

# TÁI CẤU TRÚC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC – MỘT SỐ VẤN ĐỀ VỀ NGUYÊN TẮC VÀ PHƯƠNG PHÁP TIẾP CẬN

Nguyễn Mạnh Quân\*

*Tái cấu trúc doanh nghiệp nhà nước (DNNN) là một chủ trương đầy thách thức, bởi cho đến nay đây là một đối tượng nghiên cứu gây nhiều tranh cãi nhất. Những quan điểm về DNNN do tình trạng kém hiệu quả (quan điểm kinh tế) nên cần loại bỏ không thể bác bỏ được vai trò không thể phủ nhận của DNNN đối với sự phát triển kinh tế của quốc gia (quan điểm chính sách). Bằng chứng về lý thuyết và thực tiễn ủng hộ cả hai quan điểm trên. Sự chuyển đổi cơ chế kinh tế dẫn đến những thay đổi về vai trò, chức năng của DNNN. Mặt khác, các nghiên cứu từ cách tiếp cận quản lý về DNNN là rất hạn chế. Hệ quả là nhận thức về DNNN chưa hoàn toàn theo kịp với những thay đổi cần có đối với DNNN. Điều này làm cho việc tái cấu trúc DNNN càng gặp nhiều khó khăn. Không nhằm cung cấp thêm các bằng chứng về thực trạng DNNN, bài viết này tập trung vào việc làm rõ thêm về nhận thức theo quan điểm quản lý đối với DNNN trong cơ chế kinh tế thị trường, cũng như đề xuất một số phương hướng giải pháp cho quá trình tái cấu trúc DNNN ở Việt Nam.*

**Từ khóa:** DNNN, tái cấu trúc, kiểm soát, sở hữu, quản lý, cổ phần hóa

## 1. Doanh nghiệp nhà nước trong cơ chế kinh tế thị trường

Có thể nhận thấy một quan điểm khá phổ biến hiện nay cho rằng vai trò của Doanh nghiệp nhà nước (DNNN) ngày càng giảm khi kinh tế thị trường phát triển. Hai câu hỏi cần được trả lời là: (1) Phải chăng trong nền kinh tế thị trường, DNNN không còn chỗ đứng?, và (2) Tái cấu trúc DNNN ở Việt Nam, về bản chất, là thay đổi/điều chỉnh điều gì?

*Trong kinh tế thị trường, có cần đến một khu vực kinh tế như DNNN hay không?*

Trong thực tiễn, có nhiều quan điểm khác nhau về DNNN. Sự khác nhau là do góc độ nhìn nhận khác nhau và vị trí khác nhau của người quan sát khi tiếp cận DNNN. Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung (KHHTT), sở hữu toàn dân là tư tưởng chi phối, DNNN là tổ chức kinh tế thuộc sở hữu nhà nước, đóng vai trò là “cỗ máy cái” trong mọi khu vực, lĩnh vực của kinh tế quốc dân. Sự phát triển kinh tế – xã hội của các quốc gia có nền kinh tế KHHTT ở các nước XHCN trong nửa sau của Thế kỷ XX cung cấp những bằng chứng hiển nhiên về vai trò này của DNNN đối với sự phát triển ở các

quốc gia này. Như tên gọi của nó, DNNN là thuộc sở hữu nhà nước/công hữu, và được điều hành, kiểm soát về mọi phương diện bởi Nhà nước. Đồng quan điểm trên, Ngân hàng Thế giới định nghĩa về DNNN như sau:

*“DNNN là một chủ thể kinh tế mà quyền sở hữu hay quyền kiểm soát thuộc về chính phủ, và phần lớn thu nhập của chúng được tạo ra từ việc bán hàng hoá và dịch vụ”, (Ngân hàng Thế giới, 1999, tr 28).*

Ở các quốc gia có nền kinh tế thị trường (KTTT), sở hữu tư nhân là tư tưởng chi phối; hệ quả, DNNN không được coi là sự lựa chọn đúng đắn. Tuy vậy, điều đó không có nghĩa, trong các nền kinh tế thị trường, mọi vấn đề đều được giải quyết một cách hiệu quả bởi khu vực tư nhân và các doanh nghiệp tư nhân (DNTN). Tình trạng mất cân đối về sự phát triển trong một quốc gia và trên phạm vi toàn cầu và các vấn đề về Trách nhiệm Xã hội của Doanh nghiệp (Corporate Social Responsibility – CSR) là một bằng chứng rõ ràng về sự bất cập của khu vực kinh tế tư nhân trong việc giải quyết các vấn đề công bằng và sự cần thiết phải có một giải pháp để khóa lấp “khoảng trống” phát triển do khu vực tư

nhân để lại về mặt xã hội và phát triển. Trong các nền kinh tế, tồn tại một khu vực/loại hình tổ chức kinh tế được biết đến với tên gọi Doanh nghiệp Công hữu (DNCH, Public Enterprise- PE). Cộng đồng Kinh tế Châu Âu (EEC) và Viện Hàn lâm về Quản lý hành chính (Mỹ) định nghĩa Doanh nghiệp Công hữu (DNCH) như sau:

“Một doanh nghiệp công hữu, hay một doanh nghiệp có sự tham gia của xã hội, là doanh nghiệp trong đó tổ chức đại diện có quyền kiểm soát thực sự đối với chúng, bất kể phần sở hữu trong đó của họ là nhiều hay ít”, [6, trang 78] và doanh nghiệp công hữu “được thành lập với tư cách pháp nhân độc lập theo luật định, được tài trợ bằng những khoản vốn góp [từ xã hội] và có quyền sử dụng và tái sử dụng tài sản của mình.” [6, trang 78].

Nêu so sánh với định nghĩa về DNNN trong lý thuyết Kinh tế học thị trường, rằng “DNNN là một tổ chức được sử dụng để chỉ một tổ chức sản xuất hàng hóa và dịch vụ, mà giá trị của chúng không thuộc về các chủ sở hữu cá nhân mà thuộc về xã hội.” [5, trang 1], thì DNCH có nhiều điểm tương đồng với DNNN trong KTTT. Bảng 1 so sánh một số đặc điểm cơ bản giữa DNNN, DNCH và DNTN. Qua đó có thể nhận thấy, DNCH trong các nền kinh tế thị trường truyền thống là một “giải pháp” tương đồng với DNNN trong các nền kinh tế KHHTT.

Một thực tế khác là, trong khoảng một thập kỷ gần đây, xu thế phát triển mạnh mẽ của một hình thức doanh nghiệp vì cộng đồng khác – Doanh nghiệp Xã hội (Social Enterprises, SE) – là bằng chứng rõ ràng nhu cầu rất cấp thiết về việc phải có của khu vực/tổ chức kinh tế nhận lãnh trách nhiệm lớn lao về xã hội và phát triển, như một sự bổ sung cho DNTN trong các nền kinh tế thị trường, nhằm tiếp cận những đối tượng xã hội yếu thế, nhằm đảm bảo sự phát triển kinh tế- xã hội một cách công bằng, cũng như nhằm giúp đấu tranh, khắc phục những hậu quả về xã hội, môi trường do DNTN gây ra, (Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế, 2012).

Trong hàng thập kỷ tranh cãi về DNNN, bất chấp những khen chê và phê phán đối với DNNN, khu

vực kinh tế này vẫn tồn tại như một thực tế hiển nhiên với những đóng góp không thể phủ nhận.

Như vậy, dù là hệ thống kinh tế nào vẫn cần đến một khu vực/loại hình doanh nghiệp thuộc về xã hội và hoạt động vì mục đích xã hội. Tuy nhiên, cơ chế thay đổi, “luật chơi” thay đổi, vị trí, vai trò, chức năng của DNNN vì thế có thể cũng thay đổi. Nhận thức rõ điều này có ý nghĩa rất quan trọng để định hướng quá trình tái cấu trúc DNNN ở nước ta.

Trong cơ chế KTTT, vị trí, vai trò, chức năng của DNNN là gì?

Sự thay đổi về vị trí, vai trò, chức năng của DNNN khi chuyển sang cơ chế KTTT có thể được giải nghĩa thông qua một định nghĩa đơn giản về DNNN sau đây:

Doanh nghiệp nhà nước là một tổ chức kinh tế tự quyết thuộc quyền sở hữu nhà nước, do nhà nước kiểm soát và thường được các chính phủ sử dụng như một công cụ chính sách để thực hiện các mục đích phát triển kinh tế-xã hội và điều tiết nền kinh tế thông qua việc tham gia trực tiếp vào các hoạt động sản xuất và kinh doanh (Nguyễn Mạnh Quân, 2013).

Có thể trình bày định nghĩa nêu trên dưới dạng biểu thức như sau:

$$DNNN = \text{kinh doanh} + \text{công hữu} = \text{công cụ} + \text{chính sách}$$

hay:

$$Doanh nghiệp = \text{Kinh doanh} = \text{Công cụ} = \text{Phương tiện}$$

$$\text{Nhà nước} = \text{Công hữu} = \text{Chính sách} = \text{Mục đích}$$

Cách định nghĩa trên đã chỉ rõ bản chất của DNNN về tính chất là một tổ chức kinh doanh, về sở hữu là thuộc xã hội (toàn dân), trong đó các hoạt động kinh doanh chỉ là công cụ, phương tiện để nhà nước, người đại diện cho quyền sở hữu xã hội, có thể thực hiện được những mục đích xã hội rộng lớn. Cũng qua cách định nghĩa trên, có thể thấy rõ mối quan hệ hữu cơ giữa hai thuộc tính kinh doanh (doanh nghiệp) và công hữu (nhà nước). Việc lựa

**Bảng 1: Doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp công hữu và doanh nghiệp tư nhân**

Đặc điểm	Doanh nghiệp nhà nước	Doanh nghiệp công hữu	Doanh nghiệp tư nhân
Nguồn vốn, tài sản	Nhà nước	Tổ chức xã hội	Cá nhân, tổ chức
Sở hữu	Sở hữu toàn dân	Sở hữu công cộng	Tư nhân
Tính chất	Tổ chức kinh tế	Tổ chức kinh tế, phi vụ lợi	Vụ lợi
Mục tiêu	Công bằng, phát triển	Công bằng, phát triển	Lợi nhuận
Quyền kiểm soát	Nhà nước	Ra quyết định tập thể	Cá nhân, nhóm cá nhân
Phân phối lợi ích	Toàn dân thông qua nhà nước	Nhóm đối tượng mục tiêu	Nhóm sở hữu, đối tượng hữu quan

chọn mục tiêu hoạt động ở các DNNN không chỉ căn cứ vào các mục tiêu kinh tế và phát triển của doanh nghiệp, mà trong hầu hết các trường hợp đều là nhằm thực thi mục tiêu và chính sách phát triển kinh tế – xã hội của quốc gia, với chức năng, nhiệm vụ được quy định rõ ràng và kiểm soát chặt chẽ bởi cơ quan quản lý nhà nước. Như vậy, ở DNNN, thông qua hoạt động kinh doanh và kết quả hoạt động kinh doanh của DNNN, Chính phủ có thể chủ động triển khai chính sách để đạt được những mục tiêu nhất định. Lẫn lộn giữa tính mục đích và tính phương tiện cũng như mọi cố gắng tách rời hai tính chất này sẽ làm mất đi bản chất đặc trưng của DNNN.

Từ định nghĩa trên đây, có thể nhận ra rằng vai trò của DNNN, một bộ phận quan trọng của kinh tế nhà nước, trong kinh tế thị trường đã chuyển từ vai trò chủ đạo sang vai trò công cụ chính sách. Điều đó có nghĩa là, thay vì nắm quyền chỉ phối trên mọi lĩnh vực của nền kinh tế, đóng vai trò quyết định sự phát triển của quốc gia như trong kinh tế KHHTT, DNNN trong kinh tế thị trường chỉ còn tập trung vào một số lĩnh vực, khu vực có vai trò quan trọng có thể gây tác động lớn đến sự phát triển của các khu vực khác và của toàn bộ nền kinh tế, như điện lực, dầu khí, ... như một sự lựa chọn có cân nhắc kỹ lưỡng của Chính phủ, để thực thi các mục tiêu, nhiệm vụ nhất định dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Chính phủ. Như vậy, cơ chế thay đổi, “luật chơi” thay đổi, kéo theo sự thay đổi về “cách thức tham gia cuộc chơi” của DNNN vào cơ chế KTTT.

## 2. Sự thay đổi về vai trò của DNNN trong cơ chế kinh tế thị trường

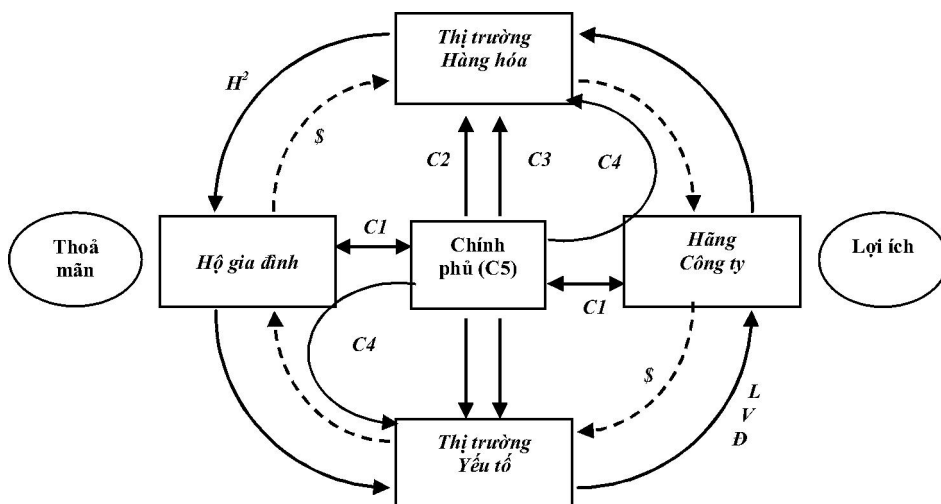
Theo lý thuyết Kinh tế thị trường, sự can thiệp của nhà nước vào thị trường thường được lý giải là

cần thiết bởi sự vận hành của cơ chế thị trường tự do có những ‘trục trặc’ dẫn đến tình trạng không-công bằng và phi-hiệu quả. Mặc dù thống nhất về vai trò quan trọng của nhà nước trong việc can thiệp và điều tiết các hoạt động của hệ thống kinh tế thị trường, quan điểm về vai trò can thiệp của Nhà nước vào kinh tế thị trường lại rất khác nhau về mức độ và cách thức can thiệp.

Về nguyên tắc, các chính phủ có thể can thiệp và điều tiết nền kinh tế thị trường thông qua các công cụ thuộc bốn nhóm chính sách ‘cội nguồn’<sup>1</sup> sau: (i) thuế và trợ cấp - nhóm chính sách C1; (ii) hệ thống luật pháp với hai tính chất hướng dẫn và điều chỉnh - nhóm chính sách C2 và C3, (iii) hệ thống các cơ quan, tổ chức của nhà nước hay do nhà nước lập ra hoặc hỗ trợ tham gia trực tiếp vào hệ thống thị trường như các đối tượng thuộc các khu vực khác – nhóm chính sách C4; và (iv) dự trữ quốc gia về những yếu tố chiến lược như vàng, ngoại tệ tài nguyên chiến lược – nhóm chính sách C5, (Weimer D.I. and Vinning A.R, 1992). Sự can thiệp của chính phủ vào cơ chế thị trường bằng các nhóm chính sách cội nguồn có thể được mô tả như minh họa trên Sơ đồ 1.

Mục đích điều tiết của các chính phủ khi can thiệp vào hệ thống kinh tế thị trường là nhằm đảm bảo sự phát triển cân đối về kinh tế (hiệu quả) và xã hội (công bằng). Hiệu lực quản lý của nhà nước đối với nền kinh tế thị trường phụ thuộc chủ yếu vào bản chất những vấn đề cần được sửa chữa khi can thiệp và mục đích điều tiết, cách thức và công cụ được lựa chọn để can thiệp. Về nguyên tắc, các công cụ chính sách được các chính phủ sử dụng thường bao gồm những ‘công cụ’ cơ bản, được gọi là “chính sách cội nguồn” sau. Bảng 2 trình bày về những

Sơ đồ 1: Nguyên lý can thiệp và công cụ điều tiết kinh tế thị trường



biện pháp cơ bản trong các nhóm ‘chính sách cội nguồn’ có thể sử dụng để điều tiết thị trường.

Có thể nhận thấy, kinh tế nhà nước, trong đó có DNNN, luôn là một giải pháp có thể lựa chọn. Hơn thế nữa, các giải pháp trong nhóm C4 còn có ưu thế hơn so với các giải pháp khác trên hai phương diện: (i) *Hiệu lực cao* do tham gia trực tiếp vào hệ thống kinh tế với tư cách là một nhân tố tích cực của thị trường; và (ii) *Hiệu quả cao* do tạo ra nguồn thu từ hoạt động, thay vì sử dụng ngân sách như các biện pháp khác. Năng lực can thiệp tích cực của các giải pháp ở nhóm giải pháp C4 là cao nhất. Thay vì gián tiếp thông qua phản ứng của các đối tượng khác (DNTN, người tiêu dùng), Chính phủ có thể trực tiếp tác động hoặc tham gia vào quá trình ra quyết định của các đối tượng thị trường thông qua các công cụ trong nhóm C4. Đặc biệt, trong nhóm này, DNNN còn đóng vai trò là nhân tố trực tiếp tham gia vào quá trình thực thi các quyết định. Đây là cơ sở để khẳng định vai trò “công cụ vật chất” mà Nhà nước sử dụng để điều tiết nền kinh tế thị trường của DNNN.

Đặc điểm này không phải đã được nhận thức một cách đúng đắn. Bởi vậy, những biện pháp đánh giá có vẻ thiếu “công bằng” đối với DNNN, khi vừa trao cho DNNN trọng trách công cụ chính sách đối với nền kinh tế, vừa đòi hỏi DNNN phải hoạt động một cách hiệu quả theo chuẩn mực của các tổ chức kinh tế thuộc khu vực tư nhân. *Để đảm bảo công bằng giữa DNNN và DNTN, cần tách bạch hai nhiệm vụ: công cụ chính sách và hoạt động kinh doanh; trên cơ sở đó “bóc tách” hoạt động tài chính theo hướng: sử dụng công cụ chính sách là hoạt động chỉ tiêu ngân sách (như các chính sách*

*khác) và hoạt động kinh doanh là hoạt động tạo nguồn tài chính. Khi đó, việc đánh giá về DNNN mới xác đáng và có cơ sở vững chắc hơn để phán quyết về DNNN.*

### **Vấn đề kiểm soát đối với DNNN theo cơ chế kinh tế thị trường**

Trung tâm trong tất cả các định nghĩa về DNNN là đều nhấn mạnh đến vấn đề sở hữu. Sự khác biệt về quan điểm, giữa các hệ thống chính trị và cơ chế kinh tế khác nhau là mấu chốt dẫn đến cách lý giải và cách ứng xử khác nhau đối với DNNN. Theo quan niệm truyền thống trong kinh tế KHHTT, quyền sở hữu đồng nghĩa với quyền chiếm hữu, quyền sử dụng và quyền định đoạt (mua, bán) tài sản. Điểm này khác với trong cơ chế KTTT, quyền sở hữu là để đảm bảo khả năng kiểm soát đối với tài sản. Chuyển sang cơ chế KTTT, quan niệm về sở hữu cũng cần điều chỉnh.

Cổ phần hóa DNNN là một hình thức chuyển dần quyền sở hữu tài sản nhà nước cho xã hội. Thực chất đây là quá trình chuyển đổi về nhận thức theo định hướng thị trường. Trở ngại lớn nhất đối với quá trình chuyển dịch này là tâm lý “sợ mất quyền kiểm soát” đối với DNNN và tài sản của nhà nước. Tâm lý này phát sinh từ một nguyên tắc: “quyền kiểm soát tương ứng với quyền sở hữu”. Tuy nhiên, nguyên tắc “51:49” về sở hữu không phải luôn đúng. Có nhiều bằng chứng thực tiễn từ các doanh nghiệp liên doanh ở nước ta và trên thế giới minh chứng cho thực tế trên. Nguyên nhân dẫn đến tình trạng “không tương xứng” này là do sự chênh lệch về trình độ và năng lực quản lý. Nói cách khác, nguyên lý về sự “tương xứng trong quyền lực kiểm

**Bảng 2:** Các nhóm công cụ ‘chính sách cội nguồn’ để điều tiết nền kinh tế thị trường

Nhóm chính sách C1 <b>Thuế và thị trường</b>		Nhóm chính sách C2 & C3 <b>Hệ thống luật pháp</b>		Nhóm chính sách C4 <b>Kinh tế nhà nước</b>		Nhóm chính sách C5 <b>Dự phòng chiến lược</b>	
Sản xuất	Tiêu dùng	Cơ chế	Luật	Kinh tế nhà nước	Hợp đồng chính phủ	Bảo hiểm	Dự trữ chiến lược
Thuế ( <i>đầu ra, thuế quan...</i> )	Thuế ( <i>thuế hàng hoá, lệ phí sử dụng...</i> )	Hạn chế can thiệp	Khung pháp lý ( <i>luật, hướng dẫn...</i> )	Mạng lưới phân phối	Hợp đồng trực tiếp	Bảo hiểm nghĩa vụ	Dự trữ quốc gia
Trợ cấp ( <i>bù lỗ, trợ thuế...</i> )	Trợ cấp ( <i>hiện vật, tem phiếu, bù giá...</i> )	Hỗ trợ, thúc đẩy	Văn bản pháp quy ( <i>kiểm soát, điều tiết</i> )	<b>DNNN</b>	Hợp đồng gián tiếp	Hỗ trợ bảo hiểm	Mua cân đối hay bù giá
		Mô phỏng thị trường		Đặc khu kinh tế			Trợ cấp khó khăn



soát” phải được bổ sung thêm bằng nguyên tắc dựa trên sự tương quan về năng lực quản lý: “quyền kiểm soát tương ứng với năng lực và trình độ quản lý đối với đối tượng kiểm soát”. Những phát triển gần đây từ lý luận và thực tiễn về “vốn xã hội” (social capital), “vốn văn hóa” (cultural capital) trong phát triển kinh tế và kinh doanh – trong đó, nhân tố con người (trust), mạng lưới (network), hành vi (norm) – không chỉ mở rộng thêm khái niệm “vốn” mà còn nhấn mạnh vai trò của yếu tố năng lực quản lý đối với hoạt động sản xuất kinh doanh và phát triển. Tuy nhiên, phát triển năng lực quản lý và nâng cao chất lượng nguồn nhân lực là một bài toán lâu dài cần nhiều thời gian, sức lực và nguồn lực.

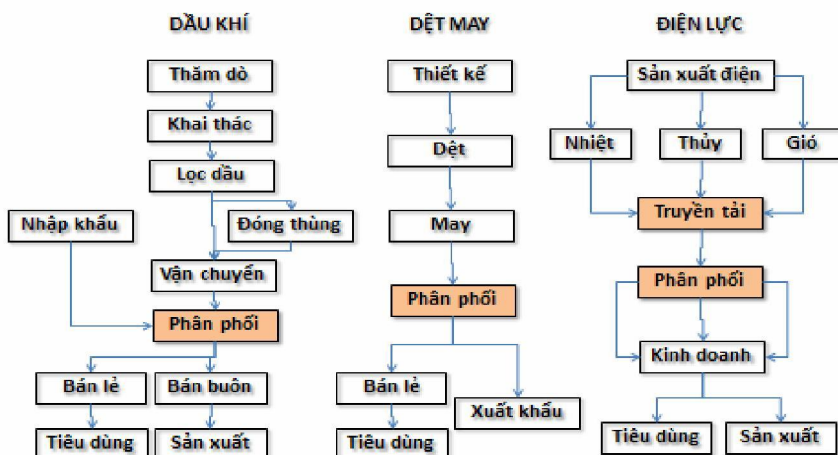
Vậy, làm cách nào để những người góp vốn/chủ sở hữu có thể (tăng quyền) kiểm soát đối với doanh nghiệp cổ phần (DNCP) hay không, ngay cả khi vốn không chiếm phần chi phối và năng lực quản lý còn chưa được cải thiện? Câu hỏi này nếu được sớm trả lời, sẽ có tác dụng định hướng và thúc đẩy quá trình tái cấu trúc DNNN.

Chúng tôi xin đề xuất một giải pháp được gọi là “bài toán rải vốn hợp lý”, (Nguyễn Mạnh Quân, 2013), được rút ra từ nguyên tắc về “tính hiệu lực của quyết định can thiệp” trong lý thuyết quản lý. Theo nguyên tắc “về tính hiệu lực”, “quyết định càng được ra và được thực thi gần với nơi vấn đề cần được xử lý, hiệu lực của quyết định và hiệu quả của việc xử lý càng cao”. Vận dụng nguyên tắc trong quản lý, việc “rải vốn” có thể được thể hiện bằng nguyên tắc sau: “vốn (sở hữu) cần được đặt vào nơi quyết định cần được thực hiện (kiểm soát)”. Hoạt động SXKD của doanh nghiệp là một chuỗi các hoạt động hay quá trình gồm nhiều “mắt xích” công đoạn liên kết hệ thống với nhau. Tình trạng/kết quả hoạt động của một mắt xích, một khâu

có thể gây ảnh hưởng đến tình trạng/kết quả hoạt động của toàn bộ hệ thống/quá trình. Mức độ ảnh hưởng (kiểm soát) là rất khác nhau tùy thuộc vị trí/vai trò của mắt xích/công đoạn trong hệ thống/quá trình. Đáng lưu ý, nhiệm vụ, chức năng của công việc/công đoạn là khác nhau, vì vậy, yêu cầu về trang/thiết bị và nhu cầu đầu tư (vốn) cũng khác nhau. Tính “hợp lý” trong việc “rải vốn” có thể được mô tả bằng một nguyên lý sau: “Phần vốn góp nhỏ, nhưng phải được đảm bảo bằng quyền kiểm soát lớn đối với một mắt xích trong quá trình/chuỗi các hoạt động của doanh nghiệp, với điều kiện là mắt xích đó phải nằm ở vị trí có vai trò hay ảnh hưởng quan trọng/quyết định đến toàn bộ quá trình/chuỗi các hoạt động của doanh nghiệp”. Sơ đồ 2 là ví dụ mang tính minh họa cho 3 ngành dầu khí, dệt may, điện lực, với sơ đồ quá trình hoạt động SXKD đã đơn giản hóa.

Để dàng nhận thấy rằng khâu phân phối trong cả ba ngành, khâu truyền tải trong ngành điện lực là những khâu chiếm giữ vị trí quan trọng có thể gây ảnh hưởng lớn đến thị trường và kết quả kinh doanh của toàn bộ hệ thống. Điều đó có thể được nhận biết thông qua đặc điểm chung quan trọng của các “mắt xích” này trong hệ thống: chúng đều là điểm nối của nhiều mối quan hệ, nhờ đó chúng có thể có tác dụng “đòn bẩy” như trong ngành dầu khí, “điều khiển” như ở hai ngành dệt may và điện lực, hay “kiềm chế” như khâu truyền tải trong ngành điện lực<sup>2</sup>. Kinh nghiệm thực tế có thể minh chứng cho những tác động này qua việc điều chỉnh giá ở ngành xăng dầu và ngành điện, quyết định giá thu mua điện từ khu vực sản xuất, hay việc các doanh nghiệp trong ngành dệt may Việt Nam phải chịu “nước lép” khi đối tác nước ngoài nắm giữ hệ thống phân phối. Nếu xét đến mức đầu tư vốn ở các khâu phân phối, tuy

Sơ đồ 2: Mô hình đơn giản hóa ở 3 ngành, mang tính minh họa



khác nhau giữa các ngành, nhưng số tiền đầu tư là tương đối nhỏ so với số tiền đầu tư vào các khâu khác của các quá trình SXKD. Vậy tái cấu trúc ngành có thể được tiến hành bằng cách tập trung vốn đầu tư của nhà nước vào các “mắt xích” quan trọng này, và xã hội hóa việc đầu tư vào các “mắt xích” còn lại. Việc kiểm soát của Nhà nước đối với toàn bộ quá trình, hệ thống vẫn có thể được thực hiện thông qua các biện pháp thuộc các nhóm chính sách khác.

#### 4. Nâng cao hiệu lực hoạt động của DNNN

Trong quá trình chuyển đổi sang KTTT, phân quyền cho DNNN về mặt quản lý tác nghiệp là điều cần thiết, và đã được nhà nước tiến hành trong những năm qua, thông qua việc chuyển đổi sang hình thức công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước. Phân quyền cho DNNN có nghĩa là trao quyền hạn và trách nhiệm (tự) quản lý cho doanh nghiệp. Điều đó sẽ dẫn đến rủi ro chính trị và rủi ro kinh tế từ việc DNNN không hoàn thành tốt nhiệm vụ và mục tiêu được giao phó. Vai trò điều tiết của nhà nước đối với nền kinh tế chỉ có thể có kết quả khi cơ quan quản lý nhà nước có khả năng kiểm soát và trợ giúp tốt cho DNNN trong quá trình hoạt động. Trợ giúp cho DNNN (về vốn, cơ chế) nhưng không phù hợp hoặc không kịp thời đối với DNNN trong quá trình thực hiện các mục tiêu, nhiệm vụ đề ra cho DNNN có thể dẫn đến không chỉ sự lãng phí (đầu tư kém hiệu quả) mà còn mất khả năng điều tiết đối với nền kinh tế (chính sách kém hiệu lực). Nhà nước, thông qua các cơ quan đại diện, cần tiến hành những biện pháp kiểm soát thích hợp đối với hoạt động của DNNN. Kiểm soát trong trường hợp này là kiểm soát trong quản lý. Những bài học kinh nghiệm từ sự thất bại của VINASHIN và VINALINES cần được rút ra về mặt kiểm soát hoạt động của DNNN.

Phân quyền nhiều hơn nhưng kiểm soát chặt hơn là bài toán cần có lời giải đúng đắn. Có thể tiếp cận vấn đề này từ góc độ chức năng quản lý doanh nghiệp. Phân quyền quản lý cho DNNN nhiều hơn, điều đó có nghĩa DNNN có nhiều quyền chủ động hơn trong việc ra quyết định và thực thi các quyết định thuộc các chức năng *hoạch định, tổ chức, nhân lực và điều hành*. Để hỗ trợ DNNN kịp thời và đúng đắn, cơ quan quản lý nhà nước cần giữ lại và tham gia tích cực vào việc thực hiện chức năng *kiểm soát* hoạt động của DNNN. Để thực hiện điều đó, cần xây dựng một hệ thống phân tích, đánh giá, kiểm soát có khả năng “cảnh báo sớm” về những rủi ro đối với DNNN (Nguyễn Mạnh Quân, 2012).

Phân quyền nhiều hơn, đồng nghĩa với việc tự

hạn chế năng lực điều hành và can thiệp của Nhà nước vào quá trình hoạt động của DNNN. Để tăng cường quyền hạn cho DNNN, đồng thời đảm bảo quyền kiểm soát của Nhà nước, bên cạnh việc xây dựng một hệ thống thông tin về hoạt động của doanh nghiệp “mang tính cảnh báo sớm”, còn cần lựa chọn biện pháp kiểm soát thích hợp với từng trường hợp. Việc lựa chọn mức độ phân quyền, hình thức tham gia (cổ phần của Nhà nước) và đối tượng kiểm soát được quyết định dựa trên ba tiêu chí: (1) tầm quan trọng về mặt chiến lược của hoạt động/sản phẩm của DNNN đối với nền kinh tế, (2) tầm quan trọng về mặt đạo nguồn ngân sách từ hoạt động/sản phẩm của DNNN, và (3) yêu cầu mức độ giám sát của Nhà nước về mặt chất lượng và số lượng đối với hoạt động của DNNN hay doanh nghiệp cổ phần nhà nước. Sự lựa chọn có thể được rút ra từ những nguyên tắc trình bày trong các sơ đồ 3, 4 và 5 (Nguyễn Mạnh Quân, 2013).

Mặt khác, để tạo động lực cho DNNN, việc đánh giá kết quả hoạt động cũng cần “công bằng” hơn để hạn chế những phê phán “bất công” đối với DNNN. Cần lưu ý rằng, DNNN sử dụng vốn ngân sách để thực hiện hai nhiệm vụ với hai mục tiêu: *thực thi chính sách* với mục tiêu *phát triển kinh tế vĩ mô và công bằng xã hội*, và *sản xuất kinh doanh* với mục tiêu *sản xuất hàng hóa và hiệu quả kinh doanh*. Ngân sách được phân bổ cho hai mục tiêu, nên việc đánh giá phải căn cứ vào mức chi tiêu vốn ngân sách tương ứng. Hệ thống chỉ tiêu tài chính đối với DNNN cũng cần được phát triển để thể hiện rõ những nội dung này, nhằm phục vụ cho việc quản lý, thanh tra, kiểm toán đối với DNNN.

#### Kết luận

Từ những phân tích trên, có thể rút ra một số điểm đáng lưu ý trong quá trình tái cấu trúc DNNN ở nước ta như sau:

*Thứ nhất*, cần có nhận thức đúng đắn về DNNN trong cơ chế KTTT. Trong KTTT, DNNN có chức năng, nhiệm vụ, vai trò của DNNN đã thay đổi. Sự thay đổi còn thể hiện cả về mặt hình thức, như DNCH, DNCP, DNXH, DN công ích. Điều đó cho thấy tầm quan trọng rất lớn của nhà nước và DNNN (dưới bất kỳ hình thức nào) với tư cách là công cụ điều hành trong một nền kinh tế có định hướng. Xã hội hóa việc sở hữu và quản lý đối với DNNN làm tăng nguồn lực và sự tham gia của các nguồn lực xã hội, nhưng không đồng nghĩa với việc làm tăng rủi ro chính trị và kinh tế, nên lựa chọn được biện pháp quản lý và kiểm soát phù hợp, đúng đắn.

**Sơ đồ 3: Ma-trận định hướng phân cấp quản lý theo đối tượng kiểm soát**

Tầm quan trọng về mặt chiến lược	Cao	Phân cấp quản lý: <b>hoạt động</b> Nhà nước kiểm soát: <b>quá trình ra quyết định</b>	Phân cấp quản lý: <b>rất hạn chế</b> Nhà nước kiểm soát: <b>các quyết định chiến lược và hoạt động</b>
	Thấp	Phân cấp quản lý: <b>hoàn toàn</b> Nhà nước kiểm soát: <b>nghĩa vụ pháp lý</b>	Phân cấp quản lý: <b>về chiến lược</b> Nhà nước kiểm soát: <b>kết quả tài chính</b>
		Thấp	Cao

Tầm quan trọng trong việc tạo nguồn thu ngân sách

Thứ hai, cần thực hiện các biện pháp kiểm soát hữu hiệu, tích cực đối với hoạt động của DNNN và đối với các khu vực/lĩnh vực kinh tế thông qua DNNN. Để làm được điều đó, cần hoàn thiện biện pháp quản lý và kiểm soát đối với DNNN, trong đó chú trọng đến tính hiệu quả kinh tế và hiệu quả xã hội của việc sử dụng nguồn vốn nhà nước bằng cách sử dụng những “thước đo” phù hợp để giám sát và trợ giúp DNNN kịp thời.

**Sơ đồ 4: Ma-trận định hướng phân cấp quản lý theo mục tiêu kiểm soát**

Yêu cầu mức độ giám sát về chất lượng	Cao	Phân cấp ra quyết định chiến lược: <b>ít</b> Phân cấp ra quyết định tác nghiệp: <b>nhiều</b>	Phân cấp ra quyết định chiến lược: <b>ít</b> Phân cấp ra quyết định tác nghiệp: <b>ít</b>
	Thấp	Phân cấp ra quyết định chiến lược: <b>nhiều</b> Phân cấp ra quyết định tác nghiệp: <b>nhiều</b>	Phân cấp ra quyết định chiến lược: <b>nhiều</b> Phân cấp ra quyết định tác nghiệp: <b>ít</b>
		Thấp	Cao

Yêu cầu mức độ giám sát về số lượng

Thứ ba, cần tăng cường năng lực quản lý cho DNNN. Điều đó có nghĩa rằng, (i) cần nâng cao nhận thức cho DNNN về vai trò, sứ mệnh của DNNN; (ii) xây dựng và hoàn thiện phương pháp kiểm soát và đánh giá hoạt động của DNNN; (iii) xây dựng hệ thống giám sát và trợ giúp kịp thời đối với DNNN. Thực tế cho thấy, DNNN ở vị thế rất thuận lợi để tranh thủ sự trợ giúp cả về nguồn lực lẫn năng lực quản lý; vấn đề là DNNN và các cơ quan hữu quan có nhận thức được và khai thác tốt những lợi thế này chưa. “Bất công” đối với DNNN không phải thể hiện ở “sự kém hiệu quả kinh tế” mà ở chỗ “lợi thế có nhiều như vậy mà sao lại dễ bị phê phán”. Lỗi không chỉ ở DNNN mà ở cả những bên hữu quan. □

**Sơ đồ 5: Ma trận định hướng về hình thức tham gia (sở hữu) của Nhà nước và về mục tiêu (đối tượng) kiểm soát**

Tầm quan trọng về mặt chiến lược	Cao	Hình thức: <b>DN cổ phần NN</b> Mục tiêu kiểm soát: <b>hoạt động tác nghiệp</b>	Hình thức: <b>DNNN (100%)</b> Mục tiêu kiểm soát: <b>chiến lược và hoạt động tác nghiệp</b>
	Thấp	Hình thức: <b>Cổ phần hóa, tư nhân hóa</b> Mục tiêu kiểm soát: <b>trách nhiệm pháp lý</b>	Hình thức: <b>liên doanh, hợp doanh</b> Mục tiêu kiểm soát: <b>kết quả tài chính</b>
		Thấp	Cao

Tầm quan trọng trong việc tạo nguồn thu ngân sách

### Chú thích:

1. Chính sách “cội nguồn” là những chính sách căn bản, được sử dụng làm cơ sở để thiết kế các giải pháp trong một chính sách, và ít khi được sử dụng như một chính sách độc lập. Chính sách “cội nguồn” giống như các “vị thuốc” trong một “thang thuốc” chính sách.

2. *Nhân tố đòn bẩy* có khả năng tạo ra những thay đổi quyết định đối với hệ thống, chúng thường là những nhân tố có phạm vi ảnh hưởng rộng, thể hiện qua số lượng lớn mối quan hệ với các nhân tố hệ thống, trong khi ít bị chi phối bởi các nhân tố trong hệ thống. *Nhân tố đòn bẩy* thường có số lượng các mối quan hệ đầu ra tương đối cao so với số mối quan hệ đầu vào. *Nhân tố kiểm chế* có số mối quan hệ đầu vào tương đối cao so với số mối quan hệ đầu ra.

### Tài liệu tham khảo:

- Kỷ yếu Hội thảo khoa học quốc tế (2012), *Phát triển doanh nghiệp xã hội qua các trường đại học Việt Nam*, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
- Ngân hàng Thế giới (1999), *Báo cáo nghiên cứu chính sách của Ngân hàng Thế giới: Giới quan chức trong kinh doanh, ý nghĩa kinh tế và chính trị của sở hữu nhà nước*, Nxb Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
- Nguyễn Mạnh Quân (2012), *Cơ sở lý thuyết xây dựng bộ chỉ số có tính cảnh báo sớm để quản lý DNNN*, Đề tài cấp bộ “Xây dựng bộ chỉ số tổng hợp tình hình hoạt động của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước, doanh nghiệp 100% vốn nhà nước nhằm nâng cao khả năng quản lý, giám sát cảnh báo sớm, Cục Phát triển Doanh nghiệp, Bộ Kế hoạch và Đầu tư.
- Nguyễn Mạnh Quân (2003), *Những vấn đề lý luận cơ bản về DNNN và vận dụng nó vào việc đổi mới DNNN ở Việt Nam*, Luận án Tiến sĩ, Trường Đại học Kinh tế Quốc dân, Hà Nội.
- Rees Ray (1989), *Public Enterprise Economics*, 2<sup>nd</sup> Ed., Philip Allan, Deddington, Oxford.
- Spulber Nicolas (1997), *1981 Report of the National Academy of Public Administration. Redefining the State*, Cambridge University Press.
- Weimer D.I. and Vinning A.R. (1992) *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

### Restructuring the State-owned-Enterprises: some issues of principle and approach

#### Abstract:

*Restructuring the State-owned-Enterprises (SOE) is a challenging policy, since this is still the most controversial topic. The argument based on the inefficiency of the SOEs (economic point of view) that rejects their role and their existence could not object the irrefutable contribution of the SOEs to the national economic developments (political point of view). There are theoretical and practical evidences supporting both point of views. The economic transition leads to the change in the role and the function of SOEs. On the other hand, the researches from the managerial point of view on SOEs are seldom. As a result, the perception on SOEs is lack behind the necessary movement in the SOE's sector. Hence, this fact creates more difficulties to the SOE restructuring. This paper focuses on making clear view of the concept of SOEs in the market economy in light of the managerial point of view and recommends some policies for restructuring SOEs in Vietnam.*

#### Thông tin tác giả:

\* **Nguyễn Mạnh Quân**, Phó giáo sư, tiến sĩ.

- Nơi công tác: Khoa Quản trị kinh doanh, trường Đại học Kinh tế Quốc dân

- Hướng nghiên cứu chính: DNNN, DNNN trong nền kinh tế thị trường, tái cấu trúc DNNN; Phân tích chính sách; Quản trị công ty, Quản trị kinh doanh; Phát triển Doanh nghiệp Nhỏ và Vừa; Đạo đức kinh doanh, Văn hóa doanh nghiệp.

- Các tạp chí đã đăng tải công trình: Tạp chí Kinh tế và phát triển

Email: quannm@neu.edu.vn