xác thực của báo cáo.

Chuẩn mực kế toán Việt Nam và các chuẩn mực liên quan còn nhiều vấn đề, thiếu cụ thể; trong khi đó mô hình công ty mẹ - công ty con, đặc biệt là TĐKTNN có quy mô quá lớn với số lượng công ty con, công ty liên kết lên tới hàng chục và nhiều tầng nấc công ty con nên báo cáo tài chính hợp nhất toàn tập đoàn phải hợp nhất báo cáo tài chính tại nhiều cấp (Đến cuối năm 2011, chỉ riêng 22 TĐKT, TCTNN đặc biệt quan trọng đã nắm giữ 100% vốn điều lệ tại 232

doanh nghiệp, giữ trên 50% vốn điều lệ ở 460 doanh nghiệp; số lượng này tương ứng ở các tổng công ty 90 là 140 và 368 doanh nghiệp [29]). Mặt khác, các đơn vị thành viên trong một tập đoàn có nhiều ngành nghề sản xuất kinh doanh khác nhau, mỗi đơn vị có tới nhiều mặt hàng dẫn tới các đặc điểm kinh tế, các chỉ tiêu chính sách kế toán không thống nhất, phương pháp kế toán áp dụng cũng khác nhau. Chính vì vậy, việc tổng hợp các báo cáo tài chính của các công ty con rất phức tạp và mất nhiều thời gian. Trong khi đó, đội ngũ kế toán còn hạn chế về chuyên môn năng lực. Do đó, việc lập báo cáo tài chính hợp nhất ở các công ty mẹ - công ty con (TĐKTNN) hiện nay còn có những thiếu sót, việc loại trừ các giao dịch nội bộ thể hiện qua các khoản công nợ, doanh thu, chi phí, lãi lỗ chưa triệt để dẫn đến báo cáo tài chính hợp nhất chưa đảm bảo chính xác, chưa thể hiện một cách trung thực thực trạng tài chính của tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

Ba là, thiếu căn cứ, tiêu chí để theo dõi, giám sát và đánh giá. Việc giám sát, đánh giá chưa có đủ căn cứ để tiến hành do chưa có mục tiêu, nhiệm vụ được giao dùng làm các căn cứ so sánh đối chiếu với kết quả thực hiện. Đặc biệt, việc giao mục tiêu, nhiệm vụ cho công ty mẹ chưa phản ánh rõ được yêu cầu và đòi hỏi của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con. Các chỉ tiêu giám sát thường thiên về các chỉ tiêu tài chính. Hàng loạt các vấn đề quan trọng khác như tình hình chấp hành quyết định của chủ sở hữu nhà nước, triển khai các dự án được phê duyệt, công tác bổ nhiệm cán bộ, cử người đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thành viên... chưa được quy định cụ thể có thể đánh giá được.

Theo kết quả điều tra của CIEM [23], có đến 44,7% doanh nghiệp cho rằng chưa có tiêu chí đánh giá việc thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ chính được chủ sở hữu giao cho doanh nghiệp và 13,2% doanh nghiệp cho rằng đã có nhưng chưa rõ. Rõ ràng đây là vấn đề cần khắc phục trong giám sát, đánh giá.

Bảng 2.5. Đánh giá về các căn cứ giám sát, đánh giá (%)

Nội dung giám sát, kiểm tra, đánh giá	Căn cứ/ tiêu chí giám sát, đánh giá		
	Đã có và rõ ràng	Đã có nhưng chưa rõ	Chưa có
Mục tiêu, nhiệm vụ chính được chủ sở hữu giao cho doanh nghiệp	42.1	13.2	44.7
Bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp	47.4	5.3	47.4
Hoạt động đầu tư của doanh nghiệp	44.7	13.2	42.1
Hoạt động tài chính của doanh nghiệp	44.7	10.5	44.7
Hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp	50.0	7.9	42.1
Công tác tổ chức và cán bộ	50.0	13.2	36.8
Tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm của bộ máy quản lý, điều hành doanh nghiệp	36.8	15.8	47.4
Tính minh bạch, công khai trong quản trị doanh nghiệp	44.7	15.8	39.5
Các giao dịch kinh doanh “nội gián” hoặc giao dịch cần có giám sát	10.5	5.3	84.2
Tình trạng doanh nghiệp cạnh tranh không lành mạnh trong kinh doanh	10.5	15.8	73.7
Tình trạng doanh nghiệp bị coi là độc quyền trong kinh doanh	5.3	15.8	78.9

Nguồn: CIEM, 2010 [23].

Bên cạnh đó, cho đến nay cũng chưa có đủ căn cứ, tiêu chí để giám sát những người giữ chức danh đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước tại công ty mẹ nên hầu như không tiến hành đánh giá và không có các chứng cứ xác thực để đánh giá việc hoàn thành hay chưa hoàn thành nhiệm vụ của thành viên HĐQT/ HĐTV, Kiểm soát viên, người đại diện vốn nên chưa có những điều chỉnh kịp thời về công tác nhân sự.

Bốn là, cơ chế phân công, phân cấp thực hiện giám sát còn nhiều bất cập; được giao cho nhiều cơ quan (ví dụ như đối với TĐKTNN, Bộ Kế hoạch và Đầu tư giám sát việc thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ Thủ tướng Chính phủ giao công ty mẹ; Bộ quản lý ngành giám sát tính hợp pháp, chính xác, trung thực trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của HĐQT; Bộ Tài chính giám sát tình

hình quản lý, sử dụng vốn; phân phối thu nhập, trích lập và sử dụng các quỹ của công ty mẹ). Tuy nhiên, việc thực thi trách nhiệm xây dựng, hình thành và quản lý hệ thống cơ sở dữ liệu về các TĐKTNN nói riêng và các DNNN nói chung để phục vụ công tác giám sát, đánh giá của các bộ còn hạn chế, thông tin thiếu, chưa cập nhật và thiếu sự phối hợp giữa các cơ quan.

Năm là, chủ sở hữu nhà nước thiếu thông tin trong quá trình thực hiện chức năng quản lý của mình. Tình trạng phổ biến hiện nay là chủ thể sở hữu nhà nước khó tiếp cận với thông tin xác thực, cập nhật và đầy đủ về hoạt động của DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng. Các bên có liên quan khác rất khó tiếp cận với thông tin có kiểm chứng, ví dụ báo cáo tài chính được kiểm toán của các TĐKT.

Chính phủ với vai trò thống nhất thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước nhưng Chính phủ lại chưa có được thông tin đầy đủ, kịp thời về cơ cấu, giá trị vốn và tài sản của mình tại doanh nghiệp; chưa có được báo cáo tài chính hợp nhất của tất cả các doanh nghiệp; chưa định được hướng đầu tư phát triển đối với các doanh nghiệp; chưa đánh giá được mức độ bảo toàn và phát triển vốn đầu tư tại các doanh nghiệp,... Thiếu cơ chế công khai minh bạch thông tin về khu vực DNNN nói chung, về TĐKTNN, TCTNN và công ty mẹ - công ty con nói riêng.

Nhiều chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước chưa nắm bắt được đầy đủ, kịp thời và chính xác thông tin về vốn, tài sản nhà nước tại các TĐKT, TCTNN. Các bộ, UBND cấp tỉnh chưa nắm được đầy đủ thông tin về tình hình hoạt động của các công ty mẹ - công ty con trong khi Bộ Tài chính chỉ quản lý vốn, tài sản một cách gián tiếp thông qua các báo cáo của các bộ, UBND cấp tỉnh, TĐKT, TCTNN.

Ngoài ra, hiện đang thiếu sự phối hợp giữa các chủ thể sở hữu với các cơ quan chuyên môn như kiểm toán. Mặc dù theo quy định hiện hành, để bảo đảm thông tin về kết quả hoạt động của doanh nghiệp là đáng tin cậy khi công khai, các báo cáo tài chính của doanh nghiệp phải được kiểm toán, đây là quy định

chung cho mọi loại hình doanh nghiệp. Theo Luật Kiểm toán, DNNN là đối tượng của kiểm toán nhà nước vì DNNN là đối tượng hoạt động có liên quan đến quản lý, sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước. Nhưng thực tế hiện nay kiểm toán nhà nước đối với DNNN chưa được thực hiện định kỳ và chưa áp dụng đối với mọi DNNN. Kiểm toán của cơ quan Kiểm toán nhà nước đối với DNNN chủ yếu được tiến hành theo yêu cầu của các chủ thể gồm Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Thường trực Hội đồng nhân dân, UBND cấp tỉnh; yêu cầu của chủ sở hữu nhà nước; và xuất phát từ kế hoạch kiểm toán hàng năm của Kiểm toán nhà nước. Trong khi đó, kế hoạch kiểm toán hàng năm cũng như thực tế thực hiện kiểm toán DNNN của Kiểm toán nhà nước còn phụ thuộc năng lực của cơ quan Kiểm toán Nhà nước (gồm cả nguồn nhân lực, thời gian và nguồn tài chính). Do nguồn lực của cơ quan kiểm toán nhà nước còn hạn chế nên không thể kiểm toán tất cả các DNNN mà chủ yếu tập trung vào các TCTNN, TĐKTNN, hoặc DNNN quy mô lớn hoặc TCTNN, TĐKTNN, DNNN với tình trạng tài chính có vấn đề cần xem xét, làm rõ.

Sáu là, thiếu một cơ quan/ đơn vị độc lập tham gia vào quá trình giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty mẹ cũng như hoạt động của bộ máy quản lý điều hành công ty. Đây có thể là một trong những lý do làm giảm chất lượng, độ tin cậy và tính khách quan của báo cáo đánh giá.

Bảy là, thiếu cơ chế giám sát và đánh giá đối với các chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước cũng như trách nhiệm giải trình trong thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Giữa chủ thể sở hữu bổ nhiệm HĐQT/ HĐTV với HĐQT/ HĐTV chưa hình thành mối quan hệ ràng buộc về trách nhiệm đại diện chủ sở hữu một cách chính thức, rõ ràng, minh bạch. Nội dung và cơ chế giám sát chưa cụ thể nên không có cơ sở để chủ sở hữu nhà nước giám sát, đánh giá các thành viên HĐQT/ HĐTV là người đại diện trực tiếp chủ sở hữu nhà nước tại công ty mẹ.

Kết luận chương 2

Quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng đã có những đổi mới và thu được kết quả nhất định. Tuy nhiên, việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước vẫn còn nhiều hạn chế cần được nghiên cứu đổi mới. Chương 2 đã phân tích và chỉ ra những hạn chế, tồn tại và những nguyên nhân hạn chế. Mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đặt ra đối với công ty mẹ - công ty con (trong đó chủ yếu là TĐKTNN, TCTNN) chưa rõ ràng và cụ thể, đặc biệt những “nhiệm vụ khác do chủ sở hữu nhà nước giao”, cơ chế giao chưa rõ ràng. Nhiều ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh của công ty mẹ chưa xuất phát từ mục tiêu, định hướng của chủ sở hữu nhà nước. Thể chế và cách thức thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước còn nhiều vấn đề. Chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước do nhiều chủ thể sở hữu khác nhau thực hiện và các chủ thể này chủ yếu là các cơ quan quản lý hành chính nhà nước (các Bộ/UBND cấp tỉnh) nên cách thức thực hiện mang tính hành chính, chưa chuyên nghiệp, chưa độc lập. Hệ thống báo cáo, thông tin là công cụ quan trọng để chủ sở hữu nhà nước thực hiện quản lý nhưng chủ sở hữu nhà nước chưa nắm được đầy đủ thông tin. Việc theo dõi và giám sát của chủ sở hữu nhà nước còn mang tính hình thức dựa chủ yếu vào báo cáo mang tính thống kê do công ty mẹ báo cáo nhưng tính xác thực của báo cáo chưa được kiểm tra. Ngoài ra, cơ chế giám sát và đánh giá đối với những tổ chức, cá nhân thực hiện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước chưa đầy đủ; thiếu trách nhiệm giải trình trong thực hiện các quyền của chủ sở hữu nhà nước.

CHƯƠNG 3

GIẢI PHÁP 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

3.1. Quan điểm đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam

3.1.1. Bối cảnh kinh tế trong nước và quốc tế

3.1.1.1. Bối cảnh kinh tế quốc tế

Từ năm 2011, nền kinh tế thế giới lại bắt đầu trải qua một đợt suy giảm mới sau hai năm liên (2009-2010) tăng trưởng yếu và hồi phục không đồng đều trong giai đoạn hậu khủng hoảng. Tăng trưởng kinh tế toàn cầu chậm lại, đặc biệt tại các nước phát triển. Các nền kinh tế mới nổi và đang phát triển vẫn là động lực tăng trưởng toàn cầu nhưng tốc độ tăng trưởng cũng có xu hướng chậm lại do ảnh hưởng tiêu cực từ tình hình nợ công và thâm hụt ngân sách tại các nước phát triển. Tốc độ tăng trưởng như hiện tại sẽ không đủ để giải quyết tình hình khủng hoảng việc làm đang tiếp diễn tại phần lớn các nền kinh tế phát triển và kéo theo làm giảm tăng trưởng thu nhập tại các nước đang phát triển. Năm 2012, theo nhiều dự báo, tình hình kinh tế thế giới dường như không được cải thiện và có nhiều nguy cơ xấu đi. Quỹ Tiền tệ quốc tế (IMF) và hầu hết các tổ chức đánh giá tín nhiệm kinh tế hàng đầu thế giới như Citigroup, Fitch, Goldman Sachs đều đồng loạt hạ mức dự báo tăng trưởng kinh tế thế giới năm 2012.

Bảng 3.1: Dự báo tăng trưởng GDP thế giới năm 2012

Đơn vị: %

	Năm 2011	Năm 2012
Citigroup	3,0	2,9
Fitch	2,6	2,7
Goldman Sachs	3,8	3,2

Nguồn: Võ Đại Lực, 2012 [40].

Tăng trưởng kinh tế thế giới không chỉ thấp hơn mà còn phải đối mặt với nhiều rủi ro, gồm:

Thứ nhất, vấn đề nợ công đang trở thành mối lo ngại trên toàn cầu. Tỷ lệ nợ công trung bình của thế giới năm 2011 và 2012 được IMF dự báo lần lượt là 75,3% và 76,3% GDP. Các nền kinh tế phát triển đang phải đối mặt với tình trạng nợ công trầm trọng với tỷ lệ nợ công vượt trên 100% (Mức nợ công ở Mỹ đã bằng 100% GDP, ở khu vực đồng Euro đã vượt ngưỡng 100% GDP, thậm chí có nước đã lên tới 200% GDP và đứng trước nguy cơ vỡ nợ cần cứu trợ). Trong khi đó nợ công của các nền kinh tế mới nổi, đang phát triển cũng tăng khá cao, gần mức 40% GDP.

Thứ hai, mức thâm hụt ngân sách ở các nước là khá cao. Các nước châu Âu, Mỹ, Nhật Bản đều vượt xa ngưỡng an toàn (5%). Ở Mỹ, mức thâm hụt ngân sách đã xấp xỉ 10%.

Thứ ba, tỷ lệ thất nghiệp khá cao. Tỷ lệ thất nghiệp ở Mỹ vào khoảng 9-10%, ở các nước Châu Âu là 10-20%. 10 trong số 27 nước thành viên Liên minh Châu Âu đã chứng kiến tỷ lệ thất nghiệp vượt 25%. Số thất nghiệp tăng mạnh, thu nhập của họ không có, dẫn tới nhu cầu của nền kinh tế sẽ bị giảm sút. Đây lại là một vòng xoáy có thể làm cho khủng hoảng nghiêm trọng hơn.

3.1.1.2. Bối cảnh kinh tế trong nước

Qua hơn 25 năm thực hiện cải cách kinh tế và đẩy mạnh hội nhập kinh tế quốc tế, Việt Nam đã gặt hái được những thành công nhất định và được thừa nhận rộng rãi cả trong nước và nước ngoài. Tốc độ tăng trưởng trung bình hàng năm trong giai đoạn 2000-2010 đạt 7,26% [33]; từ năm 2010, Việt Nam đã trở thành quốc gia có mức thu nhập trung bình thấp theo xếp hạng của Ngân hàng Thế giới. Cơ cấu kinh tế đã từng bước chuyển đổi tích cực theo hướng hiện đại, một số ngành công nghiệp mới, công nghệ cao đã hình thành và phát triển.

Tuy nhiên, nền kinh tế nước ta hiện đang phải đối mặt với không ít khó khăn và thách thức. Kinh tế phát triển thiếu bền vững, chất lượng, hiệu quả, sức

cạnh tranh thấp. Tăng trưởng GDP tuy ở mức tương đối cao nhưng có xu hướng giảm dần. Trong khi đó, lạm phát luôn ở mức cao hơn nhiều so với mức lạm phát bình quân của nền kinh tế khu vực và kinh tế thế giới,... Nguyên nhân cơ bản là do Việt Nam duy trì quá lâu mô hình tăng trưởng theo chiều rộng (chủ yếu là gia tăng quy mô vốn đầu tư) trong khi dư địa và động lực tăng trưởng theo chiều rộng đang giảm và yếu dần. Các động lực của tăng trưởng theo chiều sâu (gồm năng suất và hiệu quả sử dụng nguồn lực) chưa được cải thiện để bù đắp những thiếu hụt của tăng trưởng theo chiều rộng. Bên cạnh đó, các chủ trương, chính sách và cách thức quản lý, điều hành nền kinh tế ở các cấp, các ngành chưa thay đổi kịp thời, chậm khắc phục các điểm nghẽn kìm hãm gia tăng năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế và của doanh nghiệp. Việc gia tăng vốn đầu tư dưới các hình thức và kênh khác nhau vẫn là công cụ chủ yếu để thúc đẩy tăng trưởng. Để đáp ứng yêu cầu về vốn đầu tư, chính sách tài khóa và tiền tệ mở rộng đã phải duy trì trong nhiều năm. Chính sự gia tăng đầu tư (nhất là đầu tư nhà nước và mở rộng tín dụng) nhưng hiệu quả đầu tư thấp và giảm dần là nguyên nhân chủ yếu của lạm phát cao và bất ổn kinh tế vĩ mô hiện nay ở Việt Nam [8].

Trước tình hình đó, trong Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 trình ra Đại hội toàn quốc lần thứ XI của Đảng đã đặt ra quan điểm phát triển là “phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược” và định hướng phát triển là “đổi mới mô hình tăng trưởng, tái cơ cấu nền kinh tế”. Một trong những nội dung của tái cơ cấu nền kinh tế là tái cơ cấu khu vực DNNN, đặc biệt các TĐKT, TCTNN. Đại hội XI đề ra yêu cầu “Khẩn trương cơ cấu lại ngành nghề kinh doanh của các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty nhà nước, tập trung vào một số ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế”, “Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi

phối... khuyến khích tư nhân góp vốn vào các tập đoàn kinh tế nhà nước” [33]. Điều này tiếp tục được khẳng định tại Hội nghị Ban chấp hành Trung ương Đảng lần thứ ba (khoá XI) với yêu cầu đổi mới mô hình tăng trưởng gắn với cơ cấu lại nền kinh tế, tập trung vào ba lĩnh vực quan trọng đó là tái cấu trúc đầu tư với trọng tâm là đầu tư công, cơ cấu lại thị trường với trọng tâm là tái cấu trúc hệ thống ngân hàng thương mại và các tổ chức tài chính và tái cấu trúc khu vực DNNN mà trọng tâm là các TĐKT và TCTNN [34].

Ngoài ra, quá trình hội nhập kinh tế quốc tế đã và đang diễn ra ngày càng mạnh mẽ. Tham gia hội nhập kinh tế quốc tế có nghĩa là phải chấp nhận luật chơi chung mới xuất hiện cả trên thị trường nội địa và thị trường quốc tế, chấp nhận tính phức tạp trong việc vừa thực hiện cam kết quốc tế vừa bảo vệ lợi ích quốc gia. Hiện nay, Việt Nam đang tiếp tục triển khai sâu rộng các cam kết trong Tổ chức Thương mại Thế giới, khu vực mậu dịch tự do ASEAN và ASEAN⁺. Hội nhập kinh tế quốc tế sâu, rộng tạo ra những cơ hội lớn cho thu hút đầu tư và phát triển xuất khẩu nhưng cũng đặt ra nhiều thách thức gay gắt đối với doanh nghiệp cũng như sức cạnh tranh của nền kinh tế đang trong quá trình chuyển đổi và khả năng phản ứng chính sách, phản ứng thị trường trước những diễn biến phức tạp của thị trường.

Tóm lại, nền 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 và việc thực hiện tái cấu trúc nhiều lĩnh vực. Điều này đặt ra, đề khu vực DNNN nói chung và các TĐKTNN, TCTNN theo mô hình công ty mẹ - công ty con có thể cạnh tranh được đòi hỏi chủ sở hữu nhà nước phải đổi mới quản lý theo hướng hợp lý, khắc phục được những tồn tại, yếu kém nhưng phải phù hợp hơn với xu thế thế giới.

3.1.2. Thuận lợi và khó khăn

Trước bối cảnh kinh tế quốc tế và trong nước như trình bày ở trên, việc đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và đối với công ty mẹ - công ty con nói riêng có những thuận lợi và khó khăn sau đây:

3.1.2.1. Thuận lợi

(i) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và đối với TĐKT, TCTNN nói riêng là một nội dung quan trọng trong quá trình tái cấu trúc khu vực DNNN. Trong khi đó, tái cấu trúc DNNN lại là một trong những mục tiêu, chiến lược quan trọng và đã được soi sáng bằng Nghị quyết của Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI về Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011-2020 và Kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015, đặc biệt đã có sự thống nhất trong nhận thức ở mọi cấp về đổi mới, sắp xếp và tái cấu trúc DNNN theo kết luận của Hội nghị Ban Chấp hành Trung ương Đảng lần thứ ba (khoá XI).

(ii) Các định hướng đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước 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, Nghị quyết của Quốc hội hay quyết định của Thủ tướng Chính phủ, cụ thể:

- Nghị quyết Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa XI đã đề ra các yêu cầu trong quá trình tái cấu trúc DNNN, đặc biệt là các TĐKT, TCTNN là “phải quán triệt thực hiện nghiêm túc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ và giải pháp đổi mới, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước đã được xác định trong các nghị quyết của Đảng. Kiên quyết chấm dứt tình trạng các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đầu tư dàn trải ra ngoài ngành, lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính trước năm 2015. Tập trung phát triển doanh nghiệp nhà nước trong những ngành, lĩnh vực quan trọng có ý nghĩa then chốt của nền kinh tế quốc dân, chủ yếu thuộc các chuyên ngành kinh tế, kỹ thuật liên quan đến kết cấu hạ tầng kinh tế - xã hội, dịch vụ công, ổn định kinh tế vĩ mô. Hoàn thiện thể chế quản lý doanh nghiệp nhà nước, thực hiện quyền và trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với vốn và tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp, bảo đảm công khai, minh bạch về tài chính....” [33].

- Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI tiếp tục nhấn mạnh vai trò của kinh tế nhà nước “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 đề ra nhiệm vụ “Tiếp tục đổi mới mạnh mẽ và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế và các tổng công ty. Sớm hoàn thiện thể chế quản lý hoạt động của các tập đoàn, các tổng công ty nhà nước. Đẩy mạnh cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước; xây dựng một số tập đoàn kinh tế mạnh, đa sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối. Phân định rõ quyền sở hữu của Nhà nước và quyền kinh doanh của doanh nghiệp, hoàn thiện cơ chế quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp” [32].

- Đảng đã có nhiều chủ trương, định hướng liên quan đến đổi mới chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, như chủ trương “Thu hẹp và tiến tới không còn chức năng đại diện chủ sở hữu của các bộ, ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố đối với DNNN” (tại Đại hội Đảng toàn quốc Khoá X) hay “Tách bạch vai trò của Nhà nước với tư cách là bộ máy công quyền quản lý toàn bộ nền – kinh tế xã hội với vai trò chủ sở hữu tài sản, vốn của nhà nước” (tại Hội nghị lần thứ sáu Ban Chấp hành Trung ương Đảng Khoá X); “Cần xác định rõ cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm quản lý toàn diện doanh nghiệp nhà nước, bao gồm cả vốn, tài sản và nhân sự, cả doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có phần vốn nhà nước; xác định rõ quyền và nghĩa vụ của tổ chức và cá nhân quản lý vốn nhà nước trong kinh doanh” (tại Hội nghị lần thứ chín Ban Chấp hành Trung ương khoá X); “Nghiên cứu hình thành các tổ chức quản lý đầu tư, kinh doanh có hiệu quả các nguồn vốn, tài sản của Nhà nước; khắc phục tình trạng bộ máy quản lý hành chính tham gia trực tiếp vào các hoạt động kinh doanh thông qua mệnh lệnh hành chính” (tại Đại hội Đảng toàn quốc khoá XI); hoặc “Sớm xác định cơ quan nhà nước đóng vai trò chủ sở hữu doanh nghiệp, khắc phục tình trạng không rõ ràng hiện nay” (tại Kết luận số 02-KL/TW ngày 16/03/2011 của Bộ Chính trị).

Ngoài ra, các Nghị quyết và Luật do Quốc hội ban hành có liên quan đến đổi mới chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước như Nghị quyết số 42/2009/QH12 ngày 27/11/2009 của Quốc hội về nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đã yêu cầu Chính phủ: “Thực hiện triệt để hơn việc tách chức năng thực hiện các quyền chủ sở hữu với chức năng quản lý hành chính nhà nước; tách bạch rõ ràng thực hiện quyền chủ sở hữu và quyền chủ động kinh doanh của doanh nghiệp; tôn trọng quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong kinh doanh của doanh nghiệp. Hoàn thiện cơ chế phân cấp việc thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước theo nguyên tắc có một đầu mối chịu trách nhiệm chính, thực hiện nhiệm vụ theo dõi, tổng hợp tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước và phân tích, đánh giá hiệu quả sản xuất, kinh doanh của các doanh nghiệp nhà nước, kể cả các tập đoàn, tổng công ty đặc biệt”; Luật Doanh nghiệp 2005 cũng đã quy định công ty TNHH một thành viên chỉ có “một tổ chức hoặc cá nhân làm chủ sở hữu” làm cơ sở xác định tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước khi chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên.

Thủ tướng Chính phủ cũng đã có quyết định liên quan đến đổi mới chủ thể quản lý, đó là Quyết định 1715/QĐ-TTg ngày 26/10/2009 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án đổi mới quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp theo hướng không phân biệt hình thức sở hữu và điều chỉnh quản lý, hoạt động, nâng cao hiệu quả DNNN khi thực hiện cam kết gia nhập WTO. Theo đó, xác định định hướng “hình thành tổ chức chuyên trách thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ của tập đoàn kinh tế nhà nước, các tổng công ty nhà nước quy mô lớn quan trọng, kể cả Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước”, nhằm xác định một chủ thể duy nhất chịu trách nhiệm toàn diện thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, khắc phục tình trạng vừa chồng chéo, vừa buông lỏng, phân tán quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước nhưng lại khó quy được trách nhiệm.

3.1.2.2. *Những khó khăn, thách thức*

(i) Số lượng công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN còn khá lớn (đặc biệt số lượng công ty con), được phân bố ở phạm vi rộng, ở nhiều ngành, nhiều lĩnh vực, đa dạng về loại hình và địa bàn, đòi hỏi phải có sự tổ chức, sắp xếp lại.

(ii) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng gặp nhiều 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 chủ sở hữu nhà nước.

(iii) Mặc dù việc đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN đã được triển khai từ lâu nhưng chậm thay đổi, đặc biệt về mô hình thực hiện quản lý hay xác định chủ thể quản lý. Thực tế, việc có được nhận thức đầy đủ và thống nhất hành động của cả hệ thống chính trị, thiết chế xã hội không phải là điều dễ dàng.

3.1.3. *Quan điểm đổi mới*

Trong bối cảnh Việt Nam đang đẩy mạnh đổi mới mô hình phát triển kinh tế, hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường theo định hướng XHCN và tích cực hội nhập kinh tế quốc tế, việc xây dựng và thực hiện các giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN cần quán triệt một số quan điểm sau:

(i) Công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN (đặc biệt là các TĐKT, TCTNN) là bộ phận không thể tách rời của tổng thể nền kinh tế. Các TĐKT, TCTNN đang nắm giữ những nguồn lực quan trọng của đất nước và hiệu quả hoạt động của chúng có ảnh hưởng lớn và trực tiếp ổn định kinh tế vĩ mô, chất lượng và sức cạnh tranh của toàn bộ nền kinh tế. Do đó, việc đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con phải gắn với các mục tiêu và định hướng đổi mới, tái cấu trúc nền kinh tế ở Việt Nam. Hay nói cách khác,

đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con phải bám sát đường lối, chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước.

Bên cạnh đó, các giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN ở Việt Nam phải xuất phát từ những hạn chế, tồn tại trong quản lý của chủ sở hữu nhà nước nhằm khắc phục được những tồn tại, hạn chế này và phải dựa vào những đặc điểm kinh tế - chính trị - xã hội của Việt Nam.

(ii) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước phải đảm bảo Nhà nước thực hiện quản lý với tư cách là chủ sở hữu, là nhà đầu tư vào doanh nghiệp, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của một nhà đầu tư nhằm đạt được mục tiêu do chủ sở hữu nhà nước đặt ra cho từng doanh nghiệp, từng tổ hợp công ty mẹ - công ty con và toàn bộ khu vực DNNN.

(iii) Tiếp tục thực hiện nguyên tắc nhà nước chỉ thực hiện vai trò của chủ sở hữu trực tiếp đối với công ty mẹ, không thực hiện quản lý trực tiếp các công ty con. Chủ sở hữu thực hiện quản lý tổ hợp công ty mẹ - công ty con và các công ty con gián tiếp qua công ty mẹ.

(iv) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN phải hướng tới đảm bảo những quyền cơ bản của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con. Đó là các nhóm quyền cơ bản sau:

Một là, các quyền quyết định về tổ chức và quản lý công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con, bao gồm: thành lập, phê duyệt điều lệ, quyết định mục tiêu, chiến lược, định hướng phát triển, tổ chức lại, giải thể; chuyển đổi sở hữu, thay đổi cơ cấu vốn; quyết định cơ cấu tổ chức quản lý, bổ nhiệm, miễn nhiệm nhân sự quản lý cao cấp của công ty mẹ.

Hai là, quyền giám sát, kiểm tra, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh của công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

Ba là, quyền lợi về kinh tế trong đó có quyền hưởng lợi từ hiệu quả kinh doanh của công ty mẹ và việc thực hiện các nhiệm vụ công ích của công ty mẹ và cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

(v) Việc 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 Tổ chức Thương mại thế giới. Theo cam kết về DNNN và doanh nghiệp thương mại nhà nước khi Việt Nam gia nhập Tổ chức Thương mại thế giới (WTO), Việt Nam sẽ thực hiện các yêu cầu cơ bản gồm: Một là, đảm bảo để DNNN hoạt động theo các tiêu chí thương mại; Hai là, Nhà nước không can thiệp một cách trực tiếp hoặc gián tiếp vào các quyết định thương mại của các doanh nghiệp, trừ khi phù hợp với các Hiệp định của Tổ chức thương mại thế giới. Theo đó, Nhà nước với tư cách là một cổ đông hoặc thành viên góp vốn trong doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước sẽ có quyền tham gia quản lý, điều hành và quyết định những vấn đề của doanh nghiệp một cách bình đẳng như quyền của các cổ đông hoặc thành viên góp vốn khác của doanh nghiệp. Quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN sẽ phù hợp với các cam kết gia nhập WTO khi nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước và cách thực thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp có sự tương đồng với các chủ sở hữu là cá nhân hoặc thể nhân khác. Nhà nước phải thực hiện quản lý với tư cách là chủ sở hữu, một nhà đầu tư, không lẫn lộn, đan xen với quản lý nhà nước.

Hay nói cách khác, dù mỗi nước có những đặc điểm kinh tế - chính trị - xã hội khác nhau nhưng việc đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con cũng cần đi theo xu hướng chung của thế giới, tuân thủ các cam kết quốc tế và vận dụng những tiến bộ của các nước cũng như các kết quả nghiên cứu, ứng dụng của các nước phù hợp với điều kiện của Việt Nam.

(vi) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con nói riêng và DNNN nói chung theo định hướng tách bạch quản lý của chủ sở hữu nhà nước với quản lý hành chính nhà nước nhằm tránh sự méo mó quan

hệ giữa Nhà nước với công ty mẹ hay DNNN và với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

(vii) Đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước phải nhìn nhận sự tham gia của Quốc hội với tư cách là cơ quan giám sát tối cao, thực hiện quyền giám sát và đánh giá kết quả thực hiện chức năng “thống nhất tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp” của Chính phủ và tình hình hoạt động chung của khu vực DNNN.

3.2. Giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong thời gian tới

Trên cơ sở nghiên cứu lý luận, học tập kinh nghiệm quốc tế, xuất phát từ thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con và những phân tích về bối cảnh, những thuận lợi, khó khăn và các quan điểm đổi mới, Luận án đề xuất một số giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong thời gian tới như sau:

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

Chủ sở hữu nhà nước cần xác định rõ hơn mục tiêu đối với khu vực DNNN nói chung và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng. Xác định mục tiêu tổng thể dài hạn của sở hữu nhà nước (trong 5-10 năm tới). Trên cơ sở đó cùng với việc đánh giá thực trạng, bối cảnh phát triển, xác định mục tiêu cụ thể của chủ sở hữu nhà nước đối với từng DNNN (gồm sứ mệnh, mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn, trung hạn và hàng năm), đặc biệt trong các TĐKTNN, TCTNN đặc biệt quan trọng.

Như vậy, câu hỏi cần trả lời là trong những năm tới, mục tiêu sở hữu nhà nước đối với khu vực DNNN nói chung nên là gì? Nhà nước nên duy trì sở hữu tại những ngành, lĩnh vực nào? Vị trí, vai trò của các tổ hợp công ty mẹ - công ty con 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 hoặc không muốn làm hoặc không được làm. Theo đó, xác định rõ những ngành, lĩnh vực mà khu vực ngoài nhà

nước không được làm; những ngành, lĩnh vực mà khu vực tư nhân không muốn làm hoặc không làm được cần sự đầu tư ban đầu tạo nền tảng, cơ sở cho khu vực tư nhân phát triển.

Với tư cách là chủ sở hữu, là nhà đầu tư, 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, huyết mạch, 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 những hàng hóa, dịch vụ công thiết yếu cho nền kinh tế (như giao thông, thủy lợi, năng lượng); những ngành công nghiệp trụ cột, công nghệ cao và những ngành công nghiệp độc quyền tự nhiên, công nghiệp quốc phòng và một số tiểu ngành quan trọng thuộc ngành công nghiệp chế biến (như dệt, chế biến than, hoá chất cơ bản, sản xuất máy móc thiết bị, dụng cụ y tế, dụng cụ chính xác, dụng cụ quang học,...); duy trì tỷ trọng đầu tư hợp lý cho DNNN quy mô lớn hoạt động 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 công ty mẹ nên tập trung hơn nữa vào một số công đoạn, khâu then chốt trong ngành nghề kinh doanh chính.

Đối với những công ty mẹ do bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập (thuộc nhóm chính sách ngành, xã hội, công ích), ngành, lĩnh vực hoạt động chủ yếu là những khâu, công đoạn then chốt của các ngành, lĩnh vực sau đây:

(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 doanh nghiệp 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.

Trên cơ sở đó, chủ sở hữu nhà nước tiến hành rà soát lại toàn bộ các DNNN dưới các hình thức khác nhau, tiến hành phân loại và công bố rõ ràng mục tiêu của Nhà nước đối với doanh nghiệp, trong đó gồm hai mục tiêu cơ bản là mưu cầu lợi nhuận (được thể hiện bằng các chỉ tiêu cụ thể như tỷ suất lợi nhuận, phân chia lợi nhuận hay chính sách chia cổ tức) và mục tiêu đảm bảo dịch vụ công hoặc lợi ích xã hội. Việc công bố mục tiêu dưới nhiều hình thức khác nhau (như báo cáo thường niên về DNNN) được xác định là cơ sở hình thành chính sách sở hữu nhất quán và rõ ràng để cung cấp cho DNNN, thị trường và công chúng nói chung dự đoán và biết rõ ràng về mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước.

Trên cơ sở đó, xác định rõ ràng sứ mệnh, mục tiêu chiến lược, mục tiêu cụ thể đối với khu vực DNNN, đặc biệt đối với các TĐKTNN, TCTNN hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con.

Tập đoàn kinh tế, TCTNN phải là công cụ đầu tư phát triển, góp phần thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá trong vai trò dẫn dắt phát triển công nghệ, tạo lợi thế cạnh tranh mới cho quốc gia. Theo đó, các TĐKTNN, TCTNN nên chủ yếu đầu tư phát triển các ngành công nghiệp nền tảng và các ngành công

nghệ cao, các ngành độc quyền tự nhiên. Các TĐKT, TCTNN hoạt động phải hướng tới mục tiêu cuối cùng là kinh doanh vì lợi nhuận, nâng cao vị thế cạnh tranh cả trong nước và trên thế giới.

Phân định rõ hơn mục tiêu hoạt động lợi nhuận và mục tiêu phi lợi nhuận của DNNN hay nói tách riêng nhóm doanh nghiệp công ích, an ninh và quốc phòng để có cơ chế quản lý của chủ sở hữu nhà nước riêng.

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

Đổi mới trong xác định chủ thể và mô hình quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo các định hướng giải pháp sau đây:

Thứ nhất, nguyên tắc cơ bản của quản lý của chủ sở hữu nhà nước là thực hiện chức năng với tư cách là một nhà đầu tư vào doanh nghiệp, thực hiện các quyền và nghĩa vụ của một nhà đầu tư nhằm đạt mục tiêu do chủ sở hữu đặt ra cho từng DNNN và toàn bộ khu vực DNNN; trong đó chủ sở hữu nhà nước tập trung vào quản lý, giám sát mục tiêu hiệu quả kinh doanh, hạn chế và tiến tới xóa bỏ hoàn toàn việc can thiệp trực tiếp vào DNNN hoặc chỉ đạo mang tính hành chính đối với DNNN để buộc doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ điều tiết kinh tế, giá cả, cung - cầu, phân phối... mà không dựa trên cơ sở hạch toán, hoặc vừa nhằm mục tiêu hiệu quả kinh tế và mục tiêu xã hội. Việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước cần tập trung vào ba nội dung quan trọng, đó là việc thực hiện các công việc quan trọng của doanh nghiệp; quản lý con người (gồm các công việc xây dựng, hoàn thiện cơ chế tuyển dụng, đánh giá, khuyến khích, ràng buộc đối với cán bộ quản lý điều hành doanh nghiệp) và việc sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ hai, hạn chế tối đa tình trạng nhiều cơ quan, nhiều cấp tham gia thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu lực, hiệu quả quản lý của chủ sở hữu nhà nước:

Do Nhà nước bao gồm nhiều cơ quan thuộc nhiều tầng nấc nên cả về mặt lý luận, kinh nghiệm quốc tế và thực tiễn đổi mới tổ chức thực hiện chức năng

chủ sở hữu ở nước ta trong thời gian qua đều cho thấy việc nhiều cơ quan nhà nước tham gia “đại diện” thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đã dẫn đến nhiều hệ lụy ảnh hưởng đến hiệu lực, hiệu quả quản lý của chủ sở hữu nhà nước. Vì vậy, trong thời gian tới cần tiếp tục thực hiện định hướng hạn chế tối đa tình trạng nhiều cơ quan, nhiều cấp “đại diện” chủ sở hữu nhà nước, tiến tới hình thành một đầu mối thực hiện tập trung và thống nhất hầu hết các quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước; qua đó bảo vệ quyền và lợi ích chủ sở hữu nhà nước và nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN nói riêng và hiệu quả vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp nói chung.

Thứ ba, nghiên cứu tách chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước, trong đó phân định cụ thể chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước.

Trong bối cảnh hiện nay, tái cấu trúc DNNN đang là vấn đề quan trọng, đòi hỏi phải tạo ra môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa DNNN và các doanh nghiệp khác, trong đó Nhà nước đối xử bình đẳng với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế, đồng thời Nhà nước phải trở thành một nhà đầu tư chuyên nghiệp trong hoạt động kinh doanh. Để hướng tới mục tiêu này, cần tách bạch giữa quản lý của chủ sở hữu nhà nước với quản lý nhà nước và đổi mới mô hình tổ chức thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước với các yêu cầu cụ thể sau: Một là, tách bạch rõ giữa chức năng của chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nói chung. Trên nền tảng này, 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 hoạt động. Từ đó, tạo lập được sân chơi bình đẳng hơn cho DNNN và doanh nghiệp khác. Hai là, tách bạch cả về bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các cơ quan quản lý nhà nước. Hình thành đầu mối thực hiện thống nhất, tập trung chức năng chủ sở hữu nhà nước. Từ đó tạo tiền đề cho việc quản lý, xử lý công việc thuộc chức

năng chủ sở hữu nhà nước một cách chuyên nghiệp phù hợp với mục tiêu, phương thức quản lý doanh nghiệp; đảm bảo cho DNNN hoạt động linh hoạt, phù hợp hơn với nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại; giảm bớt sự can thiệp hành chính của các cơ quan nhà nước vào hoạt động kinh doanh của DNNN. Ba là, bảo đảm các điều kiện để bộ máy tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, bao gồm: khung pháp luật về tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước (địa vị, chức năng nhiệm vụ, thẩm quyền, cơ chế hoạt động,...); các điều kiện về vốn, trang thiết bị làm việc; về nhân lực đáp ứng yêu cầu về chuyên môn và kỹ năng kinh doanh. Bốn là, xác định cụ thể các chủ thể quản lý (như Quốc hội, Chính phủ,...); 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 chủ sở hữu nhà nước.

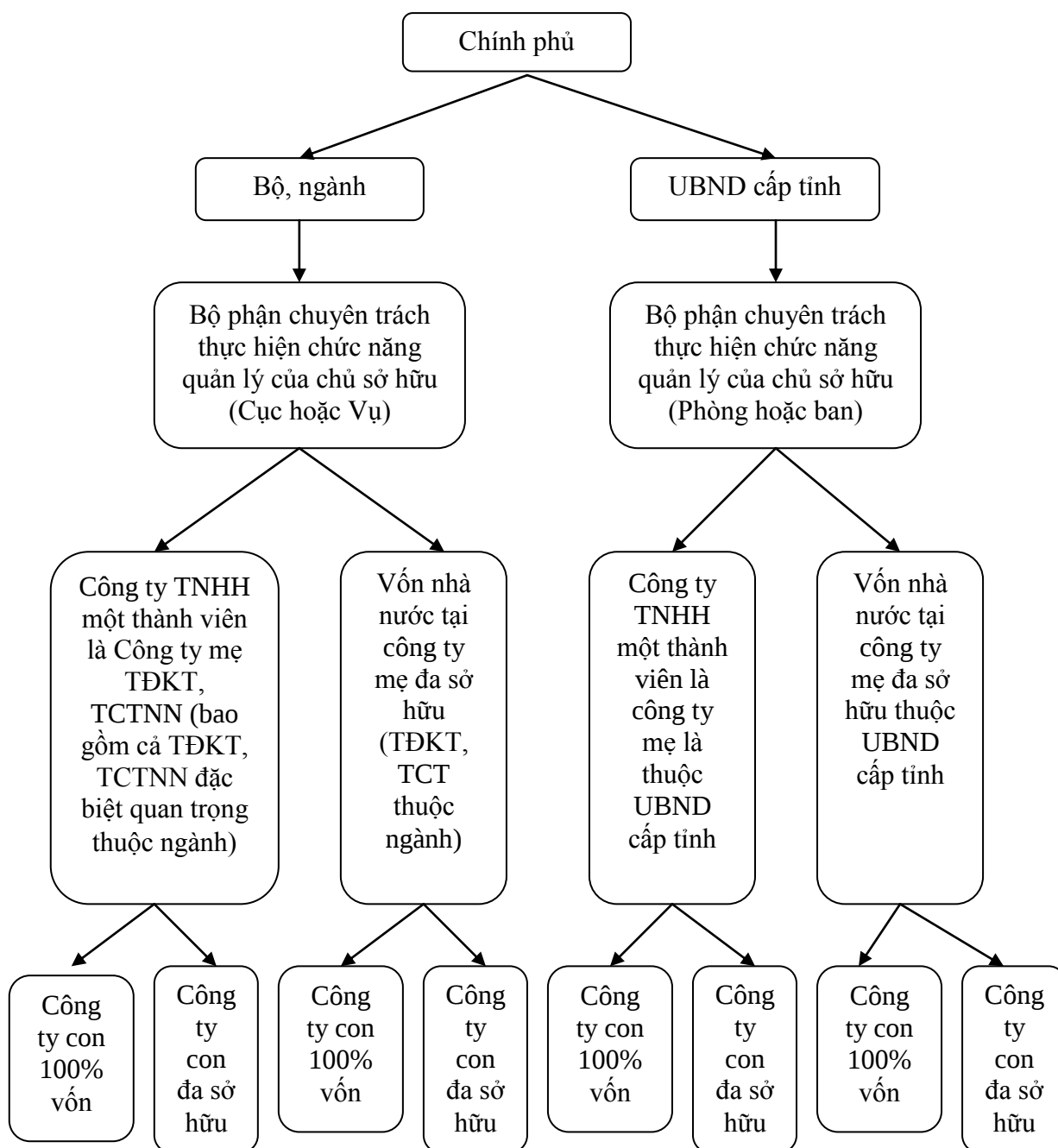
Xuất phát từ thực trạng tổ chức thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con, quan điểm đổi mới và các yêu cầu nêu trên, Luận án này đề xuất một số phương án sau³:

Phương án 1: Chính phủ thống nhất thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước và ở các bộ/ địa phương hình thành cơ quan/ bộ phận chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên và phần vốn nhà nước tại các công ty mẹ là công ty cổ phần 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 chủ sở hữu nhà nước là các cơ quan/ bộ phận chuyên trách tại các bộ/ địa phương. Cơ quan/ bộ phận chuyên trách thực hiện toàn bộ chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con thuộc bộ/ UBND cấp

³ Công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN là phần tử trong hệ thống DNNN ở Việt Nam nên để đảm bảo tính thống nhất và mang tính tổng thể cho toàn bộ khu vực DNNN, các Phương án đưa ra một phần nào đó bao hàm cả thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với các DNNN độc lập

tỉnh (không còn công ty mẹ trực tiếp thuộc Thủ tướng Chính phủ). Cơ quan/ bộ phận chuyên trách này không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.



Hình 3.1. Mô hình thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo Phương án 1

Phương án này có các ưu điểm sau:

- Do bộ phận chuyên trách thuộc các bộ/ địa phương chỉ thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu, không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà

nước nên thực hiện Phương án này phần nào tách được về mặt tổ chức trong thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước;

- Do bộ phận chuyên trách thuộc bộ/ địa phương thực hiện toàn bộ các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với từng công ty mẹ trong tổ hợp công ty mẹ - công ty con nên theo phương án này, việc thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với từng công ty mẹ được tập trung vào một đầu mối.

Tuy nhiên, phương án này cũng có một số hạn chế sau:

- Phương án này mới xác định được đầu mối tập trung thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với từng công ty mẹ, thiếu đầu mối chung để tổng hợp được toàn bộ khu vực DNNN. Hay nói cách khác, ở cấp Chính phủ vẫn phải có một bộ phận hoặc giao cho một bộ thực hiện việc tổng hợp và phân tích, đề xuất chung về thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

- Việc chuyển các TĐKT, TCTNN đặc biệt quan trọng 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.

- Có thể có vấp phải sự phản đối, thiếu hợp tác của một số cán bộ thuộc các TĐKT, TCTNN đặc biệt quan trọng do bị “xuống cấp” quản lý.

- Đối với những địa phương có rất ít DNNN thì việc hình thành một cơ quan hay bộ phận chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước là không cần thiết, gây tốn kém.

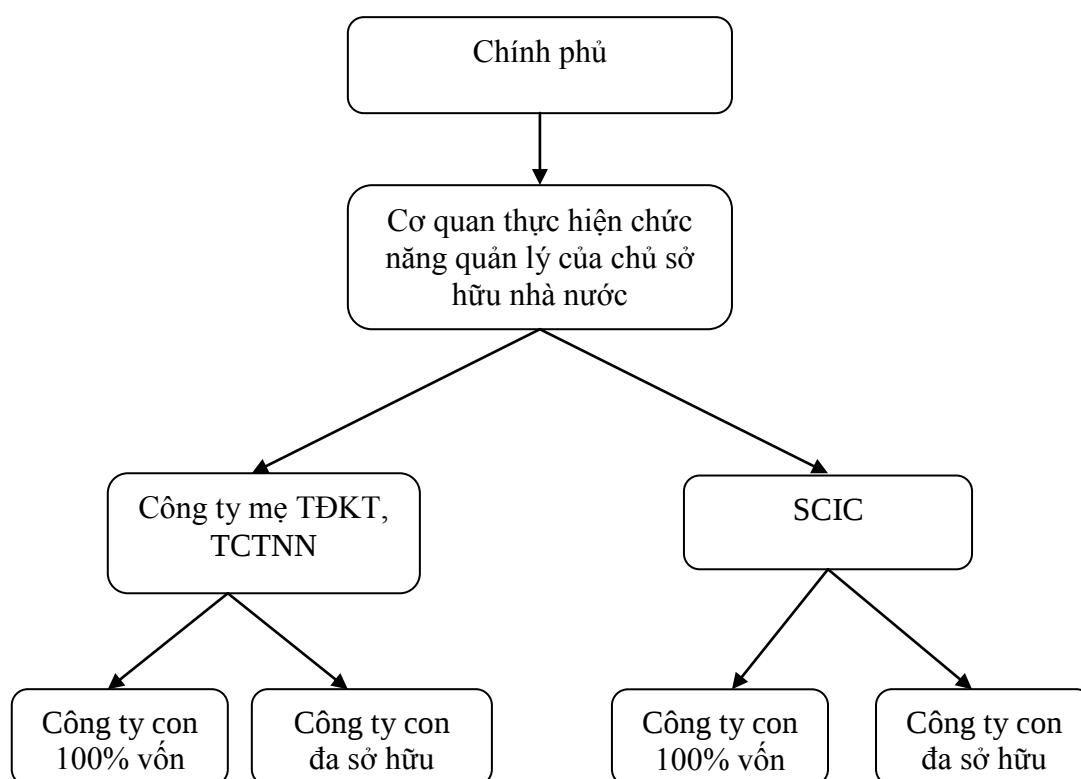
Để thực hiện được phương án này, đòi hỏi:

- Các bộ/ UBND cấp tỉnh phải nâng cao chất lượng nguồn nhân lực của bộ phận chuyên trách để đáp ứng yêu cầu thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, đặc biệt đối với các bộ khi thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKT, TCTNN đặc biệt quan trọng.

- Phương án này đòi hỏi phải có sự ủng hộ của toàn hệ thống chính trị.

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 hoặc cơ quan thuộc Chính phủ thực hiện toàn diện chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với toàn bộ khu vực DNNN, trong đó TĐKTNN, tổng công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con. Cơ quan/ tổ chức thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước không phải là cơ quan hành chính nhà nước và không thực hiện các chức năng quản lý hành chính nhà nước như các cơ quan hành chính nhà nước khác.

Theo phương án này, tiến hành sắp xếp lại toàn bộ khu vực DNNN (trong đó có công ty mẹ - công ty con). Toàn bộ các DNNN hoạt động công ích và DNNN độc lập thuộc các bộ, UBND cấp tỉnh điều chuyển về SCIC. Cơ quan thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước thuộc Chính phủ thực hiện toàn diện các nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với các TĐKT, TCTNN và SCIC. Các bộ quản lý ngành, UBND cấp tỉnh không thực hiện chức năng quản lý chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng.



Hình 3.2. Mô hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo Phương án 2

Phương án này có những ưu điểm sau:

- Thống nhất toàn diện chức năng quản lý của chủ sở hữu; tách bạch được triệt để giữa chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng quản lý của chủ sở hữu; qua đó, xóa bỏ được sự can thiệp của các cơ quan quản lý nhà nước vào hoạt động kinh doanh, quản trị doanh nghiệp bằng các mệnh lệnh hành chính.
- Khắc phục được tình trạng không có đầu mối chịu trách nhiệm tổng thể về hiệu quả hoạt động của DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng.
- Việc xác định và xử lý trách nhiệm của người quản lý doanh nghiệp, của cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước cũng thuận lợi và dễ dàng hơn.
- Do chỉ có một cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước và chịu trách nhiệm trước Chính phủ về hiệu quả hoạt động của DNNN nên việc giải quyết các yêu cầu, vướng mắc của doanh nghiệp có thể nhanh chóng, thống nhất hơn hiện nay.
- Thực hiện Phương án này sẽ tạo điều kiện đẩy nhanh quá trình tái cấu trúc khu vực DNNN; tổ chức, kiện toàn lại hoạt động của các TĐKT, TCTNN;
- Phương án này góp phần xóa bỏ sự phân biệt doanh nghiệp trung ương, doanh nghiệp địa phương.

Tuy nhiên, Phương án này cũng có những nhược điểm, hạn chế sau:

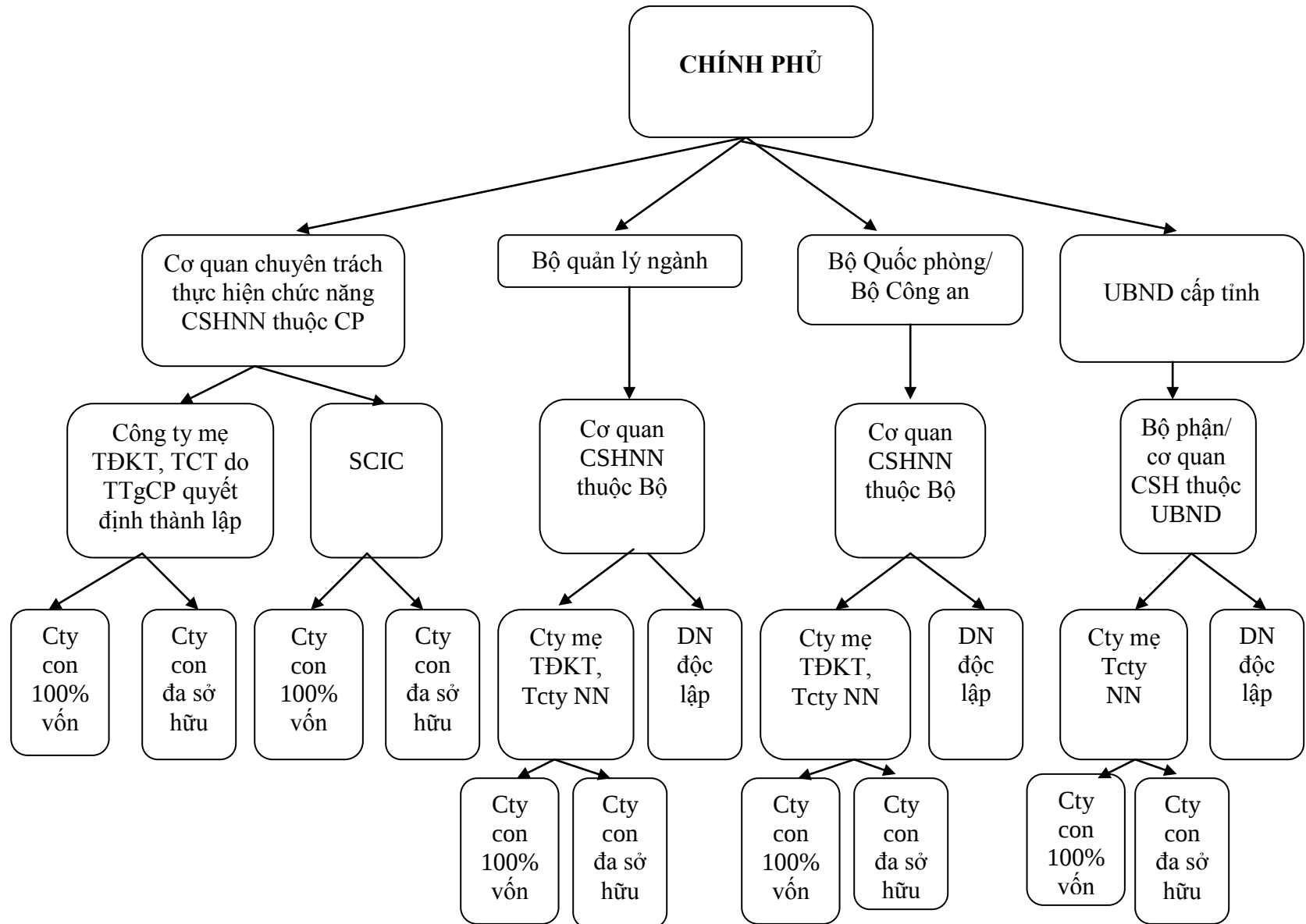
- Liệu cơ quan/ tổ chức chuyên trách này có trở thành “siêu bộ” và trong điều kiện hiện nay, khi số DNNN còn nhiều, một cơ quan/ tổ chức này không đủ năng lực để quản lý và kiểm soát được toàn bộ DNNN.
- Những vấn đề về chính sách ngành của các bộ hay hoạt động công ích của các bộ, các địa phương khó 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 một số bộ phận và cán bộ trong các cơ quan nhà nước (các bộ/ địa phương) và cũng khó khả thi trong điều kiện hiện nay.

Để thực hiện được phương án này, đòi hỏi các điều kiện sau:

- Phải giảm thiểu số lượng DNNN;
- Phải nâng cao năng lực và trình độ, hình thành được một đội ngũ cán bộ quản lý chuyên nghiệp trước khi hình thành tổ chức chuyên trách này.
- Tổ chức chuyên trách này cần phải đáp ứng được thực tế hoạt động của khu vực DNNN với nhiều đặc trưng khác nhau như về quy mô hoạt động (ví dụ như TĐKT), về lĩnh vực hoạt động (ví dụ như an ninh, quốc phòng, các lĩnh vực then chốt của nền kinh tế như điện, dầu khí, viễn thông,...), về bản chất hoạt động (dịch vụ công ích và kinh doanh),...
- Việc thực hiện Phương án này đòi hỏi phải có sự ủng hộ của hệ thống chính trị.

Phương án 3: Chính phủ thống nhất thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước. 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 doanh nghiệp:

- Hình thành một cơ quan/ tổ chức chuyên trách thuộc Chính phủ thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ TĐKT, TCTNN đặc biệt quan trọng (bao gồm cả SCIC), ảnh hưởng đến lợi ích chung của nền kinh tế và chủ yếu hoạt động vì mục tiêu kinh tế (giá trị gia tăng, hiệu quả và lợi nhuận).
- Ở các bộ, địa phương hình thành một bộ phận chuyên trách (Cục/ Vụ thuộc Bộ; phòng thuộc UBND cấp tỉnh) thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN (gồm cả công ty mẹ) hoạt động vì mục tiêu chính sách ngành và mục tiêu công ích thuộc ngành, địa phương.



Hình 3.3. Mô hình chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo Phương án 3

Phương án này có các ưu điểm sau đây:

- Tách được chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý hành chính nhà nước thông qua hình thành các cơ quan/ bộ phận thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước;

- Việc thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo mục tiêu hoạt động sẽ đảm bảo việc đánh giá hiệu quả hoạt động của các công ty mẹ - công ty con theo từng mục tiêu xác thực hơn.

Tuy nhiên, Phương án này có các nhược điểm sau:

- Việc các bộ tiếp tục thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với các doanh nghiệp hoạt động vì mục tiêu chính sách ngành cũng có thể tạo ra sự bất bình đẳng giữa các loại hình doanh nghiệp.

Xuất phát từ theo 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 chủ sở hữu nhà nước là cần thiết. Tuy nhiên, việc tập trung hóa mức độ như thế nào phải phụ thuộc vào điều kiện kinh tế - xã hội - chính trị mỗi nước và việc quản lý nên theo mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước. Mỗi phương án đề xuất trên đều có những ưu, nhược điểm nhất định khi triển khai thực hiện. Trong 3 phương án nêu trên, Phương án 2 mang tính đổi mới toàn diện, triệt để nhất. Hay nói cách khác, phương án 2 là phương án tốt nhất. Tuy nhiên, trong điều kiện hiện nay của Việt Nam, việc tập trung toàn diện như vậy là rất khó. Do đó, NCS lựa chọn phương án tốt “thứ nhì” - **Phương án 3** - làm phương án đổi mới chủ thể quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Theo phương án này, trước hết, hình thành Cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước thuộc Chính phủ, sau đó, tiến hành chuyển giao quyền quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại các công ty TNHH một thành viên và phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp là công ty mẹ trong các TĐKTNN, TCTNN quy mô lớn do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập (bao gồm cả SCIC). Chuyển giao quyền chủ sở hữu nhà nước tại các công ty

TNHH một thành viên độc lập và phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần, công ty TNHH từ hai thành viên được chuyển đổi từ công ty nhà nước độc lập, công ty mẹ trong tổng công ty quy mô không lớn thuộc các bộ ngành cho SCIC. Cơ quan chuyên trách thuộc Chính phủ chịu trách nhiệm tổng hợp báo cáo thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu của các đơn vị chuyên trách thuộc Bộ, UBND cấp tỉnh để trình Chính phủ và Quốc hội; chịu trách nhiệm giải trình trước Quốc hội (nếu được yêu cầu)

Hình thành các Ban hoặc Cục/ Vụ chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước thuộc các bộ quản lý ngành; sau đó, tiến hành chuyển giao những quyền quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại các công ty TNHH một thành viên là công ty mẹ trong các TĐKTNN, TCTNN hoạt động trong lĩnh vực độc quyền tự nhiên, phục vụ chính sách ngành mang tính chuyên biệt hay công nghiệp mạng hoặc đang có nhu cầu đầu tư lớn từ NSNN hoặc sự bảo trợ của Nhà nước trong vay vốn đầu tư.

Hình thành các Ban hoặc Cục/ Vụ chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước thuộc Bộ Quốc phòng và Bộ Công an; sau đó, tiến hành chuyển giao những quyền quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại các công ty TNHH một thành viên là công ty mẹ trong các TĐKTNN, TCTNN và các DNNN khác trực tiếp phục vụ quốc phòng, an ninh.

Tại các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, hình thành bộ phận hoặc một cơ quan (trong trường hợp còn nhiều DNNN như Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh) giúp UBND cấp tỉnh thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN thực hiện cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích trực thuộc (trong đó bao gồm các công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên và công ty cổ phần do Nhà nước nắm cổ phần chi phối).

Để thực hiện được phương án này, đòi hỏi:

Một là, 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 Ủy ban nhân dân,

Luật về quản lý và giám sát thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước, hoàn thiện khung pháp luật về thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước, trong đó quy định rõ phân công, phân cấp tổ chức thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước giữa các cơ quan, tổ chức liên quan.

Hai là, 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 quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ ngành và UBND cấp tỉnh.

Để hình thành Cơ quan chuyên trách thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, trước hết phải xác định tư cách pháp lý, chức năng, nhiệm vụ, quyền, nghĩa vụ của Cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước; cơ cấu bộ máy tổ chức của Cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước; cơ chế thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước, phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; 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 chủ sở hữu nhà nước, phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp; quan hệ giữa Cơ quan thực hiện quyền chủ sở hữu nhà nước với các bộ, UBND cấp tỉnh trong thực hiện nhiệm vụ; cơ chế tiền lương, tiền thưởng tạo động lực cho cán bộ, công nhân viên trong Cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ;...

3.2.3. Hoàn thiện công cụ quản lý

Xuất phát từ định hướng mục tiêu xác định tại mục 3.2.1. và Phương án 3 được lựa chọn ở mục 3.2.2., việc hoàn thiện công cụ thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước cần tập trung vào những vấn đề sau đây:

(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, trong đó cụ thể hóa mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước trong dài hạn, trung hạn và ngắn hạn; xác định lĩnh vực tiếp tục duy trì sở hữu nhà nước, mức độ sở hữu nhà nước và hình thức pháp lý của doanh nghiệp.

(ii) Xây dựng và ban hành chính sách sở hữu nhà nước hàng năm, trong đó cụ thể hóa mục tiêu hoạt động của từng nhóm doanh nghiệp, từng doanh nghiệp, bao gồm cả công ty mẹ trong TĐKTNN, TCTNN làm cơ sở cho doanh nghiệp hoạt động và cơ sở để đánh giá khi hết năm tài chính.

Đối với những nhiệm vụ chính trị - xã hội, chính sách sở hữu nhà nước hàng năm quy định cụ thể cơ chế xác định nhiệm vụ, cơ chế giao nhiệm vụ cũng như việc đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ.

Đối với các mục tiêu chính trị - xã hội, cần xem lại nhiệm vụ điều tiết nền kinh tế khi giao cho khu vực DNNN nói chung, công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng thực hiện. Hiện tại, Nhà nước can thiệp trực tiếp vào doanh nghiệp hoặc chỉ đạo mang tính hành chính đối với doanh nghiệp để buộc doanh nghiệp thực hiện các nhiệm vụ điều tiết kinh tế, giá cả, cung - cầu, phân phối,... Do đó, cần nghiên cứu ban hành cơ chế, xác định hay định vị rõ các nhiệm vụ chính trị - xã hội, công ích mà các công ty mẹ và tổ hợp công ty mẹ - công ty con phải thực hiện, cơ chế giao, kinh phí và thời gian thực hiện. Những nhiệm vụ này cần được quy định rõ ràng và công khai, minh bạch để cộng đồng doanh nghiệp, thị trường và người dân có thể đánh giá được tính “xác đáng” và tính “hợp lý” của các nhiệm vụ này. Bên cạnh đó, cần có những cam kết giữa công ty mẹ với chủ thể sở hữu về việc thực hiện những nhiệm vụ này, trong đó xác định rõ tiêu chuẩn, chất lượng cần đạt được, năng suất hoặc giá thành đơn vị,... làm cơ sở để so sánh, đánh giá.

(iii) Nghiên cứu xây dựng hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đối với DNNN nói chung và TĐKTNN, TCTNN theo mô hình công ty mẹ - công ty con nói riêng. Các chỉ tiêu nên được xây dựng theo từng nhóm doanh nghiệp tùy theo mục tiêu hoạt động của doanh nghiệp đó.

Việc đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp cần được nhìn nhận trên hai góc độ: Một là, việc thực hiện nhiệm vụ kinh tế, chính trị, xã hội với vai trò, chức năng và tầm ảnh hưởng trên bình diện nền kinh tế; và Hai là, đánh giá

hiệu quả hoạt động thông qua các chỉ tiêu kết quả sản xuất kinh doanh thuần túy. Có nhiều chỉ tiêu cần phải xét trên quy mô nền kinh tế và hiệu quả liên ngành. Hay nói cách khác, khi đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN nói chung, tổ hợp công ty mẹ - công ty con nói riêng thì cần phải sử dụng chỉ tiêu kép, đó là các chỉ tiêu về hoạt động kinh doanh và các chỉ tiêu về mức độ thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ dài hạn được giao và thực hiện nhiệm vụ chính trị xã hội khác.

Đồng thời, khi xem xét đến hiệu quả hoạt động của các DNNN nói chung và các TĐKTNN nói riêng, cần phải xem xét đến yếu tố phát triển bền vững của doanh nghiệp trong một chu kỳ trung và dài hạn. Thực chất, các chỉ tiêu định lượng về hiệu quả kinh tế của doanh thu, lợi nhuận,... chỉ thể hiện kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp trong một niên độ kế toán. Đồng thời, để đạt được kết quả sản xuất - kinh doanh hàng năm, bên cạnh nỗ lực của bản thân doanh nghiệp còn có yếu tố khách quan do thị trường mang lại, cho nên cần phải loại bỏ những yếu tố thuận lợi khách quan để đưa việc đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trên phương diện phát triển bền vững.

Vấn đề đặt ra là cần phải xây dựng được hệ thống chỉ tiêu đánh giá hiệu quả đầy đủ và chi tiết, theo đó các yếu tố về thực hiện nhiệm vụ chính trị - xã hội cũng phải được đề cập trong hệ thống các chỉ tiêu này. Có như vậy mới có thể minh bạch hóa hiệu quả kinh tế và nhiệm vụ chính trị.

Điều này góp phần cho các DNNN nói chung và TĐKTNN, TCTNN nói riêng nâng cao trách nhiệm của mình trong hoạt động sản xuất kinh doanh, không ỷ lại vào Nhà nước, đồng thời cũng góp phần thay đổi quan điểm của xã hội trong việc nhìn nhận hiệu quả hoạt động của DNNN và các TĐKTNN vì từ trước đến nay xã hội cho rằng khu vực DNNN đang được ưu ái quá nhiều trong khi hiệu quả kinh tế lại hạn chế.

Như vậy, ngoài các chỉ tiêu về kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh (các chỉ tiêu tài chính như tỷ suất lợi nhuận, doanh thu, sản lượng,..., tùy từng trường hợp cụ thể, xác định rõ và giao cho DNNN, TĐKTNN, TCTNN các chỉ tiêu như

doanh thu xuất khẩu (nếu có hoạt động xuất khẩu); mức độ và trình độ phát triển công nghệ, năng lực nghiên cứu, đổi mới công nghệ; vị thế hay thị phần trên thị trường nội địa, khu vực và thế giới,...), cần quy định cụ thể các chỉ tiêu xác định đối với việc thực hiện các nhiệm vụ công ích, chính trị, xã hội (về chất lượng, năng suất, giá thành đơn vị,...)

Ví dụ như, đối với các doanh nghiệp an ninh quốc phòng: Mục tiêu hoạt động chính là làm nhiệm vụ và hướng tới mục tiêu về quốc phòng và an ninh, không phải tối đa hoá lợi nhuận. Cơ chế quản lý chủ yếu vẫn là áp dụng nguyên tắc, tinh thần và phương thức kinh doanh để đạt mục tiêu một cách hiệu quả nhất, nghĩa là mục tiêu đạt được với chi phí thấp nhất theo nguyên tắc lấy thu bù chi, lợi nhuận thu được (nếu có) được đầu tư lại để thực hiện mục tiêu đã định; nếu hạch toán đầy đủ, đúng chi phí theo cơ chế thị trường, mà vẫn lỗ thì ngân sách phải cấp bù. Nghiên cứu áp dụng đấu thầu mua sắm một số dịch vụ phục vụ an ninh, quốc phòng. Tương tự như vậy đối với nhiệm vụ cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích. Chính phủ có thể đấu thầu mua dịch vụ từ các doanh nghiệp thuộc thành phần kinh tế khác.

Đối với những công ty hoạt động vì mục tiêu chính sách ngành, mặc dù mục tiêu kinh tế không phải là chính nhưng kết quả tài chính và sử dụng hiệu quả các nguồn lực của xã hội cũng là những chỉ tiêu quan trọng. Kết quả tài chính của những công ty này cũng phải được đưa ra dựa theo các mục tiêu chính sách ngành cụ thể.

Ngoài ra, cần nghiên cứu để hạch toán riêng rẽ được các hoạt động sản xuất kinh doanh 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, sinh hoạt người dân với mức giá do Nhà nước quy định và một tài khoản dùng hạch toán những hoạt động sản xuất - kinh doanh theo cơ chế thị trường (giá do cung - cầu quyết định). Chi phí sản xuất được hạch toán cụ thể vào từng tài khoản theo chi phí thực tế phát sinh.

(iv) Nâng cao hiệu quả hoạt động của HĐQT/ HĐTV, của người đại diện theo uỷ quyền tại công ty mẹ. Quy định rõ trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước tại công ty mẹ (HĐQT/ HĐTV), đặc biệt đối với công ty mẹ là công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu trong việc bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước; thực hiện các mục tiêu do chủ sở hữu giao, trong đó có mục tiêu kinh doanh ngành nghề chính; chịu trách nhiệm hoàn toàn trước chủ sở hữu nhà nước; chịu sự giám sát của chủ sở hữu Nhà nước về đảm bảo danh mục đầu tư, các dự án đầu tư vào các lĩnh vực rủi ro.

- Nghiên cứu ban hành quy trình lựa chọn HĐQT/ HĐTV rõ ràng. Với tư cách là đại diện trực tiếp của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp, HĐQT/ HĐTV phải đảm bảo đủ năng lực về chuyên môn, về tài chính thì mới có thể giám sát hoạt động của doanh nghiệp một cách hiệu quả.

Cơ cấu HĐQT/ HĐTV phụ thuộc vào bản chất kinh doanh và mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty. Ví dụ như đối với những doanh nghiệp mà chủ sở hữu nhà nước đặt mục tiêu chủ yếu là mục tiêu kinh tế/ thương mại, thành viên HĐQT/ HĐTV phải hiểu biết về thị trường cũng như các định hướng kinh doanh. Hiểu được vai trò của doanh nghiệp trong xã hội và tầm quan trọng của doanh nghiệp đối với toàn bộ phát triển kinh tế; năng lực và tính độc lập trong mối quan hệ với bộ máy quản lý công ty là những yêu cầu quan trọng đối với HĐQT/ HĐTV.

Khi lựa chọn HĐQT/ HĐTV, chủ sở hữu nhà nước cần xem xét những nhiệm vụ do hội đồng thực hiện và những trường hợp đòi hỏi phải thay đổi cơ cấu HĐQT/ HĐTV.

- Trách nhiệm của HĐQT/ HĐTV cần được xác định cụ thể trong các văn bản pháp luật, chính sách sở hữu và điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty, trong đó xác định cụ thể những trách nhiệm tập thể và trách nhiệm cá nhân.

HĐQT/ HĐTV phải có trách nhiệm báo cáo, giải trình. Hàng năm, HĐQT/ HĐTV phải có báo cáo cho chủ thể sở hữu, trong đó gồm các nội dung

thông tin và bình luận về tổ chức, hiệu quả tài chính, các nhân tố rủi ro, các sự kiện quan trọng, mối quan hệ với các chủ thể khác và những ảnh hưởng hay tác động của các định hướng từ các chủ thể sở hữu.

- Tạo cơ sở pháp lý giữa chủ sở hữu nhà nước và người đại diện theo uỷ quyền tại công ty mẹ bằng các hợp đồng ràng buộc về quyền lợi và trách nhiệm pháp lý; xác định rõ những quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu do người đại diện trực tiếp thực hiện, quyền và nghĩa vụ cần phải thông qua ý kiến của chủ sở hữu trước khi biểu quyết hoặc bỏ phiếu hoặc quyết định ở công ty cũng như cơ chế xử lý hậu quả khi đại diện theo uỷ quyền thực hiện không đúng ràng buộc gây tổn hại đến lợi ích của cổ đông nhà nước. Người đại diện theo uỷ quyền tại DNNN nói chung, công ty mẹ nói riêng không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước.

- Hoàn thiện cơ chế, tiêu chí đánh giá kết quả hoạt động của các cá nhân được giao làm người đại diện chủ sở hữu theo uỷ quyền tại doanh nghiệp, nhất là người đại diện được cử giữ chức danh quản lý điều hành doanh nghiệp; cơ chế và các tiêu chí về hoạt động của doanh nghiệp cần được công khai, minh bạch trên phương tiện thông tin đại chúng.

- Nghiên cứu tách nhóm đối tượng là đại diện chủ sở hữu nhà nước thành nhóm chuyên gia độc lập. Các nhà chính trị, gồm đại biểu Quốc hội, lãnh đạo các bộ, cơ quan ngang bộ cũng như các cán bộ công chức, những người tham gia hoạch định chính sách,... có liên quan đến doanh nghiệp hoặc có liên quan đến xem xét những vấn đề quan trọng của doanh nghiệp không nên lựa chọn là thành viên HĐQT/ HĐTV.

- Hoạt động của HĐQT/ HĐTV cần được đánh giá thường xuyên. Hội đồng tự đánh giá, tập trung vào việc kết quả thực hiện nhiệm vụ so với yêu cầu, mục tiêu, nhiệm vụ được giao. Bên cạnh đó, chủ sở hữu nhà nước cũng thực hiện việc đánh giá riêng, độc lập. Trong trường hợp, HĐTV/ HĐQT không đạt được

mục tiêu đề ra hoặc năng lực yếu kém thì chủ sở hữu nhà nước cần xem xét thay thế thành viên khác và có chế tài xử lý.

- Về cơ chế tiền lương, thưởng: Tiền lương, thưởng phải thể hiện được trách nhiệm của thành viên hội đồng, năng lực của thành viên hội đồng, thời gian làm việc cũng như mức độ phức tạp của hoạt động kinh doanh. Mức lương, thưởng cần đảm bảo tính hợp lý, tương ứng với các công ty khác cùng ngành. Để đảm bảo tính độc lập của hội đồng, lương, thưởng không nên do công ty mẹ thực hiện chi trả.

(v) Ngoài chế độ báo cáo tài chính theo quy định về quản lý tài chính như các loại hình doanh nghiệp khác, chủ sở hữu nhà nước ban hành chế độ và hệ thống báo cáo định kỳ (hàng quý, nửa năm, cả năm) và báo cáo đột xuất. Những nội dung chính của báo cáo, làm cơ sở để các chủ thể sở hữu quản lý.

Bên cạnh đó, ngoài Điều lệ tổ chức và hoạt động của công ty mẹ, chủ sở hữu nghiên cứu ban hành các quy chế quản trị nội bộ như quy chế về đầu tư và mua sắm; quy chế về lập ngân sách và quản lý chi tiêu; quy chế về chính sách tuyển dụng sử dụng, trả lương và thưởng, đào tạo và sa thải lao động; quy chế hoạt động của HĐQT; quy chế hoạt động của Ban kiểm soát, quy chế kiểm tra, giám sát nội bộ (giám sát hoạt động sản xuất, kinh doanh, giám sát tài chính và giám sát rủi ro). Mỗi công ty mẹ TĐKT, TCTNN có quy chế riêng, phù hợp với hoàn cảnh, điều kiện và yêu cầu cụ thể của mình.

(iv) Quy định chế độ minh bạch và công khai thông tin, trong đó yêu cầu các DNNN, đặc biệt là các TĐKTNN, TCTNN hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con công khai hóa các thông tin chính sau: Một là, sứ mệnh, mục tiêu dài hạn và các mục tiêu cụ thể hàng năm; Hai là, báo cáo tài chính hợp nhất nửa năm và báo cáo tài chính hàng năm có kiểm toán của tập đoàn, công ty và báo cáo tài chính của các công ty con; Ba là, các quyết định của cơ quan chủ sở hữu; các nghị quyết, quyết định của HĐQT/ HĐTV và các biên bản của các cuộc họp tương ứng; Bốn là, danh mục các dự án đầu tư và tiến độ thực hiện các dự

án đầu tư hiện hành; Năm là, các giao dịch có quy mô lớn, khoản vay hay cho vay lớn và các giao dịch bất thường khác; Sáu là, thông tin về các thành viên HĐQT/ HĐTV và các cán bộ quản lý chủ chốt của TĐKT, TCTNN và các công ty con (nhân thân, trình độ chuyên môn, kinh nghiệm nghề nghiệp, các vị trí quản lý đã nắm giữ, cách thức được bổ nhiệm, công việc quản lý được giao, cách thức trả lương và các lợi ích khác; những người có liên quan và ích lợi có liên quan của họ với công ty, bản tự kiểm điểm, đánh giá hàng năm của họ trên cương vị là người quản lý doanh nghiệp,...); Bảy là, thông tin về các bên có liên quan, giao dịch với bên có liên quan; Tám là, thông tin về tình hình tài chính doanh nghiệp, kết quả và hiệu quả kinh doanh, việc thực hiện mục tiêu của chủ sở hữu; Chín là, thông tin về hoạt động và tình trạng độc quyền.

3.2.4. Phương pháp quản lý

3.2.4.1. Phương pháp tổ chức

Việc áp dụng phương pháp tổ chức phải xuất phát từ thực trạng, bối cảnh phát triển và yêu cầu của chủ sở hữu nhà nước đặt ra đối với công ty mẹ - công ty con hay mục tiêu, định hướng phát triển của công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN.

Trong điều kiện hiện nay khi số lượng DNNN còn khá lớn, hoạt động trong hầu hết các ngành, lĩnh vực của nền kinh tế; các TĐKT, TCTNN đầu tư quá lớn ra nhiều ngành, lĩnh vực ngoài hoạt động kinh doanh chính của mình trong khi nguồn lực của các TĐKT, TCTNN là hạn chế thì việc tổ chức lại hay áp dụng phương pháp tổ chức khu vực DNNN nói chung, từng TĐKT, TCTNN nói riêng là vấn đề cấp thiết.

Việc áp dụng phương pháp tổ chức phải mang tính toàn diện, đó là thay đổi về mô hình tổ chức quản lý, xác định rõ quyền hạn và nghĩa vụ của bộ máy quản lý; tổ chức lại tài chính, kế hoạch sản xuất - kinh doanh, đầu tư phát triển, cơ cấu sản phẩm, nguồn nhân lực,... trên cơ sở xác định rõ ngành, chiến lược phát triển.

Xuất phát từ mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty mẹ - công ty con, chủ sở hữu nhà nước thực hiện cơ cấu, tổ chức lại các công ty mẹ - công ty con thông qua cổ phần hoá, bán, giải thể, phá sản và thoái vốn ở những ngành nghề không thuộc ngành, lĩnh vực kinh doanh chính. Hay nói cách khác, tiến hành rà soát, phân tích, đánh giá hiệu quả hoạt động và cơ cấu ngành kinh doanh chính và những ngành có liên quan phục vụ trực tiếp cho phát triển, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh ngành chính để có hướng thực hiện cơ cấu, tổ chức lại.

Quy trình áp dụng phương pháp tổ chức gồm xác định những ngành, lĩnh vực cần duy trì công ty mẹ - công ty con, TĐKT, TCTNN; xây dựng Đề án hay phương án tổ chức lại công ty mẹ - công ty con, TĐKT, TCTNN.

Phương pháp thực hiện cơ cấu, tổ chức lại gồm: Đẩy mạnh cổ phần hoá công ty mẹ và niêm yết trên thị trường chứng khoán; Phân loại công ty con làm cơ sở tổ chức, sắp xếp lại ngành, lĩnh vực đầu tư, giảm số lượng các ngành nghề liên quan; thoái vốn đến mức không duy trì cổ phần tại các doanh nghiệp hoạt động trong những ngành, lĩnh vực không thuộc ngành, lĩnh vực kinh doanh của TĐKT, TCTNN; tiếp tục giảm vốn tại những doanh nghiệp 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. Công ty mẹ tập trung đầu tư vào một số công đoạn, khâu then chốt trong ngành, lĩnh vực kinh doanh chính.

3.2.4.2. Phương pháp kinh tế

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 doanh nghiệp có lợi thế và doanh nghiệp không có lợi thế từ việc Nhà nước.

Cơ sở đưa ra quyết định khen thưởng hay xử phạt phải dựa vào kết quả giám sát và đánh giá. Tuy nhiên, đánh giá và giám sát không chỉ xác định được kết quả thực tế so với kết quả mục tiêu mà cả vấn đề phát sinh, nguyên nhân của

chúng, cá nhân, đơn vị chịu trách nhiệm để có cơ chế thưởng, phạt kịp thời với các hình thức và mức độ tương ứng.

Về nguyên tắc và cách thức sử dụng phương pháp kinh tế:

- Thực hiện nguyên tắc cơ quan thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước trực tiếp quyết định tiền lương, khen thưởng, kỷ luật đối người đại diện kể cả người đại diện giữ các chức danh quản lý, điều hành tại công ty mẹ có phần vốn góp của Nhà nước theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ của họ. Phần tiền lương, thưởng, thù lao của những người đại diện do doanh nghiệp trả phải tập trung về thành một khoản mục của cơ quan thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước để chi trả cho người đại diện nhằm tạo động lực cho họ bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước và khắc phục tình trạng người đại diện, nhất là người đại diện giữ các chức danh quản lý, điều hành tại doanh nghiệp thiên về bảo vệ lợi ích của doanh nghiệp hơn chủ sở hữu nhà nước hoặc không thống nhất trong việc xác định tiền lương, tiền thưởng và các lợi ích khác của những đối tượng này.

- Xác định rõ quan hệ giữa cơ quan thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với người đại diện theo uỷ quyền là quan hệ hợp đồng là chủ yếu khi thực hiện nhiệm vụ uỷ quyền nhằm khắc phục tình trạng không rõ ràng địa vị của người đại diện; quyền và nghĩa vụ; chế độ thù lao, khen thưởng, kỷ luật tạo động lực hoàn thành tốt nhiệm vụ; xử lý chế độ sau khi người đại diện thôi không được cử làm đại diện. Ngoài các nghĩa vụ quy định tại Luật Doanh nghiệp, Bộ luật Dân sự, cần quy định cụ thể về người đại diện có nghĩa vụ không được có những lợi ích xung đột với lợi ích của cơ quan uỷ quyền; nghĩa vụ thông tin, báo cáo cơ quan uỷ quyền về tất cả các thông tin mà mình nhận được trong quá trình thực hiện nhiệm vụ; về nghĩa vụ của cơ quan uỷ quyền phải trả thù lao, hoàn trả chi phí và các quyền lợi khác của người đại diện; các cơ chế thông tin, báo cáo; cũng như các chế tài khác;...

- Ngoài ra, cũng cần có cơ chế tiền lương, tiền thưởng tạo động lực cho cán bộ, công nhân viên trong Cơ quan thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước thực hiện tốt nhiệm vụ; ...

3.2.4.3. Phương pháp theo dõi, giám sát và đánh giá

Tiếp tục đẩy mạnh công tác theo dõi, kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả, cụ thể:

Thứ nhất, nội dung giám sát, đánh giá tập trung vào 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 không có liên quan đến ngành nghề kinh doanh chính; đầu tư vào lĩnh vực, ngành nghề, 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.

Tiến hành giám sát, đánh giá, so sánh kết quả hoạt động thực tế với kết quả mục tiêu dự kiến, xác định vấn đề phát sinh và nguyên nhân; quyết định biện pháp và hình thức xử lý đối với các bên có liên quan. Điều này có thể thực hiện bằng đánh giá định kỳ 6 tháng, hàng năm của cơ quan chủ sở hữu và công khai, minh bạch hoá thông tin theo quy định. Chủ sở hữu nhà nước thực hiện đánh giá hoặc thuê tư vấn bên ngoài.

Việc đánh giá hàng năm phải đảm bảo đánh giá được sự phát triển trong suốt năm. Kết quả đánh giá hàng năm là cơ sở để thực hiện điều chỉnh nhằm đạt được các mục tiêu hiệu quả và cơ sở để thảo luận đưa ra các mục tiêu cho năm tiếp theo.

Thứ hai, đổi mới việc tổ chức thực hiện giám sát của chủ sở hữu:

Hạn chế tình trạng nhiều cơ quan, nhiều cấp tham gia thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước, tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước nhằm tiến tới hình thành một đầu mối thực hiện tập trung và thống nhất hầu hết các quyền, nghĩa vụ

của chủ sở hữu nhà nước tạo điều kiện nâng cao tính chuyên nghiệp và hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát của chủ sở hữu nhà nước.

Hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước, trong đó: Quốc hội với thẩm quyền là cơ quan giám sát tối cao sẽ thực hiện quyền giám sát, đánh giá kết quả thực hiện chức năng “thống nhất tổ chức thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp” của Chính phủ. Chính phủ thực hiện quyền kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ của các cơ quan thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước.

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 doanh nghiệp, đặc biệt là của cá nhân đứng đầu cơ quan, doanh nghiệp và có biện pháp xử lý sai phạm theo quy định của pháp luật.

Thứ ba, xác định rõ nhiệm vụ lập báo cáo theo dõi, giám sát. Theo phương án 3 lựa chọn trong mục 3.2.2., các cơ quan/ bộ phận thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại các bộ, UBND cấp tỉnh chịu trách nhiệm báo cáo tình hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do mình thực hiện với cơ quan chuyên trách 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 chủ sở hữu nhà nước 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.

Thứ tư, hình thành cơ chế kiểm tra, giám sát, đánh giá kết quả hoạt động của cơ quan/ bộ phận thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước.

Kết luận chương 3

Hội nhập kinh tế quốc tế và cam kết gia nhập Tổ chức Thương mại Thế giới đòi hỏi sự can thiệp của chủ sở hữu nhà nước vào DNNN sẽ phù hợp với cam kết WTO khi nội dung quyền chủ sở hữu và cách thức thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp có sự tương đồng với các chủ sở hữu là cá nhân, thể nhân khác. Nhà nước phải thực hiện các quyền này với tư cách một chủ sở hữu, một nhà đầu tư, không lẫn lộn và đan xen với quản lý nhà nước; Cam kết WTO đòi hỏi DNNN phải tiến hành các hoạt động thương mại quốc tế theo “tập quán kinh doanh thông thường” và dựa vào tiêu chí “thương mại”. Nghĩa là cơ chế hoạt động của DNNN phải tuân thủ các nguyên tắc kinh doanh quốc tế và thông lệ kinh tế thị trường, từ tổ chức quản lý, quản trị doanh nghiệp, quan hệ với chủ sở hữu cho tới các hoạt động đầu tư, tài chính, thương mại, lao động, tiền lương,..., trong đó có thông lệ về cải thiện quản trị DNNN.

Chương này đã đề xuất một số giải pháp đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con theo từng yếu tố nghiên cứu. Mục tiêu quản lý cần có sự tách bạch nhất định giữa các mục tiêu kinh tế và mục tiêu phi kinh tế. Chủ thể sở hữu hay chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước cần được xác định rõ. Ba phương án đổi mới đã được đưa ra, trong đó phương án 3 hợp lý và có tính khả thi hơn. Công cụ và phương thức quản lý đổi mới theo hướng ban hành các chính sách sở hữu nhất quán, công khai minh bạch thông tin, đẩy mạnh cơ chế động lực, hoàn thiện cơ chế theo dõi, giám sát, đánh giá.

KẾT LUẬN

Luận án *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* đã đạt được các kết quả sau đây:

1. Xuất phát từ cách tiếp cận nghiên cứu quản lý của chủ sở hữu nhà nước theo các khía cạnh của quản lý, Luận án đã hệ thống hóa được khung lý luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN nói chung và công ty mẹ - công ty con nói riêng.

2. Đã nghiên cứu, phân tích và so sánh kinh nghiệm quốc tế (cùng với thông lệ tốt của OECD) và rút ra được một số bài học cho Việt Nam, cụ thể là:

(i) Chủ sở hữu nhà nước đặt ra nhiều mục tiêu quản lý đối với DNNN nói chung, công ty mẹ - công ty con nói riêng. Do đó, việc xác định mục tiêu cụ thể và thứ tự ưu tiên là rất quan trọng. Mục tiêu sở hữu nhà nước và các tiêu chí để đo lường, đánh giá cần phải được xác định cụ thể rõ ràng. Theo nguyên tắc, vốn nhà nước đến đâu thì chủ sở hữu nhà nước quản lý đến đó. Nhà nước đầu tư vốn vào công ty mẹ và chủ sở hữu nhà nước chỉ quản lý trực tiếp công ty mẹ, không quản lý trực tiếp công ty con. Việc quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với tổ hợp công ty mẹ - công ty con được thực hiện thông qua quản lý công ty mẹ. Chủ sở hữu nhà nước xác định và quy định mục tiêu hoạt động cho công ty mẹ và được mô tả những mục tiêu hoạt động trong một văn bản cụ thể dưới hình thức Biên bản ghi nhớ hay thỏa thuận giữa chủ thể sở hữu nhà nước với HĐQT của công ty mẹ làm cơ sở để so sánh, đánh giá thực hiện.

(ii) Việc thực chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước nên được tập trung hóa ở một chủ thể sở hữu hoặc một bộ hoặc ít nhất là có sự phối hợp hiệu quả giữa các chủ thể khác nhau. Vấn đề quan trọng nhất là phân định rõ chủ thể thực hiện quản lý và chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của từng chủ thể đó.

(iii) Xây dựng và ban hành các chỉ tiêu hiệu quả thích hợp và việc minh bạch hóa thông tin là những công cụ quan trọng được các nước sử dụng để quản lý các DNNN.

(iv) Cơ chế kiểm tra, giám sát và đánh giá các chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước là vấn đề cần quan tâm. Chính phủ chịu sự giám sát của Quốc hội về việc thực hiện các chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Thể chế hóa việc giám sát, đánh giá bằng các quy định pháp luật. Tăng cường chức năng kiểm tra, giám sát đối với người đại diện theo ủy quyền trong thực hiện nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước tại DNNN.

3. Đã mô tả được thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con ở Việt Nam, đặc biệt đối với các TDKT, TCTNN và đã thấy được những khác biệt giữa thực tế Việt Nam với khung pháp luật cũng như giữa Việt Nam và thông lệ, kinh nghiệm quốc tế, đặc biệt là vấn đề xác định mục tiêu hoạt động, cơ chế đánh giá mục tiêu, xác định chủ thể thực hiện quản lý, việc công khai minh bạch thông tin,...

4. Đã đề xuất được các nhóm giải pháp theo từng yếu tố quản lý, cụ thể:

- Mục tiêu quản lý nên phân định thành từng nhóm 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.

- Phân vai rõ ràng giữa các chủ thể sở hữu, tách bạch chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước hướng tới tập trung hơn.

- Hoàn thiện cơ chế lựa chọn HĐQT/ HĐTV, hệ thống báo cáo, công khai minh bạch thông tin.

- Quy định rõ việc theo dõi, giám sát đối với công ty mẹ - công ty con; 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, quy định rõ trách nhiệm giải trình.

L luận án đã đề xuất 3 phương án xác định chủ thể và mô hình quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con trong khu vực DNNN và

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 doanh nghiệp) để đổi mới chủ thể và mô hình quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty mẹ - công ty con ở Việt Nam trong điều kiện hiện nay.

Kết quả đạt được của Luận án có thể là tài liệu tham khảo hữu cho các bên liên quan như các cơ quan thực hiện quản lý của chủ sở hữu, các nhà hoạch định chính sách, các cơ quan nghiên cứu, tư vấn chính sách cho Chính phủ,...

Tuy nhiên, Luận án chưa đi nghiên cứu sâu được vào từng ngành, từng lĩnh vực để có thể đưa ra được những chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hay mức độ thực hiện mục tiêu quản lý của chủ sở hữu nhà nước đề ra. Đây là vấn đề cần được tiếp tục nghiên cứu trong thời gian tới.

Với thời gian nghiên cứu có hạn nên không tránh khỏi những sai sót, NCS rất mong nhận được những ý kiến đóng góp quý báu để Luận án có điều kiện phân tích sâu những vấn đề liên quan đến đổi mới quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với “công ty mẹ - công ty con” nói riêng và DNNN nói chung nhằm ứng dụng thực tiễn và đạt hiệu quả cao hơn./.

DANH MỤC 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, số 7(66) 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 nhà nước 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).

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Tài liệu tham khảo tiếng Việt

1. Quỳnh Anh (2011), *Petrolimex lãi từ xăng dầu trong 3 năm liên tiếp* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://dantri.com.vn/c76/s76-541655/petrolimex-lai-tu-xang-dau-trong-3-nam-lien-tiep.htm> [Truy cập: 25/11/2011].
2. Phạm Tuấn Anh (2010), *Phát biểu tại Hội thảo Đổi mới quản trị doanh nghiệp nhà nước và giám sát tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà nội, ngày 12/11/2010.
3. Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp (2005), *Báo cáo sơ kết thí điểm mô hình công ty mẹ - công ty con* (trình bày tại Hội nghị sơ kết thí điểm áp dụng mô hình công ty mẹ - công ty con ngày 22 tháng 9 năm 2005 tại Hà Nội).
4. Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp (2011), *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*, Tài liệu phục vụ Hội nghị tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới DNNN, Hà Nội, 8/12/2011
5. Vũ Xuân Bân (2011), *Vụ Vinashin: Hơn 20 cá nhân phải chịu trách nhiệm* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://tamnhin.net/tieu-diem/11712/Vu-Vinashin-Hon-20-ca-nhan-phai-chiu-trach-nhiem.html>. [Truy cập: 12/6/2011].
6. Nguyễn Văn Bình và cộng sự (1999), *Khoa học Tổ chức và quản lý: Một số vấn đề lý luận và thực tiễn*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội, 1999.
7. Vũ Quốc Bình (2009), *Hoạt động sản xuất kinh doanh các công ty mẹ - con thuộc thành phố Hà Nội. Thực trạng và giải pháp*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp thành phố, Hà Nội.
8. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), *Báo cáo định hướng tái cơ cấu kinh tế gắn với chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo hướng nâng cao hiệu quả, năng suất và năng lực cạnh tranh của nền kinh tế*. Tài liệu phục vụ Hội nghị Chính phủ với Lãnh đạo các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương.

9. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2011), *Báo cáo tổng kết thí điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Tài liệu Hội nghị sơ kết thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước, Hà Nội, ngày 9/12/2011.
10. Bộ Tài chính (2008), *Báo cáo về tình hình thực hiện Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2006*.
11. Bộ Tài chính (2009), *Báo cáo về tình hình thực hiện Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2007*.
12. Bộ Tài chính (2010), *Báo cáo về tình hình thực hiện Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2008*.
13. Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo thực trạng của tập đoàn, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2006-2010 và phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2011-2015*, Tài liệu Hội nghị tổng kết 10 năm sắp xếp, đổi mới DNNN, Hà Nội, ngày 8/12/2011.
14. Bộ Tài chính (2011), *Báo cáo về tình hình thực hiện Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN năm 2009*.
15. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2005), *Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005 về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty nhà nước*.
16. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2006), *Nghị định số 86/2006/NĐ-CP ngày 21/8/2006 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005 về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty nhà nước*.
17. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2008), *Nghị quyết số 08/2008/NQ-CP ngày 31/3/2008 về phiên họp Chính phủ thường kỳ tháng 3 năm 2008*.
18. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2010), *Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 về chuyển đổi công ty nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và tổ chức quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu*.

19. Chính phủ nước CHXHCN Việt Nam (2011), *Nghị quyết số 11/2011/NQ-CP ngày 24/02/2011 về những giải pháp chủ yếu tập trung kiểm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội*.
20. Văn Chính (2011), *Bộ Tài chính công bố kết quả kiểm tra kinh doanh xăng dầu của Petrolimex* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://baodientu.chinhphu.vn/Home/Bo-Tai-chinh-cong-bo-ket-qua-kiem-tra-kinh-doanh-xang-dau-cua-Petrolimex/201112/105009.vgp>. [Truy cập: 19/12/2011].
21. CIEM (2005), *Kinh nghiệm quốc tế về tập đoàn kinh tế*, Tài liệu Hội thảo ngày 24-25/2/2005.
22. CIEM (2008), *Báo cáo kết quả khảo sát điều chỉnh hoạt động của doanh nghiệp nhà nước sau khi Trung Quốc gia nhập WTO*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội.
23. CIEM (2010), *Báo cáo kết quả điều tra giám sát tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước quy mô lớn, độc quyền*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội.
24. CIEM (2010), *Báo cáo kết quả khảo sát quản trị doanh nghiệp và quản trị doanh nghiệp nhà nước, giám sát tập đoàn kinh tế, doanh nghiệp quy mô lớn, doanh nghiệp độc quyền và áp dụng thông lệ quản trị tốt*, Tài liệu tham khảo nội bộ, Hà Nội.
25. Nguyễn Cúc và Kim Văn Chính (cb) (2006), *Sở hữu nhà nước và doanh nghiệp nhà nước trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam*, Nhà xuất bản Lý luận Chính trị, Hà Nội.
26. Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự (2005a), *Doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước: Pháp luật điều chỉnh và mô hình chủ sở hữu theo kinh nghiệm quốc tế*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
27. Trần Tiến Cường (cb) và cộng sự (2005b), *Tập đoàn kinh tế: Lý luận và kinh nghiệm quốc tế - Ứng dụng vào Việt Nam*, Nhà xuất bản Giao thông Vận tải, Hà Nội.
28. Trần Tiến Cường và cộng sự (2008), *Đổi mới nội dung và phương thức quản lý, giám sát của nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước phù hợp với thể chế kinh tế thị trường và cam kết gia nhập WTO*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

29. Nguyễn Trọng Dũng (2012), *Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước - Bối cảnh và khuôn khổ*, Tham luận tại Hội thảo quốc tế về tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam, Hà Nội, 15/2/2012.
30. Đảng Cộng sản Việt Nam (1991), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII*, Nhà xuất bản Sự thật, Hà Nội.
31. Đảng cộng sản Việt Nam (1994), *Nghị quyết Hội nghị lần thứ bảy Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VII* [Trực tuyến]. Địa chỉ: http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=9&leader_topic=550&id=BT2880635167. [Truy cập: 15/10/2011].
32. 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*, Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
33. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 2011-2020* trình Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI. [Trực tuyến]. Địa chỉ: http://123.30.190.43:8080/tiengviet/tulieuvankien/vankiendang/details.asp?topic=191&subtopic=8&leader_topic=989&id=BT531160686 Truy cập ngày 5/6/2011.
34. Đảng Cộng sản Việt Nam (2011), *Văn kiện Hội nghị lần thứ ba Ban Chấp hành Trung ương khóa XI*, Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
35. Đoàn Thị Thu Hà, Nguyễn Thị Ngọc Huyền (cb) (2004), *Giáo trình Khoa học Quản lý*, Tập 1 (tái bản), Nhà xuất bản Khoa học và Kỹ thuật, Hà Nội.
36. Trần Tiểu Hồng (2011), *Cơ cấu quản trị doanh nghiệp nhà nước: Thực tiễn và Thảo luận*, Tham luận tại Hội thảo Quản trị Doanh nghiệp nhà nước trong tái cấu trúc nền kinh tế, Hà Nội, ngày 29/11/2011.
37. Tô Hà (2011), *Làm rõ việc EVN thua lỗ* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://dantri.com.vn/c76/s76-540308/lam-ro-viec-evn-thua-lo.htm>. [Truy cập: 22/11/2011].
38. Nguyễn Thị Lan Hương (2002), *Quan hệ pháp lý công ty mẹ - công ty con ở Nhật bản và một số liên hệ với pháp luật Việt Nam*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12 (176).

39. Trần Du Lịch (2009), *Một vài suy nghĩ về mô hình tổ chức tập đoàn kinh tế nhà nước ở nước ta*, Kỷ yếu Hội thảo Tập đoàn Kinh tế: Lý luận và Thực tiễn, Hà Nội, ngày 25/5/2009.
40. Võ Đại Lực (2012), *Kinh tế thế giới 2011-2012 và những tác động tới Việt Nam*, Tham luận tại “Diễn đàn Kinh tế Việt Nam: Dự báo kinh tế 2012-2015” do Tạp chí Kinh tế và Dự báo và Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức tại Hà Nội ngày 10/1/2012.
41. Nguyễn Đăng Nam, Hoàng Xuân Vượng và cộng sự (2003), *Chính sách và cơ chế tài chính của Tổng công ty hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con*, Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ, Bộ Tài chính, Hà Nội, tháng 5/2003.
42. Thúy Nhài (2011), *Kết luận thanh tra tại Vinashin: Nợ đến hơn 96.000 tỷ đồng* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://thanhtra.com.vn/tabid/77/newsid/41600/temidclicked/2/seo/Ket-luan-thanh-tra-tai-Vinashin-No-den-hon-96000-ty-dong/Default.aspx>. [Truy cập: 7/6/2011].
43. Nguyễn Văn Phúc (2002), *Một số vấn đề về tổ chức và hoạt động của mô hình công ty mẹ - công ty con*, Tham luận tại Hội thảo do Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương tổ chức tại Hà Nội, tháng 2/2002.
44. Trà Phương (2011), *EVN kinh doanh thua lỗ dân phải gánh chịu* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://phapluattp.vn/20111119110952327p0c1014/evn-kinh-doanh-thua-lo-dan-phai-ganh-chiu.htm>. [Truy cập: 20/11/2011].
45. Phạm Thanh Quang (2011), *Phát biểu tại cuộc họp góp ý Báo cáo tổng kết thi điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà Nội, ngày 29/10/2011.
46. Viết Lê Quân (2011), *Khoản lỗ 1.800 tỷ đồng và 'vỡ kịch' tại Petrolimex* [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://vef.vn/2011-11-28-khoan-lo-1-800-ty-dong-va-vo-kich-petrolimex> [Truy cập: 29/11/2011].
47. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2003), *Luật Doanh nghiệp nhà nước số 14/2003/QH11* ngày 26/11/2003.
48. Quốc hội nước CHXHCN Việt Nam (2005), *Luật Doanh nghiệp số 60/2005/QH11*, ngày 29/11/2005.

49. Tập đoàn Bru chính Viễn thông Việt Nam (2011), *Báo cáo tổng kết thi điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà Nội, ngày 14/9/2011.
50. Tập đoàn Công nghiệp Than – Khoáng sản Việt Nam (2011), *Báo cáo tổng kết thi điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà Nội, ngày 20/9/2011.
51. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam (2011), *Báo cáo tổng kết thi điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà Nội, ngày 14/11/2011.
52. Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị (2011), *Tham luận tại Hội nghị sơ kết thi điểm mô hình tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà Nội, ngày 9/12/2011.
53. Tập đoàn Viễn thông quân đội (2011), *Báo cáo tổng kết thi điểm thành lập tập đoàn kinh tế nhà nước*, Hà Nội, ngày 12/9/2011.
54. Tập đoàn Viễn thông quân đội (2012), *Báo cáo thực trạng hoạt động của doanh nghiệp trong giai đoạn 2009-2011*, Hà Nội, ngày 18/4/2012.
55. Nguyễn Văn Thạo và Nguyễn Hữu Đạt (đồng chủ biên) (2004), *Một số vấn đề về sở hữu ở nước ta hiện nay* (Sách tham khảo), Nhà xuất bản Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
56. Nguyễn Hữu Thanh (2004), *Trách nhiệm của công ty mẹ nước ngoài đối với công ty con hoạt động trong lĩnh vực dầu khí ở Việt Nam*, Luận văn thạc sỹ luật học, Hà Nội.
57. Đỗ Hoàng Toàn (cb) (2002), *Quản lý kinh tế* (Dùng cho hệ cao học và nghiên cứu sinh), Nhà xuất bản Chính trị quốc gia, Hà Nội.
58. Tổng cục Thống kê (2011), *Kết quả sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp Việt Nam năm 2009*, Nhà xuất bản Thống kê, Hà Nội.
59. Phạm Quang Trung (2009), *Bàn về cấu trúc và kiểm soát tài chính của tập đoàn kinh tế*, Tham luận tại Hội thảo Tập đoàn kinh tế: Lý luận và thực tiễn, do Nhà xuất bản Chính trị quốc gia - Sự thật, Viện Nghiên cứu quản lý kinh tế Trung ương, Thời báo Kinh tế Việt Nam và Công ty Thanh niên Việt Nam tổ chức, Hà Nội, ngày 25/5/2009.
60. Sunita Kikeri (2012), *Nâng cao trình độ quản lý của doanh nghiệp nhà nước*, Tham luận tại Hội thảo quốc tế về Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam do Văn phòng Chính phủ tổ chức, Hà Nội, ngày 15/2/2012.

61. Ủy ban chứng khoán nhà nước (2010), *Báo cáo đánh giá hoạt động đầu tư của tập đoàn kinh tế nhà nước vào công ty chứng khoán, công ty quản lý quỹ, quỹ đầu tư chức khoán*, Hà Nội, 18/9/2010.
62. Văn phòng Quốc hội (2003), *Cải cách doanh nghiệp nhà nước*, Thông tin chuyên đề, tháng 1/2003.
63. Lê Đình Vinh (2003), *Một số vấn đề lý luận và thực tiễn về chuyển tổng công ty nhà nước sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con*, Luận văn thạc sỹ luật học, Hà Nội.

Tài liệu tham khảo tiếng Anh

64. Alexander Radygin (2001), *State-Owned Holding Companies in Russia*, Presentation at the Conference on Corporate Governance of State owned Enterprises in China, Beijing 18-19 January, 2001.
65. Anjali Kumar (1992), *The State Holding companies: Issues and Options*, The World Bank Discussion Paper No. 187, Washington D.C, 1992.
66. Anjali Kumar (1996), *State holding companies and public enterprises in transition*, New York: St. Martin's Press.
67. Australian Companies and Securities Advisory Committee (1999), *Corporate groups*, Discussion Paper, December, 1999.
68. Barry Spicer, David Emanuel và Michael Powell (1996), *Transforming Government Enterprises: Managing radical organizational change in deregulated environments*, CIS Policy Monographs 35, New Zealand, December, 1996.
69. Black's Law Dictionary
70. CCMAU (2007), *Owner's Expectations Manual for State Owned Enterprises*, Section 4 [Trực tuyến]. Địa chỉ: <http://www.comu.govt.nz/pdfs> [Truy cập: 12/4/2011]
71. Companies & Securities Advisory Committee (2000), *Corporate Groups – Final Report*, May 2000, Sydney NSW.
72. Csaba Polacsek (2011), *Presentation to the High Level Meeting of the State Ownership Authorities*, 5-6/9/2011 tại Slovenia.

73. Dag Detter (2006), *Valuable Companies Create valuable jobs: The Swedish Reforms of State owned enterprises – A case study in corporate governance*, June 2006.
74. Damien Murphy (1998), *Holding company liability for debts of its subsidiaries: Corporate governance implications*, Bond Law Review: Vol. 10, Iss.2.
75. Demstetz. H. (1967), *Toward: A theory of property right*, American Economic Review, Vol. 57. No. 2.
76. Fang Hu và Sidney C. M. Leung (2011), *Appointment of Politically Connected Top Executives and Subsequent firm performance and corporate governance: Evidence from China's Listed SOEs*.
77. John Wiley và Sons (2008), *John Wiley & Sons Inc. 2008 Annual Report* [Trực tuyến]. Địa chỉ: http://www.wiley.com/legacy/annual_reports/ar_2008/ [Truy cập: 12/4/2011]
78. Juris Puce (2011), *Policy for Effective Management of State owned enterprises in Latvia*, Presentation at High Level Meeting of the State Owned Authorities, 5-6/9/2011 tại Slovenia.
79. Louis E. Boone và David L. Kurtz (1992), *Management* (4th edition), McGraw - Hill Series in Management.
80. Maria Vagliasindi (2008), *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, Policy Research Working Paper No. 4542, The World Bank, Sustainable Development Network, March 2008.
81. New South Wales Audit Office (1998), *Key performance indicators, Performance Audit Report*.
82. Norwegian Ministry of Trade and Industry (2007), *The Government's Ownership Policy 2006* [Trực tuyến]. Địa chỉ: http://www.eierberetningen.no/2010/asset/ownership_policy_2006.pdf [Truy cập: 15/4/2011].
83. Norwegian Ministry of Trade and Industry (2009), *The Government's Ownership Policy 2008* [Trực tuyến]. Địa chỉ: http://www.eierberetningen.no/2009/asset/ownership_policy_2008.pdf [Truy cập: 15/5/2011]

84. OECD (2005a), *Corporate governance of state owned enterprises: A survey of OECD countries*, ISBN 92-64-00942-6.
85. OECD (2005b), *OECD Guidelines on Corporate governance of state owned enterprises*, ISBN 92-64-00942-6.
86. OECD (2010a), *Accountability and Transparency: A guide for state ownership*, OECD Publishing. ISBN 978-92-64-05663-3
87. OECD (2010b), *Policy Brief on Corporate Governance of state owned enterprises in Asia – Recommendations for Reform*, OECD Publishing, 2010.
88. Ramsay, I. và Stapledon, G. (1998), *Corporate Groups in Australia*, Centre for Corporate Law and Securities Regulation, The University of Melbourne.
89. Simon C. Y. Wong (2004), *Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach*, Corporate Governance International, Volume 7, Issue 2, June 2004
90. Tomasic, R. và Bottomly, S. (1993), *Directing the Top 500 – Corporate Governance and Accountability in Australian Companies*, Allen & Unwin, Sydney.
91. William P. Mako và Chunlin Zhang (2004), *State Equity Ownership and Management in China: Issues and Lessons from International Experience*, Policy Dialogue on Corporate Governance in China, Hosted by The Shanghai Stock Exchange và OECD, Shanghai, China, 25-26/2/2004.
92. Ngân hàng Thế giới (2006), *Held by the visible hand: Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets*.

PHỤ LỤC

Phụ lục 1: Hướng dẫn của OECD về quản trị DNNN

I. ĐẢM BẢO MỘT KHUNG PHÁP LÝ VÀ QUẢN LÝ HIỆU QUẢ CHO DNNN

Khung pháp lý và quản lý của DNNN phải đảm bảo một sân chơi bình đẳng trên thị trường nơi các DNNN và công ty tư nhân có thể tự do cạnh tranh nhằm tránh làm méo mó thị trường. Khuôn khổ này cần được xây dựng trên Bộ Nguyên tắc Quản trị doanh nghiệp của OECD và phù hợp hoàn toàn với Bộ Nguyên tắc này.

- A. Cần có sự phân định rõ giữa chức năng sở hữu và các chức năng khác của nhà nước có thể ảnh hưởng tới điều kiện hoạt động của DNNN, đặc biệt là chức năng điều tiết thị trường.
- B. Chính phủ cần nỗ lực đơn giản hoá và hợp lý hoá thông lệ hoạt động và khung pháp lý cho DNNN. Khung pháp lý cần cho phép chủ nợ gây sức ép đòi nợ và khởi xướng thủ tục phá sản.
- C. Bất kỳ nghĩa vụ và trách nhiệm nào mà DNNN phải thực hiện có liên quan đến dịch vụ công vượt ra ngoài chuẩn mực cho phép chung cần được luật pháp quy định rõ ràng. Các nghĩa vụ và trách nhiệm như vậy cũng cần được công bố rõ ràng cho công chúng và chi phí liên quan cần được chi trả minh bạch.
- D. DNNN không được miễn trừ khỏi việc áp dụng các luật lệ chung. Các bên có quyền lợi liên quan, bao gồm cả đối thủ cạnh tranh, phải được quyền khiếu nại hiệu quả và phân xử công bằng khi họ cho rằng quyền của mình bị xâm phạm.
- E. Khung pháp lý và quản lý phải cho phép DNNN linh hoạt trong thay đổi cơ cấu vốn khi việc này là cần thiết để đạt được mục tiêu của doanh nghiệp.
- F. DNNN phải đáp ứng các điều kiện cạnh tranh về sử dụng tài chính. Mối quan hệ giữa DNNN với ngân hàng thương mại nhà nước, tổ chức tài chính và các DNNN khác phải dựa trên cơ sở thương mại thuần túy.

II. NHÀ NƯỚC ĐÓNG VAI TRÒ CHỦ SỞ HỮU

Nhà nước cần đóng vai trò là chủ sở hữu có hiểu biết và tích cực, xây dựng chính sách sở hữu rõ ràng và nhất quán, đảm bảo việc quản trị DNNN được thực hiện một cách minh bạch và có trách nhiệm với mức độ chuyên nghiệp và hiệu quả nhất.

- A. Chính phủ phải xây dựng và ban hành chính sách sở hữu xác định rõ các mục tiêu chung của sở hữu nhà nước, vai trò của nhà nước trong quản trị DNNN và cách thức nhà nước thực thi chính sách sở hữu của mình.

- B. Chính phủ không cần tham gia vào công việc quản lý hàng ngày của DNNN và phải có phép doanh nghiệp có quyền tự chủ hoạt động hoàn toàn để đạt được mục tiêu đã đề ra.
- C. Nhà nước cần cho phép HĐQT của DNNN thực hiện trách nhiệm của mình và tôn trọng quyền tự chủ của họ.
- D. Việc thực thi các quyền sở hữu cần được xác định rõ ràng trong quản trị DNNN. Điều này có thể được thực hiện thông qua thành lập một cơ quan điều phối, hoặc phù hợp hơn bằng việc tập trung hoá chức năng sở hữu nhà nước.
- E. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu DNNN phải chịu trách nhiệm trước các cơ quan dân cử như Quốc hội và phải xác định rõ ràng mối quan hệ với các cơ quan nhà nước liên quan, bao gồm cơ quan kiểm toán tối cao của nhà nước.
- F. Nhà nước với tư cách là chủ sở hữu tích cực phải thực hiện quyền sở hữu theo cơ cấu pháp lý của mỗi doanh nghiệp. Các trách nhiệm chính của nhà nước gồm:
 1. Tham gia Đại hội đồng cổ đông và biểu quyết
 2. Xây dựng quy trình đề cử Hội đồng quản trị cụ thể và minh bạch ở các doanh nghiệp mà nhà nước sở hữu toàn bộ hoặc phần lớn cổ phần, và tham gia tích cực vào việc đề cử HĐQT của tất cả các doanh nghiệp.
 3. Thiết lập hệ thống báo cáo cho phép giám sát và đánh giá thường xuyên hiệu quả của doanh nghiệp.
 4. Trao đổi thường xuyên với cơ quan kiểm toán độc lập và các cơ quan kiểm soát của nhà nước, khi mức độ sở hữu và luật pháp cho phép.
 5. Đảm bảo chính sách thù lao cho thành viên HĐQT của DNNN thúc đẩy lợi ích lâu dài của doanh nghiệp và có thể thu hút và khuyến khích các chuyên gia trình độ cao.

III. ĐỐI XỬ BÌNH ĐẲNG VỚI CỔ ĐÔNG

Nhà nước và DNNN cần công nhận quyền của mọi cổ đông và đảm bảo quyền được đối xử công bằng và quyền tiếp cận thông tin về doanh nghiệp của họ theo bộ Nguyên tắc quản trị công ty của OECD.

- A. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu DNNN và bản thân doanh nghiệp đó phải đảm bảo rằng mọi cổ đông được đối xử bình đẳng.
- B. DNNN cần đảm bảo độ minh bạch cao đối với mọi cổ đông.
- C. DNNN phải xây dựng chính sách cung cấp thông tin và tham vấn tích cực mọi cổ đông.
- D. Phải tạo điều kiện cho cổ đông thiểu số tham gia vào các cuộc họp cổ đông để học có thể tham gia vào các quyết định quan trọng của doanh nghiệp như bầu cử HĐQT.

IV. QUAN HỆ VỚI CÁC BÊN CÓ QUYỀN LỢI LIÊN QUAN

Chính sách sở hữu nhà nước cần quy định đầy đủ trách nhiệm của DNNN đối với các bên có quyền lợi liên quan và yêu cầu doanh nghiệp báo cáo về mối quan hệ của họ với các bên có quyền lợi liên quan.

- A. Chính phủ, cơ quan điều phối hoặc sở hữu và bản thân DNNN phải công nhận và tôn trọng quyền của các bên có quyền lợi liên quan được pháp luật công nhận hoặc quy định trong các thoả thuận chung và tham khảo bộ Nguyên tắc quản trị công ty của OECD về vấn đề này.
- B. Các DNNN lớn hoặc đã niêm yết cũng như DNNN thực hiện các mục tiêu chính sách công quan trọng phải báo cáo về mối quan hệ với các bên có quyền lợi liên quan.
- C. HĐQT của DNNN phải xây dựng, thực thi và tuyên truyền rộng rãi chương trình tuân thủ quy tắc đạo đức kinh doanh nội bộ. Các quy tắc đạo đức kinh doanh này cần dựa trên chuẩn mực quốc gia, phù hợp với các cam kết quốc tế và áp dụng cho DNNN lẫn các chi nhánh của doanh nghiệp đó.

V. MINH BẠCH VÀ CÔNG BỐ THÔNG TIN

DNNN cần tuân thủ các tiêu chuẩn cao về minh bạch theo đúng bộ Nguyên tắc quản trị công ty của OECD.

- A. Cơ quan điều phối hoặc sở hữu DNNN cần phát triển hệ thống báo cáo nhất quán và tổng hợp về các DNNN và hàng năm phải công bố bản báo cáo tổng hợp về các DNNN.
- B. DNNN cần xây dựng quy trình kiểm toán nội bộ hiệu quả và thiết lập chức năng kiểm toán nội bộ dưới sự giám sát và báo cáo trực tiếp cho HĐQT và Ủy ban Kiểm toán hay bộ phận tương đương.
- C. DNNN, đặc biệt là các doanh nghiệp lớn, phải tiến hành kiểm toán độc lập hàng năm dựa trên các tiêu chuẩn quốc tế. Sự tồn tại của các thủ tục kiểm soát nhà nước cụ thể không thể thay thế cho kiểm toán độc lập.
- D. DNNN phải tuân thủ các tiêu chuẩn kế toán và kiểm toán chất lượng cao giống như các công ty niêm yết. DNNN lớn hoặc đã niêm yết phải công bố thông tin tài chính và phi tài chính theo các tiêu chuẩn chất lượng cao được quốc tế công nhận.
- E. DNNN cần công bố các thông tin quan trọng như quy định trong bộ Nguyên tắc quản trị công ty của OECD và ngoài ra phải tập trung vào các lĩnh vực mà nhà nước với tư cách là chủ sở hữu và công chúng quan tâm. Các thông tin gồm:
 - 1. Bản cáo bạch rõ ràng cho công chúng về mục tiêu của doanh nghiệp và thành quả đạt được.

2. Quyền sở hữu và cơ cấu biểu quyết của doanh nghiệp.
3. Bất kỳ yếu tố rủi ro quan trọng nào và biện pháp quản lý các rủi ro đó.
4. Bất kỳ sự trợ giúp tài chính nào, bao gồm cả bảo lãnh, nhận được từ nhà nước và bất kỳ cam kết nào nhà nước thực hiện nhân danh doanh nghiệp.
5. Bất kỳ giao dịch vật chất nào với các bên có liên quan.

VI. TRÁCH NHIỆM CỦA HỘI ĐỒNG QUẢN TRỊ TRONG DNNN

HĐQT của DNNN phải có quyền lực, khả năng và tính khách quan cần thiết để thực hiện chức năng chỉ đạo chiến lược và giám sát quản lý. HĐQT cần hoạt động một cách liêm chính và chịu trách nhiệm về hành động của mình.

- A. HĐQT của DNNN phải được giao nhiệm vụ rõ ràng và chịu trách nhiệm cao nhất đối với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. HĐQT phải chịu hoàn toàn trách nhiệm giải trình trước chủ sở hữu, hoạt động vì lợi ích cao nhất của doanh nghiệp và đối xử bình đẳng với cổ đông.
- B. HĐQT của DNNN cần thực hiện chức năng giám sát quản lý và chỉ đạo chiến lược theo các mục tiêu mà chính phủ và cơ quan sở hữu đặt ra. HĐQT phải có quyền chỉ định và bãi miễn giám đốc điều hành.
- C. HĐQT của DNNN phải được thành lập theo một phương thức cho phép đánh giá khách quan và độc lập hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp. Thông lệ tốt yêu cầu Chủ tịch HĐQT phải độc lập với giám đốc điều hành.
- D. Nếu cần phải có đại diện người lao động trong HĐQT thì phải thiết lập cơ chế đảm bảo việc đại diện này được thực hiện hiệu quả và góp phần tăng cường năng lực, thông tin và sự độc lập của HĐQT.
- E. Khi cần, HĐQT của DNNN phải thành lập các uỷ ban chuyên trách để hỗ trợ HĐQT thực hiện các chức năng của mình, đặc biệt là về kiểm toán, quản lý rủi ro và chế độ thù lao.
- F. HĐQT của DNNN phải thực hiện đánh giá hàng năm để đánh giá hiệu quả của mình.

Phụ lục 2: Quy trình xác định mục tiêu và nhiệm vụ đặc biệt

Quy trình thương thảo mục tiêu hoạt động của DNNN ở New Zealand

Trước mỗi kỳ kế hoạch, các bộ trưởng nắm vốn đề nghị HĐQT của DNNN xây dựng kế hoạch hoạt động. Sau đó, HĐQT đánh giá môi trường kinh doanh, đánh giá lại định hướng chiến lược và xây dựng kế hoạch chi tiết cho năm tiếp theo và dự kiến tài chính cho 2-4 năm tới.

Sau khi HĐQT gửi kế hoạch kinh doanh lên các bộ trưởng nắm vốn, các chuyên gia tư vấn được mời chuẩn bị báo cáo về những nội dung này để các bộ trưởng nắm vốn xem xét. Dự thảo “Bản Dự kiến kinh doanh” (SCI) được xem xét cùng với kế hoạch kinh doanh. Theo quy định, HĐQT phải nộp bản thảo SCI cho các bộ trưởng nắm vốn ít nhất một tháng trước khi kết thúc năm tài chính.

Sau đó, các bộ trưởng, thông qua các chuyên gia tư vấn, tìm kiếm thêm các thông tin để có thể tư vấn cho HĐQT những vấn đề liên quan đến kế hoạch kinh doanh và bản thảo SCI theo đường công văn hoặc tổ chức cuộc họp trao đổi trực tiếp giữa các bộ trưởng nắm vốn, các chuyên gia tư vấn và HĐQT (cuộc họp kế hoạch kinh doanh).

Sau cuộc họp kế hoạch kinh doanh (nếu tổ chức), các bộ trưởng nắm vốn gửi cho HĐQT những ý kiến về kết quả và những vấn đề chính được thảo luận. Sau đó, HĐQT xem xét những kết quả thu được từ cuộc họp kế hoạch kinh doanh và những bình luận bằng văn bản của các bộ trưởng nắm vốn. Nếu cần thiết tiến hành sửa kế hoạch kinh doanh và dự thảo SCI. Sau đó, HĐQT nộp bản kế hoạch kinh doanh và SCI hoàn chỉnh lên các bộ trưởng nắm vốn. Cuối cùng, các bộ trưởng nắm vốn trình các SCI được hoàn tất lên Quốc hội.

Nguồn: CCMAU, 2007 [70].

Các bước xác định “nhiệm vụ đặc biệt” theo thông lệ và kinh nghiệm quốc tế

Các bước chính	Mô tả chi tiết
Thống nhất khái niệm về “nhiệm vụ đặc biệt”	“Nhiệm vụ đặc biệt” thường có ba đặc trưng chính là: (i) Được yêu cầu riêng biệt từ chính phủ; (ii) Không thể thực hiện theo nguyên tắc thị trường một cách thuần túy; và (iii) Nhằm đạt được những lợi ích xã hội hoặc chính sách một cách hiệu quả. Ngoài ra còn có những đặc trưng khác tùy theo từng trường hợp cụ thể. Thông thường các nhiệm vụ đặc biệt bao gồm yêu cầu cung cấp một hàng hóa hoặc dịch vụ với mức giá thấp hơn giá thành, trợ cấp giá cụ thể cho một nhóm người nhất định nhằm mục tiêu phân phối lại thu nhập hoặc sử dụng những đầu vào hạn chế hoặc có điều kiện không thể áp dụng đối với các doanh nghiệp ngoài nhà nước.
Xác định những nhiệm vụ đặc biệt đang thực hiện	Dựa vào khái niệm thống nhất, cơ quan thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước (gọi tắt là chủ thể sở hữu) cùng với DNNN chỉ ra những “nhiệm vụ đặc biệt” mà DNNN đang thực hiện. Thống nhất giữa chủ thể sở hữu và DNNN về “những nhiệm vụ đặc biệt” là bước đầu tiên trong việc thỏa thuận về mục tiêu và hiệu quả của DNNN. DNNN đệ trình lên chủ thể sở hữu và các bộ có liên quan danh mục những mục tiêu, nhiệm vụ được gọi là “nhiệm vụ đặc biệt”. Chủ thể sở hữu cùng với các bộ có liên quan tiến hành đánh giá, xem xét sự đáp ứng các tiêu chuẩn của “nhiệm vụ đặc biệt”, quy mô của những nhiệm vụ này và xem xét liệu tiếp tục ưu tiên thực hiện các nhiệm vụ này hay dừng lại.
Đánh giá chi phí của “nhiệm vụ đặc biệt”	Đo lường chi phí của những nhiệm vụ đặc biệt là vấn đề phức tạp nhưng cần thiết. Việc đo lường chi phí chủ yếu thông qua việc xác định chi phí cơ hội của nguồn lực được sử dụng để hoàn thành các nhiệm vụ đặc biệt hoặc xác định chi phí cận biên hoặc một “tiêu chuẩn có thể đạt được trong thực tế”. Chủ thể sở hữu yêu cầu từng DNNN ước tính chi phí thực hiện các nhiệm vụ đặc biệt, trong đó chỉ rõ phương pháp ước tính được sử dụng và cung cấp các thông tin liên quan để chủ thể sở hữu thẩm định lại việc ước tính. Một cách khác là chủ thể sở hữu quy định chung về phương pháp tính chi phí.
Đánh giá những nhiệm vụ đang thực hiện	Sau khi xác định được nhiệm vụ đặc biệt đang thực hiện và các chi phí liên quan, bước tiếp theo là đánh giá mức độ thích hợp và tính hiệu quả để đưa ra một quyết định mang tính chính trị rõ ràng về những nhiệm vụ đặc biệt này. Việc đánh giá này nhằm mục tiêu đầu tiên là xem xét liệu mục tiêu còn thích hợp. Việc đánh giá này cũng cần được triển khai thực hiện khi những nhiệm

Quyết định cơ chế cấp tài chính	vụ đặc biệt này có thể được thực hiện theo cơ chế khác mà vẫn đạt được mục tiêu đề ra với chi phí thấp hơn, hiệu quả hơn và/ hoặc không làm méo mó thị trường và hiệu quả hoạt động của DNNN. Ví dụ, các mục tiêu xã hội sẽ được thực hiện hiệu quả hơn thông qua trợ cấp trực tiếp cho nhóm người mục tiêu, qua đấu thầu hoặc các quy định pháp luật khác. Nhiệm vụ đặc biệt phải là kết quả của quá trình đánh giá cả mặt kinh tế và chính trị rõ ràng và chặt chẽ hơn là một trách nhiệm mang tính lịch sử. Theo Hướng dẫn quản trị DNNN của OECD, một cơ chế cấp tài chính cho các nhiệm vụ đặc biệt đòi hỏi phải làm rõ các khoản chi phí. Điều này cho phép giám sát được hiệu quả hoạt động của DNNN và cho phép thảo luận, đánh giá về tính xác đáng của các nhiệm vụ này. Việc cấp kinh phí từ ngân sách nhà nước đòi hỏi phải sử dụng cơ chế tránh làm méo mó thị trường. Có nhiều cách để cấp kinh phí cho thực hiện các nhiệm vụ đặc biệt, gồm cấp trực tiếp từ ngân sách nhà nước, chấp nhận mức tỷ suất lợi nhuận thấp, đánh thuế vào người sử dụng, chuyển tiền mặt hoặc hệ thống hóa đơn chứng từ. Để khuyến khích việc cung cấp các nhiệm vụ đặc biệt hiệu quả hơn, việc cấp kinh phí nên xem xét theo cơ sở “thực hành tốt nhất” thay vì chi trả theo cơ cấu chi phí thực tế phát sinh. Trong những trường hợp có thể, chủ thể sở hữu thiết lập mức chi phí thực hiện tốt nhất dựa theo chuẩn mực ngành hoặc theo chuẩn mực quốc tế. Để có thể quản lý được kinh phí cấp cho thực hiện nhiệm vụ đặc biệt, chính phủ sử dụng một hệ thống hợp đồng trong đó cụ thể hóa bản chất và mức độ của nhiệm vụ đặc biệt, các chỉ tiêu để đánh giá hiệu quả liên quan và cơ chế cấp kinh phí áp dụng để bù đắp cho DNNN các khoản chi phí liên quan.
Giám sát nhiệm vụ đặc biệt	Với tư cách là chủ sở hữu, bên cạnh việc yêu cầu các DNNN thực hiện các nhiệm vụ đặc biệt và bù đắp chi phí cho doanh nghiệp khi thực hiện những nhiệm vụ đó, thì việc giám sát hiệu quả thực hiện là rất quan trọng. Việc này có thể được thực hiện thông qua quá trình đặt mục tiêu và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN. Các cơ quan và chủ thể liên quan có thể tham gia vào quá trình giám sát này.
Công khai các lợi ích đặc biệt hoặc hỗ trợ tài chính	Cùng với việc công khai và cung cấp kinh phí cho các nhiệm vụ đặc biệt một cách minh bạch, việc công khai toàn bộ những khoản hỗ trợ tài chính từ nhà nước cho DNNN cũng cần được công khai nhằm giúp cho việc thảo luận về tính mục tiêu của các DNNN hiệu quả cũng như tạo sân chơi bình đẳng với khu vực tư nhân.

Ghi chú: “Nhiệm vụ đặc biệt” chủ yếu là những nhiệm vụ chính trị, xã hội, công ích.

Nguồn: Tổng hợp của tác giả.

Phụ lục 3. Chức năng cơ bản của SASAC với tư cách là nhà đầu tư/ chủ sở hữu

1. Về chiến lược và đầu tư:
 - Xác định nhiệm vụ và phương hướng của DNNN.
 - Phê chuẩn chiến lược của DNNN
 - Phê chuẩn việc sáp nhập, chia tách và quản lý tài sản
 - Phê chuẩn và quản lý các dự án đầu tư
2. Về tài chính và phân phối lợi nhuận
 - Duyệt dự toán
 - Phê chuẩn các khoản đầu tư lớn và phân bổ ngân sách
 - Phê chuẩn phương án phân phối lợi nhuận
3. Quyết định và điều động nhân sự
 - Quyết định hoặc phê chuẩn thành viên HĐQT, Chủ tịch HĐQT và Tổng giám đốc
 - Quyết định hoặc phê chuẩn phương án kiểm soát
 - Quyết định hoặc phê chuẩn chế độ tiền lương
4. Chế độ báo cáo và công bố thông tin
 - Chế độ báo cáo tài chính
 - Hoàn thiện từng bước chế độ công bố thông tin
5. Chỉ đạo quản lý:
 - Quản lý rủi ro
 - Cố vấn pháp luật
 - Trách nhiệm xã hội
 - Khác
6. Quản lý giám sát ngoài

Nguồn: Trần Tiểu Hồng, 2011 [36].

Phụ lục 4. Những nội dung chính của chính sách sở hữu ở Na Uy

1. Lời mở đầu:

2. Mục tiêu sở hữu nhà nước của chính phủ

- 2.1. Quy mô
- 2.2. Tuyên bố Soria Loria
- 2.3. Cơ sở quốc gia
- 2.4. Đảm bảo sở hữu quốc gia và giám sát nguồn tài nguyên cũng như doanh thu từ tài nguyên
- 2.5. Đảm bảo các mục tiêu chính trị quan trọng khác

3. Kỳ vọng của nhà nước đối với các công ty

- 3.1. Xem xét những vấn đề quan trọng mà các doanh nghiệp phải quan tâm
- 3.2. Phân loại doanh nghiệp
- 3.3. Các mục tiêu sở hữu nhà nước đối với từng doanh nghiệp

4. Yêu cầu đối với các công ty

- 4.1. Các công ty với mục tiêu thương mại – tỷ suất lợi nhuận yêu cầu
- 4.2. Mô hình định giá tài sản vốn
- 4.3. Các công ty với mục tiêu chính sách ngành
- 4.4. Cổ tức
- 4.5. Mua lại cổ phần
- 4.6. Báo cáo của các công ty

5. Chính sách lương, thưởng cho cán bộ quản lý, điều hành

6. Phân chia vai trò trong quản trị nhà nước

- 6.1. Mục tiêu của việc phân định giữa các vai trò
- 6.2. Về thực hiện quản lý của chủ sở hữu trong từng bộ

7. Khung cho quản lý của chủ sở hữu nhà nước

- 7.1. Khung thể chế (hiến pháp)
- 7.2. Quy định về công ty
- 7.3. Đối xử công bằng trong tiếp cận thông tin
- 7.4. Các khoản trợ cấp
- 7.5. Tự do thông tin
- 7.6. Quy định quản lý tài chính của nhà nước
- 7.7. Nguyên tắc quản trị doanh nghiệp
- 7.8. Minh bạch về sở hữu và khả năng tiên đoán

8. Mối quan hệ giữa HĐQT, ban quản lý và các cổ đông

- 8.1. Liên lạc với công ty
- 8.2. Trách nhiệm của HĐQT
- 8.3. Lựa chọn HĐQT
- 8.4. Nhiệm kỳ và chế độ lương, thưởng

9. Phụ lục

10. Tài liệu tham khảo

Nguồn: Norwegian Ministry of Trade and Industry, 2007 [83].

Phụ lục 5: Nội dung Bản dự kiến kinh doanh (SCI) và yêu cầu về lập bản dự kiến kinh doanh

Mục 2 Điều 14 Luật DNNN năm 1986 của New Zealand đã quy định Bản dự kiến kinh doanh phải bao gồm những nội dung sau trong năm hiện tại và hai năm tiếp theo:

- a. Những mục tiêu của doanh nghiệp.
- b. Bản chất và quy mô hoạt động.
- c. Tỷ lệ tổng vốn cổ đông/ vốn chủ sở hữu so với tổng tài sản.
- d. Các chính sách kế toán.
- e. Chỉ tiêu hoạt động và các tiêu chí đánh giá khác để qua đó có thể đánh giá hoạt động của doanh nghiệp so với mục tiêu của doanh nghiệp.
- f. Ước tính phần đóng góp cho nhà nước.
- g. Loại thông tin phải báo cáo với bộ trưởng nắm vốn trong 3 năm tiếp theo, kể cả các thông tin sẽ được đưa ra trong báo cáo sơ bộ.
- h. Các thủ tục phải tuân thủ trước khi mua cổ phần, đầu tư vốn vào doanh nghiệp hay ở một tổ chức khác.
- i. Bất cứ hoạt động nào mà HĐQT hy vọng nhận được tiền bồi thường, đền bù từ nhà nước.
- j. Ước tính của HĐQT về giá trị thương mại của khoản đầu tư của nhà nước cho doanh nghiệp và cách thức cũng như thời gian sẽ xác định lại giá trị này.
- k. Các vấn đề khác như đã được các bộ trưởng nắm vốn/ nắm cổ phần và HĐQT thoả thuận.

Nhiều trong những mục trên đây được hoạch định nhằm vượt qua những vấn đề nảy sinh do chế độ nhà quản lý đại diện chủ sở hữu tiến hành điều khiển doanh nghiệp. Trước hết quá trình SCI bao hàm cơ chế giao khoán rõ ràng và công khai hơn nhiều so với thường thấy ở khu vực tư nhân. Thông qua quá trình này, các chỉ tiêu được nêu rõ và phải đề ra cho hai năm tiếp theo sau năm hiện tại. Các chỉ tiêu được thể hiện bằng mức lợi nhuận (so với vốn đầu tư của cổ đông hay so với tổng tài sản), trong một số trường hợp còn liên quan tới doanh số bán ra, hiệu suất của nhà máy, của hệ thống và các tiêu chuẩn đánh giá khác. Chúng thực sự tạo ra một hợp đồng giữa công ty và các cổ đông về hoạt động dự kiến cũng như định vị để có thể đánh giá các hoạt động sau đó. Do các chính sách kế toán có thể được lựa chọn hay thay đổi tùy cơ hội để đảm bảo hoàn thành chỉ tiêu, nên chúng phải được định rõ trước trong SCI. Hơn nữa, chỉ tiêu lợi nhuận trên vốn cổ phần có thể đạt được nếu tăng tỷ lệ vay nợ trong cơ cấu vốn, nên cần nêu rõ tỷ lệ vốn của cổ đông trong tổng số tài sản.

Trong các mục a, b và c, bộ trưởng nắm cổ phần có thể hạn chế định hướng đầu tư. Mục a và b đòi hỏi DNNN phải nêu rõ hoạt động kinh doanh chính của mình. Mục h quy định những hạn chế đầu tư của DNNN cho các hoạt động kinh doanh khác. DNNN phải được bộ trưởng nắm cổ phần chấp thuận trước khi tiến hành những khoản đầu tư này. Quy định này nhằm hạn chế những vấn đề nảy sinh do cơ chế đại diện sở hữu tiến thường muốn mở rộng hoạt động của công ty theo chương trình riêng của mình.

Phụ lục 6: Nguyên tắc xây dựng các tiêu chí đánh giá hiệu quả ở một số nước

- **Úc**

Các tiêu chí đánh giá hiệu quả đảm bảo các đặc tính sau:

- Tính thích hợp: Tương ứng với mục tiêu của DNNN
- Tính phù hợp, xác đáng: Liên quan đến mục đích căn bản của DNNN, tập trung vào các kết quả ở mức cao, tính hiệu quả và tính hiệu lực
- Tính kịp thời: thông tin cập nhật nhất sẵn có
- Tính chính xác: phản ánh chính xác thực trạng của doanh nghiệp
- Tính tổng quát: Cho phép đưa ra bức tranh tổng quan, bao gồm cả định tính và định lượng.

Nguồn: New South Wales Audit Office (1998).

- **New Zealand**

Tiêu chí hiệu quả (áp dụng cho cả mục tiêu kinh tế và phi kinh tế) đều phải:

- Có ý nghĩa đối với hoạt động kinh doanh của DNNN và Luật DNNN
- Cụ thể và có thể tính toán được
- Kịp thời và có thể kiểm toán được khi cần thiết
- Trong phạm vi trách nhiệm của DNNN
- Nhất quán, phù hợp với mục đích của DNNN và nguyên tắc hoạt động kinh doanh
- Tôn trọng tính nhạy cảm (nếu có)
- Khuyến khích và phản ánh được thực hành tốt nhất

Nguồn: CCMAU, 2007 [70].

Phụ lục 7. Đánh giá, xếp loại doanh nghiệp và Ban quản lý

7.1. Xếp loại theo chỉ tiêu và xếp loại doanh nghiệp

Xếp loại Chỉ tiêu	Xếp loại A	Xếp loại B	Xếp loại C
Chỉ tiêu 1: Doanh thu và thu nhập khác (so với năm trước)			
- Ngành nông nghiệp, lâm nghiệp, thủy sản, công nghiệp khai thác mỏ (trừ khai thác dầu khí), công nghiệp cơ khí (sản xuất các sản phẩm từ kim loại, sản xuất máy móc, thiết bị)	Tăng từ 5% trở lên	Tăng, giảm dưới 5%	Giảm từ 5% trở lên
- Ngành công nghiệp chế biến, sản xuất và phân phối điện, khí đốt, nước sạch, xây dựng, khai thác dầu khí, vận tải, kho bãi, thông tin liên lạc, thương nghiệp, du lịch, khách sạn và các ngành khác	Tăng từ 7% trở lên	Tăng dưới 7%, giảm dưới 3%:	Giảm từ 3% trở lên
Chỉ tiêu 2: Lợi nhuận thực hiện và tỷ suất lợi nhuận thực hiện trên vốn Nhà nước			
- Đối với doanh nghiệp bình thường	Tỷ lệ LN thực hiện trên vốn nhà nước cao hơn năm trước	Tỷ lệ LN thực hiện trên vốn nhà nước bằng hoặc thấp hơn năm trước	Các DN bị lỗ
- Đối với doanh nghiệp có lỗ kế hoạch	lỗ thực hiện thấp hơn lỗ kế hoạch	lỗ thực hiện bằng lỗ kế hoạch	lỗ thực hiện cao hơn lỗ kế hoạch
Chỉ tiêu 3: Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn			
Doanh nghiệp không có nợ quá hạn	Hệ số khả năng thanh toán nợ quá hạn lớn hơn 1	Hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn từ 0,5 đến 1	Hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn nhỏ hơn 0,5
Doanh nghiệp có nợ quá hạn			Doanh nghiệp có nợ quá hạn
Chỉ tiêu 4: Tình hình chấp hành các quy định pháp luật hiện hành			
Tình hình vi phạm các quy định pháp luật hiện hành	Không vi phạm	Có kết luận của cơ quan có thẩm quyền về vi phạm các quy định của	- Bị xử phạt vi phạm hành chính trong việc chấp hành các quy

		pháp luật hiện hành nhưng chưa đến mức bị xử phạt hành chính	định pháp luật - Người quản lý điều hành DN có hành vi vi phạm pháp luật trong quá trình thực thi nhiệm vụ của DN đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự
Tình hình nộp báo cáo tự đánh giá		Không đúng quy định và không đúng thời hạn	Không nộp báo cáo
Chỉ tiêu 5: Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích			
Kết quả hoàn thành sản lượng với chất lượng sản phẩm hoặc dịch vụ bảo đảm tiêu chuẩn quy định	Vượt mức	Hoàn thành	Không đạt
Chất lượng sản phẩm hoặc dịch vụ theo tiêu chuẩn quy định			Chất lượng sản phẩm hoặc dịch vụ không bảo đảm tiêu chuẩn quy định.

7.2. Xếp loại doanh nghiệp (căn cứ vào 5 chỉ tiêu trên)

	Xếp loại A	Xếp loại B	Xếp loại C
DNNN độc lập			
Đối với doanh nghiệp kinh doanh	Không có chỉ tiêu nào xếp loại C (Chỉ tiêu 2 và 4 xếp loại A)	Doanh nghiệp không được xếp loại A hoặc loại C	Có 2 hoặc 3 chỉ tiêu xếp loại C
Đối với doanh nghiệp được thành lập và thực tế hoạt động thường xuyên, ổn định và chủ yếu là cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích	Không có chỉ tiêu nào xếp loại C và chỉ tiêu 5 xếp loại A	Không được xếp loại A hoặc loại C	Có chỉ tiêu 5 xếp loại C hoặc có chỉ tiêu 5 xếp loại B và chỉ tiêu 3, 4 xếp loại C
Đối với tổng công ty			
	Có các DNTV, công ty có vốn góp chi phối của nhà nước được xếp loại A chiếm trên 50% doanh thu của toàn Tổng công ty và kết quả kinh doanh toàn Tổng công ty phải có lãi	Không được xếp loại A hoặc loại C	Tổng công ty có các DNTV, công ty có vốn góp chi phối của nhà nước xếp loại C chiếm trên 50% doanh thu của toàn Tổng công ty

7.3. Xếp loại đối với Hội đồng quản trị, Ban Giám đốc

Xếp loại Tiêu chí	Hoàn thành xuất sắc nhiệm vụ	Hoàn thành nhiệm vụ	Không hoàn thành nhiệm vụ
Tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước đầu tư	Đạt hoặc vượt chỉ tiêu nhà nước giao	- Đạt hoặc vượt chỉ tiêu tỷ suất lợi nhuận trên vốn nhà nước đầu tư hoặc doanh nghiệp xếp loại A nhưng không nộp báo cáo đúng quy định hoặc có kết luận của cơ quan có thẩm quyền vi phạm các quy định pháp luật hiện hành nhưng chưa đến mức bị xử phạt hành chính; - Các trường hợp còn lại.	Không hoàn thành chỉ tiêu nhà nước giao hoặc Đại hội cổ đông, hội đồng thành viên hoặc đại diện chủ sở hữu giao
Xếp loại doanh nghiệp	A		C
Chấp hành pháp luật	Không vi phạm		Vi phạm

Nguồn: Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ

Phụ lục 8: Kết quả đánh giá hiệu quả DNNN

Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg bắt đầu có hiệu lực từ năm 2006. Đến nay đã có 4 báo cáo đánh giá kết quả hoạt động của DNNN từ năm 2006 đến 2009. Kết quả đánh giá như sau :

- Trong giai đoạn 2006-2009, số doanh nghiệp xếp loại A chiếm trên 50% tổng số doanh nghiệp được xếp loại trong khi đó tỷ lệ doanh nghiệp xếp loại C dao động từ 1% đến 11%.

- Trong số các tập đoàn, tổng công ty, doanh nghiệp xếp loại A chiếm 64% tổng doanh thu và 84% tổng lợi nhuận (trong khi đó các công ty độc lập thuộc bộ, doanh nghiệp xếp loại A chiếm 77% tổng doanh thu và 85% tổng lợi nhuận. Doanh nghiệp loại B chiếm khoảng 23% tổng doanh thu và 13-17% tổng lợi nhuận.

Các tổng công ty dưới sự quản lý của Bộ Quốc phòng có thể được coi là hoạt động hiệu quả nhất trong số các doanh nghiệp được phân loại. Ngược lại, các doanh nghiệp của Bộ Giao thông vận tải và Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn được coi là kém hiệu quả nhất bởi hai bộ này chỉ có vài doanh nghiệp được xếp loại A.

Trong giai đoạn 2006-2009, tỷ lệ lợi nhuận trên doanh thu của tổng công ty xếp loại A đạt khoảng 12,8% - 14,5% nếu tính cả Tập đoàn Dầu khí Việt Nam. Nếu không tính Tập đoàn Dầu khí Việt Nam thì tỷ lệ này giảm xuống còn 7,4-9,4%.

Nguồn: Bộ Tài chính [10], [11], [12], [14].

Phụ lục 9. Danh sách công ty mẹ - công ty con

A. Danh sách Tập đoàn, tổng công ty nhà nước hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập

1. Tập đoàn Điện lực Việt Nam
2. Tập đoàn Dầu khí Việt Nam
3. Tập đoàn Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam
4. Tập đoàn Bưu chính - Viễn thông Việt Nam
5. Tập đoàn Công nghiệp tàu thủy Việt Nam
6. Tập đoàn Dệt may Việt Nam
7. Tập đoàn Phát triển nhà và đô thị Việt Nam
8. Tập đoàn Công nghiệp xây dựng Việt Nam
9. Tập đoàn Viễn thông quân đội (Viettel)
10. Tập đoàn Hóa chất Việt Nam
11. Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam
12. Tổng công ty Hàng không Việt Nam
13. Tổng công ty Đường sắt Việt Nam
14. Tổng công ty Hàng hải Việt Nam
15. Tổng công ty Lương thực miền Bắc
16. Tổng công ty Lương thực miền Nam
17. Tổng công ty Xi măng Việt Nam
18. Tổng công ty Cà phê Việt Nam
19. Tổng công ty Giấy Việt Nam
20. Tổng công ty Thép Việt Nam
21. Tổng công ty Thuốc lá Việt Nam
22. Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước

B. Danh sách công ty mẹ - công ty con thuộc Bộ, ngành

1. Tập đoàn Tài chính - Bảo hiểm Bảo Việt
2. Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam
3. Tổng công ty 15
4. Tổng công ty 28
5. Tổng công ty Bảo đảm hoạt động bay Việt Nam
6. Tổng công ty Cảng hàng không miền Bắc
7. Tổng công ty Cảng hàng không miền Nam
8. Tổng công ty Cảng hàng không miền Trung
9. Tổng công ty Chăn nuôi Việt Nam
10. Tổng công ty Chè Việt Nam

11. Tổng công ty cơ điện xây dựng nông nghiệp và thủy lợi
12. Tổng công ty công nghiệp ô tô Việt Nam
13. Tổng công ty đầu tư phát triển đô thị và khu công nghiệp Việt Nam
14. Tổng công ty Đông Bắc
15. Tổng công ty đường sông miền Nam
16. Tổng công ty Hải sản Biển Đông
17. Tổng công ty Hợp tác kinh tế
18. Tổng công ty Lâm nghiệp Việt Nam
19. Tổng công ty Máy động lực và máy nông nghiệp
20. Tổng công ty Máy và thiết bị công nghiệp
21. Tổng công ty Mía đường I
22. Tổng công ty Mía đường II
23. Tổng công ty miền Trung
24. Tổng công ty Rau quả, nông sản
25. Tổng công ty Râu, tấm tơ Việt Nam
26. Tổng công ty Rượu – Bia – Nước giải khát Hà Nội
27. Tổng công ty Tài nguyên và Môi trường
28. Tổng công ty Tân cảng Sài Gòn
29. Tổng công ty Thái Sơn
30. Tổng công ty Thành An
31. Tổng công ty Thiết bị điện Việt Nam
32. Tổng công ty Thủy sản Hạ Long
33. Tổng công ty Thủy sản Việt Nam
34. Tổng công ty trực thăng Việt Nam
35. Tổng công ty tư vấn thiết kế giao thông vận tải
36. Tổng công ty Vận tải thủy
37. Tổng công ty Vật liệu xây dựng số 1
38. Tổng công ty Vật tư nông nghiệp
39. Tổng công ty Xăng dầu quân đội
40. Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 1
41. Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 5
42. Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 6
43. Tổng công ty Xây dựng công trình giao thông 8
44. Tổng công ty Xây dựng đường thủy
45. Tổng công ty xây dựng nông nghiệp và phát triển nông thôn
46. Tổng công ty xây dựng số 1
47. Tổng công ty xây dựng Thăng Long
48. Tổng công ty Xây dựng Thủy lợi 4

49. Tổng công ty xây dựng Trường Sơn
50. Công ty 319
51. Công ty 622
52. Công ty 789
53. Công ty Ba Sơn
54. Công ty dầu thực vật hương liệu mỹ phẩm Việt Nam
55. Công ty Đầu tư – du lịch và vận tải biển Phương Nam
56. Công ty Đầu tư xây dựng Vạn Tường
57. Công ty Đông Hải
58. Công ty Sông Thu
59. Công ty tư vấn xây dựng thủy lợi
60. Công ty Ứng dụng kỹ thuật và sản xuất
61. Công ty vận tải đa phương thức
62. Công ty vận tải và thuê tàu
63. Công ty vận tải và xếp dỡ đường thủy nội địa
64. Công ty vật tư công nghiệp quốc phòng
65. Công ty xây dựng công trình hàng không ACC
66. Công ty Xây dựng Lũng Lô
67. Công ty Xây lắp điện 3
68. Công ty Xuất nhập khẩu và hợp tác giao thông vận tải
69. Nhà xuất bản Giáo dục Việt Nam
70. Viện máy và dụng cụ IMI

C. Danh sách công ty mẹ - công ty con thuộc UBND cấp tỉnh

Thành phố Hồ Chí Minh:

1. Tổng công ty công nghiệp Sài Gòn
2. Tổng công ty Bến Thành
3. Tổng công ty Thương mại Sài Gòn
4. Tổng công ty cơ khí giao thông vận tải Sài Gòn
5. Tổng công ty nông nghiệp Sài Gòn
6. Tổng công ty Du lịch Sài Gòn
7. Tổng công ty xây dựng Sài Gòn
8. Tổng công ty Địa ốc Sài Gòn
9. Tổng công ty Văn hóa Sài Gòn
10. Tổng công ty Liskin
11. Tổng công ty cấp nước Sài Gòn
12. Công ty May Gia đình
13. Công ty vàng bạc đá quý Sài Gòn SJC

14. Công ty Dược thành phố
15. Công ty phát triển khu công nghiệp Tân Thuận
16. Công ty Cholimex

Hà Nội:

17. Công ty Điện tử Hà Nội
18. Công ty Nước sạch Hà Nội
19. Công ty sản xuất XNK tổng hợp Hà Nội
20. Công ty sản xuất kinh doanh đầu tư và dịch vụ Việt Hà
21. Tổng công ty đầu tư phát triển hạ tầng đô thị
22. Tổng công ty đầu tư và phát triển nhà Hà Nội
23. Tổng công ty Du lịch Hà Nội
24. Tổng công ty Thương mại Hà Nội
25. Tổng công ty Vận tải Hà Nội

Bình Định

26. Công ty Dược – thiết bị y tế Bình Định
27. Tổng công ty sản xuất đầu tư dịch vụ XNK Bình Định

Đồng Nai

28. Tổng công ty Công nghiệp Thực phẩm Đồng Nai
29. Tổng công ty phát triển khu công nghiệp
30. Công ty chế biến XNK nông sản thực phẩm Đồng Nai

Đồng Tháp

31. Công ty Thương mại dầu khí Đồng Tháp
32. Công ty xây lắp và vật liệu xây dựng Đồng Tháp

Hà Tĩnh

33. Tổng công ty Khoáng sản và thương mại Hà Tĩnh

Kiên Giang

34. Công ty Du lịch – Thương mại

D. Danh sách công ty mẹ - công ty con thuộc SCIC

1. Tổng công ty Cổ phần Xuất nhập khẩu và Xây dựng Việt Nam
2. Tổng công ty cổ phần Đầu tư xây dựng và thương mại
3. Tổng công ty cổ phần Điện tử và tin học Việt Nam
4. Tổng công ty cổ phần Thương mại và Xây dựng

Phụ lục 10: Quá trình chuyển đổi mô hình thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN

Trước năm 1995 (trước khi có Luật DNNN 1995), khái niệm Bộ, cơ quan hành chính "chủ quản" đối với DNNN được sử dụng để chỉ cơ quan quyết định thành lập DNNN, cơ quan này thực hiện các quyền chủ sở hữu trên tất cả các phương diện từ thành lập, tổ chức quản lý, quy định mục tiêu, nhiệm vụ sản xuất - kinh doanh; vấn đề nhân sự và các vấn đề về vốn và tài sản của DNNN. Tuy nhiên, mô hình này đã phát sinh nhiều hạn chế. Cơ chế cơ quan chủ quản chưa tách bạch được chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước với chức năng kinh doanh của doanh nghiệp. Một mặt, các cơ quan chủ quản có thể can thiệp sâu vào hoạt động tác nghiệp của doanh nghiệp; mặt khác, cơ chế này còn nảy sinh tư tưởng doanh nghiệp vừa ỷ lại, dựa dẫm, vừa phụ thuộc vào cơ quan chủ quản,...

Giai đoạn 1995 - 2003 (giai đoạn thực hiện Luật DNNN 1995), việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đã được chuyển từ mô hình bộ, cơ quan hành chính "chủ quản" sang mô hình "song trùng". Cụ thể là:

- Từ năm 1995 đến hết năm 1999, Bộ quản lý ngành/ UBND cấp tỉnh và Bộ Tài chính cùng thực hiện các chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN do Bộ quản lý ngành/ UBND cấp tỉnh quyết định thành lập. Trong đó, Bộ quản lý ngành/ UBND cấp tỉnh thực hiện các quyền quyết định mục tiêu, nhiệm vụ, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, nhân sự quản lý và các vấn đề vượt thẩm quyền của HĐQT, Giám đốc DNNN; Bộ Tài chính (trực tiếp là Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và các Cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp tại địa phương) thực hiện việc thống nhất quản lý vốn tài sản nhà nước trong tất cả các DNNN. Ngoài ra, một số bộ liên quan cũng thực hiện một phần nội dung quản lý của chủ sở hữu đối với DNNN như Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội thực hiện quyền quản lý, giám sát về tiền lương, tiền công và lao động trong DNNN. Tuy nhiên, do nhiều nguyên nhân, trong đó có nguyên nhân hệ thống quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp khá chồng chéo, chưa đạt được mục tiêu, nhiệm vụ khi thành lập nên cuối năm 1999 Chính phủ đã tổ chức lại Tổng cục Quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

- Từ năm 2000 đến 2003, Tổng cục quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp được tổ chức lại thành Cục Tài chính doanh nghiệp; Bộ Tài chính thực hiện chuyển giao chức năng quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp do các Bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập về cho các Bộ, UBND cấp tỉnh. Bộ Tài chính (trực tiếp là Cục Tài chính doanh nghiệp) chỉ thực hiện chức năng quản lý nhà nước về tài chính doanh nghiệp trong cả nước và một phần chức năng chủ sở hữu vốn tài sản nhà nước tại các DNNN do Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng quyết định thành lập hoặc góp vốn. Đối với các DNNN do UBND cấp tỉnh quyết định thành lập hoặc góp vốn thì UBND cấp tỉnh thực hiện toàn bộ chức năng quản lý vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

Từ năm 2003 đến nay, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đã được phân định rõ hơn. Do DNNN nói chung, công ty mẹ nói riêng được tổ chức dưới nhiều hình thức pháp lý, do nhiều cấp quản lý và hình thức liên kết khác nhau nên mô hình tổ chức thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN trong thời kỳ này tương đối đa dạng:

- Đối với công ty nhà nước do Bộ, UBND cấp tỉnh quyết định thành lập, Bộ, UBND cấp tỉnh được giao là chủ thể thực hiện hầu hết các quyền của chủ sở hữu đối với DNNN do mình quyết định thành lập. Các cơ quan nhà nước khác như các bộ: Lao động - Thương binh và Xã hội, Nội vụ, Tài chính được giao chức năng ban hành các văn bản pháp quy hướng dẫn và thực hiện việc giám sát DNNN thực hiện các chế độ trong lĩnh vực được phân công phụ trách.

- Đối với công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, việc thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước được phân công, phân cấp cho nhiều chủ thể, bao gồm: Thủ tướng Chính phủ, Bộ quản lý ngành, Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.

- Đối với công ty TNHH một thành viên: Về nguyên tắc, mỗi công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu chỉ do một tổ chức được phân công, phân cấp thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu. Theo đó, đối với công ty TNHH một thành viên do Bộ/UBND cấp tỉnh quyết định thành lập, chỉ có một tổ chức duy nhất là Bộ/UBND cấp tỉnh thực hiện toàn bộ các quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu (trừ quyền quyết định sử dụng lợi nhuận sau thuế thì Bộ/UBND cấp tỉnh phải phối hợp với Bộ Tài chính để quyết định). Đối với công ty TNHH một thành viên (công ty mẹ của TCTNN, TĐKTNN, DNNN quy mô lớn, quan trọng) do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập, theo quy định, chủ thể thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước là Thủ tướng Chính phủ hoặc tổ chức chuyên trách được Chính phủ phân công thực hiện. Chính phủ phân công, phân cấp cho Bộ Tài chính, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, các Bộ quản lý ngành, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ thực hiện nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với đối tượng này.

Như vậy, chủ thể thực hiện quản lý của chủ sở hữu nhà nước đã được 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” hơn đối với các công ty mẹ 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 công ty mẹ trong các TĐKTNN, TCTNN do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập.

Phụ lục 11: Một số văn bản pháp luật về đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN

STT	Loại và số văn bản	Trích yếu	Ngày ban hành và cơ quan ban hành	Trạng thái văn bản tại thời điểm nghiên cứu
I. Văn bản chung				
1.	Thông tư số 115/2007/TT-BTC	Hướng dẫn một số nội dung về giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN	25/09/2007, Bộ Tài chính	Hiệu lực: 26/10/2007
2.	Quyết định số 224/2006/QĐ-TTg	Về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN	06/10/2006, Thủ tướng Chính phủ	Hiệu lực: 03/11/2006
3.	Thông tư số 42/2004/TT-BTC	Hướng dẫn giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN	20/05/2004, Bộ Tài chính	Hết hiệu lực
4.	Quyết định số 271/2003/QĐ-TTg	Về việc ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN	31/12/2003, Thủ tướng Chính phủ	Hết hiệu lực
II. Văn bản của Bộ Công thương và Bộ Giao thông Vận tải (2 đơn vị có nhiều DNNN)				
1.	Quyết định số 11/2008/QĐ-BGTVT	Ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN thuộc thẩm quyền của Bộ GTVT	23/6/2008, Bộ trưởng Bộ Giao thông Vận tải	Hiệu lực: 16/7/2008
2.	Quyết định số 09/2008/QĐ-BCT	Ban hành Quy chế tổ chức kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty, công ty thuộc Bộ Công thương	15/5/2008 Bộ trưởng Bộ Công thương	Hiệu lực: 1/9/2008
3.	Quyết định số 10/2007/QĐ-BCN	Ban hành Quy chế tổ chức kiểm tra, giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của các Tập đoàn, Tổng công ty thuộc Bộ Công nghiệp	7/2/2007, Bộ trưởng Bộ Công nghiệp	Hết hiệu lực
4.	Quyết định số 24/2004/QĐ-BGTVT	Ban hành quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN thuộc Bộ Giao thông vận tải	5/11/2004	Hết hiệu lực
5.	Chỉ thị số 20/2004/CT-BGTVT	Về việc thực hiện quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN	1/9/2004	