

CẢI CÁCH CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC QUY MÔ LỚN: THỰC TRẠNG, TRIỂN VỌNG VÀ THÁCH THỨC

TRẦN TIẾN CƯỜNG*

1. Tình hình cải cách doanh nghiệp nhà nước

Trong nhiều năm qua, các biện pháp cải cách doanh nghiệp nhà nước (DNNN) thường được thực hiện bao gồm sắp xếp lại, cổ phần hoá, giao, bán, khoán và cho thuê doanh nghiệp. Đến hết tháng 8 năm 2006, cả nước đã sắp xếp được 4.447 doanh nghiệp. Riêng từ năm 2001 đến nay, thực hiện chủ trương đẩy mạnh sắp xếp đổi mới DNNN theo Nghị quyết Trung ương ba (khoá IX), đã sắp xếp được 3.830 doanh nghiệp chiếm 68% tổng số doanh nghiệp có tại thời điểm năm 2001. Trong đó, cổ phần hoá 2.472 doanh nghiệp, giao 178 doanh nghiệp, bán 107 doanh nghiệp, khoán và cho thuê 29 doanh nghiệp, sáp nhập và hợp nhất 459 doanh nghiệp, giải thể và phá sản 214 doanh nghiệp, các hình thức khác là 371 doanh nghiệp.

Trong số các biện pháp trên, cổ phần hoá được coi là biện pháp cải cách chính, có ý nghĩa chi phối đối với quá trình cải cách DNNN ở Việt Nam. Tính đến hết tháng 8 năm 2006, riêng số doanh nghiệp cổ phần hoá chiếm đến 69% tổng số doanh nghiệp được sắp xếp lại. Công tác cổ phần hoá được đẩy mạnh hơn sau khi Thủ tướng Chính phủ phê duyệt các đề án tổng thể sắp xếp, đổi mới DNNN của các bộ, ngành, địa phương và tổng công ty 91 theo Nghị quyết Trung ương ba và Nghị quyết Trung ương chín (khoá IX).

Cùng với chuyển đổi sang mô hình công ty mẹ-công ty con, trong hai năm qua, việc

xây dựng và triển khai thực hiện các đề án thí điểm tập đoàn kinh tế trên cơ sở tổng công ty nhà nước quy mô lớn là một xu hướng nổi trội trong cải cách các DNNN quy mô lớn của Việt Nam. Sau khi được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt và điều chỉnh lại 104 đề án sắp xếp, đổi mới DNNN theo Nghị quyết Trung ương chín (khoá IX), các bộ, ngành, địa phương và tổng công ty nhà nước đã đẩy mạnh triển khai thực hiện các đề án này trong các năm 2005 và 2006.

Tuy vậy, Việt Nam chủ yếu mới tập trung tiến hành cải cách đối với các DNNN quy mô nhỏ và vừa. Đối với các doanh nghiệp trực thuộc bộ, ngành trung ương, các tổng công ty và tập đoàn kinh tế lớn thì việc triển khai thực hiện cải cách còn chậm. Không những số tổng công ty được cải cách không nhiều, mà một số tổng công ty còn được thành lập mới thêm. Đến hết tháng 8 năm 2006 cả nước có 105 tập đoàn và tổng công ty nhà nước. Từ năm 2001 đến nay một số địa phương hoặc Bộ, ngành còn thành lập thêm 17 tổng công ty. Trong số 105 tập đoàn và tổng công ty nhà nước, nhiều tổng công ty chưa được sắp xếp, đổi mới nhiều về bản chất. Nhiều tổng công ty và tập đoàn kinh tế vẫn đang trong quá trình cơ cấu lại.

Đáng chú ý là việc chậm cải cách các tổng công ty, tập đoàn kinh tế có ảnh hưởng

* Trần Tiến Cường, Tiến sỹ kinh tế, Trưởng Ban Nghiên cứu Cải cách và Phát triển doanh nghiệp, Viện Nghiên cứu Quản lý kinh tế Trung ương.

lớn đến tốc độ cải cách DNNN nói chung, và vì thế mà mục tiêu của Nghị quyết Trung ương ba (khoá IX) là đến năm 2005 về cơ bản hoàn thành sắp xếp, đổi mới DNNN đã chưa đạt được.

Đáng lưu ý là một khi các DNNN có quy mô vốn thuộc loại lớn nhất (các tổng công ty hoặc tập đoàn kinh tế) có tình trạng tài chính xấu hoặc khó khăn còn chậm được cải cách thì mức tăng trưởng kinh tế của Việt Nam và thu ngân sách nhà nước (NSNN) còn bị ảnh hưởng tiêu cực, lý do là:

(i) tốc độ tăng trưởng của các tổng công ty và tập đoàn kinh tế lớn có ảnh hưởng đáng kể đến tốc độ tăng trưởng của nền kinh tế. Tốc độ tăng trưởng của khu vực kinh tế nhà nước trong năm 2006 là thấp nhất (5,48%) so với khu vực kinh tế tư nhân trong nước (là 8,69%) và khu vực kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài (14,96%). Sự tăng trưởng chậm này chịu ảnh hưởng đáng kể từ các tổng công ty và tập đoàn kinh tế lớn, do phần lớn số tài sản của các công ty nhà nước nằm ở các tổng công ty và tập đoàn kinh tế, trong đó riêng số vốn nhà nước tại các tổng công ty 91 đã chiếm tới khoảng 70%.

(ii) việc đầu tư nguồn tài chính lớn đối với các tổng công ty hoặc tập đoàn kinh tế, đặc biệt là việc thua lỗ của một số tổng công ty có ảnh hưởng đến ngân sách và nền kinh tế.¹

2. Cải cách các DNNN quy mô lớn

Từ năm 2005 và nhất là trong năm 2006 đã có bước chuyển động trong cải cách DNNN quy mô lớn gồm tổng công ty, tập đoàn kinh tế và một số công ty nhà nước độc lập có quy mô lớn. Trong 2 năm vừa qua đã có nhiều đề án của tổng công ty và tập đoàn kinh tế đã được phê duyệt và triển khai. Các hình thức cải cách các tổng công ty bao gồm:

a. Sáp nhập, hợp nhất, chia, tách, giải thể tổng công ty

Nhóm giải pháp này vẫn mang tính truyền thống, không có tính đột phá, chủ yếu để giải quyết các khó khăn, vướng mắc của các tổng công ty đang tồn tại. Đó là giải

thể các tổng công ty không đủ điều kiện²; chia nhỏ tổng công ty để phù hợp với điều kiện mới; và sáp nhập, hợp nhất các tổng công ty để giảm đầu mối hoặc tăng quy mô. Từ năm 2001 đến tháng 10 năm 2006 đã giải thể 5 tổng công ty; sáp nhập và hợp nhất 7 tổng công ty; chia nhỏ 1 tổng công ty³.

b. Chuyển đổi DNNN theo mô hình công ty mẹ-công ty con

Biện pháp này được tiến hành từ vài năm trước đây nhằm cải cách các tổng công ty và DNNN quy mô lớn theo Nghị quyết Trung ương ba (khoá IX)⁴.

Trong năm 2006, việc chuyển đổi theo mô hình công ty mẹ-công ty con được tiếp tục triển khai và đẩy mạnh thực hiện. Sau thời gian thí điểm và sơ kết, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định cho phép chuyển 6 tổng công ty 91 và 38 tổng công ty 90 sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ-công ty con. Tính đến tháng 10 năm 2006 đã có 77 đơn vị chuyển sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con.

Mục đích chuyển đổi, tổ chức theo mô hình công ty mẹ - công ty con nhằm khắc phục những nhược điểm, hạn chế của mô hình tổng công ty hiện nay; tách bạch rõ pháp nhân tổng công ty với các pháp nhân mà tổng công ty đầu tư vốn vào; phân định rõ quyền, lợi ích, trách nhiệm của tổng công ty với các công ty con; tạo điều kiện để các tổng công ty quy mô lớn dần dần phát triển thành các tập đoàn kinh tế.

c. Chuyển đổi một số tổng công ty nhà nước thành tập đoàn kinh tế

Năm 2005 đánh dấu sự ra đời của tập đoàn kinh tế đầu tiên của Việt Nam sau khi Thủ tướng Chính phủ quyết định phê duyệt đề án thí điểm xây dựng tập đoàn kinh tế. Đó là các đề án của Tổng công ty Bưu chính viễn thông Việt Nam và tiếp đó là Tổng công ty Than Việt Nam. Tổng công ty Than Việt Nam đã thực hiện cuộc "đảo lộn thứ tự" để ra mắt Tập đoàn Than Việt Nam sớm nhất. Cũng chỉ trong thời gian rất ngắn ngay sau đó, Thủ tướng Chính phủ đã quyết

định sáp nhập Tổng công ty Khoáng sản Việt Nam vào Tập đoàn Than Việt Nam để cho ra mắt Tập đoàn Than-Khoáng sản Việt Nam vào cuối năm 2005 cùng với sự ra đời của Tập đoàn Bưu chính- Viễn thông Việt Nam ngay sau đó.

Năm 2006 không chỉ ghi nhận có nhiều tập đoàn kinh tế được ra mắt, nhiều đề án thí điểm tập đoàn được phê duyệt, mà còn dự kiến mở rộng diện tổng công ty chuyển đổi thành tập đoàn kinh tế. Đến nay đã có 7 tổng công ty nhà nước được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt đề án thí điểm hình thành tập đoàn gồm Bưu chính viễn thông, Than-Khoáng sản, Dệt may, Điện lực, Công nghiệp tàu thủy, Dầu khí, Cao su. Thủ tướng Chính phủ đã quyết định thành lập 6 “công ty mẹ-tập đoàn” gồm Than - Khoáng sản, Bưu chính viễn thông, Công nghiệp tàu thủy, Dệt may, Điện lực, Cao su. Trong số đó mới có 2 “công ty mẹ - tập đoàn” đã được phê duyệt điều lệ gồm Bưu chính viễn thông, Than - Khoáng sản. Thủ tướng Chính phủ cũng đã phê duyệt đề án cổ phần hoá Tổng công ty Bảo hiểm Việt Nam và trên cơ sở đó thí điểm thành lập Tập đoàn Tài chính - Bảo hiểm Bảo Việt⁵. Ngoài ra, trong một số lĩnh vực khác như xây dựng, xây lắp, công nghiệp... cũng đang dự kiến xây dựng một số đề án thí điểm tập đoàn.

Các tập đoàn được thí điểm đa số đều dựa vào các tổng công ty 91 có quy mô lớn nhất hiện nay. Cơ cấu của các tập đoàn làm thí điểm có hai loại hình. Một 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. Ví dụ của dạng hình này là các tập đoàn như Công nghiệp tàu thủy, Điện lực, cao su.

Hai là, tập đoàn theo cơ cấu hỗn hợp gồm công ty mẹ - công ty con và tổng công ty. Đứng đầu của dạng tập đoàn này vẫn là công ty mẹ - tập đoàn, nhưng bên dưới không chỉ có các công ty con, công ty liên kết mà còn gồm có tổng công ty. Điển hình là Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam và Tập đoàn Than - Khoáng sản Việt Nam và gần đây là

Tập đoàn Dệt may. Trong cơ cấu của Tập đoàn Bưu chính viễn thông Việt Nam có 3 tổng công ty gồm Tổng công ty viễn thông I, Tổng công ty viễn thông II và Tổng công ty viễn thông III, cả ba đều hoạt động theo mô hình công ty mẹ-công ty con. Còn trong cơ cấu của Tập đoàn Than-Khoáng sản Việt Nam có Tổng công ty khoáng sản được nhập vào tập đoàn và Tổng công ty than Đông Bắc được “nâng cấp” lên.

Tập đoàn thuộc loại hình thứ nhất cũng dễ dàng chuyển sang loại hình thứ hai, khi một hoặc một số công ty thành viên quy mô lớn hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con của tổng công ty được “nâng cấp” để chuyển thành công ty con - tổng công ty trong mô hình tập đoàn. Đó là trường hợp của Tập đoàn Dệt may⁶. Tập đoàn Dệt may mới thành lập thêm 3 tổng công ty gồm Tổng công ty Việt Tiến, Tổng công ty Phong Phú và Tổng công ty Dệt may Hà Nội trên cơ sở nâng cấp 3 công ty con là Việt Tiến, Phong Phú và Dệt may Hà Nội.

d. Cổ phần hoá tổng công ty và DNNN quy mô lớn

Bước tiến mới trong cổ phần hoá các tổng công ty, doanh nghiệp thành viên quy mô lớn của tổng công ty và DNNN độc lập quy mô lớn đã được ghi nhận trong năm 2006. Một số doanh nghiệp quy mô tương đối lớn và tổng công ty đã từng bước được cổ phần hoá. Đó là các doanh nghiệp và tổng công ty như Công ty Sữa Việt Nam, Nhà máy Thủy điện Cần Đơn, Nhà máy Thủy điện Vĩnh Sơn - Sông Hinh, Nhà máy Thủy điện Thác Bà, Nhà máy Nhiệt điện Phả Lại, Công ty Khoan và dịch vụ khoan dầu khí, Công ty Bảo hiểm thành phố Hồ Chí Minh, Tổng công ty Thương mại và Xây dựng, Tổng công ty Điện tử và Tin học Việt Nam, Tổng công ty Xuất nhập khẩu Xây dựng Việt Nam, Tổng công ty Vật tư nông nghiệp, Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam, Ngân hàng Phát triển nhà đồng bằng sông Cửu Long,...

Một số doanh nghiệp cổ phần hoá đã niêm yết ở thị trường chứng khoán trong nước như Công ty Sữa Việt Nam, Công ty FPT

đang có kế hoạch niêm yết trên thị trường chứng khoán nước ngoài trong năm 2007. Về mặt pháp lý, việc niêm yết trên thị trường chứng khoán nước ngoài đã được quy định trong Luật chứng khoán, nhưng cần có hướng dẫn cụ thể cho việc thực hiện các vấn đề như thanh toán ngoại hối khi trả cổ tức cho cổ đông nước ngoài, huy động ngoại tệ trên thị trường nước ngoài, quy định về sự tham gia của các định chế tài chính trung gian, quy định về nhà đầu tư trong nước mua lại phần niêm yết của nước ngoài...

Cải cách các ngân hàng thương mại nhà nước là một nội dung được ưu tiên trong cải cách DNNN quy mô lớn nhưng tiến hành còn chậm so với cải cách DNNN nói chung. Hiện nay 5 ngân hàng thương mại nhà nước đang chiếm đa số thị phần tín dụng và thị phần huy động tiền gửi. Cổ phần hoá ngân hàng thương mại nhà nước là nhu cầu bức thiết để tạo ra "sân chơi" bình đẳng cho các thành phần kinh tế, và quan trọng hơn, là để nâng cao năng lực cạnh tranh khi Việt Nam đã là thành viên của WTO. Từ năm 2005 Thủ tướng Chính phủ đã quyết định cổ phần hoá Ngân hàng Ngoại thương Việt Nam (VCB) và Ngân hàng nhà đồng bằng sông Cửu long (MHB). Theo kế hoạch thì 2 ngân hàng này phải phát hành cổ phiếu trong năm 2006. Tuy nhiên việc triển khai thí điểm cổ phần hoá VCB và MHB còn chậm, đến hết năm 2006 vẫn chưa lựa chọn được nhà tư vấn cho cả 2 ngân hàng. Nguyên nhân có cả do khách quan và chủ quan, như thiếu kinh nghiệm trong cổ phần hoá ngân hàng thương mại, thiếu kinh nghiệm và còn lúng túng trong chọn tư vấn để xác định giá trị doanh nghiệp ngân hàng, khung pháp lý chưa đủ rõ, nhưng chủ yếu là triển khai chưa quyết liệt và tích cực.

3. Triển vọng và thách thức

Vào thời điểm kết thúc năm 2006, bước sang năm 2007 với nhiều triển vọng nhưng cũng không ít thách thức khi Việt Nam đã trở thành thành viên của WTO, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành chương trình hành động của Chính phủ thực hiện Nghị quyết

Đại hội Đảng X về đẩy mạnh sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN giai đoạn 2006 - 2010. Đây là một chương trình đầy tham vọng, thể hiện quyết tâm của Chính phủ cải cách DNNN nhất là các DNNN quy mô lớn. Thực hiện được chương trình này sẽ đánh dấu việc hoàn thành cơ bản việc sắp xếp và chuyển đổi DNNN như Nghị quyết Hội nghị Trung ương ba (khoá IX) đã từng kỳ vọng phải hoàn thành vào năm 2005.

a. Về sắp xếp, chuyển đổi DNNN

Chương trình đặt ra mục tiêu đến năm 2009 sẽ hoàn thành việc chuyển đổi toàn bộ các doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước giữ 100% vốn điều lệ sang hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH) một hoặc nhiều thành viên hoặc công ty cổ phần do Nhà nước làm chủ sở hữu. Đây cũng là thời hạn buộc phải hoàn thành chuyển đổi các công ty nhà nước sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp mà chủ yếu là sang hình thức công ty cổ phần hoặc công ty TNHH, vì sau thời hạn đó sẽ chấm dứt hoàn toàn hiệu lực của Luật DNNN năm 2003.

Để thực hiện mục tiêu này, Chính phủ đang chỉ đạo các bộ, ngành rà soát, phân loại các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, công ty nhà nước, sửa đổi Quyết định 155/2004/QĐ-TTg theo hướng thu hẹp lĩnh vực Nhà nước giữ 100% vốn hoặc giữ cổ phần chi phối. Nhưng cũng chính trong khu vực các DNNN mà Nhà nước cần giữ 100% vốn hoặc giữ vốn chi phối để làm công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô trong nền kinh tế thị trường, lại luôn tồn tại những khó khăn, thách thức và cả mâu thuẫn. Một mặt, doanh nghiệp phải giữ vai trò là công cụ điều tiết kinh tế vĩ mô như ổn định giá, ổn định thị trường, cân đối cung - cầu, thực hiện nhiệm vụ xã hội.... Doanh nghiệp bị ràng buộc nhất định bởi chính vai trò này và bởi công cụ để thực hiện vai trò này như buộc phải giữ giá hoặc không được vượt quá giá trần do Nhà nước quy định, hoặc phải bán sản phẩm cho một số hộ tiêu thụ nhất định (như trường hợp của Tổng công ty Than trước đây). Với mong muốn DNNN thực hiện được vai trò

đó, Nhà nước tiếp tục đầu tư vốn và các nguồn lực vào các doanh nghiệp này. Nhưng chính vai trò và cơ chế đó tự bản thân nó đã hạn chế năng lực cạnh tranh của DNNN. Mặt khác, Nhà nước yêu cầu doanh nghiệp phải hoạt động có hiệu quả, nâng cao khả năng cạnh tranh và buộc doanh nghiệp phải cạnh tranh khi Việt Nam đã là thành viên của WTO.

b. Về chương trình cổ phần hoá

Chương trình này yêu cầu vừa đẩy nhanh tiến độ cổ phần hoá lẫn mở rộng diện doanh nghiệp cổ phần hoá, tập trung chủ yếu vào các tập đoàn kinh tế, tổng công ty, công ty nhà nước quy mô lớn, các ngân hàng thương mại quốc doanh, công ty tài chính nhà nước.

Quyết tâm đẩy mạnh cổ phần hoá các doanh nghiệp quy mô lớn được Chính phủ thể hiện trong quyết định của Thủ tướng Chính phủ ban hành ngày 29/12/2006 phê duyệt danh sách 53 tập đoàn, tổng công ty nhà nước sẽ được cổ phần hoá trong giai đoạn 2007-2010 và lập tổ công tác liên ngành để giúp chỉ đạo, đôn đốc, hướng dẫn thực hiện. Trong danh sách doanh nghiệp lớn sẽ cổ phần hoá có 1 tập đoàn kinh tế, 6 tổng công ty 91, 6 tổng công ty thuộc Bộ Công nghiệp, 14 tổng công ty thuộc Bộ Xây dựng, 10 tổng công ty thuộc Bộ Giao thông - Vận tải, 3 tổng công ty thuộc Bộ Thủy sản, 12 tổng công ty thuộc Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn và 1 tổng công ty thuộc Bộ Y tế. Tập đoàn Dệt may và Tổng công ty Hàng không Việt Nam (Vietnam Airlines) là 2 doanh nghiệp có quy mô lớn thuộc loại hàng đầu hiện nay sẽ được cổ phần hoá vào năm 2008. Trong đó cổ phần hoá Vietnam Airlines sẽ thu hút sự quan tâm đặc biệt của giới đầu tư trong và ngoài nước. Việc đẩy nhanh cổ phần hoá trong năm 2007 đối với 2 tổng công ty hoạt động trong lĩnh vực công nghiệp bia-rượu-nước giải khát là Tổng công ty bia-rượu-nước giải khát Sài Gòn và Tổng công ty bia-rượu-nước giải khát Hà Nội dự kiến sẽ tạo ra nguồn hàng cho thị trường chứng khoán hấp dẫn không

kém cổ phiếu của một doanh nghiệp vào loại lớn là Vinamilk trong thời gian qua.

Chính phủ đặt mục tiêu trong năm 2007 sẽ cổ phần hoá 550 doanh nghiệp gồm tổng công ty, ngân hàng thương mại nhà nước, các DNNN hoạt động trong lĩnh vực bảo hiểm, ngân hàng và các DNNN hoạt động công ích⁷. Bốn ngân hàng thương mại là VCB, MHB, Ngân hàng đầu tư và phát triển Việt Nam (BIDV) và Ngân hàng Công thương Việt Nam (ICB) được Chính phủ quyết định cổ phần hoá trong năm 2007. Thông qua cổ phần hoá sẽ tạo mọi điều kiện để phát triển nhanh và nâng cao sức cạnh tranh của các ngân hàng này, nhưng Nhà nước sẽ vẫn giữ cổ phần chi phối.

Khó khăn, thách thức đối với doanh nghiệp quy mô lớn cổ phần hóa không chỉ là khó khăn, thách thức của các doanh nghiệp cổ phần hóa nói chung, mà còn có những khó khăn riêng của loại hình doanh nghiệp quy mô lớn. Vấn đề chung của các doanh nghiệp cổ phần hóa là cần xử lý các tồn tại và giải quyết vấn đề mới phát sinh sau cổ phần hóa. Đó là tình trạng doanh nghiệp cổ phần hóa vẫn chưa thoát hẳn phương thức hoạt động của DNNN cũ trước đây. Chủ tịch HĐQT hoặc Giám đốc từ lãnh đạo của DNNN chuyển sang nên ở một số doanh nghiệp vẫn chưa có đột phá. Một bộ phận không nhỏ các cổ đông chưa nhận thức được hết các quyền, lợi ích và nghĩa vụ của mình. Vai trò cổ đông nhà nước chưa được xác định rõ ràng, trong một số trường hợp đã xảy ra tình trạng hoặc "hữu danh vô thực" hoặc quá lạm dụng. Chưa tìm được cổ đông chiến lược đích thực để đổi mới năng lực quản lý, tăng khả năng cạnh tranh trong bối cảnh cạnh tranh ở phạm vi toàn cầu. Tình trạng mua bán "chui" hoặc mua gom cổ phần tiếp tục xảy ra. Tuy đã có cố gắng xoá bỏ cơ chế bán cổ phần nội bộ, nhưng tính công khai, minh bạch vẫn chưa đảm bảo, từ cách thức thông báo đấu giá cổ phần, thời gian thông báo đến cách lựa chọn nhà đầu tư chiến lược.

Đặc điểm của doanh nghiệp quy mô lớn là có cơ cấu đa dạng, phức tạp, đặc biệt là đối với tổng công ty với cơ cấu gồm nhiều

doanh nghiệp thành viên hạch toán độc lập. Đặc điểm của loại doanh nghiệp này tạo ra những vấn đề riêng của cổ phần hóa doanh nghiệp quy mô lớn.

Trước hết là sự nhận thức chưa rõ và thống nhất về cổ phần hoá tổng công ty. Hiện tại có 2 cách nhận thức và tiến hành cổ phần hoá tổng công ty là cổ phần hoá toàn bộ tổng công ty hoặc là chỉ cổ phần hoá các doanh nghiệp thành viên tổng công ty để chuyển sang mô hình công ty mẹ-công ty con. Trong chỉ đạo điều hành hiện nay vẫn quan niệm cổ phần hoá tổng công ty là thiên về cổ phần hoá toàn bộ tổng công ty, tức là cổ phần hoá toàn bộ các doanh nghiệp thành viên và sau đó cổ phần hoá cả công ty mẹ.

Vấn đề tiếp theo là Nhà nước can thiệp vào quyền của công ty mẹ trong cổ phần hoá tổng công ty. Khi phê duyệt phương án cổ phần hoá tổng công ty, Nhà nước phê duyệt cả tỷ lệ % phần vốn Nhà nước giữ lại tại tất cả các doanh nghiệp thành viên. Sự can thiệp này là vượt quá mức cần thiết và làm khó cho tổng công ty (công ty mẹ) trong sử dụng quyền của mình đối với phần vốn ở công ty con, công ty liên kết và thực hiện ý đồ chiến lược của công ty mẹ. Nhà nước chỉ nên quyết định tỷ lệ % phần vốn Nhà nước giữ lại tại tổng công ty (trong trường hợp cổ phần hoá toàn bộ tổng công ty) và tại những doanh nghiệp thành viên có vai trò là nòng cốt hoặc thuộc ngành, nghề quan trọng theo tiêu chí phân loại, sắp xếp từ quan điểm vĩ mô có ảnh hưởng lớn đến vai trò của kinh tế nhà nước nói chung.

c. Về mô hình công ty mẹ-công ty con và tập đoàn kinh tế

Việc chuyển DNNN sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ – công ty con đã có các tác động sau đây:

Một là, đã tạo được tính độc lập về mặt pháp lý của các doanh nghiệp, tạo ra tính năng động, tự chủ, sáng tạo của các doanh nghiệp chuyển thành công ty con, công ty liên kết.

Hai là, buộc doanh nghiệp chuyển thành công ty mẹ phải tính đến hiệu quả đầu tư,

hình thức đầu tư là trực tiếp hay gián tiếp, việc đầu tư mở rộng sản xuất kinh doanh tại công ty mẹ hay đầu tư vào các công ty con, công ty liên kết, công ty mẹ trực tiếp sản xuất kinh doanh hay là đầu tư tài chính sẽ có lợi hơn. Việc chuyển đổi mô hình cùng với những cân nhắc và tính toán về hiệu quả đầu tư kinh doanh đã giúp cho đa số các doanh nghiệp có bước phát triển mới về sản xuất kinh doanh.

Ba là, chuyển sang mô hình công ty mẹ - công ty con tự thân nó đã thúc đẩy tổng công ty sắp xếp, đổi mới đặc biệt là cổ phần hoá, tạo ra sự đổi mới về cơ cấu các đơn vị thành viên. Để chuyển đổi mô hình, các tổng công ty và DNNN quy mô lớn đã buộc phải sắp xếp lại các đơn vị thành viên. Vì thế, có nhiều doanh nghiệp thành viên hơn được cổ phần hoá hoặc chuyển thành công ty TNHH một thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Có thể nhận thấy điều đó qua số liệu sau đây. Tại thời điểm cuối năm 2001, hầu hết các doanh nghiệp thành viên của tổng công ty là các đơn vị do tổng công ty giữ 100% vốn điều lệ. Đến cuối năm 2006, tỷ lệ này của tổng công ty 91 là 57,8% và của tổng công ty 90 là 38,7%. Nhiều tổng công ty không còn doanh nghiệp thành viên do tổng công ty giữ 100% vốn điều lệ⁸ hoặc còn ít doanh nghiệp do tổng công ty giữ 100% vốn⁹. Một số tổng công ty đã tiếp nhận thêm doanh nghiệp của các địa phương hoặc mua lại cổ phần từ các doanh nghiệp liên doanh hoặc các doanh nghiệp khác, hoặc đầu tư cho các doanh nghiệp này phát triển. Các doanh nghiệp đã bắt đầu tính đến tài sản vô hình, thương hiệu của doanh nghiệp mẹ và của cả tổ hợp công ty mẹ - công ty con.

Việc đẩy mạnh sắp xếp, cổ phần hoá các tổng công ty và công ty nhà nước quy mô lớn với nhiều đơn vị thành viên là tiền đề tốt để hình thành các nhóm công ty theo mô hình công ty mẹ-công ty con và tập đoàn kinh tế. Hiện tại các tập đoàn kinh tế, tổng công ty đang được giao và kỳ vọng giữ vai trò đầu tàu của nền kinh tế với nhiệm vụ là quản lý, khai thác, phân phối một bộ phận tài nguyên quan trọng của quốc gia (như

dầu khí, than, khoáng sản...), làm công cụ điều tiết vĩ mô nền kinh tế. Bộ phận doanh nghiệp quy mô lớn này trước mắt vẫn được Nhà nước giữ 100% vốn điều lệ. Yêu cầu bức thiết của chương trình cải cách là phải hoàn thiện mô hình tổ chức, cơ chế hoạt động của tổng công ty, mô hình công ty mẹ-công ty con và tập đoàn kinh tế.

Vấn đề được quan tâm và cần tiếp tục làm rõ trong triển khai thực hiện mô hình công ty mẹ-công ty con và các đề án thí điểm tập đoàn kinh tế. Không dễ thay đổi tư duy điều hành khi chuyển sang mô hình công ty mẹ-công ty con và tập đoàn kinh tế. Tổng công ty sau khi chuyển thành công ty mẹ hoặc tập đoàn vẫn quen duy trì cách quản lý kiểu hành chính cũ đã lỗi thời, như giao nhiệm vụ, giao kế hoạch trực tiếp cho công ty con. Cũng có tổng công ty cảm thấy hụt hẫng và lúng túng vì mất quyền điều hành trực tiếp khi chuyển sang mô hình mới. Doanh nghiệp thành viên tổng công ty sau chuyển đổi chưa thật gắn kết nhuần nhuyễn với công ty mẹ về đầu tư, tài chính, nhân sự, thương hiệu như bản chất của mô hình này đòi hỏi. Bộ máy quản lý, điều hành của một số công ty mẹ mới hình thành chưa đủ năng lực hoặc thiếu kinh nghiệm trong quản lý một mô hình mà các doanh nghiệp (kể cả công ty mẹ) là các doanh nghiệp độc lập nhưng kết dính với nhau qua đầu tư, tài chính, quản trị nội bộ... Việc đặt tên cho công ty mẹ là "tổng công ty" hay "tập đoàn" chưa phù hợp với Luật Doanh nghiệp và thông lệ quốc tế đã tạo ra những cách hiểu khác nhau gây nhầm lẫn về khái niệm và gây khó khăn cho quá trình đăng ký kinh doanh. Hiện tại, tất cả các tổng công ty khi thí điểm đề án tập đoàn đều lấy tên gọi của công ty mẹ là "công ty mẹ-tập đoàn" và thường gọi tắt công ty mẹ là "tập đoàn"¹⁰. Điều này có thể dẫn đến sự nhầm lẫn giữa "tập đoàn" theo đúng nghĩa là một tổ hợp các công ty độc lập về mặt pháp lý gồm công ty mẹ, các công ty con và các doanh nghiệp liên kết khác với "tập đoàn" là một cách gọi chỉ riêng đối với công ty mẹ như hiện nay.

Đây cũng sẽ trở thành vấn đề khi chuyển sang hoạt động theo Luật Doanh nghiệp vì theo luật này không có các quy định về loại hình doanh nghiệp là tổng công ty, còn tập đoàn chỉ là một nhóm công ty.

Cũng còn tư tưởng muốn chuyển đổi để nâng cấp từ công ty quy mô tương đối lớn lên tổng công ty, từ tổng công ty lên tập đoàn hoặc muốn "đi nhanh", "đi tắt" bằng con đường thành lập công ty mẹ (tổng công ty theo mô hình công ty mẹ-công ty con) thông qua ghép nối các doanh nghiệp thay vì doanh nghiệp tự lớn lên rồi đầu tư ra ngoài để trở thành công ty mẹ. Việc lo ngại phải chuyển các doanh nghiệp độc lập trực thuộc Bộ hoặc Ủy ban nhân dân cấp tỉnh sau cổ phần hoá hoặc chuyển thành công ty TNHH một thành viên về Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước cũng là lý do để một số địa phương hoặc Bộ thành lập mới một số tổng công ty theo mô hình công ty mẹ-công ty con bằng con đường "đi tắt" đó.

d. Quản lý đối với các tập đoàn và tổng công ty lớn

Trong năm 2005, Thủ tướng Chính phủ đã thành lập và phê duyệt điều lệ Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Sự kiện này đánh dấu một bước cải cách quyền chủ sở hữu đối với các doanh nghiệp quy mô nhỏ và vừa trực thuộc các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh. Mặc dù lập thêm Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước là một DNNN quy mô lớn, nhưng việc ra đời tổng công ty này sẽ có khả năng thu gọn đầu mối chủ sở hữu đối với các DNNN quy mô nhỏ và phần vốn nằm rải rác ở các công ty cổ phần mà phần vốn nhà nước vẫn do các địa phương và các Bộ quản lý. Đến cuối tháng 12/2006 đã có 8 Bộ và 18 tỉnh bàn giao cho Tổng công ty 221 doanh nghiệp sau khi các doanh nghiệp này được cổ phần hoá hoặc chuyển thành công ty TNHH một thành viên.

Sau khi thành lập Tổng công ty này, có ý kiến nghi ngại về năng lực quản lý của Tổng công ty, nhất là với phỏng đoán Tổng công ty này sẽ quản lý cả các tổng công ty khác và tập đoàn kinh tế còn lại. Việc nghi ngại đó đặt ra

vấn đề cho Chính phủ và nhất là đối với Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước cần phải củng cố bộ máy, tuyển dụng và thu nạp được đội ngũ chuyên gia am hiểu đủ các lĩnh vực kinh doanh mà các doanh nghiệp chuyển về Tổng công ty này đang có. Vấn đề đáng lưu ý đối với Tổng công ty là họ không được hành xử chỉ như là một nhà đầu tư tài chính, tức là đầu tư gián tiếp, không tham gia vào quản lý doanh nghiệp mà chỉ quan tâm đến lợi nhuận do mua bán cổ phần. Trong nhiều trường hợp, tại những doanh nghiệp có vị trí nhất định, Tổng công ty này cần phải tham gia quản lý với tư cách là nhà đầu tư trực tiếp. Lý do để làm như vậy là vì vẫn còn những doanh nghiệp mà Nhà nước uỷ quyền cho Tổng công ty nắm giữ 100% vốn hoặc giữ cổ phần chi phối để Nhà nước có những ảnh hưởng nhất định. Hơn thế nữa, về mặt tổ chức, việc đồng thời thực hiện cả 2 chức năng đầu tư tài chính và đầu tư trực tiếp trong cùng một doanh nghiệp sẽ có những rủi ro nhất định. Vì thế, cần tính đến phương án thành lập riêng doanh nghiệp TNHH thực hiện chức năng đầu tư tài chính gián tiếp vào các doanh nghiệp, kể cả doanh nghiệp được tiếp nhận về hay sẽ đầu tư mới.

Theo chức năng của mình, Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước sẽ không có vai trò quản lý các tổng công ty khác và tập đoàn kinh tế còn lại. Nhưng vấn đề cần giải đáp là ai sẽ làm đại diện sở hữu và quản lý đối với các tập đoàn và tổng công ty lớn và làm thế nào để tách bạch giữa quản lý nhà nước và quản lý của chủ sở hữu đối với loại doanh nghiệp quy mô lớn này. Đây là vấn đề cấp thiết cần nghiên cứu giải quyết để tránh xảy ra những rủi ro Nhà nước can thiệp trực tiếp hoặc gián tiếp vào các hoạt động kinh doanh của DNNN theo cam kết gia nhập WTO của Việt Nam.

Bước đi ban đầu được tiến hành để giải đáp các câu hỏi trên là Thủ tướng Chính phủ đã quyết định danh sách 19 tổng công ty, tập đoàn và công ty nhà nước do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp quản lý¹¹. Đối với những doanh nghiệp đặc biệt quan trọng này, Thủ tướng trực tiếp quyết định việc tổ

chức lại, giải thể, chuyển đổi sở hữu, bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức danh lãnh đạo, phê duyệt mục tiêu, chiến lược, kế hoạch dài hạn và ngành, nghề kinh doanh của các doanh nghiệp này. Đây là một quyết định có tính cụ thể hoá đầu mỗi quản lý hơn là có ý nghĩa giải đáp các vướng mắc cụ thể về tách bạch quản lý của chủ sở hữu hoặc để rút ngắn trình tự, thủ tục các khâu của quản lý đối với các tập đoàn và tổng công ty lớn. Vì về thực chất để có được các quyết định do Thủ tướng Chính phủ trực tiếp ban hành, các bộ, ngành vẫn là những địa chỉ tham gia vào quy trình ra quyết định, soạn thảo hay đóng góp ý kiến vào các dự thảo quyết định để trình Thủ tướng ban hành. Và như vậy không thể tránh khỏi một quy trình dài, với nhiều cấp mà lại không tách bạch được với chức năng quản lý nhà nước.

1. Ví dụ, theo số liệu kiểm toán được công bố của Kiểm toán Nhà nước trong năm 2006 thì một số tổng công ty có lỗ lũy kế lớn như Tổng công ty Dệt may là 328 tỷ đồng, Tổng công ty Giấy là 199 tỷ đồng.
2. Thực chất giải thể tổng công ty là giải thể văn phòng tổng công ty để chuyển các doanh nghiệp thành viên tổng công ty thành các doanh nghiệp độc lập.
3. Tổng công ty Rượu-Bia-Nước giải khát Việt Nam được chia thành 2 tổng công ty là Tổng công ty Rượu-Bia-Nước giải khát Hà Nội và Tổng công ty Rượu-Bia-Nước giải khát Sài Gòn.
4. Trong năm 2005, Thủ tướng Chính phủ đã quyết định cho phép 47 tổng công ty và công ty nhà nước quy mô lớn thực hiện việc chuyển đổi sang hoạt động theo mô hình công ty mẹ – công ty con.
5. Thủ tướng Chính phủ giao Bộ Tài chính quyết định thành lập công ty mẹ của tập đoàn này.
6. Theo đề án được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, trong cơ cấu của Tập đoàn dệt may không có tổng công ty, mà chỉ có các công ty con hoạt động theo mô hình công ty mẹ-công ty con. Vừa qua, Bộ Công nghiệp đã quyết định thành lập 3 tổng công ty Tổng công ty may Việt Tiến, Tổng công ty may Phong Phú và Tổng công ty dệt may Hà Nội trên cơ sở cơ cấu lại 3 công ty gồm Công ty may Việt Tiến, Công ty may Phong Phú và Công ty dệt may Hà Nội.
7. Theo Nghị quyết 03/2007/NQ-CP của Chính phủ ban hành ngày 7/1/2007 về những giải pháp chủ yếu chỉ đạo, điều hành thực hiện kế hoạch kinh tế-xã hội và ngân sách nhà nước năm 2007.
8. Đó là các tổng công ty như Đường sông miền Nam, Thương mại và Xây dựng, Thủy sản Việt Nam, Cơ khí