

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRẦN XUÂN TÙNG

**QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI
DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100%
VỐN ĐIỀU LỆ Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
CHUYÊN NGÀNH QUẢN LÝ KINH TẾ**

HÀ NỘI - 2019

HỌC VIỆN CHÍNH TRỊ QUỐC GIA HỒ CHÍ MINH

TRẦN XUÂN TÙNG

**QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI
DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100%
VỐN ĐIỀU LỆ Ở VIỆT NAM**

**LUẬN ÁN TIẾN SĨ
CHUYÊN NGÀNH QUẢN LÝ KINH TẾ**

Mã số: 62 34 04 10

Người hướng dẫn khoa học: PGS.TS NGÔ QUANG MINH

HÀ NỘI - 2019

LỜI CAM ĐOAN

Tác giả xin cam đoan đây là công trình khoa học được nghiên cứu độc lập. Nguồn gốc số liệu rõ ràng và kết quả điều tra của tác giả phản ánh trung thực. Tác giả hoàn toàn chịu trách nhiệm về công trình khoa học này./.

Người cam đoan

TRẦN XUÂN TÙNG

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU LIÊN QUAN ĐẾN ĐỀ TÀI	8
1.1. Những nghiên cứu ngoài nước có liên quan	8
1.2. Những nghiên cứu trong nước có liên quan.....	12
1.3. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án.....	23
Chương 2. CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ KINH NGHIỆM VỀ QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ	25
2.1. Cơ sở lý luận về doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ	25
2.2. Lý luận về quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.....	36
2.3. Nội dung quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.....	40
2.4. Những yếu tố ảnh hưởng đến quản lý của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.....	46
2.5. Phương pháp và tiêu chí đánh giá quản lý của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ	54
2.6. Kinh nghiệm quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở một số quốc gia và bài học cho Việt Nam	60
Chương 3. THỰC TRẠNG QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ Ở VIỆT NAM	79
3.1. Khái quát thực trạng hoạt động của doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở Việt Nam	79
3.2. Thực trạng quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở Việt Nam.....	86
3.3. Đánh giá quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.....	128
Chương 4. PHƯƠNG HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP HOÀN THIỆN QUẢN LÝ CỦA CHỦ SỞ HỮU NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ	135
4.1. Đánh giá bối cảnh thời gian tới ảnh hưởng đến việc hoàn thiện quản lý của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở Việt Nam.....	135
4.2. Quan điểm và phương hướng hoàn thiện quản lý của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ	138
4.3. Giải pháp hoàn thiện quản lý của chủ sở hữu Nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.....	144
KẾT LUẬN	170
DANH MỤC CÁC CÔNG TRÌNH ĐÃ CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ LIÊN QUAN ĐẾN LUẬN ÁN	172
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO	173
PHỤ LỤC	180
Phụ lục 1. DANH MỤC VĂN BẢN QUY PHẠM PHÁP LUẬT ĐƯỢC BAN HÀNH THỰC HIỆN NGHỊ ĐỊNH SỐ 99/2012/NĐ-CP	180
PHỤ LỤC 2. MẪU PHIẾU ĐIỀU TRA, KHẢO SÁT PHỤC VỤ NGHIÊN CỨU LUẬN ÁN	184
Phụ lục 3. DANH SÁCH PHÒNG VẤN, XIN Ý KIẾN CHUYÊN GIA	207

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

CCTT	: Cơ chế thị trường
CMSC	: Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp
CP	: Chính phủ
CPH	: Cổ phần hóa
CSH	: Chủ sở hữu
DN	: Doanh nghiệp
DN100% VNN	: Doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ
DNNN	: Doanh nghiệp nhà nước
DNTN	: Doanh nghiệp tư nhân
ĐHCD	: Đại hội cổ đông
HĐQT	: Hội đồng quản trị
HĐTV	: Hội đồng thành viên
KHHTT	: Kế hoạch hóa tập trung
KSV	: Kiểm soát viên
KTTT	: Kinh tế thị trường
KT-XH	: Kinh tế xã hội
MTV	: Một thành viên
QLNN	: Quản lý nhà nước
SASAC	: Ủy ban quản lý và giám sát tài sản Nhà nước Trung Quốc
SCIC	: Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh Vốn Nhà nước
SHNN	: Sở hữu Nhà nước
SXKD	: Sản xuất kinh doanh
TĐ	: Tập đoàn
TCT	: Tổng công ty
TCTNN	: Tổng công ty nhà nước
TĐKTNN	: Tập đoàn kinh tế nhà nước
TGD	: Tổng giám đốc
TNHH	: Trách nhiệm hữu hạn
UBND	: Ủy ban nhân dân
VĐL	: Vốn điều lệ
XHCN	: Xã hội chủ nghĩa

DANH MỤC CÁC BẢNG

Trang

Bảng 2.1. Phân biệt chức năng quản lý hành chính nhà nước và chức năng quản lý của CSH nhà nước đối với DN nhà nước nắm giữ 100% VĐL.....	39
Bảng 2.2. Tiêu chí đánh giá kết quả công việc đối với Hội đồng quản trị	59
Bảng 3.1. Số lượng DN nhà nước nắm giữ 100% VĐL giai đoạn 2012 - 2018	79
Bảng 3.2. Tổng tài sản của các DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL	80
Bảng 3.3. Vốn CSH của DN do nhà nước nắm giữ 100% VĐL.....	81
Bảng 3.4. Doanh thu của các DN Nhà nước nắm giữ 100% VĐL (tỷ đồng)	82
Bảng 3.5. Lợi nhuận trước thuế của DN 100% vốn nhà nước (tỷ đồng)	83
Bảng 3.6. Tỷ suất lợi nhuận của DN đang hoạt động có kết quả kinh doanh phân theo loại hình DN (%)	84
Bảng 3.7. Thu nộp ngân sách Nhà nước của các DN 100% vốn Nhà nước	85
Bảng 3.8. Trả lời của cán bộ quản lý cơ quan CSH, DNNN về mức độ phù hợp của mô hình thực hiện chức năng đại diện CSH nhà nước tại các DNNN	89
Bảng 3.9. Mức độ phù hợp của việc phân công, phân cấp thực hiện chức năng đại diện CSH đối với DNNN	96
Bảng 3.10. Số lượng DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL 2012-2017	100
Bảng 3.11. Danh sách các TĐKT, TCTNN đã được Chính phủ phê duyệt, ban hành Điều lệ	103
Bảng 3.12. Đánh giá của cán bộ quản lý về chiến lược, kế hoạch SXKD, kế hoạch đầu tư phát triển của DNNN.....	112
Bảng 3.13. Hệ số mức lương của người quản lý Công ty chuyên trách	116
Bảng 3.14. Mức tiền lương cơ bản đề xác định Quỹ tiền lương của người quản lý công ty chuyên trách	117

DANH MỤC SƠ ĐỒ, BIỂU ĐỒ, HỘP

	Trang
Sơ đồ 2.1. Phương pháp đánh giá theo thể điểm cân bằng	60
Sơ đồ 2.2. Mô hình thực hiện chức năng CSH Nhà nước ở Trung Quốc	63
Sơ đồ 2.3. Mô hình thực hiện chức năng CSH tại các DNNN ở Hàn Quốc	67
Sơ đồ 2.4. Sơ đồ tổ chức của Bộ DNNN Indonesia.....	72
Sơ đồ 3.1. Mô hình thực hiện chức năng CSH nhà nước theo Nghị định 99/2012/NĐ-CP.....	87
Sơ đồ 3.2. Mô hình thực hiện chức năng đại diện CSH nhà nước khi thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.....	92
Biểu đồ 3.1. Tỷ suất lợi nhuận của các DN theo sở hữu từ 2010 – 2017	83
Biểu đồ 3.2. Tỷ suất lợi nhuận của các DN có vốn nhà nước từ 2010 - 2017	84
Hộp 1. Công tác thẩm định bổ sung VDL, phát hành trái phiếu, thoái vốn và giám sát tài chính đối với các TĐKT ở Bộ Công Thương.....	105
Hộp 2. Thực trạng giám sát tài chính tại TĐ Dệt may.....	126

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Tính cấp thiết của đề tài nghiên cứu: “*Quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ ở Việt Nam*” được thể hiện ở một số nội dung sau:

Thứ nhất, vấn đề này đã được nhiều nghiên cứu trong nước và nước ngoài đề cập đến. Tuy nhiên, các nghiên cứu lý thuyết và kinh nghiệm từ nước ngoài theo nhiều trường phái, quan điểm và hoàn cảnh thực tiễn khác nhau nên áp dụng vào trong nước có nhiều bất cập. Các nghiên cứu trong nước sát với tình hình hơn nhưng vẫn còn khoảng cách nhất định giữa lý luận với thực tiễn phức tạp ở Việt Nam. Do vậy, những vấn đề lý luận và thực tiễn về vấn đề này cần được hệ thống hóa có chọn lọc, bổ sung, từ đó xây dựng cơ sở khoa học về quản lý của chủ sở hữu (CSH) Nhà nước đối với doanh nghiệp (DN) do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (VĐL) ở Việt Nam trong tình hình mới.

Thứ hai, trong những năm qua khu vực kinh tế nhà nước đã có những đóng góp quan trọng vào sự phát triển kinh tế - xã hội (KT-XH), phát huy được vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Tuy nhiên, thời gian qua cho thấy khu vực này còn nhiều bất cập cần giải quyết như: quy mô còn lớn, lĩnh vực hoạt động rộng, cạnh tranh chưa bình đẳng, quản lý thiếu chuyên nghiệp, hiệu quả thấp, tình trạng tham nhũng, thất thoát vốn nhà nước nghiêm trọng, ... Những vấn đề trên đòi hỏi cần tiếp tục đổi mới mạnh mẽ khu vực kinh tế nhà nước trong thời gian tới.

Thứ ba, đổi mới doanh nghiệp nhà nước (DNNN) cũng là một trong những trọng tâm chỉ đạo, điều hành của Đảng và Nhà nước. Tại Hội nghị Trung ương 3 Khóa XI (2011), BCH Trung ương Đảng đã xác định một trong ba trụ cột của tái cơ cấu nền kinh tế là tái cơ cấu DNNN, trong đó trọng tâm là tái cơ cấu các tập đoàn (TĐ), tổng công ty (TCT) Nhà nước. Theo đó, ngày 17/07/2012 Thủ tướng Chính phủ ra quyết định số 929/QĐ-TTg phê duyệt Đề án: “*Tái cơ cấu DN nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế (TĐKT), tổng công ty nhà nước (TCTNN) giai đoạn 2011-2015*”. Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ XII (2016) tiếp tục khẳng định một trong các nhiệm vụ trọng tâm là chú trọng giải quyết tốt vấn đề cơ cấu lại DNNN [20].

Thứ tư, mặc dù đã có nhiều kết quả tích cực nhưng mô hình thực hiện chức năng quản lý của chủ sở hữu (CSH) Nhà nước đối với DNNN vẫn còn những hạn chế, tồn tại như sau: (i) Chưa tách bạch rõ mục tiêu, công cụ, phương pháp, tổ chức bộ máy và cán bộ thực hiện chức năng đại diện CSH với chức năng quản lý nhà nước (QLNN) đối với DNNN của các cơ quan hành chính Nhà nước; (ii) Vẫn còn tình trạng phân tán, thiếu thống nhất, thiếu chuyên nghiệp và chuyên trách trong thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ CSH Nhà nước, đặc biệt đối với các TD kinh tế nhà nước, TCT quan trọng; (iii) Chưa có cơ chế tạo động lực, chế tài cho tất cả các cơ quan, cá nhân hoàn thành tốt nhiệm vụ thực hiện chức năng đại diện CSH Nhà nước được giao.

Thứ năm, đổi mới quản lý của CSH Nhà nước đối với DNNN hiện đang chịu sức ép mạnh mẽ từ hội nhập, sự phát triển của thị trường và sự thay đổi của hệ thống luật pháp. Ví dụ, theo cam kết gia nhập TPP (nay là CPTPP), DNNN (trừ lĩnh vực an ninh – quốc phòng) phải hoạt động theo CCTT; không được có hành vi phản cạnh tranh khi có vị trí độc quyền, gây ảnh hưởng đến thương mại và đầu tư; phải minh bạch hóa một số thông tin như tỷ lệ sở hữu của Nhà nước, các báo cáo tài chính đã được kiểm toán và được phép công bố; đặc biệt Nhà nước không được trợ cấp quá mức gây ảnh hưởng đến lợi ích của người khác; ... Do vậy, quản lý của CSH nhà nước cũng cần thay đổi phù hợp. Mặt khác, thị trường phát triển, khu vực tư nhân cũng đòi hỏi cạnh tranh công bằng với khu vực nhà nước. Do đó, cơ chế quản lý đối với DNNN cần đổi mới theo hướng tách bạch giữa QLNN và quản trị DN. Cùng với đó, sự thay đổi của hệ thống luật pháp ở Việt Nam thời gian gần đây cũng yêu cầu cần đổi mới quản lý của CSH Nhà nước đối với các DN có vốn Nhà nước.

Do đó, quản lý của CSH nhà nước đối với các DN 100% vốn nhà nước là một vấn đề cấp thiết cần nghiên cứu trong giai đoạn hiện nay khi khu vực DNNN với các DN 100% vốn nhà nước đang được nghiên cứu thu hẹp lại chỉ giữ những lĩnh vực, ngành nghề thực sự quan trọng, thiết yếu phục vụ cho phát triển bền vững KT - XH, an ninh quốc phòng. Theo đó, quản lý của CSH nhà nước đối với đối tượng này cũng cần phải có những đổi mới, hoàn thiện cho phù hợp với tình hình mới, trong đó có việc tách bạch giữa quản lý của CSH nhà nước với QLNN đối với DN và quản lý của CSH nhà nước với quản lý hoạt động SXKD của DN.

2. Mục tiêu và nhiệm vụ nghiên cứu

2.1. Mục tiêu nghiên cứu

Mục tiêu nghiên cứu của Luận án là đề xuất phương hướng và giải pháp góp phần hoàn thiện quản lý của CSH nhà nước đối với các DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL (trong một số trường hợp gọi là DN 100% vốn nhà nước) trong điều kiện mới hiện nay.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

Để thực hiện mục tiêu trên, luận án thực hiện các nhiệm vụ nghiên cứu chính như sau:

- Hệ thống hóa có bổ sung, phát triển cơ sở lý luận và thực tiễn về quản lý của CSH nhà nước đối với DN do nhà nước nắm giữ 100% VĐL.
- Tổng kết kinh nghiệm quốc tế và trong nước có liên quan đến đề tài và rút ra bài học cho Việt Nam.
- Phân tích, đánh giá thực trạng quản lý của CSH nhà nước đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL ở Việt Nam trong thời gian qua.
- Đề xuất phương hướng và những giải pháp nhằm hoàn thiện quản lý của CSH nhà nước đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL ở Việt Nam trong thời gian tới.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

3.1. Đối tượng nghiên cứu

Luận án tập trung nghiên cứu những cơ sở khoa học phục vụ cho việc đề xuất những phương hướng và giải pháp góp phần hoàn thiện quản lý của CSH nhà nước đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (VĐL). Điều đó dựa trên nghiên cứu những vấn đề lý luận và thực tiễn về quản lý của CSH nhà nước đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL ở Việt Nam. Các DN này bao gồm: các Công ty mẹ của TĐ, TCT nhà nước, công ty mẹ trong mô hình công ty mẹ - công ty con, công ty TNHH MTV độc lập thuộc các Bộ ngành, địa phương.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- Về nội dung: (1) Luận án chỉ nghiên cứu quản lý của CSH nhà nước đối với DN do Nhà nước nắm giữ 100% VĐL, tức là nghiên cứu quản lý của Nhà nước với tư cách là chủ đầu tư vốn, luận án không nghiên cứu quản lý hành chính của Nhà