

ĐẠI HỌC QUỐC GIA HÀ NỘI  
KHOA LUẬT  
\*\*\*\*\*

PHẠM THU GIANG

**NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ VIỆC  
TÁI CƠ CẤU DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

*Chuyên ngành: Luật Kinh tế  
Mã số: 60 38 50*

**TÓM TẮT LUẬN VĂN THẠC SĨ LUẬT HỌC**

**Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Ngô Huy Cương**

*Hà Nội – 2014*

**Công trình được hoàn thành tại**  
**Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội**

***Cán bộ hướng dẫn khoa học: PGS.TS. Ngô Huy Cương***

***Phản biện 1:***

***Phản biện 2:***

**Luận văn được bảo vệ tại Hội đồng chấm luận văn, họp  
tại Khoa Luật - Đại học Quốc gia Hà Nội.**

Vào hồi ..... giờ ....., ngày ..... tháng ..... năm 20....

**Có thể tìm hiểu luận văn tại:**

**Trung tâm tư liệu Khoa Luật – Đại học Quốc gia Hà Nội**

**Trung tâm Thông tin – Thư viện, Đại học Quốc gia Hà Nội**

# MỤC LỤC

## LỜI CAM ĐOAN

## DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

<b>MỞ ĐẦU .....</b>	<b>1</b>
<b>Chương 1 - KHÁI LUẬN VỀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC .....</b>	<b>6</b>
1.1. Khái niệm Doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam.....	6
1.2. Đặc điểm của doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam.....	8
1.3. Vai trò của DNNN .....	10
1.4. Tóm tắt quá trình xây dựng và cải cách DNNN ở Việt Nam.....	11
1.5. Pháp luật về DNNN ở một số nước trên thế giới.....	21
1.5.1. DNNN ở Nga .....	21
1.5.2. DNNN ở Cộng hoà liên bang Đức.....	23
1.5.3. DNNN ở Singapore .....	25
<b>Chương 2 - THỰC TRẠNG VỀ DNNN Ở VIỆT NAM VÀ SỰ CẦN THIẾT TÁI CẤU TRÚC DNNN Ở VIỆT NAM.....</b>	<b>28</b>
2.1. Thực trạng hoạt động của các DNNN ở Việt Nam .....	28
2.1.1. Những thành tựu chủ yếu của DNNN .....	29
2.1.2. Những hạn chế yếu kém của DNNN .....	32
2.2. Sự cần thiết tái cấu trúc DNNN ở Việt Nam .....	36
2.2.1. Khái quát về tái cấu trúc DNNN .....	36
2.2.2. Mục tiêu và phạm vi tái cơ cấu DNNN .....	37
2.2.3. Vai trò của tái cấu trúc DNNN.....	42
2.2.4. Sự cần thiết của tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam.....	44
<b>Chương 3 - NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ VIỆC TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG CỦA DNNN .....</b>	<b>45</b>
3.1. Những ưu đãi, đặc quyền, đặc lợi đối với DNNN .....	45
3.2. Một số vấn đề đặt ra trong việc tiếp cận thị trường trong nước của DNNN .....	50
3.3. Một số vấn đề đặt ra trong việc tiếp cận thị trường nước ngoài của DNNN .....	55
3.4. Một số kiến nghị.....	57

<b>CHƯƠNG 4 - NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ QUẢN TRỊ VÀ VẬN HÀNH DNNN.....</b>	<b>59</b>
4.1. Một số vấn đề đặt ra từ quản trị DNNN.....	59
4.1.1. Khung pháp lý cho quản trị doanh nghiệp.....	59
4.1.2. Tổ chức bộ máy và phân chia quyền lực.....	60
4.1.3. Công khai, minh bạch thông tin trong quản trị công ty.....	63
4.1.4 Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả quản trị DNNN.....	63
4.2. Một số vấn đề đặt ra trong việc vận hành DNNN khi tái cơ cấu.....	67
4.2.1. Vấn đề đặt ra khi cổ phần hoá DNNN.....	67
4.2.2 Vấn đề thoái vốn của DNNN.....	75
4.2.3. Một số kiến nghị.....	79
<b>CHƯƠNG 5 - NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DNNN.....</b>	<b>85</b>
5.1. Công tác quản lý DNNN trong tương quan với các doanh nghiệp khác	85
5.2. Tương quan giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN.....	87
5.3. Kinh nghiệm của một số nước trên Thế giới.....	91
5.3.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc.....	91
5.3.2. Kinh nghiệm của các nước Bắc Âu.....	94
5.3.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc.....	98
5.4. Một số kiến nghị.....	100
5.4.1. Đặt DNNN vào môi trường cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác, loại bỏ các hình thức ưu đãi và bao cấp đối với DNNN còn tồn tại trên thực tế.....	100
5.4.2. phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng QLNN.....	102
<b>KẾT LUẬN.....</b>	<b>108</b>
<b>TÀI LIỆU THAM KHẢO.....</b>	<b>110</b>

## **CHƯƠNG 1: KHÁI LUẬN VỀ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

### **1.1. Khái niệm Doanh nghiệp Nhà nước ở Việt Nam**

Doanh nghiệp nhà nước có lịch sử tồn tại khá lâu đời và hiện đang giữ vai trò chủ đạo trong điều kiện kinh tế thị trường ở Việt Nam hiện nay. Trong từng giai đoạn khác nhau, quan điểm pháp lý về DNNN cũng có những đặc thù và thay đổi nhất định phù hợp với thực tiễn kinh doanh. Tuy nhiên, khái niệm về DNNN thì gần như không thay đổi, DNNN vẫn là những doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ. Tại văn bản gần đây, nhất là Nghị định 99/2012/NĐ-CP của Chính phủ về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, DNNN cũng được chia ra làm các loại như:

- DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên;
- Doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ là công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

### **1.2. Đặc điểm của DNNN ở Việt Nam**

Từ khái niệm về DNNN ở trên, có thể rút ra một số đặc điểm cơ bản của DNNN đó là:

- *Thứ nhất, về sở hữu:* Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ hoặc có cổ phần, vốn góp chi phối.

- *Thứ hai, về quyền quyết định hoặc quyền chi phối:* Tương ứng với tỷ lệ vốn góp của nhà nước trong doanh nghiệp là quyền quyết định hoặc quyền chi phối của nhà nước đối với doanh nghiệp đó:

+ Trong trường hợp nhà nước nắm giữ 100% vốn góp, Nhà nước sẽ có toàn quyền quyết định những vấn đề lớn của doanh nghiệp như: kế hoạch sản xuất kinh doanh, chính sách phát triển, điều lệ, quy chế hoạt động, nhân sự, chia tách, sát nhập...

+ Nhà nước có quyền chi phối khi nhà nước có cổ phần, vốn góp trên 50%. Phạm vi quyền hạn của Nhà nước sẽ được thể hiện cụ thể trong các văn bản quy phạm pháp luật (dành cho cổ đông có vốn góp chi phối), trong Điều lệ tổ chức và hoạt động của doanh nghiệp

- *Thứ ba, về hình thức pháp lý:* Theo quy định, tất cả các doanh nghiệp nhà nước trước đây sẽ phải chuyển sang mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn, công ty cổ phần theo Luật doanh nghiệp 2005

- Thứ tư, về tư cách pháp lý và trách nhiệm tài sản: Doanh nghiệp nhà nước dưới hình thức công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn đều có tư cách pháp nhân. Riêng mô hình Tập đoàn kinh tế lại không có tư cách pháp nhân

### **1.3. Vai trò của DNNN**

Trong nền kinh tế kế hoạch hoá trước đây, toàn bộ các DNNN đều giữ vai trò là lực lượng kinh tế chủ yếu của nền kinh tế, chi phối toàn bộ các ngành nghề. Hiến pháp 1992 ra đời, mặc dù công nhận nền kinh tế thị trường với đa phần sở hữu, tuy nhiên vẫn nhấn mạnh nguyên lý kinh tế nhà nước hay DNNN đóng “vai trò chủ đạo” (Điều 19 Hiến pháp Việt Nam 1992). Theo đó, các DNNN sẽ đảm bảo vai trò của mình trong hai vấn đề quan trọng đó là : kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận và thực thi các yêu cầu, mệnh lệnh của Chính phủ như một cơ quan nhà nước; góp phần điều tiết, ổn định kinh tế xã hội phát triển, thúc đẩy cạnh tranh với các doanh nghiệp trên thị trường

### **1.4. Tóm tắt quá trình xây dựng và cải cách DNNN ở Việt Nam**

Có thể chia quá trình này thành 4 giai đoạn.

#### (1) Giai đoạn 1991 - 1994

Ở nước ta, sau khi giải phóng và thống nhất đất nước, do nhận thức đơn giản và phiến diện nên đã đồng nhất sở hữu nhà nước với sở hữu xã hội chủ nghĩa. Xí nghiệp quốc doanh được thành lập ở mọi lĩnh vực. Để khắc phục hiện tượng này, hai văn bản pháp lý quan trọng để điều chỉnh nhiệm vụ tổ chức và sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước đã ra đời là: Quyết định số 315/HĐBT và Nghị định 388/HĐBT.

Tiếp đó, với chủ trương cổ phần hoá, giải thể và sát nhập các DNNN nhỏ và hoạt động kém hiệu quả, Chính phủ đã thiết lập cơ sở pháp lý cho việc thành lập các DNNN lớn bằng việc ban hành hai văn bản pháp luật quan trọng vào năm 1994, đó là Quyết định số 90/TTg ngày 7/3/1994 về việc sắp xếp lại DNNN, tạo căn cứ cho việc thành lập các “Tổng công ty 90” và Quyết định số 91/TTg ngày 7/3/1994 về thí điểm thành lập tập đoàn kinh doanh, tạo căn cứ cho việc thành lập các “Tổng công ty 91”.

#### (2) Giai đoạn 1995 – 2006

Năm 1995, tại Kỳ họp thứ 7 của Quốc hội IX, Luật Doanh nghiệp nhà nước đầu tiên được thông qua (có hiệu lực vào ngày 30/4/1995), ghi nhận các DNNN là các pháp nhân kinh tế độc lập với địa vị pháp lý đầy đủ để tham gia vào các quan hệ kinh tế một cách bình đẳng trên thị trường với doanh nghiệp thuộc các thành

phần kinh tế khác như doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài và doanh nghiệp tư nhân.

Tuy nhiên, tới đầu những năm 2000, với sự vận động và phát triển nhanh chóng của nền kinh tế thị trường, đặc biệt là khu vực đầu tư nước ngoài và kinh tế tư nhân trong nước, Luật DNNN đã bộc lộ các hạn chế từ cả góc độ đổi mới cơ chế quản lý và sở hữu DNNN, lẫn góc độ tương tác của chế định DNNN với các chế định về doanh nghiệp khác trong tổng thể khung pháp luật về kinh tế và doanh nghiệp. Do đó, vào ngày 26/11/2003, tại kỳ họp thứ 10 Quốc hội khoá XI, Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 đã được ban hành.

### (3) Giai đoạn từ 2006 đến nay

Nhằm bảo đảm cạnh tranh bình đẳng, lành mạnh giữa DNNN và các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, đặc biệt trong bối cảnh Việt Nam chuẩn bị gia nhập WTO, Quốc hội đã ban hành Luật doanh nghiệp năm 2005 ngày 29/11/2005. Luật Doanh nghiệp 2005 ra đời, quy định một thời hạn bốn năm tính từ 1/7/2006 để Luật DNNN hoàn toàn chấm dứt hiệu lực và các DNNN chuyển đổi sang các loại hình công ty hoạt động theo luật này. Tuy nhiên, tính đến thời điểm 1/7/2010, khi Luật doanh nghiệp nhà nước hết hiệu lực, mục tiêu tổ chức sắp xếp lại DNNN đề ra đã không đạt được, vẫn còn nhiều bất cập, hạn chế. Để khắc phục những hạn chế đó, một trong những biện pháp trọng điểm được đưa ra đó là thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước. Theo đó, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 – 2015”.

## **1.5. Pháp luật về DNNN ở một số nước trên thế giới**

### ***1.5.1. DNNN ở Nga***

Sự tồn tại của DNNN ở Nga nhằm đáp ứng hai mục tiêu cơ bản sau: đảm an ninh và thực thi các nhiệm vụ chiến lược của quốc gia; huy động các nguồn lực của nhà nước và xã hội để đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng.

DNNN ở Nga tồn tại dưới 3 hình thức: Công ty cổ phần có vốn góp đa số của Nhà nước (chủ yếu là các Tập đoàn lớn nhằm điều tiết thị trường); các doanh nghiệp đơn nhất trực thuộc chính quyền liên bang, khu vực hay địa phương (cung cấp dịch vụ công, tạo nguồn thu cho ngân sách); Các DNNN do Nhà nước sở hữu 100% vốn hoạt động trong các lĩnh vực quan trọng như quốc phòng, năng lượng, hạt nhân....

### ***1.5.2. DNNN ở Cộng hoà liên bang Đức***

DNNN ở CHLB Đức luôn đối mặt với hai sự kiểm soát đồng thời có liên hệ đến các nguyên lý cơ bản của tổ chức nhà nước Đức:

- Với mục tiêu theo đuổi nền kinh tế thị trường, nhà nước chỉ được phép tham gia vào các hoạt động kinh tế (bao gồm cả việc thành lập DNNN hay góp vốn vào doanh nghiệp) khi được một đạo luật cụ thể cho phép;

- Khẳng định tính chất xã hội của thị trường, nhà nước theo các nguyên tắc của Hiến pháp hay “Luật cơ bản” có nghĩa vụ tối cao là bảo đảm đời sống thiết yếu cho người dân.

Có 2 hình thức pháp lý cơ bản đối với DNNN ở CHLB Đức, được quy định trong Bộ luật dân sự và Luật Thương mại đó là: DNNN theo luật tư (vốn góp của nhà nước theo nguyên tắc chỉ cần dưới 100%); DNNN theo luật công mang tính pháp lý như một bộ phận của bộ máy hay các cơ quan chính quyền địa phương.

### ***1.5.3. DNNN ở Singapore***

Ở Singapore, việc thành lập DNNN lấy nguyên tắc quản trị hiệu quả là ưu tiên số một. Chính phủ Singapore đã đặt các mục tiêu kinh tế lên hàng đầu và tự mình đảm nhiệm và gánh vác chức năng này. Từ những năm 70 của thế kỷ trước cho đến nay, 60% nền kinh tế Singapore được tạo nên và kiểm soát bởi các DNNN, được thành lập và hoạt động trong hầu hết các lĩnh vực quan trọng của nền kinh tế. Đặc thù quan trọng nhất của DNNN ở Singapore là chỉ hoạt động thông qua đầu tư mà không tiến hành các hoạt động sản xuất, kinh doanh trực tiếp.

Để đảm bảo sự tuân thủ tuyệt đối với nguyên tắc thị trường, các DNNN của Singapore đều được tổ chức và hoạt động thống nhất theo Luật công ty Singapore ban hành năm 1967. Điều này không phải nhằm mục đích tạo sự bình đẳng và tự do cạnh tranh mà nhằm bảo đảm tính hiệu quả của quản trị công ty.



## **CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG VỀ DNNN Ở VIỆT NAM VÀ SỰ CẦN THIẾT TÁI CẤU TRÚC DNNN**

### **2.1. Thực trạng hoạt động của các DNNN**

Theo số liệu thống kê của Bộ Tài chính, tính đến tháng 10/2011, cả nước còn 1309 doanh nghiệp (tập trung ở 96 Tập đoàn kinh tế, tổng công ty và một số doanh nghiệp độc lập), với tổng tài sản 1760 ngàn tỷ đồng; lợi nhuận 117 ngàn tỷ đồng; nộp ngân sách 227 nghìn tỷ đồng, đóng góp khoảng 34% GDP cả nước (năm 2010). Trong số 1309 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước có 241 công ty nông, lâm nghiệp, 319 doanh nghiệp tham gia hoạt động công ích, 20 doanh nghiệp thuộc lĩnh vực độc quyền nhà nước, 62 công ty xổ số kiến thiết, 594 doanh nghiệp còn lại là các doanh nghiệp kinh doanh, chủ yếu hoạt động trong các ngành đảm bảo cho cân đối lớn của nền kinh tế như: viễn thông, điện lực, dầu khí, khai thác khoáng sản, lương thực, hóa chất cơ bản....

#### **2.1.1. Những thành tựu chủ yếu của DNNN**

Không thể phủ nhận rằng, trong những năm qua, thực tế hoạt động của các DNNN đã cho thấy rất nhiều điểm tích cực, đóng góp lớn vào sự phát triển của kinh tế đất nước. Có thể thấy rõ trong một số mặt sau đây:

*a. Các DNNN mà trọng tâm là các Tập đoàn, Tổng công ty đã bảo đảm việc sản xuất, cung ứng sản phẩm, hàng hóa và dịch vụ thiết yếu của nền kinh tế.*

*b. DNNN đóng góp quan trọng trong điều tiết vĩ mô, ổn định kinh tế và đảm bảo an sinh xã hội.*

*c. Hệ thống cơ chế, chính sách đã ban hành tạo đồng bộ điều kiện cho các DNNN nói chung và các Tập đoàn, tổng công ty nói riêng chủ động trong hoạt động sản xuất kinh doanh.*

#### **2.1.2. Những hạn chế yếu kém của DNNN**

Bên cạnh những thành tựu đã đạt được như phân tích ở trên, thực trạng hoạt động của các DNNN vẫn cho thấy nhiều điểm hạn chế, yếu kém. Cụ thể như sau:

*a) Hiệu quả và sức cạnh tranh thấp mặc dù nhận được khá nhiều ưu đãi về nguồn lực*

*b) Thực trạng tài chính ở không ít tập đoàn, tổng công ty, DNNN rất yếu kém, tiềm ẩn nguy cơ rủi ro mất cân đối tài chính, thua lỗ kéo dài.*

*c. Việc thực hiện vai trò là công cụ điều tiết vĩ mô của Nhà nước đối với kinh tế của các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước còn hạn chế.*

## **2.2. Sự cần thiết tái cấu trúc DNNN ở Việt Nam**

Để giải quyết những hạn chế còn tồn tại nêu trên, Nhà nước ta chủ trương thực hiện tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trong đó trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước. Biện pháp này đã xuất hiện từ rất lâu và cho thấy hiệu quả ở rất nhiều quốc gia trên thế giới như: Trung Quốc, Hàn Quốc, Hungary, Nam Phi,....

### **2.2.1. Khái quát về tái cấu trúc DNNN**

Tái cơ cấu có thể được hiểu là quá trình tổ chức lại, sắp xếp lại, điều chỉnh lại, cải tiến mô hình, cơ chế hoạt động và bố trí lại nguồn nhân lực. Xét trên bình diện doanh nghiệp, tái cấu trúc là quá trình tổ chức lại doanh nghiệp (phá sản, chấm dứt hoạt động, sát nhập, mua bán doanh nghiệp), là việc thay đổi căn bản về cơ cấu vốn, thay đổi chủ sở hữu, thay đổi hội đồng quản trị hay các lãnh đạo doanh nghiệp, thay đổi chiến lược kinh doanh, thị trường kinh doanh hay thay đổi sản phẩm và công nghệ.

### **2.2.2. Mục tiêu và phạm vi tái cơ cấu DNNN**

#### **2.2.2.1. Mục tiêu của tái cơ cấu DNNN**

Tham khảo hoạt động tái cơ cấu DNNN ở một số quốc gia như Hungary, Trung Quốc, Hàn Quốc, Nam Phi cho thấy, yêu cầu về tái cơ cấu DNNN ở các nước thường khác nhau và phụ thuộc vào thời điểm, bối cảnh kinh tế, chính trị - xã hội ở mỗi quốc gia, nhưng nhìn chung đều hướng đến mục tiêu tăng cường tính công khai minh bạch đối với các DNNN, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh, năng lực quản trị doanh nghiệp, khả năng tiếp cận vốn, khả năng cạnh tranh và quản lý nhà nước đối với các DNNN.

Ở Việt Nam, mục tiêu của hoạt động tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước được thể hiện cụ thể trong Quyết định số 929/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011 – 2015” như sau:

- Doanh nghiệp nhà nước có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

- Nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với doanh nghiệp kinh doanh; hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm,

dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với doanh nghiệp hoạt động công ích.

#### **2.2.2.2. Phạm vi tái cơ cấu DNNN**

Phạm vi tái cơ cấu DNNN cần phải được thực hiện một cách toàn diện, đối với hệ thống DNNN, bao gồm 4 phương diện chính: ngành nghề kinh doanh, tài chính doanh nghiệp, quản trị doanh nghiệp, quản lý nhà nước. Trên cơ sở đó, mỗi tập đoàn, tổng công ty phải xây dựng cho mình được một đề án tái cấu trúc phù hợp với tình hình thực tế của doanh nghiệp, môi trường kinh doanh và định hướng phát triển.

#### **2.2.3. Vai trò của tái cấu trúc DNNN**

Tái cơ cấu DNNN thường là một lĩnh vực khá nhạy cảm và khó khăn, không chỉ là vấn đề mang tính kinh tế mà còn ảnh hưởng đến tư tưởng, chính trị, tâm lý xã hội và có tác động đến hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp, quyền và lợi ích của nhiều người. Tuy nhiên, đây là một hoạt động đem lại rất nhiều lợi ích không chỉ đối với xã hội, đối với nền kinh tế mà còn đối với mỗi bản thân DNNN đó. Việc tái cơ cấu DNNN là một yêu cầu tất yếu, đòi hỏi các DNNN cần có định hướng đúng đắn, nhanh chóng tiến hành một cách hiệu quả nhất. Để đạt được điều đó, Nhà nước cũng cần xây dựng được một hành lang pháp lý cụ thể, thống nhất để làm nền tảng cho các doanh nghiệp tiến hành và áp dụng.

#### **2.2.4. Sự cần thiết của tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam**

Việc tái cơ cấu DNNN ở Việt Nam là một quá trình tất yếu xuất phát từ ba nguyên nhân sau đây:

- Thứ nhất, DNNN đã bộc lộ nhiều sự bất cập, yếu kém;
- Thứ hai, tái cơ cấu không chỉ cần thiết đối với bản thân khu vực DNNN mà còn trực tiếp phục vụ và hỗ trợ cho nhiệm vụ tái cấu trúc nền kinh tế và chuyển đổi mô hình tăng trưởng theo chiều sâu;
- Thứ ba, tái cấu trúc DNNN là quá trình toàn diện từ hệ thống đến từng thực thể DNNN, khẳng định vai trò then chốt của khu vực kinh tế nhà nước.

## **CHƯƠNG 3: NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ VIỆC TIẾP CẬN THỊ TRƯỜNG**

### **3.1. Những ưu đãi, đặc quyền, đặc lợi đối với DNNN**

Một số ưu đãi, đặc quyền đặc lợi mà DNNN nhận được đó là:

- Lợi thế đầu tiên là các DNNN, nhất là Tập đoàn, Tổng công ty dường như không là đối tượng của phá sản. Bởi vì, do sự độc quyền trong các ngành quan trọng nên sự tồn tại và phát triển của DNNN có liên quan luôn được coi là đồng nghĩa với sự tồn tại và phát triển của các ngành đó trong nền kinh tế; các DNNN luôn có quan hệ chặt chẽ về chính trị với các công chức, cán bộ lãnh đạo, kể cả lãnh đạo cao cấp.

- *Hai là*, các DNNN đang nắm giữ và chi phối quyền và cơ hội kinh doanh thông qua độc quyền, tham gia xây dựng quy hoạch phát triển ngành, cơ hội kinh doanh các sản phẩm nhà nước quản lý.

- *Ba là*, do có quan hệ thân thiết với các công chức, hoặc dễ dàng tạo lập các quan hệ như thế, khi cần thiết, nên các DNNN dễ tiếp cận hơn với các yếu tố như: quyền sử dụng đất, thăm dò, khai thác tài nguyên, giấy phép, nguồn thông tin...

- *Bốn là*, các DNNN có lợi thế hơn trong tiếp cận tín dụng

- *Năm là*, các DNNN có vị trí độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường mà không bị kiểm soát hoặc bị kiểm soát rất lỏng lẻo và kém hiệu lực; bởi vì, các cơ quan giám sát, quản lý thị trường còn rất yếu về năng lực, vẫn thuộc Bộ, mà Bộ đó lại có xu hướng bảo vệ cho các DNNN, tập đoàn, tổng công ty có liên quan.

Nguyên nhân của các đặc quyền, ưu ái và lợi thế nói trên của các DNNN bắt nguồn từ các nguyên nhân như: tư duy, quan điểm, chủ trương, chính sách (coi kinh tế nhà nước phải giữ vai trò chủ đạo); thể chế quản trị quốc gia (không tách biệt quản lý nhà nước với quản trị doanh nghiệp và quản lý kinh doanh, thiếu minh bạch trong quản trị,...

### **3.2. Một số vấn đề đặt ra trong việc tiếp cận thị trường trong nước của DNNN**

Mặc dù được nhận rất nhiều ưu đãi nhưng DNNN dường như chưa tận dụng hết được lợi thế của mình, hoạt động chưa thực sự hiệu quả. Trong việc tiếp cận thị trường cũng cho thấy một số yếu kém như:

- Chưa đáp ứng được yêu cầu của thị trường: chưa đáp ứng nhu cầu tiêu dùng (cung cấp điện, nước sạch, dịch vụ môi trường...); chất lượng sản phẩm dịch vụ chưa cao; việc kiểm tra, giám sát chưa thực hiện nghiêm túc, triệt để.

- Không tập trung vào lĩnh vực sản xuất, kinh doanh chính do đầu tư ngoài ngành quá nhiều. Đây chính là một trong những nguyên nhân chính dẫn đến tình trạng thua lỗ trầm trọng tại một số DNNN khi mà doanh nghiệp chỉ lo đầu tư ngoài ngành, không tập trung chuyên môn chính, dẫn đến thiếu vốn cho hoạt động sản xuất kinh doanh chính và làm giảm chất lượng sản phẩm dịch vụ chính của mình.

- Độc quyền về sản phẩm và giá. Khi các DNNN giữ vị trí độc quyền trên thị trường, sẽ không có sự cạnh tranh về sản phẩm hàng hóa. Do vậy, giá thành sản phẩm, hàng hóa vô hình chung sẽ do những doanh nghiệp này quyết định. Khi đó, cả nhà nước, doanh nghiệp và người tiêu dùng đều là chủ thể bị thiệt hại.

Về kiểm soát độc quyền, khung pháp lý hiện hành kể cả Luật Cạnh tranh và thực tế tổ chức thi hành đã không kiểm soát được những biểu hiện độc quyền và lạm dụng vị trí thống kê thị trường của một số Tập đoàn, đặc biệt là xăng và điện. Với vị thế chưa tương xứng và thiếu độc lập của mình, cơ quan quản lý cạnh tranh dường như đứng ngoài cuộc trong việc bảo vệ người tiêu dùng trước áp lực lợi ích riêng của các Tập đoàn, nhất là những Tập đoàn có quan hệ lệ thuộc với Bộ Công thương.

### **3.3. Một số vấn đề đặt ra trong việc tiếp cận thị trường nước ngoài của DNNN**

Hoạt động tiếp cận thị trường nước ngoài của DNNN có thể được nhìn nhận dưới hai góc độ đó là nhập khẩu và xuất khẩu. Ở cả hai lĩnh vực này, khu vực DNNN đều cho thấy những hạn chế và tác động không tốt đến thị trường cạnh tranh, như là:

- Thứ nhất, do có lợi thế về tiếp cận ngoại tệ hơn các doanh nghiệp khác, nên nhiều DNNN đã tiến hành nhập khẩu vô tội vạ, nhập khẩu nhiều nhưng hàng hóa kém chất lượng, năng suất sử dụng không cao hoặc thậm chí bỏ không. Ví dụ như trường hợp của Vinashin. Để điều chỉnh vấn đề này, vừa qua Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Chỉ thị số 17/CT-TTg ngày 09/8/2013 về việc tăng cường quản lý, kiểm soát việc nhập khẩu công nghệ, máy móc, thiết bị của doanh nghiệp. Tuy nhiên, những văn bản hướng dẫn thì chưa được xây dựng đồng bộ nên chưa thể có kết quả ngay như mong muốn.

- Thứ hai, bảo hộ và ưu đãi cho các doanh nghiệp nhà nước làm cho các sản phẩm sản xuất có giá cao hơn và chất lượng thấp hơn khi so với các sản phẩm cùng loại trên thị trường quốc tế

- Thứ ba, mở rộng đầu tư của các khu vực doanh nghiệp nhà nước đi kèm với các ưu đãi sẽ làm cho nguồn lực khan hiếm này trở nên khan hiếm hơn với khu vực doanh nghiệp tư nhân trong nước, nơi có hiệu quả sản xuất tốt nhất, và là động lực tăng trưởng thực sự của nền kinh tế.

- Thứ tư, một số nghiên cứu cho rằng tỷ giá giữa đồng Việt Nam và đồng đôla Mỹ được định giá cao, có lợi cho các doanh nghiệp phải nhập khẩu nhiều nhưng sản xuất sản phẩm để bán tại thị trường nội mà cụ thể là các DNNN

### **3.4. Một số kiến nghị**

- *Buộc các DNNN phải cạnh tranh bình đẳng với các thành phần kinh tế khác, cần loại bỏ và giảm thiểu độc quyền, trừ một số trường hợp đặc biệt trong các lĩnh vực tồn tại độc quyền tự nhiên (như cấp thoát nước, truyền tải điện, hay đường sắt quốc gia*

- *Có cơ chế giám sát, kiểm tra chất lượng sản phẩm hàng hóa của các DNNN rõ ràng*

- *Quy định cấm các DNNN được đầu tư ngoài ngành*

- *Buộc các DNNN đối diện với giá thị trường, nhất là đối với các loại giá cơ bản như lãi suất, tỷ giá, đất đai, và năng lượng.*

- *Hạn chế tới mức tối đa việc yêu cầu các DNNN phải gánh thêm các nhiệm vụ an sinh, chính trị và xã hội*

## **CHƯƠNG 4: NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ QUẢN TRỊ VÀ VẬN HÀNH DNNN**

### **4.1. Một số vấn đề đặt ra từ quản trị DNNN**

#### ***4.1.1. Khung pháp lý cho quản trị doanh nghiệp***

Trong thời gian qua, Việt Nam đã chậm chạp trong việc tạo lập đầy đủ và đồng bộ khung pháp lý cho quản trị DNNN. Nhiều văn bản chưa được thay thế, sửa đổi, bổ sung, hướng dẫn kịp thời. Ví dụ: DNNN đã chuyển sang hoạt động theo Luật doanh nghiệp từ năm 2010 nhưng các Tổng công ty 91 vẫn phải áp dụng các quy định tại Nghị định số 132/2005/NĐ-CP của Chính phủ về thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với các công ty nhà nước cho đến khi có Nghị định thay thế là Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; Các Tập đoàn kinh tế nhà nước vẫn áp dụng quy định tại Nghị định 101/2009/NĐ-CP về thí điểm thành lập, tổ chức, hoạt động và quản lý tập đoàn kinh tế nhà nước....

#### ***4.1.2. Tổ chức bộ máy và phân chia quyền lực***

Việc tổ chức, quản lý và điều hành doanh nghiệp phổ biến hiện nay ở Việt Nam đều theo cơ chế tập quyền. Có nghĩa là quyền hạn tập trung ở một số ít người, họ vừa là cổ đông lớn, vừa là thành viên của Hội đồng quản trị và đồng thời giữ các chức vụ chủ chốt trong ban điều hành (Ban giám đốc). Lãnh đạo doanh nghiệp hoạt động thực tế thiên về điều hành hơn là hoạch định chiến lược và giám sát thực thi chiến lược phát triển doanh nghiệp; chưa thực hiện được chức năng giám sát và cân bằng quyền lực giữa các bên trong doanh nghiệp, nhất là giữa chủ sở hữu và điều hành.

- Về Ban kiểm soát trong các doanh nghiệp. Có thể thấy, hiện nay vai trò của Ban kiểm soát trong các doanh nghiệp còn khá mờ nhạt. Rất nhiều nơi, thành viên của Ban kiểm soát lại chính là người trong công ty, làm việc theo chế độ kiêm nhiệm. Với đặc điểm đó, Ban kiểm soát khó có thể hoàn thành được chức năng, nhiệm vụ như luật định và trở nên hình thức, thường chỉ là người bảo vệ cho Ban lãnh đạo khi cần thiết.

- Về việc thuê tổng giám đốc công ty. Ý tưởng thuê tổng giám đốc công ty xuất phát từ năm 2005 nhằm mục đích tăng cường sức sáng tạo, năng lực phát triển của tổng giám đốc, đây từng được xem là một ý tưởng mới trong quản trị doanh nghiệp và hứa hẹn sẽ là nhân tố giúp DNNN phát triển mạnh mẽ hơn. Tuy nhiên,

cho đến nay ý tưởng này vẫn chưa thực sự được thực hiện một cách toàn diện và hiệu quả do một số vướng mắc trong cơ chế tuyển dụng, chế độ lương, thưởng, tương quan vị trí với Hội đồng quản trị,...

#### **4.1.3. Công khai, minh bạch thông tin trong quản trị công ty**

Tình trạng kém công khai và minh bạch là một trong số các vấn đề lớn của quản trị công ty hiện nay. Chủ sở hữu, các cổ đông không nhận được một cách kịp thời, chính xác và đầy đủ các thông tin cơ bản về doanh nghiệp. Các thông tin cơ bản đó bao gồm từ tổng tài sản đến đánh giá chính xác về thực trạng tài chính hiện nay và thông tin về lưu chuyển tiền tệ trong quá khứ cũng như các thông tin về dự báo trong tương lai. Điều này làm cho các nhà đầu tư và cổ đông không thể đánh giá chính xác giá trị doanh nghiệp trong hiện tại cũng như tương lai.

#### **4.1.4 Một số kiến nghị nhằm nâng cao hiệu quả quản trị DNNN**

Chính phủ cần quy định rõ trách nhiệm của các doanh nghiệp trong một số vấn đề cụ thể sau:

- Đảm bảo tính chủ động và linh hoạt cho Hội đồng quản trị các tập đoàn và tổng công ty; hạn chế tối đa việc thành viên Hội đồng quản trị tham gia điều hành và triệt để tách bạch chức danh Chủ tịch Hội đồng quản trị và Tổng giám đốc điều hành;
- Công khai mọi giao dịch với người có liên quan của thành viên của Hội đồng quản trị, Ban giám đốc, Kế toán trưởng, Ban kiểm soát;
- Thiết lập hệ thống quy chế quản trị nội bộ và kiểm soát nội bộ chặt chẽ;
- Xây dựng đội ngũ lãnh đạo doanh nghiệp (tuyển dụng hoặc thuê Tổng giám đốc điều hành, nhà quản trị) có tầm nhìn chiến lược, đủ năng lực và đạo đức;
- Cung cấp thông tin tin cậy và kịp thời cho cơ quan thực hiện quyền sở hữu nhà nước và minh bạch hóa thông tin về hoạt động của DNNN ra công chúng nhằm hỗ trợ việc giám sát của xã hội đối với hoạt động của DNNN;
- Xây dựng quy chế thông tin nội bộ nhằm đảm bảo cung cấp thông tin đầy đủ và liên tục cho Hội đồng quản trị
- Xây dựng hệ thống tiêu chí giám sát, đánh giá liên tục, định kỳ hàng năm và dài hạn;
- Xác lập và khống chế các tỷ lệ tài chính nhằm đảm bảo an toàn tài chính cho tập đoàn theo từng nhóm ngành, nghề trong đó tỷ lệ nợ vay trên vốn chủ sở hữu được giới hạn cụ thể.



## **4.2. Một số vấn đề đặt ra trong việc vận hành DNNN khi tái cơ cấu**

### **4.2.1. Vấn đề đặt ra khi cổ phần hoá DNNN**

#### *4.2.1.1 Xác định giá trị doanh nghiệp:*

Xác định giá trị doanh nghiệp là việc điều tra chi tiết và đánh giá các hoạt động của công ty nhằm xác định giá trị hiện hữu và tiềm năng của một doanh nghiệp. Hiện nay, cơ sở pháp lý để thực hiện hoạt động này đã được quy định trong Nghị định 59/2011/NĐ-CP và cụ thể hóa tại Thông tư 202/2011/TT-BTC. Tuy nhiên, các văn bản này vẫn chưa điều chỉnh được hết các vấn đề vướng mắc trong quá trình xác định giá trị doanh nghiệp, một số bất cập, vướng mắc vẫn tồn tại như: quy định phương án sắp xếp, xử lý nhà, đất trước khi thực hiện xác định giá trị doanh nghiệp phải gửi đến các địa phương cho ý kiến trong thời hạn 30 ngày là ngắn, khó thực hiện được; việc xác định giá trị doanh nghiệp là tài sản trí tuệ vẫn còn khó khăn.

#### *4.2.1.2 Vấn đề vốn sau khi DNNN chuyển sang công ty cổ phần.*

Khi DNNN được cổ phần hóa và chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần thì không được coi là thành phần kinh tế nhà nước. Điều đó, dẫn đến hậu quả bất đắc dĩ là các ngân hàng thương mại nhìn doanh nghiệp cổ phần hóa với sự e dè, ngại vực khi các doanh nghiệp này tiến hành vay vốn.

Ngoài ra, khi còn là DNNN, doanh nghiệp sẽ được bổ sung vốn qua kênh đầu tư cơ bản hoặc bổ sung vốn lưu động, xóa nợ hoặc được bảo lãnh nợ, ít bị nguy cơ tuyên bố phá sản. Các DNNN còn được ưu tiên nhận những dự án đầu tư, ưu tiên cấp hạn ngạch trong xuất – nhập khẩu, ưu tiên được liên doanh với các đối tác nước ngoài. Tất cả những ưu thế đó sẽ bị mất đi sau cổ phần hoá, khiến nhiều DNNN cố tình trì hoãn cổ phần hoá, mặc dù đang thua lỗ hoặc bên bờ vực phá sản.

#### *4.2.1.3. Lao động dôi dư và vấn đề bán cổ phần*

Sau cổ phần hóa, các DNNN còn phải đối mặt với một vấn đề lớn là kế thừa một lực lượng lao động dôi dư đáng kể từ doanh nghiệp cũ chuyển sang có trình độ thấp. Mặc dù Chính phủ đã ban hành Nghị định 91/2010/NĐ-CP ngày 20/8/2010 quy định chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp lại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do nhà nước làm chủ sở hữu nhưng vẫn chưa tạo điều kiện và cơ hội cho lao động dôi dư tìm việc làm mới, để người lao động yên tâm khi rời khỏi doanh nghiệp.

Về vấn đề bán cổ phần cho người lao động được Chính phủ quy định cụ thể trong các Nghị định về chuyển DNNN thành công ty cổ phần. Tuy nhiên, trong quá

trình thực hiện vẫn có một số vướng mắc. Một bộ phận người lao động thường bán lại quyền mua cổ phần ưu đãi cho các đối tượng đầu tư khác ở trong hoặc ngoài doanh nghiệp để hưởng chênh lệch. Bên cạnh đó, việc xác định giá ưu đãi bằng 60% mức đầu giá bình quân trên sàn giao dịch để bán cổ phiếu cho người lao động là chưa thật sự hợp lý. Thực tế, khi thị trường chứng khoán sụt giảm đã tác động nghiêm trọng đến thu nhập của người lao động, nhất là đối với người lao động phải đi vay ngân hàng để mua cổ phiếu. Cũng vì các vấn đề pháp lý cho cổ phần hóa chưa đầy đủ nên tình trạng người lao động bán hết cổ phần của mình sau khi doanh nghiệp cổ phần hóa, khiến cho tỷ lệ người lao động và cán bộ công nhân viên chức giữ cổ phần trong doanh nghiệp rất thấp.

#### *4.2.1.4. Nợ của doanh nghiệp*

Hiện nay, trong các DNNN ở nước ta nói chung tình hình nợ đọng rất lớn và việc giải quyết dứt điểm các khoản nợ này là rất khó khăn. Chính việc nợ đọng lớn giữa các đơn vị kinh tế làm cho tình hình tiền vốn của các doanh nghiệp đã eo hẹp lại càng thêm khó khăn. Một DNNN có thể vừa là chủ nợ lại vừa là người nợ. Song dù là người nợ hay là chủ nợ thì khi doanh nghiệp chuyển sang công ty cổ phần đều phải tích cực thu xếp và giải quyết các khoản nợ hay nói cách khác là phải làm trong sạch doanh nghiệp trước khi cổ phần hóa.

#### **4.2.2 Vấn đề thoái vốn của DNNN**

Trong hoạt động tái cấu trúc DNNN, phân tái cấu trúc nguồn vốn có vai trò quan trọng mà trọng tâm trong đó là thoái vốn ngoài ngành để tập trung nguồn lực vào ngành sản xuất chính. Để hỗ trợ cho hoạt động này, Chính phủ đã ban hành 02 Nghị định đó là: Nghị định số 61/2013/NĐ-CP của Chính phủ ban hành Quy chế giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước và Nghị định 71/2013/NĐ-CP về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ. Tuy nhiên, thực tế hoạt động này vẫn còn chậm trễ và nhiều vướng mắc như:

##### *4.2.2.1. Thị trường chứng khoán và ràng buộc pháp lý*

Hiện nay, sự đi xuống của thị trường chứng khoán cùng với những ràng buộc pháp lý đang khiến cho việc thoái vốn ngoài ngành trở thành cửa hẹp. Các doanh nghiệp vừa phải tuân thủ các quy định về đầu tư, vừa phải tuân thủ các quy định của ngành chứng khoán, dẫn đến những trường hợp không thể thoái vốn được. Hơn nữa, với nguyên tắc bảo toàn vốn và đảm bảo giá thị trường, việc bán cổ phiếu ít

nhất bằng mệnh giá là điều vô cùng khó khăn trong bối cảnh thị trường chứng khoán đang xấu đi như hiện nay.

#### *4.2.2.2. Vương mắc trong bảo toàn vốn*

Với quan niệm “bảo toàn vốn” là phải giữ đúng giá trị ban đầu, nhiều doanh nghiệp do lo ngại bị lỗ nên thực hiện thoái vốn theo kiểu chiếu lệ hoặc cố tình trì hoãn. Bởi lẽ, việc thoái vốn các khoản đầu tư dẫn tới lỗ sẽ khiến giá trị doanh nghiệp bị giảm. Khi đó, lãnh đạo các tập đoàn, tổng công ty sẽ bị đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước, các cơ quan kiểm toán, giám sát truy trách nhiệm. Đây cũng chính là nguyên nhân khiến cho việc thoái vốn bị chậm trễ như hiện nay.

#### *4.2.3. Một số kiến nghị*

##### *Kiến nghị đối với hoạt động cổ phần hoá DNNN*

Để đẩy nhanh hoạt động cổ phần hóa DNNN, cần triệt để giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp theo tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước đã được Thủ tướng chính phủ phê duyệt. Trong đó, kiên quyết xử lý dứt điểm các doanh nghiệp thua lỗ, hoạt động không hiệu quả bằng việc bán hoàn toàn, giải thể hoặc phá sản những doanh nghiệp không còn khả năng phục hồi trong những lĩnh vực xác định không cần duy trì.

Ngoài ra, Chính phủ cần ban hành các quy định chi tiết, điều chỉnh một số vấn đề như:

- Xác định giá trị thương hiệu trong giá trị doanh nghiệp theo phương pháp tài sản, kiểm toán nhà nước tham gia kiểm toán xác định giá trị doanh nghiệp,
- Về đất đai và quyền sở hữu tài sản: Tài sản của DNNN cần được tính toán đầy đủ vào trong giá trị doanh nghiệp trước khi cổ phần hóa.
- Về huy động các nguồn tài chính: cổ phần hóa các DNNN phải hướng tới sự thu hút và tập trung các nguồn vốn xã hội
- Bán cổ phần ưu đãi cho người lao động, nên cho người lao động được mua với mức 40% giá đấu thầu thành công thấp nhất.
- Chính sách với lao động dôi dư: Nhà nước cần có chính sách kích cầu lao động như hỗ trợ vốn ban đầu cho những người kinh doanh nhỏ, cho các doanh nghiệp vừa và nhỏ, phát triển các chương trình tạo công ăn việc làm cho người lao động.
- Về nâng cao trình độ công nghệ: Việc đổi mới công nghệ là hết sức cần thiết trong bối cảnh hiện nay. Muốn vậy, Chính phủ nên xem xét đến một số ưu đãi như: ưu đãi về thuế suất, thuế thu nhập doanh nghiệp cho các hoạt động ứng dụng

công nghệ, dịch vụ khoa học công nghệ, miễn giảm thuế thu nhập doanh nghiệp đối với thu nhập từ việc thực hiện các hợp đồng nghiên cứu và triển khai, hợp đồng dịch vụ kỹ thuật trực tiếp phục vụ sản xuất nông nghiệp, góp vốn bằng quyền sở hữu trí tuệ, bí quyết công nghệ.

- Giải quyết nợ của doanh nghiệp trước cổ phần hóa. Cơ cấu lại nợ trong nội bộ doanh nghiệp theo nguyên nhân chủ quan, khách quan để có hướng giải quyết triệt để cho từng khoản nợ.

- Xây dựng chính sách khuyến khích thúc đẩy cổ phần hóa: tăng tỷ lệ bán cổ phần hóa ra bên ngoài, thay đổi quy định về sử dụng tiền thu về từ cổ phần hóa trong trường hợp phát hành tăng vốn, niêm yết các DNNN sau cổ phần hóa trong khoảng thời gian tối đa là 6 tháng, nhằm tăng cường tính minh bạch và thanh khoản cho cổ phiếu.

- Xây dựng cơ chế thu hút mạnh các nhà đầu tư chiến lược trong và ngoài nước có tiềm lực tài chính, năng lực quản trị mạnh, có uy tín cao trong lĩnh vực kinh doanh; giảm thiểu các nhà đầu tư chiến lược là chính các Tập đoàn, Tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước.

- Tăng cường vai trò của thị trường chứng khoán trong việc giám sát và thúc đẩy quá trình cổ phần của DNNN.

#### *Kiến nghị đối với hoạt động thoái vốn của DNNN*

Để làm rõ trách nhiệm thì các doanh nghiệp trước khi thoái vốn phải có Đề án thoái vốn rõ ràng, có lộ trình chi tiết tái cơ cấu và phải gắn với đề án tái cơ cấu đã được Chính phủ phê duyệt, qua đó xác định rõ nội dung dự kiến triển khai và phải báo cáo Bộ Tài chính để tổng hợp và theo dõi giám sát. Khi đó, trách nhiệm thuộc về doanh nghiệp hay cơ quan quản lý tại từng khâu, từng bộ phận sẽ được rõ ràng, cụ thể.

## **CHƯƠNG 5 - NHỮNG VẤN ĐỀ PHÁP LÝ ĐẶT RA TỪ QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DNNN**

### **5.1. Công tác quản lý DNNN trong tương quan với các doanh nghiệp khác**

Có thể dễ dàng nhận thấy, hiện nay, những ngành, lĩnh vực then chốt, đem lại nguồn thu lớn đều là do DNNN độc quyền hoặc chiếm ưu thế vượt trội như: xăng dầu, điện, viễn thông, nước,... Trong quá trình hoạt động, các DNNN này được hỗ trợ hơn rất nhiều từ vốn đầu tư của nhà nước. Theo số liệu của Ủy ban Kinh tế cho biết, các DNNN chiếm đến 70% vốn đầu tư toàn xã hội, 50% vốn đầu tư nhà nước, 60% tín dụng của các ngân hàng thương mại, 70% nguồn vốn ODA. Đáng lưu ý, DNNN đang quản lý một quỹ đất rất lớn. Theo báo cáo của UBND tỉnh năm 2008, riêng 88 tập đoàn, tổng công ty, tính đến 31/12/2008, được giao, thuê và đang trực tiếp quản lý, sử dụng là 365 nghìn 818 ha. Ngoài ra, việc Nhà nước vừa đồng thời là chủ sở hữu DNNN, vừa là nhà quản lý doanh nghiệp nói chung đã dẫn đến xảy ra nhiều sự khác biệt trong quản lý giữa DNNN với các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác.

Tồn tại trên không chỉ xuất phát từ ý chí của chủ sở hữu nhà nước mà còn là hậu quả của việc thiếu các quy định pháp lý cụ thể cho môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa các doanh nghiệp.

### **5.2. Tương quan giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN**

Mặc dù đã có những cải tiến hoặc điều chỉnh nhưng tình trạng phổ biến và kéo dài trong nhiều năm qua là có quá nhiều các cơ quan quản lý nhà nước đồng thời là các chủ thể đại diện chủ sở hữu DNNN và vốn nhà nước tại các doanh nghiệp. Đó là các cơ quan như: Chính phủ (vừa quản lý nhà nước vừa thống nhất tổ chức thực hiện quyền, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước); các Bộ quản lý ngành kinh tế kỹ thuật (vừa quản lý nhà nước đối với ngành kinh tế kỹ thuật, vừa đại diện chủ sở hữu DNNN và vốn nhà nước); một số Bộ tổng hợp như Bộ Tài chính, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động, Thương binh và Xã hội, Bộ Kế hoạch và Đầu tư (có DNNN hoặc không có DNNN) nhưng cũng tham gia cả 2 chức năng này (thực hiện quản lý nhà nước theo lĩnh vực chức năng và tham gia thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước); UBND các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương (vừa quản lý nhà nước đối với địa bàn, vùng lãnh thổ, vừa đại diện chủ sở hữu DNNN và vốn nhà nước thuộc địa bàn, vùng lãnh thổ).

Thực tế cũng đặt ra yêu cầu không thể trì hoãn hơn nữa là nếu không nhanh tách để xác định rõ đầu mỗi chủ sở hữu nhà nước hoặc tổ chức có tính chuyên trách, chuyên nghiệp, có trách nhiệm, có tổ chức phù hợp, thì tình trạng kém hiệu quả, thiếu trách nhiệm trong quản lý DNNN, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước sẽ dẫn đến mất vốn, tài sản nhà nước; đầu tư công tràn lan qua kênh DNNN, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, dẫn đến lạm phát cao triền miên (hoặc nếu cắt giảm đầu tư để kìm chế lạm phát sẽ dẫn đến đình đốn sản xuất), không thể chuyển đổi mô hình tăng trưởng được.

### **5.3. Kinh nghiệm của một số nước trên Thế giới**

#### **5.3.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc**

Trung Quốc đã thành lập Ủy ban Giám sát quản lý tài sản nhà nước thuộc Quốc vụ viện và các Ủy ban Giám sát quản lý tài sản nhà nước thuộc chính quyền địa phương – Cơ quan không thực hiện chức năng quản lý nhà nước; đồng thời chuyển giao chức năng chủ sở hữu do các Bộ, Ủy ban đang thực hiện cho Ủy ban Giám sát quản lý tài sản nhà nước. Việc làm này nhằm hai mục tiêu cơ bản đó là: giảm thiểu việc các cơ quan hành chính nhà nước thuộc Quốc vụ viện can thiệp trực tiếp vào DNNN và góp phần đưa chủ sở hữu nhà nước thành nhà đầu tư chuyên nghiệp đáp ứng thông lệ quốc tế và chuẩn mực kinh tế thị trường.

#### **5.3.2. Kinh nghiệm của các nước Bắc Âu**

Các nước Bắc Âu đã thực hiện sự phân công, phân cấp cụ thể như sau:

- Quốc hội quyết định những vấn đề cơ bản về quản lý tài sản của Chính phủ.
- Chính phủ được giao thực hiện chức năng chủ sở hữu phần vốn đầu tư tại các DNNN và ban hành các quy định pháp luật về quản lý về DNNN. Tuy nhiên, Chính phủ không trực tiếp thực hiện mà uỷ quyền cho các Bộ thực hiện chức năng chủ sở hữu phần vốn đầu tư tại các DNNN.

- Cấp Bộ: xét trên khía cạnh quản lý và giám sát thì cấp Bộ mới thực sự là “chủ sở hữu” DNNN. Trong thực tế Bộ trưởng chỉ là người đứng tên và uỷ quyền cho Cục Quản lý DNNN trong Bộ thực thi các quyền của người đứng tên.

#### **5.3.3. Kinh nghiệm của Hàn Quốc**

DNNN ở Hàn Quốc là những doanh nghiệp mà Nhà nước đầu tư trên 50% vốn điều lệ và giữ vai trò chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty theo Luật Công ty nhưng cơ chế quản lý của chủ sở hữu nhà nước được thực hiện theo Luật Quản lý doanh nghiệp do Chính phủ ban hành. Trong đó:

- Tổng thống thay mặt Nội các trực tiếp đảm nhiệm một số quyền của chủ sở hữu nhà nước trong việc bổ nhiệm các chức danh quan trọng tại 20 Tổng công ty có quy mô và tầm quan trọng đặc biệt;

- Bộ trưởng Bộ quản lý ngành là người đứng tên và thực hiện các quyền và nghĩa vụ của cổ đông nhà nước tại DNNN;

- Bộ Chiến lược và Tài chính được giao thẩm quyền chỉ định các thành viên hội đồng độc lập từ bên ngoài, giám sát hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp do Chính phủ đầu tư và đề xuất kiểm toán viên;

- Ban Kiểm toán - Thanh tra của Nội các có nhiệm vụ hướng dẫn và chỉ đạo việc kiểm toán doanh nghiệp do Chính phủ đầu tư;

- Quốc Hội thực hiện thẩm quyền giám sát các cơ quan và cá nhân thực hiện quyền chủ sở hữu nêu trên.

#### **5.4. Một số kiến nghị**

**5.4.1. Đặt DNNN vào môi trường cạnh tranh bình đẳng với các doanh nghiệp khác, loại bỏ các hình thức ưu đãi và bao cấp đối với DNNN còn tồn tại trên thực tế**

Để giải quyết triệt để vấn đề này, chúng ta cần thực hiện được một số vấn đề sau:

- Hạn chế việc phân biệt vị trí vai trò của DNNN và doanh nghiệp khác trong ban hành và thực hiện các chính sách phát triển công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước;

- Đảm bảo quan hệ mua bán sản phẩm, dịch vụ giữa các DNNN là quan hệ thương mại;

- Thống nhất cơ chế quản lý tài chính giữa DNNN với các doanh nghiệp khác. Xóa bỏ chế độ, hình thức cho vay, cấp tín dụng theo chỉ đạo, theo chỉ định dưới mọi hình thức của cơ quan quản lý nhà nước có thẩm quyền;

- Tiếp tục mở cửa thị trường trong các ngành còn độc quyền doanh nghiệp, ví dụ như thị trường sản xuất và cung ứng điện, bán lẻ điện.

**5.4.2. phân tách giữa chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và chức năng QLNN**

Quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu đối với DNNN có nhiều điểm khác nhau khá cơ bản cả về mục tiêu, yêu cầu; chức năng, nhiệm vụ; phương pháp, công cụ; tổ chức bộ máy thực hiện. Do vậy:

- Cần xác định rõ mục tiêu, yêu cầu quản lý của quản lý nhà nước đối với các DNNN là nhằm tạo môi trường kinh doanh bình đẳng, thuận lợi cho phát triển

tất cả các loại doanh nghiệp nói chung, thu hút mọi nguồn lực để phát triển kinh tế - xã hội;

- Cần xác định rõ chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước với các doanh nghiệp thuộc chức năng công quyền không theo góc độ sở hữu mà trên cơ sở mục tiêu tăng trưởng, phát triển toàn bộ nền kinh tế quốc dân và đảm bảo an sinh xã hội. Còn chức năng quản lý của chủ sở hữu đối với từng DNNN và toàn bộ khu vực DNNN chủ yếu là quản lý vốn đầu tư nhằm mục tiêu hiệu quả kinh doanh là chính.

- Cần xác định rõ quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng là thông qua công cụ pháp luật. Còn quản lý của chủ sở hữu nhà nước với DNNN là qua Điều lệ, Quy chế nội bộ.

- Để tách bạch về bộ máy tổ chức, có một số phương án có thể xem xét như:

Phương án 1: tách toàn diện, triệt để và hình thành một cơ quan chuyên trách đại diện chủ sở hữu nhà nước. Theo phương án này sẽ thành lập cơ quan chuyên trách đại diện chủ sở hữu nhà nước dưới hình thức uỷ ban (hoặc bộ) trên cơ sở cơ cấu lại các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước hiện hành.

Phương án 2: tách tổ chức và bộ máy thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước, nhưng hình thành 2 loại tổ chức ở cấp trung ương gồm: Thành lập một tổ chức mới hoặc chuyển đổi Ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp thành Cơ quan thuộc Chính phủ để thực hiện chức năng chủ sở hữu đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, DNNN quan trọng. Ở bộ quản lý ngành thành lập mới một cục/vụ để thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp độc lập 100% vốn nhà nước.

- Phương án 3: Không thành lập cơ quan đại diện chủ sở hữu thuộc Chính phủ.

Ở các bộ quản lý ngành thành lập mới một Cục/Vụ để thực hiện quyền, nghĩa vụ chủ sở hữu đối với những doanh nghiệp có ngành nghề kinh doanh chính thuộc ngành do Bộ được giao quản lý.



## KẾT LUẬN

Việc đổi mới khu vực DNNN trong thời gian qua mặc dù đã thu được rất nhiều thành tựu đáng kể như giảm số lượng DNNN, giải thể những doanh nghiệp kinh doanh kém hiệu quả, tập trung hơn vào các ngành, lĩnh vực then chốt mà các khu vực ngoài quốc doanh không được phép kinh doanh hoặc không đủ khả năng kinh doanh,... nhưng vẫn chưa được tiến hành một cách triệt để và nhanh chóng. Rất nhiều doanh nghiệp vẫn còn ngần ngại do gặp nhiều vướng mắc trong quá trình tiến hành tái cơ cấu. Nguyên nhân của tình trạng này là do nhà nước ta vẫn chưa xây dựng được những cơ chế, chính sách cần thiết để điều chỉnh hết những vấn đề có thể phát sinh trong quá trình tiến hành tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.

Do vậy, trọng phạm vi đề tài này, với những kiến thức đã nghiên cứu cũng như nắm bắt qua quá trình công tác, tác giả muốn đóng góp một số ý kiến nhằm hoàn thiện khung pháp lý cho hoạt động tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, thúc đẩy quá trình cải tổ, phát triển của doanh nghiệp nhà nước nói riêng và của nền kinh tế nói chung.

Do còn thiếu kinh nghiệm trong nghiên cứu khoa học nên luận văn mới chỉ đưa ra một số vấn đề cơ bản về tái cơ cấu DNNN. Trong tương lai tác giả có thể mở rộng đề tài này bằng cách nghiên cứu sâu hơn vào từng hoạt động tái cơ cấu của từng DNNN cụ thể. Từ đó có thể tiếp cận trực tiếp và sâu sắc hơn với hoạt động này.