

TRUNG TÂM THÔNG TIN – TƯ LIỆU

VIỆN NGHIÊN CỨU QUẢN LÝ KINH TẾ TRUNG ƯƠNG

**KINH NGHIỆM QUỐC TẾ VỀ THỂ CHẾ QUẢN LÝ VỐN NHÀ
NƯỚC ĐẦU TƯ VÀ KINH DOANH**

MỤC LỤC

1. Kinh nghiệm quốc tế	2
1.1. Mô hình Phi tập trung.....	2
1.2. Mô hình kép.....	3
1.3. Mô hình tư vấn.....	4
1.4. Mô hình tập trung.....	7
2. Bài học kinh nghiệm và một số kiến nghị	18
2.1. Bài học kinh nghiệm.....	18
2.2. Một số kiến nghị với Việt Nam.....	20

Nhà nước, trực tiếp là Chính phủ, gồm cả trung ương và địa phương, là nhà đầu tư lớn, nắm trong tay số lượng vốn và tài sản có quy mô lớn nhất, hơn bất cứ một nhà đầu tư nào trong một quốc gia cụ thể. Trong 500 doanh nghiệp lớn nhất thế giới theo tạp chí Fortune Global (2014), doanh nghiệp nhà nước chiếm 22.8% số lượng doanh nghiệp, so với 9.8% năm 2005, 30% lao động, 24.1% doanh thu, 23.0% tài sản và 19.9% lợi nhuận (OECD, 2017; Kwiatkowski et al., 2015). Tổng doanh thu của doanh nghiệp nhà nước trong danh mục 2000 doanh nghiệp lớn nhất của Forbes Global đạt 3,6 nghìn tỷ USD, tương đương 6% GDP toàn cầu. Quản lý tốt và sử dụng có hiệu quả số tài sản công khổng lồ này, trong mỗi quốc gia là một động lực quan trọng của tăng trưởng kinh tế và gia tăng phúc lợi quốc gia. Do đó, việc xây dựng thể chế quản lý vốn nhà nước đầu tư và kinh doanh là quan trọng và cấp thiết. Để quản lý nguồn vốn đó có rất nhiều các mô hình khác nhau đã và đang được vận dụng trên thế giới. Bài viết nhằm cung cấp thông tin và tổng quan kinh nghiệm quốc tế về các mô hình quản lý vốn nhà nước từ đó gợi mở một số bài học và kiến nghị cho Việt Nam.

1. Kinh nghiệm quốc tế

Trong các nền kinh tế cả nền kinh tế thị trường, Chính phủ đặt ra khuôn khổ tài chính, pháy lý với mục đích quản lý và kiểm soát việc sở hữu, kiểm soát hoạt động của các doanh nghiệp cung cấp dịch vụ, hàng hóa công. Các quốc gia thông qua rất nhiều biện pháp khác nhau để điều chỉnh mối quan hệ giữa các DNNN và Chính phủ, về mặt nguyên tắc có 4 mô hình chính mà chính phủ sử dụng để điều tiết mối quan hệ trên: (i) mô hình phi tập trung (phân cấp); (ii) Mô hình kép; (iii) mô hình tư vấn và (iv) mô hình tập trung.

1.1. Mô hình Phi tập trung

Ở mô hình Phân cấp, trong đó các DNNN thuộc trách nhiệm quản lý của các bộ chuyên ngành có liên quan, thường là Bộ chủ quản và các bộ có liên quan. Hệ

thông phân cấp đã từng phổ biến ở các quốc gia ủng hộ sự can thiệp của Nhà nước vào kinh tế và với số lượng lớn DNNN, Bộ chủ quản được phép sử dụng ý kiến chuyên môn trong lĩnh vực và chủ động thực hiện chính sách ngành.

Ưu điểm chính của mô hình này là DNNN phụ thuộc vào Bộ quản lý ngành. Với vai trò là chủ sở hữu, Bộ đã có kinh nghiệm trong ngành (Forfás, 2010).

Nhược điểm chính của mô hình này là: Các chức năng của chủ sở hữu, nhà quản lý và nhà hoạch định chính sách công hợp nhất làm một (OECD, 2015; Vagliasindi, 2008). Những trách nhiệm kép này không chỉ làm suy giảm quyền sở hữu mà còn tạo ra những mâu thuẫn tiềm ẩn trong các ngành cạnh tranh. Ví dụ, xung đột xảy ra khi nhà nước đặt ra mục tiêu chính sách là cung cấp một sản phẩm hoặc dịch vụ cần thiết với mức giá thấp hơn chi phí sản xuất hoặc khi các Bộ là bên mua các sản phẩm và dịch vụ của DNNN. Việc các bộ chủ quản làm chủ sở hữu trong một môi trường cạnh tranh và chịu trách nhiệm hoạch định chính sách cho ngành có thể gây bất lợi cho các công ty trong khu vực tư nhân hoặc dẫn đến cáo buộc về thiên vị trong quyết định về giá cả và mua sắm.

Thiếu sự hài hòa, về mặt cơ cấu, khung thời gian của các chính sách điều hành và quản trị liên ngành; hệ thống giám sát bị phân tán và từng phần (Shirley, 1989). Có sự can thiệp chính trị (Vagliasindi, 2008); có sự thiếu minh bạch (Guberna, 2014). Năng lực quản lý thương mại, tài chính,... còn yếu. Các bộ ngành thường không có các tiêu chuẩn về thương mại và thiếu kinh nghiệm tài chính để thực hiện đúng chức năng sở hữu của nhà nước. Trên thực tế, các kỹ năng và kinh nghiệm cần thiết cho hoạt động của một bộ có thể không khớp với những gì cần thiết cho việc điều hành hoặc giám sát các DNNN. Sự tham gia của nhiều chủ thể cũng dẫn đến sự phân tán các kỹ năng và năng lực.

1.2. Mô hình kép

Mô hình kép, trong đó trách nhiệm quản lý quyền sở hữu DNNN được chia sẻ cho bộ chuyên ngành và một bộ trung tâm, chẳng hạn như Bộ Tài chính hoặc Bộ Kế hoạch và đầu tư. Đây là mô hình được tìm thấy ở các nước như Brazil, Bungari,

Mexico, Myanmar, Pakistan,... Mô hình này giống với mô hình tập trung hoặc giống với mô hình phân cấp phụ thuộc vào các chức năng của mỗi Bộ tại các quốc gia. Tại New Zealand, Bộ tài chính và Bộ Công nghiệp chịu trách nhiệm về các DNNN. Bộ Tài chính tập trung vào mục tiêu tài chính, Bộ công nghiệp tập trung vào các vấn đề trong hoạt động và kết quả thương mại.

Những thuận lợi chính của mô hình này là quyền sở hữu được chia sẻ giữa nhiều bộ, có nghĩa là có thể duy trì được một kỷ luật về tài chính (Vagliasindi, 2008) và có khả năng chia sẻ cân bằng các chức năng, trách nhiệm, khả năng và sự phối hợp (Luke, 2010). Vấn đề cùng một chủ thể thực hiện cả chức năng quản lý và chức năng chủ sở hữu được giảm nhẹ trong mô hình này (Vagliasindi, 2008).

Những nhược điểm của mô hình này là: •) Có nhiều chủ sở hữu, trong một số trường hợp có thể dẫn đến nhiều mục tiêu mâu thuẫn (Tirole, 2001). •) Có khả năng làm tăng sự can thiệp chính trị (Fofás, 2010). •) Có thể làm trầm trọng thêm vấn đề cơ quan, phân chia trách nhiệm và do đó ra quyết định khó khăn hơn. •) Sự phối hợp trở nên phức tạp hơn do có nhiều quyền sở hữu. •) Có khả năng mất cân bằng giữ năng lực hành động và trách nhiệm của hai bộ liên quan.

Thực tế phức tạp hơn nhiều so với phân loại này, bởi vì có những biến thể rất khó phân loại hoặc nằm giữa các mô hình.

1.3. Mô hình tư vấn

Mô hình tư vấn bao gồm thành lập cơ quan tư vấn hoặc điều phối để giúp chuyên nghiệp hóa vai trò chủ sở hữu của nhà nước, thúc đẩy quản trị tốt trong từng doanh nghiệp nói riêng và có tính nhất quán cho các DNNN nói chung. Cơ quan này có nhiệm vụ hỗ trợ đào tạo, chia sẻ kinh nghiệm trong các DNNN và trong một số trường hợp, cơ quan hỗ trợ việc chuyển giao từ mô hình phân cấp sang mô hình tập trung. Nhiều nước đã hình thành cơ quan tư vấn và điều phối, thường nằm ở một bộ trung ương như Bộ tài chính/ Kinh tế (Bảng 1). Trong một số trường hợp, chúng có thể được đặt ở một bộ ngành tập trung phần lớn các DNNN, như trường hợp của Ấn Độ.

Bảng 1. Một số ví dụ về cơ quan tư vấn và điều phối DNNN

Quốc gia	Tên Cơ quan tư vấn	Vị trí trực thuộc
Ấn Độ	Cục Doanh nghiệp công	Bộ công nghiệp nặng
New Zealand	Cơ quan hoạt động thương mại	Bộ tài chính
Seychelles	Cục giám sát doanh nghiệp công	Bộ tài chính
Thái Lan	Văn phòng Chính sách Doanh nghiệp Nhà nước (đối với DNNN phi tài chính); Văn phòng chính sách tài chính (đối với DNNN tài chính)	Bộ tài chính

Nguồn: Trang web chính thức và báo cáo hàng năm

Những cơ quan này có thể bao trùm toàn bộ hoặc chỉ một vài DNNN. Ví dụ, ở New Zealand, Cơ quan hoạt động thương mại trong Bộ Tài chính là một cơ quan tư vấn cho tất cả 60 doanh nghiệp nhà nước trong lĩnh vực tài chính hoặc phi tài chính. Ngược lại, ở Ấn Độ, Cục Doanh nghiệp công chỉ quản lý các doanh nghiệp nhà nước phi tài chính trong danh mục đầu tư của nhà nước. Tương tự, tại Thái Lan, Văn phòng Chính sách Doanh nghiệp nhà nước của Bộ Tài chính chịu trách nhiệm thực hiện quyền sở hữu của nhà nước cho tất cả các DNNN trong lĩnh vực phi tài chính, trong khi Văn phòng chính sách tài chính ở Bộ chịu trách nhiệm về các DNNN trong lĩnh vực tài chính.

Mặc dù các chức năng cụ thể của các cơ quan tư vấn và điều phối có thể đa dạng từ quốc gia này tới quốc gia khác, họ thường cung cấp những tư vấn về quản trị và hoạt động cho các Bộ và Chính phủ. Các chức năng cơ bản của cơ quan thường là: Phát triển chính sách, công cụ, hướng dẫn quản trị; Tư vấn hoặc hỗ trợ quá trình bổ nhiệm ban lãnh đạo, bao gồm đề cử các ứng cử viên cho các vị trí trong ban lãnh đạo; Giám sát hoạt động của các DNNN thông qua hợp đồng hoạt động hoặc qua biên bản ghi nhớ; Chuẩn bị toàn bộ thông tin về các DNNN và báo cáo cho Quốc hội hoặc phổ biến cho công chúng. Mô hình tư vấn như một giải

pháp để tăng cường quản lý quyền sở hữu của nhà nước, đặc biệt tại các quốc gia có nền hành chính công kém hiệu quả, số lượng DNNN lớn hay một quốc gia có môi trường quản trị yếu.

Tuy nhiên các cơ quan tư vấn do không có đủ quyền hạn nên có thể bị phớt lờ bởi các Bộ chủ quản và các DNNN. Các cơ quan tư vấn không đủ kỹ năng, nguồn lực, sự ủng hộ chính trị, thiếu khả năng để giàn xếp mục tiêu các bộ ngành, DNNN và khả năng ảnh hưởng, thúc đẩy sự thay đổi đó là những hạn chế của mô hình. Kể cả những cơ quan tư vấn thành công đôi khi cũng đối mặt với những vấn đề này, như ví dụ của Ấn Độ và Vương quốc Anh (Hộp 1):

Hộp 1. Các thách thức và hạn chế của các cơ quan tư vấn tại Ấn Độ và Vương quốc Anh

Cục Doanh nghiệp công của Ấn Độ có nhiều chức năng cơ bản của một cơ quan tư vấn và điều phối. Cơ quan giúp chuẩn bị hướng dẫn quản trị, hỗ trợ các nhân tố cho sự phát triển của các DNNN và là một nguồn thông tin cho Quốc hội và công chúng. Như thường thấy dưới cách tiếp cận kép, các cơ quan chính phủ khác tiếp tục đóng vai trò quan trọng trong quản trị DNNN. Các Bộ ban ngành tiếp tục thực hiện quyền chủ sở hữu dẫn tới kết quả là tầm ảnh hưởng của cơ quan này vẫn còn khá khiêm tốn. Các bộ chủ quản lớn tạo khả năng xung đột lợi ích giữa chức năng cổ đông và chức năng chính sách. Thêm vào đó, có tới 38 bộ kiểm soát chặt chẽ sự hoạt động của DNNN. Số lượng cổ đông lớn như vậy, việc tạo ra nhất quán và đưa ra chiến lược quản trị thống nhất là rất khó khăn.

Ở Vương quốc Anh, một nghiên cứu vào năm 2007 đã cho thấy cơ quan Điều hành cổ đông phải đối mặt với những vấn đề tương tự. Bởi cơ quan này thiếu vai trò chính như là cổ đông của chính phủ, nó có khá ít quyền lực và phụ thuộc chủ yếu vào sự tự nguyện hợp tác của các bộ chủ quản. Kết quả là, những tư vấn và chuyên môn của họ đã không được khai thác hữu hiệu, khả năng cung cấp tài chính khá hạn hẹp, điều này đã hạn chế tính hiệu quả. Nhu cầu hoạt động từ nguồn phí và chính sách khích lệ khiến việc tuyển dụng những nhân viên giỏi là rất khó khăn.

Thêm vào đó, cơ quan quản lý cổ đông tiếp tục phải vật lộn những thử thách cơ bản của việc điều hòa các vấn đề của chính sách công và giá trị của cổ đông - một thử thách vô cùng khó khăn bởi chi phí để đạt được các mục tiêu chính sách công có thể ảnh hưởng tới giá trị cổ đông.

Nguồn: World Bank 2010: National Audit Office 2007

1.4. Mô hình tập trung

Thông qua việc tập trung quyền sở hữu, Chính phủ đã có một phương pháp tiếp cận chung với phần lớn các DNNN và tách riêng chức năng sở hữu ra khỏi các chức năng hoạch định chính sách và các chức năng khác như chức năng quản lý, giám sát để giúp tránh hoặc hạn chế tối đa khả năng xung đột lợi ích. Mô hình này cho phép Chính phủ hạn chế tối đa phạm vi ảnh hưởng chính trị và mang tính chuyên biệt cao hơn bằng việc tổng hợp năng lực chuyên môn và các nguồn lực khan hiếm được tập trung để xử lý các vấn đề về cơ cấu tổ chức của DNNN, báo cáo tài chính và đánh giá về quản lý và hiệu quả hoạt động, quản lý tài sản của DNNN. Mô hình này có thể đạt được sự minh bạch và trách nhiệm giải trình cao hơn trong hoạt động của các DNNN thông qua hoạt động kiểm tra và giám sát. Hệ thống tập trung này thường được thành lập nhằm nỗ lực tái tổ chức/ tái cơ cấu DNNN bao gồm việc bán hay chuyển nhượng quyền sở hữu và kiểm soát các DNNN.

Mô hình tập trung có thể thực hiện quản lý một số hoặc tất cả các DNNN của một quốc gia gồm DNNN mà nhà nước nắm giữ toàn bộ cổ phần hoặc một phần cổ phần, DNNN hoạt động thương mại hoặc phi thương mại. Sự bao trùm này có thể tùy thuộc vào tình trạng pháp lý của một doanh nghiệp như ví dụ dưới đây: Ở Mozambique, cơ quan chủ sở hữu là Viện Quản lý Cổ phần Nhà nước quản lý phần lớn các DNNN hoạt động thương mại, trong khi các doanh nghiệp dịch vụ công thực hiện dưới sự giám sát của Bộ Tài chính; Ở Nam Phi, Ban Doanh nghiệp công nằm

trong Bộ tài chính quản lý 9 DNNN lớn nhất trong khu vực phi thương mại, trong khi các DNNN phi thương mại còn lại dưới sự kiểm soát của các bộ ngành; Ở Thổ Nhĩ Kỳ, Bộ Tài chính là thực thể chủ sở hữu cho tất cả các doanh nghiệp được sở hữu bởi nhà nước, bao gồm các dịch vụ công ích và các DNNN hoạt động trong lĩnh vực tài chính; Ở Ukraine. Quỹ tài sản nhà nước chịu trách nhiệm đối với các DNNN là các công ty cổ phần, trong khi các bộ ngành chịu trách nhiệm đối với các DNNN không phải công ty cổ phần.

Ưu điểm mô hình: Có thể phân loại thành 3 nhóm ưu điểm chính: (i) ưu điểm về chính trị; (ii) ưu điểm về quy định & quản lý; (iii) ưu điểm về tài chính.

(i) *Ưu điểm về chính trị:* Nhiều cấp độ trung gian hơn sẽ gây nhiều chính trị nhiều hơn, bảo vệ tốt hơn quyền lực chính trị đối với các hoạt động của DNNN (Fan, Wong và Zhang, 2012). Mô hình này tách biệt chức năng quản lý và chức năng chủ sở hữu (Ang và Ding, 2006; Feng, Sun và Tong, 2004; Singh và Siah, 1998), khi việc quản lý tập trung thiết kế chính sách một cách đầy đủ và liên kết động lực với kết quả thì quyền lực hạn chế, do đó rủi ro thấp hơn nhiều.

Giúp giải quyết vấn đề của nhiều chủ DNNN và giảm thiểu vấn đề giữa các cổ đông và giám đốc điều hành (Jensen và Meckling, 1976). Trong trường hợp, trong cùng một DNNN, các cổ đông và các chủ sở hữu thuộc nhiều bộ, nhiều đơn vị, đôi khi lợi ích có thể không trùng khớp và khó để hòa giải mục tiêu. Ví dụ Bộ tài chính sẽ khuyến khích chính sách cổ tức nhằm tối đa hóa doanh thu cho kho bạc và kiểm soát mức vay, Bộ năng lượng sẽ quan tâm nhiều hơn đến chất lượng dịch vụ, tìm cách tăng phạm vi hoạt động, thúc đẩy trợ cấp đạt mức mong muốn. Trong mô hình tập trung, chủ thể thực hiện các chức năng sở hữu chịu trách nhiệm thiết kế một chiến lược chung – với đặc thù thích nghi từng doanh nghiệp (tăng trưởng, ngành,..) – có thể được áp dụng trong toàn bộ nhóm dưới sự quản lý tương tự. Điều này thúc đẩy kỷ luật tài chính, tránh được sự không công bằng và cho phép ban giám đốc chủ động ra quyết định mặc dù họ phải luôn luôn giải trình và chịu trách nhiệm cho quyết định của mình.

(ii) *Ưu điểm về quy định & quản lý*: Cho phép thống nhất luật và khuôn khổ các quy định, các quy tắc kế toán và tài chính. Cho phép áp dụng một chính sách quản trị doanh nghiệp thống nhất và thuận lợi cho việc thống nhất các hướng dẫn (Dhanabalan, 2002). DNNN được quản lý một cách thống nhất hơn, cho phép một cách tiếp cận có tác động kinh tế lớn hơn và thời gian dài hơn. Mô hình tập trung có thể tạo điều kiện cho việc đánh giá liệu có nên phân bổ các chức năng mới cho một DNNN hay không.

Giúp khuyến khích chuyên môn hóa và nâng cao cạnh tranh. Mô hình tập trung có khả năng thu hút người lao động giỏi hơn, không bị giới hạn bởi ngân sách hạn hẹp. Đồng thời tính minh bạch trong việc thiết lập các mục tiêu và trách nhiệm giúp cho tất cả nhân viên biết được những thông tin họ cần và những gì họ mong đợi. Từ đó dẫn đến một chính sách khích lệ thích hợp, có hiệu quả, thực tế và động cơ thúc đẩy mạnh hơn.

(iii) *Ưu điểm về tài chính*: Ngoài ra, mô hình tập trung giúp tạo ra tính kinh tế theo quy mô. Thực tế là tất cả các nguồn lực của DNNN được tập trung sẽ tăng cường sức mạnh đàm phán của Nhà nước, từ đó cải thiện nhiều khía cạnh của quản lý (Witker, 1979). Đôi khi, những nền kinh tế có quy mô này có những tác động tức thời lên báo cáo thu nhập của DNNN, như trường hợp các cơ quan thu mua tập trung hoặc các điều khoản đầu tư tốt hơn trên thị trường vốn so với các doanh nghiệp riêng lẻ (Leff, 1978). Tạo ra sự hiệp lực giữa các doanh nghiệp về giá cả, dịch vụ, sản phẩm (Paraguay) và các hợp đồng phối hợp, có thể được triển khai tránh được sự đối đầu với các DN nước ngoài. Giúp cho việc cung cấp thông tin tốt hơn và tạo ra tính kinh tế của quy mô dẫn tới hiệu quả cao hơn.

Nhược điểm của mô hình

Mô hình tập trung cũng chứa đựng những bất lợi tiềm ẩn: Khi không có sự cam kết của chính phủ về việc hạn chế can thiệp và nhượng quyền tự chủ thì cơ quan này sẽ không đạt được các mục tiêu và cũng không làm tăng thêm giá trị, SASAC ở Trung Quốc là một ví dụ (Chan, 2009; Chiu và Lewis, 2006; Lin, Ma và

Su, 2009). Mô hình tập trung có thể trở thành một trở ngại đối với hoạt động thường xuyên của DNNN, hoặc một cơ quan giám sát đơn lẻ, hoặc một tổ chức quan liêu nếu không thận trọng trong thể chế. Việc hình thành đơn lẻ những quy định về tập trung hóa quyền sở hữu cũng có thể không đủ để quản trị DNNN tốt. Bất kể loại cấu trúc tập trung hóa nào được chọn, một số rủi ro vẫn có thể nảy sinh: **i)** áp lực chính trị là một thách thức trong mối quan hệ lâu dài giữa cơ quan đại diện chủ sở hữu và các DNNN do họ quản lý, giữa chính phủ và cơ quan đại diện chủ sở hữu; Trong trường hợp, không có những ủng hộ chính trị, một cơ quan đại diện chủ sở hữu có thể khiến quá trình chậm lại bởi nó phải đối mặt với sự phản đối từ các bên được hưởng lợi ích (Naughton, 2008). **ii)** đối mặt với những khó khăn trong việc tuyển dụng, thu hút nhân tài, cơ quan có thể thiếu năng lực về chiến lược, tài chính và kỹ thuật cần thiết để thực hiện hiệu quả nhiệm vụ.

Phân loại hình thức cơ quan đại diện chủ sở hữu trong mô hình tập trung về cơ bản hình thành ba loại theo mức độ tách rời khỏi quyền lực chính trị:

- *Mô hình Bộ và cơ quan ngang Bộ*: SASAC của Trung Quốc hoặc SEP của Chile, Bộ DNNN của Indonesia, Bộ tài chính và Chiến lược của Hàn Quốc,...
- *Mô hình đơn vị thuộc Bộ*: Đây là mô hình được tìm thấy ở Maroc, Pháp, Na Uy, Paraguay, Ba Lan và Nam Phi, Anh,...
- *Công ty nắm giữ*: Hoạt động theo quy định của luật tư nhân và được độc lập về ngân sách và quản lý: Hungary, Peru và Tây Ban Nha. Một dạng biến thể thông qua hình thức của một công ty đầu tư, thường hoạt động như một quỹ đầu tư tư nhân, đây là mô hình được áp dụng ở Malaysia, Singapore, Bhutan, Kazakhstan.

Bảng 2: Cơ quan chủ sở hữu theo mô hình tập trung

Quốc gia	Tên gọi	Đơn vị quản lý
<i>1. Mô hình cơ quan nhà nước</i>		
<i>1.1. Bộ (Ownership ministries)</i>		

Quốc gia	Tên gọi	Đơn vị quản lý
Indonesia	Ministry of State Enterprises	Bộ DNNN
Hàn Quốc	Ministry of Strategy and Finance	Bộ Tài chính và Chiến lược
<i>1.2. Đơn vị thuộc Bộ (Ownership departments in a ministry)</i>		
Phần Lan	Ownership Steering Department	Văn phòng Chính phủ
Pháp	Agence des Participations de l'Etat	Bộ Kinh tế Tài chính
Na Uy	Ownership Department	Bộ Công thương
Ba Lan	Department of Ownership Supervision	Bộ Tài chính
Nam Phi	Department of Public Enterprises	Bộ Tài chính
Anh	Shareholder Executive	Ủy ban Kinh tế
<i>1.3. Cơ quan chủ sở hữu độc lập (Ownership agencies)</i>		
Trung Quốc	State-Owned Assets Supervision and Administration Commission	Chính phủ
2. Mô hình công ty		
Bhutan	Druk Holding and Investments	Bộ Tài chính
Kazakhstan	Samruk-Kazyna	Bộ Tài chính
Hungary	State Holding Company	Hội đồng quản trị NN quốc gia
Malaysia	Khazanah Nasional	Bộ Tài chính
Peru	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado Holding company	Bộ Tài chính
Singapore	Temasek Holdings	Bộ Tài chính

Nguồn: World Bank (2014)

Trong thời gian gần đây, ngày càng nhiều nền kinh tế phát triển và đang phát triển có xu hướng áp dụng mô hình tập trung. Sự lựa chọn tiếp cận tập trung chủ yếu là do mong muốn có một chính sách thống nhất để quản lý các DNNN và để tách chức năng chủ sở hữu ra khỏi các chức năng khác của nhà nước. Biện pháp cụ thể là tập trung DNNN từ các bộ quản lý ngành về một cơ quan hoặc tổ chức kinh tế chuyên trách nhiệm vụ quản lý, giám sát. Cơ quan, tổ chức này có thể độc lập hoặc nằm trong cơ cấu tổ chức của một cơ quan thuộc Chính phủ (xem Bảng số 2), nhưng quan trọng là không thực hiện chức năng quản lý hành chính nhà nước, không có vai trò điều tiết thị trường và tách khỏi các bộ quản lý ngành.

Mô hình cơ quan nhà nước

Ưu điểm: (1) So với mô hình doanh nghiệp, mô hình Cơ quan thuộc Chính phủ có vị thế pháp lý và chính trị mạnh hơn để thực hiện tốt và đầy đủ chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, nhất là trong thực hiện nhiệm vụ đầu tư phát triển các ngành, lĩnh vực mang tính chiến lược, dẫn dắt, định hướng phục vụ cho việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng, thích ứng với hội nhập kinh tế thế giới cần tới vai trò của DNNN và vốn đầu tư nhà nước. (2) Kế thừa được đội ngũ cán bộ có kinh nghiệm tham mưu chính sách sắp xếp, đổi mới DNNN và am hiểu ngành nghề chuyên sâu.

Nhược điểm: (1) Theo quy định hiện hành về cơ chế hoạt động, quản lý tài sản, tài chính, lao động và tiền lương thì mức độ khuyến khích động lực và trách nhiệm nâng cao hiệu quả quản lý vốn nhà nước của mô hình cơ quan nhà nước chưa rõ ràng và cụ thể như mô hình doanh nghiệp. (2) Chế độ viên chức nhà nước cùng với cách thức quản lý trong mô hình cơ quan nhà nước thường không đủ linh hoạt, tự chủ và nhạy bén với thay đổi của thị trường bằng mô hình doanh nghiệp. Một số ví dụ điển hình

Hộp 2: Mô hình cơ quan chủ sở hữu thuộc Cơ quan nhà nước

- Mô hình Bộ và cơ quan ngang Bộ

+ **Trung Quốc (SASAC):** Năm 2003, Chính phủ Trung Quốc (Quốc vụ viện)

lập Ủy ban Quản lý và Giám sát tài sản nhà nước ở các doanh nghiệp nhà nước (SASAC). Ủy ban là cơ quan đặc biệt trực thuộc Quốc vụ viện có 21 Cục và 20 đơn vị trực thuộc. SASAC thành lập 06 cơ quan chuyên trách về công tác quản lý và giám sát, Trung Quốc có tổng số 196 tập đoàn, tổng công ty nhà nước do SASAC quản lý. Sau quá trình tái cơ cấu và sắp xếp doanh nghiệp, hiện nay còn 119 doanh nghiệp (không gồm các ngân hàng thương mại nhà nước) do Sasac trực tiếp quản lý với tổng tài sản khoảng 26.000 tỷ NDT. Bên cạnh đó, Chính phủ Trung Quốc cũng đã thành lập một số công ty để thực hiện hoạt động đầu tư và kinh doanh vốn và tài sản của Nhà nước với mục tiêu lợi nhuận như: CIC; NSSF; SAFE. Sasac được giao 9 nhiệm vụ thực hiện chức năng chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp và giám sát tài sản nhà nước, SASAC thực hiện quản lý và giám sát trực tiếp tài sản Nhà nước ở trong các doanh nghiệp nhà nước ở Trung ương và địa phương (theo sự phân cấp).

Mô hình này đã tách bạch quyền sở hữu và quyền kinh doanh trong một chủ thể Nhà nước. SASAC là một cơ quan đặc biệt hoạt động theo cơ chế cấp Bộ, trực thuộc Chính phủ, khác với các cơ quan hành chính của Chính phủ. Do đó, tạo điều kiện thuận lợi trong phát triển kinh tế Nhà nước, thực hiện sự tách rời giữa Chính phủ và doanh nghiệp, tách rời quyền sở hữu và quyền kinh doanh, làm cho doanh nghiệp tự chủ trong kinh doanh, tự chịu trách nhiệm, thực hiện bảo toàn và làm tăng giá trị của tài sản Nhà nước.

+ **Indonexia** (*Bộ doanh nghiệp nhà nước*): Quá trình đổi mới, cải cách DNNN ở Indonexia gắn với quá trình hình thành và phát triển của Bộ doanh nghiệp nhà nước. Tiền thân của Bộ DNNN Indonexia là một bộ phận trực thuộc Bộ Tài chính với chức năng quản lý vốn và tài sản nhà nước tại DNNN và chức năng đại diện chủ sở hữu tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước. Bộ phận này được tổ chức dưới các hình thức như Cục, Tổng cục và Công ty quản lý tài chính của nhà nước trong giai đoạn từ 1973 đến 1993, đáp ứng nhu cầu tối ưu hóa việc quản lý, giám sát các DNNN.

Bộ DNNN thành lập Quỹ đầu tư để huy động nguồn vốn trong và ngoài nước trực tiếp tham gia vào quá trình cổ phần hóa (vốn môi) và đầu tư vào các ngành, lĩnh vực thực hiện chiến lược phát triển kinh tế của Quốc gia. Bộ DNNN được giao thực hiện các chức năng, nhiệm vụ đại diện của Chính phủ tại các DNNN, điều phối quản lý DNNN và hỗ trợ Tổng thống trong việc ban hành các chính sách trong quản lý DNNN.

- Mô hình thuộc Bộ

+ **Hàn Quốc:** Hàn Quốc áp dụng mô hình với sự tham gia của 5 chủ thể chính là Quốc hội, Tổng thống, Bộ quản lý ngành, Bộ chiến lược và tài chính, Ủy ban điều hành tổng công ty nhà nước và Ủy ban đánh giá hoạt động các tổng công ty nhà nước. Hai ủy ban này được thành lập để đảm bảo tính khách quan, độc lập và giảm ảnh hưởng của các cơ quan hành chính nhà nước trong quá trình triển khai thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu.

+ **Maroc (Vụ Doanh nghiệp công và tư nhân hóa):** Cơ quan quản lý này là đơn vị cấp Vụ của Bộ Tài chính, thực hiện chức năng quản lý, giám sát và đầu tư trực tiếp của tất cả các DN công và đơn vị sự nghiệp công của nước này thông qua cử người của Vụ tham gia vào hội đồng quản trị của các DN công. Trong đó, các DN công bao gồm: 104 DN công hoạt động ở địa phương; 32 DN chính quyền địa phương tham gia một phần hoạt động; 9 tập đoàn kinh tế lớn; 14 DN niêm yết trên Sở Giao dịch chứng khoán; 52 DN có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

Mô hình của Maroc mặc dù chưa tách bạch được chức năng chủ sở hữu vốn nhà nước ra khỏi cơ quan quản lý nhà nước nhưng đã và đang thực hiện quản lý và giám sát rất chặt chẽ đối với các DN công thông qua việc cử người tham gia vào hội đồng quản trị của các DN công, đồng thời thực hiện cả việc duyệt phương án đầu tư và giám sát đầu tư đối với các DN công, trong đó bao gồm theo dõi tiến độ đầu tư, giám sát quy trình sử dụng ngân sách nhà nước theo tiến độ đầu tư.

Nguồn: World Bank, 2014

+ **Mô hình doanh nghiệp**

Trong các mô hình quản lý tập trung, hình thức công ty nắm giữ có thể được xem là dạng thuần túy nhất, ít nhất về mặt lý thuyết, mô hình cho phép hành động độc lập hơn với quyền lực chính trị và họ có địa vị pháp lý phù hợp, độc lập về ngân sách trong nhiều trường hợp và có khoảng cách cần thiết với cả cơ quan chịu trách nhiệm về quy định lẫn công tác hoạch định chính sách. Công ty này được thành lập với mục tiêu trực tiếp đầu tư vào các DNNN mới hoặc sáp nhập các công ty hiện có bằng cách mua lại cổ phần của họ và do đó thực hiện kiểm soát tốt hơn các nguồn tài chính, quản lý hoặc giám sát hoạt động của họ (Witker, 1979).

- Theo lý thuyết cần có sự độc lập hơn từ sự can thiệp chính trị bằng cách đưa ra mức độ tách biệt hơn nữa, kết hợp với đặc tính của một nhà đầu tư tổ chức (Ang và Ding, 2006; Qian, 1996; Qian và Wu, 2003; Singh và Siah, 1998).
- Hình thức này không bị giới hạn về ngân sách và các biện pháp khuyến khích, giúp thu hút nhân tài (Sam, 2013).
- Có thể có các khoản trợ cấp vô hình nhận được từ thương hiệu hoặc danh tiếng (Khanna và Yafeh, 2007).

Nếu chỉ xét thuần túy về phương diện đầu tư vốn để sinh lời, hình thức này có ưu điểm rõ nét hơn khi tạo động lực, trách nhiệm và phù hợp hơn với hoạt động đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Nhược điểm: (1) Mô hình doanh nghiệp có địa vị pháp lý và chính trị yếu hơn so với mô hình cơ quan nhà nước trong thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Do đó, có thể rất khó khăn hơn trong việc chuyển các DNNN về thuộc quyền quản lý của công ty. (2) Về chức năng tham gia phối hợp giúp Chính phủ ban hành và thực hiện chính sách đổi mới DNNN, thực hiện đầu tư phát triển các ngành, lĩnh vực nền tảng hình thức doanh nghiệp hạn chế hơn so với hình thức cơ quan nhà nước.

Hộp 3: Ví dụ về mô hình cơ quan chủ sở hữu với hình thức Doanh nghiệp

+ **Singapore**: Temasek - một Tập đoàn đầu tư thuộc sở hữu nhà nước, hoạt động dưới hình thức doanh nghiệp trực thuộc Bộ Tài chính Singapore, được thành lập từ năm 1974, bên cạnh Tổng công ty Đầu tư vốn của Chính phủ (CIIC), được Chính phủ Singapore cấp vốn để đầu tư vào các doanh nghiệp khác, có chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước và quản lý phần vốn thuộc sở hữu của Chính phủ đầu tư tại các DN: Tập đoàn Hàng không Singapore Airlines, Tập đoàn Năng lượng SingPower, Tập đoàn Viễn thông SingTel, Công ty cảng quốc tế PSA, Công ty kỹ thuật công nghệ Singapore (STEngineering)...

Tùy thuộc tỷ lệ đầu tư nắm vốn, Temasek thực hiện các quyền của chủ sở hữu trong quản trị và giám sát hoạt động công ty, quyết định nhân sự chủ chốt, phê duyệt phương án đầu tư hoặc kinh doanh khác nhau với tư cách là một cổ đông hoặc người góp vốn vào công ty. Mặc dù là tập đoàn do Nhà nước đầu tư vốn, Temasek hoạt động như một tập đoàn tư nhân và được khẳng định là một nhà đầu tư và một cổ đông năng động. Những ưu thế mạnh mẽ về thể chế pháp trị minh bạch, cơ chế thị trường hiện đại, cộng với tính kỹ trị và tính chuyên nghiệp cao, đã tạo điều kiện cho Temasek phát triển, uy tín ngày càng cao trong cộng đồng kinh doanh và tài chính, không chỉ trong nước mà còn vươn ra toàn cầu. Phương thức đầu tư của Temasek chủ yếu thông qua mua cổ phần các công ty kinh doanh dựa trên tầm nhìn, năng lực thẩm định và kỹ năng giao dịch đàm phán chuyên sâu.

+ **Malaysia**: Khazanah là tổ chức đầu tư vốn nhà nước có cơ cấu gồm công ty mẹ (Khazanah Nasional Berhad), các công ty con và các công ty có cổ phần, vốn góp của công ty mẹ. Khazanah được giao thực hiện các chức năng, nhiệm vụ: quản lý các khoản vốn đầu tư do Chính phủ Malaysia giao; thực hiện các khoản đầu tư mới trong các ngành, lĩnh vực mang tính chiến lược, lĩnh vực công nghệ cao và tìm kiếm các khoản đầu tư chiến lược ở nước ngoài; quản lý có hiệu quả vốn, tài sản của Chính phủ Malaysia tại các doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp khác (trừ Tập đoàn Petronas và một số doanh nghiệp nhà nước

do Chính phủ trực tiếp quản lý).

Hiện nay, Khazanah là cổ đông chi phối của 9 công ty chiến lược quốc gia gồm Tenaga Nasional, Telekom Malaysia, Proton, Tập đoàn UEM, Plus, Ngân hàng RHB, Malaysia Airports, PMB và Malaysia Airlines. Khazanah cũng là nhà đầu tư chủ yếu trong các ngành, lĩnh vực chiến lược như: cơ sở hạ tầng, dịch vụ công cộng, dịch vụ tài chính, hàng không, công nghệ và truyền thông. Các tài sản do công ty quản lý có giá trị khoảng trên 50 tỷ Ringgit (tương đương khoảng 12 tỷ USD). Các công ty mà Khazanah Nasional Berhad là cổ đông đa số có nguồn vốn trên 200 tỷ Ringgit, chiếm 1/3 thị trường vốn của Malaysia

+ **Hungary**: Năm 1992, sau khi ban hành Luật Quản lý tài sản DN, Hungary đã thành lập Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước (AV Rt) để nắm giữ và quản lý số vốn nhà nước trong các công ty có cổ phần, vốn góp của Nhà nước. Sau khi ban hành Luật Tư nhân hóa (1995), Cơ quan Quản lý tài sản nhà nước (AVU) và AV Rt được sáp nhập lại thành Công ty tư nhân hóa và quản lý tài sản nhà nước (APV Rt) và nắm giữ đến 90% tổng số vốn nhà nước tại các DN.

Nhiệm vụ của APV Rt được xác định: Một là, tổ chức thực hiện việc tư nhân hóa các DNNN (bán các tài sản nhà nước); Hai là, quản lý và sử dụng có hiệu quả phần vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước ở các DN chưa thực hiện tư nhân hóa; Ba là, đại diện chủ sở hữu nhà nước ở các DN có vốn đầu tư của Nhà nước; Hội đồng giám sát của APV Rt có Hội đồng giám sát thực hiện giám sát trực tiếp tại các DN có phần vốn nhà nước, thông qua việc cử người tham gia Hội đồng quản trị (gồm 11 thành viên được Chính phủ bổ nhiệm, nhiệm kỳ không quá 3 năm, một ủy ban của Quốc hội sẽ xem xét, thẩm tra việc bổ nhiệm này), quyết định các vấn đề quan trọng, tham gia hoạch định các chiến lược phát triển và thành lập Hội đồng giám sát, thực hiện chức năng giám sát đảm bảo cho hoạt động của DN đúng theo khung khổ pháp lý quy định, không có chức năng điều hành DN. Đối với các DN và số vốn của Nhà nước có quy mô nhỏ thì APV

Rt chỉ thực hiện quyền cổ đông bình thường.

Nguồn: World Bank, 2014

2. Bài học kinh nghiệm và một số kiến nghị

2.1. Bài học kinh nghiệm

- Những kinh nghiệm cho thấy không có mô hình chủ sở hữu hoặc cách tiếp cận nào được áp dụng chung cho các quốc gia và không có một quốc gia nào áp dụng duy nhất một mô hình cơ quan đại diện chủ sở hữu. Ở các nước còn nhiều doanh nghiệp nhà nước như Trung quốc, bên cạnh mô hình cơ quan chuyên trách (Ủy ban Giám sát, quản lý tài sản nhà nước đối với các tập đoàn, tổng công ty quy mô lớn¹), còn có mô hình bộ quản lý ngành (đối với doanh nghiệp công ích hoặc doanh nghiệp kinh doanh quy mô nhỏ hơn) và mô hình công ty đầu tư tài chính (đối với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp đa sở hữu). Tại Singapore, Tập đoàn Temasek quản lý vốn nhà nước đầu tư vào kinh doanh, nhưng các doanh nghiệp công ích (dưới hình thức đơn vị sự nghiệp) vẫn thuộc quyền quản lý của chính quyền.

Xuất phát điểm khác nhau sẽ yêu cầu tiếp cận cải cách và trình tự thực hiện khác nhau. Hướng tới một mô hình tập trung hóa toàn diện có thể không phải lúc nào cũng khả thi trong thời gian ngắn bởi sự phản đối về mặt chính trị, vấn đề lợi ích và sự thiếu năng lực thể chế. Khi các DNNN quy mô lớn tập trung quyền sở hữu, những lo ngại về tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của đơn vị đại diện cũng có thể sẽ tăng lên, đặc biệt trong môi trường chính phủ còn yếu kém. Sự quy định về quyền sở hữu cần được thiết kế cho từng quốc gia và từng khu vực, cần tính đến những thực tế về chính trị, kinh tế, thể chế, môi trường chính phủ nói chung và quy mô, phạm vi, bản chất của khu vực DNNN. Nếu sự tập trung hóa không khả thi, việc vận dụng sự phân cấp và tập trung quyền sở hữu song song có

¹ Năm 2008 là 156 doanh nghiệp, đến năm 2016 là 102 doanh nghiệp.

thể mang lại hiệu quả như đã thảo luận ở trên. Hình thành hoặc thúc đẩy một cơ quan tư vấn hoặc điều phối cũng có thể là cách để cải thiện các quy định về quyền sở hữu.

- Đối với Việt Nam, DNNN chiếm tỷ trọng cao trong nền kinh tế, nguồn lực của Nhà nước là có hạn, mục tiêu đầu tư vốn nhà nước ta tại doanh nghiệp chủ yếu tập trung vào các ngành, lĩnh vực nền tảng, mang tính dẫn dắt nền kinh tế (cơ sở hạ tầng quốc gia, đầu tư vào các lĩnh vực mới có tác động lan tỏa nhưng rủi ro cao). Việt Nam cần phải có một cơ quan chuyên trách, chuyên nghiệp và độc lập làm đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo mô hình tập trung. Nelson và Nikolakis (2012) đã cung cấp thêm bằng chứng thực nghiệm khi nghiên cứu hiệu quả việc một đơn vị quản lý tập trung các DNNN tại Úc, kết quả cho thấy hiệu quả hoạt động và gia tăng vốn của các DNNN này được cải thiện đáng kể. Phát hiện này cũng phù hợp với các nghiên cứu tương tự của họ được tiến hành ở các DN công tại Vương quốc Anh. Mô hình thành lập cơ quan chuyên trách đem lại một số ưu thế sau:

(i) Việc hình thành bộ máy chuyên trách và chuyên nghiệp thực hiện quyền sở hữu nhà nước là tách biệt việc thực hiện chức năng chủ sở hữu của nhà nước ra khỏi chức năng hoạch định chính sách, chức năng điều tiết và quản lý thị trường và các chức năng khác của nhà nước, qua đó, giảm thiểu lợi thế chính sách và đặt DNNN vào vị thế cạnh tranh thực sự trên thị trường, tạo môi trường kinh doanh bình đẳng cho tất cả các doanh nghiệp. Điều này là đặc biệt quan trọng đối với các nước chuyển đổi đang tiến tới kinh tế thị trường đầy đủ, hiện đại và hội nhập.

(ii) Việc tập trung DNNN về một đầu mối thống nhất giúp cho Chính phủ giám sát và quản lý thuận tiện hơn. Cụ thể là, giúp cho Chính phủ (người đại diện chủ sở hữu) xây dựng cơ sở dữ liệu thông tin thống nhất, qua đó, dễ dàng biết được: hiện Chính phủ đang có bao nhiêu tài sản; loại tài sản cụ thể; giá trị sổ sách và giá trị thị trường của tất cả tài sản DNNN nói chung và từng doanh nghiệp nói riêng; tài sản đang ở đâu; tài sản nào đang sinh lợi, tài sản nào đang sử dụng kém

hiệu quả, làm hao mòn tài sản quốc gia, và những cơ hội, khả năng nâng cao hiệu quả sử dụng tài sản, v.v... để có biện pháp điều chỉnh kịp thời và phù hợp; tạo điều kiện để công chúng và thị trường tham gia giám sát và đánh giá mức độ hiệu lực và hiệu quả đối với sử dụng vốn và tài sản công.

(iii) Chuyên trách hóa, chuyên nghiệp hóa thực hiện chức năng chủ sở hữu tạo nền tảng cho việc xây dựng các năng lực cốt lõi, công cụ quản lý, tổ chức và nhân lực tốt, ổn định và lâu dài; hạn chế tối đa can thiệp hành chính mang tính vụ việc vào quản lý và sử dụng tài sản nhà nước, làm sai lệch mục tiêu chiến lược và dài hạn của đầu tư nhà nước.

(iv) Việc tập trung vốn và tài sản nhà nước là để hướng trọng tâm vào thực hiện các nhiệm vụ quan trọng, chiến lược có giá trị gia tăng cao nhất về dài hạn, mà khu vực tư nhân không làm hoặc không thể làm được thay vì để cho các nguồn lực này phân tán trong các hoạt động kinh doanh, ngành, lĩnh vực khác nhau.

- Dù hình thức tổ chức mô hình tập trung này thuộc cơ quan nhà nước hay doanh nghiệp đều tốt nếu như đáp ứng được yêu cầu và mục tiêu: (1) tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp và chức năng quản lý nhà nước, thúc đẩy cải thiện môi trường kinh doanh, hoàn thiện thể chế. (2) Thực hiện một cách tập trung, thống nhất quyền và trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp thay vì phân tán ở nhiều cơ quan, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý vốn nhà nước, cải thiện chất lượng quản trị DNNN. (3) Thúc đẩy và hỗ trợ các cơ quan quản lý hành chính nhà nước tập trung chuyên môn, tăng cường năng lực và nâng cao hiệu quả thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước đối với các doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng..

2.2. Một số kiến nghị với Việt Nam

Ở nước ta hiện nay, tổng giá trị tài sản của doanh nghiệp nhà nước đạt 3,1 triệu tỷ đồng, vốn chủ sở hữu nhà nước trên 1,3 triệu tỷ đồng, đóng góp 30% tăng trưởng kinh tế, có vai trò quan trọng trong phát triển kinh tế - xã hội. Trong thời gian qua nhiều vụ việc sai phạm trong quản lý doanh nghiệp nhà nước, gây tổn thất

nặng nề tại một số tập đoàn, tổng công ty lớn (như Vinashin, Vinalines...). Việc một cơ quan nhà nước vừa có chức năng quản lý nhà nước chung đối với các doanh nghiệp (Bao gồm các nhiệm vụ như ban hành chính sách, quy hoạch, kế hoạch phát triển các ngành kinh tế, quản lý hành chính nhà nước đối với doanh nghiệp, giám sát, quản lý thị trường, v.v.), vừa là đại diện chủ sở hữu đối với DNNN đã dẫn tới những hệ lụy sau đây:

- + Cơ chế phân công, phân cấp dẫn tới không đảm bảo tính minh bạch và trách nhiệm giải trình của các cơ quan và cá nhân thực hiện quyền chủ sở hữu, là một trong những nguyên nhân làm giảm hiệu quả, gây lãng phí, thất thoát vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp trong thời gian qua.

- + Việc phân tán quyền chủ sở hữu nhà nước dẫn tới tình trạng không rõ về trách nhiệm giải trình trong thực hiện quyền chủ sở hữu. Một số doanh nghiệp có sai phạm lớn, để lại hậu quả nặng nề về kinh tế, gây bức xúc trong xã hội, ảnh hưởng xấu đến hình ảnh của kinh tế nhà nước, tuy nhiên, rất khó để xác định trách nhiệm trong mô hình hiện nay.

- + Mặc dù các văn bản pháp luật ở nước ta hiện nay cơ bản không còn quy định phân biệt đối xử giữa doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp khác, nhưng trong thực tế vẫn có những hành vi ứng xử thiên về ưu ái cho doanh nghiệp nhà nước và bất lợi cho doanh nghiệp khu vực tư nhân trong những ngành, lĩnh vực có sự cạnh tranh giữa các thành phần kinh tế. Điều này ảnh hưởng lớn đến nỗ lực của Nhà nước, của Chính phủ trong xây dựng môi trường kinh doanh bình đẳng và hoàn thiện thể chế kinh tế thị trường.

- + Việc chia tách, phân tán thực hành quyền đại diện chủ sở hữu làm cho cơ quan nhà nước không còn đủ nguồn lực và năng lực để làm tốt nhiệm vụ chính của mình là quản lý hành chính nhà nước đối với các doanh nghiệp điển hình là hiện tượng chậm ban hành văn bản; theo dõi, kiểm tra, xử lý vi phạm của doanh nghiệp chưa thường xuyên, không kịp thời, thiếu hiệu lực. Theo phản ánh từ một số bộ,

khối lượng công việc phải xử lý trong thực hiện quyền chủ sở hữu thường quá tải so với nguồn lực và nhân lực tham mưu trong lĩnh vực này của các bộ.

Vì vậy, việc tách chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp ra khỏi các cơ quan quản lý hành chính nhà nước là cần thiết. Cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu, dù theo mô hình doanh nghiệp hay mô hình cơ quan nhà nước đều có những ưu nhược điểm riêng như đã có phân tích tại mục 1.4. Việc thành lập và hoạt động SCIC (năm 2005) đã góp phần đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước, chuyển từ cơ chế hành chính sang phương thức đầu tư kinh doanh vốn. Nếu chỉ xét thuần túy về phương diện đầu tư vốn để sinh lời, ưu điểm của mô hình doanh nghiệp như SCIC rõ nét hơn mô hình cơ quan nhà nước; tạo động lực, trách nhiệm và phù hợp hơn với hoạt động đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Tuy vậy, hạn chế lớn nhất của mô hình doanh nghiệp, cụ thể là SCIC là chưa thực hiện đầy đủ chức năng đại diện chủ sở hữu, chủ yếu là thực hiện thoái vốn, bán vốn nhà nước; chưa thực hiện được nhiệm vụ đầu tư phát triển vào những ngành, lĩnh vực có tính chiến lược, dẫn dắt và lan tỏa cho nền kinh tế theo yêu cầu tại các nghị quyết của Đảng². Do đó, nên hình thành một cơ quan đại diện chủ sở hữu chuyên trách chuyên nghiệp và có trách nhiệm giải trình đầy đủ là Ủy ban thuộc chính phủ.

So với mô hình doanh nghiệp như SCIC, mô hình Ủy ban thuộc chính phủ có vị thế pháp lý và chính trị mạnh hơn để thực hiện tốt và đầy đủ chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, nhất là trong thực hiện nhiệm vụ đầu tư phát triển ngành mang tính chiến lược, dẫn dắt, định hướng phục vụ cho việc chuyển đổi mô hình tăng trưởng, thích ứng với hội nhập kinh tế thế giới cần tới vai trò của DNNN và vốn đầu tư nhà nước. Đồng thời những điểm hạn chế của mô hình Ủy ban thuộc chính phủ có thể khắc phục được bằng cơ chế điều chuyển đội ngũ cán bộ có kinh nghiệm tham mưu chính sách sắp xếp, đổi mới DNNN và am hiểu ngành nghề chuyên sâu của nhiều tập đoàn, tổng công ty từ các bộ, ngành và doanh nghiệp; quy

² Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII; Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII; ...

định và xác định rõ ràng chức năng, nhiệm vụ và mối quan hệ giữa Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và các bộ, ngành, địa phương.

Việc tiếp tục duy trì SCIC là cần thiết để tiếp tục quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp kinh doanh được chuyển về từ các Bộ, Ủy ban nhân dân (trừ các tập đoàn, tổng công ty quan trọng do cơ quan chuyên trách trực tiếp làm đại diện chủ sở hữu). Theo đó cơ quan chuyên trách sẽ là cơ quan đại diện chủ sở hữu của SCIC.

Tài liệu tham khảo

1. Büge, Max, Matias Egeland, and Przemyslaw Kowalski, and Monika Sztajerowska. 2013. State-Owned Enterprises in the Global Economy: Reason for Concern? VOX: CEPR's Policy Portal. 2 May.
2. Budiman, Arief, Diaan-Yi Lin, and Seelan Singham. 2009. Improving Performance at State-Owned Enterprises. McKinsey & Company, Public Sector, Our Insights. May.
3. CCMAU (Crown Company Monitoring Advisory Unit). 2007. *Owner's Expectations Manual for State-Owned Enterprises*. Wellington: CCMAU.
4. Christiansen, Hans. 2013. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises. *OECD Corporate Governance Working Papers* No. 6. Paris: OECD. Journey, Corrine. 2017. The World's Largest Public Companies 2017. *Forbes*. 24 May.
5. de Luna-Martinez, Jose, and Carlos Fernando Vicente. 2012. "Global Survey of Development Banks." Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
6. DPE (Department of Public Enterprises, Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises, India). 2010–11. *Public Enterprises Survey 2010–2011 Overview:- Annual Report on the Performance of Central Public Sector Enterprises*. New Delhi: DPE.
7. *Annual Report on Public Enterprises, 2012–2013*. New Delhi: DPE.
8. Issham, Ismail, Abdul Samad M Fazilah, Yen Siew Hwa, Anton Abdulbasah Kamil, Azli Azli Ayubh, and Meor Azli Ayubh. 2008. "Economic Value Added (EVA) as a Performance Measurement for GLCs vs Non-GLCs: Evidence from Bursa Malaysia." *Prague Economic Papers*.
9. Ittner, Christopher, and David Larcker. 2000. "Non-financial Performance Measures: What Works and What Doesn't." *Financial Times*, Mastering Management Series, October 16. Reissued by *Knowledge@Wharton*.

10. Luna-Martinez, José de. 2016. Transforming State-Owned Enterprises: What Other Countries Can Learn from Malaysia. The World Bank. 3 November.
11. Johnson, Christian C., and Irv Beiman, eds. 2007. *Balanced Scorecard for State-Owned Enterprises: Driving Performance and Corporate Governance*. Manila: Asian Development Bank.
12. Nelson, Harry W., and William Nikolakis. 2012. How Does Corporatization Improve the Performance of Government Agencies? Lessons from the Restructuring of State-Owned Forest Agencies in Australia.
13. Muir, Russell, and Joseph Saba. 1995. “Improving State Enterprise Performance: The Role of Internal and External Incentives.” Technical Paper 306, World Bank, Washington, DC.
14. OECD. (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2010. *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*. Paris: OECD.
15. Robinett, David. 2006. “Held by the Visible Hand: The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets.” World Bank, Washington D.C.
16. Rudolph, Heinz P. 2009. “State Financial Institutions.” Public Policy for the Private Sector, Crisis Response Series, Note 12, World Bank, Washington, DC.
17. Shirley, Mary. 1998. “Why Performance Contracts for SOEs Haven’t Worked.” Public Policy for the Private Sector, Note 150, World Bank, Washington, DC
- 132 Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit
18. State-Owned Enterprises in Asia: National Practices for Performance Evaluation and Management. Paris: OECD.

19. Stivers, B. P., T. J. Covin, N. G. Hall, and S. W. Smalt. 1998. "How Nonfinancial Performance Measures Are Used." *Management Accounting* (February) 44: 46–49.
20. Stureson, Jan, Scott McIntyre, and Nick C. Jones. 2015. *State-Owned Enterprises: Catalysts for Public Value Creation?* PwC, Public Sector Research Centre.
21. Weiner, Fanny, Courtney Price Ivins, and Marta Riveira Cazorla. 2015. *4 Key Challenges for Reforming State-Owned Enterprises: Lessons from Latin America*. The World Bank. 9 August.
22. Wong, Simon C. Y. 2004. "Improving Corporate Governance in SOEs: An Integrated Approach." *Corporate Governance International* 7 (2): 5–12.
23. World Bank. 2010. "Corporate Governance of Central Public Sector Enterprises: Republic of India." Finance and Private Sector Development Vice Presidency, World Bank, Washington D.C.