Nhà nước với tư cách là nhà đầu tư:

Cổ phần hóa, Tư nhân hóa và Chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam

Tài liệu đối thoại chính sách của UNDP số 2006/3

Hà Nội, tháng 10/2006

Lời nói đầu

Quá trình chuyển đổi của Việt Nam từ cơ chế kế hoạch hóa tập trung sang cơ chế thị trường đã kết hợp các nội dung chuyển đổi dần từng bước và mang tính thực tiễn với quyết tâm phát huy sức mạnh và nguyện vọng của người dân Việt Nam nhằm đạt được các mục tiêu ưu tiên bao trùm là đoàn kết dân tộc và phát triển con người. Hai thập niên *đổi mới* đã giúp Việt Nam đạt được những thành tích đáng tự hào về đổi mới chính sách và đưa ra những giải pháp phù hợp với đặc điểm cụ thể của nền kinh tế Việt Nam.

Việc cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước là một phần quan trọng trong công cuộc cải cách này. Những người không theo dõi chặt chẽ tình hình Việt Nam thường hiểu lầm rằng cải cách doanh nghiệp nhà nước là quá trình "tư nhân hóa" hoặc nhà nước ngừng can thiệp một cách không có kế hoạch vào quá trình phát triển các ngành. Tuy nhiên, Tài liệu Đối thoại chính sách này của Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc (UNDP) chứng minh rằng chủ trương chính sách của Chính phủ sâu sắc hơn so với nhận định đó. Tài liệu đưa ra nhận định quan trọng là phải đặt chiến lược cổ phần hoá của Chính phủ trong bối cảnh lịch sử và kinh tế thích hợp để có thể hiểu được các mục tiêu và sự lựa chọn công cụ chính sách của Chính phủ.

Cũng như các tài liệu khác trong một loạt các nghiên cứu, Tài liệu Đối thoại chính sách này của UNDP nhằm đóng góp vào các cuộc thảo luận chính sách quan trọng ở Việt Nam thông qua việc xem xét một cách khách quan tình hình phát triển của Việt Nam và ý nghĩa đối với tương lai. Tài liệu này không nhằm đánh giá chiến lược của Chính phủ hay đưa ra các khuyến nghị thay đổi chính sách. Mục tiêu của chúng tôi đơn giản là khuyến khích các cuộc trao đổi, thảo luận thông qua việc cung cấp các thông tin và minh chứng được thu thập và trình bày chúng một cách rõ ràng và khách quan.

Mặc dù các ý kiến nêu ra trong tài liệu này không nhất thiết phản ánh quan điểm chính thức của UNDP, song chúng tôi coi đây là cơ hội đóng góp cho các cuộc thảo luận về vấn đề quan trọng này trong sự nghiệp phát triển của Việt Nam. Chúng tôi xin chúc mừng nhóm nghiên cứu về thành quả làm việc hết sức tỷ mỷ vàcông phu và hy vọng rằng việc xuất bản tài liệu này sẽ thúc đẩy hơn nữa công tác nghiên cứu và phân tích về quá trình đổi mới cơ cấu doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam.

John Hendra
Đại diện Thường trú UNDP
Điều phối viên Thường trú Liên Hợp Quốc tại Việt Nam

Lời cám ơn

Tài liệu Đối thoại chính sách này do các chuyên gia kinh tế Scott Cheshier, Jago Penrose và Nguyễn Thị Thanh Nga soạn thảo. Chúng tôi xin đặc biệt cám ơn ông Đỗ Ngọc Huỳnh, Bộ Tài chính, đã nhận xét và đề xuất đóng góp cho báo cáo. Chúng tôi cũng muốn gửi lời cám ơn đến ông Jonathan Pincus, Chuyên gia kinh tế cao cấp, UNDP Việt Nam, người đã hỗ trợ, nhận xét và cố vấn cho chúng tôi; ông Brian Dillon đã đọc các bản sơ thảo, nhận xét và hiệu đính; ông Woocheol Lee, nghiên cứu sinh tại Đại học SOAS, Vương quốc Anh đã tham gia cả hai chuyến công tác đến Hải Phòng; anh Bùi Trường Giang, Phó giám đốc phụ trách Trung tâm Nghiên cứu An ninh và Chiến lược Quốc gia, của Viện Kinh tế và Chính trị Thế giới đã giúp đỡ chúng tôi tại thực địa; các cán bộ của Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Phòng giúp cung cấp thông tin và bố trí các cuộc phỏng vấn; Triệu Quang Khánh, Phòng Hợp tác Quốc tế và Xúc tiến Đầu tư, Sở Kế hoạch Đầu tư Hải Phòng đã tạo thuận lợi thực hiện các cuộc phỏng vấn; các cán bộ của Sở Tài chính Hải Phòng; và chị Đỗ Tuyết Nhung, Chuyên viên Tư liệu Thư viện, UNDP Việt Nam đã giúp chúng tôi tìm các thông tư và văn bản pháp quy nhà nước. Nhân đây chúng tôi cũng xin gửi lời cám ơn đến ông Martin Gainsborough đã đọc và nhận xét các bản thảo trước. Chúng tôi, những tác giả xin chịu trách nhiệm về bất kể những sai sót nào trong văn bản này. Mặc dù đây là bản Tài liệu Đối thoại chính sách của UNDP, những quan điểm thể hiện ở đây hoàn toàn là của các tác giả, và không nhất thiết phản ánh quan điểm của Liên Hợp Quốc hoặc của các nước mà Liên Hợp Quốc đại diện.

Nội dung

Lời nói đầu **2**

Lời cám ơn **3**

Danh mục các Bảng và Khung tài liệu **1**

Danh mục viết tắt **2**

Tóm tắt **3**

1.Giới thiệu **1**

2.Cải cách doanh nghiệp nhà nước **3**

2.1. Bối cảnh của các cuộc cải tổ 3

2.2. Xác định lại vai trò của nhà nước: Nhà nước với tư cách là nhà đầu tư 3

2.3. Bỏ các công ty nhỏ 7

2.4. Giữ các công ty lớn 10

3.Những minh chứng từ Hải Phòng **19**

3.1. Các công ty Nhóm 1, nhóm các doanh nghiệp nhỏ 19

3.2. Các công ty Nhóm 2, nhóm các công ty lớn 20

3.3. Tóm tắt chứng cứ thu thập được từ Hải Phòng 23

4.Kết luận **25**

Phụ lục 1: Văn bản của chính phủ đã tham khảo **27**

Phụ lục 2: Văn bản chính phủ 2003-2005 ..... **30**

Phụ lục 3: Doanh nghiệp nhà nước và Luật Doanh nghiệp **37**

Phụ lục 4: Luật Doanh nghiệp 1999 ..... **39**

Tài liệu tham khảo **41**

Danh mục bảng biểu

Bảng

Bảng 1. Trách nhiệm đối với vốn nhà nước 5

Bảng 2. Ước tính số lượng doanh nghiệp nhà nước được chuyển đổi 7

Bảng 3. Những báo cáo khác nhau về tổng số doanh nghiệp nhà nước và số đã cổ phần hóa theo năm 8

Bảng 4. Những chỉ số tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, 1997 10

Bảng 5. Quá trình phát triển của các ngành chiến lược 12

Bảng 6. Các doanh nghiệp được phỏng vấn tại Hải Phòng

Khung tài liệu

Khung tài liệu 1. Có bao nhiêu doanh nghiệp nhà nước? 8

Danh mục viết tắt

ADB	Ngân hàng Phát triển Châu Á
CIEM	Viện Quản lý Kinh tế Trung ương
DATC	Công ty Mua bán Nợ và Tài sản
DoF	Sở Tài chính
DPI	Sở Kế hoạch và Đầu tư
EIU	Ban Tin tức kinh tế
GC	Tổng công ty nhà nước
GSO	Tổng cục Thống kê Việt Nam
IMF	Quỹ tiền tệ Quốc tế
LLC	Công ty trách nhiệm hữu hạn
MoF	Bộ Tài chính
MPI	Bộ Kế hoạch và Đầu tư
NEU	Đại học kinh tế quốc dân
NSCERD	Ban chỉ đạo Quốc gia về Đổi mới và Phát triển Doanh nghiệp Nhà nước
PPC	Ủy ban Nhân dân tỉnh
PRSC	Tín dụng hỗ trợ giảm nghèo
SCIC	Tổng Công ty Đầu tư vốn Nhà nước
SOE	Doanh nghiệp nhà nước
UNDP	Chương trình Phát triển Liên Hợp Quốc
VASS	Viện Khoa học Xã hội Việt Nam
VDR	Báo cáo Phát triển Việt Nam
VND	tiền đồng Việt Nam

Tóm tắt

Xuất phát từ tuyên bố của Chính phủ 'cổ phần hóa không phải là tư nhân hóa', báo cáo này sẽ tìm hiểu tiến trình cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Trong những năm 1980 và đầu những năm 1990, Chính phủ Việt Nam xây dựng một chiến lược đa dạng cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Tình trạng thất thoát tài sản và phân quyền không chính thức trên thực tế trong giai đoạn kế hoạch hóa tập trung đã làm giảm vai trò của chính quyền trung ương trong sở hữu và kiểm soát những doanh nghiệp nhà nước. Tình trạng thất thoát vốn nhà nước đã làm cạn kiệt nguồn lực của nhà nước, gây phương hại cho tính ổn định của nền kinh tế vĩ mô. Trước tình hình đó, nhà nước bắt đầu xác định lại vai trò của mình trong nền kinh tế. Trong khi dần dần chuyển khỏi kế hoạch hóa tập trung, nhà nước cũng nêu rõ dự định duy trì việc tham gia vào nền kinh tế, đồng thời vẫn mở rộng phạm vi cho hoạt động kinh tế tư nhân. Định hướng đó bao gồm sự chuyển từ quản lý trực tiếp tài sản của nhà nước sang tập trung vào quản lý đầu tư. Tập trung quản lý chuyển sang ngăn chặn thua lỗ và thất thoát vốn nhà nước và chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành các công ty hoạt động theo Luật doanh nghiệp.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước được thực hiện theo hai hướng rõ ràng. Phần lớn những doanh nghiệp nhà nước thua lỗ, làm mất đi nguồn lực của nhà nước và đóng góp ít vào thu ngân sách là các doanh nghiệp nhỏ thuộc sự quản lý của các sở trực thuộc bộ chuyên ngành hoặc chính quyền địa phương. Chính quyền trung ương ít có sự kiểm soát các doanh nghiệp này. Chuyển đổi những doanh nghiệp nhà nước có quy mô nhỏ hơn là nỗ lực để cải thiện tình hình kinh tế. Đây cũng là một biện pháp thông qua đó chính quyền trung ương có thể giảm bớt quyền lực của chính quyền địa phương đang sử dụng những doanh nghiệp nhà nước nhỏ để gây thất thoát tài sản nhà nước và tư lợi từ những ưu đãi của nhà nước. Tiến trình này giống như các chương trình tư nhân hóa tại những nước khác.

Tuy nhiên, chính phủ cũng nhấn mạnh rằng nhà nước sẽ tiếp tục đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Những doanh nghiệp nhà nước lớn vẫn là nguồn thu ngân sách quan trọng của nhà nước, và là công cụ để chính phủ thực hiện những kế hoạch và chính sách của nhà nước sau khi kết thúc thời kỳ kế hoạch hóa tập trung. Những doanh nghiệp nhà nước lớn đã được nhóm lại thành những Tổng công ty. Những ngành chiến lược được lựa chọn, xác định những lĩnh vực của nền kinh tế trong đó nhà nước sẽ giữ quyền kiểm soát. Những tiêu chí để xác định xem nhà nước sẽ giữ quyền kiểm soát những công ty trong những ngành này dựa trên mức độ đầu tư của nhà nước và quy mô của công ty. Thêm vào đó, những quy định để tái cơ cấu các Tổng công ty nhà nước đã được ban hành. Trong khi nhấn mạnh nhu cầu chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước sang các doanh nghiệp hoạt động theo Luật doanh nghiệp, những văn bản pháp luật cũng nêu chi tiết về cơ chế gây ảnh hưởng của nhà nước và Tổng công ty đối với các công ty dựa trên đầu tư.

Một đoàn cán bộ nghiên cứu của UNDP và Viện Khoa học Xã hội Việt Nam đã khảo sát 17 công ty tại Hải Phòng trong tháng 8 và tháng 10 năm 2005. Đồng thời đoàn cũng tiến hành phỏng vấn những cán bộ của Sở Kế hoạch đầu tư Hải Phòng và Sở Tài chính Hải Phòng.

Các cuộc phỏng vấn cho thấy nhà nước có 3 mối quan tâm chính. Thứ nhất, vốn nhà nước phải được bảo toàn. Thứ hai, các Tổng công ty phải đáp ứng những chỉ tiêu và mục tiêu do nhà nước đề ra. Đối với nhiều công ty, những chỉ tiêu này đơn giản chỉ là những chỉ tiêu tăng trưởng. Thứ ba, các Tổng công ty phải phát triển những ngành công nghiệp chủ đạo nhất định, với ngành đóng tàu hiện nay là một ví dụ điển hình trong số các công ty đã khảo sát. Việc soạn thảo ra những chỉ tiêu và mục tiêu đòi hỏi mức độ tham vấn rất cao giữa các Tổng công ty, các công ty thành viên và các cơ quan giám sát. Những chỉ tiêu tăng trưởng thường dựa trên năng lực của công ty thành viên và doanh thu dự kiến. Các công ty không bắt buộc phải đạt được những chỉ tiêu đề ra chỉ dựa vào hoạt động trong lĩnh vực kinh doanh đã đăng ký, vì các công ty thành viên có thể chuyển sang những lĩnh vực liên quan hoặc không liên quan.

Các cuộc phỏng vấn này đã bước đầu khẳng định những diễn biến của cải cách như được nêu trong những văn bản quy định về cải cách doanh nghiệp nhà nước. Nhà nước sẽ giữ vai trò sở hữu duy nhất hoặc nắm đa số cổ phần trong các doanh nghiệp nhà nước lớn và các Tổng công ty hoạt động trong những ngành chiến lược, thực hiện quyền kiểm soát theo những quy định áp dụng đối với bất cứ cổ đông nào. Mặc dù các doanh nghiệp nhà nước và Tổng công ty được chuyển đổi nằm trong các ngành chiến lược sẽ được quản lý bằng những quy định đối với khu vực tư nhân nhưng chủ thể nắm cổ phần chi phối sẽ không có cùng động cơ như một chủ sở hữu cổ phần chi phối phi nhà nước. Việc chuyển đổi những doanh nghiệp nhà nước lớn nằm trong ngành chiến lược cần phải được hiểu trong bối cảnh này.

1. Giới thiệu

Cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam là đặc điểm trung tâm của các cuộc cải cách của chính phủ. Vấn đề này tiếp tục nổi bật trong những nghị quyết và kế hoạch của chính phủ liên quan đến giai đoạn quá độ chuyển sang nền kinh tế thị trường. Nó cũng là trọng tâm được tài trợ như được thấy rõ trong các khoản giải ngân Tín dụng hỗ trợ xóa đói giảm nghèo, và đây luôn là chủ đề tranh luận của giới học giả.

Phần thảo luận hiện nay về cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam tập trung vào cổ phần hóa – tức là việc chuyển đổi một doanh nghiệp nhà nước thành một công ty cổ phần. Trong khi cổ phần hóa ngày càng quan trọng trong quá trình cải cách và hiện đang được chính phủ coi là công cụ chủ yếu chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước, chính phủ giữ quan điểm rằng cổ phần hóa không nhất thiết là một hình thức tư nhân hóa.[1]

Tuy nhiên, rất nhiều tài liệu hiện nay đã trực tiếp hoặc gián tiếp đánh đồng cổ phần hóa với tư nhân hóa (Ngân hàng Thế giới 1995; Ngân hàng Thế giới 1997; Clowes và Sedlak 1998; Neilson 1998; Webster và Amin 1998; IMF 1999; Kokko và Sjoholm 2000; Wright và V.T. Nguyễn 2000; CIEM và Ngân hàng Thế giới 2002; Evans 2004; Phillips Fox 2004c; Trương Đồng Lộc và cộng sự 2004; CIEM và Ngân hàng Thế giới 2005; EIU 2005; Vũ Thanh Tú Anh 2005). Thường viện dẫn đến nhiều tài liệu về các chương trình tư nhân hóa ở Đông Âu và Liên xô cũ, cổ phần hóa được coi như tư nhân hóa.

Xuất phát từ tuyên bố của Chính phủ cổ phần hóa không phải là tư nhân hóa, báo cáo tiến hành tìm hiểu tiến trình cải cách các doanh nghiệp nhà nước. Chúng tôi sẽ chứng minh rằng do những điều kiện chính trị và xã hội trong những năm 80 và đầu 90, chính phủ đã xây dựng một chiến lược cải cách với những cách tiếp cận khác nhau, theo đó cải cách doanh nghiệp nhà nước không nhằm tác động như nhau đến tất cả các doanh nghiệp nhà nước. Trong khi dần dần từ bỏ kế hoạch hóa tập trung, chính phủ cũng nêu rõ chủ trương vẫn tham gia vào nền kinh tế, ngay cả khi chính phủ trao cho khu vực tư nhân tính hợp pháp lớn hơn. Việt này đòi hỏi phải có quan điểm mới về vai trò của nhà nước và cơ chế mới nhằm thực hiện quyền ảnh hưởng của nhà nước. Xóa bỏ kiểu kiểm soát hành chính đã dùng trong thời kỳ kế hoạch hoá tập trung, chính phủ đã chuyển dịch từ chỗ quản lý trực tiếp tài sản của nhà nước sang quản lý đầu tư.

Công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước theo hai hướng rõ ràng. Những doanh nghiệp nhà nước nhỏ hơn thôi không còn trong tầm kiểm soát của nhà nước thông qua việc chuyển đổi thành những công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, Luật này điều chỉnh những hoạt động của những công ty tư nhân tại thị trường trong nước. Những doanh nghiệp nhà nước lớn hơn được gộp thành những tổng công ty và những mối quan hệ giữa các tổng công ty, với nhà nước và với những công ty thành viên ngày càng được xác định thông qua mức độ đầu tư. Các tổng công ty nhà nước, ban đầu chưa bị yêu cầu chuyển đổi, gần đây đã trở thành đối tượng của cổ phần hoá, nhưng nhà nước vẫn duy trì đa số vốn trong các công ty ở những ngành chủ chốt hoặc "chiến lược". Nhà nước trong trường hợp này thực hiện quyền ảnh hưởng của mình theo những quy định áp dụng với tất cả các cổ đông.

Việc cổ phần hóa những doanh nghiệp nhà nước nhỏ hơn có thể được hiểu là một hình thức tư nhân hóa khi nhà nước chủ trương thôi không kiểm soát các công ty này. Trong khi phần lớn các doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hóa tới nay đều là những doanh nghiệp nhỏ, mối liên hệ của cổ phần hóa với tư nhân hóa thấy được ở mọi nơi không phải là điều đáng ngạc nhiên. Tuy nhiên, có quan điểm cho rằng cổ phần hóa sẽ đưa tới những kết quả tương tự đối với những doanh nghiệp nhà nước lớn hơn, thậm chí cho dù Chính phủ khẳng định nhiều lần chủ trương duy trì kiểm soát đối với những công ty này. Cổ phần hóa cũng như tư nhân hóa đối với các doanh nghiệp nhà nước nhỏ hơn không giống như việc chuyển đổi những doanh nghiệp nhà nước lớn có tính chiến lược và những tổng công ty trong đó nhà nước sẽ giữ cổ phần đa số. Việc cổ phần hóa những doanh nghiệp nhà nước lớn không phải là một biện pháp để từ bỏ việc kiểm soát của nhà nước, mà chỉ là một phần trong quá trình chuyển đổi rộng lớn hơn vai trò của nhà nước và cơ chế để duy trì ảnh hưởng đối với nền kinh tế. Để đánh giá quá trình này, một đợt khảo sát nhỏ đã được tiến hành tại Hải Phòng hồi tháng 8 - 10/2005. Cuộc khảo sát này nghiên cứu mối quan hệ đang thay đổi giữa các công ty và nhà nước và giữa những công ty thành

[1] Quan điểm này được khẳng định dứt khoát trong Nghị quyết 5 của Phiên họp toàn thể lần thứ 3 của Đại hội Đảng lần thứ 9 ngày 24.9.2001. Quan điểm này cũng được khẳng định trong đợt tổng kết quá trình và mục tiêu của cải cách doanh nghiệp nhà nước, kể cả vai trò cổ phần hóa (Ban đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước 2006).

viên với Tổng công ty. Cuộc khảo sát đã cho lời khẳng định ban đầu về những diễn biến của cuộc cải cách như đã nêu trong những văn bản cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Báo cáo này được cấu trúc thành 4 phần. Tiếp sau phần giới thiệu, phần 2 xem xét bối cảnh chính trị và kinh tế của cuộc cải cách và đánh giá việc định nghĩa lại về vai trò của nhà nước hiện nay thông qua những văn bản cải cách doanh nghiệp nhà nước, gồm cả những cơ cấu quản lý doanh nghiệp của Luật Doanh nghiệp 1999. Chúng tôi tìm hiểu những nội hàm của những ảnh hưởng của nhà nước dựa trên đầu tư và đánh giá lại những tác động khác nhau của cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước đối với những doanh nghiệp nhà nước lớn và nhỏ. Chúng tôi cũng trình bày phần phân loại hiện nay đối với những ngành chiến lược và các Tổng công ty nhà nước. Phần 3 trình bày kết quả của cuộc khảo sát tại Hải Phòng. Phần 4 là phần kết luận.

2. Cải cách doanh nghiệp nhà nước

Phần này đánh giá những diễn biến của công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam. Hiện đã có rất nhiều nghiên cứu về công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước và những độc giả quan tâm nên tham khảo thêm những văn bản này để biết thêm chi tiết về quá trình cải cách.[2] Chúng tôi tóm tắt ngắn gọn ở đây và cập nhật các loại văn bản này trong bối cảnh luật pháp và các quy định mới đây.

2.1. Bối cảnh của những đợt cải cách

Vào cuối những năm 70 Việt Nam là một nền kinh tế đầy khó khăn sau chiến tranh. Viện trợ của Trung Quốc, trước đó là trụ cột cho nền kinh tế thời chiến ở miền Bắc, đã chấm dứt. Viện trợ từ Liên Xô bị giảm. Hoa Kỳ áp đặt cấm vận kinh tế. Những cố gắng mở rộng hợp tác hóa nông nghiệp đã không mang lại những kết quả mong đợi. Tình trạng phổ biến không tuân thủ các kế hoạch của nhà nước - thường được gọi là "phá rào" – là cách thức chính để tồn tại (Van Arkadie 1993; Fforde và dy Vylder 1996; Đặng Phong và Beresford 1998).

Không giống như hệ thống kế hoạch hóa tập trung cao độ tại Liên bang Xô Viết, Chính phủ Việt Nam không kiểm soát nhiều nền kinh tế, việc phân cấp không chính thức diễn ra trên thực tế và các doanh nghiệp nhà nước có sự tự chủ(Van Arkadie 1993). Vào những năm 80, nhiều doanh nghiệp nhà nước trở thành những công ty thương mại bán tư nhân, được đặc trưng bởi những "cổ đông ảo", có những quyền lợi do nhà nước ban cho chồng chéo và cạnh tranh với nhau (Fforde 2004). Thông qua việc tiếp cận những đầu vào và nhập khẩu đã được trợ cấp của nhà nước, những doanh nghiệp nhà nước này có thể chuyển tài sản nhà nước sang thương mại và đem bán tại những thị trường phi chính quy. Do giá chính thức của những hàng hóa do nhà nước bán ra thấp hơn so với giá thị trường tự do, nên các doanh nghiệp này có thể thu lãi khổng lồ (Porter 1993). Khả năng giám sát yếu và tình trạng khan hiếm hàng hóa lan tràn đã dẫn đến việc những doanh nghiệp nhà nước phải chuyển hướng kinh doanh nằm ngoài kế hoạch.

Kế hoạch hóa tập trung về danh nghĩa đã che dấu sự mâu thuẫn và những quyền lợi khác nhau của các cơ quan nhà nước, sử dụng những công ty nhà nước và tài sản nhà nước cho nhiều hoạt động khác nhau mà không bị xử phạt. Kết quả là tài sản nhà nước bị thất thoát tràn lan, thâm hụt ngân sách ở mọi nơi và tình trạng bất ổn định kinh tế vĩ mô ngày càng tăng. Vào giữa những năm 80 nền kinh tế đang trên đường suy sụp. Lạm phát hàng năm tăng vọt ở mức trên 500% (Van Arkadie và Mallon 2003). Một cuộc khủng hoảng về cán cân thanh toán treo lơ lửng kết hợp với những thiếu thốn kinh niên và nạn đói cận kề ở nhiều vùng khiến cải cách trở nên cấp bách.

2.2. Xác định lại vai trò của nhà nước: Nhà nước với tư cách là nhà đầu tư

Đại hội Đảng lần thứ VI - 1986 báo hiệu sự ra đời của "đổi mới" và sự bắt đầu nỗ lực cải cách bền bỉ để chuyển đổi nền kinh tế từ kế hoạch hóa tập trung sang nền kinh tế theo định hướng thị trường. Đứng trước tình hình suy thoái kinh tế, chính phủ đã tiến hành những cải cách ban đầu chủ yếu nhằm chế ngự siêu lạm phát và ổn định những bất cân đối kinh tế vĩ mô. Cơ chế tập trung quan liêu bao cấp và những yếu tố kế hoạch hóa tập trung đã bị bãi bỏ và bước đầu công nhận vai trò của kinh tế tư nhân, tuy vẫn còn hạn chế. Tuy nhiên, nhà nước chủ trương vẫn tham gia vào nền kinh tế. Vấn đề là xác định lại vai trò của nhà nước như thế nào và những cơ chế hiện có để duy trì kiểm soát của nhà nước.[3]

Tình trạng thất thoát tài sản của giai đoạn kế hoạch hóa tập trung đã làm giảm vai trò của chính phủ trung ương trong sở hữu và kiểm soát vốn đầu tư tại những doanh nghiệp nhà nước. Sự thất thoát vốn này liên tục làm cạn kiệt nguồn lực của nhà nước và góp phần gây ra tình trạng bất ổn định kinh tế vĩ mô. Thông qua việc giảm kiểm soát bằng các biện pháp hành chính được sử dụng trong thời kỳ kế hoạch

---

[2] Xem Fforde và de Vylder (1996), Mallon (1996), Đặng Phong và Beresford (1998), Vũ Quốc Ngữ (2002), Van Arkadie và Mallon (2003), Fforde (2004) và Vũ Thanh Tú Anh (2005).

[3] Fforde (2004) lập luận rằng trước tình trạng kiểm soát manh mún của các cấp chính quyền cạnh tranh nhau trong bộ máy nhà nước, những đợt cải cách của những năm 90 là một cách "tái nhà nước hoá" bằng việc trung ương cố gắng giữ lại và củng cố quyền kiểm soát. Nỗ lực này bao gồm việc kiểm soát vốn nhà nước và xóa bỏ việc các cấp chính quyền đại phương nắm giữ những doanh nghiệp nhà nước nhỏ. Quá trình cải cách là một quá trình giảm bớt và xác định lại vai trò nhà nước để phù hợp với thực tế của từng giai đoạn cải cách. Phân tích của báo cáo này tập trung chứng minh nhận định này.

hóa tập trung, nhà nước bắt đầu chuyển từ quản lý trực tiếp tài sản nhà nước sang tập trung vào quản lý đầu tư.[4]

Những phần sau đây trình bày việc xác định lại vai trò này của nhà nước. Chúng tôi sẽ phân tích quá trình nhà nước dần chuyển trọng tâm vào bảo toàn và tái đầu tư vốn nhà nước và trình bày những quy định về quản lý đầu tư vốn nhà nước. Vì cải cách doanh nghiệp nhà nước bao gồm việc chuyển đổi những công ty nhà nước thành những công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, chúng tôi sẽ xem xét các cơ cấu quản trị doanh nghiệp được quy định trong Luật Doanh nghiệp. Sau đó chúng tôi điểm lại lịch sử của cải cách doanh nghiệp nhà nước.

Từ năm 1995, chính phủ đã nhấn mạnh tới việc "bảo toàn và phát triển" vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước. Đây trở thành trách nhiệm chính của các doanh nghiệp nhà nước, như nêu ra trong những văn bản nhà nước sau đây:[5]

- Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995
- Nghị định 59 ngày 3 tháng 10, 1996
- Nghị định 27 ngày 20/4/ 1999
- Nghị định 73 ngày 6.12.2000
- Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003
- Nghị định 153 ngày 9/8/2004
- Nghị định 199 ngày 3/12/2004
- Quyết định 152 ngày 20/6/2005
- Luật Doanh nghiệp 2005.

Trong năm 2001, chính phủ đã nêu rõ nhà nước là nhà đầu tư trong Nghị quyết 5 Hội nghị trung ương lần thứ 3 Đại hội Đảng IX, trong đó doanh thu từ vốn trở thành thước đo tiêu chuẩn để đánh giá các doanh nghiệp nhà nước. Trong năm 2003, chính phủ đã đưa ra những tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động đối với các doanh nghiệp nhà nước.[6] Các doanh nghiệp nhà nước được chia thành 3 loại và những mức thưởng cho những cán bộ quản lý được gắn với "thành tích kinh doanh tốt". Hệ thống đánh giá dựa trên kết quả thực tế này được áp dụng để ngăn chặn tình trạng thua lỗ hơn là nhằm khuyến khích các doanh nghiệp kinh doanh có lợi nhuận. Chỉ có những doanh nghiệp nhà nước nào bị thua lỗ quá ngưỡng nhất định mới bị xếp vào hạng thấp nhất và không được thưởng.

Việc xác định lại nhà nước với tư cách là nhà đầu tư cũng được phản ánh trong những quy định mới về quản lý vốn nhà nước, ban hành trong Nghị định 73 năm 2000 và được sửa đổi trong Nghị định 199 năm 2004. Nghị định 73 quy định về vốn nhà nước đầu tư trong các công ty được đề cập đến là "những doanh nghiệp khác" hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư nước ngoài hoặc Luật Hợp tác xã.

Khi các doanh nghiệp nhà nước độc lập được chuyển thành những công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, những quy định về "những doanh nghiệp khác" mới có hiệu lực.[7] Trách nhiệm đối với phần vốn nhà nước còn lại trong các doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi được chuyển sang cho cơ quan chủ quản liên quan. Bảng 1 trình bày phần phân công trách nhiệm.[8] Các bộ không còn là các cơ quan chủ quản, và các doanh nghiệp nhà nước của các bộ đó đã chuyển đổi nay do Bộ tài chính giám sát. UBND tỉnh và các tổng công ty giữ quyền quản lý các công ty của mình.[9] Nghị định 73 là một cố gắng khá sớm phân tách quyền sở hữu và điều tiết vốn nhà nước.

---

[4] Báo cáo không nhằm mục đích chứng minh là công cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam có một tầm nhìn hay định hướng rõ ràng. Mặc dù các văn bản quy đinh về cải cách doanh nghiệp nhà nước phản ánh tính liên tục của quá trình này, nhưng những điều kiện kinh tế chính trị thay đổi theo thời gian và do đó những động cơ và kết quả cải cách cũng thay đổi theo. Khả năng thỏa thuận để điều chỉnh theo thực tế và mức độ linh hoạt thường được coi là những điểm mạnh chính của quá trình cải cách ở Việt Nam và khái niệm "nhà nước với tư cách là nhà đầu tư" được sử dụng để làm rõ phân tích này. Đến năm 2001, quan điểm của nhà nước khá rõ ràng và việc nhà nước duy trì kiểm soát dựa trên cơ chế đầu tư trở thành một nguyên tắc trong các văn bản nhà nước. Báo cáo này sẽ không bình luận về kết quả của những thỏa thuận và viễn cảnh của cuộc cải cách dựa trên định hướng này của nhà nước. Nhưng đó là một phạm vi thú vị cần được nghiên cứu thêm.

[5] Tất cả những văn bản nhà nước đều nằm trong Công báo. Ngày tháng liệt kê là ngày tháng ban hành chứ không phải là ngày công bố trên Công báo hoặc ngày có hiệu lực. Phụ lục 1 cung cấp các văn bản nhà nước được tham khảo trong báo cáo này.

[6] Quyết định 271 ngày 31/12/2003. Được quy định trong Nghị định 27 ngày 20/4/1999, sửa đổi Nghị định 59 năm 1996 về quản lý tài chính của các doanh nghiệp nhà nước. Nghị định 27 bổ sung một Điều mới, đề ra hệ thống khen thưởng cho Hội đồng quản trị và các Tổng giám đốc. Nếu như một doanh nghiệp nhà nước hoàn thành nghĩa vụ thuế trong 3 năm trước đó, tăng lợi nhuận hoặc giảm thất thoát, duy trì và phát triển được vốn nhà nước thì Hội đồng quản trị sẽ nhận được mức thưởng cao và được tăng lương.

[7] Một doanh nghiệp nhà nước độc lập nghĩa là một doanh nghiệp nhà nước không phải là thành viên của tổng công ty nào. Vị thế của các doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi vẫn chưa rõ ràng. Xem thêm trong Phụ lục 3 về thảo luận vấn đề này.

[8] Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên chưa được quy định trong Nghị định 73. Nghị định số 63 ngày 14/9/2001 mới có quy định về chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên.

[9] Nếu một công ty thành viên của một tổng công ty chuyển đổi, trách nhiệm đối với vốn nhà nước thuộc về tổng công ty.

Nghị định 73 cũng hướng dẫn quản lý vốn này.[10] Bên có trách nhiệm được giao nhiệm vụ sử dụng đầu tư của mình để định hướng các công ty theo "mục tiêu của nhà nước". Việc này đạt được bằng cách cử một giám đốc quản lý vốn nhà nước tham gia vào những quyết định quản lý của công ty, như quyết định đề ra chiến lược của công ty và bổ nhiệm nhân sự cấp cao. Người giám đốc quản lý trực tiếp này phải xin ý kiến phê duyệt của cơ quan chủ quản trước khi bỏ phiếu bầu Hội đồng quản trị hoặc tại các đại hội cổ đông.

Người giám đốc trực tiếp quản lý chủ yếu chịu trách nhiệm bảo toàn vốn nhà nước và không để thua lỗ. Việc này có thể được thực hiện thông qua bảo đảm thực thi những kế hoạch và chiến lược đã phê duyệt và giám sát việc thu hồi cổ tức từ lãi của công ty để tích lũy vào phần vốn nhà nước.[11] Năng lực tác động của giám đốc quản lý đến những quyết định của công ty được quyết định bởi cổ phần vốn nhà nước, và những quyền đi kèm theo Luật Doanh nghiệp. Cổ phần của nhà nước cũng quyết định những vị trí sẵn có cho giám đốc quản lý trực tiếp, ví dụ như thành viên của Hội đồng quản trị hoặc tham gia vào Đại hội cổ đông. Các công ty mà nhà nước không phải là cổ đông đa số không cần có giám đốc quản lý trực tiếp vốn nhà nước.

Nghị định 199 năm 2004 đã thay thế cho Nghị định 73. Là một bước chuyển sang một khuôn khổ luật định chung duy nhất, Nghị định 199 bao gồm cả phần quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước hiện nay, "các doanh nghiệp khác" và các tổng công ty. Phạm vi mở rộng này bao gồm cả nội dung quy định rõ ràng về "phát triển" vốn nhà nước, một yếu tố còn thiếu trong Nghị định 73.

Tiếp sau Nghị định 73, Nghị định 199 xác định phạm vi ảnh hưởng của nhà nước theo mức đầu tư như hướng dẫn của Luật Doanh nghiệp.[12] Trong các công ty có ít vốn nhà nước, tuy không cần thiết có một đại diện nhưng vẫn cần có sự giám sát. Mức tối thiểu của vốn nhà nước cũng không được xác định và chỉ nhắc đến là "ít". Đối với các tổng công ty, nhà nước chỉ đầu tư cho các công ty mẹ. Tổng công ty sau đó đầu tư vào các công ty thành viên với mối quan hệ giữa Tổng công ty và công ty thành viên theo Luật Doanh nghiệp. Phần 2.4 sẽ bàn về mối quan hệ này chi tiết hơn.

Nghị định 199 giới thiệu nội dung phân chia trách nhiệm đối với vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi. Phần này cũng được trình bày trong Bảng 1. Một Tổng công ty Đầu tư vốn Nhà nước (SCIC) mới được đưa ra làm cơ quan chịu trách nhiệm quản lý vốn nhà nước.[13] Đây lại là cố gắng nữa để tách chức năng quản lý của các bộ khỏi quyền sở hữu vốn nhà nước để cải tiến cơ cấu quản trị.

Bảng 1. Trách nhiệm đối với vốn nhà nước

Cơ quan giám sát	Nghị định 73/2000	Nghị định 199/2004
Bộ Tài chính	đầu tư bằng vốn ngân sách trung ương	đầu tư bằng vốn ngân sách trung ương
	các doanh nghiệp nhà nước độc lập do các bộ thành lập đã cổ phần hóa	chuyển đổi (toàn bộ) các tổng công ty cổ phần hoá các doanh nghiệp nhà nước độc lập được các bộ thành lập
Các bộ	không có	các công ty TNHH một thành viên chuyển đổi từ các doanh nghiệp nhà nước độc lập do các bộ thành lập.
UBND tỉnh	đầu tư bằng vốn ngân sách của tỉnh	đầu tư bằng vốn ngân sách của tỉnh
	doanh nghiệp nhà nước độc lập cổ phần hóa do UBND tỉnh thành lập	các doanh nghiệp nhà nước độc lập do UBND tỉnh thành lập được chuyển đổi
Tổng công ty	vốn nhà nước đầu tư vào các công ty thành viên	vốn nhà nước đầu tư vào các công ty thành viên

[10] Những hướng dẫn này áp dụng cho các cơ quan chủ quản chịu trách nhiệm đối với vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước trước đây và các doanh nghiệp nhà nước tự đầu tư vào các "doanh nghiệp khác". Mục tiêu của bên chịu trách nhiệm bất kể là doanh nghiệp nhà nước hay cơ quan chủ quản là như nhau.

[11] Việc sử dụng lãi từ vốn nhà nước do cơ quan chủ quản quyết định. Phần lãi này có thể được chuyển vào quỹ hỗ trợ cổ phần hóa, bao gồm tiền trợ cấp cho nhân viên phải tinh giảm, tái đầu tư vào công ty để tăng cổ phần vốn nhà nước.

[12] Trong Nghị định 199 'giám đốc quản lý trực tiếp" nêu trong Nghị định 73 được gọi là "đại diện" vốn nhà nước.

[13] Nghị định 199 ngày 3/12/2004 đã có hiệu lực sau 15 ngày công bố trên Công báo, đó là vào ngày13-14/12/ 2004. Tuy nhiên, Tổng công ty đầu tư vốn nhà nước trong thực tế không được hình thành cho đến khi có Quyết định 151 và 152 ngày 20/6/ 2005, có hiệu lực sau 15 ngày công bố trên Công báo, tức là ngày 27-28/6/2005. Các văn bản quy định khác cũng đã đề cấp đến một tổng công ty đầu tư vốn nhà nước lớn trước khi Tổng công ty đầu tư vốn nhà nước được chính thức thành lập. Ví dụ Điều 11.1.b của Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 có nhắc đến "Tổng công ty đầu tư tài chính nhà nước". Điều 60 và 61 mô tả ngắn gọn chức năng và tổ chức của một tổng công ty như vậy sẽ do Thủ tướng thành lập. Điều 68.6 cũng giao nhiệm vụ cho các cơ quan chủ quản quyền chuyển giao sở hữu cho "Tổng công ty đầu tư tài chính nhà nước".

Tổng công ty Đầu tư vốn Nhà nước (SCIC) đã được thành lập năm 2005 nhưng khi báo cáo này hoàn thành thì vẫn chưa đi vào hoạt động.[14] Trách nhiệm đối với vốn nhà nước trong thực tế sẽ được chuyển từ Bộ Tài chính, các bộ và UBND tỉnh sang cho SCIC.[15] Chủ trương là củng cố quyền làm chủ đầu tư của nhà nước nhằm chống thất thoát vốn nhà nước, tăng hiệu suất đầu tư, và cải thiện quản trị doanh nghiệp. Tổng công ty Đầu tư vốn Nhà nước (SCIC) sẽ có thể chuyển hướng vốn nhà nước từ các doanh nghiệp và các dự án đầu tư bằng cách bán cổ phần nhà nước. Nó cũng có quyền đầu tư vốn nhà nước vào các doanh nghiệp và dự án thông qua mua cổ phần hoặc đóng góp vốn. Tổng công ty đầu tư vốn nhà nước sẽ giữ quyền và trách nhiệm làm đại diện vốn nhà nước, gây tác động ảnh hưởng bằng số lượng cổ phần vốn nhà nước. Những quyền và trách nhiệm này được xác lập theo Luật Doanh nghiệp.[16]

Luật Doanh nghiệp xác định thẩm quyền của các cổ đông và việc này xác định mức độ ảnh hưởng của nhà nước đối với các công ty đã chuyển đổi mà nhà nước đã đầu tư vào đó.[17] Luật Doanh nghiệp 1999 có hiệu lực vào ngày 1/1/2000 và là văn bản luật chủ yếu được sử dụng ở đây do đại đa số các doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi trước đây đều ở dạng sáp nhập hoặc thanh lý.[18] Sau năm 2000 số lượng các doanh nghiệp nhà nước cơ cấu lại để hoạt động theo Luật Doanh nghiệp đã tăng đáng kể.

Có 2 loại công ty chủ đạo theo Luật Doanh nghiệp đối với các doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi là các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và các công ty cổ phần.[19] Các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên là các doanh nghiệp do một tổ chức làm chủ sở hữu. Các công ty này không thể phát hành cổ phiếu. Chủ sở hữu có quyền quyết định cơ cấu tổ chức và quản lý của công ty, bổ nhiệm và cách chức các nhân sự quản lý, các dự án đầu tư có giá trị bằng hoặc hơn 50% tổng tài sản, việc sử dụng lãi và một loạt vấn đề khác. Nếu một doanh nghiệp nhà nước được chuyển đổi thành công ty loại này thì nhà nước giữ quyền kiểm soát những quyết định chính theo Luật Doanh nghiệp.

Vì cổ phần hóa đã trở thành phương pháp chuyển đổi phổ biến, trọng tâm ở đây sẽ là cơ cấu của các công ty cổ phần. Đại hội cổ đông nắm quyền ra quyết định cao nhất trong các công ty cổ phần. Đại hội có thể bầu hoặc bãi nhiệm những thành viên của Hội đồng quản trị và ủy ban kiểm tra. Đại hội cũng quyết định tổ chức lại công ty và quyết định bán tài sản trị giá hơn 50% tổng tài sản công ty. Bên nắm cổ phần đa số sẽ kiểm soát điều khiển đại hội cổ đông. Bên nắm cổ phần đa số có thể đề cử người vào Hội đồng quản trị vì nó kiểm soát những số phiếu cần thiết để phê duyệt nghị quyết của đại hội. Hội đồng quản trị quyết định những kế hoạch phát triển và chiến lược đầu tư của công ty. Hội đồng quản trị cũng bổ nhiệm và bãi nhiệm những nhân sự quản lý cao cấp.

Bên nắm cổ phần đa số không trực tiếp quyết định những kế hoạch và định hướng của công ty. Nó tác động vào những quyết định này thông qua năng lực của mình được bổ nhiệm và bãi nhiệm những thành viên của ban quản trị. Vai trò của ban quản trị là vận hành công ty và trả lãi suất đầu tư cho cổ đông.

Việc xác định lại Nhà nước là một nhà đầu tư, tập trung vào phòng chống thất thoát vốn nhà nước, là một đặc điểm chính của quá trình cải cách. Cải cách doanh nghiệp nhà nước là chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành các công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên việc chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành các công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp không nhất thiết có nghĩa là những công ty này không còn được nhà nước quản lý nữa.[20] Luật Doanh nghiệp đề ra cách thức những cổ đông đa số giữ quyền ra quyết định trong các công ty như thế nào và cách thức nhà nước chi phối theo luật định như thế nào để có thể quản lý được tất cả các cổ đông.
Trong bối cảnh này, cải cách doanh nghiệp nhà nước liên quan tới chủ trương được gọi là"giữ lại các công ty lớn và bỏ các công ty nhỏ".[21] Tương đối sớm trong quá trình cải cách, nhà nước đã xử lý các

---

[14] Quyết định 151 và 152 ngày 20/6/ 2005. Tổng công ty đầu tư vốn nhà nước sẽ không bao gồm các công ty thành viên đã chuyển đổi của các Tổng công ty.

[15] Thủ tướng được giao nhiệm vụ lên kế hoạch chuyển giao.

[16] Như thảo luận dưới đây, việc này có thể gồm quyền của Tổng công ty đầu tư vốn nhà nước thay thế các thành viên của Hội đồng quản trị và những nhân sự quản lý cấp cao.

[17] Những mối quan hệ này có thể thay đổi cùng với Luật Doanh nghiệp 2005 có hiệu lực từ ngày 1/7/ 2006. Xem phần 2.4.2 dưới đây để thảo luận thêm.

[18] Luật Doanh nghiệp 1999 đã thay thế cho Luật công ty và Luật doanh nghiệp tư nhân 21/12/1990, cả hai Luật này đã được sửa đổi trong năm 1994.

[19] Chi tiết thêm về các loại hình công ty, hình thức cổ phần và cơ cấu quản lý của Luật Doanh nghiệp 1999 nêu trong Phụ lục 4.

[20] Xem Phụ lục 3 về Luật doanh nghiệp nhà nước 2003, cách thức luật này liên quan đến Luật Doanh nghiệp 1999 như thế nào. Có một vài khác biệt trong quyền ra quyết định của các doanh nghiệp nhà nước theo Luật doanh nghiệp nhà nước 2003 và của các công ty theo Luật Doanh nghiệp 1999.

[21] Cụm từ này được lấy từ khẩu hiệu của Trung Quốc "nắm cái lớn và buông cái nhỏ" (Yuk-Shing Cheng và Dic Lo 2004). Khẩu hiệu này không ám chỉ một kế hoạch lớn, thúc đẩy cải cách mà chỉ là một cách tiếp cận có hiệu quả giúp phân tích những cải cách này. Việc sử dụng cụm từ này cũng không ngụ ý rằng những cải cách ở Việt Nam chỉ là hình ảnh phản chiếu những cuộc cải cách ở Trung Quốc. Tuy nhiên, những quá trình cải cách cũng có những nét tương đồng và gần như diễn ra vào cùng thời gian. Tìm hiểu những nét tương đồng và khác biệt này là một lĩnh vực quan trọng cần nghiên cứu thêm.

doanh nghiệp nhà nước lớn và nhỏ theo những cách khác nhau do những điều kiện kinh tế và chính trị lúc đó. Từ bối cảnh này, khi nhà nước với tư cách là nhà đầu tư xuất hiện. Những doanh nghiệp nhà nước nhỏ, nói chung trực thuộc các Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc các sở của các bộ chủ quản, đã dần dần được thả lỏng bằng việc nhà nước giảm tới mức tối thiểu việc nắm cổ phần của mình.

Những doanh nghiệp nhà nước lớn, nói chung trực thuộc các bộ trung ương, đã được giữ lại dưới quyền kiểm soát của nhà nước. Việc này liên quan tới tổ chức lại những doanh nghiệp lớn thành các tập đoàn kinh doanh hoặc các tổng công ty. Các quy định mới đây đã thiết lập những phương thức theo đó nhà nước có thể duy trì ảnh hưởng, thậm chí khi những doanh nghiệp nhà nước lớn và các tổng công ty chuyển đổi. Những phương pháp này gồm việc xác định ngành chiến lược trong đó nhà nước sẽ nắm quyền kiểm soát và tái cơ cấu lại các tổng công ty dựa trên quyền và trách nhiệm như mô tả trong Luật Doanh nghiệp. Những con đường cải cách rõ ràng này được tìm hiểu trong những phần sau đây.

2.3. Từ bỏ các công ty nhỏ

Fforde (2004) coi quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước như là việc chính thức hóa những diễn biến trên thực thế. Đó là một quá trình hợp lý hóa những doanh nghiệp nhà nước dưới dạng "những công ty cổ phần ảo" thành những công ty cổ phần hợp pháp. Phần lớn những doanh nghiệp nhà nước bị lỗ, làm thất thoát các nguồn lực của nhà nước và đóng góp ít cho thu ngân sách là những doanh nghiệp nhà nước nhỏ trực thuộc các sở của các bộ chủ quản hoặc các cấp chính quyền địa phương mà qua đó chính phủ trung ương ít có quyền kiểm soát (Painter 2003a; Van Arkadie và Mallon 2003; Fforde 2004). Việc chuyển đổi những doanh nghiệp nhà nước nhỏ là một cố gắng để cải thiện năng lực kinh tế và cũng là một biện pháp qua đó chính phủ trung ương có thể phá bỏ quyền lực của chính quyền các cấp mà trước đó đã sử dụng những doanh nghiệp nhà nước nhỏ làm công cụ để làm thất thoát tài sản và thu lợi riêng từ các ưu đãi của nhà nước. (Porter 1993; Painter 2003b; Fforde 2004).

Nghị định 217 năm 1987 thường được trích dẫn là bước đầu của cải cách doanh nghiệp nhà nước của thời đổi mới.[22] Nghị định này đưa ra việc hạch toán dựa trên lỗ lãi và đã thay thế cho những mục tiêu sản lượng bằng mục tiêu lỗ lãi đặt ra cho các doanh nghiệp nhà nước. Nó cũng tìm cách tăng quyền tự chủ của các cán bộ quản lý doanh nghiệp nhà nước và bãi bỏ hỗ trợ ngân sách trực tiếp cho các doanh nghiệp nhà nước. Tuy nhiên nó giảm mức kiểm soát đối với việc tạo lập những doanh nghiệp nhà nước mới bằng cách chuyển giao quyền hạn thành lập cho các cấp chính quyền địa phương. Đến năm 1999, số lượng những doanh nghiệp nhà nước mới đã tăng nhanh cùng với mức tăng của nhiều doanh nghiệp thua lỗ, đặc biệt là những doanh nghiệp nhà nước nhỏ địa phương (Van Arkadie và Mallon 2003).

Tình hình này dẫn đến Nghị định 388 năm 1991 tìm cách cắt bớt sự mở rộng của những doanh nghiệp nhà nước và buộc những doanh nghiệp nhà nước còn lại phải xin giấy phép hoạt động mới.[23] Việc đăng ký lại được xác nhận trên năng lực sản xuất kinh doanh của công ty và nhằm tăng hiệu suất, giảm số lượng các doanh nghiệp làm ăn thua lỗ và đặt cải cách doanh nghiệp nhà nước vào một nền tảng vững chắc hơn. Kết quả được trình bày trong Bảng 2.

Bảng 2. Ước tính số lượng chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước

	1991-1997	2001-2005
doanh nghiệp nhà nước , đầu kỳ	12.000	5.655
doanh nghiệp nhà nước, cuối kỳ	5.500	3.200
Cơ cấu lại	6.500	3.349
đã cổ phần hóa	15	2.188

Nguồn: NSCERD (2006), Van Arkadie và Mallon (2003), Viet Nam News (2006), VDR (2006)

Phạm vi bao quát và chất lượng số liệu kém cũng là những trở ngại chính cho việc phân tích những vấn đề này ở Việt Nam. Số liệu ước tính doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi hiếm khi nhất quán, thậm chí ngay cả trong các cơ quan chính phủ và từ cùng một nguồn tin vào những thời điểm khác nhau. Việc phân tích để hiểu những số liệu này đòi hỏi phải hết sức cẩn thận. Tuy nhiên xu hướng chung cũng được thể hiện bằng chỉ số. Xem trong Khung tài liệu 1 để hiểu sâu hơn.

---

[22] Nghị định 217 ngày 14/11/1987. Phần thảo luận chi tiết thêm về Nghị định 217 và các cuộc cải cách doanh nghiệp nhà nước trước đó, xin xem thêm Fforde và de Vylder (1996), Vũ Quốc Ngữ (2002) và Van Arkadie and Mallon (2003).

[23] Nghị định 388 ngày 20/11/1991.

Giữa năm 1991 và 1994 gần một nửa số doanh nghiệp nhà nước đã được chuyển đổi với tổng số từ 12.000 trong năm 1991 xuống 6.000 năm 1994. Xấp xỉ khoảng 3.000 doanh nghiệp nhà nước đã được thanh lý, giải thể và 2.000 doanh nghiệp được sáp nhập thành công ty nhà nước khác. Phần lớn những công ty này là công ty nhà nước nhỏ ở địa phương với vốn tài sản dưới 500 triệu đồng. Tổng tài sản của những doanh nghiệp nhà nước được thanh lý ước tính dưới 4% của tổng tài sản nhà nước (CIEM và Ngân hàng Thế giới 2002; Van Arkadie và Mallon 2003). Giai đoạn này chứng kiến việc giảm lớn nhất từ trước đến nay số lượng doanh nghiệp nhà nước.[24]

Khung tài liệu 1. Có bao nhiêu doanh nghiệp nhà nước?

Rất khó có thể có được con số chính xác số lượng các doanh nghiệp nhà nước, số lượng đã chuyển đổi hoặc sử dụng những phương pháp chuyển đổi khác nhau. Không có bộ số liệu nhất quán nào tồn tại để gộp toàn bộ giai đoạn cải tổ này. Các cơ quan chính phủ khác nhau báo cáo những con số khác nhau, và cùng cơ quan chính phủ đó lại báo cáo những số liệu khác nhau về cùng những năm ở những thời điểm khác nhau.

Một phần của vấn đề này liên quan tới định nghĩa việc cơ cấu lại. Ví dụ, một số báo cáo chỉ coi những doanh nghiệp đã hoàn thành cổ phần hóa là những doanh nghiệp đã chuyển đổi, trong khi những báo cáo khác lại tính tất cả các doanh nghiệp đang trong quá trình cổ phần hóa. Nói chung, từ năm 2001 chất lượng báo cáo đã khá hơn. Tuy nhiên, điều này một phần là do việc dựa vào một nguồn thông tin duy nhất – Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp – thay vì có sự cải thiện rõ ràng trong phương pháp thu thập số liệu. Vẫn còn nhiều vấn đề quan trọng tồn tại. Bảng 3 tổng hợp các con số do nhiều nguồn thông tin khác nhau báo cáo về quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam.

Bảng 3. Những báo cáo khác nhau về tổng số doanh nghiệp nhà nước và số đã cổ phần hóa theo năm

Tổng số doanh nghiệp nhà nước	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	*Nguồn*
	12.300														3.800		A
												5.655	5.175				B
		12.297			6.264			5.500									C
			6.545									4.884	4.619	4.184			D
	12.084	9.832	9.300	5.704	5.835	6.310											E
	12.054					6.000											F
											5.759	5.355	5.364	4.845			G
		12.000			6.000												H
							6.020										I
											5.531						J
											5.266				3.811		K
															4.300		L
																3.200	M

Doanh nghiệp đã cổ phần hóa	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
											211	203	185	537	805		A
				2	1	2	6	4	108	253	212						B
									102	249	212	197					C
												203	185	537			D
				2	1	2	6	4	101	254	212	204	164	611			N
												199	214	353	626		O
													164	537			P

[24] Quyết định 90 năm 1994 sửa đổi bổ sung Nghị định 388, yêu cầu nhiều doanh nghiệp nhà nước đăng ký lại, dẫn đến việc chuyển đổi thêm 1.500 doanh nghiệp nhà nước nữa tính đến năm 1997 (CIEM và World Bank 2002; Van Arkadie và Mallon 2003).

																724	Q

Nguồn:

A	Chính phủ Việt Nam (2005)	**J**	Mekong Economics (2002)
B	NSCERD	**K**	Viet Nam News (2005), trích dẫn nguồn Bộ Tài chính
C	Van Arkadie và Mallon (2003)	**L**	EIU (2005)
D	Vũ Thanh Tú Anh (2005)	**M**	VDR (2006)
E	Mallon (1998)	**N**	Trương Đồng Lộc và cộng sự (2004)
F	Mallon (1996)	**O**	Ngân hàng Thế giới (2005), số liệu từ NSCERD
G	GSO (2005)	**P**	Thời báo kinh tế Việt Nam (2004), trích dẫn nguồn NSCERD
H	CIEM và Ngân hàng Thế giới (2002)	**Q**	Thời báo kinh tế Việt Nam (2006), trích dẫn nguồn Bộ KHĐT
I	Webster và Amin (1998)		

Từ năm 1991 đến năm 1994 là giai đoạn cải cách doanh nghiệp nhà nước mạnh nhất, nhưng con số thống kê chỉ là con số ước tính, với khoảng 12.000 doanh nghiệp nhà nước năm 1991 và khoảng 6.000 trong năm 1994. Những cố gắng điều chỉnh các những con số này lại không nhất quán. Mallon (1998) có lẽ là ước tính cẩn thận nhất, chỉ liệt kê những doanh nghiệp nhà nước trong thực tế đã đăng ký kinh doanh lại theo Nghị định 388, có lý giải những khác biệt giữa những báo cáo và những con số khác nhau trước đó của ông. Tuy nhiên, việc này đã loại ra những doanh nghiệp nhà nước hiện vẫn đang hoạt động nhưng chưa đăng ký lại. Mặc dù xu hướng chung rất rõ ràng - giảm đáng kể số lượng doanh nghiệp nhà nước do chuyển đổi nhưng rất khó để có thể biết được chi tiết.

Những vấn đề tương tự nảy sinh trong giai đoạn 2001 - 2005. Ví dụ, giữa 2001 và 2002 theo báo cáo của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp thì có sự suy giảm số lượng doanh nghiệp nhà nước, trong khi đó GSO 2005 lại báo cáo về mức tăng nhẹ. Một bài báo gần đây (nguồn Q) lưu ý rằng theo Bộ Kế hoạch và đầu tư thì số lượng những doanh nghiệp được cơ cấu lại trong năm 2005 là 724. Tuy nhiên, trong phần tiếp sau, một bản nghiên cứu mới đây đã trích dẫn con số 850 doanh nghiệp nhà nước đã được cổ phần hóa trong năm 2005. Việc này nêu bật những vấn đề mà các nhà nghiên cứu và báo cáo đang gặp phải khi tìm kiếm những con số chính xác của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước. Lại một lần nữa, xu hướng chung về việc tăng đáng kể số lượng những doanh nghiệp cổ phần hóa so với những hình thức chuyển đổi khác là rõ ràng, nhưng không có con số chính xác.

Những con số không nhất quán này có nghĩa là những kết luận đưa ra không thể mang tính quả quyết. Xu hướng thì nhất quán nhưng không có chi tiết để chứng minh. Việc cải thiện tình hình thu thập và chất lượng số liệu cần được coi là một nội dung trung tâm của quá trình cải cách đang diễn ra.

Vào cuối năm 1991 Quốc hội đã phê duyệt một chương trình cổ phần hóa thí điểm và Quyết định 202 năm 1992 đã khởi đầu cho quá trình này. Tuy nhiên như Bảng 2 cho thấy, những kết quả sớm sủa đó không đáng phấn khởi lắm, mới chỉ có 15 công ty được tái cấu trúc thông qua cổ phần hóa từ đó cho đến năm 1997. Nghị định 28 năm 1996 đã chấm dứt sự tiên phong của chương trình thí điểm và đã giao nhiệm vụ cho các bộ liên quan và chính quyền tại tất cả các địa phương bắt đầu cổ phần hóa các doanh nghiệp nhà nước theo quyền hạn của mình. Nghị định này đã được cập nhật và ban hành lại cùng với những hướng dẫn chi tiết hơn trong Nghị định 44 năm 1998, và số lượng những đơn vị được cổ phần hóa bắt đầu tăng.[25] Như Bảng 2 cho thấy, sau 1998, cổ phần hóa bắt đầu ngày càng được ưa chuộng và coi là công cụ để cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước. Việc này cũng được phản ánh trong những yêu cầu thực hiện nhanh hơn và những văn bản lưu ý rõ ràng phải cổ phần hóa và coi đó là phương pháp tái cơ cấu chính.[26] Vào cuối năm 2005 cổ phần hóa đã trở thành phương pháp quan trọng nhất tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước.

Tuy nhiên, cho tới nay "tổng số vốn của các doanh nghiệp đã cổ phần hóa chiếm một tỷ lệ không đáng kể trong khu vực doanh nghiệp nhà nước" (CIEM và Ngân hàng Thế giới 2005, trang 6). Ước tính cao

---

[25] Nghị định 44 ngày 29/6/1998. Sự gia tăng này không phải chỉ do có thêm những quy định chi tiết hơn. Gainsborough (2003b) cho rằng nhịp độ cổ phần hóa tăng sau 1997 chủ yếu là do môi trường của khu vực kinh tế tư nhân hấp dẫn và sự ủng hộ của chính phủ đối với hoạt động tư nhân. Vì có nhiều cấp kiểm soát các doanh nghiệp nhà nước can thiệp vào các quyết định, nên sẽ có lợi hơn khi hoạt động dưới dạng tư nhân.

[26] Ví dụ: Chỉ thị 20 ngày 21/4/1998, Nghị quyết 8 ngày 16/7/1998, Nghị quyết 5 Kỳ họp lần thứ 3 Đại hội Đảng lần IX ngày 3/2/2004, Chỉ thị 45 ngày 22/10/2004, Nghị quyết 1 ngày 14/1/ 2005, và Chỉ thị 4 ngày 17/3/2005. Phụ lục 1 ghi đầy đủ những tiêu đề của các văn bản pháp quy này.

nhất gần đây là các doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa chỉ chiếm khoảng 12% tổng vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước (Viet Nam News 2006).

2.4. Giữ các công ty lớn

Việc nhà nước giữ lại những doanh nghiệp lớn cũng không khó lý giải. Việt Nam vẫn chưa bước vào chương trình tư nhân hóa nhanh chóng. Ở khởi điểm của cuộc cải cách, Việt Nam là một nước xã hội chủ nghĩa, có định hướng tạo ra một vai trò chính thức lớn hơn cho hoạt động của khu vực tư nhân. Nhà nước hoàn toàn có dự định tiếp tục tham gia vào sản xuất. "Kinh tế nhà nước đóng vai trò chủ đạo" tiếp tục được coi là điều tất yếu (Van Arkadie và Mallon 2003). Ví dụ, Nghị quyết 5 Kỳ họp lần thứ 3 Đại hội Đảng lần thứ IX ngày 24/9/2001 nêu rõ rằng "doanh nghiệp nhà nước đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế và ….là lực lượng nòng cốt và chủ yếu của kinh tế nhà nước trong việc đảm bảo vai trò chủ đạo của nó trong nền kinh tế thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa" và rằng "đại đa số các doanh nghiệp nhà nước phải là những doanh nghiệp quy mô vừa hoặc lớn".[27]

Bảng 4. Những chỉ số tài chính của các doanh nghiệp nhà nước, 1997

Tỷ đồng

	100 công ty lớn nhất	200 công ty lớn nhất	Tổng
Tổng vốn nhà nước	40.492	44.332	73.075
Tổng đóng góp cho ngân sách	14.094	15.651	23.919
Tổng lợi nhuận trước thuế	3.275	4.942	8.177
Tổng nợ	29.369	40.237	101.439

Nguồn: Quỹ tiền tệ quốc tế (1999)

Bảng 4 thể hiện tầm quan trọng của việc giữ lại những doanh nghiệp nhà nước. Những doanh nghiệp nhà nước lớn nhất chiếm hơn một nửa nguồn thu ngân sách từ các doanh nghiệp nhà nước trong năm 1997, khoảng 1/3 lợi nhuận trước thuế, và chỉ khoảng 1/3 tổng nợ. Những doanh nghiệp nhà nước lớn cũng là công cụ qua đó chính phủ có thể thực hiện những kế hoạch nhà nước và những chính sách sau khi xóa bỏ kế hoạch hóa tập trung.

Quá trình cải cách đang mở rộng để bao gồm cả những doanh nghiệp nhà nước lớn và những tổng công ty. Mục đích nêu ra gần đây của cải cách doanh nghiệp nhà nước là chuyển đổi tất cả doanh nghiệp nhà nước thành các công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp đến năm 2010 (VDR 2006). Nội dung này đã được phản ánh trong tài liệu sau:

- Quyết định 58 ngày 26/4/2002, được sửa đổi bằng Quyết định 155 ngày 24/8/2004, phân loại các ngành chiến lược trong đó nhà nước sẽ giữ 100% và 50% cổ phần trong các công ty, với những doanh nghiệp nhà nước còn lại không cần nhà nước nắm cổ phần đa số sau khi chuyển đổi.
- Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, đưa ra mô hình công ty cổ phần đối với các tổng công ty, trong đó tất cả các công ty thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.
- Nghị quyết 34 ngày 3/2/2004 yêu cầu mở rộng chương trình cổ phần hóa để gộp cả những doanh nghiệp nhà nước lớn và các tổng công ty.
- Nghị định 153 ngày 9/8/2004 đưa ra mô hình công ty mẹ - con để tổ chức các tổng công ty cùng với tất cả các công ty thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.
- Nghị định 84 ngày 13/5/2004 yêu cầu cổ phần hóa thí điểm 3 tổng công ty lớn.
- Nghị định 187 ngày 16/11/2004, Nghị định mới nhất về cổ phần hóa, mở rộng phạm vi đến những doanh nghiệp nhà nước lớn, các tổng công ty và các ngân hàng thương mại nhà nước.

Việc mở rộng cải cách theo dự định này liên quan tới hai yếu tố: những ngành chiến lược của nhà nước và cơ cấu của các tổng công ty dựa trên cấp độ quyền hạn được quy định trong Luật Doanh nghiệp. Các ngành chiến lược của nhà nước là những lĩnh vực của nền kinh tế, trong đó nhà nước sẽ nắm vai trò kiểm soát. Những ngành này được xác định bằng mức độ yêu cầu đầu tư của nhà nước cho từng ngành cụ thể, cùng với những điều kiện bổ sung dựa trên quy mô của các công ty.

Những tổng công ty đã được cơ cấu lại thành mô hình công ty mẹ- công ty con, thì tất cả các doanh nghiệp thành viên phải chuyển đổi và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Ảnh hưởng chi phối của công

[27] Điều này được nhắc lại trong bản 'Tổng kết cải cách doanh nghiệp nhà nước' (NSCERD 2006) của chính phủ.

ty mẹ đối với công ty con được xác định bằng cấp độ đầu tư trong các công ty thành viên. Mô hình này đã trở thành mô hình dự kiến cho hầu hết các tổng công ty. Nhà nước sẽ giữ cổ phần đa số trong các công ty mẹ hoạt động trong các ngành chiến lược. Khi các công ty thành viên chuyển đổi, thì cơ cấu công ty và cấp độ quyền hạn được quy định trong Luật Doanh nghiệp sẽ quyết định mức độ chi phối của nhà nước đối với những công ty này thông qua tổng công ty. Hai yếu tố này của cuộc cải cách sẽ được thảo luận trong hai phần sau đây.

2.4.1. Những ngành chiến lược

Là một phần của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước, chính phủ đã đưa ra danh mục những ngành mà chính phủ sẽ giữ quyền kiểm soát. "Vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước" không được xác định rõ cho đến khi ban hành Chỉ thị 20 năm 1998.[28] Chỉ thị 20 đưa ra một danh mục những ngành trong đó nhà nước sẽ không cổ phần hóa các doanh nghiệp, gồm có những ngành trong đó nhà nước sẽ giữ độc quyền hoặc cổ phần đa số. Nghị định 44 năm 1998 là nghị định hướng dẫn khi cổ phần hóa bắt đầu được đẩy mạnh, kết hợp với danh mục đi kèm Chỉ thị 20. Bảng danh mục này, trong khi vẫn chưa chi tiết lắm, đưa ra những lĩnh vực nhà nước quan tâm, trên cơ sở đó xác định những ngành chiến lược do nhà nước kiểm soát.

Với Quyết định 58 năm 2002, mức độ chi tiết đã tăng đáng kể.[29] Những ngành lớn của Chỉ thị 20 và Nghị định 44 vẫn còn đó, song đã được phân hạng và điều chỉnh. Nhóm đầu tiên đã được tổ chức sắp xếp quanh những ngành trong đó nhà nước dự định giữ 100% vốn của các doanh nghiệp nhà nước. Phần này được chia thành ngành độc quyền của nhà nước và những ngành bổ sung trong đó các doanh nghiệp nhà nước đáp ứng những điều kiện cụ thể sẽ vẫn nằm trong quyền kiểm soát nhà nước. Những chỉ số này gồm có đầu tư nhà nước từ mức 20 tỷ trở lên, mức nộp ngân sách trung bình 3 tỷ đồng Việt Nam hoặc hơn trong vòng 3 năm liên tục, đi đầu về áp dụng công nghệ cao và công nghệ mới và các công ty đóng góp vào việc ổn định kinh tế vĩ mô.

Nhóm thứ hai là những ngành trong đó nhà nước sẽ nắm 50% hoặc hơn vốn doanh nghiệp nhà nước, với điều kiện là đầu tư nhà nước trong những doanh nghiệp này là từ 10 tỷ đồng Việt Nam trở lên và mức trung bình nộp ngân sách là 1 tỷ đồng trong 3 năm. Những doanh nghiệp nhà nước đáp ứng được những điều kiện này trong ngành "100% vốn nhà nước" cũng gộp trong nhóm "50% vốn nhà nước hoặc cao hơn".
Mới đây nhất, Quyết định 155 năm 2004 đã chỉnh sửa lại những danh mục chi tiết và những tiêu chí của Quyết định 58.[30] Quyết định 155 trong nhiều lĩnh vực hoàn toàn tương tự với Quyết định 58, song có 2 thay đổi quan trọng. Thứ nhất, yêu cầu vốn nhà nước để vào danh mục trong những nhóm "100%" và "50% hoặc cao hơn" tăng lên 30 tỷ đồng và 20 tỷ đồng. Thêm vào đó, mức nộp ngân sách đã tăng đến 2 tỷ đồng cho nhóm "50% hoặc cao hơn". Thứ hai, phần lớn các ngành nằm trong nhóm "100% có điều kiện" trong Quyết định 58 được chuyển sang nhóm vốn nhà nước "50% hoặc cao hơn" trong Quyết định 155. Những thay đổi này được thể hiện trong Bảng 5.[31]

Tới năm 2002 việc kiểm soát của nhà nước trong những ngành chiến lược đã được xác định bằng mức độ đầu tư của nhà nước, và đến năm 2004, cùng với yêu cầu quy mô công ty phải tăng, phần lớn việc kiểm soát của nhà nước tập trung vào những doanh nghiệp nhà nước trong nhóm "50% hoặc cao hơn". Những công ty này hiện nay được quản lý theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, nhưng khi những công ty này chuyển đổi, việc kiểm soát của nhà nước sẽ do Luật Doanh nghiệp điều chỉnh.[32] Những doanh nghiệp nhà nước với 100% vốn nhà nước sẽ là những công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, và những doanh nghiệp nhà nước có 50% hoặc cao hơn cổ phần nhà nước sẽ trở thành những công ty cổ phần.

Bên cạnh việc xác định các ngành trong đó nhà nước sẽ nắm quyền kiểm soát những doanh nghiệp nhà nước lớn, tổng công ty là một công cụ khác để nhà nước chi phối quá trình ra quyết định của các doanh nghiệp. Cũng như đối với những ngành chiến lược, việc này liên quan tới những mối quan hệ dựa trên đầu tư đối với những doanh nghiệp lớn của nhà nước.

---

28 Chỉ thị 20 ngày 21/4/ 1998.
29 Quyết định 58 ngày 26/4/ 2002.
30 Quyết định 155 ngày 24/8/2004.
31 Xem Phụ lục 2 phần thảo luận thêm về Quyết định 155
32 Xem Phụ lục 3 phần thảo luận về khác biệt giữa Luật doanh nghiệp nhà nước 2003 và Luật Doanh nghiệp 1999.

Bảng 5. Tiến trình xác định các ngành chiến lược

Chỉ thị 20, 1998		
Chưa cổ phần hóa	**Những doanh nghiệp mà nhà nước cần giữ đa số cổ phần**	
Chất nổ	Doanh nghiệp nhà nước có hơn 10 tỷ VND vốn nhà nước	
Hóa chất độc hại	Khai thác khoáng sản quý hiếm	
Chất phóng xạ	Khai thác dầu và khí đốt	
In tiền và ngân phiếu các loại	Sản xuất phân bón, thuốc trừ sâu, thuốc chữa bệnh và hóa chất dược phẩm	
	Sản xuất quy mô lớn kim loại màu và kim loại quý hiếm	
Hệ thống thông tin quốc gia và quốc tế	Sản xuất điện công suất lớn, truyền tải và cung cấp điện	
	Sửa chữa các phương tiện bay	
	Bưu chính và viễn thông (trừ công nghiệp và xây dựng)	
	Vận tải đường sắt và hàng không	
	Vận tải đường biển	
	In ấn và xuất bản	
	Sản xuất quy mô lớn rượu, cồn, bia, thuốc lá	
Nghị định 44, 1998		
Chưa cổ phần hóa	**Những doanh nghiệp mà nhà nước cần giữ đa số cổ phần**	
Chất nổ	Doanh nghiệp nhà nước có hơn 10 tỷ VND vốn nhà nước	
Hóa chất độc hại	Khai thác khoáng sản quý hiếm	
Chất phóng xạ	Khai thác quy mô lớn khoáng sản	
In tiền và ngân phiếu các loại	Hoạt động dịch vụ kỹ thuật thăm dò dầu khí	
	Sản xuất phân bón, thuốc trừ sâu, thuốc chữa bệnh và hóa chất dược phẩm	
Hệ thống thông tin quốc gia và quốc tế	Sản xuất quy mô lớn kim loại màu và kim loại quý hiếm	
	Sản xuất điện công suất lớn, truyền tải và cung cấp điện	

	Sửa chữa các phương tiện bay	
	Dịch vụ khai thác bưu chính viễn thông	
	Vận tải đường sắt, đường không, đường thủy	
	In ấn, xuất bản, sản xuất quy mô lớn rượu, bia và thuốc lá	
	Các ngân hàng đầu tư và ngân hàng cho người nghèo	
	Kinh doanh dầu khí quy mô lớn	
Quyết định 58, 2002		
100% vốn nhà nước	**100% ngân sách nhà nước với những điều kiện sau**	**50%+ ngân sách nhà nước với những điều kiện sau**
Chất nổ	Vốn nhà nước VND hơn 20 tỷ	Vốn nhà nước VND 10 tỷ +
Hóa chất độc hại	Trung bình hơn 3 tỷ VND nộp ngân sách nhà nước trong 3 năm đầu	Trung bình 1+ tỷ VND nộp ngân sách nhà nước trong 3 năm đầu
Chất liệu phóng xạ		
Hệ thống truyền tải điện quốc gia	Ứng dụng công nghệ hàng đầu và công nghệ cao	Hoạt động trong những lĩnh vực 100% vốn nhà nước có điều kiện
Các mạng trục thông tin liên lạc quốc tế và quốc gia	Đóng góp vào bình ổn kinh tế vĩ mô	
Thuốc lá	***Trong những ngành sau đây:***	***Trong những ngành sau đây:***
Kiểm soát không lưu	Sản xuất điện	Sản xuất đường sữa và dầu ăn thực vật
An ninh hàng hải	Khai thác khoáng sản quan trọng:	Kiểm định hàng hóa
Vũ khí, chất nổ, thiết bị và công nghệ giải mã	Dầu thô và khí đốt thiên nhiên	In ấn
	Than	Dịch vụ hợp tác lao động
Lĩnh vực an ninh quốc phòng	Bô-xít, đồng, thiết, khoáng sản có chứa phóng xạ, vàng, đá quý.	Kinh doanh gian hàng triển lãm, hội chợ
In tiền		Sản xuất giống cây trồng và con giống chăn nuôi và tinh trùng đông lạnh
Xổ số xây dựng	Sản xuất sản phẩm kim khí:	
Xuất bản	Công cụ máy, dynamô	Dịch vụ đánh bắt cá ngoài khơi

Sản xuất phim khoa học, thời sự, tài liệu	Máy móc thiết bị nông nghiệp, lâm nghiệp, ngư nghiệp.	Chuyên gia kỹ thuật về phương tiện giao thông cơ giới
		Quản lý và duy tu đất đai, đường xá và hệ thống đường thủy
Đo đạc và bản đồ	Thiết bị kỹ thuật điện và vật tư ngành điện	
Hệ thống đường sắt quốc gia *	Máy công nghiệp đặc chủng	Quản lý và duy tu những nhà ga và bến xe ô-tô quan trọng
Sân bay*	Xây lắp và sửa chữa thiết bị vận tải đường thủy, đường sắt, đường không	
Bến cảng *		Quản lý, khai thác các công trình thủy lợi
Công trình đầu mối và công trình thủy lợi quy mô lớn	Sản xuất thiết bị điện tử	
	Công nghệ thông tin	
Rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ	Sản xuất kim loại màu (thiếc, đồng)	
	Sản xuất sắt (thép thỏi, thép) với công suất hơn 100.000 tấn/ năm	
Hệ thống thoát nước tại các trung tâm đô thị lớn		
	Sản xuất hóa chất cơ bản	
Đèn chiếu sáng công cộng	Sản xuất hóa chất và thuốc bảo vệ thực vật	
Khác*		
Các công ty cải thiện đời sống của các dân tộc thiểu số ở vùng núi, vùng sâu, vùng xa	Sản xuất xi măng chất lượng cao bằng công nghệ hiện đại có công suất hơn 1,5 triệu tấn/năm	
Kiểm soát và phân phối các tần số vô tuyến	Khai thác, xử lý và cung cấp nước sạch trong các thành phố	
Chuyên gia kỹ thuật về giao thông cơ giới lớn	Xây dựng công nghiệp	
	Sản xuất hàng tiêu dùng và thực phẩm:	
	Giấy in báo, giấy viết	
* mức quy mô lớn do Thủ tướng quyết định	Dệt, sợi	
	In ấn hơn mức 3 tỷ trang /năm	
	Sản xuất muối	

	Sản xuất bia với công suất hơn 50 triệu lít/ năm	
	Sản xuất rượu, cồn với công suất hơn 10 triệu lít/ năm	
	Sản xuất và cung cấp thuốc phòng và chữa bệnh và hóa chất dược phẩm	
	Bán buôn thực phẩm	
	Bán buôn xăng dầu	
	Vận tải đường hàng không, đường sắt và đường thủy	
	Dịch vụ viễn thông cơ bản	
	Kinh doanh tiền tệ và bảo hiểm	
Quyết định 155, 2004		
100% vốn nhà nước	100% Vốn nhà nước với những điều kiện sau	50%+ với những điều kiện sau:
Chất nổ	Vốn nhà nước VND 30 tỷ +	Vốn nhà nước VND 20 tỷ +
Hóa chất độc hại	Trung bình hơn 3 tỷ VND nộp ngân sách nhà nước trong 3 năm đầu	Trung bình hơn 2 tỷ VND nộp ngân sách nhà nước trong 3 năm đầu
Chất liệu phóng xạ		
Hệ thống truyền tải điện quốc gia	Ứng dụng công nghệ hàng đầu và công nghệ cao	Hoạt động trong những lĩnh vực 100% vốn nhà nước có điều kiện
Các mạng trục thông tin liên lạc quốc tế và quốc gia	Đóng góp vào bình ổn kinh tế vĩ mô	
Thuốc lá	Trong những ngành sau:	Trong những ngành sau:
Kiểm soát không lưu	Chế xuất dầu khí	Sản xuất điện năng
An ninh hàng hải	Khai thác khoáng sản có chứa chất phóng xạ	Khai thác than, Bô-xít, đồng, sắt, thiết, vàng, đá quý
Vũ khí, chất nổ, thiết bị và công nghệ giải mã		
	Xây dựng và sửa chữa giao thông hàng không	Sản xuất đồ cơ khí : Thiết bị và vật tư điện Máy móc dành riêng cho công nghiệp
Lĩnh vực an ninh quốc phòng	Ấn loát sách chính trị và báo chí	
In tiền	Bán buôn thuốc và hóa chất dược phẩm	

Xổ số xây dựng		Máy móc thiết bị nông –lâm ngư nghiệp
Xuất bản	Bán buôn thực phẩm	Xây dựng và sửa chữa giao thông đường biển và đường sắt
Sản xuất phim khoa học, thời sự, tài liệu	Bán buôn xăng dầu	
	Vận tải đường hàng không và đường sắt	Cung cấp cơ sở hạ tầng viễn thông
Đo đạc và bản đồ		Sản xuất kim loại (thép thỏi, thép) với công suất hơn 100.000 tấn/năm
Hệ thống đường sắt quốc gia *		
Sân bay*		Sản xuất xi măng chất lượng cao có công suất hơn 1,5 triệu tấn/năm
Bến cảng *		
Công trình đầu mối và công trình thủy lợi quy mô lớn		Sản xuất hóa chất và thuốc bảo vệ thực vật
Rừng đầu nguồn, rừng phòng hộ		Sản xuất hàng tiêu dùng và thực phẩm:
		Muối ăn
Hệ thống thoát nước tại các trung tâm đô thị lớn		Sữa
		Bia với công suất hơn 50 triệu lít/ năm
Đèn chiếu sáng công cộng		Cồn, rượu với công suất hơn 10 triệu lít/năm
Khác*		
Các công ty cải thiện đời sống của các dân tộc thiểu số ở vùng núi, vùng sâu, vùng xa		Khai thác, xử lý và cung cấp nước sạch trong các trung tâm đô thị.
		Giao thông đường biển
		Kinh doanh tiền tệ và bảo hiểm
* mức quy mô lớn do Thủ tướng quyết định		Dịch vụ đánh cá ngoài khơi
		Quản lý và duy tu đường bộ quan trọng và hệ thống đường thủy
		Quản lý và khai thác các công trình thủy lợi
		Dịch vụ hợp tác lao động
		Kinh doanh gian hàng triển lãm, hội chợ

2.4.2. Cơ cấu tổng công ty

Quyết định 90 và 91 ngày 7/3/1994 đòi hỏi hình thành các tổng công ty với mục đích tạo ra sức sản xuất và thu hút đầu tư của các doanh nghiệp thành viên.[33] Đặc biệt, Quyết định 91 tạo ra những tập đoàn kinh doanh nhà nước lớn với chủ trương để "các công ty (nhà nước) hàng đầu... chiếm lĩnh những vị trí quan trọng trong nền kinh tế quốc dân". Các tổng công ty 90 cần phải có ít nhất 5 công ty thành viên, vốn pháp định là 100 tỷ, được thành lập và báo cáo cho ủy ban nhân dân tỉnh và các bộ. Các tổng công ty 91 cần phải có ít nhất 7 công ty thành viên, vốn pháp định 1.000 tỷ và là những pháp nhân riêng biệt được thành lập và báo cáo cho Thủ tướng.[34]

Cơ cấu các Tổng công ty 90 và 91 ban đầu đã được tiếp tục phát triển bằng việc đưa vào hình thức tổ chức mới cho các tổng công ty, gồm có, mới đây nhất, công ty cổ phần và mô hình công ty mẹ - con.[35] Những khác biệt giữa những cơ cấu này rất quan trọng. Mô hình tổng công ty lúc đầu đơn giản là tạo ra một đơn vị hành chính bên trên những doanh nghiệp nhà nước thành viên và thường hoạt động như là một trở ngại hơn là một đơn vị giúp đỡ để tăng cường hoạt động (Van Arkadie và Mallon 2003; Fforde 2004). Việc chuyển sang thành công ty nắm giữ cổ phần và mô hình mẹ - con là một cố gắng giải quyết những khiếm khuyết này bằng cách yêu cầu những đơn vị hành chính trước đây tự mình phải chuyển đổi thành những doanh nghiệp hoạt động riêng. Mối quan hệ giữa các công ty phải được xác định bằng mức đầu tư trong các công ty con hơn là việc kiểm soát hành chính, để giảm bớt việc can thiệp và để tăng hiệu quả vốn đầu tư.

Các tổng công ty do nhà nước và những công ty mẹ thành lập
Luật doanh nghiệp nhà nước 2003 chia các tổng công ty thành những công ty do nhà nước thành lập và những công ty tự thành lập. Loại thứ hai của các tổng công ty hiện được xác định là công ty mẹ. Những công ty mẹ này vẫn là những doanh nghiệp nhà nước chịu điều hành của Luật Doanh nghiệp nhà nước, song tất cả những công ty thành viên lại hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.[36] Mối quan hệ giữa các công ty mẹ và những công ty thành viên được dựa trên số lượng cổ phần của công ty nắm cổ phần trong các công ty con. Những tổng công ty được nhà nước thành lập đang bắt đầu chuyển đổi những doanh nghiệp thành viên của mình sao cho thực tế những tổng công ty này sẽ trở thành những công ty mẹ.[37]

Những công ty mẹ thực hiện quyền của cổ đông chi phối và quyền của người đóng góp vốn như được xác định trong Luật Doanh nghiệp. Thêm vào đó, công ty mẹ có thể bổ nhiệm và bãi nhiệm đại diện vốn nhà nước trong các công ty thành viên. Việc này tương tự như giám đốc quản lý vốn nhà nước trực tiếp, quy định trong văn bản về quản lý vốn nhà nước tại những doanh nghiệp khác. Công ty mẹ đề ra chỉ tiêu cho những đại diện của mình phải đạt được khi quản lý vốn đầu tư của công ty mẹ trong các công ty con. Người đại diện này cần phải xin công ty mẹ phê duyệt trước khi bỏ phiếu về một vấn đề quan trọng và được giao nhiệm vụ sử dụng vốn đầu tư để đáp ứng mục tiêu của công ty mẹ.

Khi quá trình chuyển đổi các tổng công ty do nhà nước thành lập bắt đầu, cần phải mô tả quyền của các tổng công ty đối với những công ty thành viên như hiện nay đang tồn tại. Hội đồng quản trị của tổng công ty do nhà nước thành lập có trách nhiệm giải trình đối với cơ quan chủ quản đã thành lập tổng công ty đó. Hội đồng quản trị của tổng công ty quyết định chiến lược dài hạn của tổng công ty và có quyền ra quyết định đầu tư, kể cả việc bán tài sản, tới mức 50% vốn điều lệ của tổng công ty. Cơ quan chủ quản ra quyết định liên quan tới giá trị lớn hơn 50% vốn điều lệ.[38]

Những công ty thành viên của tổng công ty do nhà nước thành lập được giao nhiệm vụ thực hiện những kế hoạch của tổng công ty và phải đạt được những chỉ tiêu hoạt động do tổng công ty đề ra. Việc này có thể đạt được bằng cách hoàn thành những hợp đồng do tổng công ty giao và những hợp đồng độc lập mà các

---

[33] Để có thêm chi tiết về lịch sử các Liên hiệp xí nghiệp và các Tổng công ty, xem Van Arkadie và Mallon (2003).
[34] Vào thời điểm này khoảng 60% doanh nghiệp nhà nước có vốn dưới 5 tỉ đồng (Van Arkadie và Mallon 2003).
[35] Nội dung phân tích chi tiết lần đầu xuất hiện trong Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995. Việc tạo ra các tập đoàn kinh tế cũng đã bắt đầu, song còn nằm ở giai đoạn sơ khai (Nghị quyết 34 ngày 3/2/2001; thời báo Kinh tế Việt Nam 2004; VDR 2006). Hai ví dụ mới đây là việc thành lập Tập đoàn Bưu chính viễn thông từ Tổng công ty 91 và Tập đoàn công nghiệp khai thác Than đá và Khoáng sản, kết hợp Tổng công ty 91 Vinacoal và GC 90 Tổng công ty Khoáng sản quốc gia Việt Nam.
[36] Những công ty này có thể là các doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi hoặc các doanh nghiệp ngoài quốc doanh.
[37] Những phương án tái cơ cấu cho các tổng công ty do nhà nước thành lập được cập nhật trong Nghị định 153 năm 2004 về mô hình công ty mẹ- công ty con.
[38] Hội đồng quản trị của các doanh nghiệp nhà nước độc lập có quyền ra quyết định như các Tổng công ty do nhà nước thành lập trong mối quanhệ với các cơ quan chủ quản.

công ty thành viên tự mình kiếm được. Các công ty thành viên có nghĩa vụ đối với tổng công ty song lại được giao mức tự chủ đáng kể trong việc theo đuổi những cơ hội kinh doanh. Tổng công ty tái đầu tư phần cổ tức được chia và lãi của các công ty thành viên vào các công ty thành viên.

Mô hình công ty mẹ - con

Nghị định 153 năm 2004 giới thiệu mô hình công ty mẹ - con. Việc này là nhằm tạo ra những cấu trúc tập đoàn kinh doanh cho hầu hết các tổng công ty. Tiếp sau Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, Quyết định này phân biệt giữa các tổng công ty do nhà nước thành lập và những công ty tự thành lập. Trọng tâm của Nghị định 153 là nằm ở loại thứ nhất. Những công ty nắm cổ phần hiện nay không bắt buộc phải chấp nhận áp dụng mô hình công ty mẹ con, vì những công ty con đã hoạt động theo Luật Doanh nghiệp rồi.[39]

Việc chuyển đổi các tổng công ty do nhà nước thành lập là nhằm hoàn tất mức chuyển đổi từ quan hệ hành chính sang mối quan hệ dựa vào đầu tư. Quyền của công ty mẹ có được là từ vốn đầu tư trong những công ty thành viên. Các tổng công ty cơ cấu lại theo mô hình công ty mẹ - công ty con phải chuyển đổi tất cả những doanh nghiệp thành viên của mình. Nếu như công ty mẹ là một trong những ngành chiến lược "100% vốn nhà nước" thì nó vẫn là một doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003. Nếu không phải thế, công ty mẹ tự nó phải chuyển đổi và hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Tuy nhiên nhà nước vẫn giữ cổ phần đa số.

Quyền của công ty mẹ cũng giống như quyền của những công ty nắm cổ phần và dựa trên mức đầu tư trong các công ty con được xác định trong Luật Doanh nghiệp. Hội đồng quản trị của công ty mẹ quyết định về những chiến lược và kế hoạch của tổng công ty và điều phối kế hoạch này cùng với những công ty con. Công ty mẹ quyết định về cơ cấu quản lý của các công ty thành viên, ví dụ có nên hay không để các công ty con có ban quản trị riêng. Nó cũng chỉ định những đại diện, đóng vai trò giống như giám đốc trực tiếp quản lý vốn nhà nước, quản lý vốn của công ty mẹ đầu tư vào các công ty con. Công ty mẹ phê duyệt kế hoạch sử dụng lợi nhuận sau thuế của các công ty con và cổ tức được tái đầu tư vào công ty thành viên.[40] Các công ty con được giao nhiệm vụ hoàn thành những hợp đồng và dự án được công ty mẹ giao, đồng thời thực hiện kinh doanh riêng của mình theo Luật Doanh nghiệp.

Trong phạm vi những tổng công ty lớn, bản thân những công ty con có thể trở thành công ty mẹ. Mối liên hệ giữa công ty ông bà và các công ty con cháu do Luật Doanh nghiệp điều chỉnh. Công ty ông bà vẫn đưa ra những kế hoạch và chiến lược của Tổng công ty, nhưng ít ảnh hưởng tới những công ty con cháu so với những công ty thành viên trực tiếp của nó.

Mô hình công ty mẹ - con là khá mới. Yêu cầu mở rộng phạm vi chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước sang các tổng công ty cũng khá mới đây và các tổng công ty do nhà nước thành lập vẫn chủ yếu giữ cơ cấu của tổng công ty như trước đây. Khi những doanh nghiệp nhà nước lớn và các công ty thành viên của tổng công ty bắt đầu chuyển đổi, cơ cấu quản trị tổng công ty của Luật Doanh nghiệp sẽ quyết định mức độ ảnh hưởng mà nhà nước duy trì trên những công ty này.

---

[39] Cơ quan chủ quản nhà nước quyết định chuyển đổi công ty nắm giữ cổ phần thành mô hình công ty mẹ- công ty con. Xem Phụ lục 2 có thêm chi tiết.

[40] Tái đầu tư lợi nhuận vào các công ty thành viên cũng là một đặc điểm của Nghị định 199/2004 về quản lý vốn nhà nước.

3. Những minh chứng từ Hải Phòng

Một đoàn cán bộ nghiên cứu của UNDP và Viện Khoa học xã hội Việt Nam đã khảo sát 17 công ty tại thành phố cảng Hải Phòng trong tháng 8 – 10/2005. Những cuộc phỏng vấn này cũng đã được tiến hành với những quan chức của Sở Kế hoạch và Đầu tư Hải Phòng và Sở Tài chính Hải Phòng. Với kích cỡ lấy mẫu nhỏ, bằng chứng từ Hải Phòng tuy là bước đầu, nhưng đã làm sáng tỏ về quá trình cải cách doanh nghiệp. Bảng 6 nêu tóm tắt về những công ty đã phỏng vấn.

Bảng 6. Các công ty đã phỏng vấn tại Hải Phòng

Tỷ đồng

Nhóm 1				
Cty	**Ngành nghề**	**Vốn**	**Số thu**	**Nhân viên**
a	Giày dép	112,8	170	9972
b	Giày dép	62,2	78	2500
c	Thiết kế xây dựng	85	100	203
d	Xây dựng	20	90	n/a
e	Xây dựng	45	18	395
f	Xây dựng	7,8	30	n/a
g	Thép	70	n/a	70
h	Thuốc lá	n/a	500	n/a
i	Xuất nhập khẩu	150	1200	300
j	Xây dựng	20	100	1100

Nhóm 2				
a	Tàu biển	779	1375	n/a
b	Đóng tàu	119	320	550
c	Đóng tàu	77	840	2144
d	Công cụ máy móc	9	50	32
e	Tàu biển	n/a	600	434
f	Bảo dưỡng đường thủy	383	80	570
g	Xây dựng	1370	1051	4412

Mẫu khảo sát các công ty đã được thiết kế để bao quát được nhiều cơ cấu quyền sở hữu. Những công ty này được xếp thành hai nhóm nhất quán với chủ trương "giữ các công ty lớn và từ bỏ các công ty nhỏ". Nhóm 1 gồm những công ty nhỏ và những công ty địa phương đã được cổ phần hóa. Nhóm 2 gồm những công ty lớn và những công ty thành viên của các tổng công ty và có một Tổng công ty 90.

3.1. Các công ty Nhóm 1, nhóm Nhỏ

Trong Nhóm này có 10 công ty được phỏng vấn. Hai (2) công ty nằm trong các ngành chiến lược: thuốc lá (công ty 1h) và thép (công ty 1g). Vì thuốc lá là ngành chiến lược 100% vốn nhà nước, nên công ty 1h được miễn cổ phần hóa. Công ty 1g đang trong quá trình cổ phần hóa, song công ty này không đáp ứng yêu cầu sản xuất (100.000 tấn thép/năm) để giữ 50% hoặc hơn trong ngành chiến lược như nêu trong Quyết định 155.

Trong các công ty còn lại, một công ty là doanh nghiệp nhà nước, 2 công ty đang cổ phần hóa và 5 công ty đã cổ phần hóa xong. Vì Hải Phòng dự định chỉ giữ 10 doanh nghiệp nhà nước công ích sau năm 2010, các công ty Nhóm 1 với đa số cổ phần nhà nước chi phối cho biết chủ trương ban đầu là cổ phần hóa vốn nhà nước, nhưng không tìm được người mua bên ngoài. Bởi vậy việc nhà nước tiếp tục duy trì kiểm soát đối với

những công ty này là nằm ngoài dự kiến, chứ không phải là chủ trương. Tất cả các công ty đều nhất trí với nhận định này.

Vốn đầu tư trung bình trong các công ty Nhóm 1 là 63,6 tỷ đồng, công ty lớn nhất là 150 tỷ và nhỏ nhất là 7,8 tỷ. Doanh thu trung bình là 254 tỷ, biến thiên từ 18 tỷ đến 170 tỷ. Tuy nhiên, những con số này có xê xích do một công ty lớn trực thuộc Sở Thương mại Hải Phòng, 1i, đã tham gia vào những hoạt động khác ngoài việc kinh doanh xuất nhập khẩu chính. Giám đốc của công ty này thể hiện dự định của mình vươn tới tầm cỡ Tổng công ty. Mặc dù, công ty vẫn chưa được chuyển đổi vào thời điểm phỏng vấn, nó vẫn có thể được phân loại là công ty nhóm 2, trước đó nó nằm trong nhóm 1 vì công ty trực thuộc một sở của bộ chủ quản chuyên ngành. Một công ty khác được xác định là nhóm 2, 1a, có đủ vốn để tự mình chuyển đổi thành một Tổng công ty 90.[41] Tuy nhiên, đây là kết quả của cấp vốn mới đây theo sau việc ký kết một hợp đồng gia công lớn với một đối tác Hàn Quốc. Đầu tư của Hàn Quốc là dự định mở rộng cơ sở sản xuất để hoàn thành hợp đồng.

Những đại diện của vốn nhà nước trong những doanh nghiệp đã cổ phần hóa tại địa phương là những thành viên của Sở Tài chính nằm trong ban kiểm soát. Trong các công ty có cổ phần nhà nước chi phối, thành viên của Sở Tài chính là Trưởng ban kiểm soát.

Nhà nước đã rút quyền chi phối trực tiếp khỏi các công ty Nhóm 1, tất cả những công ty này nhấn mạnh rằng họ không được đối xử khác với những công ty tư nhân. Tuy nhiên, cơ quan nhà nước vẫn nắm giữ một mức độ kiểm soát những công ty cổ phần và trong một số trường hợp vẫn duy trì một mối quan hệ không chính thức. Điều này được phản ánh trong phần trả lời của một giám đốc công ty Giầy dép:

> *Bây giờ, chúng tôi đã được cổ phần hóa. Chúng tôi không còn được cấp vốn đầu tư của nhà nước nữa, chúng tôi phải tự tìm vốn. Điều chúng tôi muốn thành phố hỗ trợ là giải phóng mặt bằng - một vấn đề lớn đối với chúng tôi trong việc xây dựng cơ sở hạ tầng. Tôi nghĩ là mỗi một doanh nghiệp, bất kể là nhà nước hay tư nhân cũng đều cần thành phố hỗ trợ... Song mối quan hệ càng gần gũi với Ủy ban nhân dân thì bạn càng có nhiều thông tin hoặc thông tin có thể đến với bạn sớm hơn những doanh nghiệp khác.*

Nhà nước thực hiện quyền kiểm soát những công ty nhóm 1 chủ yếu bằng tác động đến môi trường mà các công ty hoạt động, ví dụ bằng việc cung cấp cơ sở hạ tầng công cộng và đất đai. Một vai trò nữa của Ủy ban nhân dân là thúc đẩy mối quan hệ với những thị trường và đối tác nước ngoài. Trong khi Bộ Thương mại vận hành một cơ sở dữ liệu để kết nối các nhà sản xuất trong nước với những khách mua hàng quốc tế trong một số ngành công nghiệp, Ủy ban nhân dân tỉnh giới thiệu những đối tác có tiềm năng cho các công ty với những hình thức sở hữu khác nhau ở địa phương. Nếu không có khả năng xây dựng được quan hệ mất thiết với ủy ban nhân dân tỉnh, những doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa không tin rằng họ sẽ nhận được cách đối xử đặc biệt. Một giám đốc lưu ý rằng :

> *Tôi nghĩ rằng Ủy ban nhân dân xem xét thế mạnh, tình hình tài chính và uy tín của các doanh nghiệp, bất kể hình thức sở hữu nào, khi giới thiệu đối tác với các doanh nghiệp.*

Kết quả phỏng vấn những công ty Nhóm 1 tại Hải Phòng là nhất quán với khái niệm "từ bỏ các công ty nhỏ". Tất cả các công ty Nhóm 1 nhất trí rằng việc cổ phần hóa những doanh nghiệp nhà nước nhỏ đưa tới kết quả là cách đối xử với những doanh nghiệp này cũng giống như với những công ty tư nhân, cho dù nhà nước vẫn nắm cổ phần sau khi chuyển đổi.

3.2. Các công ty Nhóm 2, những công ty Lớn

Các công ty Nhóm 2 là những công ty đã được chuyển đổi hoặc đang trong giai đoạn chuyển đổi. Những công ty này gồm một tổng công ty nhà nước 90 của Bộ Xây dựng, một công ty thành viên đã cổ phần hóa của Tổng công ty 90, 2 công ty thành viên của Tổng công ty 90 đang trong quá trình cổ phần hóa, 1 công ty thành viên của Tổng công ty 91 đang thành lập liên doanh, 1 công ty thành viên Tổng công ty 91 là một công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và một thành viên của 1 Tổng công ty 91 sắp sửa được chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Đại đa số các công ty Nhóm 2 hoạt động trong các ngành chiến lược như đóng tàu và vận tải đường biển.

---

[41] Yêu cầu về vốn đối với các Tổng công ty nhà nước 90 là 100 tỷ đồng, song tổng công ty loại này cũng phải có 5 công ty thành viên.

Vốn đầu tư trung bình trong các công ty Nhóm 2 là 456,2 tỷ đồng. Công ty lớn nhất là 1370 tỷ đồng và công ty nhỏ nhất là 9 tỷ đồng. Một công ty đã không báo cáo tổng vốn đầu tư. Doanh thu trung bình là 616,6 tỷ đồng, biến thiên trong khoảng 50 và 1375 tỷ đồng. Trường hợp cá biệt trong nhóm 2 là công ty 2d, có tổng vốn đầu tư rất thấp và doanh thu thấp nhất trong các công ty Nhóm 2. Là một công ty thành viên của Tổng công ty 90, nó nằm trong Nhóm 2. Tuy nhiên, một vài công ty Nhóm 1 lớn hơn công ty này. Điều này cho thấy quy mô khác nhau của các công ty thành viên của tổng công ty và đường phân cách không rõ ràng giữa các "công ty lớn và công ty nhỏ" theo hệ thống phân loại. Tuy nhiên, về tổng thể, những thành viên tổng công ty có xu hướng trở thành những công ty lớn.

Kênh ảnh hưởng chính của các tổng công ty là kiểm soát qua đại hội cổ đông của các công ty thành viên cổ phần và công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Điều này cho phép tổng công ty kiểm soát các công ty hoạt động kém bằng cách thay thế giám đốc. Một giám đốc của một tổng công ty nhà nước đã mô tả quá trình này như sau:

> *Nếu một công ty cổ phần bị lỗ, theo luật thì Hội đồng quản trị hoặc Ban giám đốc của công ty cổ phần đó phải chịu hoàn toàn trách nhiệm. Hình thức áp dụng xử lý sẽ là việc bố trí lại nhân sự của tổng công ty. Sẽ có một cuộc tổng kết đánh giá và chúng tôi sẽ thay thế người chịu trách nhiệm đó. Nếu như bạn không làm được vai trò lãnh đạo, chi phí sản xuất cao hơn và công nhân sẽ chán nản.*

Tất cả các công ty Nhóm 2 đều có một đánh giá tương tự.

Trong khi các giám đốc chịu trách nhiệm tác nghiệp nhiều hơn, mô hình tái cơ cấu tổng công ty cũng đã trao cho các công ty thành viên nhiều quyền tự chủ hơn. Mối quan hệ giữa các công ty thành viên và tổng công ty giờ đây đã rõ ràng hơn và có hệ thống hơn. Câu trả lời sau đây là một điển hình:

> *Ví dụ, quyết định liên quan tới đầu tư và phát triển không còn phức tạp. Giờ đây nó nằm trong công ty, do ban quản trị quyết định. Trước đây, quyết định phải được đệ trình lên Tổng giám đốc rồi sau đó gửi tới Hội đồng quản trị và phòng thiết kế xây dựng. Bây giờ chúng tôi chỉ việc ra quyết định và thế là được.*

Người Quản lý này nói tiếp, gợi ý rằng sự có mặt của đại diện tổng công ty trong quá trình ra quyết định đã giảm chi phí giao dịch:

> *Trước đây, chúng tôi phải báo cáo lỗ lãi cho Tổng công ty, và Tổng công ty sẽ quyết định sử dụng lãi của công ty. Nhưng bây giờ việc sử dụng lãi là do Hội đồng quản trị quyết định, những người này sẽ đưa ra một kế hoạch sử dụng lãi tại cuộc họp của các cổ đông. Tại cuộc họp, các cổ đông sẽ phê duyệt những kế hoạch này và rồi báo cáo lại cho Tổng công ty. Nhưng bởi vì Chủ tịch Hội đồng quản trị của công ty này là một thành viên của Tổng công ty, nên đó là một hình thức báo cáo rồi.*

Một công ty tàu thủy lớn đã nói tương tự về mối quan hệ với Tổng công ty. Tần suất mà một công ty phải báo cáo cho Tổng công ty là cao ("ông bố nào mà chẳng muốn con gái của mình phải trở về nhà trước 10h đêm"). Tuy nhiên, ông giám đốc tin rằng bởi vì Tổng công ty "biết rất rõ từng công ty thành viên", và các thành viên của Hội đồng quản trị Tổng công ty đã từng trực tiếp tham gia vào sản xuất (trước đây họ đều là kỹ sư đóng tàu), nên phần lớn các kế hoạch đệ trình cho Tổng công ty đều được chấp thuận. Điều này này cho thấy đại diện của Tổng công ty sẽ can thiệp sớm hơn vào quá trình ra quyết định nếu như họ quan tâm.

Không có công ty nào được phỏng vấn lại coi Tổng công ty là một trở ngại. Các công ty mô tả mình rất khác nhau như "một đơn vị kinh doanh độc lập", "tách biệt với sự kiểm soát trực tiếp của tổng công ty", "một công ty độc lập" và Tổng công ty là "bộ máy quản lý". Một Tổng công ty 90 coi các công ty thành viên của mình là "những nhà thầu phụ".

Tuy vậy, các công ty vẫn phụ thuộc vào tổng công ty. Lý do chính vẫn được tuyên bố để duy trì cấu trúc tổng công ty là các tổng công ty sử dụng quy mô của mình, những mối liên hệ với chính phủ và uy tín của mình để tìm kiếm hợp đồng và chuyển cho các công ty thành viên. Một công ty đóng tàu đã tham gia liên doanh với một công ty Hà Lan do Tổng công ty khởi xướng:

> *Hợp đồng với Hà Lan đã được xí nghiệp ký kết. Tổng công ty làm hợp đồng. Chúng tôi xúc tiến bán hàng và đã có danh tiếng. Vụ này dựa trên công suất và năng lực sẵn có của chúng tôi và những mục tiêu sản lượng của Tổng công ty. Tổng công ty đã giúp nhà máy tăng sản lượng tối đa; nhà máy dựa vào Tổng công ty để tìm việc.*

Như đã nêu trong phần 2.4, các tổng công ty mà nhà nước nắm cổ phần chi phối chịu trách nhiệm bảo toàn vốn nhà nước đã đầu tư. Đây là một mối quan tâm chính đối với các giám đốc của tất cả những công ty Nhóm 2, và đã được một thành viên của Hội đồng quản trị Tổng công ty mô tả theo cách sau:

> *Các giám đốc cần phải bảo toàn vốn nhà nước. Ví dụ, tôi [Tổng công ty] trao cho một công ty 10 tỷ đồng làm vốn. Anh giám đốc công ty này chịu trách nhiệm bảo toàn số vốn đó. Chẳng may năm nay anh ta bị lỗ, ví dụ 1 tỷ do kinh doanh kém hoặc do những điều bất khả kháng, thì vốn của xí nghiệp giờ đây chỉ còn 9 tỷ.*

Tuy nhiên, các tổng công ty cũng có những trách nhiệm khác nữa: như phải đạt mục tiêu tăng trưởng, thực hiện nghĩa vụ đối với nhà nước và phát triển các ngành chủ chốt. Yêu cầu của cơ quan giám sát đối với Tổng công ty cũng khác nhau theo ngành. Tuy nhiên, tất cả các công ty Nhóm 2 cần phải đáp ứng mục tiêu tăng trưởng. Theo như ý kiến của các giám đốc đã khảo sát, những mục tiêu này dựa trên đánh giá năng lực của một công ty và nhu cầu thị trường, và đáng kể nhất, dựa vào doanh thu của năm trước đó. Cơ quan giám sát không đưa ra con số cuối cùng. Một tổng công ty mô tả quá trình này như sau:

> *Giờ đây Tổng công ty phải tự lập kế hoạch dựa trên định hướng phát triển ngành. Tổng công ty gửi báo cáo cho Bộ. Bộ rà soát bản kế hoạch xem có nhất quán với phát triển ngành hay không. Bộ chấp thuận, chứ bộ không đóng vai trò giao kế hoạch nữa.*

Một giám đốc của công ty khác nhấn mạnh rằng năng lực của mỗi công ty là phần xem xét quan trọng khi đề ra chỉ tiêu :

> *Chính phủ đề ra định hướng và Tổng công ty theo định hướng và giao cho công ty thành viên trách nhiệm thực hiện định hướng. Các công ty lập kế hoạch, gửi kế hoạch đến Tổng công ty để phê duyệt. Các Tổng công ty không ấn định những chỉ tiêu.*

Một khi kế hoạch được đề ra, các công ty thành viên có quyền điều chỉnh, miễn là họ đạt được những mục tiêu đã nhất trí. Các công ty Nhóm 2 đều cho câu trả lời tương tự với ý kiến sau:

> *Công ty đề ra kế hoạch hàng năm và đệ trình cho cấp trên (Tổng công ty). Cấp trên phê duyệt và giao kế hoạch. Tuy nhiên, trong khi thực hiện không nhất thiết phải bám theo từng bước, chỉ tập trung vào những chỉ số kế hoạch cơ bản.*

Mức độ chi tiết và tác động của những mục tiêu nhà nước biến thiên đáng kể theo ngành. Ví dụ trong xây dựng, nhà nước chỉ nêu chỉ tiêu tăng trưởng doanh thu và không đòi hỏi những chiến lược thực thi cụ thể của Tổng công ty. Tuy nhiên, mục đích phát triển ngành đóng tàu đòi hỏi Tổng công ty đóng tàu phải thích nghi với một phương pháp tiếp cận tích cực hơn. Những lần tham vấn giữa Tổng công ty và Bộ đưa tới kết quả về mục tiêu nội địa hóa đối với các tàu đóng ở Việt Nam phải là 65% đến 2015. Mục tiêu này được lựa chọn sau khi xem xét năng lực của các công ty thành viên thuộc Tổng công ty.[42]

Để đạt được mục tiêu này, Tổng công ty đang lập ra các công ty và nhà máy mới để tăng công suất chung của Tổng công ty và ngành. Tổng công ty cũng đang tìm kiếm đối tác nước ngoài để nâng cấp công nghệ và đào tạo cho cán bộ kỹ thuật. Vào thời điểm phỏng vấn, một công ty đóng tàu đang xây dựng một nhà máy lắp ráp máy dưới sự giám sát của một công ty Nhật Bản. Tổng công ty cũng đang xây dựng các nhà máy để sản xuất thép, trục thép và các thiết bị cầu cảng.

Những động thái này cho thấy bước chuyển đổi dứt khoát khỏi cách quản lý trực tiếp của nhà nước. Các cơ quan chủ quản đề ra những định hướng chung và mục tiêu chung cho những ngành khác nhau, giao nhiệm vụ cho các tổng công ty trong ngành đạt được những mục tiêu lớn này. Các công ty thành viên đệ trình những kế hoạch cho tổng công ty và tổng công ty đánh giá tiềm năng của cả tổng công ty, dựa trên năng lực của các công ty thành viên.

Một tác nhân có thể làm phức tạp thêm mối quan hệ giữa các Tổng công ty và công ty thành viên là sự tồn tại của các công ty thành viên cùng với những công ty con riêng của nó. Năm (5) công ty Nhóm 2 trong mẫu đã có các công ty con và tất cả đều mong muốn hoạt động với mức độ độc lập hơn khi họ đạt được năng lực cao hơn.[43] Những công ty chi nhánh này được coi là tạo ra tăng trưởng và đa dạng hóa kinh doanh cho

---

[42] Nội địa hóa hiện nay trong ngành này là 25%.

[43] Một số công ty Nhóm 1 cũng có công ty con. Tuy nhiên, các công ty conchi là các nhà máy chịu trách nhiệm sản xuất, hoàn toàn phụ thuộc vào công ty mẹ và không lớn đủ tầm để hoạt động độc lập.

các công ty thành viên. Các công ty thành viên tự coi họ có trách nhiệm duy nhất đối với những chi nhánh con của mình:

> *Dưới công ty mẹ, chúng tôi có các công ty con, hoạt động theo mô hình công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, quản lý 100% vốn của công ty mẹ. Các công ty này có đầy đủ pháp nhân để hoạt động. Chúng tôi đề ra phạm vi phân bổ công việc và nhân sự. Đồng thời các công ty con tự họ ra quyết định sản xuất.*

Các công ty thành viên của tổng công ty sử dụng các chi nhánh của mình theo cách vừa để tham gia vào cấu trúc tổng công ty, vừa để duy trì kiểm soát những lĩnh vực kinh doanh không thuộc tổng công ty. Ví dụ, một công ty lớn mong muốn được chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, đang chuẩn bị để lập ra những công ty phụ thuộc mới. Theo như ông giám đốc thì:

> *(Vì) chúng tôi lớn hơn (những thành viên khác của Tổng công ty), nên họ (chính phủ) muốn chúng tôi trở thành công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Như vậy chúng tôi vẫn thuộc chính phủ. Tuy nhiên, chúng tôi lại có thể thành lập nhiều công ty thành viên và trở thành công ty mẹ. Tổng công ty sẽ, bạn nói thế nào nhỉ, trở thành công ty ông bà.*

Công ty này sẽ tiếp tục hoạt động trong những lĩnh vực kinh doanh cốt lõi của Tổng công ty như là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Tuy nhiên, công ty sẽ duy trì kiểm soát những công ty con trong những lĩnh vực kinh doanh không thuộc phạm vi chính. Một công ty tàu biển khác, ở thời điểm phỏng vấn, trong quá trình cổ phần hóa đang lập kế hoạch chuyển đổi các phòng ban của mình thành các công ty con. Bản thân Công ty này vẫn nằm trong lĩnh vực kinh doanh chính của Tổng công ty, nhưng sẽ duy trì sự kiểm soát những lĩnh vực kinh doanh không thuộc phạm vi chính thông qua mối quan hệ với những công ty con.

> *Tôi nghĩ rằng [việc tạo ra những công ty con] giờ đây là xu hướng chung. Công ty trở thành một tổng công ty và chỉ quản lý chung, ở đây chúng tôi chỉ thực hiện một hoạt động chính.*

Kế hoạch này đã được Tổng công ty phê duyệt, mà Tổng công ty chỉ đơn giản là muốn đảm bảo công suất trong lĩnh vực kinh doanh cốt lõi.

3.3. Tóm tắt những phát hiện thu thập được từ Hải Phòng

Chiến lược cải cách "giữ các công ty lớn và thả các công ty nhỏ" được nhắc đến nhiều lần trong các cuộc phỏng vấn với các công ty đang chuyển đổi và đã chuyển đổi. Những công ty nhỏ hơn cho rằng từ ngày cổ phần hóa họ hoạt động theo cách tương tự như những công ty tư nhân, và chịu tác động của chính phủ thông qua những kênh áp dụng tương tự cho cả các công ty nhà nước và tư nhân.

Các công ty nhóm 2 hoặc là các tổng công ty nhà nước hoặc là các thành viên của tổng công ty nhà nước. Các tổng công ty là người nắm giữ vốn nhà nước và duy trì ảnh hưởng tới các công ty thành viên trên vốn đó. Theo những văn bản cải cách doanh nghiệp nhà nước, các công ty Nhóm 2 cuối cùng sẽ hoạt động theo mô hình công ty mẹ con. Tất cả các công ty được phỏng vấn tại Hải Phòng đều đang trong quá trình chuyển đổi hoặc đã chuyển đổi, mặc dù vào thời điểm phỏng vấn không có công ty nào hoạt động theo mô hình công ty mẹ con. Mặc dù vậy, các tổng công ty và các công ty thành viên hoạt động theo những cách thức phù hợp với pháp luật, chuyển đổi từ mối quan hệ hành chính sang mối quan hệ dựa vào đầu tư. Hơn thế nữa sự kết hợp cải cách các tổng công ty và chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước có nghĩa là nhà nước sẽ điều chỉnh các đại diện vốn nhà nước bằng những quy định áp dụng đối với tất cả các loại cổ đông.

Các công ty nhóm 2 đều tin rằng giờ đây họ có quyền tự chủ nhiều hơn và những mối quan hệ của họ với tổng công ty hợp lý và hiệu quả hơn. Việc can thiệp của các tổng công ty, nhìn tổng thể, dựa trên năng lực cạnh tranh của các công ty thành viên. Những công ty có năng lực phát triển vượt quá yêu cầu của Tổng công ty đều có thể chuyển sang những lĩnh vực kinh doanh mới và tạo lập những công ty con. Các cuộc phỏng vấn cho thấy rằng các công ty con mong muốn phát triển độc lập và tồn tại trong thị trường, giảm bớt nhu cầu cần hỗ trợ từ công ty mẹ.

Tuy nhiên, tổng công ty có thể tác động đến các công ty thành viên hoạt động trong những lĩnh vực kinh doanh chính. Cổ đông chiếm đa số phiếu hoặc chủ sở hữu duy nhất ảnh hưởng tới các công ty thành viên thông qua việc áp dụng các hình thức kỷ luật đối với các giám đốc, phân bổ các hợp đồng và quyết định những dự án đầu tư lớn. Những quy định tương tự sẽ điều chỉnh mối quan hệ giữa các công ty thành viên và những công ty con của nó, mà tổng công ty mẹ sẽ không có ảnh hưởng.

Các giám đốc và quan chức chính quyền địa phương tại Hải Phòng cũng nêu rằng nhà nước có 3 mối quan tâm chính. Thứ nhất, vốn nhà nước phải được bảo toàn. Thứ hai, các tổng công ty phải đáp ứng những chỉ tiêu và mục tiêu do nhà nước đề ra. Đối với nhiều công ty, những chỉ tiêu này đơn giản chỉ là những chỉ tiêu tăng trưởng. Thứ ba, các tổng công ty phải phát triển những ngành công nghiệp chủ đạo nhất định, với ngành đóng tàu hiện nay là một ví dụ điển hình trong số các công ty đã khảo sát. Việc soạn thảo ra những chỉ tiêu và mục tiêu đòi hỏi mức độ tham vấn rất cao giữa các tổng công ty, các công ty thành viên và các cơ quan chủ quản. Những chỉ tiêu tăng trưởng điển hình thường dựa trên năng lực và doanh thu dự kiến của công ty thành viên. Các công ty không bắt buộc phải đáp ứng những chỉ tiêu bằng cách chỉ dựa vào những lĩnh vực kinh doanh đã đăng ký, vì các công ty thành viên có thể chuyển sang những lĩnh vực có hoặc không liên quan đến lĩnh vực chính. Những kết quả phát hiện tại Hải Phòng nói chung khẳng định những diễn biến của công cuộc cải cách như nêu chi tiết trong những văn bản của chính phủ.

4. Kết luận

Tình trạng thất thoát tài sản và phân quyền không chính thức trên thực tế của giai đoạn kế hoạch hóa tập trung đã làm giảm vai trò của chính quyền trung ương trong sở hữu và kiểm soát những doanh nghiệp nhà nước. Việc rò rỉ vốn nhà nước đã làm cạn kiệt nguồn lực của nhà nước, gây phương hại cho tính ổn định của nền kinh tế vĩ mô. Trước tình hình đó, nhà nước bắt đầu xác định lại vai trò của mình trong nền kinh tế. Định hướng đó bao gồm việc chuyển từ quản lý trực tiếp tài sản của nhà nước sang tập trung vào quản lý đầu tư và chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành các công ty hoạt động theo Luật doanh nghiệp.

Điều này bao gồm việc nhấn mạnh yêu cầu bảo toàn và phát triển vốn nhà nước. Những tiêu chí đánh giá các doanh nghiệp nhà nước tập trung vào bảo toàn vốn nhà nước. Những văn bản về quản lý vốn nhà nước nhấn mạnh tầm quan trọng của việc bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, và nêu chi tiết những cố gắng hiện nay để tách biệt quyền sở hữu và chức năng quản lý của các cơ quan chủ quản. Việc phân cấp quản lý và cơ cấu quản trị doanh nghiệp được quy định trong Luật doanh nghiệp xác định quyền của nhà nước với tư cách một nhà đầu tư trong quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước đang tiếp tục diễn ra. Nhà nước sẽ có ảnh hưởng đối với các doanh nghiệp nhà nước theo những quy định áp dụng chung cho tất cả những cổ đông khác.

Cải cách doanh nghiệp nhà nước gồm hai hướng rõ ràng, được gọi là “giữ các công ty lớn và thả các công ty nhỏ”. Những doanh nghiệp nhà nước nhỏ nói chung thuộc sự quản lý của các sở trực thuộc bộ chuyên ngành hoặc UBND hiện đang được đưa ra khỏi tầm kiểm soát của nhà nước với dự định không duy trì phần vốn nhà nước trong các công ty này. Việc này được thực hiện để giảm tác động vào ngân sách nhà nước do các doanh nghiệp hay bị lỗ mà chính phủ trung ương có ít sự kiểm soát. Quá trình này giống như các chương trình tư nhân hóa tại những nước khác.

Những doanh nghiệp nhà nước lớn vẫn là một nguồn thu ngân sách quan trọng của nhà nước, và các doanh nghiệp là công cụ thông qua đó chính phủ có thể thực hiện những kế hoạch nhà nước và những chính sách sau khi xóa bỏ kế hoạch hóa tập trung. Những doanh nghiệp nhà nước lớn đã được nhóm lại thành những tổng công ty. Những ngành chiến lược cũng đã được xác định lại, liệt kê những lĩnh vực của nền kinh tế trong đó nhà nước sẽ giữ quyền kiểm soát. Những tiêu chí để xác định xem nhà nước sẽ giữ quyền kiểm soát những công ty trong những ngành này dựa trên mức độ đầu tư của nhà nước và quy mô của công ty. Thêm vào đó những quy định để tái cơ cấu các tổng công ty nhà nước đã được ban hành. Trong khi nhấn mạnh nhu cầu chuyển đổi sang hoạt động theo Luật doanh nghiệp, những văn bản pháp luật này cũng nêu chi tiết cho nhà nước và tổng công ty mẹ một cơ chế kiểm soát dựa vào đầu tư.

Các cuộc phỏng vấn ở Hải Phòng đã bước đầu khẳng định về những diễn biến của cuộc cải cách như đã nêu trong những văn bản cải cách doanh nghiệp nhà nước. Những doanh nghiệp nhà nước nhỏ hiện nay đang được chuyển đổi, và nhà nước không có dự định duy trì quyền kiểm soát những công ty này. Các công ty thành viên của các tổng công ty đều đề cấp đến nhiệm vụ trọng tâm bảo toàn vốn nhà nước. Các công ty này cũng nêu rằng mối quan hệ giữa các công ty thành viên, với tổng công ty, và với nhà nước được quyết định bởi mức độ đầu tư và chiểu theo quyền hạn của các nhà đầu tư theo như quy đinh của Luật doanh nghiệp.

Tuy nhiên, khái niệm “phát triển” vốn nhà nước vẫn còn mơ hồ. Trong khi vấn đề này được nhấn mạnh nhiều hơn trong các văn bản pháp luật về cải cách doanh nghiệp nhà nước, các cuộc phỏng vấn tại Hải Phòng không giúp hiểu rõ định nghĩa của nhà nước về phát triển vốn hoặc bằng cách nào để phát triển được vốn. Những định hướng và kế hoạch của chính phủ khác nhau tùy theo ngành. Thêm vào đó hiệu quả kinh doanh của các tổng công ty và mối quan hệ giữa tổng công ty và các công ty thành viên cũng khác nhau giữa các ngành. Tác động của việc xác định “ngành chiến lược” đối với kết quả hoạt động của các tổng công ty vẫn chưa rõ ràng. Đây là những vấn đề đáng được nghiên cứu thêm nữa.

Quá trình chuyển đổi của các doanh nghiệp nhà nước tới nay, việc xác định các ngành chiến lược trên cơ sở quy mô của công ty và mức độ đầu tư của nhà nước, cùng với bằng chứng thu được từ Hải Phòng đã giúp khẳng định xu hướng “giữ các công ty lớn và thả các công ty nhỏ”. Nhà nước như một nhà đầu tư vẫn giữ vai trò sở hữu duy nhất hoặc nắm đa số cổ phần trong các doanh nghiệp nhà nước lớn và các tổng công ty hoạt động trong những ngành chiến lược. Nhà nước sẽ gây ảnh hưởng đối với các công ty thông qua mối

quan hệ dựa vào đầu tư khi các tổng công ty và các công ty thành viên chuyển đổi thành các công ty hoạt động theo Luật doanh nghiệp. Mặc dù các doanh nghiệp nhà nước và tổng công ty trong các ngành chiến lược được chuyển đổi sẽ vẫn được quản lý bằng những quy định như đối với khu vực tư nhân, nhưng chủ thể nắm cổ phần đa số sẽ không có động cơ giống như của một chủ sở hữu tư nhân. Việc chuyển đổi những doanh nghiệp nhà nước lớn nằm trong ngành chiến lược cần được hiểu trong bối cảnh như vậy.

Phụ lục 1: Văn bản của chính phủ đã tham khảo

Phụ lục này đề cập những văn bản của chính phủ đã ban hành như nêu trong tài liệu này. Đây không phải là một danh mục đầy đủ. Phần tham khảo bổ sung nằm trong Phụ lục 2. Danh mục chi tiết của năm 2002 có trong tài liệu của Van Arkadie and Mallon (2003).

- NGHỊ ĐỊNH CỦA HỘI ĐỒNG BỘ TRƯỞNG SỐ 217-HĐBT NGÀY 14-11-1987 BAN HÀNH CÁC CHÍNH SÁCH ĐỔI MỚI KẾ HOẠCH HOÁ VÀ HẠCH TOÁN KINH DOANH XÃ HỘI CHỦ NGHĨA ĐỐI VỚI XÍ NGHIỆP QUỐC DOANH

- NGHỊ ĐỊNH CỦA HỘI ĐỒNG BỘ TRƯỞNG SỐ 388-HĐBT NGÀY 20-11-1991 BAN HÀNH QUY CHẾ VỀ THÀNH LẬP VÀ GIẢI THỂ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

- QUYẾT ĐỊNH CỦA CHỦ TỊCH HỘI ĐỒNG BỘ TRƯỞNG SỐ 202-CT NGÀY 8-6-1992 VỀ VIỆC TIẾP TỤC LÀM THÍ ĐIỂM CHUYỂN MỘT SỐ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN.

- LUẬT PHÁ SẢN 1993

- QUYẾT ĐỊNH 90-TTg ngày 7 tháng 3, 1994 CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ VỀ TIẾP TỤC SẮP XẾP DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC.

- QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ SỐ 91/TTG NGàY 7-3-1994 VỀ VIỆC THÍ ĐIỂM THÀNH LẬP TẬP ĐOÀN KINH DOANH.

- LUẬT DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC 1995

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ Số 34/CP NGÀY 27 THÁNG 5 NĂM 1995 VỀ NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN VÀ TỔ CHỨC BỘ MÁY TỔNG CỤC QUẢN LÝ VỐN VÀ TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 28/CP NGÀY 07 THÁNG 5 NĂM 1996 VỀ CHUYỂN MỘT SỐ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 59/CP NGÀY 3 THÁNG 10 NĂM 1996 BAN HÀNH QUY CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH VÀ HẠCH TOÁN KINH DOANH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 25/CP NGÀY 26 THÁNG 3 NĂM 1997 SỬA ĐỔI MỘT SỐ ĐIỀU CỦA NGHỊ ĐỊNH SỐ 28/CP NGÀY 7 THÁNG 5 NĂM 1996 VỀ CHUYỂN MỘT SỐ DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN

- CHỈ THỊ CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ SỐ 20/1998/CT-TTG NGÀY 21 THÁNG 4 NĂM 1998 VỀ ĐẨY MẠNH SẮP XẾP VÀ ĐỔI MỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 44/1998/NĐ-CP NGÀY 29 THÁNG 6 NĂM 1998 VỀ CHUYỂN DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN

- NGHỊ QUYẾT CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 08/1998/NQ-CP NGÀY 16 THÁNG 7 NĂM 1998 VỀ CÁC GIẢI PHÁP ĐIỀU HÀNH KẾ HOẠCH TRONG 6 THÁNG CUỐI NĂM 1998

- LUẬT DOANH NGHIỆP 1999

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 27/1999/NĐ-CP NGÀY 20 THÁNG 4 NĂM 1999 SỬA ĐỔI, BỔ SUNG QUY CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH VÀ HẠCH TOÁN KINH DOANH ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC BAN HÀNH KÈM THEO NGHỊ ĐỊNH SỐ 59/CP NGÀY 03 THÁNG 10 NĂM 1996 CỦA CHÍNH PHỦ

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 73/2000/NĐ-CP NGÀY 06 THÁNG 12 NĂM 2000 BAN HÀNH QUY CHẾ QUẢN LÝ PHẦN VỐN NHÀ NƯỚC Ở DOANH NGHIỆP KHÁC

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 63/2001/NĐ-CP NGÀY 14 THÁNG 9 NĂM 2001 VỀ CHUYỂN ĐỔI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC, DOANH NGHIỆP CỦA TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ, TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI THÀNH CÔNG TY TRÁCH NHIỆM HỮU HẠN MỘT THÀNH VIÊN

- Nghị quyết 5/NQ-TW Kỳ họp lần thứ 3, Đại hội lần thứ 9 ngày 24.9. 2001, 'Tiếp tục cơ cấu lại, cải cách phát triển và nâng cao hiệu quả của các doanh nghiệp nhà nước'

- QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ SỐ 58/2002/QĐ-TTG NGÀY 26 THÁNG 4 NĂM 2002 VỀ BAN HÀNH TIÊU CHÍ, DANH MỤC PHÂN LOẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC VÀ TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 64/2002/NĐ-CP NGÀY 19 THÁNG 6 NĂM 2002 VỀ VIỆC CHUYỂN DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN

- THÔNG TƯ CỦA BỘ TÀI CHÍNH SỐ 79/2002/TT-BTC NGÀY 12 THÁNG 09 NĂM 2002 HƯỚNG DẪN XÁC ĐỊNH GIÁ TRỊ DOANH NGHIỆP KHI CHUYỂN DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN (THEO NGHỊ ĐỊNH SỐ 64/2002/NĐ-CP NGÀY 19 THÁNG 06 NĂM 2002)

- LUẬT DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC 2003

- Chỉ thị 1/CT-TTg 16.01. 2003, Tiếp tục đẩy mạnh, xắp sếp đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.

- QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ SỐ 271/2003/QĐ-TTG NGÀY 31 THÁNG 12 NĂM 2003 VỀ VIỆC BAN HÀNH QUY CHẾ GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

- Nghị quyết số 34/NQ-TW Kỳ họp lần thứ 9, Đại hội Đảng 9 ngày 3 tháng 2 năm 2004, 'Một số chính sách, chiến lược và giải pháp chính để thực hiện thành công những Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ 9.

- QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ SỐ 84/2004/QĐ-TTG NGÀY 13 THÁNG 5 NĂM 2004 VỀ VIỆC THÍ ĐIỂM CỔ PHẦN HÓA MỘT SỐ TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 153/2004/NĐ-CP NGÀY 09 THÁNG 8 NĂM 2004 VỀ TỔ CHỨC, QUẢN LÝ TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC VÀ CHUYỂN ĐỔI TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC, CÔNG TY NHÀ NƯỚC ĐỘC LẬP THEO MÔ HÌNH CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON

- QUYẾT ĐỊNH CỦA THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ SỐ 155/2004/QĐ-TTG NGÀY 24 THÁNG 8 NĂM 2004 VỀ BAN HÀNH TIÊU CHÍ, DANH MỤC PHÂN LOẠI CÔNG TY NHÀ NƯỚC VÀ CÔNG TY THÀNH VIÊN HẠCH TOÁN ĐỘC LẬP THUỘC TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

- Chỉ thị số 45/CT-TW ngày 22 tháng 10 năm 2004, 'Thúc đẩy cơ cấu lại, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả các doanh nghiệp nhà nước trong năm 2004 và 2005' như theo Quyết định 13/QD-TTg ngày 14 tháng Giêng năm 2005, 'Kế hoạch triển khai Chỉ thị của Ban Bí thư số 45/CT-TW ngày 22 tháng 10 năm 2004'

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 187/2004/NĐ-CP NGÀY 16 THÁNG 11 NĂM 2004 VỀ VIỆC CHUYỂN CÔNG TY NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN

- NGHỊ ĐỊNH CỦA CHÍNH PHỦ SỐ 199/2004/NĐ-CP NGÀY 03 THÁNG 12 NĂM 2004 VỀ VIỆC BAN HÀNH QUY CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CỦA CÔNG TY NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP KHÁC

- NGHỊ QUYẾT SỐ 1/NQ-CP NGÀY 14.01.2005, 'NHỮNG GIẢI PHÁP CHỈ ĐẠO THỰC HIỆN KẾ HOẠCH KINH TẾ XÃ HỘI 2005 VÀ NGÂN SÁCH NHÀ NƯỚC'

- CHỈ THỊ SỐ 4/CT-TTg NGÀY 17.3.2005, 'NHANH CHÓNG TĂNG CƯỜNG CỔ PHẦN HÓA CÁC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC"

- QUYẾT ĐỊNH SỐ 151/QD-TTg NGÀY 20.6. 2005, 'THÀNH LẬP TỔNG CÔNG TY ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC"

- QUYẾT ĐỊNH SỐ 152/QD-TTg NGÀY 20 THÁNG 6 NĂM 2005, 'PHÊ CHUẨN ĐIỀU LỆ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TỔNG CÔNG TY ĐẦU TƯ VỐN NHÀ NƯỚC'

Phụ lục 2: Văn bản chính phủ 2003-2005

Những tóm tắt hiện có về những văn bản của Chính phủ về cải cách doanh nghiệp nhà nước mới bao quát đến năm 2002. Phụ lục này cập nhật các văn bản cho đến cuối năm 2005. Không phải tất cả những văn bản nhà nước liên quan tới cải cách đều được nêu vì một số chỉ là kế hoạch. Kế hoạch hành động của Chính phủ theo sau những Nghị quyết của Đảng là một ví dụ. Phụ lục này không gồm phần cải cách ngành ngân hàng, phần phát triển thị trường chứng khoán hoặc những phần cải cách tài chính khác. VDR (2006) có thảo luận về những cải cách gần đây trong các lĩnh vực này.

Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003. Luật này có hiệu lực từ ngày 1/7/2004 và thay thế cho Luật Doanh nghiệp nhà nước 1999. Nó bao gồm việc thành lập những doanh nghiệp nhà nước mới hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, giới thiệu một số hình thức doanh nghiệp nhà nước mới gồm công ty cổ phần nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước từ 2 thành viên trở lên. Xem Phụ lục 3 để biết thêm chi tiết. Luật này cũng giới thiệu mô hình công ty mẹ cho các tổng công ty. Phần này áp dụng cho các tổng công ty do các công ty tự thành lập thông qua đầu tư vào những doanh nghiệp khác. Các tổng công ty được nhà nước thành lập vẫn là những tổng công ty nhưng có thể bắt đầu chuyển đổi thành những tổng công ty do các công ty thành lập và như vậy thuộc sự điều chỉnh của quy định về những công ty nắm giữ cổ phần (Điều 53). Ví dụ tổng công ty nhà nước được thành lập theo Luật Doanh nghiệp 1995 sẽ bắt đầu chuyển đổi thành những công ty nắm giữ cổ phần (Điều 74.3). Xem Nghị định 153 năm 2004 để biết thêm chi tiết.

Chỉ thị 1/CT-TTg 16.01. 2003, Tiếp tục đẩy mạnh, xắp sếp đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước. Chỉ thị này yêu cầu thúc đẩy cải cách các doanh nghiệp nhà nước để đáp ứng những mục tiêu của Nghị quyết 5 kỳ họp lần thứ 3 Đại hội lần thứ IX ngày 24/12/2001. Nó yêu cầu Bộ Tài chính ban hành những tiêu chí hoạt động cho doanh nghiệp nhà nước và một quyết định về Tổng công ty đầu tư tài chính. Chỉ thị cũng giao nhiệm vụ cho Ban chỉ đạo quốc gia về đổi mới và phát triển doanh nghiệp nhà nước lập một kế hoạch để thành lập những tập đoàn kinh tế trong các ngành chiến lược. Chỉ thị cũng yêu cầu xây dựng một kế hoạch cho phép Hội đồng quản trị ký kết những hợp đồng trực tiếp với Tổng giám đốc, để đệ trình lên Thủ tướng.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 36/2003/QĐ-TTG NGÀY 11 THÁNG 3 NĂM 2003 VỀ VIỆC BAN HÀNH QUY CHẾ GÓP VỐN, MUA CỔ PHẦN CỦA NHÀ ĐẦU TƯ NƯỚC NGOÀI TRONG CÁC DOANH NGHIỆP VIỆT NAM. Quyết định này lặp lại Điều 5 của Nghị định 64/ND-CP ngày 19/6/2002 về "Chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành các công ty cổ phần" bằng cách tạo lập cấp độ đầu tư nước ngoài tối đa ở mức 30% vốn điều lệ. Nếu một doanh nghiệp nhà nước được cổ phần hóa thì cơ quan chủ quản quyết định có nên hay không để người nước ngoài mua cổ phần đầu tiên. Nếu như doanh nghiệp đã hoạt động như một công ty cổ phần thì Đại hội cổ đông hoặc Hội đồng quản trị quyết định, phụ thuộc vào tổ chức của công ty. Các nhà đầu tư nước ngoài sẽ làm việc trực tiếp với những doanh nghiệp hoặc những cơ quan tài chính trung gian.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 109/2003/QĐ-TTG NGÀY 05 THÁNG 6 NĂM 2003 VỀ VIỆC "THÀNH LẬP CÔNG TY MUA, BÁN NỢ VÀ TÀI SẢN TỒN ĐỌNG CỦA DOANH NGHIỆP. Quyết định này tạo ra một công ty mua và bán nợ, cũng được nhắc tới như là Tổng công ty mua bán nợ và tài sản (DATC). Giải quyết nợ tồn đọng được xác định là một mảng quan tâm chính và là một trong những lý do chính làm chậm quá trình thực thi những kế hoạch cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước. Công ty này sẽ xử lý nợ tồn đọng của các doanh nghiệp nhà nước nhằm cải thiện tình hình tài chính của các doanh nghiệp và thúc đẩy chuyển đổi. Quyết định này nêu chi tiết việc phân bổ vốn ban đầu cho DATC, phạm vị của những hoạt động và cơ cấu tài chính. Bộ Tài chính được giao nhiệm vụ xây dựng cơ cấu tổ chức của DATC và bổ nhiệm đội ngũ quản lý cấp cao. Quyết định này đòi hỏi việc xử lý thí điểm 20 doanh nghiệp nhà nước mắc nợ và tài sản được đánh giá ở mức cao hơn 5 tỷ đồng để từ đó rút ra những kinh nghiệm thích hợp. Xem thêm chi tiết VDR (2006).

QUYẾT ĐỊNH SỐ 271/2003/QĐ-TTG NGÀY 31 THÁNG 12 NĂM 2003 VỀ VIỆC BAN HÀNH QUY CHẾ GIÁM SÁT VÀ ĐÁNH GIÁ HIỆU QUẢ HOẠT ĐỘNG CỦA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC. Quyết định này nêu đại cương về những tiêu chí hoạt động và hệ thống khen thưởng cho quản lý các doanh nghiệp nhà

nước. Ba hạng có thể là: A, B và C. Chỉ những doanh nghiệp nhà nước nào làm ăn thua lỗ quá ngưỡng nhất định mới bị đưa vào hạng loại thấp nhất và sẽ không được thưởng.

Nghị quyết số 34/NQ-TW phiên họp toàn thể lần 9, Đại hội Đảng lần 9 ngày 3 tháng 2 năm 2004, 'Một số chính sách, chiến lược và giải pháp chính để thực hiện thành công những Nghị quyết của Đại hội Đảng lần thứ 9. Nghị quyết này đòi hỏi tiếp tục cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước với trọng tâm là cổ phần hóa. Nó cũng đòi hỏi mở rộng cổ phần hóa đến các doanh nghiệp nhà nước lớn và những tổng công ty trong ngành điện, luyện kim, cơ khí, hóa chất, phân bón, xi măng, xây dựng, giao thông đường bộ, giao thông đường thủy, hàng không, giao thông đường biển, vô tuyến viễn thông, ngân hàng và bảo hiểm. Nó cũng mở rộng việc chuyển đổi thí điểm những tổng công ty thành các công ty nắm giữ cổ phần và chuẩn bị cho việc tạo ra những tập đoàn kinh tế lớn gồm những tổng công ty nhà nước. Nó cũng yêu cầu chấm dứt bao cấp ở hình thức các khoản vay lãi suất thấp và xóa ghi nợ cho các doanh nghiệp nhà nước, cùng với việc đầu tư vào các doanh nghiệp nhà nước thông qua những công ty đầu tư tài chính nhà nước. Nó tìm cách phát triển thị trường chứng khoán và tăng số lượng doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa niêm yết, đặc biệt là những doanh nghiệp nhà nước lớn.[44]

THÔNG TƯ SỐ 39/2004/TT-BTC NGÀY 11THÁNG 5 NĂM 2004 HƯỚNG DẪN TRÌNH TỰ, THỦ TỤC VÀ XỬ LÝ TÀI CHÍNH ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG MUA, BÁN, BÀN GIAO, TIẾP NHẬN, XỬ LÝ NỢ VÀ TÀI SẢN TỒN ĐỌNG CỦA DOANH NGHIỆP. Thông tư này bổ sung cho quyết định 109 năm 2004 thành lập DATC. Thông tư xác định những thuật ngữ tài chính thích hợp cần sử dụng, những điều khoản mua nợ tồn đọng thông qua đàm phán và theo pháp luật và việc phân chia những khoản đã thu giữa DATC và ngân sách nhà nước. DATC sẽ giữ 20% những khoản đã thu để trang trải chi phí liên quan tới việc nhận và quản lý nợ và tài sản tồn đọng và để trang trải những chi phí định giá và bán đấu giá. Nó sẽ giữ lại 10% để phân bổ cho những doanh nghiệp nắm giữ tài sản chưa chuyển giao cho DATC và để cho doanh nghiệp thanh lý. Khoản này dự định để trang trải những chi phí quản lý. Việc hoán đổi nợ và tài sản tồn đọng thành vốn đóng góp ở những doanh nghiệp khác được ghi là mức tăng vốn nhà nước cho DATC, phần còn lại sẽ được gửi vào ngân sách nhà nước để sử dụng trong quỹ dành cho cải cách doanh nghiệp nhà nước.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 80/2004/QĐ-TTG NGÀY 12 THÁNG 5 NĂM 2004 VỀ VIỆC QUY ĐỊNH SỐ LƯỢNG PHÓ TỔNG GIÁM ĐỐC, PHÓ GIÁM ĐỐC DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC. Những tổng công ty được xếp ở mức đặc biệt, mà chưa được định nghĩa, được phép có tối đa 5 phó tổng giám đốc. Những tổng công ty không phải cấp đặc biệt hoặc được chuyển đổi thành các công ty mẹ được phép có tối đa là 4 phó giám đốc. Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, doanh nghiệp nhà nước lớn độc lập và doanh nghiệp đã được chuyển đổi thành công ty cổ phần được phép có tối đa 3 phó tổng giám đốc.

THÔNG TƯ SỐ 40/2004/TT-BTC NGÀY 13 THÁNG 05 NĂM 2004 VỀ VIỆC HƯỚNG DẪN KẾ TOÁN KHI CHUYỂN DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN. Thông tư này có những hướng dẫn kế toán chi tiết cho những doanh nghiệp nhà nước trước cổ phần hóa, đã cổ phần hóa và các tổng công ty và những công ty có công ty thành viên đã cổ phần hóa.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 84/2004/QĐ-TTG NGÀY 13 THÁNG 5 NĂM 2004 VỀ VIỆC THÍ ĐIỂM CỔ PHẦN HÓA MỘT SỐ TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC' Quyết định này đòi hỏi cổ phần hóa thí điểm 3 Tổng công ty: Tổng công ty điện tử tin học Việt Nam của Bộ Công nghiệp ; Công ty xuất nhập khẩu xây dựng Việt Nam của Bộ Xây dựng ; và Tổng công ty xây dựng và thương mại của Bộ Giao thông vận tải.

THÔNG TƯ SỐ 43/2004/TT-BTC NGÀY 20 THÁNG 5 NĂM 2004 HƯỚNG DẪN XỬ LÝ LỖ PHÁT SINH TỪ THỜI ĐIỂM XÁC ĐỊNH GIÁ TRỊ DOANH NGHIỆP ĐẾN THỜI ĐIỂM DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC CHÍNH THỨC CHUYỂN THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN. Thông tư này nêu xử lý trường hợp một doanh nghiệp nhà nước đang trong giai đoạn chuyển đổi chịu lỗ do quá trình cổ phần hóa. Nếu như phần lỗ này nhỏ hơn cổ phần vốn nhà nước và doanh nghiệp này không nằm trong một ngành chiến lược thì kế hoạch cổ phần hóa được điều chỉnh bằng cách giảm số lượng vốn nhà nước trong tổng số vốn. Nếu như phần này chưa đủ thì vốn nhà nước dự định dành cho bán ưu đãi và cổ phần ưu đãi sẽ được giảm. Nếu như phần này cũng chưa đủ, sau khi vốn nhà nước đã giảm tới 0, một cuộc họp cổ đông bất thường sẽ được triệu tập để quyết định là nên hay không tiếp tục hoạt động, hay bán

---

[44] Khi soạn phần tóm tắt này đã tra cứu Phillips Fox 2004a.

doanh nghiệp hay tuyên bố phá sản. Nếu như phần lỗ nhỏ hơn cổ phần vốn nhà nước song doanh nghiệp lại là nằm trong một ngành chiến lược thì vốn điều lệ của doanh nghiệp đã chuyển đổi sẽ được giảm, song lượng vốn nhà nước sẽ vẫn giữ nguyên như vậy. Phần ưu đãi đối với người lao động và các nhà cung ứng vật tư như đã nêu trong luật cũng sẽ bị giảm. Nếu như phần lỗ lớn hơn phần vốn nhà nước thì doanh nghiệp đó phải chuyển từ cổ phần hóa sang được giao, bán hoặc phá sản. Những doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa bị lỗ hơn 500 triệu đồng phải được Bộ Tài chính phê duyệt trước khi xử lý những khoản lỗ này. Các cơ quan giám sát được giao nhiệm vụ sử dụng quỹ cải cách doanh nghiệp để bù lỗ. Nếu như phần này vẫn chưa đủ thì phải kiến nghị tới Bộ Tài chính.

NGHỊ ĐỊNH 153/2004/NĐ-CP NGÀY 09 THÁNG 8 NĂM 2004 VỀ TỔ CHỨC, QUẢN LÝ TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC VÀ CHUYỂN ĐỔI TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC, CÔNG TY NHÀ NƯỚC ĐỘC LẬP THEO MÔ HÌNH CÔNG TY MẸ - CÔNG TY CON.

Nghị định này nêu chi tiết về cơ cấu tổ chức của các Tổng công ty và đưa ra mô hình công ty mẹ - con. Công ty mẹ là một doanh nghiệp nhà nước hoạt động theo Luật doanh nghiệp nhà nước 2003 (Điều 19.1). Công ty mẹ thực hiện quyền sở hữu có từ vốn đã đầu tư vào các doanh nghiệp khác (Điều 20). Công ty mẹ giờ đây là một công ty chứ không phải là một cơ quan hành chính như với các Tổng công ty. Tiếp sau Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, Nghị định này chia các tổng công ty thành những đơn vị do nhà nước thành lập và những đơn vị tự thành lập. Chuyển đổi các tổng công ty do nhà nước thành lập thành những Tổng công ty theo mô hình mẹ - con là để; 'chuyển từ liên kết theo kiểu hành chính với cơ chế giao vốn sang liên kết bền chặt bằng cơ chế đầu tư tài chính' và 'tạo điều kiện để phát triển thành tập đoàn kinh tế' (Điều 28.1). Các tổng công ty đã hoạt động như những công ty nắm giữ cổ phần không phải chuyển đổi sang mô hình mẹ - con vì đã có một công ty mẹ rồi cùng với những công ty con đã chuyển đổi hoạt động theo Luật Doanh nghiệp (Điều 29.2).[45] Các tổng công ty dự định chuyển đổi thành mô hình mẹ con phải chuyển đổi tất cả các công ty thành viên, phải nằm trong danh mục những ngành chiến lược trong đó nhà nước nắm 100% vốn nhà nước, cần phải có những lượng vốn lớn và cần phải có "tiềm năng phát triển"(Điều 30.1). Nếu như các tổng công ty hiện có không đáp ứng những điều kiện này thì phải được chuyển đổi thành những công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp (Điều 30.3).

Nghị định 155/ND-CP ngày 20/8/2004, 'Sửa đổi và bổ sung một số điều của Nghị định 41/ND-CP ngày 11/4/2002 về**CHÍNH SÁCH ĐỐI VỚI LAO ĐỘNG DÔI DƯ DO SẮP XẾP LẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**. Nghị định này mở rộng và làm sáng tỏ phạm vi của Nghị định 41 năm 2002. Nếu một doanh nghiệp nhà nước cơ cấu lại thì doanh nghiệp này được hỗ trợ tài chính. Nghị định 41 nêu phần hỗ trợ tài chính cho các doanh nghiệp nhà nước là để trang trải chi phí chính sách đối với lao động dôi dư do sắp xếp lại doanh nghiệp nhà nước.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 155/2004/QĐ-TTG NGÀY 24 THÁNG 8 NĂM 2004 VỀ BAN HÀNH TIÊU CHÍ, DANH MỤC PHÂN LOẠI CÔNG TY NHÀ NƯỚC VÀ CÔNG TY THÀNH VIÊN HẠCH TOÁN ĐỘC LẬP THUỘC TỔNG CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Quyết định này thay thế cho Quyết định 58 ngày 26/4/2002. Yêu cầu vốn nhà nước để trở thành loại "100% vốn" và "50% hoặc cao hơn" đã tăng tới 30 tỷ và loại thứ hai là 20 tỷ. Mức nộp ngân sách đã tăng tới 2 tỷ đồng đối với loại "50% hoặc cao hơn". Đa số loại "100% có điều kiện" trong quyết định 58 được chuyển sang loại vốn nhà nước "50% hoặc cao hơn" theo quyết định 155. Xem Bảng 5 về những ngành chiến lược liệt kê trong quyết định này.

Những ngành chiến lược liệt kê áp dụng cho những doanh nghiệp nhà nước độc lập lớn và các công ty thành viên của tổng công ty. Quyết định 155 cũng nêu chi tiết về tổng công ty, những tổng công ty này phải đáp ứng những tiêu chí nhất định hoặc phải được sắp xếp lại bằng hình thức sáp nhập, củng cố hoặc giải tán sau khi sắp xếp lại những doanh nghiệp thành viên của mình. Những tiêu chí là hoạt động trong những ngành sau đây: thám hiểm và chế xuất dầu khí; bán buôn dầu khí; sản xuất và cung cấp điện; khai thác chế biến và cung cấp than đá và khoáng sản quan trọng; luyện kim; cơ khí; sản xuất xi măng; bưu điện và viễn thông; điện tử; hàng không; vận tải đường biển và đường sắt; hóa chất và phân bón hóa học; ngành sản xuất vải, giấy, muối, cà phê, cao su, chế biến gỗ, rượu, bia, thuốc lá; thuốc chữa bệnh; hóa chất dược phẩm; xây dựng; bán buôn thực phẩm; ngân hàng và bảo hiểm. Các Tổng công ty cũng phải có hơn 500 tỷ vốn nhà nước hoặc không dưới mức 100 tỷ đồng ở các ngành công nghiệp đặc biệt.[46] Những Tổng công ty này

---

[45] Cơ quan chủ quản quyết định chuyển đổi công ty nắm giữ cổ phần thành mô hình công ty mẹ- công ty con.

[46] Những "ngành công nghiệp đặc biệt" này do Thủ tướng quyết định.

được yêu cầu có trung bình ít nhất 50 tỷ đồng mỗi năm nộp ngân sách trong giai đoạn 3 năm trước đó hoặc không được thấp hơn 20 tỷ đồng đối với Tổng công ty trong những ngành công nghiệp đặc biệt. Con số này đã tăng 10 tỷ so với những ngành công nghiệp đặc biệt theo Quyết định 58. Các Tổng công ty phải có công nghệ và quản lý tiên tiến, sản phẩm chất lượng cao và có tính cạnh tranh trong thị trường trong nước và quốc tế.[47]

Quyết định 155 năm 2004 tách biệt những doanh nghiệp nhà nước độc lập và các công ty thành viên của Tổng công ty khỏi các Tổng công ty. Quyết định đưa ra một danh mục riêng những ngành và yêu cầu về quy mô đối với các Tổng công ty để tránh việc tái cơ cấu. Tuy nhiên, điều không rõ ràng là làm thế nào những ngành chiến lược "100%" đối với công ty mẹ trong Nghị định 153 lại có thể khớp được với định nghĩa của Quyết định 155 năm 2004.

NGHỊ ĐỊNH SỐ 180/2004/NĐ-CP NGÀY 28 THÁNG 10 NĂM 2004 VỀ THÀNH LẬP MỚI, TỔ CHỨC LẠI VÀ GIẢI THỂ CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Nghị định này thay thế cho Nghị định 50/CP ngày 28/8/1996 và Nghị định 38/CP ngày 28/4/1997 sửa đổi Nghị định 50. Giống như những Nghị định trước thuộc loại này, nó gồm một danh mục các ngành và vùng địa lý trong đó những doanh nghiệp nhà nước mới có thể được thành lập. Những ngành này ăn khớp với những ngành của Quyết định 155 năm 2004. Những mức độ vốn ban đầu của những doanh nghiệp nhà nước mới được tăng lên mức 30 tỷ đồng đối với những công ty nhà nước độc lập và 500 tỷ đồng đối với các Tổng công ty. Việc này cũng phù hợp với quyết định 155. Nghị định này cũng liệt kê các cấp chính quyền và những cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm đối với việc thành lập, tổ chức lại và giải thể các doanh nghiệp nhà nước.

NGHỊ ĐỊNH SỐ 187/2004/NĐ-CP NGÀY 16 THÁNG 11 NĂM 2004 VỀ VIỆC CHUYỂN CÔNG TY NHÀ NƯỚC THÀNH CÔNG TY CỔ PHẦN

Nghị định này thay thế cho Nghị định 64/NĐ-CP ngày 19/6/2002. Nó mở rộng phạm vi cổ phần hóa để gồm cả những Tổng công ty lớn, ngân hàng thương mại nhà nước và các cơ quan tài chính nhà nước. Phần phân loại ngành của Quyết định 155/2004 xác định một doanh nghiệp nhà nước sẽ được cổ phần hóa hay không (Điều 2.1). Mệnh giá một cổ phiếu là 10 ngàn đồng thay cho 100 ngàn đồng (Điều 7.1). Nghị định 64/2002 xử lý những vấn đề tài chính cùng một lúc trong khi Nghị định 187 xử lý những vấn đề này tách biệt và chi tiết hơn. Việc này gồm có việc xử lý nợ, định giá các doanh nghiệp nhà nước và yêu cầu chuyển những khoản nợ không thu hồi đã được loại ra khỏi giá trị của doanh nghiệp nhà nước sang cho DATC (Điều 11.2).

Nghị định 187 cũng đưa ra 3 phương pháp định giá gồm có phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp theo tài sản, phương pháp dòng tiền chiết khấu và những phương pháp khác (Điều 16-22). Trong Nghị định 64 chỉ có phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp theo tài sản.[48] Nghị định 187 đòi hỏi rằng những doanh nghiệp nhà nước có tổng tài sản từ 30 tỷ trở lên như ghi trong sổ sách kế toán phải được định giá bằng một tổ chức định giá chuyên nghiệp. Đây có thể là một tổ chức trong nước hoặc nước ngoài và gồm có những công ty kiểm toán, công ty chứng khoán và ngân hàng đầu tư. Trước đây việc định giá do một Hội đồng định giá thực hiện, giờ đây những doanh nghiệp nhà nước có dưới mức 30 tỷ đồng tổng tài sản có thể tự xác định giá trị (Điều 23).

Nghị định 187 tăng số lượng cổ phiếu ban đầu dành cho cán bộ công ty lên mức 100 cổ phiếu tính theo mỗi năm làm việc với mức giảm 40% giá đấu giá. Trước đây con số này là 10 cổ phiếu mỗi năm với mức giảm 30% giá trị. Nó cũng thay đổi số lượng cổ phiếu ban đầu chovới những nhà đầu tư chiến lược trong nước, kể cả những doanh nghiệp cung ứng. Họ có quyền mua ở mức tối đa 20% cổ phiếu với mức giảm 20% giá đấu giá. Trước đây số này là 30% mệnh giá. Nghị định 187 giảm mức tối thiểu những cổ phiếu dành cho các nhà đầu tư khác, kể cả nhà đầu tư nước ngoài. Trước đó số này là 30% nhưng bây giờ là 20% (Điều 26-28).[49]

---

47 Khi soạn phần tóm tắt này đã tra cứu Phillips Fox 2004b.

48 Phương pháp dòng tiền chiết khấu được giới thiệu trong Thông tư 79/TT-BTC ngày 12/9/2002 về '*hướng dẫn phương pháp và thủ tục xác định giá trị doanh nghiệp của những doanh nghiệp thực hiện cổ phần hoá*' bổ sung cho Nghị định 64/2002. Phần này được kết nhập vào Nghị định 187/2004.

49 Khi soạn phần tóm tắt này đã tra cứu Phillips Fox 2004c.

NGHỊ ĐỊNH SỐ199/2004/NĐ-CP NGÀY 03 THÁNG 12 NĂM 2004 VỀ VIỆC BAN HÀNH QUY CHẾ QUẢN LÝ TÀI CHÍNH CỦA CÔNG TY NHÀ NƯỚC VÀ QUẢN LÝ VỐN NHÀ NƯỚC ĐẦU TƯ VÀO DOANH NGHIỆP KHÁC

Nghị định này thay thế cho Nghị định 56/CP ngày 2/10/1996 về doanh nghiệp nhà nước tham gia những hoạt động công ích, Nghị định 58/CP ngày 3/10/1996 về quy định đối với quản lý tài chính và hạch toán chi phí kinh doanh tại các doanh nghiệp nhà nước, Nghị định 27/NĐ-CP ngày 20/4/1999 về sửa đổi và bổ sung quy định về quản lý tài chính và hạch toán chi phí kinh doanh tại các doanh nghiệp nhà nước ban hành cùng với Nghị định 58/CP ngày 3/10/1996 và Nghị định 73 ngày 6/12/2000 về quy định đối với quản lý vốn nhà nước trong các doanh nghiệp khác.

Thông tư 126/2004/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn thực hiện Nghị định số 187/2004/NĐ-CP ngày 16/11/2004 của Chính phủ về chuyển công ty nhà nước thành công ty cổ phần". Thông tư này thay thế cho Thông tư 76/TT-BTC về "Hướng dẫn xử lý tài chính khi chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành những công ty cổ phần", **Thông tư 79/2002/TT-BTC của Bộ Tài chính** ngày 12.9.2002 "**hướng dẫn xác định giá trị doanh nghiệp khi chuyển doanh nghiệp nhà nước thành công ty cổ phần"** và **Thông tư 80/2002/TT-BTC "Hướng dẫn bảo lãnh phát hành và bán đấu giá cổ phần ra bên ngoài của các doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hoá"**. Thông tư này khẳng định rằng các doanh nghiệp nhà nước không đáp ứng những điều kiện cổ phần hóa sẽ không nhận được vốn nhà nước bổ sung để cổ phần hóa nhưng sẽ được sắp xếp lại theo những cách khác. Nó nêu chi tiết thêm về kiểm kê và phân loại tài sản, xử lý nợ, sử dụng quỹ khen thưởng và quỹ phúc lợi, nắm giữ phần bán đấu giá cổ phần ban đầu và mức độ chi phí tối đa liên quan tới cổ phần hóa. Nó cũng đưa ra những công thức và mô tả phương pháp định giá doanh nghiệp.

Luật Doanh nghiệp 2005

Luật này dự kiến thống nhất khuôn khổ pháp lý cho những công ty trong nước và nước ngoài đang hoạt động tại Việt Nam. Rất nhiều những thay đổi chính liên quan tới việc mở rộng phạm vi hoạt động cho các công ty nước ngoài. Luật này loại trừ những doanh nghiệp nhà nước. Điều 166.2 khẳng định rằng Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 sẽ áp dụng cho những lĩnh vực không nằm trong Luật này trong quá trình chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước thành các doanh nghiệp hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Hạn định thời gian cho chuyển đổi là năm 2010. Điều 168.1 quy định rằng nhà nước sẽ thực hiện quyền chủ sở hữu vốn giống như một nhà đầu tư để bảo toàn và phát triển vốn nhà nước.

Luật này đã có hiệu lực từ ngày 1/7/2006. Luật thay thế cho Luật Doanh nghiệp 1999, Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 và Luật đầu tư nước ngoài 1996 và sửa đổi Luật đầu tư nước ngoài 2000.

Những khác biệt chủ yếu so với Luật Doanh nghiệp 1999 liên quan tới việc chuyển đổi các doanh nghiệp nhà nước là mức độ quyền lực được tăng lên từ 51-65% cho phần lớn những quyết định của công ty cổ phần. Cách thức ảnh hưởng của những mối quan hệ giữa Tổng công ty và các công ty thành viên sẽ phụ thuộc vào mức độ đầu tư mà Tổng công ty có trong các công ty cổ phần thành viên. Chương VII nói về những công ty nắm giữ cổ phần và những tập đoàn kinh tế. Các công ty nắm giữ cổ phần sẽ thực hiện quyền và nghĩa vụ theo cơ cấu quản trị doanh nghiệp dựa vào đầu tư của Luật này. Các tập đoàn kinh tế và cơ cấu sẽ được nêu chi tiết trong những văn bản của nhà nước sau này.

Chỉ thị 04/2005/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về đẩy nhanh vững chắc cổ phần hóa Công ty nhà nước" Chỉ thị này coi cổ phần hóa như một phương pháp chủ đạo để cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước. Nó đòi hỏi tăng tốc độ và phạm vi của chương trình, kể cả cổ phần hóa toàn bộ các Tổng công ty sau khi các công ty thành viên đã được chuyển đổi.

THÔNG TƯ SỐ 38/2005/TT-BTC NGÀY 18 THÁNG 5 NĂM 2005 HƯỚNG DẪN TRÌNH TỰ, THỦ TỤC, XỬ LÝ TÀI CHÍNH KHI THÀNH LẬP MỚI, TỔ CHỨC LẠI VÀ GIẢI THỂ CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Thông tư này bổ sung cho Nghị định 180 năm 2004. Nó thay thế cho **Thông tư 130/1998/TT-BTC về 'hướng dẫn việc bàn giao, tiếp nhận và xử lý các tồn tại về tài chính của doanh nghiệp Nhà nước khi sáp nhập, hợp nhất'** và **Thông tư 66/2002/TT-BTC "hướng dẫn trình tự, thủ tục, xử lý tài chính khi giải thể doanh nghiệp Nhà nước"**. Thông tư này nêu chi tiết những cơ chế xử lý tài chính của những doanh nghiệp nhà nước đã sáp nhập, hợp nhất và giải thể.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 151/2005/QĐ-TTG NGÀY 20 THÁNG 6 NĂM 2005 VỀ VIỆC THÀNH LẬP TỔNG CÔNG TY ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC

Quyết định này tạo ra Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003. Văn bản này nêu chi tiết chức năng và nhiệm vụ của SCIC và quy định mức vốn để thành lập. Văn bản cũng nêu cơ cấu tổ chức cơ bản.

QUYẾT ĐỊNH SỐ 152/2005/QĐ-TTG NGÀY 20 THÁNG 6 NĂM 2005 PHÊ DUYỆT ĐIỀU LỆ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA TỔNG CÔNG TY ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH VỐN NHÀ NƯỚC

Quyết định này bổ sung cho Quyết định 151/2005 và nêu chi tiết về chức năng, nhiệm vụ và tổ chức của Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước. Tổng công ty này hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003.

NGHỊ ĐỊNH SỐ 80/2005/NĐ-CP NGÀY 22 THÁNG 6 NĂM 2005VỀ GIAO, BÁN, KHOÁN KINH DOANH, CHO THUÊ CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Nghị định này thay thế cho **Nghị định 103/1999/NĐ-CP ngày 10/9/1999 về "giao bán, khoán kinh doanh, cho thuê doanh nghiệp Nhà nước" và Nghị định 49/2002/NĐ-CP ngày 24/4/2002 "sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 103/1999/NĐ-CP ngày 10/9/1999 của Chính phủ về giao, bán, khoán kinh doanh, cho thuê doanh nghiệp nhà nước"**. Đây là những phương pháp khác nhau để cơ cấu lại các doanh nghiệp nhà nước và được áp dụng khi một doanh nghiệp nhà nước không thể cổ phần hóa được. Việc này thường xảy ra vì các công ty nêu ra có ít hơn mức 5 tỷ đồng vốn nhà nước. Nghị định đã nêu định nghĩa chi tiết hơn và mới nhất về các thuật ngữ và quy trình cho những phương pháp này. Như trong một phiên bản trước đó của Nghị định này, ưu tiên cho những người mua có tiềm năng, những hợp đồng kinh doanh hoặc người thuê tuyển dụng nhiều công nhân nhất. Chiết khấu cũng được áp dụng theo số lượng công nhân còn giữ lại. Các doanh nghiệp nào đã được giao trước khi có nghị định này song vẫn chưa thanh toán 30% vốn chủ sở hữu cho nhà nước thì không phải trả khoản này nữa (Điều 62.3).

Thông tư 72/2005/TT-BTC của Bộ Tài chính về việc hướng dẫn xây dựng Quy chế quản lý tài chính của công ty nhà nước hoạt động theo mô hình "Công ty mẹ - Công ty con"' Thông tư hướng dẫn tài chính cho các Tổng công ty, các công ty thành viên hạch toán chi phí độc lập và các công ty nhà nước độc lập hoạt động theo mô hình công ty mẹ- công ty con của Nghị định 153/ND-CP ngày 9/8/2004.

Thông tư 81/2005/TT-BTC của Bộ Tài chính về hướng dẫn việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp về Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước

Thông tư này bao gồm những quy định và quy chế để chuyển quyền đại diện vốn nhà nước cho Tổng công ty kinh doanh và đầu tư vốn nhà nước SCIC. Thông tư này áp dụng cho những doanh nghiệp khác chuyển đổi độc lập được xác định là những công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên, những công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước có từ 2 thành viên trở lên và cổ phần của nhà nước trong những công ty cổ phần. Đối với những doanh nghiệp nhà nước độc lập chuyển đổi sau 1/1/2006, việc chuyển quyền này được thực hiện cùng thời điểm chuyển đổi. Giá trị của vốn nhà nước đầu tư, tỷ lệ của vốn nhà nước trong vốn pháp định, một bản báo cáo tài chính và chi tiết hoạt động kinh doanh của công ty cần là nhữnh nội dung phải có để chuyển giao. Bộ Tài chính giám sát việc chuyển quyền đại diện từ các Bộ và Ủy ban nhân dân tỉnh đến Tổng công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.

Chỉ thị 33/2005/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về áp dụng có hiệu quả mô hình công ty mẹ - công ty con

Chỉ thị này đòi hỏi chuyển đổi hơn nữa các Tổng công ty sang mô hình công ty mẹ - con. Văn bản này lưu ý rằng mô hình này quản lý doanh nghiệp dựa trên đầu tư vốn và đòi hỏi lựa chọn thêm Tổng công ty để cổ phần hóa trong đó nhà nước sẽ nắm cổ phần đa số. Các công ty mẹ hoạt động trong các ngành mà nhà nước không cần nắm 100% vốn sẽ được chuyển đổi thành các công ty cổ phần hoặc các công ty trách nhiệm hữu hạn. Chỉ thị này đòi hỏi tăng cường số lượng nhiều hơn các công ty trách nhiệm hữu hạn từ 2 thành viên trở lên. Các công ty thành viên hoạt động trong các ngành mà nhà nước nắm cổ phiếu chi phối phải có số cổ phiếu chi phối do công ty mẹ nắm giữ.

NGHỊ ĐỊNH SỐ 132/2005/NĐ-CP NGÀY 20 THÁNG 10 NĂM 2005 VỀ THỰC HIỆN CÁC QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Nghị định này dựa trên theo quá trình thực hiện Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 liên quan tới mức độ quyền hạn của các cơ quan giám sát và Hội đồng quản trị của các công ty nhà nước và Tổng công ty. Nhà

nước là chủ của những công ty nhà nước. Quyền ra quyết định, trách nhiệm và pháp nhân theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003. Thủ tướng chịu trách nhiệm phê duyệt những kế hoạch chuyển đổi, các cơ quan có trách nhiệm phải trình đề án cho các công ty nhà nước họ đã thành lập. Các cơ quan giám sát và Hội đồng quản trị cùng nhau chịu trách nhiệm pháp lý, bảo lãnh các khoản vay đã phê duyệt, quyết định đầu tư và sử dụng vốn có hiệu quả.

NGHỊ ĐỊNH SỐ 145/2005/NĐ-CP NGÀY 21 THÁNG 11 NĂM 2005 VỀ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA NGHỊ ĐỊNH SỐ 63/2001/NĐ-CP NGÀY 14 THÁNG 9 NĂM 2001 CỦA CHÍNH PHỦ VỀ CHUYỂN ĐỔI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC, DOANH NGHIỆP CỦA TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ, TỔ CHỨC CHÍNH TRỊ - XÃ HỘI THÀNH CÔNG TY TRÁCH NHIỆM HỮU HẠN MỘT THÀNH VIÊN

Nghị định này thêm chi tiết về nghĩa vụ và trách nhiệm của Hội đồng quản trị và tổng giám đốc của các công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên của nhà nước, kết quả quản lý kém dẫn đến mất thưởng, tương tự như Quyết định 271/2003/QĐ-TTg ngày 31/12/2003 về việc "ban hành Quy chế giám sát và đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp Nhà nước**"**. Trong một số hoàn cảnh nhất định, những yếu kém dẫn đến không đạt được chỉ tiêu, gây lỗ cho vốn nhà nước, tổng giám đốc có thể bị giảm lương hoặc bãi nhiệm.

THÔNG TƯ SỐ 109/2005/TT-BTC NGÀY 08 THÁNG 12 NĂM 2005 HƯỚNG DẪN MỘT SỐ NỘI DUNG VỀ TÀI CHÍNH TRONG GIAO, BÁN, KHOÁN KINH DOANH, CHO THUÊ CÔNG TY NHÀ NƯỚC

Thông tư này thay thế cho Thông tư 47/TT-BTC ngày 24/5/2000 và Thông tư 51/TT-BTC ngày 2/6/2000. Những thông tư trước đây hướng dẫn cho Nghị định 103/ND-CP ngày 10/9/ 1999. Thông tư 109 hướng dẫn cho Nghị định 80/ND-CP ngày 22/6/2005 về "GIAO, BÁN, KHOÁN KINH DOANH, CHO THUÊ CÔNG TY NHÀ NƯỚC"

Chỉ thị 39/2005/CT-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc triển khai thực hiện các quyền và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với công ty nhà nước quy định tại Nghị định số 132/2005/NĐ-CP ngày 20/10/2005 của Chính phủ

Trong Chỉ thị này Thủ tướng nêu chi tiết danh mục những nhiệm vụ phải thực hiện của các cơ quan giám sát để tăng cường quyền tự chủ, trách nhiệm, sức cạnh tranh và hiệu quả của doanh nghiệp nhà nước.

Quyết định 330/2005/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế bán đấu giá công ty nhà nước

Quyết định này mở rộng Nghị định 80/NĐ-CP ngày 22/6/2005 hướng dẫn chi tiết về tiến hành bán đấu giá các công ty nhà nước độc lập, các công ty hạch toán độc lập của các Tổng công ty và những phần của các doanh nghiệp nhà nước. Những hướng dẫn này không áp dụng cho các nông lâm trường nhà nước. Các công ty nhà nước có tổng giá trị tài sản hơn 30 tỷ đồng ghi trong sổ sách kế toán phải ký hợp đồng với tổ chức ịđánh giá theo một danh mục do Bộ Tài chính cung cấp. Các doanh nghiệp nhà nước có dưới 30 tỷ có thể chỉ định một tổ chức ịđánh giá hoặc tự mình đánh giá trị giá doanh nghiệp (Điều 7.b).

Những bộ Luật liên quan:

Luật Phá sản 2004
Luật Cạnh tranh 2004
Luật Đầu tư 2005

Phụ lục 3: Doanh nghiệp nhà nước và Luật Doanh nghiệp

Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 quy định doanh nghiệp nhà nước là "một tổ chức kinh tế nhà nước nắm toàn bộ vốn điều lệ hoặc cổ phần đa số ... được tổ chức theo hình thức công ty nhà nước, công ty cổ phần hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn" (Điều 1). Điều 3 định nghĩa những thuật ngữ sử dụng trong luật và giới thiệu một vài hình thức công ty mới hoạt động theo Luật Doanh nghiệp như những doanh nghiệp nhà nước. Những hình thức này gồm:

- Công ty cổ phần nhà nước mà người nắm cổ phần là tất cả các doanh nghiệp nhà nước hoặc những tổ chức mà nhà nước ủy quyền để đóng góp vốn.
- Những công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên chỉ có nhà nước là một thành viên.
- Những công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước có từ 2 thành viên trở lên, tất cả đều là doanh nghiệp nhà nước hoặc được nhà nước ủy quyền để góp vốn

Đại diện vốn nhà nước trong công ty cổ phần nhà nước, công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên nhà nước và công ty trách nhiệm hữu hạn có 2 thành viên trở lên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước (Điều 2.2.b). Đại diện của cổ phiếu chi phối của nhà nước hoặc phần đóng góp vốn chi phối trong các doanh nghiệp khác cũng phải theo luật này (Điều 2.2.c).

Điều 3 cũng định nghĩa những doanh nghiệp mà nhà nước nắm cổ phiếu chi phối là những công ty trong đó nhà nước giữ "quyền kiểm soát". Những quyền này là "quyền ra quyết định về bổ nhiệm và bãi nhiệm nhân sự chủ chốt, sắp xếp quản lý và những quyết định quan trọng khác".

Cùng với nó là cơ chế đảm bảo rằng các công ty đạt được mục tiêu do nhà nước đề ra. Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 hướng dẫn những quyết định của đại diện vốn nhà nước trong các doanh nghiệp nhà nước và những doanh nghiệp chuyển đổi có vốn nhà nước vì những công ty này hoạt động theo Luật Doanh nghiệp. Bất kể công ty đó là một doanh nghiệp nhà nước mới hay là một công ty có vốn nhà nước, thì nhà nước vẫn giữ quyền kiểm soát.

Điều 1.2 của Luật Doanh nghiệp 1999 khẳng định rằng các doanh nghiệp nhà nước "khi được chuyển đổi thành các công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty nắm giữ cổ phần vẫn phải theo luật này". Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 cũng có quy định tương tự. Tuy nhiên vẫn còn nhiều điểm mơ hồ. Trong khi Luật Doanh nghiệp 1999 khẳng định rằng những doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi giờ đây hoạt động theo những hướng dẫn này, nó lại không khẳng định là những công ty này vẫn còn được coi là các doanh nghiệp nhà nước hay không. Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 khẳng định rằng nếu Chính phủ nắm giữ vốn chi phối trong những doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đội hoạt động theo Luật Doanh nghiệp thì các công ty đó vẫn là những doanh nghiệp nhà nước.

Ở đây có sự lẫn lộn bởi vì Luật Doanh nghiệp điều chỉnh việc tổ chức và hoạt động của công ty, trong khi Luật Doanh nghiệp nhà nước áp dụng cho đại diện vốn nhà nước trong các công ty này. Điều 4 của Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 cố gắng làm sáng tỏ tình hình này. Những mâu thuẫn giữa Luật Doanh nghiệp nhà nước và những luật khác, kể cả Luật Doanh nghiệp liên quan tới hoạt động công ty đã làm chậm việc thi hành những luật khác (Điều 4.1). Những mâu thuẫn về quyền của đại diện vốn nhà nước làm trì hoãn thực thi Luật Doanh nghiệp nhà nước (Điều 4.2). Việc này là để đảm bảo kiểm soát nhà nước đối với những quyết định công ty mà nhà nước nắm cổ phần đa số hoặc là người đóng góp vốn.

Công ty nắm giữ cổ phần như nêu chi tiết trong Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 được coi là một doanh nghiệp nhà nước, thậm chí cho dù tất cả doanh nghiệp thành viên hoạt động theo Luật Doanh nghiệp 1999 (Điều 58). Những điều khoản tương tự được áp dụng đối với công ty mẹ (Điều 19.1, Nghị định 153 ngày 9/8/2004). Tuy nhiên, ngay cả các công ty mẹ hiện cũng đang được xem xét để chuyển đổi thành các công ty hoạt động theo Luật Doanh nghiệp.

Dường như chưa có giải pháp rõ ràng cho vấn đề có nên hay không các doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi hoạt động theo Luật Doanh nghiệp lại vẫn được coi là những doanh nghiệp nhà nước, khi mà nhà nước giữ vốn chi phối. Theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, các công ty này vẫn là các doanh nghiệp nhà nước. Có quan điểm cho rằng điều này không quan trọng. Vấn đề trọng yếu là quyền lực của nhà nước để

gây ảnh hưởng đến các công ty. Điều này đạt được ở cả trong Luật Doanh nghiệp nhà nước và thông qua cơ cấu quản trị công ty được quy định trong Luật Doanh nghiệp[50].

Những cơ cấu ra quyết định trong Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 đối với các doanh nghiệp nhà nước và các Tổng công ty rất giống với Luật Doanh nghiệp 1999. Hội đồng quản trị có trách nhiệm về những chiến lược và kế hoạch và quyết định đối với những quyết định đầu tư, kể cả việc mua bán tài sản, cao nhất ở mức 50% tổng giá trị tài sản. Sự khác biệt ở đây là quyền lực cao nhất.

Trong Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003, quyền lực cao nhất là cơ quan chủ quản đối với các doanh nghiệp nhà nước độc lập và các tổng công ty. Những công ty thành viên của Tổng công ty chịu trách nhiệm đối với Tổng công ty. Trong Luật Doanh nghiệp, quyền lực cao nhất là Đại hội cổ đông đối với các công ty cổ phần, và người chủ sở hữu là người có quyền cao nhất đối với công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Nếu như nhà nước là người chủ hoặc nắm cổ phần đa số thì cơ quan chủ quản lại có quyền cao nhất theo Luật Doanh nghiệp. Nhà nước là người chủ kiểm soát công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên và nhà nước là người nắm giữ cổ phần đa số kiểm soát Đại hội cổ đông, cả hai đều thông qua Hội đồng quản trị. Nếu như công ty không có một Hội đồng quản trị thì nhà nước có thể bổ nhiệm và bãi nhiệm giám đốc. Thậm chí nếu như các doanh nhiệp nhà nước chuyển đổi để hoạt động theo Luật Doanh nghiệp, cơ chế quyền kiểm soát dựa trên đầu tư vẫn thế. Bất kể là những công ty này có được coi là doanh nghiệp nhà nước hay không đều phù hợp.

Điều này không có nghĩa là các doanh nghiệp nhà nước và những doanh nghiệp đã chuyển đổi là như nhau. Trách nhiệm thuê tuyển người lao động của các doanh nghiệp nhà nước vẫn là một khó khăn chính và khả năng cơ cấu lại lực lượng lao động là một điểm khuyến khích chính để cho các doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi. Tuy nhiên, cấp độ quyền lực của các Hội đồng quản trị trong các doanh nghiệp nhà nước và những doanh nghiệp đã chuyển đổi khó có thể như nhau.

Vào cuối năm 2005 Chính phủ đã ban hành Luật Doanh nghiệp 2005, có hiệu lực ngày 1/7/2006. Luật này thống nhất những khuôn khổ Luật định cho những công ty đầu tư vốn nước ngoài và công ty tư nhân. Những doanh nghiệp nhà nước được loại trừ. Những doanh nghiệp nhà nước nào chưa chuyển đổi sẽ tiếp tục hoạt động theo Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003. Thời hạn chuyển đổi theo Luật Doanh nghiệp là năm 2010. Sự thay đổi lớn nhất từ khi có Luật Doanh nghiệp 1999 liên quan tới chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước là mức tăng quyền lực từ 51 - 65% đối với các công ty cổ phần. Điều này sẽ thay đổi tính năng động đối với những doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi hiện nay, trong đó Nhà nước nắm giữ 51% cổ phiếu. Tuy nhiên, vì thực tế có rất ít doanh nghiệp nhà nước và Tổng công ty rất lớn được chuyển đổi, nên đây không nhất thiết là một vấn đề khi nhà nước bây giờ vẫn muốn giữ 65% hoặc cao hơn mức vốn nhà nước trong những doanh nghiệp nhà nước chuyển đổi thuộc ngành chiến lược.

[50] Luật doanh nghiệp Nhà nước 2005 định nghĩa doanh nghiệp nhà nước là một doanh nghiệp trong đó nhà nước nắm giữ ít nhất 50% tổng vốn của doanh nghiệp (Điều 4.22).

Phụ lục 4: Luật Doanh nghiệp 1999

Luật Doanh nghiệp 1999 vẫn còn có hiệu lực khi các công ty ở Hải Phòng được phỏng vấn.[51] Tuy nhiên, đến tháng 7/2006 Luật Doanh nghiệp mới đã có hiệu lực. Tác động dự tính của Luật mới này lên mối quan hệ với những doanh nghiệp nhà nước và những doanh nghiệp nhà nước đã chuyển đổi được thảo luận trong Phụ lục 3. Phần lớn những cấu trúc mô tả ở đây nằm trong Luật Doanh nghiệp 2005. Thay đổi liên quan chính là cấp độ quyền lực tăng từ 51 - 65% đối với phần lớn những quyết định và từ 65 - 75% đối với những quyết định chủ chốt trong các công ty cổ phần. Những thay đổi bổ sung có thể xuất hiện trong những văn bản hướng dẫn thực thi.

Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên trong Luật doanh nghiệp 1999 là những doanh nghiệp do một tổ chức làm chủ và không có quyền phát hành cổ phiếu (Điều 46). Những người chủ này có quyền quyết định cơ cấu tổ chức và quản lý của công ty, bổ nhiệm và bãi nhiệm nhân sự quản lý, những dự án đầu tư có giá trị cao hơn 50% tổng giá trị tài sản ghi trong sổ kế toán của công ty, việc sử dụng lợi nhuận, và nhiều quyền khác (Điều 47). Nếu như một doanh nghiệp nhà nước được chuyển đổi thành loại công ty này thì nhà nước giữ quyền kiểm soát những quyết định chính theo Luật Doanh nghiệp. Phần này được nhắc đến như là công ty trách nhiệm hữu hạn nhà nước một thành viên trong Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003.

Chương IV của Luật Doanh nghiệp 1999 hoàn toàn dành cho các công ty cổ phần. Những công ty này được xác định là những công ty mà vốn điều lệ được chia thành nhiều cổ phiếu với tỷ lệ bằng nhau. Những cổ đông có thể là những tổ chức hoặc cá nhân với mức tối thiểu là 3 cổ đông và không có mức tối đa (Điều 51). Những cổ đông sáng lập là những thành viên gốc của công ty cổ phần (Điều 3.10), họ phải cùng nhau nắm giữ tối thiểu 20% cổ phiếu phổ thông thường cho 3 năm đầu hoạt động (Điều 58).

Có những loại cổ phiếu khác nhau gồm có cổ phiếu phổ thông, cổ phiếu ưu đãi phiếu bầu, cổ phiếu ưu đãi cổ tức và cổ phiếu ưu đãi thanh toán (Điều 52). Những cổ đông phổ thông có quyền dự và bỏ phiếu về tất cả những vấn đề nằm trong quyền hạn của Đại hội cổ đông với mỗi một cổ phiếu đại diện cho một phiếu bầu. Họ cũng có quyền nhận cổ tức ở mức lãi suất do Đại hội quy định (Điều 53). Những cổ phiếu phổ thông không thể chuyển đổi thành những cổ phiếu ưu đãi (Điều 52.3).

Những cổ phiếu ưu đãi phiếu bầu sẽ có nhiều phiếu hơn là những cổ phiếu phổ thông như quy định trong Điều lệ công ty. Những người nắm cổ phiếu ưu đãi phiếu bầu cũng có quyền như những cổ đông phổ thông, trừ việc họ không thể giao những cổ phiếu này cho người khác (Điều 55). Chỉ có những tổ chức thuộc Chính phủ và cổ đông sáng lập ủy quyền mới có thể nắm giữ những cổ phiếu ưu đãi phiếu bầu (Điều 52.3). Những cổ phiếu ưu đãi phiếu bầu của cổ đông sáng lập có thời hạn giá trị 3 năm và sau đó trở thành cổ phiếu thường (Điều 52.3).

Những cổ phiếu cổ tức ưu đãi có tỷ lệ cổ tức cao hơn so với những cổ phiếu phổ thông hoặc được thanh toán ở tỷ lệ ấn định hàng năm. Người nắm giữ những cổ phiếu này chỉ được phép nhận cổ tức. Họ không có quyền bầu, tham dự Đại hội cổ đông hoặc tiến cử người tham gia vào Hội đồng quản trị hoặc Ban kiểm tra (Điều 56). Những cổ phiếu ưu đãi thanh toán có thể được thanh toán vào bất cứ lúc nào khi yêu cầu. Nó cũng giống như cổ phiếu ưu đãi là những người giữ cổ phiếu này không được tham gia vào quá trình ra quyết định của công ty (Điều 57).

Cơ cấu của các công ty cổ phần gồm có Đại hội cổ đông, một hội đồng quản trị và Tổng giám đốc hoặc giám đốc. Nếu như có hơn 11 cổ đông thì công ty này cũng phải có một ban kiểm soát (Điều 69). Cổ đông hoặc nhóm cổ đông nắm giữ hơn 10% cổ phiếu phổ thông trong 6 tháng liên tục có thể giới thiệu người vào Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát (Điều 53).

Đại hội cổ đông là cấp quyền lực ra quyết định cao nhất của công ty. Nó quyết định tỷ lệ lãi cổ tức hàng năm, bầu và bãi nhiệm thành viên của Hội đồng quản trị và của ban kiểm soát, xem xét việc tổ chức lại và giải tán doanh nghiệp, bán tài sản trị giá 50% hoặc hơn mức tổng giá trị ghi trong sổ sách kế toán công ty (Điều 70).

---

[51] Nguyễn Đình Cung và Scott Robertson (2005) cũng đưa ra phần xem xét chi tiết cơ cấu quản trị doanh nghiệp trong Luật Doanh nghiệp 1999.

Một đại hội cổ đông được tổ chức khi số cổ đông tham dự đại diện ít nhất là 51% số cổ phiếu bầu (Điều 76). Những Nghị quyết được thông qua khi được ít nhất 51% tổng số cổ phiếu bầu của những cổ đông tham dự phê duyệt. Phần phê duyệt về tổ chức lại, giải tán hoặc bán tài sản trị giá hơn 50% tổng tài sản đòi hỏi phải có 65% số phiếu bầu (Điều 77).

Hội đồng quản trị là cơ quan ra quyết định chính của doanh nghiệp. Mỗi một thành viên của Hội đồng có một phiếu bầu (Điều 80.3) và Hội đồng không thể có hơn 11 thành viên (Điều 80.4). Hội đồng ra quyết định thay mặt cho công ty trừ khi cần có bỏ phiếu từ Đại hội cổ đông (Điều 80). Hội đồng quản trị quyết định về những chiến lược phát triển của công ty và những kế hoạch đầu tư. Hội đồng cũng phê duyệt việc mua, bán, vay và cho vay theo những hợp đồng trị giá hơn 50% tổng giá trị tài sản ghi trong sổ sách kế toán của công ty. Hội đồng quản trị bổ nhiệm và bãi nhiệm Tổng giám đốc hoặc Giám đốc và những nhân sự quản lý chủ chốt khác, quyết định về cơ cấu tổ chức của công ty và nội quy quản lý, thiết lập các công ty con và những văn phòng đại diện, và đóng góp vốn hoặc mua cổ phần ở những doanh nghiệp khác (Điều 80.2). Hội đồng quản trị bầu ra Chủ tịch của Hội đồng từ một trong những thành viên (Điều 81).

Một công ty cổ phần có hơn 11 thành viên thì phải có ban kiểm soát gồm 3 cho đến 5 thành viên. Một trong những thành viên này phải là kế toán chuyên nghiệp (Điều 88). Ban kiểm soát bầu một thành viên trong ban làm trưởng ban kiểm soát và người này phải là một cổ đông trong công ty (Điều 88). Những thành viên của Hội đồng quản trị, Tổng giám đốc, hoặc Giám đốc, Kế toán trưởng hoặc họ hàng của mình không được làm việc trong Ban kiểm soát (Điều 90).

Ban kiểm soát báo cáo và chịu trách nhiệm trước Đại hội cổ đông và chịu trách nhiệm tiến hành kiểm tra để xác định rằng Hội đồng quản trị đang tiến hành công việc đúng luật pháp (Điều 88, 91). Ban kiểm soát cũng chịu trách nhiệm về độ chính xsách của sổ sách kế toán công ty và những Bản công bố tài chính (Điều 88). Cuối cùng, trong khi Hội đồng quản trị và Tổng giám đốc hoặc Giám đốc phải thông tin ngay lập tức và cung cấp tài liệu cho Ban (Điều 89), nhiệm vụ kiểm soát không được làm gián đoạn “những hoạt động bình thường” của Hội đồng quản trị hoặc “những hoạt động kinh doanh hàng ngày” của công ty (Điều 88).

Vai trò của Ban kiểm soát còn mơ hồ. Quyền lực đã được trao cho Hội đồng quản trị và nhân sự quản lý khác để phản đối việc can thiệp. Hơn nữa Ban kiểm soát lại chịu trách nhiệm đối với Đại hội cổ đông. Nếu như điều này có nghĩa là cổ đông chi phối, thì khả năng Ban kiểm soát can thiệp vào quá trình ra quyết định của công ty bị cắt xén.

Luật Doanh nghiệp 1999 mô tả cấu trúc quản trị doanh nghiệp của một số loại công ty. Người chủ kiểm soát một công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên. Người đóng góp vốn chi phối có thể kiểm soát công ty trách nhiệm từ hai thành viên trở lên thông qua Hội đồng thành viên. Cổ đông chi phối có thể kiểm soát một công ty nắm giữ cổ phần thông qua Đại hội cổ đông và Hội đồng quản trị. Nhà nước như một nhà đầu tư có thể gây ảnh hưởng vào quá trình ra quyết định của công ty - bất kể như là một người chủ, người đóng góp vốn chi phối hay cổ đông chi phối - thông qua những kênh kiểm soát này.

Tài liệu tham khảo

Abonyi, George (2005) 'Chính sách cải cách ở Việt Nam và Cải cách các doanh nghiệp nhà nước và Chương trình vốn vay quản trị doanh nghiệp của Ngân hàng Phát triển châu Á', ERD Tài liệu công tác số. 70, tháng 8.

Beresford, Melanie (2005) "Tổng kết Đổi mới: Nhà nước, Xã hội và Chính trị", bài viết trình bày tại Hội nghị bàn tròn cấp cao lần thứ nhất về Tổng kết 20 năm Đổi mới do UNDP và VASS tổ chức tại Hà Nội ngày 12 tháng 1.

Viện quản lý kinh tế trung ương (CIEM) (2005) 'Kinh tế Việt Nam 2004', Hà Nội.

Viện quản lý kinh tế trung ương (CIEM) và Ngân hàng Thế giới (2002) "Những doanh nghiệp cổ phần hóa ở Việt Nam: bản Nghiên cứu rà soát lại Hoạt động, vấn đề và chỉ số cho chính sách" Bản báo cáo chưa xuất bản, Hà Nội, tháng 8.

Viện quản lý kinh tế trung ương (CIEM) và Ngân hàng Thế giới (2005) "Báo cáo Nghiên cứu sau cổ phần hóa của các doanh nghiệp nhà nước", Hà Nội, tháng 9.

Clowes, Damian và Eric Sedlak (1998) " Việt Nam gian nan tiến bước trong quá trình cổ phần hóa", *Tạp chí Luật Tài chính quốc tế*, 17:10, 25-30.

Đặng Phong và Melanie Beresford (1998) *Những mối quan hệ quyền lực và quyền hoạch định kinh tế ở Việt Nam: Một phối cảnh lịch sử*, Copenhagen: NIAS.

Dixon, Chris (2003) 'Những bài học phát triển của nền kinh tế quá độ Việt Nam ', *Tiến bộ trong nghiên cứu phát triển*, 3:4, 287-306.

Ban Tin tức kinh tế (EIU) (2005) 'Hình ảnh quốc gia 2005: Việt Nam', http://www.eiu.com.

Evans, Mark (2004) 'Đánh dấu cuộc cải cách thị trường thông qua Nghệ thuật quản lý nhà nước– Trường hợp cổ phần hóa tại Việt Nam', Hội nghị Hiệp hội nghiên cứu chính trị, Lincoln, 2004.

Fforde, Adam (2003) "Các doanh nghiệp nhà nước, Luật pháp và một thập niên phát triển kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa tại Việt Nam" tài liệu thuyết trình tại Luật pháp và Quản lý nhà nước: Việt Nam chuyển đổi xã hội chủ nghĩa, Trung tâm Luật châu Á và trường Luật tại Đại học tổng hợp Deakin, tổ chức tại trường Luật Melbourne, 12-13 tháng 6.

Fforde, Adam (2004) "Doanh nghiệp nhà nước Việt Nam: bất động sản, hoạt động thương mại và kinh tế chính trị" SEARC Tài liệu công tác số 69, tháng 8.

Fforde, Adam và Stefan de Vylder (1996) *Từ kế hoạch đến thị trường:quá độ chuyển đổi kinh tế tại Việt Nam*, Boulder: Westview Press.

Gainsborough, Martin (2002) '"Hiểu về quá độ cộng sản chủ nghĩa: quyền bất động sản tại thành phố Hồ Chí Minh trong những năm cuối 1990". *Những nền kinh tế sau chế độ cộng sản chủ nghĩa*, 14:2, 227-243.

Gainsborough, Martin (2003a) *Thay đổi kinh tế chính trị của Việt Nam: trường hợp thành phố Hồ Chí Minh*, London: Routledge Curzon.

Gainsborough, Martin (2003b) 'Chậm, nhanh: đánh giá quá trình cổ phần hóa tại Việt Nam và những chỉ số về khả năng tác nghiệp của doanh nghiệp trong tương lai', *Tạp chí Nghiên cứu chủ nghĩa cộng sản và Chính trị quá độ*, 19:1, 49-63.

Gainsborough, Martin (2005) "Cổ phần hóa và thay đổi bản chất quyền lực nhà nước tại Việt Nam: Chính phủ tư nhân gián tiếp?", tài liệu thuyết trình tại Hội nghị chuyên đề lần thứ 4 về Việt Nam đương đại tại CERI/Sciences Po, Paris, 9-10 tháng 12.

Văn phòng tổng cục Thống kế của Việt Nam (GSO) (2005) *Niên giám Thống kế 2004*, Hà Nội: Nhà xuất bản Thống kê.

Chính phủ Việt Nam (2005) 'Thông tư', Hà Nội, tháng 10.

Quỹ tiền tệ quốc tế (IMF) (1999) 'Việt Nam: tuyển tập những vấn đề', cán bộ IMF Quốc gia Báo cáo số 99/55, Washington, D.C., tháng 7.

Kokko, Ari và Fredrik Sjoholm (2000) 'Một số phương án viễn cảnh cho vai trò của nhà nước tại Việt Nam', *Tạp chí Thái Bình Dương,* 13:2, 257-277.

Mallon, Raymond (1996) "Cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam: Những chính sách phát triển, thành tựu và những khó khăn tồn tại", báo cáo do ADB soạn, Hà Nội, tháng 5.

Mallon, Raymond (1998) "Dự án cải cách doanh nghiệp: Cơ cấu lại doanh nghiệp để tạo ra những cơ hội công bằng hơn cho những doanh nghiệp nhà nước và tư nhân trong ngành công nghiệp", tài liệu hỗ trợ do Dự án cải cách doanh nghiệp soạn thảo cho Bộ Kế hoạch đầu tư và ADB, Hà Nội, tháng 1.

Tạp chí Kinh tế học Mê Kông (2002) "Cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam" Tài liệu hỗ trợ, Hà Nội, tháng 11, hiện có trên mạng tại địa chỉ: http://www.mekongeconomics.com/publications/SOEs%20reform-Background%20Paper%20.doc.

Đại học Kinh tế quốc dân (NEU) (2005) "Báo cáo về khảo sát những doanh nghiệp nhà nước cơ cấu lại, được bao cấp theo Nghị định 41/2002/NĐ-CP", Trung tâm xử lý số liệu kinh tế xã hội và dự báo, Hà Nội, tháng 8.

Ban chỉ đạo quốc gia cải cách doanh nghiệp và phát triển (NSCERD) (2006) "Tổng quan về cải cách doanh nghiệp nhà nước", http://www.nscerd.org.vn/english/DMDN/tqcs.asp.

Neilson, William (1998) "Khủng hoảng kinh tế châu Á đặt ra những thách thức cho Việt Nam khi đổi mới bước vào thập niên thứ hai", *Báo cáo thực hiện Đông Á*, 20:2, 9-13.

Nguyễn Đình Cung và Scott Robertson (2005) '"Quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp tại Việt Nam", Bản tóm tắt chính sách số 36, Học viện William Davidson, Đại học tổng hợp Michigan, tháng 8.

Công báo, tuyển tập những vấn đề và những năm, Luật Việt Nam và diễn đàn Pháp luật, Hà Nội.

Painter, Martin (2003a) '"Chính trị học của quá trình cơ cấu lại nền kinh tế tại Việt Nam: Trường hợp cải cách doanh nghiệp nhà nước". *Đông Nam Á đương đại*. 25:1, 20-43.

Painter, Martin (2003b) "Thị trường hóa, hội nhập và tái cơ cấu nhà nước ở Việt Nam: Trường hợp cải cách doanh nghiệp nhà nước", SEARC. Tài liệu công tác số 39, tháng 1.

Painter, Martin (2005) '"Chính trị học của những cuộc cải cáchkhu vựctổ ngạch nhà nước tại Việt Nam: những chương trình nghị sự còn tranh cãi và những đề án không chắc chắn" *Tạp chí Nghiên cứu phát triển* ", 41:2, 261-283.

Phillips Fox (2004a) 'Cập nhật luật pháp Việt Nam: 4/2004', Phillips Fox – Luật Việt Nam, Hà Nội, tháng 4, http://www.vietnamlaws.com.

Phillips Fox (2004b) 'Cập nhật luật pháp Việt Nam: October 2004', Phillips Fox – Luật Việt Nam, Hà Nội, tháng 10, http://www.vietnamlaws.com.

Phillips Fox (2004c) 'Cập nhật luật pháp Việt Nam: 11/2004', Phillips Fox – Luật Việt Nam, Hà Nội, tháng 11, http://www.vietnamlaws.com.

Porter, Gareth (1993) "*Việt Nam: Chính trị học về chủ nghĩa xã hội quan liêu*, Ithaca: Nhà xuất bản Đại học Cornell.

Ryan, Jordan và Jens Wandel (1996) 'Kinh nghiệm cải cách của Việt Nam - tìm kiếm ổn định trong thời quá độ', tài liệu cán bộ chương trình UNDP, Hà Nội, tháng 5.

Trương Đồng Lộc, Ger Lanjouw và Robert Lensink (2004) 'Tác động của tư nhân hóa vào năng lực của công ty trong một nền kinh tế chuyển đổi: trường hợp của Việt Nam", SOM Báo cáo chuyên đề C, Đại học tổng hợp Groningen, sẵn có tại địa chỉ:
http://som.eldoc.ub.rug.nl/FILES/reports/themeC/2004/04C31/04C31.pdf.

Van Arkadie, Brian (1993) "Quản lý quá trình đổi mới: trường hợp của Việt Nam", *Hành chính công và phát triển*, 13:4, 435-451.

Van Arkadie, Brian và Raymond Mallon (2003) *Việt Nam: có phải là một con hổ quá độ?*, Đại học Tổng hợp quốc gia Úc: Nhà xuất bản châu Á Thái bình dương.

Báo cáo phát triển của Việt Nam 2006 (VDR) 2006: Kinh doanh. Báo cáo của các nhà đồng tài trợ cho cuộc họp tư vấn Việt Nam, Hà Nội, 6-7/12/2005.

Luật Việt Nam và diễn đàn Pháp luật, http://news.vnanet.vn/vietnamlaw.

Tin tức Việt Nam (2005) 'Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước vẫn phải đối mặt với nhiều thách thức', 2.12.2005, http://vietnamnews.vnagency.com.vn.

Tin tức Việt Nam (2006) 'Chính phủ ưu tiên cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước', 20.1.2006, http://vietnamnews.vnagency.com.vn.

Thời báo kinh tế Việt Nam (2004) 'Năm đột phá: là một phần của quá trình cải cách doanh nghiệp nhà nước được thúc đẩy, một số tổng công ty lớn được nêu lên để tái cơ cấu năm 2004', No. 122, 1 tháng 4, http://www.vneconomy.com.vn/eng.

Thời báo kinh tế Việt Nam (2006) 'Các doanh nghiệp nhà nước hiệu quả hơn sau cổ phần hóa', 4.1.2006, http://www.vneconomy.com.vn/eng.

Vu Quoc Ngu (2002) 'Cải cách doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam: quá trình và thành tựu', ISEAS. Loạt tài liệu của các nhà nghiên cứu thỉnh giảng số 4, tháng 10.

Vũ Thanh Tú Anh (2005) 'Việt Nam đường đi còn xa đến cổ phần hóa', Tóm tắt chính sách số 33, Học viện William Davidson, Đại học tổng hợp Michigan, tháng 4.

Webster, Leila và M. Reza Amin (1998) 'Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam: kinh nghiệm tới nay', Thảo luận về ngạch tư nhân số 3, MPDF, Hà Nội, tháng 3.

Ngân hàng Thế giới (1995) 'Báo cáo kinh tế Việt Nam về công nghiệp hóa và chính sách công nghiệp', Báo cáo số 14645-VN, tháng 10.

Ngân hàng Thế giới (1997) 'Việt Nam cải cách sâu sắc để tăng trưởng: Báo cáo kinh tế', Báo cáo số 17031-VN, tháng 10.

Ngân hàng Thế giới (2005) *Kiểm kê: nội dung cập nhật về phát triển kinh tế mới đây và cải cách*, Hà Nội, 6-7 tháng 12.

Wright, Philip và V.T. Nguyễn (2000) 'Doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam: cảm nhận về đường hướng chiến lược cho một xã hội trong thời quá độ', *Tạp chí quốc tế Ngạch công*, 13:2/3, 169-177.

Yuk-Shing Cheng và Dic Lo (2004) 'Tầm cỡ công ty, hiệu suất kỹ thuật và tăng sản lượng trong nền công nghiệp Trung quốc', SOAS Ban Kinh tế Tài liệu công tác số 144, London, tháng 12.