



Aus4Reform Program



BÁO CÁO NGHIÊN CỨU

QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM - THỰC TRẠNG VÀ GIẢI PHÁP

*Nhóm nghiên cứu: TS. Nguyễn Duy Long
TS. Bùi Đức Thọ
NCS. Lê Văn Khương*

Hà Nội, tháng 5/2018

MỤC LỤC

LỜI MỞ ĐẦU	1
1. Tính cấp thiết của đề tài	1
2. Mục tiêu nghiên cứu.....	2
3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu.....	3
4. Phương pháp nghiên cứu.....	3
5. Bố cục của đề tài	4
CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC	5
1.1. Quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp	5
1.1.1. Nhận thức về vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp	5
1.1.2. Khái niệm về DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước	9
1.1.3. Khái niệm quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp.....	14
1.1.4. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp	15
1.2. Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước	22
1.2.1. Khái niệm cổ phần hóa DNNN	22
1.2.2. Các phương thức cổ phần hóa DNNN	23
1.2.3. Tác động của cổ phần hóa DNNN đến nền kinh tế.....	24
1.2.4. Các nhân tố ảnh hưởng đến cổ phần hóa DNNN.....	29
1.2.5. Kinh nghiệm quốc tế về cổ phần hóa DNNN	32

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM	40
--	----

2.1. Tình hình ban hành chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.....	40
2.1.1. Về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp	40
2.1.2. Về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước	50
2.1.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế nêu trên	55
2.2. Tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.....	56
2.2.1. Về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp	56
2.2.1. Về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước	71

CHƯƠNG 3: GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN TỚI.....	84
---	----

3.1. Định hướng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn tới.....	84
3.1.1. Đối với quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp....	84
3.1.2. Đối với cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước.....	84
3.2. Giải pháp, kiến nghị cụ thể	86
3.2.1. Đối với Quốc hội.....	86
3.2.2. Đối với Chính phủ.....	87
3.2.3. Đối với Bộ, ngành, địa phương.....	91

3.2.4. Đối với doanh nghiệp nhà nước	92
KẾT LUẬN	94
TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	97

DANH MỤC CÁC CHỮ VIẾT TẮT

DNNN	Doanh nghiệp nhà nước
DN	Doanh nghiệp
CPH	Cổ phần hóa
SXKD	Sản xuất kinh doanh
TĐ	Tập đoàn
TCT	Tổng Công ty
FDI	Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài
Công ty	
TNHH	Công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên
MTV	
UBND	Ủy ban nhân dân

DANH MỤC BẢNG BIỂU

Bảng 1. Tổng hợp tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2016 của DNNN.....	57
Bảng 2: Tỷ suất lợi nhuận của khối DNNN 100% giai đoạn 2012-2016.	65
Bảng 3: Hệ số hiệu quả sử dụng vốn đầu tư ICOR phân theo khu vực kinh tế giai đoạn 2011-2016.....	66

LỜI MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài

Trải qua nhiều giai đoạn hình thành và phát triển, doanh nghiệp nhà nước (DNNN) luôn đồng hành với quá trình xây dựng nền kinh tế của đất nước. Trong nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung bao cấp, DNNN và kinh tế hợp tác xã đóng vai trò chủ yếu của nền kinh tế. Bước sang giai đoạn đổi mới với nền kinh tế nhiều thành phần, DNNN vẫn giữ vững vai trò quan trọng, là một trong ba trụ cột của nền kinh tế.

So với kinh tế tư nhân và kinh tế có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài, DNNN vẫn là lực lượng vật chất có tiềm lực mạnh về tài chính, nắm giữ tài nguyên, đất đai, thương hiệu, lực lượng lao động, có đội ngũ cán bộ khoa học, kỹ thuật, quản lý hùng hậu. Ngày nay, DNNN chuyển dịch theo hướng chỉ tập trung vào những ngành, nghề then chốt của nền kinh tế hoặc những lĩnh vực mà doanh nghiệp tư nhân không đầu tư. Những DNNN được tiếp tục phát triển là những doanh nghiệp có quy mô lớn, tính chất chuyên môn cao, hoạt động trong những lĩnh vực mà xã hội có nhu cầu lớn để thực sự là lực lượng nòng cốt thực hiện những cân đối lớn trong nền kinh tế, thực hiện được các mục tiêu chính trị - xã hội của Đảng và Nhà nước. Hiệu quả kinh doanh của DNNN xét trên các tiêu chí như: Lợi nhuận, nộp ngân sách nhà nước, bảo toàn và tăng trưởng vốn đạt kết quả tích cực... Kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp có vốn nhà nước có xu hướng tăng trưởng ổn định và phát triển. Tiền lương, thu nhập và quyền lợi của người lao động cơ bản được bảo đảm ổn định. Quá trình cơ cấu lại DNNN cũng đạt được những kết quả nhất định. Việc thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp nhìn chung được thực hiện theo kế hoạch đề ra. Cổ phần hóa DNNN đạt được một số kết quả tích cực. Doanh nghiệp sau cổ phần hóa hoạt động minh bạch hơn, hầu hết có quy mô, cơ cấu nguồn vốn hợp lý, sản xuất, kinh doanh có hiệu quả hơn, nộp ngân sách và thu nhập của người lao động được nâng lên.

Tuy nhiên, vẫn còn một số hạn chế, vướng mắc, bất cập, vi phạm pháp luật trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN. Ví dụ như chưa hoàn toàn tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu, vẫn còn tình trạng chưa bảo đảm công khai, minh bạch trong việc định giá, mua bán tài sản của doanh nghiệp nhà nước. Hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nhà nước chưa tương xứng với vị trí và nguồn lực được giao quản lý, sử dụng. Một số dự án đầu tư quy mô lớn nhưng triển khai chậm, không hiệu quả, thất thoát, lãng phí; hoạt động đầu tư ra ngoài ngành, nghề kinh doanh chính, đầu tư ra nước ngoài nhìn chung hiệu quả thấp. Tỷ lệ vốn Nhà nước nắm giữ ở các CTCP còn cao. Mô hình quản trị doanh nghiệp chậm được đổi mới. Việc thu hút nhà đầu tư chiến lược còn hạn chế. Công tác quản lý tài chính trong quá trình cổ phần hóa, xác định giá trị doanh nghiệp vẫn còn bất cập và có một số vi phạm, nhất là xác định giá trị quyền sử dụng đất, giá trị thương hiệu của doanh nghiệp nhà nước. Quản lý sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp tại các tập đoàn, tổng công ty còn tồn tại, hạn chế.

Những vướng mắc, bất cập nêu trên do nhiều nguyên nhân, trong đó nguyên nhân chủ yếu do hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN vẫn còn nhiều tồn tại, hạn chế. Mặc dù Quốc hội, Chính phủ, các Bộ, ngành, địa phương đã có nhiều cố gắng xây dựng cơ sở pháp lý, tăng cường công tác quản lý doanh nghiệp nhà nước, vốn nhà nước tại doanh nghiệp, thực hiện chủ trương sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước nhưng hiệu quả đạt được chưa cao. Chính vì vậy, nghiên cứu về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam là nhiệm vụ cần thiết nhằm phát hiện các nội dung cần được sửa đổi, bổ sung, ban hành, góp phần hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật trong lĩnh vực này.

2. Mục tiêu nghiên cứu

Đề tài được nghiên cứu nhằm mục tiêu đánh giá toàn diện về việc ban hành và thực hiện chính sách, pháp luật liên quan đến quản lý, sử dụng vốn, tài

sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN tại Việt Nam trong giai đoạn từ 2011 - 2016.

Kết quả nghiên cứu đề tài có giá trị tham khảo quan trọng phục vụ các cơ quan của Quốc hội trong quá trình xem xét, thẩm tra các dự án luật, dự thảo nghị quyết; cung cấp thông tin cho các đại biểu Quốc hội khi xem xét, quyết định các chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu

Đề tài tập trung nghiên cứu việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN tại Việt Nam trong giai đoạn từ 2011 - 2016.

4. Phương pháp nghiên cứu

Đề tài sử dụng các phương pháp nghiên cứu như sau:

- Phương pháp phân tích: Phân tích các quy định của pháp luật hiện hành, đánh giá việc thực hiện để thấy được những điểm phù hợp, bất cập, tồn tại trong các quy định của pháp luật.

- Phương pháp so sánh, đối chiếu: Đánh giá các quy định của pháp luật để thấy được sự phù hợp, đồng bộ, tìm ra những chồng chéo, mâu thuẫn trong các quy định của pháp luật.

- Phương pháp kế thừa: Kế thừa những nghiên cứu và các kết quả thực thi các quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN.

- Phương pháp tổng hợp: Tổng hợp các kết quả nghiên cứu, các báo cáo phân tích, đánh giá, tài liệu trong và ngoài nước để đưa ra các phương pháp luận, giải pháp nâng cao chất lượng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN.

Cơ sở dữ liệu và số liệu thứ cấp được thu thập từ các báo cáo của Quốc hội, Chính phủ, các báo cáo của một số bộ, ngành có liên quan, thông tin trên các trang thông tin điện tử và tổng hợp của nhóm nghiên cứu.

5. Bố cục của đề tài

Ngoài phần mở đầu và kết luận, đề tài được kết cấu thành 3 chương với nội dung như sau:

- Chương 1: Cơ sở lý luận và thực tiễn về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN.

- Chương 2: Thực trạng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN tại Việt Nam.

- Chương 3: Giải pháp, kiến nghị hoàn thiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN giai đoạn tới.

CHƯƠNG 1: CƠ SỞ LÝ LUẬN VÀ THỰC TIỄN VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC

1.1. Quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

1.1.1. Nhận thức về vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

Trong nền kinh tế thị trường, Nhà nước cũng là một chủ thể đầu tư. Việc Nhà nước đầu tư vốn vào các doanh nghiệp đã hình thành nên khái niệm vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp là một bộ phận cấu thành vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước.

Các doanh nghiệp được Nhà nước đầu tư vào được gọi là doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước. Trong trường hợp Nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ, Nhà nước sẽ là chủ sở hữu duy nhất của doanh nghiệp. Ngược lại, nếu Nhà nước chỉ đầu tư một phần trong tổng số vốn điều lệ thì Nhà nước chỉ là một trong các đồng chủ sở hữu của doanh nghiệp.

Việc xác định vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trong trường hợp Nhà nước là người đầu tư trực tiếp phần vốn có nguồn gốc từ ngân sách là đơn giản và dễ dàng. Tuy nhiên, trong trường hợp một doanh nghiệp hoặc tổ chức kinh tế có vốn Nhà nước đầu tư (doanh nghiệp cấp 1) lại thực hiện đầu tư để hình thành một phần, hoặc toàn bộ số vốn điều lệ của một doanh nghiệp khác (doanh nghiệp cấp 2); số vốn đó có được coi là vốn nhà nước không lại là vấn đề gây nhiều tranh cãi. Có hai loại quan điểm chính về vấn đề này:

Quan điểm thứ nhất cho rằng: Nhà nước chỉ là chủ sở hữu đối với phần vốn Nhà nước đầu tư vào công ty mẹ (doanh nghiệp cấp 1), còn phần vốn đầu tư của doanh nghiệp cấp 1 vào các doanh nghiệp cấp 2, doanh nghiệp cấp 2 đầu tư vào doanh nghiệp cấp 3 kế tiếp là thuộc sở hữu của doanh nghiệp cấp 1, cấp 2 tương ứng.

Cơ sở của quan điểm này là ở chỗ: (i) Phù hợp với quy định pháp lý hiện hành về tư cách pháp nhân độc lập của công ty mẹ, công ty con, công ty thành viên liên kết trong tập đoàn kinh tế, tổng công ty hoặc mô hình công ty mẹ - công ty con; (ii) Tạo điều kiện tách bạch quyền của chủ sở hữu vốn với quyền quản lý, sử dụng vốn trong hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp; (iii) Tránh được sự trùng lặp khi xác định số vốn mà chủ sở hữu nhà nước đầu tư vào các doanh nghiệp, đồng thời phù hợp với chuẩn mực kế toán và thông lệ quốc tế hiện hành.

Quan điểm thứ hai lại cho rằng: Do Nhà nước là chủ sở hữu vốn và có quyền sở hữu ở công ty mẹ, nên nếu công ty mẹ dùng vốn của mình để đầu tư vào công ty con thì Nhà nước vẫn có quyền sở hữu về vốn đối với Công ty con (cấp 2, cấp 3..., cấp n). Nói cách khác: Vốn Nhà nước đầu tư không chỉ có ở công ty mẹ mà còn bao gồm cả vốn mà công ty mẹ đầu tư vào công ty cấp 2, cấp 3...

Về lý thuyết, khi chủ sở hữu đầu tư vốn vào doanh nghiệp thì chủ sở hữu có quyền kiểm soát và thu lợi ích từ việc đầu tư đó. Việc xem xét cơ chế kiểm soát và thu nhận lợi ích kinh tế từ số vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp cần phân biệt hai trường hợp:

Trường hợp Nhà nước đầu tư vốn vào một doanh nghiệp và doanh nghiệp đó không đầu tư vào các doanh nghiệp con, thì Nhà nước là một trong các chủ sở hữu và trực tiếp kiểm soát, thu nhận lợi ích kinh tế từ việc đầu tư đó. Mức độ kiểm soát và thu nhận lợi ích kinh tế của chủ sở hữu tỷ lệ thuận với tỷ trọng vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp.

Trường hợp Nhà nước đầu tư vốn vào một doanh nghiệp và doanh nghiệp này lại thực hiện đầu tư để hình thành một phần hay toàn bộ số vốn điều lệ của một doanh nghiệp khác (theo mô hình công ty mẹ - công ty con hay Tập đoàn kinh tế) thì việc kiểm soát và thu nhận lợi ích kinh tế của Nhà nước được thực hiện gián tiếp thông qua công ty mẹ và cũng được chia ra hai trường hợp sau đây:

Trường hợp 1, Nhà nước đầu tư và nắm cổ phần, vốn góp chi phối tại công ty mẹ, đồng thời công ty mẹ nắm cổ phần chi phối tại công ty cấp 2, công

ty cấp 2 nắm cổ phần chi phối ở các công ty kế tiếp... Trong trường hợp này cơ chế kiểm soát và thu nhận lợi ích kinh tế từ số vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp sẽ được thực hiện trực tiếp tại công ty mẹ cấp 1 với vị trí một cổ đông nắm cổ phần, vốn góp chi phối tại doanh nghiệp. Việc kiểm soát và thu nhận lợi ích kinh tế từ số vốn đầu tư vào các công ty kế tiếp cấp 2, cấp 3... sẽ do chủ sở hữu (hay đồng chủ sở hữu) ở công ty cấp 1, cấp 2... cấp n-1 trực tiếp thực hiện.

Ví dụ: Nhà nước đầu tư, nắm giữ quyền chi phối (hơn 50% vốn) ở tầng đầu tư thứ nhất (công ty mẹ). Công ty mẹ lại đầu tư vốn và nắm quyền kiểm soát các công ty con ở tầng đầu tư thứ 2 (nắm giữ hơn 50% vốn), các công ty con ở tầng thứ hai lại đầu tư vào các công ty con ở tầng thứ 3 (nắm giữ hơn 50% vốn). Với cơ cấu đầu tư như trên (>50%) cơ chế kiểm soát và thu lợi ích kinh tế từ số vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp sẽ được thực hiện trực tiếp tại công ty mẹ, còn ở các công ty kế tiếp (cấp 2, cấp 3...) Nhà nước chỉ thực hiện cơ chế kiểm soát và thu lợi ích kinh tế gián tiếp thông qua các công ty mẹ. Mức độ kiểm soát và thu lợi ích kinh tế từ số vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp sẽ giảm dần theo mức độ đầu tư nắm vốn của công ty mẹ và số cấp doanh nghiệp đầu tư kế tiếp.

Trong thực tế, cơ cấu sở hữu theo mô hình này phức tạp hơn nhiều. Các công ty mẹ có thể đầu tư lẫn nhau, dẫn đến sở hữu chéo. Tuy nhiên, việc sở hữu chéo vẫn cho phép công ty mẹ kiểm soát công ty con qua việc tính toán tỷ lệ kiểm soát như trên. Lý thuyết này dẫn đến một kết luận quan trọng: Bằng việc sử dụng mô hình kim tự tháp, công ty mẹ có thể kiểm soát cả một tập đoàn mà không cần phải đầu tư cổ phần đủ lớn.

Trường hợp 2, Nhà nước đầu tư vào công ty mẹ nhưng không nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối, đồng thời công ty mẹ cũng không nắm cổ phần chi phối ở công ty con cấp 2. Trong trường hợp này cơ chế kiểm soát và thu lợi ích kinh tế từ số vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp mặc dù vẫn được thực hiện giống như trường hợp trên, song mức độ kiểm soát và thu lợi ích của Nhà nước sẽ rất

hạn chế, chỉ được thực hiện với tư cách một cổ đông, người góp vốn bình thường như các cổ đông, người góp vốn khác.

Như vậy có thể thấy rằng ngay cả khi Nhà nước chỉ đầu tư vốn vào công ty mẹ, công ty mẹ lại tiếp tục đầu tư vốn vào công ty con, công ty con lại đầu tư vốn vào công ty cháu..., Nhà nước cũng có thể kiểm soát cả một Tập đoàn thông qua công ty mẹ.

Ở Việt Nam, vốn Nhà nước đầu tư tại các doanh nghiệp có thể thực hiện dưới hình thức đầu tư vào các doanh nghiệp độc lập, hoặc đầu tư vào các doanh nghiệp hoạt động theo mô hình công ty mẹ - công ty con, Tổng công ty hay Tập đoàn kinh tế. Theo Luật Quản lý, sử dụng vốn Nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp thì *“Vốn Nhà nước tại doanh nghiệp bao gồm vốn từ ngân sách nhà nước, vốn tiếp nhận có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước; vốn từ quỹ đầu tư phát triển tại doanh nghiệp, quỹ hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp; vốn tín dụng do Chính phủ bảo lãnh, vốn tín dụng đầu tư phát triển của Nhà nước và vốn khác được Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp”*.

Như vậy, theo quy định hiện hành, vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp bao gồm:

- Vốn bằng tiền đầu tư trực tiếp từ ngân sách khi Nhà nước đầu tư vốn để thành lập DNNN mới, hoặc đầu tư bổ sung vào một doanh nghiệp đang hoạt động. Ngoài số vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước, đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước kinh doanh có lợi nhuận thì phần lợi nhuận chia cho chủ sở hữu nhà nước theo tỷ lệ vốn góp được để lại tái đầu tư và ghi tăng vốn đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp – cũng được coi như khoản vốn đầu tư từ ngân sách nhà nước vào doanh nghiệp.

- Giá trị quyền sử dụng đất, giá trị những tài sản khác của DNNN do Nhà nước đầu tư hoặc góp vốn vào doanh nghiệp.

- Giá trị cổ phần chủ sở hữu nhà nước tại các công ty nhà nước đã cổ phần hóa.

- Giá trị các khoản viện trợ, quà tặng, quà biếu.

- Tài sản vô chủ, tài sản di thừa khi kiểm kê DNNN và được hạch toán tăng vốn Nhà nước tại DNNN.

1.1.2. Khái niệm về DNNN và doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước

Doanh nghiệp là tổ chức kinh tế được thành lập để tiến hành sản xuất và cung cấp các hàng hoá, dịch vụ ra thị trường với mục đích sinh lời. Nhà nước với tư cách là một chủ thể kinh tế - xã hội; do vậy, Nhà nước cũng có quyền bỏ vốn đầu tư vào hoạt động sản xuất kinh doanh dưới hình thức thành lập doanh nghiệp mới, hoặc đầu tư vốn vào các doanh nghiệp đang hoạt động theo quy định của pháp luật. Các phương thức đầu tư vốn có thể là tham gia cùng với các chủ thể kinh tế khác thành lập CTCP, hay công ty trách nhiệm hữu hạn để thực hiện kinh doanh theo pháp luật nhằm thực hiện mục tiêu của mình. Tùy theo tính chất sở hữu vốn của doanh nghiệp, người ta thường phân biệt DNNN, doanh nghiệp tư nhân, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài.

DNNN là những tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, hoặc nắm giữ cổ phần, vốn góp chi phối. Quyền sở hữu doanh nghiệp thuộc về Nhà nước, hay cơ bản thuộc về Nhà nước, là đặc điểm quan trọng để phân biệt DNNN với các loại hình doanh nghiệp khác. Có nhiều quan niệm khác nhau về DNNN ở các nước do cách tiếp cận khác nhau. Tuy nhiên đa số các quốc gia đều có điểm chung khi nói đến DNNN đó là vấn đề sở hữu nhà nước. Tùy theo góc độ xem xét thì định nghĩa về DNNN cũng được diễn đạt không hoàn toàn giống nhau.

Dưới góc độ kinh tế thì “*DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao*” (Học viện Chính trị Quốc gia Hồ Chí Minh, 2007).

Theo Tổ chức phát triển công nghiệp của Liên Hợp Quốc (UNIDO) thì: *DNNN là các tổ chức kinh tế thuộc sở hữu NN hoặc do NN kiểm soát có thu nhập chủ yếu từ việc tiêu thụ hàng hoá và cung cấp dịch vụ.* Theo quan niệm của UNIDO, DNNN bao hàm cả những doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu

100% vốn và những doanh nghiệp mà Nhà nước chỉ sở hữu một bộ phận vốn, nhưng nắm quyền chi phối mọi hoạt động của doanh nghiệp.

Các nghiên cứu về DNNN cho thấy: DNNN không chỉ là bộ phận của kinh tế nhà nước, mà còn là một bộ phận của hệ thống doanh nghiệp được hình thành và phát triển trong nền kinh tế của các quốc gia trên thế giới. Tuy vậy, tiêu chí phân loại và nhận biết DNNN ở mỗi nước rất khác nhau tùy theo sự nhấn mạnh về tiêu chí này hoặc tiêu chí khác. Tổng hợp các định nghĩa về DNNN của Liên Hợp Quốc, Ngân hàng Thế giới, Quỹ Tiền tệ Quốc tế thì DNNN phải có 3 tiêu chí sau:

- Chính phủ là cổ đông chính trong doanh nghiệp, hoặc nếu không, Chính phủ có thể thực hiện việc kiểm soát những chính sách chung mà doanh nghiệp theo đuổi và bổ nhiệm, hoặc cách chức ban quản lý doanh nghiệp.

- Doanh nghiệp có nhiệm vụ sản xuất hàng hoá và dịch vụ cho công chúng, hoặc cho các doanh nghiệp tư nhân, DNNN khác.

- Doanh nghiệp phải tự chịu trách nhiệm về thu chi trong hoạt động sản xuất kinh doanh.

Ở Việt Nam, khái niệm về DNNN đã nhiều lần được điều chỉnh cho phù hợp với yêu cầu quản lý qua các giai đoạn phát triển của đất nước.

Trước năm 1986, nền kinh tế Việt Nam vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung với 2 thành phần kinh tế xã hội chủ nghĩa là thành phần kinh tế quốc doanh (kinh tế nhà nước), mà đại diện là các xí nghiệp quốc doanh thuộc các ngành công nghiệp, nông nghiệp, thương nghiệp, xây dựng cơ bản... và thành phần kinh tế tập thể, mà đại diện là các hợp tác xã như hợp tác xã tiểu thủ công nghiệp, hợp tác xã nông nghiệp, hợp tác xã mua - bán, hợp tác xã vận tải, hợp tác xã xây dựng, hợp tác xã tín dụng...

Đại hội đại biểu toàn quốc Đảng CSVN lần thứ VI (năm 1986) với việc khẳng định Việt Nam xây dựng nền kinh tế nhiều thành phần theo định hướng

xã hội chủ nghĩa đã mở đường cho sự ra đời của Luật Doanh nghiệp tư nhân và Luật Công ty (năm 1990), tiếp theo là Luật Doanh nghiệp nhà nước (năm 1995).

Theo Điều 1 Luật Doanh nghiệp nhà nước 1995 thì: *DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước đầu tư vốn, thành lập và tổ chức quản lý, hoạt động kinh doanh hoặc hoạt động công ích, nhằm thực hiện các mục tiêu kinh tế - xã hội do Nhà nước giao.* Theo luật này, chỉ có các doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ mới thuộc phạm vi DNNN.

Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 đã điều chỉnh khái niệm về DNNN. Theo đó, *DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ, hoặc có số cổ phần, vốn góp chi phối, được tổ chức dưới hình thức công ty nhà nước, CTCP, công ty trách nhiệm hữu hạn.* Lúc này, khái niệm DNNN được mở rộng hơn, bao gồm các hình thức:

- Công ty nhà nước (Doanh nghiệp do Nhà nước sở hữu toàn bộ vốn điều lệ);
- CTCP nhà nước (CTCP mà toàn bộ cổ đông là các công ty nhà nước hoặc tổ chức được Nhà nước ủy quyền góp vốn);
- Công ty TNHH Nhà nước 1 thành viên hoặc 2 thành viên trở lên;
- Doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước: Là những doanh nghiệp mà cổ phần hoặc vốn góp nhà nước chiếm trên 50% vốn điều lệ; Nhà nước giữ quyền chi phối với doanh nghiệp đó;

Việc mở rộng phạm vi DNNN đã dẫn tới những vấn đề phức tạp trong công tác quản lý. Đối với những DNNN do Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ sau khi tiến hành cổ phần hoá nhưng Nhà nước vẫn nắm giữ cổ phần chi phối, hoặc đa số (trên 50%) sẽ đồng thời bị điều chỉnh hoạt động theo 2 Luật: Luật Doanh nghiệp (với tư cách là CTCP) và Luật Doanh nghiệp nhà nước (do Nhà nước vẫn nắm quyền chi phối).

Luật Doanh nghiệp 2005 ra đời (29/11/2005) đã thống nhất phạm vi điều chỉnh các doanh nghiệp được thành lập và hoạt động trên lãnh thổ Việt Nam, thay thế các Luật Doanh nghiệp nhà nước, Luật Doanh nghiệp và Luật Đầu tư

nước ngoài ở Việt Nam. Riêng với các DNNN thành lập trước Luật Doanh nghiệp 2005 sẽ chuyển đổi thành CTCP hoặc Công ty TNHH chậm nhất là 4 năm kể từ khi Luật Doanh nghiệp 2005 có hiệu lực (1/7/2006). Theo khoản 22 Điều 4 của Luật Doanh nghiệp 2005, *DNNN là doanh nghiệp trong đó Nhà nước sở hữu trên 50% vốn điều lệ*. Như vậy, phạm vi DNNN theo Luật Doanh nghiệp 2005 về cơ bản được tái khẳng định như Luật Doanh nghiệp nhà nước 2003 nhưng gọn, rõ và cụ thể hơn.

Luật Doanh nghiệp 2014 đã thu hẹp phạm vi DNNN, theo đó “*DNNN là tổ chức kinh tế do NN sở hữu 100% vốn điều lệ*”; đồng thời, *doanh nghiệp có vốn đầu tư nhà nước là doanh nghiệp chỉ có một phần vốn đầu tư của Nhà nước*. Như vậy, chỉ có các doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ mới thuộc phạm trù DNNN; với các doanh nghiệp mà Nhà nước chỉ sở hữu một phần vốn điều lệ, không phân biệt là đa số hay thiểu số đều không phải là DNNN. Với những doanh nghiệp này ngoài chủ sở hữu là Nhà nước còn có các chủ sở hữu khác – các đồng chủ sở hữu.

Có thể thấy rằng, mặc dù cách diễn đạt có thể khác nhau, nhưng các quan niệm về DNNN có nội dung cơ bản là:

- *DNNN là tổ chức kinh tế do Nhà nước thành lập, hoạt động theo mục tiêu của chủ sở hữu nhà nước.*

Tùy thuộc mô hình kinh tế và yêu cầu của Nhà nước đối với việc kiểm soát nền kinh tế mà số lượng, quy mô các DNNN được thành lập ở các quốc gia và ở mỗi quốc gia trong các thời kỳ cũng khác nhau. Trong mô hình kinh tế kế hoạch hoá tập trung, DNNN tồn tại dưới các hình thức: Công ty - Xí nghiệp quốc doanh. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường, DNNN được thành lập và hoạt động dưới các hình thức: Công ty TNHH, CTCP nhà nước.... phù hợp với các quy định của luật pháp trong mỗi thời kỳ.

- *DNNN có tư cách pháp nhân.*

Về nội dung, các DNNN có đầy đủ 4 yếu tố: (i) Là tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền thành lập, đăng ký, công nhận một cách hợp pháp; (ii)

Có cơ cấu tổ chức chặt chẽ; (iii) Có tài sản độc lập với nhà nước và tự chịu trách nhiệm bằng tài sản đó trong các hoạt động sản xuất kinh doanh, dịch vụ của mình; (iv) Có quyền nhân danh mình tham gia các quan hệ pháp luật một cách độc lập.

Về hình thức, mỗi DNNN đều có tên gọi, địa chỉ, trụ sở chính; có mục tiêu, ngành nghề kinh doanh phù hợp với giấy phép kinh doanh do cơ quan có thẩm quyền cấp; có con dấu riêng và trong hoạt động kinh doanh có trách nhiệm nộp thuế đầy đủ theo quy định của luật pháp cho Chính phủ.

- *Quy mô và cơ cấu sở hữu vốn nhà nước của DNNN khá đa dạng.*

Quy mô của các DNNN được thành lập có thể là lớn, vừa hoặc nhỏ tùy theo lĩnh vực, ngành nghề kinh doanh mà DNNN hoạt động, cũng như trình độ phát triển kinh tế của mỗi quốc gia. Trừ những doanh nghiệp hoạt động trong các ngành nghề, lĩnh vực kinh doanh đặc biệt, hoặc kinh doanh có điều kiện; quy mô vốn điều lệ của các doanh nghiệp nói chung, DNNN nói riêng - hoàn toàn do các thành viên sáng lập doanh nghiệp quyết định và ghi vào Điều lệ của doanh nghiệp. Số vốn điều lệ này lớn hay nhỏ, có điều chỉnh hay không đều do các thành viên góp vốn thành lập doanh nghiệp quyết định. Cơ cấu sở hữu vốn nhà nước trong DNNN không giống nhau giữa các quốc gia. Ở nhiều nước trên thế giới xác định DNNN gồm doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và những doanh nghiệp có vốn nhà nước góp nắm quyền chi phối (trên 50% vốn điều lệ doanh nghiệp); song ở một số quốc gia khác chỉ coi các doanh nghiệp mà Nhà nước sở hữu 100% vốn điều lệ mới thuộc phạm trù DNNN.

- *Nhà nước là chủ sở hữu của DNNN.*

Do Nhà nước là chủ sở hữu nên Nhà nước có quyền kiểm soát, chế định các hoạt động của DNNN theo các mục tiêu của chủ sở hữu. Tuy nhiên, việc kiểm soát và chế định của Nhà nước đối với doanh nghiệp đến đâu là tùy thuộc vào tỷ lệ vốn của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước, Nhà nước có toàn quyền quyết định về mọi mặt đối với doanh nghiệp. Đối với doanh nghiệp có vốn của Nhà nước và vốn của các chủ

sở hữu khác, có 2 trường hợp xảy ra: Trường hợp vốn nhà nước chiếm tỷ lệ thấp so với chủ sở hữu khác, Nhà nước không có quyền chi phối hoạt động của doanh nghiệp. Ngược lại, nếu vốn Nhà nước chiếm tỷ trọng cao, mặc dù doanh nghiệp có nhiều chủ sở hữu, nhưng Nhà nước vẫn giữ quyền quyết định, chi phối hoạt động của doanh nghiệp.

- Vốn Nhà nước đầu tư thành lập doanh nghiệp là vốn công, được lấy từ ngân sách nhà nước.

Tài sản trong DNNN là một bộ phận tài sản của Nhà nước. Sau khi thành lập, DNNN là một chủ thể kinh doanh, nhưng chủ thể kinh doanh này không có quyền sở hữu đối với tài sản, mà chỉ có quyền quản lý và sử dụng trên cơ sở quyền sở hữu của Nhà nước; nói cách khác là: Có sự tách rời giữa quyền sở hữu và quyền quản lý, sử dụng vốn và tài sản của doanh nghiệp. Đặc điểm này cho thấy DNNN phải có trách nhiệm trong việc bảo toàn và phát triển số vốn mà Nhà nước đầu tư vào. Mặt khác, do nguồn thu chủ yếu của ngân sách nhà nước là từ tiền đóng thuế của người dân; vì vậy, trong điều kiện nguồn thu từ ngân sách còn hạn hẹp; các chủ thể quản lý - sử dụng vốn ngân sách nhà nước cần thực hành tiết kiệm, sử dụng có hiệu quả nhất số vốn được Nhà nước giao.

1.1.3. Khái niệm quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp

Quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp là sự tác động bằng các quyết định của các cơ quan quản lý nhà nước đối với quá trình hình thành, huy động, sử dụng vốn, tài sản của Nhà nước giao cho doanh nghiệp nhằm đạt các mục tiêu của Nhà nước trong bảo toàn, phát triển vốn và bảo đảm hiệu quả kinh tế - xã hội của từng doanh nghiệp nói riêng và toàn bộ hệ thống doanh nghiệp nói chung.

Đối tượng quản lý được xác định là vốn, tài sản của Nhà nước tại các doanh nghiệp. Vốn ở đây tồn tại như một yếu tố tài chính đảm bảo cho quá trình hình thành, phát triển doanh nghiệp.

Chủ thể quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp đó chính là Nhà nước. Chủ thể này gồm nhiều cơ quan và cấp quản lý khác nhau. Tùy theo từng

doanh nghiệp với những đặc điểm về quy mô, tầm quan trọng, phạm vi hoạt động mà người ta có thể xác định chủ thể quản lý vốn khác nhau.

Theo quy định tại Điều 8 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, nội dung quản lý nhà nước về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp bao gồm:

(1) Ban hành và tổ chức thực hiện các văn bản quy phạm pháp luật về đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

(2) Xây dựng chiến lược đầu tư phát triển doanh nghiệp theo chiến lược, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội, quy hoạch phát triển ngành.

(3) Xây dựng, lưu giữ các thông tin cơ bản về doanh nghiệp; theo dõi, giám sát hoạt động của doanh nghiệp.

(4) Ban hành danh mục, phương thức quản lý tài chính, chính sách ưu đãi đối với sản phẩm, dịch vụ công ích trong từng thời kỳ.

(5) Giám sát, kiểm tra, thanh tra việc thực hiện chính sách, pháp luật của Nhà nước tại doanh nghiệp; giải quyết khiếu nại, tố cáo; khen thưởng và xử lý vi phạm.

1.1.4. Kinh nghiệm quốc tế về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

Ở hầu hết các nước, việc quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp nói riêng và quản lý doanh nghiệp nhà nước nói chung rất được chú trọng. Mỗi nước có cách quản lý, giám sát riêng nhưng chủ yếu vẫn thông qua các đầu mối là cơ quan chức năng có thẩm quyền (bộ, đơn vị thuộc bộ, cơ quan ngang bộ) và có sự tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu.

Để thực hiện giám sát vốn nhà nước tại các doanh nghiệp, nhiều nước đã sử dụng phương thức giám sát thông qua các cơ quan như: Cơ quan Tư vấn giám sát DNNN của New Zealand, Hội đồng Đánh giá quản lý DNNN của Hàn Quốc, Văn phòng Kiểm toán nhà nước ở Phần Lan, Văn phòng Kiểm toán doanh nghiệp ở Hungary và Singapore, Vụ Doanh nghiệp công và tư nhân hóa Ma-rốc hoặc Ủy ban Quản lý, Giám sát tài sản nhà nước (SASAC) của Trung Quốc.

1.1.4.1. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Tháng 3/2003, Trung Quốc đã thành lập Ủy ban Quản lý, Giám sát tài sản nhà nước (SASAC) - trực thuộc Quốc Vụ viện nhằm đảm nhận việc quản lý giám sát tài sản nhà nước mang tính kinh doanh trong các DNNN thuộc Trung ương. Sau đó, các tỉnh, khu tự trị, thành phố trực thuộc... trong cả nước cũng thành lập Ủy ban Quản lý, Giám sát tài sản nhà nước để giám sát, quản lý tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp trực thuộc địa phương.

SASAC là một tổ chức có thẩm quyền đặc biệt, thực hiện chức năng quản lý, giám sát tài sản thuộc sở hữu nhà nước và ban hành các cơ chế chính sách liên quan, thực hiện bổ nhiệm và miễn nhiệm các vị trí chủ chốt trong các DNNN. Toàn bộ trách nhiệm quản lý tài sản của Nhà nước trước đây thuộc chức năng, nhiệm vụ của Bộ Tài chính được chuyển cho SASAC thực hiện. Một số chức năng, nhiệm vụ về hướng dẫn cải cách DNNN và các hình thức quản lý nhà nước thuộc Ủy ban Thương mại và Kinh tế (SETC) trước đây cũng được chuyển cho SASAC.

SASAC thực hiện các chức năng, nhiệm vụ:

Thứ nhất, theo sự ủy quyền của Quốc Vụ viện và căn cứ vào các văn bản pháp quy như Luật Công ty, Luật Doanh nghiệp, thực hiện chức năng của người xuất vốn, chỉ đạo việc cải cách và sắp xếp lại các DNNN; giám sát việc bảo toàn và làm tăng giá trị tài sản nhà nước trong các doanh nghiệp, tăng cường công tác quản lý tài sản nhà nước, thúc đẩy các DNNN cải cách theo hướng xây dựng cơ chế doanh nghiệp hiện đại, hoàn thiện cơ cấu quản lý của doanh nghiệp; đẩy mạnh những điều chỉnh mang tính chiến lược đối với việc sắp xếp, cơ cấu lại khu vực kinh tế nhà nước.

Thứ hai, thay mặt Nhà nước cử ra Hội đồng giám sát trong các tập đoàn doanh nghiệp lớn ở cả Trung ương và địa phương, thực hiện việc quản lý thường xuyên đối với các hội đồng giám sát. Chức năng, nhiệm vụ quyền hạn, tổ chức Hội đồng giám sát thực hiện theo quy định của Điều lệ thi hành tạm thời của Hội đồng giám sát DNNN.

Thứ ba, tiến hành giám sát sự vận hành, bảo toàn và làm tăng giá trị của tài sản nhà nước thông qua các chỉ tiêu thống kê, hạch toán; xây dựng và hoàn thiện hệ thống chỉ tiêu bảo toàn và làm tăng giá trị của tài sản nhà nước; bảo đảm quyền lợi của người góp vốn.

Thứ tư, trên cơ sở các văn bản pháp quy đã có về quản lý tài sản nhà nước, hoạch định chế độ văn bản pháp quy có liên quan, thực hiện chỉ đạo giám sát đối với việc quản lý tài sản nhà nước ở địa phương.

SASAC được thành lập và hoạt động theo Luật Công ty và Điều lệ giám sát và quản lý tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Việc thành lập SASAC giúp cho hệ thống giám sát và quản lý tài sản của Nhà nước được quy về một mối, tương đối độc lập và trực thuộc Quốc hội, giúp Quốc hội thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu, thúc đẩy cải cách DNNN, giám sát quản lý trực tiếp việc bảo toàn và tăng vốn nhà nước trong doanh nghiệp.

Tuy nhiên, do mô hình này đặt Nhà nước vào vị trí “Hội đồng quản trị” của doanh nghiệp để tiến hành quản lý giám sát, nên có thể dẫn đến việc Ủy ban Quản lý, Giám sát tài sản nhà nước trở thành “Hội đồng quản trị” chung của các ngành nghề khác nhau và của các doanh nghiệp quy mô lớn dẫn đến hiệu quả quản lý, giám sát khó đảm bảo. Mối quan hệ đại diện giữa toàn dân, Chính phủ, SASAC không rõ ràng.

1.1.4.2. Kinh nghiệm của Hungary

Năm 1992, sau khi ban hành Luật Quản lý tài sản doanh nghiệp, 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 doanh nghiệp.

Nhiệm vụ của APV Rt được xác định:

Thứ nhất, tổ chức thực hiện việc tư nhân hóa các DNNN (bán các tài sản nhà nước).

Thứ hai, quản lý và sử dụng có hiệu quả phần vốn và tài sản thuộc sở hữu nhà nước ở các doanh nghiệp chưa thực hiện tư nhân hóa.

Thứ ba, đại diện chủ sở hữu nhà nước ở các doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước.

Về tổ chức và nhân sự, Bộ trưởng phụ trách tư nhân hóa nắm quyền chủ sở hữu đối với APV Rt. Hội đồng quản trị của APV Rt có 11 thành viên được Chính phủ bổ nhiệm, nhiệm kỳ không quá 3 năm. Bộ trưởng phụ trách tư nhân hóa là người đề nghị bổ nhiệm các thành viên Hội đồng quản trị sau khi tham khảo ý kiến tư vấn của Bộ trưởng Tài chính. Một ủy ban của Quốc hội sẽ xem xét, thẩm tra việc bổ nhiệm này.

Hội đồng giám sát của APV Rt có 11 thành viên, nhiệm kỳ tối thiểu là 3 năm. Trong các thành viên của Hội đồng giám sát, Chủ tịch Hội đồng được bổ nhiệm theo đề nghị của Văn phòng Kiểm toán nhà nước, 6 thành viên do Quốc hội đề cử, 1 thành viên là đại diện cho những người sử dụng lao động và 1 thành viên còn lại là người lao động. Hội đồng giám sát có chức năng giám sát đảm bảo cho hoạt động của doanh nghiệp đúng theo khung khổ pháp lý quy định, không có chức năng điều hành doanh nghiệp.

APV Rt thực hiện giám sát trực tiếp tại các doanh nghiệp có phần vốn nhà nước, thông qua việc cử người tham gia Hội đồng quản trị, quyết định các vấn đề quan trọng, tham gia hoạch định các chiến lược phát triển. Đối với các doanh nghiệp và số vốn của Nhà nước có quy mô nhỏ thì APV Rt chỉ thực hiện quyền cổ đông bình thường.

1.1.4.3. Kinh nghiệm của Singapore

Temasek - một Tập đoàn đầu tư thuộc sở hữu nhà nước, trực thuộc Bộ Tài chính Singapore, được thành lập từ năm 1974, 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 doanh

nghiệp - cũng rất chú trọng việc bổ nhiệm nhân sự của mình tại Hội đồng quản trị các công ty có vốn góp của Chính phủ nhằm tăng cường khả năng quản trị hoặc giám sát hoạt động của các công ty thành viên, hướng hoạt động của các công ty này phù hợp với chiến lược phát triển của tập đoàn. 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 động hoặc người góp vốn vào công ty.

1.1.4.4. Kinh nghiệm của Ma-rốc

Vụ Doanh nghiệp công và tư nhân hoá của Ma-rốc thực hiện quản lý, giám sát và đầu tư trực tiếp của tất cả các doanh nghiệp công và đơn vị sự nghiệp công của nước này. Trong đó, các doanh nghiệp công bao gồm:

- 104 doanh nghiệp công hoạt động ở địa phương;
- 32 doanh nghiệp chính quyền địa phương tham gia một phần hoạt động;
- 9 tập đoàn kinh tế lớn;
- 14 doanh nghiệp niêm yết trên Sở Giao dịch chứng khoán;
- 52 doanh nghiệp có vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài (FDI).

Ngoài nhiệm vụ quản lý, giám sát và đầu tư trực tiếp đối với doanh nghiệp công, cơ quan này còn có một số chức năng, nhiệm vụ của kiểm toán, kế toán. Đối với các doanh nghiệp công, chức năng và nhiệm vụ của Vụ Doanh nghiệp công và tư nhân hoá bao gồm:

Thứ nhất, giám sát và quản lý trực tiếp tất cả các doanh nghiệp công, bao gồm DNNN và đơn vị sự nghiệp công. Cử người của Vụ tham gia vào hội đồng quản trị của tất cả các doanh nghiệp công nhằm thực hiện quản lý, giám sát và theo dõi tiến độ đầu tư của doanh nghiệp công.

Thứ hai, tham gia các hoạt động tái cơ cấu các đơn vị hành chính sự nghiệp công và các doanh nghiệp công.

Thứ ba, tư nhân hóa các doanh nghiệp công.

Thứ tư, duyệt phương án đầu tư và giám sát đầu tư đối với các doanh nghiệp công, trong đó bao gồm theo dõi tiến độ đầu tư, giám sát quy trình ngân sách đầu tư theo tiến độ đầu tư.

Thứ năm, hỗ trợ các doanh nghiệp công vay vốn nước ngoài.

Thứ sáu, hỗ trợ doanh nghiệp công trong việc nâng cao năng lực tài chính doanh nghiệp và hiệu quả quản lý và đầu tư.

Mô hình của Ma-rốc 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 doanh nghiệp công thông qua việc cử người tham gia vào hội đồng quản trị của các doanh nghiệp công, đồng thời thực hiện cả việc duyệt phương án đầu tư và giám sát đầu tư đối với các doanh nghiệp 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.

Giám sát vốn nhà nước thông qua chế độ báo cáo và minh bạch hóa thông tin. Các cơ quan thực hiện giám sát vốn nhà nước làm đầu mối tiếp nhận, xử lý và tổ chức đánh giá thông tin. Hội đồng quản trị là cơ quan đại diện trong thực hiện nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của chủ sở hữu tại DNNN. Hệ thống thông tin của hội đồng quản trị cung cấp cho chủ sở hữu được hình thành từ chế độ báo cáo định kỳ, hoạt động kiểm toán bao gồm kiểm toán độc lập, kiểm toán nhà nước và từ cơ chế thực thi quyền của chủ sở hữu đối với việc cung cấp thông tin.

1.1.4.5. Kinh nghiệm của Canada

Văn phòng Tổng kiểm toán Canada có trách nhiệm xem xét, kiểm tra các thông tin giữa Bộ Tài chính và các tổng công ty. Xem xét tình hình hoạt động, doanh thu, lợi nhuận cũng như tình hình sử dụng vốn nhà nước của các tổng công ty hàng năm. Báo cáo đặc biệt này sẽ được trình Chính phủ xem xét và công bố rộng rãi trên website của các tổng công ty cũng như website của Văn phòng Tổng kiểm toán Canada.

1.1.4.6. Kinh nghiệm của Thụy Điển

Chính phủ tổng hợp và trình Quốc hội một bản báo cáo chung về tình hình các DNNN cùng báo cáo tài chính hợp nhất theo quý, năm về vốn nhà nước tại các doanh nghiệp và báo cáo định kỳ của từng DNNN mà Hội đồng quản trị trình lên Bộ chủ quản. Cục DNNN thuộc Bộ Công nghiệp tiến hành đánh giá hoạt động hàng năm của Hội đồng quản trị của DNNN thuộc Bộ Công nghiệp và kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp so với mục tiêu đã đề ra đầu năm và trình Quốc hội xem xét.

1.1.4.7. Kinh nghiệm của Phần Lan

Việc giám sát và đánh giá DNNN do Văn phòng Kiểm toán Nhà nước thực hiện. Báo cáo kiểm toán được lập vào thời điểm cuối năm tài chính và tập trung vào các vấn đề như: Việc thực hiện mục tiêu hoạt động và cung ứng sản phẩm, dịch vụ; chất lượng công tác quản lý tài chính của DNNN; kết quả và hiệu quả hoạt động của hội đồng quản trị. Báo cáo này được đánh giá dưới góc độ lợi ích của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN chứ không phải với tư cách kiểm toán độc lập.

1.1.4.8. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua nghiên cứu kinh nghiệm của một số nước về quản lý và đầu tư vốn nhà nước, có thể rút ra một số kết luận và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam:

Thứ nhất, việc quản lý giám sát phần vốn nhà nước đối với DNNN cần xem xét trên giác độ chủ sở hữu, tách bạch giữa chức năng quản lý nhà nước và chức năng chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ hai, mức độ quản lý, giám sát của Nhà nước phụ thuộc vào mức độ đầu tư vốn nhà nước nhiều hay ít, tính chất hoạt động của DN là công ích hay kinh doanh vì mục tiêu lợi nhuận.

Thứ ba, Quốc hội, Chính phủ và các bộ, cơ quan ngang bộ... là các chủ thể thực hiện quyền của chủ sở hữu nhà nước ở các mức độ khác nhau và có sự

phân cấp. Cơ chế giám sát chủ yếu thông qua thực hiện chế độ báo cáo và minh bạch hoá thông tin.

Thứ tư, để đảm bảo việc giám sát có hiệu quả phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp và nâng cao quyền tự chủ của doanh nghiệp, Chính phủ cần xây dựng một khung khổ pháp lý với các quy định rõ ràng, minh bạch, làm cơ sở cho quản lý và giám sát phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp được hiệu quả, xây dựng các chỉ tiêu để quản lý kết quả hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp và phù hợp với nhiều loại hình doanh nghiệp khác nhau.

Thứ năm, việc thành lập một cơ quan giám sát và quản lý phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp là cần thiết, nhằm giúp cho chủ sở hữu nhà nước giám sát tình hình hoạt động của doanh nghiệp liên quan đến phần vốn của Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp và tách bạch với chức năng quản lý của Nhà nước.

Thứ sáu, thực hiện cơ chế giám sát, đánh giá hoạt động của người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp để đảm bảo phát huy được năng lực, hiệu quả của người đại diện, bảo toàn và phát triển phần vốn nhà nước trong các doanh nghiệp.

1.2. Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

1.2.1. Khái niệm cổ phần hóa DNNN

Cổ phần hóa DNNN là quá trình chuyển đổi sở hữu từ doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang doanh nghiệp đa sở hữu, trong đó có sở hữu của người lao động trong doanh nghiệp và sở hữu của các tổ chức, cá nhân khác, hoạt động dưới hình thức CTCP.

Về mặt pháp lý, cổ phần hoá là việc biến doanh nghiệp một chủ thành doanh nghiệp của nhiều chủ, tức là chuyển từ hình thức sở hữu đơn nhất sang sở hữu chung thông qua việc chuyển một phần tài sản của doanh nghiệp cho những người khác. Những người này trở thành chủ sở hữu của doanh nghiệp theo tỷ lệ tài sản mà họ sở hữu trong doanh nghiệp cổ phần hóa.

Về mặt hình thức, cổ phần hóa là việc Nhà nước bán một phần hay toàn bộ giá trị vốn của mình trong doanh nghiệp cho các tổ chức hoặc tư nhân trong và ngoài nước, hoặc cho cán bộ quản lý và lao động của doanh nghiệp bằng đấu giá công khai hay thông qua thị trường chứng khoán để hình thành các CTCP.

Về bản chất, cổ phần hóa chính là phương thức xã hội hoá sở hữu, chuyển hình thái kinh doanh với một chủ sở hữu Nhà nước trong doanh nghiệp thành CTCP với nhiều chủ sở hữu để tạo ra một mô hình doanh nghiệp phù hợp với nền kinh tế thị trường và đáp ứng được yêu cầu kinh doanh hiện đại.

1.2.2. Các phương thức cổ phần hóa DNNN

Có ba phương pháp được các nước áp dụng nhiều nhất, trong đó Nhà nước bán một phần hay toàn bộ cổ phần trong doanh nghiệp:

(1) Bán cổ phần cho những người quản lý và lao động trong doanh nghiệp

Phương pháp này thường được thực hiện đối với các doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ. Ngoài tác dụng đa dạng hoá sở hữu doanh nghiệp, nó còn tạo ra sự khuyến khích lớn đối với việc tăng năng suất lao động, đồng thời cũng là cách giải quyết vấn đề lao động trong trường hợp doanh nghiệp sắp bị giải thể. Tuy nhiên, kết quả thu được còn hạn chế ở nhiều nước, nhất là ở các nước đang phát triển. Trở ngại chính đối với phương pháp này là thiếu nguồn tài chính và tín dụng bảo đảm việc chuyển giao doanh nghiệp cho cán bộ quản lý và người lao động. Các biện pháp hỗ trợ về tài chính và tín dụng vẫn thường được Chính phủ áp dụng khi bán cổ phần như ưu tiên giảm giá cho lao động nghèo, cho những người mua vay lãi suất thấp và dài hạn.

(2) Bán cổ phần cho công chúng

Đó là việc Nhà nước bán một phần hay toàn bộ cổ phần thuộc sở hữu nhà nước trong doanh nghiệp cho công chúng. Việc bán này thường được thực hiện thông qua Sở giao dịch chứng khoán hoặc một tổ chức tài chính trung gian. Cũng có thể kết hợp việc bán cổ phần cho công chúng cùng với biện pháp khác như bán một phần nhất định cổ phần cho một số nhà đầu tư được xác định trước.

Việc bán cổ phần cho công chúng đòi hỏi doanh nghiệp phải có tỷ lệ sinh lợi hấp dẫn, phải có đầy đủ các thông tin để thông báo công khai trên thị trường chứng khoán và có cơ chế để thu hút các nguồn đầu tư trong xã hội.

(3) Bán cổ phần cho tư nhân

Thực hiện phương pháp này có nghĩa là Nhà nước bán một phần hay toàn bộ số cổ phần thuộc sở hữu nhà nước cho một số cá nhân hay một nhóm nhà đầu tư tư nhân thông qua đấu thầu có tính cạnh tranh, hoặc bán cho những người mua đã được định trước.

Đặc điểm của phương pháp này là: Tính linh hoạt trong các điều kiện cụ thể, tính đơn giản về các yêu cầu pháp lý khi chuyển nhượng, tốc độ triển khai thực hiện nhanh hơn. Do vậy phương pháp này thường được áp dụng đối với các DNNN đang hoạt động yếu kém, những doanh nghiệp cần người chủ đủ mạnh và có kinh nghiệm về kỹ thuật, tài chính, quản lý và thương mại, hay những doanh nghiệp có quy mô không đáng kể.

Việc bán cổ phần cho tư nhân cũng có những mặt hạn chế, vì một bộ phận dân cư sẽ có khả năng mua và ngày càng tập trung quyền lực kinh tế chính trị, gây ra sự phân hoá xã hội sâu sắc. Việc đặt giá khi tiến hành phương pháp này cũng vấp phải nhiều ý kiến: Đặt giá cao thì có ít người tham gia đấu giá, đặt giá thấp thì có thể bị kết tội là thông đồng, “cho không” tài sản nhà nước.

Mỗi phương thức đều có những ý nghĩa nhất định, việc chọn lựa phương pháp này hay phương pháp khác cần xuất phát từ tình hình thực tế hoạt động của doanh nghiệp được CPH và mục tiêu của Nhà nước trong từng lĩnh vực, thời kỳ nhất định.

1.2.3. Tác động của cổ phần hóa DNNN đến nền kinh tế

1.2.3.1. Đối với tăng trưởng kinh tế

Cổ phần hóa sẽ sàng lọc và đào thải những doanh nghiệp kém hiệu quả, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh giữa các doanh nghiệp và do đó, tạo ra động lực phát triển. Khi chuyển thành CTCP, doanh nghiệp đã có những người

chủ thực sự, đó là các cổ đông. Quyền lợi của họ gắn liền với sự thành bại của doanh nghiệp, lợi ích sở hữu sẽ phát huy sức mạnh và trí tuệ của các cổ đông tham gia vào việc quản lý và sử dụng tiết kiệm, hiệu quả hơn nguồn lực của doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, cổ phần hóa DNNN tạo ra sản phẩm là các CTCP, nó là hệ quả tất yếu của lực lượng sản xuất được xã hội hoá, là hình thức tổ chức doanh nghiệp rất phổ biến trong nền kinh tế thị trường. Sự tồn tại của CTCP với cơ chế lưu chuyển cổ phần thông qua thị trường chứng khoán tạo ra quá trình luân chuyển vốn từ nơi có hiệu quả thấp sang nơi có hiệu quả cao.

1.2.3.3. Đối với sự phát triển của thị trường chứng khoán

Sự hình thành và phát triển của các CTCP là điều kiện tiền đề để hình thành và phát triển thị trường chứng khoán. Tác động qua lại giữa cổ phần hóa DNNN và thị trường chứng khoán thể hiện trên một số khía cạnh:

Thứ nhất, sự tồn tại của thị trường chứng khoán làm tăng số lượng cổ đông tiềm tàng cho các DNNN cổ phần hóa. Chứng khoán với tính thanh khoản cao sẽ phát huy tác dụng trong việc huy động vốn nhàn rỗi của xã hội.

Thứ hai, các công ty chứng khoán đóng vai trò lớn trong việc trợ giúp DNNN đã cổ phần hóa ở khía cạnh tư vấn, bảo lãnh phát hành cổ phần và giao dịch chứng khoán. Các công ty chứng khoán còn giúp xác định chính xác hơn giá trị của DNNN cổ phần hóa vì giá trị các cổ phiếu trên thị trường chứng khoán được quyết định bởi quy luật cung cầu.

Thứ ba, sự tham gia vào thị trường chứng khoán buộc các CTCP phải thực hiện chế độ kế toán minh bạch, phải công bố với các cổ đông và công chúng về tình hình sản xuất kinh doanh, lợi nhuận và kế hoạch phát triển công ty. Những đòi hỏi này lại buộc những người quản lý công ty phải điều hành tốt, hiệu quả hơn, đó là một trong những lực hút các DNNN bước vào quỹ đạo cổ phần hóa.

1.2.3.4. Đối với các vấn đề xã hội

Cổ phần hóa DNNN tác động đến các vấn đề xã hội ở nhiều phương diện, ảnh hưởng trực tiếp đến quyền lợi của nhiều đối tượng xã hội và làm phát sinh những mối quan hệ mới. Ảnh hưởng của cổ phần hóa có thể tích cực song cũng có thể chứa đựng những yếu tố tiêu cực nếu không được xử lý đúng, cụ thể:

Một trong những đối tượng chịu tác động trực tiếp của cổ phần hóa là người lao động, mục tiêu của chính sách cổ phần hóa là thay đổi cơ cấu quản lý doanh nghiệp cho hợp lý và hiệu quả hơn, bao gồm cả việc sắp xếp lại quy trình sản xuất kinh doanh. Từ đó sẽ kéo theo sự thay đổi trong cách bố trí và sử dụng lao động. Thêm vào đó, khi công nghệ, quy trình sản xuất và cơ chế quản lý lao động mới được áp dụng sau cổ phần hóa, nhu cầu sử dụng lao động của doanh nghiệp thường giảm xuống. Lẽ tất nhiên, những người lao động trong biên chế nhà nước trước đây phải đối mặt với nguy cơ mất việc làm, đây thực sự là một thách thức không nhỏ trong quá trình cổ phần hóa DNNN.

Tác động xã hội đáng lưu ý khác của cổ phần hóa là sự tiềm ẩn trong nó khả năng phân hoá xã hội và gia tăng khoảng cách giàu nghèo. Nguy cơ phân hoá giàu nghèo với tư cách là ảnh hưởng của cổ phần hóa thể hiện ở nhiều khía cạnh:

Thứ nhất, khi doanh nghiệp tiến hành cổ phần hóa, một bộ phận người lao động phổ thông chưa qua đào tạo có thể bị mất việc làm. Việc mất thu nhập, không kiếm được việc làm dễ đẩy những người lao động đến cảnh đói nghèo và hành động tiêu cực.

Thứ hai, cổ phần hóa có khả năng biến những người có quyền trong doanh nghiệp và trong bộ máy nhà nước thành những tỷ phú. Việc định giá không đúng tài sản của DNNN khi cổ phần hóa và tiếp đó là cơ chế bán cổ phần không rõ ràng sẽ làm cho tài sản của Nhà nước rơi vào tay một nhóm người.

Thứ ba, áp lực việc làm gia tăng do lực lượng lao động dồi dào dư thừa trong quá trình CPH sẽ tham ra vào đội quân thất nghiệp. Điều này làm tăng sức ép lên thị trường lao động vốn đã căng thẳng do tình trạng mất cân đối giữa cung và cầu.

Cổ phần hóa sẽ là một giải pháp tích cực để hạn chế tình trạng tham nhũng, nâng cao dân chủ và công bằng xã hội. Các doanh nghiệp sau cổ phần hóa thì mối quan hệ giữa Nhà nước và CTCP giờ đây chỉ là quan hệ giữa cổ đông với công ty. Cơ quan đại diện sở hữu cho phần vốn góp của Nhà nước có các quyền và nghĩa vụ như một cổ đông, quyền “ban phát” của các cơ quan này không còn như trước nữa, đồng nghĩa với việc hạn chế mầm mống của tệ tham nhũng. Mặt khác, việc quản lý CTCP được đảm nhiệm bởi guồng máy do các cổ đông lập ra. Chính cổ đông sẽ quyết định các vấn đề quan trọng của doanh nghiệp, giám sát thường xuyên, chặt chẽ hoạt động sản xuất kinh doanh.

1.2.3.5. Đối với hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp

Cổ phần hóa tạo ra doanh nghiệp có nhiều chủ sở hữu:

Chủ sở hữu trong CTCP bao gồm Nhà nước, người lao động trong doanh nghiệp, cổ đông ngoài doanh nghiệp. CTCP là tổ chức có tư cách pháp nhân, các cổ đông chỉ được hưởng phần lợi nhuận và chịu trách nhiệm tài chính phát sinh hoặc các rủi ro khác trong phạm vi phần vốn góp của mình. Tùy vào mức cổ phần của mình trong công ty, cổ đông được hưởng mức lợi nhuận hay trách nhiệm tài chính hoặc các khoản nợ khác nhau tạo ra một sự phân tán rủi ro.

Người đầu tư vốn cũng tự chủ trong việc chọn công ty mà mình đầu tư, thậm chí có thể đầu tư mua cổ phần và trở thành người đồng sở hữu ở nhiều công ty trong cùng thời điểm, vì vậy họ cảm thấy an tâm và hạn chế được độ rủi ro cho phần vốn của mình do đầu tư “bỏ trứng nhiều giỏ”. CTCP tập hợp được nhiều lực lượng khác nhau trong hoạt động chung của công ty nhưng vẫn tôn trọng sở hữu riêng đối với từng cổ đông cả về trách nhiệm và quyền lợi theo mức vốn góp của mình. Mở rộng sự tham gia của các cổ đông sẽ thu hút được lượng vốn đầu tư cho sản xuất kinh doanh và sự phát triển công ty.

CTCP tạo điều kiện để người lao động thực sự làm chủ doanh nghiệp:

Chủ trương của nhiều quốc gia về cổ phần hóa DNNN là tạo điều kiện cho người lao động trong doanh nghiệp tham gia mua cổ phần và khẳng định

quyền làm chủ của mình. Cổ đông trong doanh nghiệp từ chỗ làm chủ hình thức sang làm chủ thực sự sau khi doanh nghiệp được cổ phần hóa.

Chỉ khi tham gia mua cổ phiếu, tham gia chọn các thành viên trong Hội đồng quản trị (là cơ quan thay mặt mình để quản lý doanh nghiệp) thì lúc đó người lao động mới có quyền thực sự, không bị một sức o ép nào.

Khi đã trở thành cổ đông, quyền lợi và trách nhiệm của người lao động gắn chặt với sự tồn tại và phát triển, trở thành người chủ của doanh nghiệp, từ đó người lao động sẽ có trách nhiệm với công ty. Có như vậy thì kết quả sản xuất kinh doanh của công ty mới thực sự hiệu quả, họ được hưởng lợi nhuận cao xứng đáng với sức lao động mà mình bỏ ra.

CTCP tạo cho doanh nghiệp cơ chế quản lý năng động, linh hoạt:

Cổ phần hóa DNNN là chuyển doanh nghiệp từ chỗ chịu sự quản lý trực tiếp của Nhà nước sang Nhà nước quản lý thông qua chính sách, pháp luật và hoạt động của doanh nghiệp sẽ chịu sự chi phối của cơ chế thị trường. Điều này đã tạo cho doanh nghiệp sự thay đổi trong hoạt động quản trị từ tư tưởng dựa dẫm sang ý thức tự lực, để thích ứng với sự thay đổi của cơ chế thị trường, đó là lời ăn, lỗ chịu.

Bộ máy quản lý của doanh nghiệp được bố trí tinh giản, gọn nhẹ thực sự là đại diện cho cổ đông. Hoạt động của công ty được tiến hành theo điều lệ và quy định chặt chẽ. Nhiều CTCP đã rà soát lại và xây dựng mới quy chế tài chính, lao động, tuyển dụng; xác định rõ trách nhiệm, quyền hạn của ban lãnh đạo và cổ đông, tổ chức hợp lý các phòng, ban, bộ phận kinh doanh. Mọi hoạt động của doanh nghiệp như giải quyết vấn đề nhân sự, ra quyết định quản lý hay kinh doanh, xây dựng chiến lược đầu tư nhằm tăng năng suất lao động, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh được quy định công khai, minh bạch.

Doanh nghiệp được chủ động đầu tư đổi mới công nghệ, mua sắm máy móc thiết bị phù hợp với yêu cầu sản xuất kinh doanh. Việc này được Hội đồng quản trị bàn và quyết định khẩn trương, dứt khoát đáp ứng yêu cầu về thời gian, tiến độ mà không cần phải trông chờ vào sự phê duyệt của bất cứ cơ quan nào.

Đây là thuận lợi cơ bản để doanh nghiệp tự chủ nắm bắt cơ hội mở rộng sản xuất kinh doanh, không phải lệ thuộc, chờ đợi, từ đó tạo điều kiện nâng cao chất lượng sản phẩm, khả năng cạnh tranh và uy tín trên thị trường.

1.2.4. Các nhân tố ảnh hưởng đến cổ phần hóa DNNN

1.2.4.1. Nhân tố khách quan

(1) Sự phát triển kinh tế - xã hội và cơ chế chính sách

Sự phát triển kinh tế - xã hội tạo thêm nhu cầu mới cho các DNNN thuộc diện cổ phần hóa mở rộng hình thức huy động vốn ngoài việc vay ngân hàng như: Phát hành cổ phiếu, hợp tác liên doanh, liên kết, vay các quỹ đầu tư. Qua đó, Nhà nước ban hành quy định pháp luật và hướng dẫn thực hiện các hình thức huy động vốn phù hợp với tình hình phát triển kinh tế - xã hội. Mặt khác, sự phát triển kinh tế - xã hội bền vững sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho quản lý nhà nước về cổ phần hóa DNNN phát huy hiệu quả.

Cơ chế chính sách do cơ quan quản lý nhà nước ban hành nhằm quy định các nội dung cụ thể để cổ phần hóa DNNN. Việc chính sách ban hành có phù hợp với thực tế tại từng thời điểm hay không sẽ có ảnh hưởng tới tiến độ cổ phần hóa DNNN.

Các văn bản, chính sách do Nhà nước ban hành có ảnh hưởng quan trọng đến tiến trình cổ phần hóa. Các văn bản, chính sách đồng bộ, thống nhất và hợp lý sẽ có tác động thúc đẩy quá trình cổ phần hóa DNNN.

(2) Trình độ phát triển của thị trường và quy mô khu vực kinh tế tư nhân

Đối với việc cổ phần hóa doanh nghiệp, yếu tố thị trường có tác động không nhỏ, vì CTCP phát hành cổ phiếu, đây là một loại hàng hoá đặc biệt, vì vậy giá bán cổ phiếu phải hợp lý thì mới được người lao động và thị trường chấp thuận, giá này vừa phải đảm bảo quyền lợi của Nhà nước, vừa đảm bảo quyền lợi của các cổ đông và người lao động. Khi thị trường tài chính phát triển, tự do hóa các giao dịch vốn sẽ tạo ra nhiều sản phẩm tài chính và các hình thức huy

động vốn, từ đó tác động tích cực đến việc nâng cao hiệu quả cổ phần hóa và sẽ góp phần gia tăng hiệu quả quản lý nhà nước trong quá trình cổ phần hóa DNNN.

Khó khăn và cản trở lớn trong quá trình cổ phần hóa ở nhiều nước là do khu vực tư nhân nhìn chung vẫn còn ở quy mô nhỏ. Điều này phản ánh trình độ chậm phát triển của kinh tế thị trường, trong đó hình thái doanh nghiệp một chủ tự mình đứng ra kinh doanh là phổ biến, hình thái CTCP còn xa lạ với nhiều người. Điều này gây ra sự bối ngỡ, lúng túng cho cả người đầu tư lẫn người sử dụng vốn đầu tư dưới hình thức mua và phát hành cổ phiếu. Do đó làm cho việc tiến hành cổ phần hóa tại các nước phải thực hiện trong một thời gian dài song song với sự hình thành và phát triển hình thái CTCP cũng như xác lập môi trường pháp lý tương ứng.

(3) Nhân tố thay đổi trong bản chất hoạt động kinh doanh

Sau cổ phần hóa, tính chủ động trong quản lý cũng như mức độ tự quyết của các nhà quản lý doanh nghiệp đã giúp CTCP đạt được mục tiêu lợi nhuận và hiệu quả đã tăng lên đáng kể. Mối quan hệ chặt chẽ giữa trách nhiệm của nhà quản lý và công nhân viên đã làm cho nó dễ dàng hơn trong sử dụng hiệu quả cơ sở vật chất và nguồn lực của doanh nghiệp. Đây là lý do phần lớn các CTCP thành lập từ cổ phần hóa nhận thức được rằng họ phải sử dụng năng lực sản xuất một cách hiệu quả hơn so với trước khi cổ phần hóa.

Sau cổ phần hóa, các doanh nghiệp bằng những chính sách đãi ngộ, đào tạo đã nâng tầm kiến thức chuyên môn, nghiệp vụ, văn hóa ứng xử và đạo đức nghề nghiệp cho nguồn nhân lực hiện có, không những giúp tăng thu nhập, khuyến khích vật chất như chế độ tiền thưởng mà còn quan tâm, chú trọng đến công tác bồi dưỡng, đào tạo, đào tạo lại, tổ chức tham quan, học tập trong nước và thế giới để nâng cao trình độ chuyên môn, nghiệp vụ, sắp xếp lại tổ chức cho hợp lý, gọn nhẹ và hiệu quả.

Các doanh nghiệp cũng chú trọng đến việc xây dựng hệ thống nội quy, quy chế, thỏa ước lao động tập thể, quy ước văn hóa công sở, các quy chế nội bộ khác đảm bảo yêu cầu đồng bộ nhằm cụ thể hóa các quy định về quản lý, chuyên

môn nghiệp vụ, phát huy vai trò, trách nhiệm, tinh thần hăng say lao động của cán bộ, công nhân viên trong doanh nghiệp.

1.2.4.2. Nhân tố chủ quan

(1) Lựa chọn công cụ quản lý nhà nước và hỗ trợ của Nhà nước về cổ phần hóa DNNN

Lựa chọn công cụ quản lý nhà nước về cổ phần hóa phù hợp, sử dụng công cụ pháp luật để điều chỉnh kịp thời, hợp lý trong việc mở rộng hay thu hẹp các hình thức cổ phần hóa nhằm duy trì sự ổn định thường xuyên và lâu dài của quá trình cổ phần hóa DNNN. Sử dụng công cụ kế hoạch để tác động đến định hướng, nhằm đạt được các mục tiêu quản lý nhà nước về cổ phần hóa. Sử dụng công cụ chính sách nhằm điều tiết kịp thời, khuyến khích hay hạn chế việc mở rộng các hình thức, phương thức cổ phần hóa.

Bên cạnh đó, Nhà nước sử dụng công cụ tài sản quốc gia, chính sách hỗ trợ về mặt bằng đất đai, đầu tư hạ tầng kỹ thuật, công nghệ, đào tạo nguồn nhân lực, cung cấp thông tin, chính sách trợ giúp phát triển các doanh nghiệp sau cổ phần hóa, hoạt động quản lý của các cơ quan nhà nước tạo điều kiện cho các DNNN trong diện cổ phần hóa phát triển sản xuất kinh doanh, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước.

(2) Nguồn tài chính công và quản trị doanh nghiệp

Nhà nước cần một nguồn tài chính cần thiết để giải quyết hàng loạt vấn đề liên quan đến quá trình cổ phần hóa như các khoản trợ cấp cho người lao động dôi dư do quá trình cổ phần hóa, chi phí đào tạo lại nghề mới và thời gian tìm việc, các chi phí cho chính sách xã hội và bảo hiểm, chi phí để thực hiện công việc tư vấn, môi giới đầu tư, chi phí phát hành và các dịch vụ về buôn bán cổ phiếu... Những khoản phí tổn này là không thể bỏ qua được và thường khá lớn. Đây là chưa kể đến chính sách bán cổ phiếu giá thấp và tín dụng cho một số đối tượng nhất định để khuyến khích và thực hiện mục tiêu xã hội sẽ làm cho chi phí tăng lên nhiều hơn nữa. Thêm vào đó, nạn tham nhũng và hối lộ sẽ lợi dụng cơ hội này để tâu tán tài sản của Nhà nước nếu thiếu sự quản lý chặt chẽ.

Việc ra các quyết định quan trọng trong quản trị có sự thay đổi sau cổ phần hóa. Trước khi cổ phần hóa, các quyết định quan trọng nhiều khi đến từ cơ quan quản lý cấp trên (nhân sự, giao chỉ tiêu kế hoạch sản xuất kinh doanh...) Sau cổ phần hóa, các nội dung này đã được giao cho các cổ đông và Hội đồng quản trị, ban giám đốc. Vì thế những quyết định quản trị sẽ sát thực hơn với doanh nghiệp, đem lại lợi ích nhiều hơn cho người lao động và các cổ đông. Bên cạnh đó, việc bổ nhiệm chủ tịch Hội đồng quản trị và giám đốc không còn phụ thuộc vào cơ quan quản lý nhà nước mà hoàn toàn do cổ đông quyết định. Điều này giúp cho cán bộ được bổ nhiệm vào cuộc một cách nhanh chóng và hiệu quả nhất, không phải chờ đợi quá lâu từ cấp trên.

Những nhân tố trên đã gây ảnh hưởng không nhỏ đến quá trình cổ phần hóa, từ đó dẫn đến tiến trình cổ phần hóa diễn ra nhanh hoặc chậm và sẽ ảnh hưởng tích cực hoặc tiêu cực đến quá trình cơ cấu lại, đổi mới DNNN của các quốc gia.

1.2.5. Kinh nghiệm quốc tế về cổ phần hóa DNNN

1.2.5.1. Kinh nghiệm của Vương quốc Anh

Sau Chiến tranh thế giới thứ hai, Chính phủ Anh đã ra sức vận dụng học thuyết Keynes nhằm tăng cường vai trò can thiệp trực tiếp của mình vào sự ổn định và phát triển của nền kinh tế thị trường. Vào giữa năm 1979, trước khi bắt đầu cổ phần hóa, ở Anh có 51 công ty công cộng với số lao động khoảng 2 triệu. Trong quá trình cổ phần hóa, Nhà nước đã bán 16 công ty, quá trình cổ phần hóa ở Anh trải qua 3 giai đoạn:

(1) Trong các năm 1979-1984: Tập trung cổ phần hóa các xí nghiệp quốc doanh vừa và nhỏ trong các công ty quốc doanh lớn thuộc các ngành có cạnh tranh trên thị trường để tạo nguồn thu bù đắp các khoản vay nợ của khu vực kinh tế nhà nước.

(2) Từ năm 1985-1988: Tập trung bán cổ phần cho công chúng đối với các công ty công cộng kinh doanh có tính chất độc quyền nhằm nâng cao hiệu quả hoạt động của chúng.

(3) Từ năm 1988 đến nay: Bán đấu giá rộng rãi các doanh nghiệp kinh tế công cộng, chuyển chúng sang hoạt động cạnh tranh theo cơ chế thị trường. Cổ phần hóa ở Anh được thực hiện thông qua các hình thức khác nhau: Chính phủ tổ chức bán đấu giá cổ phiếu của DNNN cho những ai muốn mua thông qua Sở giao dịch chứng khoán; bán một phần vốn cổ định của DNNN cho một nhóm cá nhân hoặc công ty tư nhân có khả năng tài chính để cải tổ hoạt động của doanh nghiệp; bán cổ phiếu cho cán bộ quản lý và công nhân trong doanh nghiệp.

Cổ phần hóa DNNN ở Anh không chỉ có tác dụng thu hẹp hợp lý sở hữu nhà nước, mà còn hình thành cơ chế điều chỉnh và kiểm soát hoạt động của doanh nghiệp khi cơ cấu lại quan hệ sở hữu Nhà nước- tư nhân trong nền kinh tế thị trường.

Kinh nghiệm của Anh cho thấy, vai trò của DNNN trong nền kinh tế nước Anh đã có sự thay đổi. Những năm 40, 50 của thế kỷ trước là kỷ nguyên DNNN nắm quyền chi phối. Nhưng theo thời gian, hiệu quả của mô hình này cần được nhìn nhận lại và cải cách là quan trọng. Bất kỳ cải cách nào cũng gặp phản đối, trong đó có cổ phần hóa DNNN. Điều quan trọng là Chính phủ phải vượt qua thách thức này bằng cách nỗ lực thực hiện với việc lựa chọn dự án thí điểm điển hình, thiết thực để có kết quả tốt nhằm phát triển và nhân rộng. Kết quả sau 30 năm cải cách DNNN trở lại đây đã đem lại sức mạnh cho nền kinh tế Anh, giúp nước Anh thu hút được thêm nhiều vốn đầu tư trực tiếp nước ngoài.

1.2.5.2. Kinh nghiệm của Mexico

Ngay từ những năm 80 của Thế kỷ XX, cùng với sự thay đổi chế độ ngoại thương lập ra các vùng mậu dịch tự do và các hiệp ước không thuế quan để khuyến khích cạnh tranh buộc các doanh nghiệp phải làm ăn có hiệu quả, Chính phủ Mexico đã mở ra điều kiện thuận lợi để khuyến khích tư bản nước ngoài đầu tư, tạo ra những động lực mới cho sự tăng trưởng. Đi liền với chính sách tự do hóa thương mại, Chính phủ Mexico đã đặt chương trình cổ phần hóa như là biện pháp khắc phục lại quan điểm hướng nội và quá trình tư nhân hóa ồ ạt là ví dụ. Từ năm 1982-1990, Mexico đã cổ phần hóa và tư nhân hóa 750 trong tổng số

1155 xí nghiệp nhà nước, khoảng 17 tỷ USD thu được từ bán 12 ngân hàng và Công ty điện thoại Telmex. Giai đoạn này, Mexico cũng xét tới việc lôi kéo khu vực tư nhân vào xây dựng hạ tầng cơ sở, đặc biệt là các đường cao tốc.

Với khu vực được coi là “sân sau” của Chủ nghĩa tư bản Mỹ, nền kinh tế Mexico từ lâu đã là một vùng kinh tế thị trường mở cửa và chịu sự chi phối lớn của các công ty nước ngoài, đặc biệt là các công ty xuyên quốc gia và đa quốc gia. Đặc điểm này đã quy định cổ phần hóa ở Mexico chủ yếu được thực hiện bằng việc Nhà nước bán trực tiếp cổ phần cho các công ty nước ngoài. Điều này có thể hình dung với 10,4 tỷ USD đầu tư trực tiếp của tư bản nước ngoài thì có tới 3,5 tỷ USD là đầu tư qua việc mua cổ phần của các công ty quốc doanh được cổ phần hóa.

Một kinh nghiệm nữa ở Mexico là Chính phủ tiến hành cổ phần hóa các xí nghiệp quốc doanh trong lĩnh vực sản xuất công nghiệp. Khi đã đạt quy mô nhất định mới chuyển sang lĩnh vực độc quyền của Nhà nước như hàng không, thông tin liên lạc, viễn thông và thường ở mức Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối.

1.2.5.3. Kinh nghiệm của Trung Quốc

Từ những năm 1980, chương trình thí điểm cổ phần hóa được đề ra trong “Quy định về đi sâu cải cách, tăng cường sức sống doanh nghiệp của Trung ương”. Tuy nhiên, chương trình này chỉ thực sự phát triển mở rộng từ sau năm 1992 khi Quốc vụ viện và Nhà nước Trung Quốc phê chuẩn văn kiện “Các biện pháp thí điểm cổ phần xí nghiệp” và “Ý kiến quy phạm công ty hữu hạn cổ phần”.

Các biện pháp cổ phần hóa được Chính phủ quy định bao gồm:

- Bán một phần giá trị doanh nghiệp cho các cá nhân, tổ chức ngoài doanh nghiệp thông qua bán cổ phiếu và cải biến DNNN thành CTCP, trong đó Nhà nước nắm cổ phần khống chế; đây là loại doanh nghiệp nhà nước cổ phần.

- Bán phần lớn giá trị tài sản của DNNN thông qua bán cổ phiếu cho mọi đối tượng, trong đó Nhà nước là một cổ đông song không nắm cổ phần khống chế; đây là loại CTCP thuần túy.

- Bán toàn bộ DNNN cho tư nhân để hình thành các công ty tư nhân hoặc các CTCP, đây có thể coi là biện pháp tư nhân hoá hoàn toàn.

- Giữ nguyên vốn Nhà nước và gọi thêm vốn của các cổ đông khác để chuyển thành CTCP.

- Nhà nước góp vốn với tư nhân để hình thành CTCP mới.

Theo con số thống kê cuối năm 1992, Trung Quốc có khoảng 3.700 xí nghiệp cổ phần hoá, trong đó 750 xí nghiệp nguyên là quốc doanh được chuyển đổi. Đến cuối năm 1993 số xí nghiệp cổ phần hóa trong cả nước trong năm lên tới 2.540 xí nghiệp, trong đó có 218 doanh nghiệp niêm yết trên thị trường chứng khoán.

Văn kiện Đại hội Đảng cộng sản Trung Quốc lần thứ 14 coi việc xây dựng chế độ doanh nghiệp là nhiệm vụ trung tâm trong kế hoạch 5 năm lần thứ 9 (1993-1997).

Nhiều biện pháp mới liên quan đến cổ phần hóa được áp dụng như thành lập Công ty quản lý doanh nghiệp Trung ương và biến các CTCP hoá thành công ty con của Công ty quản lý; tách hoạt động quan trọng ra khỏi DNNN và chuyển doanh nghiệp thành CTCP; đẩy mạnh thu hút vốn nước ngoài vào các xí nghiệp cổ phần hóa.

Tính đến cuối năm 2006, Trung Quốc đã cổ phần hóa và thành lập mới được khoảng 19.200 CTCP với tổng vốn đăng ký khoảng 1.600 tỷ Nhân dân tệ, trong đó cổ phần nhà nước chiếm 43%.

Có thể nói, mục đích căn bản của việc thực hiện chế độ cổ phần ở Trung Quốc là thay đổi chế độ sở hữu tài sản mà ở đó trước đây, Nhà nước luôn giữ vai trò độc quyền, để hình thành nên kết cấu đa dạng về quyền sở hữu tài sản trong nội bộ doanh nghiệp, tối ưu hóa kết cấu quản trị doanh nghiệp. Đây là lợi ích căn bản và lâu dài nhất của việc cổ phần hóa các DNNN ở Trung Quốc. Thành quả nổi bật nhất là đến nay chế độ cổ phần đã được thực hiện rộng rãi là hình thức thực hiện chủ yếu của chế độ công hữu.

1.2.5.4. Kinh nghiệm của Hàn Quốc

Những nỗ lực tư nhân hoá tại Hàn Quốc chỉ bắt đầu vào năm 1969 khi Hãng hàng không Korean Air được Chính phủ nhượng bán cho một tập đoàn tư nhân và sau đó vào năm 1982, Nhà nước bán thêm Công ty Dầu khí Quốc gia, cùng lúc với việc chuyển Cục Viễn thông Quốc gia thành CTCP, trong đó một số cổ phần được bán cho các nhà đầu tư tư nhân. Vào năm 1982-1983, tất cả 07 ngân hàng thương mại quốc gia đều được “phi quốc doanh hoá”, 43 công ty tài chính và quỹ tín dụng tư nhân ra đời cùng với 10 công ty tài chính ngắn hạn khác.

Kinh nghiệm của Hàn Quốc trong quá trình phi quốc doanh hóa khác với các nước khác là Chính phủ không quan tâm nhiều vào việc thâm thủng hay thua lỗ của các xí nghiệp quốc doanh. Nói rõ hơn, không phải chờ đến lúc các xí nghiệp quốc doanh đứng bên bờ phá sản mới tiến hành phi quốc doanh hoá. Thay vào đó, việc tư nhân hóa (từng phần hay toàn phần) được coi như một đòn bẩy thúc đẩy các xí nghiệp làm ăn có hiệu quả hơn, đạt đến những chỉ tiêu cao hơn nhờ sự cạnh tranh lành mạnh.

Một kinh nghiệm nữa của Hàn Quốc về các doanh nghiệp tư nhân là Chính phủ đã chia sẻ đầy đủ trách nhiệm với sự phát triển đất nước. Quan trọng hơn, thông điệp này đã được đa số nhân dân và giới kinh doanh đồng tình. Báo chí đã đóng vai trò vô cùng ý nghĩa trong nhiệm vụ này. Các Bộ, ngành chuyên môn của Chính phủ và giới tư nhân có những hội nghị định kỳ, bàn bạc với nhau những chỉ tiêu phát triển, kể cả mục tiêu đạt đến chất lượng và giá cả. Điều này đã giúp đất nước Hàn Quốc trả lời có hiệu quả với sự chuyển biến của quốc tế và quốc nội là nhanh chóng rút ra được những sai lầm của quá khứ.

1.2.5.5. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam

Qua việc nghiên cứu quá trình cổ phần hóa các DNNN trên thế giới, có thể rút ra một số vấn đề có tính chất chung cho quá trình tiến hành cổ phần hóa các DNNN ở Việt Nam trong giai đoạn hiện nay, cụ thể:

Thứ nhất, cổ phần hóa DNNN là hoạt động mang tính phổ biến. Các quốc gia khác nhau theo đuổi việc cổ phần hóa DNNN để đạt các mục tiêu chính trị

và kinh tế giống nhau. Cổ phần hóa cần được nghiên cứu một cách toàn diện, nó không chỉ là mục đích tự thân mà là một bộ phận quan trọng của chương trình cải cách rộng lớn nhằm khuyến khích cạnh tranh, phát triển thị trường vốn. Cổ phần hóa DNNN đã được thực hiện ở các nước phát triển và đang phát triển, được tiến hành đồng bộ với cải cách hệ thống luật pháp và bộ máy quản lý. Sự triển khai có tính chất toàn cầu quá trình này tạo ra một tương quan hợp lý giữa sở hữu nhà nước và sở hữu tư nhân, giữa sự điều tiết của Nhà nước và thị trường. Vì vậy, tiến hành cổ phần hóa DNNN ở Việt Nam là đòi hỏi khi chuyển sang nền kinh tế thị trường cần có sự điều tiết, định hướng của Nhà nước.

Thứ hai, cổ phần hóa DNNN mang tính đặc thù, tùy theo điều kiện cụ thể của từng quốc gia. Không có một phương thức luôn đúng để quản lý cổ phần nhà nước trong các CTCP ở các nước. Đến nay, kinh nghiệm quản lý thành công hay không đều tồn tại ở các nước trong quá trình cổ phần hóa DNNN.

Đây là sự phản ánh các sắc thái khác nhau về mục tiêu, cách thức tổ chức, bước đi và các biện pháp cụ thể do những đặc điểm về kinh tế, chính trị, xã hội cũng như quan niệm về xây dựng và phát triển kinh tế của mỗi Chính phủ quy định. Nước ta cũng không thể không chú ý đến tính đặc thù để vận dụng vào điều kiện cụ thể của Việt Nam. Chính phủ nên áp dụng hình thức cổ phần hóa chủ yếu đối với các doanh nghiệp vừa và lớn, có khả năng phát triển; áp dụng tỷ lệ bán cổ phần đa dạng.

Thứ ba, cổ phần hóa mang tầm chiến lược góp phần tái cơ cấu DNNN. Khi DNNN đã được cổ phần hóa, các Chính phủ xây dựng các công cụ thay thế để phục vụ lợi ích quốc gia và lợi ích xã hội như chế định hợp đồng, quyền của cổ đông thiểu số và cổ phiếu vàng, điều tiết ngành.

Hầu hết các nước đều coi cổ phần hóa là một bộ phận của quá trình cải tổ toàn bộ nền kinh tế. Do đó, đòi hỏi phải được suy xét và hành động mang tính chiến lược cao. Vì vậy, các nước đều lập ra một cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện quá trình này theo những quan điểm chiến lược đề ra. Với quy mô và tính chất quan trọng của chương trình cổ phần hóa, Nhà nước ta có thể xem xét vấn

đề này ở tầm chiến lược trong quá trình đổi mới toàn diện để phát triển nhanh nền kinh tế, đồng thời cũng cần thiết thành lập một cơ quan nhà nước chịu trách nhiệm thực hiện chương trình này.

Nhà nước xây dựng và quán triệt một quan niệm, một mục tiêu đúng đắn về cổ phần hóa phù hợp với mục tiêu chuyển DNNN thành CTCP là để thu hút vốn từ bên ngoài vào, chứ không bán toàn bộ tài sản nhà nước.

Cổ phần hoá muốn phát triển và mở rộng phải có sự gắn kết với thị trường chứng khoán. Không có sự phân biệt giữa cổ phiếu nhà nước và cổ phiếu của các cá nhân, pháp nhân gọi chung là cổ phiếu, tạo một sân chơi bình đẳng cho các nhà đầu tư.

Thứ tư, cổ phần hóa DNNN gồm nhiều giai đoạn. Cổ phần hóa DNNN là công việc khó khăn, bí quyết thành công là vừa làm vừa rút kinh nghiệm. Thực tiễn và nhiều công trình nghiên cứu ở các nước đều chỉ ra rằng việc thực hiện cổ phần hóa bao gồm nhiều giai đoạn khác nhau. Tuy không có sự phân biệt rõ ràng giữa các giai đoạn nhưng nó có ý nghĩa chỉ đạo thực tiễn: Khuyến khích tính thận trọng với các giải pháp phù hợp dựa trên những điều kiện thực tế. Việt Nam, trong hoàn cảnh thiếu một số điều kiện để thực hiện cổ phần hóa thì việc quán triệt quan điểm, quá trình trong cổ phần hóa các DNNN là cần thiết để chống những tư tưởng và biểu hiện nóng vội, chủ quan duy ý chí, muốn hoàn thành trong một thời gian ngắn.

Việt Nam có thể chú trọng đến giải pháp kích cầu và tạo cơ sở ban đầu cho việc hình thành thị trường vốn trong nước. Bên cạnh việc mở rộng đối tượng bán để các tổ chức, cá nhân có thể tham gia chương trình cổ phần hóa, Chính phủ cần có biện pháp hỗ trợ vốn ban đầu cho người lao động trong doanh nghiệp, có các chính sách lãi suất, chính sách tài chính đúng, mở rộng thị trường mua, kể cả việc bán cổ phiếu cho người nước ngoài và chuyển nợ thành vốn đầu tư.

Thứ năm, môi trường pháp lý của việc thực hiện cổ phần hóa. Để thực hiện công việc này ở các nước phải tạo ra một môi trường pháp lý cần thiết. Đó là các bộ luật quan trọng có ý nghĩa như là những điều kiện để xác lập và ổn

định kinh tế vĩ mô, tạo ra những khuôn khổ pháp lý cho sự chuyển đổi và hoạt động của các doanh nghiệp được cổ phần hóa. Đối với Việt Nam cần đặt ra vấn đề này, trên thực tế, Nhà nước đã và đang ban hành nhiều bộ luật nhằm xác lập và hoàn thiện môi trường pháp lý cho các doanh nghiệp hoạt động cũng như thực hiện kế hoạch cổ phần hóa.

Chủ sở hữu nhà nước có thể thực hiện quyền cổ đông của mình dưới nhiều hình thức khác nhau. Các doanh nghiệp sau cổ phần hóa phải hoạt động trong môi trường cạnh tranh có sự điều tiết của Nhà nước mới tận dụng được các lợi thế của CTCP.

CHƯƠNG 2: THỰC TRẠNG QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM

2.1. Tình hình ban hành chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016

2.1.1. Về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

2.1.1.1. Kết quả đạt được

Việc hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp nhìn chung khá đầy đủ, kịp thời hơn so với giai đoạn trước; nội dung các văn bản pháp luật có tính bao quát, phạm vi điều chỉnh rộng, chất lượng văn bản từng bước được nâng lên. Quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp là một chủ trương lớn, quan trọng, được đề cập trong nhiều văn kiện của Đảng. Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa IX đã ban hành Nghị quyết chuyên đề “*Về tiếp tục sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN*”. Tiếp đó, qua các kỳ Đại hội X, XI và XII, Đảng đã có nhiều nghị quyết, kết luận bổ sung, phát triển nội dung này. Trong giai đoạn 2011 – 2016 có 2 văn bản quan trọng là Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Hội nghị lần thứ 3 Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI về tái cơ cấu nền kinh tế, trong đó, tái cấu trúc DNNN là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước một trong ba lĩnh vực trọng tâm; Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012 của Hội nghị Trung ương 6 khóa XI về tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN. Năm 2017, Hội nghị lần thứ 5 Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII tiếp tục có Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN với những chủ trương có tính chiến lược, định hướng và chỉ đạo toàn diện cho công tác quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước.

Nội dung các văn kiện của Đảng đã thể hiện tính nhất quán và sự phát triển trong các quan điểm, chủ trương, mục đích, yêu cầu, nhiệm vụ của việc

tiếp tục sắp xếp, đổi mới DNNN, từ đó tạo cơ sở chính trị vững chắc để Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan có thẩm quyền thể chế hóa trong các văn bản pháp luật của Nhà nước với nội dung chính là: Cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của DNNN trên nền tảng công nghệ hiện đại, năng lực đổi mới sáng tạo, quản trị theo chuẩn mực quốc tế, nhằm huy động, phân bổ và sử dụng có hiệu quả các nguồn lực xã hội, bảo toàn, phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp để DNNN giữ vững vị trí then chốt và là một lực lượng vật chất quan trọng của nền kinh tế, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế và thực hiện tiến bộ, công bằng xã hội; nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát đối với hoạt động của DNNN. Tách bạch, phân định rõ chức năng đại diện chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước với chức năng quản trị kinh doanh của DNNN, chức năng quản lý nhà nước đối với mọi loại hình doanh nghiệp. Tăng cường đào tạo, bồi dưỡng, nâng cao trình độ, năng lực quản trị, phẩm chất đạo đức để kiện toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý DNNN; tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với việc sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN; đổi mới và nâng cao vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội trong DNNN. Thực hiện chủ trương của Đảng, xuất phát từ kết quả giám sát hoạt động của DNNN, Quốc hội đã ban hành một số luật, Nghị quyết, Ủy ban Thường vụ Quốc hội đã ban hành pháp lệnh, trong đó nhấn mạnh tầm quan trọng của cơ cấu lại DNNN trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước cũng như nâng cao chất lượng hoạt động sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại khối doanh nghiệp này.

Trên cơ sở những mục tiêu, định hướng được xác định trong các văn kiện của Đảng, công tác thể chế hóa bằng văn bản pháp luật đã được các cơ quan nhà nước quan tâm thực hiện. Theo thống kê của Đoàn giám sát, đã có hàng nghìn văn bản pháp luật được các cơ quan có thẩm quyền ban hành để cụ thể hóa chủ trương sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN của Đảng trong các thời kỳ, từ Hiến pháp, luật, pháp lệnh, nghị quyết, nghị định, thông tư của các cơ quan có thẩm quyền ở Trung ương cho tới các văn bản quy phạm pháp luật của chính quyền địa phương. Trong giai đoạn đầu, hệ thống pháp luật chưa đầy đủ,

nhưng kể từ sau năm 2013, phần lớn các văn bản quy phạm pháp luật có tính nền tảng về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp đã được sửa đổi, ban hành mới nhằm cụ thể hóa quy định của Hiến pháp năm 2013: *"Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do Nhà nước đầu tư, quản lý là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý"* (Điều 53).

Thế chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp tiếp tục được đổi mới, bổ sung với các quy định của Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014, Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014, Luật Đầu tư công năm 2014, Luật Tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật Kế toán năm 2015, Luật Thực hành tiết kiệm chống lãng phí năm 2013... Trong đó, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp quy định việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp; Luật Doanh nghiệp (chương IV) quy định rõ về mô hình tổ chức, cơ bản đã hoàn thành việc chuyển toàn bộ DNNN sang chế độ công ty, hoạt động bình đẳng với các loại hình doanh nghiệp khác; Luật Đầu tư quy định Thủ tướng Chính phủ quyết định việc bảo lãnh nghĩa vụ thực hiện hợp đồng của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc DNNN tham gia thực hiện dự án đầu tư thuộc thẩm quyền quyết định chủ trương đầu tư của Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và những dự án đầu tư phát triển kết cấu hạ tầng quan trọng khác; Luật Tổ chức Chính phủ đã tiếp tục cụ thể hóa chủ trương bỏ quy định về chức năng thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ... Dưới luật có 136 văn bản quy phạm pháp luật của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng và 152 văn bản tổ chức triển khai của các cấp, ngành trung ương và UBND cấp tỉnh.

Đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, so với giai đoạn trước năm 2013, hệ thống pháp luật ngày càng được hoàn thiện, làm rõ hơn cơ

sở, căn cứ cho việc thành lập, mô hình tổ chức và hoạt động, giúp các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước tăng cường quản lý, giám sát, nâng cao hiệu quả hoạt động và sử dụng vốn nhà nước ở các doanh nghiệp.

Việc ban hành Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13, có hiệu lực từ 1/7/2015) là bước hoàn thiện có tính pháp lý cao nhất trong quá trình xây dựng cơ chế, chính sách đổi mới quản lý DNNN. Trước khi thực hiện Luật số 69/2014/QH13, các văn bản đã điều chỉnh các nhóm vấn đề thuộc chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước, quy định rõ việc thành lập, tổ chức lại, chuyển đổi sở hữu, giải thể công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; điều lệ mẫu của tổng công ty nhà nước và doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; đầu tư vốn nhà nước và quản lý tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; chế độ báo cáo và công khai tài chính, chế độ giám sát, kiểm tra, thanh tra việc chấp hành pháp luật và tuân thủ các quyết định của chủ sở hữu; chế độ giám sát, kiểm tra việc thực hiện chiến lược, kế hoạch, mục tiêu, nhiệm vụ được giao; các tiêu chí đánh giá kết quả thực hiện mục tiêu, nhiệm vụ được giao; tiêu chí đánh giá các chức danh chủ chốt; tiêu chí, danh mục phân loại DNNN...; quy chế công bố thông tin; quy chế hoạt động của kiểm soát viên; chế độ tuyển dụng, chế độ tiền lương, tiền thưởng của công ty, tiền lương, tiền thưởng và các quyền lợi khác; cơ chế giao nhận nhiệm vụ và tham gia thực hiện cung cấp, đảm bảo sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu của nền kinh tế... Sau đó, một loạt các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ trưởng tiếp tục được ban hành đã góp phần kiện toàn hệ thống pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp theo đúng định hướng tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đã được thể hiện trong các văn kiện của Đảng, trong đó có các văn bản hướng dẫn những nội dung về tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn nhà nước và Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 – 2020; quy định về lao động, tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với công ty có cổ phần, vốn góp chi phối của Nhà nước; quy định tiền lương, thù lao, tiền thưởng đối với người quản lý công ty trách nhiệm

hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; quy định quản lý lao động, tiền lương và tiền thưởng đối với người lao động làm việc trong công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; quản lý người đại diện phần vốn nhà nước giữ các chức danh quản lý tại doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ; quản lý người giữ chức danh, chức vụ tại doanh nghiệp là công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ; tổ chức quản lý và hoạt động của doanh nghiệp quốc phòng, an ninh; đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp; giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước; công bố thông tin của DNNN; bán cổ phần theo lô; quy định chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp lại công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành CTCP...

Ở địa phương, Hội đồng nhân dân, UBND cấp tỉnh cũng chú trọng công tác ban hành các văn bản theo thẩm quyền, theo đó, nhiều văn bản được chính quyền địa phương ban hành để triển khai thực hiện chủ trương tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN, phân định rõ trách nhiệm cá nhân, tập thể; cụ thể hóa chính sách, chế độ trong quá trình thực hiện công tác quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp thuộc địa phương quản lý... Thông qua hệ thống văn bản nêu trên, các chủ trương, chính sách lớn của Đảng về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp như quy trình sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp 100% vốn nhà nước; quy chế về giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại các DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước thuộc UBND cấp tỉnh... đã được thể chế hóa thành các quy định cụ thể để triển khai thực hiện.

Nội dung các văn bản quy phạm pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp được ban hành trong giai đoạn 2011 - 2016 có phạm vi điều chỉnh ngày càng rộng, cơ bản đã bao phủ các lĩnh vực của nền kinh tế; đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế; tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng

giữa doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế; nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhưng vẫn bảo đảm vai trò chỉ đạo, giám sát của Nhà nước. Quốc hội đã thông qua Luật Doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư năm 2014 và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào hoạt động sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp. Đồng thời, Chính phủ đã ban hành đầy đủ các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật số 69/2014/QH13: Số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 về công bố thông tin của DNNN; số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp, giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước; số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp. thực hiện công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của doanh nghiệp; bước đầu phân định rõ hơn vai trò của cơ quan quản lý nhà nước, cơ quan đại diện chủ sở hữu và người đại diện vốn nhà nước tại doanh nghiệp... Từ đó, tăng cường trách nhiệm của tập thể, cá nhân trong việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Trong giai đoạn này, các quy định pháp luật cũng đã tập trung sửa đổi, bổ sung theo hướng không thành lập thêm các Tập đoàn kinh tế; hạn chế đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính; nghiêm cấm đầu tư vào các lĩnh vực kinh doanh rủi ro (ngân hàng, bảo hiểm, chứng khoán, quỹ đầu tư và bất động sản) và đẩy nhanh thoái vốn đã đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính. Một số cơ chế chính sách về thoái vốn nhà nước đã được ban hành như: Thoái vốn nhà nước dưới mệnh giá, dưới giá trị sổ sách kế toán; chuyển nhượng vốn theo hình thức thỏa thuận; thoái vốn theo lô; cơ chế đặc thù về thoái vốn đối với Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC)...

Chất lượng văn bản được nâng lên do quy trình xây dựng, thẩm định và ban hành ngày càng chặt chẽ, bảo đảm sự thống nhất trong nhận thức về quan điểm, đường lối cũng như lộ trình thực hiện việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước ở các cấp, các ngành, tạo cơ sở khoa học, cơ sở pháp lý tương đối đồng bộ cho việc đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả hoạt động trong việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước từ Trung ương đến địa phương.

2.1.1.2. Tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, một số chủ trương, chính sách chậm được thể chế hóa hoặc chưa được thể chế hóa đầy đủ, thiếu thống nhất, rõ ràng, chưa có các giải pháp mang tính đột phá trong việc nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

- Trong hoạt động lập pháp của Quốc hội: Mặc dù Quốc hội đã giám sát và ban hành Nghị quyết số 42/2009/NQ12 từ năm 2009, nhưng việc thể chế hóa một số chủ trương của Nghị quyết còn chậm, từ năm 2009 đến năm 2013 vẫn chủ yếu thực hiện bằng văn bản dưới luật. Đến nay, Hiến pháp và Luật số 69/2014/QH13 đã quy định nguyên tắc về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và giám sát việc đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, nhưng trong một số luật khác vẫn còn có quy định chưa thống nhất, một số điểm chưa rõ ràng, tạo cách hiểu khác nhau, gây khó khăn cho quá trình tổ chức thực hiện; vẫn còn một số vấn đề lớn chưa được giải quyết hoặc giải quyết chưa thấu đáo, kịp thời trong luật, khái niệm về DNNN (Luật Doanh nghiệp năm 2014 quy định DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, đối với các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ dưới 100% vốn điều lệ, kể cả trong trường hợp vốn Nhà nước chi phối thì Nhà nước chỉ tham gia với tư cách là một đồng chủ sở hữu, cổ đông của doanh nghiệp như các đồng chủ sở hữu, cổ đông khác của doanh nghiệp; việc tổ chức quản lý của các doanh nghiệp này thực hiện theo quy định tương ứng tại các chương, điều khác của Luật Doanh nghiệp, còn theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017, DNNN là doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối; được tổ chức và hoạt động dưới hình thức CTCP hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn). Trước năm 2013, một số vấn đề quan trọng chưa được quy định cụ thể bằng các điều khoản trong luật mà vẫn điều chỉnh bằng Nghị định như chính sách thu lợi nhuận, thu cổ tức đối với DNNN. Sau đó, để phù hợp với quy định của khoản 2 Điều 55 của Hiến pháp năm 2013 là các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do luật định, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh

doanh nghiệp đã quy định trích không quá 30% lợi nhuận sau thuế để lại doanh nghiệp sử dụng vào mục đích đầu tư phát triển ngành, nghề kinh doanh chính của doanh nghiệp (khoản 1 Điều 34). Tuy nhiên, tỷ lệ nộp NSNN và tỷ lệ trích vào quỹ khen thưởng, quỹ phúc lợi của người lao động và quỹ thưởng của người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên chưa được quy định cụ thể tại Luật này.

- Trong hoạt động lập quy: Chủ trương của Đảng về tách chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước với chức năng quản lý nhà nước của các Bộ, cơ quan ngang Bộ và đổi mới mô hình tổ chức thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại DNNN đã được đề ra từ nhiều năm nhưng triển khai còn lúng túng, chưa có cơ chế thực hiện rõ ràng. Trong khi đó, Nghị định số 99/2012/NĐ-CP quy định chuyển quản lý DNNN về bộ chủ quản, đứng ở góc độ quản lý là chưa phù hợp với quy định của Luật Doanh nghiệp năm 2005. Phần lớn các tập đoàn, tổng công ty, DNNN vẫn có bộ chủ quản hoặc cơ quan cấp tỉnh chủ quản. Các cơ quan hành chính nhà nước cùng lúc thực hiện hai chức năng (chủ sở hữu và quản lý nhà nước) gây xung đột lợi ích trong ban hành chính sách với chỉ đạo thực hiện và kiểm tra, giám sát, có thể làm giảm hiệu lực, hiệu quả việc giám sát của Nhà nước đối với DNNN độc quyền hoặc thống lĩnh thị trường. Đến nay, Nghị định này cũng chưa được sửa đổi theo Luật Doanh nghiệp năm 2014 (theo quy định tại Điều 88, việc tổ chức quản lý doanh nghiệp do doanh nghiệp trực tiếp thực hiện); Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII từ đầu năm 2016 đã có chủ trương thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN, nhưng đến nay mới ban hành Nghị quyết thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, chưa có Nghị định về giao nhiệm vụ, chức năng cho Ủy ban này, nên trong năm 2017, các Nghị định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của một số Bộ vẫn giao cho Bộ vừa thực hiện chức năng quản lý nhà nước đồng thời vẫn đóng vai trò bộ chủ quản. Một số quy định chưa thể hiện rõ chủ trương của Đảng về phát triển DNNN tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

- Các nội dung về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp hiện vẫn được quy định tại nhiều văn bản. Một số cơ chế, chính sách liên quan đến sắp xếp, cơ cấu lại DNNN ban hành chưa kịp thời. Ví dụ Nghị định số 99/2012/NĐ-CP, Nghị định số 49/2014/NĐ-CP, Nghị định số 69/2014/NĐ-CP được ban hành dựa trên căn cứ của Luật Doanh nghiệp năm 2005 và Luật Tổ chức Chính phủ năm 2001 đã hết hiệu lực nhưng đến nay chưa có nghị định thay thế phù hợp với Luật Doanh nghiệp năm 2014 và tình hình thực tiễn.

- Một số cơ chế, chính sách mang tính quyết định đến tiến độ thoái vốn nhưng đến giai đoạn cuối quá trình cơ cấu lại mới được ban hành như việc quy định về thoái vốn nhà nước dưới mệnh giá, dưới giá trị sổ sách, cơ chế bán cổ phần theo lô; có những cơ chế, chính sách đến nay vẫn chưa được ban hành; một số chính sách ban hành còn bất cập nhưng chậm được sửa đổi, bổ sung.

- Cơ chế người đại diện vốn nhà nước thông qua ủy quyền còn vướng mắc: Trách nhiệm, quyền lợi chưa tương xứng; quy trình báo cáo, xin ý kiến chỉ đạo từ chủ sở hữu chưa rõ ràng, hầu hết các vấn đề đều phải xin ý kiến người đại diện chủ sở hữu, chưa phân cấp quyền và trách nhiệm cho người đại diện trong việc biểu quyết các vấn đề tại cuộc họp Hội đồng quản trị, Đại hội cổ đông nên thời gian kéo dài; chế độ lương, thưởng, thù lao đối với người đại diện chưa có hướng dẫn cụ thể. Chính sách, pháp luật về lựa chọn, bổ nhiệm, giám sát người quản lý doanh nghiệp chưa chặt chẽ dẫn đến nhiều cán bộ quản lý doanh nghiệp vi phạm pháp luật, tham nhũng hoặc yếu kém về năng lực, doanh nghiệp thua lỗ, đầu tư không hiệu quả làm thất thoát, lãng phí tiền và tài sản nhà nước.

- Bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh đối với DNNN chưa đáp ứng thông lệ quốc tế như khuyến nghị của Tổ chức hợp tác và phát triển kinh tế (OECD). Việc đánh giá hiệu quả của doanh nghiệp chưa xem xét theo từng loại hình, lĩnh vực, địa bàn hoạt động đặc thù của doanh nghiệp.

- Chế tài xử lý các vi phạm chưa đủ mạnh, chưa đủ sức răn đe; xử lý trách nhiệm của người đứng đầu khi xảy ra sai phạm cũng như các vi phạm về báo cáo

hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động đối với DNNN chưa được thực hiện đầy đủ và nghiêm túc.

Thứ hai, hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp còn phức tạp, nội dung một số văn bản chưa phù hợp thực tế, còn chồng chéo với hệ thống pháp luật khác.

- Hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp còn phức tạp, gồm nhiều hình thức văn bản do nhiều cơ quan có thẩm quyền ban hành, trong khi đó, việc rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất, pháp điển hóa chưa thường xuyên nên gây khó khăn cho việc tổ chức thực hiện. Tính thống nhất giữa các văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước còn hạn chế, một số văn bản pháp luật có nội dung mâu thuẫn, thậm chí làm triệt tiêu hiệu lực lẫn nhau; trong một số trường hợp, sự không thống nhất này còn làm phát sinh mâu thuẫn, bất hợp lý khác trong việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước, là một trong những nguyên nhân dẫn tới việc áp dụng không thống nhất giữa các doanh nghiệp. Bên cạnh đó, cùng một vấn đề phải thực hiện tham chiếu đến nhiều văn bản, trong khi không đồng nhất tên gọi, khái niệm trong các văn bản pháp luật, đồng thời các văn bản pháp luật thường xuyên được sửa đổi, bổ sung, gây khó khăn, phức tạp cho việc theo dõi, triển khai thực hiện.

- Các quy định về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp được quy định tại nhiều văn bản nên dẫn đến sự chồng chéo, mâu thuẫn giữa văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và các văn bản pháp luật khác. Qua giám sát cho thấy, còn có tình trạng chậm trễ trong ban hành văn bản hoặc sửa đổi hệ thống pháp luật (năm 2016, Kiểm toán Nhà nước kiến nghị sửa đổi 150 văn bản quy phạm pháp luật, năm 2017 là 96 văn bản quy phạm pháp luật). Báo cáo của nhiều Bộ, ngành, địa phương, DNNN cũng phản ánh việc ban hành không kịp thời các văn bản quy định chi tiết, hướng dẫn thực hiện (thời gian ban hành nghị định đến khi có các thông tư quá dài) đã dẫn đến tình trạng bị động, làm giảm tính đồng bộ khi triển khai thực hiện. Về kiểm

toán nội bộ trong doanh nghiệp, cơ quan nhà nước, đơn vị sự nghiệp theo Điều 39 của Luật Kế toán số 88/2015/QH13; chậm ban hành nghị định thay thế Nghị định số 99/2012/NĐ-CP sửa đổi về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp; Nghị định số 203/2013/NĐ-CP ban hành chậm hơn 2,5 năm so với ngày Luật Khoáng sản có hiệu lực thi hành.

- Một số văn bản quy phạm pháp luật chưa phù hợp với thực tế, chưa hợp lý hoặc thiếu tính khả thi; một số quy định cụ thể khi thực hiện không đạt yêu cầu đề ra do quy định còn chưa rõ ràng, chưa cụ thể về nội dung thực hiện hoặc chưa bao quát hết các trường hợp mà trên thực tế đã xảy ra nên các đơn vị rất khó thực hiện.

2.1.2. Về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

2.1.2.1. Kết quả đạt được

Chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN cơ bản đã được ban hành đầy đủ, đáp ứng yêu cầu thực tiễn và bám sát định hướng, chủ trương của Đảng. Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI) về "Đề án tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN" đã khẳng định kiên quyết điều chỉnh để DNNN có cơ cấu hợp lý, đi đầu trong đổi mới, ứng dụng khoa học công nghệ, giữ vững định hướng xã hội chủ nghĩa của nền kinh tế, tập trung vào những khâu, công đoạn then chốt của các lĩnh vực: An ninh, quốc phòng; độc quyền tự nhiên; cung cấp hàng hóa dịch vụ công thiết yếu; và một số ngành công nghiệp nền tảng, công nghệ cao có sức lan tỏa lớn. Sớm chấm dứt tình trạng đầu tư dàn trải ngoài ngành và hoàn thành việc thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp có dưới 50% vốn nhà nước. Thực hiện chủ trương này, Quốc hội khóa XIII đã thông qua 03 Luật quan trọng là Luật Đất đai năm 2013, Luật Doanh nghiệp năm 2014 và Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp năm 2014. Việc ban hành tiêu chí ngành, lĩnh vực để sắp xếp DNNN cũng được thực hiện để bảo

đảm phù hợp và thống nhất với các quy định tại các luật chuyên ngành như Luật Điện lực, Luật Viễn thông, Luật Đường sắt, Bộ luật Hàng hải...

Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, UBND cấp tỉnh đã ban hành gần 100 văn bản quy phạm pháp luật và gần 250 văn bản chỉ đạo điều hành để triển khai nhằm thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng trong việc sắp xếp, đổi mới DNNN, trong đó liên quan trực tiếp có 23 nghị định của Chính phủ, quyết định của Thủ tướng Chính phủ và 23 thông tư hướng dẫn thực hiện các cơ chế, chính sách về sắp xếp, cổ phần hóa DNNN.

Trong giai đoạn 2011-2016, chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN đã được ban hành dưới dạng nghị định, thông tư là khá đầy đủ, kịp thời theo đúng quy định của Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh, Luật Chứng khoán, Luật Thực hành tiết kiệm chống lãng phí, Luật Đất đai... từ tiêu chí, danh mục phân loại DNNN, trình tự CPH, phương pháp định giá, cơ chế đấu giá bán ra thị trường, chế độ, chính sách đối với người lao động... Văn bản pháp luật về CPH thường xuyên được tổng kết, sửa đổi để tháo gỡ kịp thời các vướng mắc, khó khăn, trong vòng 5 năm, Chính phủ đã ban hành 03 nghị định về cổ phần hóa DNNN, ngày càng đẩy mạnh công khai, minh bạch, tăng cường sự kiểm tra, giám sát của các cơ quan quản lý đối tượng chịu ảnh hưởng, thực hiện nguyên tắc thị trường trong định giá và bán đấu giá cổ phần, hướng dẫn xử lý dứt điểm các tồn tại về tài chính khi CPH nhằm hạn chế tối đa khả năng thất thoát vốn và tài sản nhà nước có thể xảy ra trong quá trình CPH. Thủ tướng Chính phủ cũng đã ban hành 03 văn bản quy định về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN.

Hệ thống chính sách liên quan đến người lao động đã được ban hành đồng bộ, thống nhất, kịp thời theo từng thời kỳ đã tạo điều kiện thuận lợi cho các doanh nghiệp (trong đó có cả công ty nông, lâm nghiệp) sắp xếp lại tổ chức sản xuất, tổ chức lại lao động, nâng cao hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh (SXKD), tăng khả năng cạnh tranh, góp phần thúc đẩy tiến trình sắp xếp, đổi mới, phát triển doanh nghiệp. Việc đơn giản hóa phương pháp tính cùng với việc

đưa ra các loại chế độ phù hợp với nhiều tình huống thực tiễn đã giúp cho việc giải quyết chế độ được thuận tiện, nhanh chóng, góp phần bảo đảm tính công khai, minh bạch, dân chủ. Từ đó, nhận được sự đồng thuận của cả người sử dụng lao động và người lao động trong quá trình sắp xếp DNNN; giúp người lao động ổn định cuộc sống sau khi thôi việc, người lao động được tạo điều kiện nâng cao tay nghề, chuyển đổi nghề để tìm được việc làm mới phù hợp, mua cổ phần với giá ưu đãi...

Hệ thống chính sách liên quan đến đất đai đã được Quốc hội, Chính phủ, Bộ, ngành, UBND các tỉnh, thành phố đặc biệt quan tâm. Quốc hội đã kịp thời ban hành, sửa đổi, bổ sung phù hợp với Hiến pháp và yêu cầu thực tiễn như Luật Đất đai năm 2013, Luật Quản lý sử dụng tài sản công năm 2017 (thay thế cho Luật Quản lý, sử dụng tài sản nhà nước năm 2008). Theo đó, đã quy định về nguyên tắc, các DNNN thực hiện sắp xếp lại các cơ sở nhà, đất theo đúng mục đích sử dụng được giao, phù hợp với quy hoạch sử dụng đất được cấp có thẩm quyền phê duyệt để bảo đảm sử dụng đúng mục đích, tiết kiệm, có hiệu quả và theo tiêu chuẩn, định mức quy định; trách nhiệm, thẩm quyền cụ thể của các cơ quan (tổ chức sử dụng đất, Bộ, ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Bộ Tài chính, Thủ tướng Chính phủ) trong việc lập, thống kê, báo cáo, cho ý kiến và phê duyệt phương án sử dụng nhà đất.

2.1.2.2. Tồn tại, hạn chế

Thứ nhất, chưa thể chế hóa đầy đủ, kịp thời, chưa bao quát hết các vấn đề nảy sinh trong thực tiễn về cổ phần hóa DNNN. Cổ phần hóa DNNN là vấn đề rất khó, phức tạp, nhất là về định giá xác định giá trị doanh nghiệp và đất đai, bên cạnh đó còn liên quan đến việc kiểm soát của Nhà nước trong những lĩnh vực quan trọng, địa bàn thiết yếu, quốc phòng, an ninh. Tháo gỡ khó khăn để thực hiện, đẩy nhanh tiến độ CPH và quy định chặt chẽ nhằm ngăn chặn thất thoát vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp là hai vấn đề được thể hiện rõ nét trong các chủ trương, chính sách của Đảng, cần phải quy định bằng văn bản quy phạm pháp luật. Công tác cổ phần hóa DNNN còn thiếu những căn cứ pháp lý

chặt chẽ ở cấp độ luật do Quốc hội ban hành, vẫn còn phụ thuộc nhiều vào hệ thống pháp luật chuyên ngành như pháp luật về đất đai, chứng khoán... và các nghị định của Chính phủ.

Qua giám sát cho thấy, một số nội dung về cổ phần hóa DNNN chậm được hướng dẫn; một số vướng mắc, bất cập chưa được điều chỉnh kịp thời. Một số nội dung chưa được quy định đầy đủ, đồng bộ, còn mang tính nguyên tắc, chưa cụ thể nên khó áp dụng trong thực tế. Cụ thể như sau:

- Về thời gian thực hiện CPH, quy định về các mốc thời gian áp dụng chung cho tất cả các trường hợp, chưa xét đến trường hợp CPH các doanh nghiệp quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng, đa ngành nghề, tài chính phức tạp hoặc doanh nghiệp nhiều cấp (như đối với tập đoàn, tổng công ty...) cần nhiều thời gian hơn các doanh nghiệp một cấp.

- Về xác định giá trị doanh nghiệp, tồn tại một số vướng mắc, bất cập liên quan đến tổ chức tư vấn xác định giá trị doanh nghiệp; cơ chế, phương pháp xác định giá trị doanh nghiệp; xác định giá trị quyền sử dụng đất, các khoản đầu tư tài chính, các loại tài sản của doanh nghiệp trong đó có các tài sản vô hình như giá trị thương hiệu, lợi thế vị trí địa lý; việc sử dụng kết quả xác định giá trị doanh nghiệp...

- Việc xử lý công nợ của doanh nghiệp CPH cũng gặp một số vướng mắc liên quan đến hoàn nhập dự phòng nợ phải thu khó đòi, tổn thất các khoản đầu tư tài chính khi xác định giá trị doanh nghiệp; đối chiếu công nợ; xử lý các khoản nợ phải thu tồn đọng.

- Chính sách bán cổ phần của doanh nghiệp CPH cho nhà đầu tư đã bảo đảm xác định đầy đủ giá trị vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, tuy nhiên, có trường hợp còn chưa xét đến nhu cầu của thị trường và nhà đầu tư, do đó, xác định giá khởi điểm chào bán quá cao nên không thu hút được nhà đầu tư quan tâm, dẫn đến không hoàn thành mục tiêu CPH.

- Chính sách lựa chọn và bán cổ phần cho nhà đầu tư chiến lược còn thiếu quy định chi tiết về tiêu chí lựa chọn nhà đầu tư chiến lược, quy trình về bán cổ

phần cho nhà đầu tư chiến lược khi CPH, thời gian tối thiểu cổ đông chiến lược nắm giữ cổ phần trong trường hợp thoái vốn, phát hành cổ phiếu riêng lẻ; chưa có chế tài quy định xử lý nhà đầu tư chiến lược thực hiện sai cam kết. Quy định về thời gian bán cổ phần cho nhà đầu tư chiến lược quá ngắn, trong khi đó thời gian tìm kiếm nhà đầu tư chiến lược phải qua quy trình nhiều bước, trong đó thời gian nhà đầu tư tìm hiểu thông tin và thời gian đàm phán hợp đồng thường kéo dài.

- Các quy định, chính sách của Nhà nước về CPH đơn vị lâm nghiệp mới được ban hành, chưa đúc rút qua thực tế nên khi áp dụng còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc như: Triển khai bán cổ phần ưu đãi cho người nhận khoán vô cùng khó khăn vì người nhận khoán trồng rừng chủ yếu là đồng bào dân tộc thiểu số, sống ở miền núi, chưa hiểu về việc mua cổ phần nên không tham gia mua; công tác kiểm kê định giá rừng mất nhiều thời gian, tốn kém, do việc đo đạc đất có nguồn gốc nông lâm trường từ trước đến nay rất chậm (mới chỉ đo đạc được phần diện tích giữ lại sau rà soát, sắp xếp 2.044.133 ha trong tổng số 8.138.061 ha), chưa hoàn thành việc cấp đổi Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, tình trạng lấn, chiếm đất đai diễn ra từ nhiều năm trước nên quá trình rà soát xây dựng phương án sử dụng đất khó khăn và mất nhiều thời gian.

Thứ hai, hệ thống văn bản pháp luật về cổ phần hóa DNNN thường xuyên thay đổi, chưa xử lý triệt để một số nội dung còn vướng mắc. Hệ thống văn bản pháp luật quy định chung cho tất cả các DNNN, chưa thật sự phù hợp với đối tượng được sắp xếp, CPH là các doanh nghiệp có quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng, kinh doanh đa ngành nghề, tài chính phức tạp. Cả 03 nghị định về CPH trong giai đoạn này chưa xử lý triệt để được 2 vấn đề vướng mắc nhất là định giá giá trị doanh nghiệp và đất đai cũng như chế tài và trách nhiệm, tổ chức, cá nhân. Chỉ đến khi Nghị định số 126/2017/NĐ-CP có hiệu lực thi hành từ ngày 01/01/2018 mới sửa đổi, bổ sung rõ hơn về nâng cao chất lượng và trách nhiệm của tổ chức tư vấn trong việc xác định giá trị vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp để CPH, thoái vốn nhà nước; quy định các doanh nghiệp thuộc diện CPH có trách nhiệm rà soát toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng để

lập và hoàn thành phê duyệt phương án sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật có liên quan trước thời điểm quyết định CPH; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013; giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước xuống mức đủ để đổi mới quản trị doanh nghiệp một cách thực chất...

Một số quy định về CPH còn dẫn đến cách hiểu và vận dụng khác nhau giữa các cơ quan, đơn vị, ví dụ như: Theo quy định khi xác định giá trị tài sản để CPH thì căn cứ theo giá trị tài sản tương đương trên thị trường, trường hợp thị trường không có tài sản tương đương thì xác định giá trị tài sản theo giá trị sổ sách. Có một số tài sản doanh nghiệp đã đầu tư từ những năm trước bằng ngoại tệ, đến thời điểm hiện tại trên thị trường không còn tài sản tương đương và không còn nơi nào sử dụng. Theo đó, doanh nghiệp xác định giá trị tài sản theo giá trị sổ sách là phù hợp với quy định về CPH. Tuy nhiên, cơ quan thanh tra, kiểm tra lại cho rằng việc xác định giá trị tài sản trên phải xác định theo tỷ giá thực tế thời điểm hiện tại.

2.1.3. Nguyên nhân của những tồn tại, hạn chế nêu trên

Đoàn giám sát thống nhất với các nguyên nhân của việc hệ thống văn bản pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước và cổ phần hóa DNNN còn bất cập, chưa hoàn thiện, chưa kịp thời mà Chính phủ nêu ra, xin nhấn mạnh một số nguyên nhân:

Thứ nhất, do còn những nhận thức khác nhau về tiêu chí DNNN, mặt khác việc quản lý vốn, tài sản của nhà nước tại doanh nghiệp và CPH trong cơ chế thị trường là vấn đề lớn, phức tạp, việc đẩy nhanh CPH DNNN cùng với những thay đổi về nhận thức, quan điểm, mục tiêu CPH dẫn đến chính sách, pháp luật về CPH liên tục có sự thay đổi trong từng thời kỳ, do vừa triển khai, vừa tổng kết, đánh giá nên không tránh khỏi những vấn đề chưa sát với tình hình thực tế.

Thứ hai, công tác tổng kết, đánh giá, đề xuất chính sách, pháp luật liên quan đến DNNN và công tác CPH chưa được triển khai tích cực và có hệ thống, chưa lường hết được tính phức tạp và những thách thức, vấn đề nảy sinh trong

quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Một số bộ, ngành, địa phương chưa thực sự quyết liệt, còn hạn chế trong việc cụ thể hóa những vấn đề mà luật, nghị định đã quy định nên khi triển khai gặp khó khăn, lúng túng; triển khai cụ thể hóa bằng các quy định tại Điều lệ doanh nghiệp, các quy chế nội bộ ở các tập đoàn, tổng công ty cũng còn thiếu hoặc chưa thực sự rõ ràng.

2.2. Tình hình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016

2.2.1. Về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

2.2.1.1. Kết quả đạt được

a) Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước

Đến hết năm 2016, cả nước còn 583 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ, bao gồm: (i) 07 tập đoàn kinh tế (TĐ); (ii) 67 tổng công ty nhà nước (TCT, không bao gồm số liệu của Tổng công ty Công nghiệp tàu thủy Việt Nam do đang thực hiện tái cơ cấu theo Nghị quyết của Bộ Chính trị, Chính phủ); (iii) 17 Công ty TNHH MTV hoạt động theo mô hình Công ty mẹ - công ty con (Công ty mẹ - con); (iv) 492 doanh nghiệp độc lập thuộc các Bộ ngành, địa phương (Chính phủ, 2018).

Mặc dù gặp nhiều khó khăn và bị tác động mạnh do biến động lớn về tình hình thị trường, giá cả, về rủi ro tài chính khi xảy ra khủng hoảng tài chính giai đoạn 2008 - 2012, đặc biệt là xu hướng giảm khá mạnh của ngành khai khoáng vốn là ngành kinh tế mũi nhọn, chiếm tỷ trọng GDP lớn, nhưng hoạt động của các DNNN vẫn đạt được một số kết quả tích cực. DNNN vẫn là lực lượng vật chất có tiềm lực mạnh về tài chính, nắm giữ tài nguyên, đất đai, thương hiệu, lực lượng lao động, có đội ngũ cán bộ khoa học, kỹ thuật, quản lý hùng hậu. Những doanh nghiệp 100% vốn nhà nước được duy trì phát triển là những doanh nghiệp có quy mô lớn, tính chất chuyên môn cao, hoạt động trong những lĩnh vực mà xã hội có nhu cầu lớn để thực sự là lực lượng chủ đạo thực hiện những cân đối lớn trong nền kinh tế, thực hiện được các mục tiêu chính trị - xã hội của Đảng, Nhà nước. Các kết quả nổi bật là:

- DNNN cơ bản thực hiện được vai trò là lực lượng vật chất quan trọng của nền kinh tế, góp phần điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. DNNN chuyển dịch theo hướng chỉ tập trung vào những ngành nghề then chốt của nền kinh tế hoặc những lĩnh vực mà doanh nghiệp tư nhân không đầu tư. Năm 2010 gần 1.500 DNNN đầu tư dàn trải ở nhiều ngành, lĩnh vực, năm 2016 còn 583 doanh nghiệp chủ yếu hoạt động trong các lĩnh vực then chốt, đảm bảo cân đối vĩ mô cho nền kinh tế, công ích, an ninh, quốc phòng. Tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2016 của DNNN được tổng hợp trong Bảng 1.

Bảng 1. Tổng hợp tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh năm 2016 của DNNN

Nguồn: Chính phủ (2017)

Loại hình DN Chi tiêu	Doanh nghiệp Nhà nước năm giữ 100% vốn điều lệ (583 doanh nghiệp)	Doanh nghiệp Nhà nước có một phần vốn góp (273 doanh nghiệp)
Tổng tài sản	3.053.547 tỷ đồng	495.126 tỷ đồng
Vốn Nhà nước nắm giữ tại DN	1.398.183 tỷ đồng	65.673 tỷ đồng
Doanh thu	1.515.821 tỷ đồng	423.250 tỷ đồng
Lợi nhuận trước thuế	139.658 tỷ đồng	31.723 tỷ đồng
Tổng số phát sinh phải nộp NSNN	251.845 tỷ đồng	62.967 tỷ đồng

- Việc bảo toàn và tăng trưởng vốn đạt kết quả đáng khích lệ. Đến hết năm 2016, sau 5 năm, tổng tài sản của các doanh nghiệp 100% vốn nhà nước tăng 45,8%; vốn chủ sở hữu tăng 92,2% (Chính phủ, 2018). Nguồn vốn và tài sản của các doanh nghiệp được hình thành chủ yếu từ tài sản, vốn của các doanh nghiệp thành viên được tiếp quản và tích lũy trong quá trình hoạt động của các DNNN; bán một phần vốn nhà nước chuyển nộp về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp doanh nghiệp tại doanh nghiệp; lợi nhuận, lợi tức được chia chuyển về công ty mẹ và lợi nhuận chưa chia đang nằm tại các CTCP; từ kinh phí, tài sản của các đơn vị

sự nghiệp khi thành lập doanh nghiệp tách ra từ đơn vị sự nghiệp; và một phần rất nhỏ trong quá trình hoạt động được bổ sung từ vốn lưu động do nhà nước cấp.

- Hiệu quả kinh doanh của DNNN xét trên tiêu chí lợi nhuận tạo ra, nộp ngân sách nhà nước có chiều hướng tích cực. Hầu hết các doanh nghiệp đều có lãi và số lãi tăng. Có những tập đoàn có tỷ suất lợi nhuận cao như Tập đoàn Công nghiệp Viễn thông quân đội là 43,5%, Tập đoàn Cao su Việt Nam là 30,4%, Tổng công ty Mía đường là 29,9%. Dù kinh tế thế giới không ổn định, hoạt động kinh doanh trong nước gặp khó khăn nhưng Tập đoàn Dầu khí quốc gia Việt Nam trong giai đoạn 2011-2016 vẫn nộp NSNN 147.941 tỷ đồng, Tập đoàn Công nghiệp Viễn thông quân đội nộp NSNN 131.400 tỷ đồng...

- Giai đoạn năm 2014 và 2015, việc thực hiện kế hoạch sản xuất, kinh doanh, kế hoạch tài chính và chiến lược phát triển của doanh nghiệp đã được ổn định và phát triển hơn. Hầu hết các doanh nghiệp kinh doanh có lãi, hoàn thành kế hoạch các chỉ tiêu giám sát do đại diện chủ sở hữu giao và được xếp loại A và B. Hoạt động sản xuất, kinh doanh trong ngành nghề kinh doanh chính của nhiều doanh nghiệp đạt hiệu quả với tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu đạt trên 10%/năm, tăng trưởng lợi nhuận qua các năm do việc đầu tư có hiệu quả và doanh nghiệp cũng thực hiện tốt, việc tiết giảm chi phí sản xuất, kinh doanh, giảm giá thành sản phẩm, tiết kiệm chi phí quản lý doanh nghiệp, giữ vững và nâng cao uy tín các thương hiệu. So sánh với mức tăng trưởng bình quân toàn ngành thì một số doanh nghiệp có mức tăng trưởng bình quân cao như TCT máy động lực và máy nông nghiệp Việt Nam (VEAM): Mức tăng trưởng giai đoạn 2011-2016 là 9,5% cao hơn mức tăng trưởng bình quân toàn ngành công nghiệp là 7,1% và ngành chế biến, chế tạo là 8,7%.

- Hiệu suất sinh lợi trên doanh thu của DNNN năm 2015 đạt 5,6%, gần bằng khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (5,8% năm 2015) và cao hơn nhiều so với khu vực doanh nghiệp ngoài nhà nước giảm (1,9% năm 2015) (Chính phủ, 2018).

- Nhiều dự án, công trình đầu tư trong quy hoạch được phê duyệt đã triển khai theo đúng báo cáo nghiên cứu khả thi được duyệt đều phát huy hiệu quả, năng lực và quy mô sản xuất không ngừng tăng lên, thúc đẩy sự phát triển của doanh nghiệp và góp phần quan trọng cho sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đối với các dự án do TĐ Điện lực Việt Nam làm chủ đầu tư và quyết định đầu tư: 30 dự án đạt và vượt tiến độ (chiếm 88%); Viettel đã thực hiện chuyển dịch chiến lược từ mạng thông tin băng rộng sang siêu băng rộng, đưa viễn thông và công nghệ thông tin vào mọi lĩnh vực của đời sống xã hội, tiếp tục làm bùng nổ dịch vụ di động tại Việt Nam. Sau 16 năm chính thức kinh doanh Viettel vẫn đang giữ vị thế là doanh nghiệp dẫn đầu của ngành với 64 triệu khách hàng di động, xấp xỉ 50% thị phần; 2,2 triệu khách hàng Internet cáp quang, chiếm 36% thị phần. Viettel tiếp tục đặt ra mục tiêu tạo ra cuộc bùng nổ trong ngành viễn thông Việt Nam lần thứ 2 thông qua dịch vụ di động 4G...

- Việc đầu tư ra nước ngoài được triển khai khá tích cực. Đến 31/12/2016 có 18 Tập đoàn, Tổng Công ty 100% vốn nhà nước có dự án đầu tư ra nước ngoài, thực hiện đầu tư 110 dự án, với tổng vốn đầu tư đăng ký là 12,608 tỷ USD (Chính phủ, 2018), chủ yếu tập trung trong lĩnh vực viễn thông, thăm dò và khai thác dầu khí, trồng cây cao su, khai thác khoáng sản... Trong đó đầu tư lớn nhất là Tập đoàn Dầu khí với số vốn đăng ký đầu tư ra nước ngoài là 6.687 triệu USD (chiếm tỷ trọng 53%), thứ 2 là Tập đoàn Viễn thông quân đội Viettel với 2.130 triệu USD (17%), thứ 3 là Tập đoàn Công nghiệp Cao su Việt Nam với 1.412 triệu USD (11%) (Chính phủ, 2018).

- Việc quản lý, sử dụng tài sản tại nhiều doanh nghiệp về cơ bản được thực hiện theo đúng quy định pháp luật. Doanh nghiệp đã theo dõi và hạch toán, quản lý theo từng loại tài sản, đối tượng phù hợp với quy định hiện hành (quản lý tài sản ngắn hạn gồm quản lý vốn bằng tiền, quản lý và theo dõi công nợ phải thu, quản lý vật tư hàng hóa; quản lý tài sản dài hạn gồm quản lý tài sản cố định và quản lý tài sản dài hạn khác) và sử dụng tài sản đạt hiệu quả. Thực hiện quản lý và trích khấu hao tài sản cố định; thanh lý, nhượng bán tài sản; định kỳ kiểm kê, đánh giá và xử lý hàng hóa thiếu hụt, kém hoặc mất phẩm chất theo quy định

của Nhà nước, Điều lệ và Quy chế quản lý tài chính của doanh nghiệp và các đơn vị thành viên.

- Chất lượng tài sản của doanh nghiệp từng bước được nâng cao. Nhiều doanh nghiệp chú trọng nâng cấp, đổi mới ứng dụng và làm chủ công nghệ, trang thiết bị đã tạo điều kiện tăng năng suất, chất lượng, tiết kiệm vật liệu, bảo đảm chất lượng sản phẩm và hiệu quả đầu tư cao nhất, góp phần không nhỏ vào kết quả SXKD của doanh nghiệp, đặc biệt trong lĩnh vực cơ khí, công nghiệp quốc phòng, viễn thông... Ví dụ như VEAM đã đi đầu trong công nghệ rèn tạo phôi, lĩnh vực đúc và gia công cơ khí; Viettel đã triển khai công nghệ 4 thu 4 phát (4T4R) là công nghệ hiện đại so với thế giới, có khả năng cung cấp dịch vụ data tốc độ cao gấp 2 lần công nghệ 2 thu 2 phát thông thường...

- Sau khi được sắp xếp lại, các tập đoàn, tổng công ty lớn hiện còn chủ yếu ở 5 bộ (Công thương, Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Xây dựng, Thông tin - Truyền thông và Giao thông vận tải), bên cạnh đó còn một số tổng công ty lớn trực thuộc TP. Hà Nội, TP. Hồ Chí Minh, Bình Dương và doanh nghiệp quốc phòng, an ninh do Bộ Quốc phòng và Bộ Công an trực tiếp quản lý. DNNN tại nhiều địa phương còn lại có quy mô nhỏ, cơ cấu nguồn vốn tại doanh nghiệp chủ yếu là nguồn vốn của Nhà nước đầu tư (chủ yếu là ngân sách nhà nước đầu tư xây dựng hệ thống kênh mương cho các công ty làm nhiệm vụ quản lý khai thác các công trình thủy lợi...). Số nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước tiếp tục nắm giữ 100% vốn điều lệ giảm mạnh (năm 2011 là 20 nhóm ngành, lĩnh vực, đến cuối năm 2016 còn 11 nhóm ngành, lĩnh vực). Hệ số bảo toàn vốn giai đoạn 2011-2016 của các doanh nghiệp trên 1 lần.

- Các doanh nghiệp đã cập nhật, cụ thể hóa các quy định của pháp luật, điều lệ doanh nghiệp thông qua việc ban hành các văn bản quản lý nội bộ tương đối đầy đủ, giúp công tác điều hành và giám sát hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp ngày càng minh bạch và hiệu quả, kịp thời chấn chỉnh những yếu kém nhằm nâng cao trách nhiệm trong việc chấp hành pháp luật. Việc phân phối, trích lập và sử dụng các quỹ của doanh nghiệp hàng năm thực hiện theo

Điều lệ tổ chức và hoạt động, Quy chế quản lý tài chính của doanh nghiệp và theo các quy định về chế độ tài chính hiện hành.

- Ngoài nhiệm vụ bảo toàn và phát triển vốn nhà nước trong sản xuất kinh doanh, các DNNN còn thực hiện nhiệm vụ chính trị xã hội theo chỉ đạo của cơ quan đại diện chủ sở hữu như tham gia bình ổn giá cả các mặt hàng thiết yếu, cung cấp nước sạch đô thị, duy trì an ninh, trật tự xã hội, xây dựng nhà ở cho người có thu nhập thấp. Thực hiện nhiệm vụ chính trị do Chính phủ giao, nhiều DNNN đầu tư vào vùng sâu, vùng xa, vùng khó khăn như Tập đoàn Điện lực Việt Nam thực hiện nhiều công trình điện tại vùng sâu vùng xa, hải đảo. Nhiều DNNN đi đầu trong hoạt động chuyển giao công nghệ, hội nhập kinh tế quốc tế, bình ổn thị trường, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế. Các DNNN đã tích cực đóng góp giúp đỡ người nghèo, vùng thiên tai, bão lũ, làm tốt công tác từ thiện, nhân đạo (chăm sóc bà mẹ Việt Nam anh hùng, người có công...), tổng các khoản chi phí thực hiện chính sách an sinh xã hội trong giai đoạn 2011 - 2016 của Công ty mẹ các tập đoàn, tổng công ty là 9.558 tỷ đồng (Chính phủ, 2018). Qua thực tiễn cho thấy, nhiều doanh nghiệp đã thực hiện tốt vai trò đầu tàu, tạo động lực phát triển để thu hút các thành phần kinh tế khác tham gia, đóng góp tích cực vào chương trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa nông nghiệp, nông thôn, chung tay xây dựng nông thôn mới, tham gia các hoạt động tại địa phương, góp phần vào việc ổn định an ninh, trật tự, an sinh xã hội trên địa bàn, đóng góp lớn cho phát triển kinh tế - xã hội đất nước. Các DNNN trong lĩnh vực xăng, dầu, điện, than, hàng không, viễn thông, đường sắt, hóa chất, sắt, thép, giấy, phân bón và nhiều mặt hàng thiết yếu đã đi đầu trong việc thực hiện chủ trương cắt giảm đầu tư, chi tiêu, không tăng giá bán sản phẩm, dịch vụ, đảm bảo cân đối cung cầu hàng hóa, góp phần ổn định xã hội, ngăn chặn suy giảm kinh tế. Việc thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích do Nhà nước đặt hàng, giao kế hoạch bảo đảm phục vụ sản xuất nông lâm nghiệp, vệ sinh môi trường, thủy lợi, môi trường, chiếu sáng đô thị, cấp thoát nước, sửa chữa đường bộ, xổ số kiến thiết... góp phần cùng với Nhà nước bình ổn giá cả, kiềm chế lạm phát, ổn định kinh tế vĩ mô, đảm bảo an sinh xã hội.

- DNNN (trừ một số tập đoàn, tổng công ty làm ăn thua lỗ) vẫn là nơi tiền lương, thu nhập và quyền lợi của người lao động, phúc lợi xã hội được ổn định, bảo đảm, nhất là trong giai đoạn khủng hoảng; theo loại hình doanh nghiệp, DNNN có hiệu suất sử dụng lao động đạt cao nhất trong các loại hình doanh nghiệp và có xu hướng tăng lên trong cả giai đoạn, từ 17,3 lần năm 2000 lên 18 lần năm 2015. Trong khi đó, các doanh nghiệp ngoài nhà nước có xu hướng giảm dần hiệu suất sử dụng lao động, từ 23,8 lần năm 2000 xuống còn 14,2 lần năm 2015. Các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài có hiệu suất sử dụng lao động thấp nhất, giảm từ 18,7 lần năm 2000 xuống 12,4 lần năm 2016.

b) Đối với doanh nghiệp Nhà nước có một phần vốn góp

- Thực hiện thoái vốn nhà nước, thu hồi vốn nhà nước đạt được một số kết quả nhất định. Những doanh nghiệp có quy mô nhỏ, hoạt động trong những lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ đã tích cực được chuyển đổi, sắp xếp sở hữu theo hướng CPH.

- Trong giai đoạn 2011-2015, cả nước đã thoái vốn nhà nước 26.222 tỷ đồng, thu về 36.537 tỷ đồng (bằng 1,4 lần so với giá trị sổ sách), trong đó: (i) Thoái vốn đầu tư ngoài ngành (chứng khoán, ngân hàng, bảo hiểm, bất động sản, quỹ đầu tư) là 9.835 tỷ đồng, thu về 11.086 tỷ đồng (bằng 1,1 lần giá trị sổ sách), đạt 42% kế hoạch. (ii) Chuyển nhượng vốn nhà nước tại các doanh nghiệp mà Nhà nước không cần nắm giữ 16.387 tỷ đồng, thu về 25.451 tỷ đồng (bằng 1,6 lần giá trị sổ sách) (Chính phủ, 2018). Tính đến 31/12/2015, SCIC đã bán vốn nhà nước đem lại thặng dư đạt 4.404 tỷ đồng, tỷ lệ đạt 2,6 lần so với giá trị sổ sách, cao hơn so với tỷ lệ bình quân chung của cả nước là 1,4 lần so với giá trị sổ sách. Qua 11 năm triển khai bán vốn nhà nước, công tác bán vốn của SCIC từng bước được chuẩn hóa và mang tính chuyên nghiệp, đến 30/9/2017 kết quả bán vốn thu được gấp 3,4 lần giá vốn.

Việc thực hiện kế hoạch thoái vốn nhà nước tại các CTCP có vốn nhà nước do các Bộ, ngành, địa phương làm đại diện chủ sở hữu cơ bản được thực hiện theo kế hoạch được phê duyệt và các chế độ chính sách hiện hành.

- Kết quả hoạt động SXKD của các doanh nghiệp có vốn nhà nước có xu hướng tăng trưởng ổn định và phát triển. Tổng tài sản của các CTCP, công ty TNHH 2 thành viên trở lên có cổ phần, vốn góp của Nhà nước năm 2016 là 495.126 tỷ đồng, tăng 3,8 lần so với năm 2011; tổng vốn chủ sở hữu là 167.701 tỷ đồng, tăng xấp xỉ 3 lần so với năm 2011; tổng doanh thu đạt 423.250 tỷ đồng, tăng 1,7 lần so với năm 2011. Tốc độ tăng trưởng doanh thu bình quân cả giai đoạn 2011-2016 đạt 13%; tổng lợi nhuận trước thuế là 31.723 tỷ đồng, tăng 4,3 lần so với năm 2011; tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu bình quân năm 2016 đạt 19% và bình quân cả giai đoạn 2011-2016 đạt 15%; tỷ suất lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản bình quân năm 2016 đạt 6% và bình quân cả giai đoạn 2011-2016 đạt 5%.

- Thu lợi nhuận, cổ tức được chia từ CTCP, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên được thực hiện theo quy định. Nhiều dự án đầu tư có hiệu quả sản xuất, kinh doanh cao và lợi nhuận tăng trưởng hàng năm; lợi nhuận, cổ tức được chia không ngừng tăng lên, đóng góp tích cực vào kết quả hoạt động SXKD chung. Một số tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương có doanh nghiệp góp vốn vào doanh nghiệp khác và thu nhận lợi nhuận qua các năm. Các doanh nghiệp đã cơ bản hoàn thành việc thoái vốn đầu tư theo kế hoạch và bảo toàn được vốn đầu tư. TCT Hàng không có 15 danh mục đầu tư cần thoái vốn với tổng giá trị vốn đầu tư cần thoái tính theo mệnh giá là 595 tỷ đồng. Tính đến ngày 31/12/2016, đã hoàn thành thoái vốn 13 danh mục đầu tư với giá trị vốn đầu tư tính theo mệnh giá là 585 tỷ đồng, chiếm 98,4% tổng giá trị vốn đầu tư cần thoái. Tổng số tiền thu được là 822 tỷ đồng, chênh lệch tăng so với tổng giá trị vốn đầu tư thực tế là 419 tỷ đồng. TCT Hàng không đã cơ bản hoàn thành kế hoạch thoái vốn, hiện nay các doanh nghiệp có vốn góp của TCT chủ yếu hoạt động trong lĩnh vực vận tải hàng không và cung ứng các dịch vụ đồng bộ trong dây chuyền vận tải hàng không; TĐ Dệt may Việt Nam được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án tái cơ cấu giai đoạn 2013-2015 tại Quyết định số 320/QĐ-TTg ngày 08/02/2013, theo đó, TĐ phải thực hiện sắp xếp lại và thoái một số khoản đầu tư không hiệu quả và đầu tư ra ngoài ngành, đến 31/12/2016, công tác thoái vốn có

số lãi là khoảng 125,6 tỷ đồng; TCT cổ phần Bia -Rượu-Nước giải khát Sài Gòn: Thoái vốn hoàn toàn tại 08 khoản đầu tư ngoài ngành với giá trị chênh lệch giữa giá trị thu hồi và giá trị sổ sách là 239,7 tỷ đồng.

Chuyển nhượng, thu hồi vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp được thực hiện theo phương án tái cơ cấu được phê duyệt, và theo văn bản chấp thuận kế hoạch thoái vốn, giảm vốn hàng năm.

- Đối với phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, các chủ thể thực hiện quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước (Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các bộ, UBND cấp tỉnh, Hội đồng thành viên/Chủ tịch công ty, người đại diện) đã thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của mình theo quy định tại Nghị định số 99/2012/NĐ-CP.

- Các chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng, phụ cấp trách nhiệm và quyền lợi khác đối với người lao động, người quản lý doanh nghiệp, kiểm soát viên, người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp được thực hiện đầy đủ, đúng chế độ quy định tại văn bản hướng dẫn của Bộ, ngành Trung ương và Nghị quyết Đại hội cổ đông, Điều lệ và Quy chế của Công ty.

- Việc thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách nhà nước, phân phối lợi nhuận, trích lập và sử dụng các quỹ của doanh nghiệp đã được triển khai nghiêm túc, tuân thủ đầy đủ các nghĩa vụ NSNN theo quy định. Năm 2016, các doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của nhà nước phát sinh phải nộp NSNN 62.967 tỷ đồng, tăng 24% so với năm 2015 nếu xét trong cùng số lượng doanh nghiệp hiện có năm 2015.

2.2.1.2. Tồn tại, hạn chế

- Hiệu quả hoạt động của DNNN còn chưa tương xứng với nguồn lực đang nắm giữ, tổng tài sản và vốn tăng (tài sản tăng 45,8%, vốn chủ sở hữu tăng 92,2%) nhưng doanh thu, lợi nhuận trước thuế và nộp ngân sách nhà nước có tốc độ tăng chậm (tốc độ tăng nộp ngân sách nhà nước chỉ 18%, bình quân 3%/năm), tổng số nợ phải trả cao, tăng 26% so với năm 2011 (từ 1.292.400 lên 1.628.649 tỷ đồng); chưa thực sự phát huy được vai trò chủ đạo trong nền kinh

tế cũng như chưa thực hiện được nhiệm vụ dẫn dắt, thúc đẩy các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế khác phát triển, tạo động lực phát triển kinh tế. Có trường hợp doanh nghiệp chưa thực thi nghiêm túc các kế hoạch đặt ra; năng suất lao động, hiệu quả SXKD còn thấp.

- Hiệu suất sinh lời trên vốn kinh doanh của các DNNN đạt 2,1% năm 2015, thấp hơn nhiều so với doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài (năm 2015 là 5,5%).

- Tỷ suất lợi nhuận của toàn khối DNNN (100% vốn nhà nước) giảm trong giai đoạn 2012-2016 (Tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu (ROE) giảm 39%, tỷ suất lợi nhuận/tài sản (ROA) giảm 30%). Nguyên nhân chính do tăng vốn chủ sở hữu và tài sản, nhưng lợi nhuận giảm (Bảng 2). Một số DNNN hoạt động yếu kém, làm ăn thua lỗ, tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu thấp hơn chi phí vay vốn trung bình của các tổ chức tín dụng, tỷ lệ nợ phải trả/tổng tài sản cao như TĐ Hóa chất Việt Nam, TĐ Điện lực Việt Nam, TĐ Công nghiệp Than - Khoáng sản Việt Nam, TĐ Dầu khí Việt Nam... Tại một số DNNN còn xảy ra tình trạng tiêu cực, tham nhũng, lãng phí, làm thất thoát tài sản nhà nước như TCT Hàng hải Việt Nam, TĐ Dầu khí...

Bảng 2: Tỷ suất lợi nhuận của khối DNNN 100% giai đoạn 2012-2016.

Năm	2012	2013	2014	2015	2016
Tỷ suất lợi nhuận trên vốn CSH (%)	16.4%	15.8%	15.2%	11.7%	10.0%
Tỷ suất lợi nhuận trên tài sản (%)	6.5%	6.3%	6.0%	5.3%	4.6%

Nguồn: Chính phủ, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017

- Quy mô vốn chủ sở hữu tại một số doanh nghiệp còn nhỏ, tốc độ tăng trưởng còn chậm. Có trường hợp phân vốn điều lệ từ lợi nhuận giữ lại chỉ đáp ứng phần nhỏ yêu cầu hoạt động của tổng công ty. Nhiều doanh nghiệp có tồn tại tài chính tích tụ từ giai đoạn trước, chưa chủ động xử lý nợ.

- Chỉ số quay vòng vốn của DNNN chỉ đạt mức 0,41 lần năm 2015, giảm đáng kể so với trước và đạt thấp nhất trong 3 khu vực doanh nghiệp: Doanh

ngoại nhà nước đạt 0,74 lần, trong khi chỉ số này của khu vực doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài đạt cao và có xu hướng tăng, từ 0,66 lần năm 2000 lên 1,01 lần năm 2015.

- Hiệu quả đầu tư của khối DNNN đạt thấp so với doanh nghiệp ngoài nhà nước và doanh nghiệp FDI, hệ số hiệu quả sử dụng vốn đầu tư (ICOR của khối DNNN trong giai đoạn 2011-2016 cao hơn nhiều so với hai khu vực doanh nghiệp còn lại (năm 2016 cao gấp 1,58 lần so với doanh nghiệp ngoài nhà nước, 1,86 lần so với doanh nghiệp FDI).

Bảng 3: Hệ số hiệu quả sử dụng vốn đầu tư ICOR phân theo khu vực kinh tế giai đoạn 2011-2016

ICOR	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Khu vực nhà nước	9.03	8.00	10.02	12.12	9.17	9.75
Khu vực DN ngoài NN	3.76	4.85	6.24	5.32	5.12	6.15
Khu vực FDI	6.82	6.33	6.02	5.67	4.64	5.22

Nguồn: Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018)

- Hoạt động đầu tư ra ngoài doanh nghiệp còn dàn trải, hiệu quả chưa cao: Lũy kế tính đến 31/12/2016 đã đầu tư ra nước ngoài trên 7 tỷ USD, có 25,5% dự án báo lỗ, 29% dự án lỗ lũy kế. Lợi nhuận được chia cho bên Việt Nam năm 2016 là 145 triệu USD - tương đương trung bình 2% tổng vốn đầu tư ra nước ngoài thực hiện. Nhiều dự án đang tiềm ẩn rủi ro về pháp lý tại nước sở tại (như bị rút ngắn thời gian triển khai dự án, tranh chấp đất đai) và rủi ro thị trường (như giá đầu ra giảm mạnh) ảnh hưởng lớn đến hiệu quả dự án. Có dự án bị ngừng cấp bảo lãnh Chính phủ dẫn tới việc phải dừng dự án, ảnh hưởng nghiêm trọng đến hiệu quả dự án; một số dự án đầu tư ra nước ngoài không hiệu quả như đầu tư của TCT Hàng hải Việt Nam tại các công ty con, công ty liên kết hoạt động trong lĩnh vực vận tải biển; đầu tư của TCT Công nghiệp Tàu thủy tại các công ty con, công ty liên kết; đầu tư của TĐ Dầu khí Việt Nam tại Công ty CP Hóa dầu và Xơ sợi Dầu khí (PVTex), TCT Cổ phần Xây lắp Dầu khí Việt Nam (PVC), Công ty Công nghiệp Tàu thủy Dung Quất (DQS), dự án thăm dò khai thác dầu khí mỏ Nagumanov tại tỉnh Orenburg (Liên Bang Nga), dự án khai thác

dầu tại Venezuela, dự án Lô 67 Peru..., trong khi năng lực quản lý và khả năng tài chính còn hạn chế, thiếu kiểm soát chặt chẽ, làm phân tán nguồn lực, ảnh hưởng đến hiệu quả sử dụng vốn của doanh nghiệp. Hiệu quả đầu tư vào công ty con, công ty liên kết chưa cao gây ảnh hưởng không tốt đến năng lực tài chính và hiệu quả sử dụng vốn tại doanh nghiệp.

- Việc mở rộng hoạt động sản xuất, chế biến một số mặt hàng mới của doanh nghiệp còn khó khăn, thiếu chủ động trong đổi mới SXKD; chưa chú trọng đầu tư theo chiều sâu (chậm đổi mới về công nghệ, trang thiết bị, kỹ thuật sản xuất, nâng cao năng suất lao động), ứng dụng và phát triển khoa học công nghệ chưa tương xứng với vai trò và tiềm năng; công suất huy động thấp dẫn đến chi phí khấu hao trên đơn vị sản phẩm cao; hiệu suất sử dụng tài sản cố định thấp; năng suất lao động thấp, đa phần là lao động kỹ thuật, tay nghề thấp, còn thiếu lao động tay nghề cao, cán bộ quản lý giỏi.

- Tình trạng lãng phí, thất thoát nguồn lực đất đai, tài sản... diễn ra phức tạp; tình trạng đấu thầu hình thức chưa được ngăn chặn hiệu quả; công tác quản lý tài sản công thiếu chặt chẽ, nặng tính bao cấp nên việc hạch toán và theo dõi tài sản không kịp thời và đầy đủ. Còn có trường hợp dễ xảy ra khiếu nại, khiếu kiện phức tạp trong công tác thu hồi đất, bồi thường, hỗ trợ, tái định cư cho người có đất thu hồi khi thực hiện các dự án đầu tư tại địa phương. Công tác kiểm tra, xử lý vi phạm pháp luật về khoáng sản của các cơ quan quản lý nhà nước chưa được thực hiện đầy đủ, triệt để nhằm phát hiện và xử lý kịp thời. Trong quản lý, sử dụng đất của các DNNN, còn trường hợp chưa kê khai đăng ký với cơ quan nhà nước có thẩm quyền, không đưa đất vào sử dụng, sử dụng đất không đúng mục đích, để đất bị lấn, chiếm.

- Một số doanh nghiệp thực hiện nhiệm vụ cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích hiệu quả hoạt động chưa cao, gặp nhiều khó khăn, còn xảy ra tình trạng thua lỗ. Nguồn kinh phí và giá dịch vụ phụ thuộc nhiều vào quy định của Nhà nước. Chưa chủ động được nguồn vốn để phục vụ hoạt động SXKD. Chưa tách bạch hoạt động SXKD với hoạt động công ích. Mức lương của người lao động

tại các DNNN dịch vụ công chỉ hoạt động theo đơn đặt hàng hoặc kế hoạch của Nhà nước chưa bảo đảm đúng theo quy định của Luật Doanh nghiệp và các hướng dẫn có liên quan, doanh nghiệp không có kinh phí bảo đảm mức đóng bảo hiểm xã hội, ảnh hưởng đến việc xem xét chế độ nghỉ hưu cho người lao động. Không linh hoạt trong việc quyết định mức lương đối với người lao động.

- Quy định về cơ chế tiền lương đối với người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp còn có sự chênh lệch giữa doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước chi phối, giữa người quản lý với người lao động. Mức lương của người lao động chưa theo kịp cơ chế thị trường, chưa tạo được động lực thúc đẩy người lao động làm việc, tạo ra sự chênh lệch quá lớn với khối doanh nghiệp ngoài nhà nước và khó thu hút được nguồn lao động chất lượng cao, biên chế, mức lương của các tập đoàn, tổng công ty phải có sự chấp thuận của Bộ quản lý.

- Việc cơ cấu lại một số doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, thu hồi vốn của Nhà nước từ các dự án đầu tư không hiệu quả còn chậm, hậu quả nghiêm trọng. Việc công khai thông tin trong DNNN còn hạn chế, không kịp thời, thiếu minh bạch, mang tính hình thức.

- Việc thoái vốn nhà nước tại một số DNNN nắm giữ trên 50% vốn điều lệ theo quy định chưa thực hiện được theo phương án được duyệt. Việc thoái vốn đầu tư tại một số trường hợp đặc biệt (doanh nghiệp cần thoái vốn có lỗ lũy kế hoặc kết quả SXKD năm liền trước năm đăng ký chào bán có lỗ, doanh nghiệp thực hiện thoái vốn không phải cổ đông lớn chào bán phần vốn sở hữu, thoái vốn trọn lô...) của các CTCP, công ty TNHH 2 thành viên trở lên có vốn góp của Nhà nước chưa thực hiện được; thủ tục phá sản doanh nghiệp còn bất cập, mặt khác cũng chưa kiên quyết thực hiện phá sản DNNN theo quy định của pháp luật đối với các trường hợp kinh doanh thua lỗ liên tục nhiều năm.

- Việc chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại doanh nghiệp về SCIC còn chậm, quy mô còn hạn chế: Qua 10 năm hoạt động, vốn nhà nước do SCIC tiếp nhận quản lý mới khoảng 1% tổng số vốn nhà nước tại doanh

ng nghiệp (theo giá trị sổ sách); 99% vốn nhà nước tại doanh nghiệp vẫn do các Bộ, địa phương quản lý.

- Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước tuy có sự phân công, phân cấp nhưng hiệu quả chưa cao. Hệ thống thanh tra, kiểm tra, kiểm soát nội bộ hoạt động kém hiệu quả, chưa đủ nhạy bén để giám sát và cảnh báo kịp thời cho người đại diện chủ sở hữu khi các vi phạm còn chưa xảy ra, nhiều vụ việc vi phạm thời gian vừa qua đều được phát hiện sau thanh tra, kiểm toán khi đã xảy ra vi phạm nên việc khắc phục hậu quả rất khó khăn.

2.2.1.3. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

a) Về khách quan

- Giai đoạn 2011 – 2015, môi trường kinh tế trong nước, khu vực và trên thế giới có nhiều biến động, áp lực lớn về cạnh tranh cũng như rủi ro trong kinh doanh; bên cạnh mục tiêu kinh doanh vì lợi nhuận, các DNNN còn phải thực hiện nhiệm vụ chính trị, an sinh xã hội, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế, do đó phần nào ảnh hưởng đến tốc độ tăng trưởng, doanh thu và lợi nhuận. Tình hình thị trường chứng khoán chưa thực sự khởi sắc nên trong quá trình thoái vốn, không có nhiều nhà đầu tư đăng ký mua phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Nhiều tập đoàn, tổng công ty nhà nước và các CTCP có vốn nhà nước có quy mô lớn và trải rộng trên cả nước, tình trạng doanh nghiệp đầu tư đa ngành dàn trải, kém hiệu quả của giai đoạn trước chưa khắc phục được, gây khó khăn cho việc kinh doanh, kiểm tra, giám sát sử dụng vốn nhà nước. Giai đoạn trước đã quyết định chuyển một số DNNN hoạt động yếu kém, thua lỗ sang doanh nghiệp khác dẫn đến doanh nghiệp tiếp nhận cũng bị khủng hoảng, gặp nhiều khó khăn.

- Một số doanh nghiệp 100% vốn nhà nước có quy mô vốn chủ sở hữu rất nhỏ, không tương xứng với hoạt động sản xuất kinh doanh. Các doanh nghiệp hầu hết thiếu nguồn lực về tài chính để đầu tư đổi mới dây truyền, công nghệ sản xuất. Tại một số địa phương, các doanh nghiệp chủ yếu là doanh nghiệp nhỏ, địa

bàn sản xuất kinh doanh khó khăn. Một số doanh nghiệp trước đây là đơn vị sự nghiệp, khi chuyển sang cơ chế doanh nghiệp không được cấp bổ sung vốn lưu động, nên các doanh nghiệp phải vay ngân hàng và trả lãi rất lớn trong chi phí sản xuất kinh doanh.

- Một số doanh nghiệp phải thực hiện nhiệm vụ chính trị, xã hội nhưng chưa có cơ chế hạch toán rõ ràng nên ảnh hưởng tiêu cực tới hoạt động sản xuất kinh doanh, gây khó khăn cho doanh nghiệp.

b) Về chủ quan

- Hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp vẫn còn một số hạn chế, chưa có một đầu mối tập trung thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp, các quy định chưa tạo đầy đủ quyền chủ động, kịp thời trong triển khai hoạt động SXKD tại các DNNN, làm giảm năng lực cạnh tranh của DNNN so với các doanh nghiệp khác trong nước và quốc tế. Thiếu hệ thống công cụ đánh giá tổng thể về quản trị doanh nghiệp, hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp; năng lực, hiệu quả quản lý của người đại diện chủ sở hữu, người điều hành doanh nghiệp; vai trò, tác động của doanh nghiệp đối với cộng đồng và xã hội. Chưa có hệ thống cơ sở dữ liệu để phân tích, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp trên toàn quốc.

- Công tác tổ chức cán bộ chưa tốt, năng lực quản lý còn bất cập. Tại cơ quan chủ quản chưa có đơn vị đủ mạnh, đủ năng lực để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu. Việc giám sát quản lý hoạt động, điều hành đối với người quản lý doanh nghiệp chưa chặt chẽ; chế độ đãi ngộ đối với người quản lý doanh nghiệp chưa thỏa đáng, dẫn đến một số cán bộ quản lý DNNN sa sút về trách nhiệm, vi phạm pháp luật, tham nhũng, đã làm thất thoát, lãng phí vốn, tài sản nhà nước, làm giảm uy tín, tạo dư luận xấu và hình ảnh xấu về DNNN. Cơ chế theo dõi, đánh giá, kiểm tra cán bộ chưa thực sự được chú trọng. Có trường hợp có biểu hiện cục bộ, lợi ích nhóm khi nhận xét, đánh giá người giữ chức danh lãnh đạo, quản lý doanh nghiệp nhất là ở doanh nghiệp hoạt động không tốt, xảy ra nhiều vi phạm.

- Hoạt động thanh tra, kiểm tra, giám sát của cơ quan đại diện chủ sở hữu, kiểm soát nội bộ chưa hiệu quả là một trong các nguyên nhân dẫn đến những vi phạm trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp trong thời gian qua. Việc xử lý trách nhiệm của người đứng đầu khi xảy ra vi phạm cũng như việc xử lý các hành vi vi phạm về báo cáo hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp chưa được thực hiện đầy đủ, nghiêm túc.

- Một số quyền của chủ sở hữu nhà nước được phân công, phân cấp chưa hợp lý dẫn đến hoặc là chồng chéo hoặc là không rõ đầu mối chịu trách nhiệm (như quyền giám sát của chủ sở hữu bị phân chia thành nhiều hoạt động giám sát theo ngành, lĩnh vực; thẩm quyền quyết định trả lương, thưởng bị tách khỏi quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm các chức danh quản lý, điều hành doanh nghiệp...), thực tế không có một cơ quan có đầy đủ quyền và chịu trách nhiệm toàn bộ về hoạt động của các DNNN, dẫn đến lợi ích của chủ sở hữu nhà nước ở một số nơi không được bảo đảm, hiệu lực, hiệu quả thực hiện thấp.

2.2.1. Về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

2.2.1.1. Kết quả đạt được

Thực hiện chủ trương đẩy mạnh CPH, giảm số lượng DNNN giữ cổ phần chi phối, chỉ duy trì DNNN trong những ngành, lĩnh vực then chốt của nền kinh tế và các lĩnh vực mà doanh nghiệp khu vực kinh tế tư nhân không tham gia, giai đoạn 2011 - 2016 cả nước đã cổ phần hóa 571 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp. Trong đó giai đoạn 2011 - 2015 đã CPH 508 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp (đạt 98,1% kế hoạch), năm 2016 đã CPH 63 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp. Tổng giá trị thực tế của 571 doanh nghiệp được phê duyệt phương án CPH giai đoạn 2011 - 2016 là 797.860 tỷ đồng, trong đó giá trị phần vốn nhà nước là 214.779 tỷ đồng. Tổng vốn điều lệ theo phương án được phê duyệt là 223.818 tỷ đồng, trong đó Nhà nước nắm giữ 141.187 tỷ đồng (63%); bán cho cổ đông chiến lược 39.220 tỷ đồng (17,5%), bán cho người lao động 4.499 tỷ đồng (2%), bán cho tổ chức công đoàn 1.135 tỷ đồng (0,5%), bán đấu

giá công khai 37.754 tỷ đồng (17%) (Chính phủ, 2018). Trong đó, có những tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước quy mô lớn và các doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Cả nước đã có 77/131 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực môi trường, dịch vụ đô thị và cấp, thoát nước được CPH, trong đó Nhà nước giữ cổ phần chi phối ở 65 doanh nghiệp (Chính phủ, 2018).

Công tác CPH trong giai đoạn này đã đạt được những kết quả tích cực như sau:

- Các cơ quan, đơn vị về cơ bản đã thực hiện trình tự, thủ tục CPH theo đúng quy định pháp luật, không làm thất thoát vốn, tài sản nhà nước, hài hòa quyền lợi của nhà nước, nhà đầu tư và người lao động tại doanh nghiệp. Cơ chế xử lý tài chính được hoàn thiện hơn, nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp và các cơ quan liên quan; việc xử lý các khoản nợ và tài sản tồn đọng bảo đảm các doanh nghiệp lành mạnh về tài chính trước khi chuyển thành CTCP. Việc xác định giá trị doanh nghiệp đã công khai, minh bạch và phù hợp hơn theo nguyên tắc thị trường. Việc tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp CPH cơ bản đã tuân thủ các quy định của pháp luật về đất đai. Các DNNN quản lý nhiều đất đai ở vị trí đắc địa, có nhiều lợi thế kinh doanh khi CPH đã được rà soát, xác định lại nhu cầu sử dụng đất đai, nhà cửa. Các thông tin liên quan đến cổ phần hóa DNNN được công khai, minh bạch, phổ biến rộng rãi bằng nhiều hình thức như niêm yết thông tin tại doanh nghiệp CPH, công bố thông tin trên Cổng thông tin điện tử của bộ, ngành, địa phương, doanh nghiệp, tổ chức bán đấu giá...

- Việc phát hành cổ phiếu lần đầu ra công chúng (IPO), đăng ký giao dịch, niêm yết của các doanh nghiệp cổ phần hóa trên thị trường chứng khoán đã tác động tích cực tới sự phát triển của thị trường chứng khoán. Từ năm 2011 đến hết năm 2015 đã có 276 doanh nghiệp CPH phát hành cổ phiếu lần đầu ra công chúng tại Sở giao dịch chứng khoán và các công ty chứng khoán với tổng số cổ phần chào bán là 3.068.158.697 cổ phiếu, trị giá 17.558 tỷ đồng. Số cổ phiếu

bán được là 1.500.663.351 cổ phiếu, trị giá 20.547 tỷ đồng, đạt 49% tổng số lượng cổ phần chào bán (Chính phủ, 2018). Các cơ quan, đơn vị đã đơn đốc doanh nghiệp CPH thực hiện hoàn tất các thủ tục đăng ký giao dịch và niêm yết trên thị trường chứng khoán. Đến nay đã có 411 doanh nghiệp CPH niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán (263 doanh nghiệp niêm yết trên sàn giao dịch HNX, 148 doanh nghiệp trên sàn giao dịch HSX); ngoài ra có 207 doanh nghiệp đăng ký giao dịch trên sàn UpCom.

- Chính sách đối với người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được quan tâm thực hiện. Hầu hết người lao động trong doanh nghiệp CPH được tiếp tục làm việc, đào tạo lại để nâng cao trình độ. Lao động dôi dư ở các doanh nghiệp CPH được hưởng chính sách trợ cấp, hỗ trợ đào tạo để bố trí việc làm mới tại doanh nghiệp hoặc tự thu xếp công việc mới. Nhờ bảo đảm được quyền lợi của người lao động mà tiến độ CPH doanh nghiệp được đẩy nhanh, hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp được duy trì ổn định. Chính sách bán cổ phần cho tổ chức công đoàn, người lao động trong doanh nghiệp CPH đã góp phần thay đổi tư duy của người lao động từ người làm công ăn lương chuyển sang vị trí đồng chủ sở hữu doanh nghiệp, nhờ đó gắn kết lợi ích của người lao động với lợi ích của doanh nghiệp. Việc kiểm tra, giám sát của người lao động với tư cách là cổ đông giúp cho hoạt động của CTCP được minh bạch, công khai, tạo điều kiện thực hiện quy chế dân chủ trong doanh nghiệp một cách thực chất hơn.

- Một số doanh nghiệp như Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam, Tổng công ty Hàng không Việt Nam đã chủ động tìm kiếm và bán cổ phần cho nhà đầu tư chiến lược nước ngoài, qua đó đã tìm được nguồn hỗ trợ không chỉ về tài chính mà còn về quản trị doanh nghiệp, kinh nghiệm chuyên môn, phát triển thị trường.

- Nguồn vốn thu được sau khi cổ phần hóa DNNN chuyển về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp. Nguồn thu từ cổ phần hóa các công ty mẹ của TĐ, TCT nhà nước, công ty 100% vốn nhà nước độc lập thuộc các bộ, ngành, địa phương được chuyển về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh

ng nghiệp đặt tại TCT Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC). Nguồn thu từ CPH các doanh nghiệp thuộc TD kinh tế, TCT nhà nước được nộp về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp tại công ty mẹ các TD, TCT.

Trong giai đoạn 2011 - 2016, Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp được giao cho SCIC quản lý, thực hiện thu, chi theo quy định, dưới sự kiểm tra, giám sát của Bộ Tài chính. Số dư Quỹ tại thời điểm 01/1/2011 là 17.797 tỷ đồng; thu Quỹ giai đoạn 2011 - 2016 đạt 110.264 tỷ đồng; chi Quỹ là 114.807 tỷ đồng; số dư Quỹ tại thời điểm 31/12/2016 là 13.254 tỷ đồng (Bộ Tài chính, 2017).

Vai trò của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) và Công ty Mua bán nợ Việt Nam (DATC) tiếp tục được phát huy trong việc hỗ trợ quá trình cổ phần hóa, tiếp nhận và xử lý nợ của các doanh nghiệp cổ phần, thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp sau cổ phần hoá. Giai đoạn 2011 - 2016, SCIC tiếp nhận quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại 90 doanh nghiệp (05 tổng công ty đã CPH và 85 doanh nghiệp độc lập) với tổng giá trị vốn nhà nước là 2.650 tỷ đồng (Chính phủ, 2018). DATC đã tiếp nhận nợ và tài sản loại trừ của 187 doanh nghiệp (110 doanh nghiệp Trung ương và 77 doanh nghiệp địa phương) với tổng giá trị là 553.4 tỷ đồng; đã thực hiện xử lý tài sản và thu hồi nợ đọng loại trừ tiếp nhận từ 333 doanh nghiệp (giá trị sổ sách là 247,7 tỷ đồng, thực tế thu hồi được 151,5 tỷ đồng, nộp ngân sách nhà nước 106 tỷ đồng). DATC đã tham gia mua, bán xử lý nợ tại 50 doanh nghiệp với giá trị sổ sách là 9.879 tỷ đồng (nợ xấu) với giá mua nợ là 3.681,2 tỷ đồng (tương đương 37,3% giá trị khoản nợ); doanh thu từ hoạt động xử lý nợ và tài sản đạt 3.253,5 tỷ đồng. DATC đã tái cơ cấu toàn diện, hỗ trợ phục hồi thành công 39 doanh nghiệp (trong đó chuyển 28 doanh nghiệp thua lỗ âm vốn chủ sở hữu thành CTCP và 11 doanh nghiệp CPH thua lỗ), đầu tư thông qua chuyển nợ (giá trị sổ sách 528,8 tỷ đồng) thành vốn góp (chủ yếu từ chênh lệch giữa giá vốn mua nợ và giá trị sổ sách khoản nợ) (Chính phủ, 2018).

- Cổ phần hóa DNNN đã thực hiện được mục tiêu đa dạng hóa sở hữu tại doanh nghiệp, từ loại hình doanh nghiệp có một chủ sở hữu nay có nhiều chủ sở hữu bao gồm Nhà nước, người lao động trong doanh nghiệp, cổ đông ngoài doanh nghiệp, các nhà đầu tư, nhờ đó đã huy động được nguồn vốn xã hội đầu tư vào doanh nghiệp để phát triển sản xuất, kinh doanh, đồng thời góp phần quan trọng trong việc thay đổi phương thức quản trị, tạo ra động lực để phát triển và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh. Sau CPH, các doanh nghiệp áp dụng mô hình quản trị của CTCP theo pháp luật về doanh nghiệp, từng bước áp dụng các nguyên tắc quản trị doanh nghiệp hiện đại theo thông lệ kinh tế thị trường, phục vụ tốt cho hoạt động sản xuất kinh doanh. Mô hình quản trị công ty được tổ chức chặt chẽ hơn với nhiều hệ thống quy định, nguyên tắc, quy chế nhằm bảo đảm vận hành hoạt động doanh nghiệp có hiệu quả cũng như thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực thông qua kiểm tra, giám sát của các cổ đông trong và ngoài doanh nghiệp, nhờ đó hạn chế được việc lạm quyền của người điều hành doanh nghiệp. Mô hình quản trị mới của doanh nghiệp cũng bảo đảm tính dân chủ, quyền lợi của các cổ đông, nhất là các cổ đông nhỏ là người lao động trong công ty thông qua hệ thống quy định rất chặt chẽ. Hoạt động của doanh nghiệp sau CPH mang tính chất công khai, minh bạch, rõ ràng hơn. Những biến động, thay đổi, chính sách, kế hoạch sản xuất kinh doanh, báo cáo tài chính, chuyển nhượng cổ phần, giao dịch giữa những người có liên quan, nghị quyết của Hội đồng quản trị, Đại hội đồng cổ đông... đều được đăng thông báo công khai trên trang thông tin điện tử của doanh nghiệp sau 24 giờ, đồng thời báo cáo Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, Trung tâm Lưu ký chứng khoán Việt Nam (nếu đã trở thành công ty đại chúng).

- Kết quả hoạt động của các doanh nghiệp sau khi cổ phần hoá được cải thiện đáng kể, nộp ngân sách nhà nước tăng, hoạt động kinh doanh ổn định, có hiệu quả. Quy mô vốn chủ sở hữu của doanh nghiệp sau CPH ngày càng tăng; tình hình tài chính lành mạnh hơn. Doanh thu, lợi nhuận của doanh nghiệp tăng, thu nhập và đời sống của người lao động cơ bản được nâng lên. Tổng hợp kết quả hoạt động của 350 doanh nghiệp sau CPH năm 2015 cho thấy so với năm

trước khi CPH, bình quân lợi nhuận trước thuế tăng 49%, nộp ngân sách tăng 27%, tổng tài sản tăng 39%, doanh thu tăng 29%, thu nhập bình quân của người lao động tăng 33% (Chính phủ, 2018).

- Các cơ quan quản lý nhà nước đã nâng cao vai trò, trách nhiệm trong quá trình tổ chức, triển khai thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN. Các khó khăn, vướng mắc trong quá trình cổ phần hóa DNNN đã được báo cáo kịp thời với Chính phủ, các bộ, ngành và cơ quan hữu quan để được hướng dẫn xử lý, tháo gỡ, góp phần đẩy nhanh tiến trình CPH. Một số trường hợp tổ chức CPH có vi phạm đã được Thủ tướng Chính phủ kịp thời chỉ đạo thanh tra, kiểm tra và xử lý theo đúng quy định của pháp luật.

2.2.1.2. Tồn tại, hạn chế

- Một số cơ quan, đơn vị chưa đáp ứng được yêu cầu và tiến độ CPH theo kế hoạch đề ra. Ví dụ như Bộ Xây dựng chậm cổ phần hóa TCT Đầu tư phát triển đô thị và khu công nghiệp Việt Nam, TCT Đầu tư phát triển nhà và đô thị, TCT Sông Đà, TCT Công nghiệp Xi măng Việt Nam...; Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn chậm cổ phần hóa TCT Lương thực miền Nam; TĐ Dầu khí Việt Nam, TĐ Công nghiệp Cao su Việt Nam thực hiện thoái vốn chậm so với phương án được phê duyệt; TCT Công nghiệp Xi măng Việt Nam chậm hoàn tất phương án CPH để trình cấp có thẩm quyền phê duyệt; TCT Bưu điện Việt Nam chậm xây dựng phương án sắp xếp Công ty TNHH MTV Tem Bưu chính trong khi đây là đơn vị không thuộc danh mục mà Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn; TCT Khánh Việt chưa đạt yêu cầu theo kế hoạch về tỷ lệ cổ phần Nhà nước nắm giữ tại CTCP Dệt Tân Tiến, CTCP Thương mại và Du lịch Bến Thủy, CTCP Du lịch Long Phú; TCT Đầu tư và Phát triển công nghiệp (Becamex) chậm CPH công ty mẹ và Công ty TNHH MTV Cấp thoát nước và Môi trường Bình Dương; TCT Dược Việt Nam chậm CPH công ty mẹ...

Đặc biệt, những doanh nghiệp chưa CPH được theo kế hoạch, mặc dù chỉ chiếm tỷ lệ nhỏ nhưng đều là những doanh nghiệp có khó khăn, vướng mắc về vốn, tài sản, hoạt động kinh doanh kém hiệu quả, thua lỗ, vướng mắc về quyền

lợi của các cổ đông... nên rất khó CPH thành công, nhiều trường hợp không thể CPH được nếu không có biện pháp tháo gỡ như Công ty TNHH MTV Đạm Ninh Bình, Công ty TNHH MTV Nhôm Lâm Đồng, Công ty TNHH MTV Công nghiệp Tàu thủy Dung Quất, Công ty Đầu tư Xây dựng số 2 Hà Nội (thuộc TCT Đầu tư và Phát triển nhà Hà Nội)...

- Tỷ lệ vốn Nhà nước nắm giữ ở các CTCP còn cao, trong đó có các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động trong lĩnh vực Nhà nước không cần chi phối. Lượng cổ phần chào bán ra công chúng đạt thấp so với phương án CPH doanh nghiệp, có nhiều tổng công ty tỷ lệ bán ra ngoài được rất nhỏ (chỉ khoảng 1% - 2% vốn điều lệ), dẫn đến chưa đạt mục tiêu của CPH là đổi mới quản trị và thu hút vốn từ bên ngoài. Trong giai đoạn 2011 – 2016, có 426 doanh nghiệp triển khai xong việc bán cổ phần lần đầu, trong đó 254 doanh nghiệp bán cổ phần theo phương án được duyệt, đạt 60% tổng số doanh nghiệp đã bán cổ phần, còn 172 doanh nghiệp không bán được toàn bộ số cổ phần theo phương án CPH, chiếm 40% tổng số doanh nghiệp đã bán cổ phần. Sau khi bán cổ phần lần đầu, tổng giá trị vốn điều lệ của 426 doanh nghiệp là 184.254 tỷ đồng với cơ cấu như sau: Nhà nước tiếp tục nắm giữ 149.342 tỷ đồng (chiếm 81,1% vốn điều lệ); nhà đầu tư chiến lược nắm giữ 13.494 tỷ đồng (chiếm 7,3% vốn điều lệ); người lao động nắm giữ 2.964 tỷ đồng (chiếm 1,6% vốn điều lệ); tổ chức công đoàn nắm giữ 1.171 tỷ đồng (chiếm 0,6% vốn điều lệ); các nhà đầu tư khác nắm giữ qua bán đấu giá công khai 17.281 tỷ đồng (chiếm 9,4% vốn điều lệ) (Chính phủ, 2018).

Sau khi bán cổ phần lần đầu, có 70 DNNN nắm giữ trên 90% vốn điều lệ, bao gồm 15 TĐ và TCT, trong đó có TĐ Xăng dầu Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 94,99% vốn điều lệ), TCT Thép Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 93,6% vốn điều lệ), TCT Hàng không Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 95,5% vốn điều lệ), TCT Cảng hàng không Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 92,5% vốn điều lệ), TCT Lilama (Nhà nước nắm giữ 98% vốn điều lệ), TCT Viglacera (Nhà nước nắm giữ 93% vốn điều lệ); 82 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 65% vốn điều lệ, bao gồm 04 TCT nhà nước là TCT Khoáng sản và Thương mại Hà Tĩnh (Nhà

nước nắm giữ 83% vốn điều lệ), TCT Sản xuất Đầu tư dịch vụ Xuất nhập khẩu Bình Định (Nhà nước nắm giữ 86,8% vốn điều lệ), TCT Xây dựng công trình giao thông 8 (Nhà nước nắm giữ 78,4% vốn điều lệ) và TCT Chăn nuôi Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 78% vốn điều lệ); 96 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, bao gồm 06 TĐ, TCT nhà nước như TĐ Dệt may Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 53% vốn điều lệ), TCT Dược Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 65% vốn điều lệ), TCT Lâm nghiệp Việt Nam (Nhà nước nắm giữ 51% vốn điều lệ)... (Chính phủ, 2018).

- Các doanh nghiệp CPH mà tỷ lệ chào bán ra bên ngoài dưới mức chi phối (<50%) chưa thực sự thu hút nhà đầu tư, đặc biệt đối với các nhà đầu tư muốn dành quyền chi phối doanh nghiệp sau CPH.

- Một số trường hợp chậm trễ trong việc đăng ký lưu ký và giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán. Tính đến tháng 8/2017, còn 747 doanh nghiệp CPH chưa thực hiện nội dung này. Điều này ảnh hưởng đến niềm tin của nhà đầu tư khi đưa ra quyết định đầu tư cổ phiếu qua đấu giá do e ngại cổ phiếu sau đấu giá khó giao dịch.

- Một số trường hợp chậm bàn giao các doanh nghiệp đã CPH về SCIC. Giai đoạn 2011 - 2015, tổng số doanh nghiệp thuộc đối tượng chuyển giao về SCIC là 208 doanh nghiệp, trong đó có 63 doanh nghiệp đang sắp xếp, chuyển đổi; 03 doanh nghiệp đang hoàn thiện chuyển giao; 37 doanh nghiệp đã gửi hồ sơ nhưng SCIC chưa tiếp nhận (20 doanh nghiệp chưa có đầy đủ hồ sơ, 9 doanh nghiệp có kết quả kinh doanh thua lỗ, mất một phần hoặc toàn bộ vốn nhà nước; 7 doanh nghiệp còn tồn tại về mặt pháp lý, công nợ, 01 doanh nghiệp đã hai lần thực hiện tăng vốn điều lệ kể từ thời điểm hoàn thành CPH), còn lại 105 doanh nghiệp chưa gửi hồ sơ tiếp nhận về SCIC.

- Còn có hiện tượng bán bớt phần vốn nhà nước tại các công ty con, công ty liên kết trước khi bàn giao vốn của công ty mẹ về SCIC dẫn đến việc thực hiện mục tiêu quản lý, đầu tư, kinh doanh vốn nhà nước tại doanh nghiệp gắn

với quá trình tích tụ, tập trung vốn nhà nước vào các ngành, lĩnh vực quan trọng, chưa đạt hiệu quả như mong muốn.

- Việc quản lý Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp còn bộc lộ hạn chế như: SCIC chưa chủ động nắm bắt danh sách cũng như đơn đốc các công ty đã CPH thuộc đối tượng phải nộp tiền thu được từ CPH về Quỹ; số tiền phải thu từ CPH, bán vốn nhà nước, cổ tức được chia để nộp về Quỹ tại một số doanh nghiệp do UBND cấp tỉnh quyết định thành lập chưa xác định rõ. Các nội dung thu, chi Quỹ chưa được báo cáo Quốc hội hàng năm.

- Một số doanh nghiệp thay đổi mô hình hoạt động nhưng hiệu quả kinh tế và quy mô hoạt động chưa được cải thiện đáng kể so với trước khi thực hiện CPH, hoạt động kinh doanh gặp nhiều khó khăn, lợi nhuận giảm, hệ số nợ phải trả/vốn chủ sở hữu cao do vốn chủ sở hữu còn thấp so với nhu cầu SXKD nên dư nợ cao và do đặc thù hoạt động nên dư nợ chủ đầu tư (tiền ứng trước) lớn; quy mô vốn chủ sở hữu, tổng tài sản giảm so với trước CPH. Nhiều doanh nghiệp sau CPH chưa có sự đổi mới thực chất về quản trị kinh doanh. Chế độ công khai thông tin chưa được thực hiện đồng đều, nghiêm túc, thông tin tài chính có độ minh bạch chưa cao, tập trung ở những doanh nghiệp chưa đăng ký giao dịch và niêm yết trên thị trường chứng khoán.

- Chất lượng tổ chức tư vấn trong quá trình CPH còn hạn chế, chưa gắn trách nhiệm, đạo đức nghề nghiệp của cá nhân, tổ chức tư vấn trong việc cung cấp dịch vụ.

- Việc thu hút nhà đầu tư chiến lược trong nước cũng như nước ngoài tham gia mua cổ phần còn hạn chế do một số quy định được đánh giá là chưa linh hoạt, chưa đủ sức hấp dẫn các nhà đầu tư chiến lược. Chính sách bán cổ phần cho người lao động trong doanh nghiệp CPH chưa bảo đảm tính ưu đãi nên chưa thu hút được người lao động; có trường hợp người lao động bỏ quyền được mua ưu đãi cổ phần ở một số doanh nghiệp. Một bộ phận người lao động sau khi mua cổ phần được ưu đãi đã bán lại cổ phần hoặc quyền mua cổ phần ưu đãi cho các nhà đầu tư khác ở trong hoặc ngoài doanh nghiệp để hưởng chênh lệch khiến

cho mục tiêu gắn bó người lao động với doanh nghiệp không đạt được như mong đợi. Chính sách bán cổ phần cho tổ chức công đoàn không khả thi, do tổ chức công đoàn không có khả năng tài chính.

- Quá trình CPH còn có vướng mắc liên quan đến đất đai. Phương án sử dụng đất và giá đất áp dụng để xác định giá trị quyền sử dụng đất phải có ý kiến của UBND tỉnh, thành phố trên địa bàn. Tuy nhiên, thực tế quá trình UBND tỉnh, thành phố có ý kiến trả lời về phương án sử dụng đất và giá đất thường chậm dẫn đến việc phải kéo dài thời gian, điều chỉnh tiến độ cổ phần hóa DNNN. Một số doanh nghiệp sử dụng nhiều diện tích đất tại nhiều địa phương chưa thống nhất được phương án sử dụng đất với địa phương trước khi CPH. Trường hợp thị trường không có giao dịch tại khu vực nơi doanh nghiệp có quyền sử dụng đất, UBND tỉnh, thành phố không có căn cứ để xác định. Một số địa phương chưa kiên quyết trong việc thu hồi, xử lý đất đai của các doanh nghiệp sử dụng đất không đúng mục đích, vi phạm pháp luật về đất đai. Có trường hợp doanh nghiệp cổ phần sử dụng quyền sử dụng đất để góp vốn sản xuất, kinh doanh với nhà đầu tư khác nhưng lại thỏa thuận giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn thấp hơn giá trị quyền sử dụng đất tính theo thị trường.

- Sau CPH còn phát sinh nhiều vấn đề cần phải tiếp tục xử lý như giải quyết tranh chấp về tài sản, đất đai; các vấn đề về lao động, trợ cấp; về công nợ giữa người lao động với CTCP và giữa DNNN với CTCP; ràng buộc pháp lý để triển khai thực hiện phương án SXKD thể hiện trong phương án CPH... Một số doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ vẫn còn xảy ra những bất đồng quan điểm trong công tác quản trị doanh nghiệp, chiến lược phát triển... dẫn đến khó khăn trong công tác chỉ đạo điều hành doanh nghiệp.

- Việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp sau CPH chưa đầy đủ và có hiệu quả; có nơi mang tính hình thức, nơi khác lại có xu hướng can thiệp sâu vào hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp.

2.2.1.3. Nguyên nhân của các tồn tại, hạn chế

a) Về khách quan

- Quá trình cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011 - 2016 chịu tác động từ những diễn biến bất lợi của tình hình kinh tế thế giới và khu vực, đặc biệt giai đoạn 2011 - 2013 là giai đoạn Việt Nam chịu tác động mạnh từ cuộc khủng hoảng tài chính thế giới dẫn tới sự suy giảm của thị trường tài chính, chứng khoán, do đó cũng tác động tiêu cực, làm chậm tiến độ cổ phần hóa DNNN.

- Cổ phần hóa DNNN là lĩnh vực có tính đặc thù, công tác tổ chức thực hiện tại các cơ quan, đơn vị nói chung chưa có nhiều kinh nghiệm. DNNN giảm về số lượng nhưng quy mô, lĩnh vực, địa bàn hoạt động tăng lên rất nhiều, nên khối lượng công việc liên quan đến thực hiện chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN tăng lên. Trong khi đó, biên chế, năng lực, chế độ đãi ngộ của đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ này không được tăng lên tương xứng, điều này ảnh hưởng đến hiệu quả trong công tác cổ phần hóa DNNN. Thành viên Ban chỉ đạo cổ phần hóa DNNN hoạt động kiêm nhiệm nên thiếu tính chuyên nghiệp, dễ mắc khuyết điểm khi thực thi.

- Đối tượng cổ phần hóa trong giai đoạn 2011 - 2016 hầu hết là các doanh nghiệp có quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng, kinh doanh đa ngành nghề, tình hình tài chính phức tạp. Mặt khác, việc thực hiện CPH đối với các doanh nghiệp này cần sự tham gia của nhiều nhà đầu tư lớn, có tiềm lực tài chính và năng lực quản trị tốt nên cần nhiều thời gian để chuẩn bị.

- Đối với một số doanh nghiệp có quy mô vừa và nhỏ, doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích, doanh nghiệp sản xuất, kinh doanh trong điều kiện di dời, hiệu quả sản xuất, kinh doanh không cao, tỷ suất lợi nhuận của doanh nghiệp thấp, công nợ tồn đọng lớn trong nhiều năm chưa được xử lý kịp thời, có trường hợp gặp các vấn đề phát sinh về thuế, nghĩa vụ tài chính khi góp vốn bằng quyền sử dụng đất, lãnh đạo công ty không hợp tác, không cung cấp tài liệu theo yêu cầu nên gặp nhiều khó khăn trong hoạt động sản xuất, kinh doanh và thực hiện CPH, chưa thu hút được các nhà đầu tư.

- Một số doanh nghiệp gặp khó khăn trong quá trình triển khai CPH do xảy ra tranh chấp đất đai; một số doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực đặc thù như nông nghiệp không hấp dẫn nhà đầu tư.

b) Về chủ quan

- Hệ thống chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011 - 2016 còn một số vướng mắc, bất cập gây khó khăn cho quá trình triển khai, tổ chức thực hiện, ví dụ như các nội dung liên quan đến thời gian thực hiện, xác định giá trị doanh nghiệp đối với các loại tài sản vô hình như lợi thế vị trí đất đai, lợi thế thương mại... Một số nội dung đòi hỏi phải có sự thống nhất của các bộ, ngành, UBND địa phương nên ảnh hưởng đến thời gian, tiến độ xác định giá trị doanh nghiệp CPH.

- Một số bộ, ngành, địa phương được phân công nhiệm vụ triển khai thực hiện, theo dõi, giám sát quá trình cổ phần hóa DNNN chưa chỉ đạo kịp thời, quyết liệt, chưa tích cực tổ chức triển khai phương án CPH, có nơi ngại không muốn làm, sợ sai phạm, công tác kiểm tra, giám sát, đôn đốc chưa thường xuyên, kịp thời, còn để xảy ra các vi phạm, nhất là trong một số trường hợp doanh nghiệp có thương hiệu, có lợi thế đất đai nhưng định giá rất thấp. Sự phối hợp, hỗ trợ của các bộ, ngành, địa phương trong công tác cổ phần hóa DNNN còn có lúc chưa chặt chẽ, kịp thời. Việc cho ý kiến về phương án sử dụng đất, giá đất còn chậm, gây khó khăn cho doanh nghiệp, nhất là doanh nghiệp kinh doanh bất động sản do tài sản phần lớn là giá trị quyền sử dụng đất của các dự án trải khắp nhiều tỉnh trên cả nước. Cơ quan quản lý nhà nước chưa tích cực đôn đốc, tháo gỡ vướng mắc quyết toán CPH kịp thời để xảy ra một số trường hợp chậm nộp tiền thu từ CPH. Công tác hướng dẫn, chỉ đạo của cấp có thẩm quyền chưa đồng bộ, nhất quán. Giai đoạn đầu chỉ đạo chưa quyết liệt, gây áp lực về tiến độ với giai đoạn sau, ảnh hưởng đến tiến độ và chất lượng CPH.

- Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty còn có trường hợp không tuân thủ quy định pháp luật liên quan trong quá trình cổ phần hóa DNNN, chậm hoàn tất phương án CPH trình cấp có thẩm quyền phê duyệt, còn tư tưởng e ngại, lo lắng

về vị trí và vai trò lãnh đạo sau CPH. Một số DNNN sau CPH chậm đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán chưa đáp ứng yêu cầu của thị trường về công khai thông tin, công bố báo cáo định kỳ về SXKD, quản trị doanh nghiệp... Trách nhiệm của một số tổ chức tư vấn xác định giá trị doanh nghiệp chưa cao.

- Việc bàn giao các doanh nghiệp đã CPH về SCIC chưa được thống nhất, còn tình trạng trì hoãn bàn giao do việc bàn giao ảnh hưởng đến lợi ích của các bộ, ngành, địa phương.

- Một bộ phận cán bộ ở các cấp, các ngành và các doanh nghiệp còn tự tướng e ngại, lo lắng về vị trí và vai trò lãnh đạo sau CPH, vì vậy ảnh hưởng đến tiến độ của quá trình CPH. Một bộ phận người lao động trong doanh nghiệp chưa hiểu rõ sự cần thiết phải cổ phần hóa DNNN, chưa nhận thức đầy đủ quyền lợi và nghĩa vụ của bản thân trong tiến trình này. Thói quen mua cổ phần trong các doanh nghiệp chưa hình thành do khả năng tài chính của người lao động còn hạn chế.

CHƯƠNG 3: GIẢI PHÁP, KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC GIAI ĐOẠN TỚI

3.1. Định hướng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn tới

3.1.1. Đối với quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

Thứ nhất, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp phải đảm bảo lợi ích của chủ sở hữu đối với vốn và tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, đảm bảo yêu cầu tách bạch chức năng quản lý nhà nước đối với DNNN và chức năng quản lý của chủ sở hữu nhà nước tại DNNN, góp phần nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trong kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, bảo toàn và phát triển vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

Thứ hai, quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp phải phù hợp với các thông lệ, chuẩn mực quốc tế, với trình độ phát triển của nền kinh tế và yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế, đảm bảo tính đồng bộ và phù hợp với mục tiêu cơ cấu lại DNNN, cải cách thể chế kinh tế thị trường, góp phần nâng cao vai trò chủ đạo của kinh tế nhà nước.

Thứ ba, tiếp tục sắp xếp, đổi mới nâng cao hiệu quả hoạt động đối với DNNN, kiên quyết thoái vốn ở những doanh nghiệp và lĩnh vực không cần DNNN, bảo đảm các mục tiêu cơ cấu lại, không để thất thoát vốn nhà nước, đồng thời thu hẹp phạm vi, nâng cao năng lực tài chính, hiệu quả kinh tế cho các DNNN tiếp tục tồn tại trong một số lĩnh vực trọng điểm như cung cấp dịch vụ công cộng thiết yếu.

3.1.2. Đối với cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

Thứ nhất, cần quán triệt sâu sắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước

theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XII để nâng cao hơn nữa nhận thức và có hành động quyết liệt, cụ thể trong thực hiện.

Thứ hai, hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách phục vụ cho quá trình cơ cấu lại DNNN:

- Rà soát các luật có liên quan như Luật Doanh nghiệp, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Cán bộ, công chức, Luật Phá sản, Bộ luật Lao động và các quy định có liên quan để trình cấp có thẩm quyền sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với quá trình cơ cấu lại và vai trò, vị trí của DNNN thời gian tới.

- Chính phủ sớm ban hành các cơ chế chính sách để đẩy nhanh quá trình CPH như Nghị định sửa đổi, bổ sung Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp; Nghị định về sản xuất và cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thay thế Nghị định số 130/2013/NĐ-CP ngày 16/10/2013...

- Sớm thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp.

- Hoàn thiện phân công, phân cấp việc thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp. Sớm xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu của các bộ, ngành, địa phương đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Đồng thời có cơ chế, chế tài để các tổ chức, cá nhân thực hiện có hiệu quả các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ được phân công, phân cấp.

Thứ ba, tổ chức triển khai quyết liệt, có hiệu quả, đúng thời hạn các nhiệm vụ, giải pháp đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Đề án cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020 theo Quyết định số 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017.

Thứ tư, tăng cường hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát, kiểm toán của các cơ quan quản lý nhà nước, đảm bảo quá trình CPH, thoái vốn nhà nước thực hiện đúng quy định của pháp luật.

3.2. Giải pháp, kiến nghị cụ thể

Hệ thống chính sách, pháp luật liên quan đến hai nội dung nêu trên đã từng bước được hoàn thiện. Hoạt động của các DNNN mặc dù vẫn còn những mặt tồn tại, hạn chế, hiệu quả SXKD chưa tương xứng với nguồn lực Nhà nước đầu tư; vẫn còn những doanh nghiệp làm ăn thua lỗ, thất thoát, tham nhũng, lãng phí, gây bức xúc trong dư luận xã hội, nhưng không thể phủ nhận những chuyển biến tích cực của khối doanh nghiệp này trong thời gian qua. DNNN tiếp tục góp phần quan trọng trong xây dựng cơ sở hạ tầng thiết yếu cho phát triển kinh tế - xã hội, thực hiện các chính sách an sinh xã hội, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế. Nhằm tiếp tục hoàn thiện và nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN trong thời gian tới, Đoàn giám sát đề nghị cần tập trung thực hiện các nhiệm vụ và giải pháp chủ yếu sau:

3.2.1. Đối với Quốc hội

- Kiến nghị Quốc hội ban hành Nghị quyết về tiếp tục nâng cao hiệu lực, hiệu quả việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN, trong đó cần làm rõ những vấn đề còn vướng mắc, bất cập, giao Chính phủ tổng kết và có kế hoạch khắc phục trong thời hạn nhất định.

- Kiến nghị Quốc hội xem xét, sửa đổi các luật liên quan đến nội dung quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN như: Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Luật Doanh nghiệp, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Đầu tư... nhằm khắc phục các vướng mắc, bất cập trong quy định hiện hành cũng như tạo sự thống nhất, đồng bộ, hạn chế các quy định chồng chéo hiện nay, tháo gỡ những vướng mắc về quy trình, thẩm quyền xử lý, ra quyết định trong điều

hành SXKD, tạo sự bình đẳng giữa DNNN với các doanh nghiệp ngoài nhà nước; cho phép nghiên cứu sự cần thiết luật hóa chính sách thu cổ tức, lợi nhuận từ vốn đầu tư tại DNNN và các nội dung về cổ phần hóa DNNN.

- Giao Kiểm toán Nhà nước kiểm toán việc quản lý, sử dụng Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp; việc sử dụng nguồn thu từ đất của các DNNN đã CPH và báo cáo Quốc hội. Giao Chính phủ trình Quốc hội Nghị quyết về “Việc quản lý và sử dụng nguồn thu từ thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp” và hàng năm báo cáo Quốc hội về kết quả thực hiện của Quỹ này.

- Tăng cường giám sát của Quốc hội, Ủy ban Thường vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội đối với quá trình quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN.

3.2.2. Đối với Chính phủ

- Cần sớm tổng kết, đánh giá và báo cáo Quốc hội để sửa đổi, bổ sung các luật có liên quan, đặc biệt cần sớm sửa đổi Luật Doanh nghiệp về khái niệm DNNN theo Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 3/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN. Nghiên cứu luật hóa chính sách thu lợi nhuận, cổ tức tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước và các nội dung về cổ phần hóa DNNN, báo cáo Quốc hội về các nội dung này.

- Rà soát, sửa đổi, bổ sung các nghị định có liên quan như: Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012 về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, Nghị định số 69/2014/NĐ-CP ngày 15/7/2014 về tập đoàn kinh tế nhà nước và tổng công ty nhà nước, Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 về giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp; giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của DNNN và doanh nghiệp có vốn nhà nước... Hoàn thiện quy định về lựa chọn, bổ nhiệm, giám sát người quản lý doanh nghiệp; quản lý đất sau CPH; chuẩn hóa

bộ tiêu chuẩn định mức kinh tế - kỹ thuật phù hợp với từng lĩnh vực, địa bàn để đánh giá kết quả hoạt động của doanh nghiệp.

- Rà soát quy định về chính sách thu lợi nhuận, cổ tức tại các doanh nghiệp có vốn nhà nước đầu tư và kiến nghị luật hóa nội dung này (cụ thể về đối tượng, mức thu, tỷ lệ để lại cho doanh nghiệp mở rộng SXKD) bảo đảm phù hợp với quy định của Hiến pháp năm 2013.

- Đánh giá hiệu quả hoạt động của Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp để có biện pháp nâng cao chất lượng quản lý và sử dụng Quỹ. Việc sử dụng nguồn thu từ CPH, thoái vốn phải được đưa vào sử dụng thống nhất trong kế hoạch tài chính, kế hoạch đầu tư công trung hạn; việc sử dụng cần có trọng tâm, trọng điểm, tập trung đầu tư phát triển cơ sở hạ tầng quốc gia, tạo nguồn lực lâu dài; các trường hợp thu vượt, đột xuất cần báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định việc quản lý và sử dụng nguồn thu này.

- Phân công và chỉ đạo các bộ thực hiện tốt vai trò quản lý nhà nước trong ngành, lĩnh vực phụ trách, khắc phục những tồn tại trong thời gian qua. Ban hành cơ chế giám sát, kiểm tra, đánh giá hiệu quả hoạt động của các tổ chức, cá nhân thực hiện quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Có cơ chế, chế tài để các tổ chức, cá nhân thực hiện có hiệu quả các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm được phân công, phân cấp. Tiếp tục chỉ đạo xử lý nghiêm các vi phạm trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN; nghiêm cấm và xử lý nghiêm minh các trường hợp xác định giá trị doanh nghiệp không đúng quy định của pháp luật để trục lợi, gây thất thoát tài sản, vốn nhà nước; chỉ đạo các bộ, ngành thực hiện các kết luận của các cơ quan thanh tra, kiểm toán. Xây dựng chế tài xử lý đối với các trường hợp không hoặc chậm thực hiện kết luận của các cơ quan thanh tra, kiểm toán. Báo cáo Quốc hội về trách nhiệm của các bộ, ngành, địa phương trong việc để xảy ra tồn tại, hạn chế và các vi phạm về quản lý sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN, đồng thời làm rõ kết quả xử lý trách nhiệm của tập thể, cá nhân, đặc biệt là người đứng đầu.

- Tiếp tục chấn chỉnh hoạt động của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước theo nghị quyết của Đảng và Quốc hội. Tăng cường quản lý các doanh nghiệp quốc phòng, an ninh, các doanh nghiệp trực thuộc các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội. Kiên quyết xử lý các DNNN, các dự án đầu tư chậm tiến độ, hoạt động thua lỗ, kém hiệu quả theo cơ chế thị trường, trong đó tập trung xử lý các tồn tại, yếu kém của 12 dự án, doanh nghiệp chậm tiến độ, kém hiệu quả thuộc ngành công thương theo lộ trình đã đề ra, đồng thời tiếp tục rà soát đối với các dự án, doanh nghiệp khác. Kiên quyết thoái hết vốn đầu tư ngoài ngành tại các DNNN. Quản lý, giám sát chặt chẽ việc huy động, sử dụng vốn của DNNN, nhất là vay nợ nước ngoài, các dự án đầu tư trong nước và ở nước ngoài, nguồn vốn mua bán, sáp nhập doanh nghiệp; hạn chế tối đa cấp bảo lãnh của Chính phủ đối với DNNN. Xem xét, thực hiện phá sản DNNN theo quy định của pháp luật; thực hiện cơ cấu lại và chuyển nhượng dự án cho nhà đầu tư thuộc thành phần kinh tế khác. Xem xét cơ chế, chính sách tháo gỡ khó khăn trong xử lý các vấn đề về tài chính, lao động, chính sách khoa học công nghệ... nhằm nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của một số doanh nghiệp đã cơ cấu lại nhưng tình hình SXKD còn chưa khả quan. Làm rõ trách nhiệm và xử lý nghiêm theo quy định của pháp luật những vi phạm của các tổ chức, cá nhân liên quan để xảy ra tình trạng DNNN, dự án đầu tư thua lỗ, thất thoát, lãng phí lớn; không sử dụng ngân sách nhà nước để xử lý thua lỗ của doanh nghiệp.

- Rà soát và hoàn thiện bộ tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của DNNN, người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp, người quản lý doanh nghiệp.

- Tiếp tục rà soát hệ thống các DNNN, tách bạch giữa những lĩnh vực then chốt của nền kinh tế hoặc lĩnh vực công ích mà Nhà nước cần nắm quyền chi phối với những lĩnh vực nên huy động vốn đầu tư từ xã hội; duy trì tỷ lệ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp ở mức hợp lý nhằm thu hút nhà đầu tư bên ngoài và thay đổi mô hình quản trị doanh nghiệp một cách thực chất.

- Tăng cường minh bạch thông tin đối với tất cả các DNNN theo các tiêu chuẩn áp dụng đối với các công ty đại chúng; nghiên cứu xây dựng cơ sở dữ liệu quốc gia về DNNN; có chế tài xử lý nhằm bảo đảm tính hiệu quả trong việc phối hợp quản lý, sắp xếp doanh nghiệp giữa các bộ, ngành, địa phương.

- Tuân thủ pháp luật, tôn trọng cơ chế thị trường, thực hiện lộ trình CPH, thoái vốn nhà nước đã được cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt. Bảo đảm công khai, minh bạch trong cơ cấu lại DNNN, nhất là trong CPH và thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp. Áp dụng các phương pháp định giá tài sản tiên tiến phù hợp với cơ chế thị trường; bảo đảm vốn, tài sản của Nhà nước và giá trị doanh nghiệp được định giá đầy đủ, hợp lý, công khai, minh bạch; giá cổ phần xác định theo cơ chế thị trường thông qua đấu giá công khai, minh bạch. Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý, giám sát DNNN trong tiến trình CPH, không để xảy ra tiêu cực, thất thoát vốn, tài sản của Nhà nước. Đối với các doanh nghiệp không đủ điều kiện để thực hiện CPH thì xem xét áp dụng các hình thức sắp xếp khác hoặc áp dụng biện pháp phá sản theo quy định của pháp luật đối với trường hợp không có phương án cơ cấu lại khả thi.

- Kiện toàn tổ chức bộ máy, quy định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, bảo đảm tách bạch chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý của các cơ quan quản lý nhà nước đối với DNNN, bảo đảm phù hợp với định hướng của Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII và các quy định của Luật Quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh; tiếp tục phân tích, đánh giá mô hình hoạt động và chức năng nhiệm vụ của Tổng Công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước phù hợp với cơ cấu tổ chức và chức năng, nhiệm vụ của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

- Chỉ đạo các địa phương rà soát diện tích đất của các DNNN, doanh nghiệp CPH, đối chiếu với quy hoạch và kế hoạch sử dụng đất đã được phê duyệt, xác định các trường hợp sử dụng sai mục đích, lãng phí để xử lý các vi

phạm theo quy định của pháp luật, hoàn thành việc cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất.

- Xử lý kịp thời các đề xuất, kiến nghị của doanh nghiệp theo đúng thời hiệu được quy định tại quy chế làm việc của Chính phủ, không để doanh nghiệp bị lỡ cơ hội kinh doanh hoặc bị giảm hiệu quả hoạt động do thời gian giải quyết công việc bị kéo dài.

3.2.3. Đối với Bộ, ngành, địa phương

- Hoàn thiện, xây dựng các văn bản hướng dẫn một số nội dung về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN; rà soát một số nội dung còn vướng mắc, bất cập tại một số thông tư để sửa đổi, bổ sung phù hợp với tình hình thực tế.

- Phê duyệt phương án cơ cấu lại doanh nghiệp thuộc lĩnh vực quản lý theo đúng nội dung quy định tại Quyết định 707/QĐ-TTg ngày 25/5/2017 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020”.

- Trong quá trình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN, các bộ, ngành, địa phương chủ động nghiên cứu, đề xuất với cấp có thẩm quyền biện pháp giải quyết những vấn đề phát sinh, những vấn đề cần điều chỉnh liên quan đến cơ chế, chính sách, pháp luật. Tăng cường kiểm tra và có chính sách thúc đẩy các doanh nghiệp làm nhiệm vụ công ích nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động. Đối với các doanh nghiệp cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích đã CPH, sớm tổng kết, đánh giá toàn diện thực chất để có giải pháp vừa bảo đảm nâng cao hiệu quả kinh doanh, vừa thực hiện tốt nhiệm vụ công ích khi Nhà nước đặt hàng.

- Các Bộ, ngành, địa phương thực hiện tốt vai trò quản lý nhà nước trên lĩnh vực được phân công; cần kiểm điểm làm rõ những tồn tại, yếu kém trong thời gian qua, rút ra bài học kinh nghiệm cũng như các đề xuất về hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật trình Chính phủ xem xét.

- Rà soát, hoàn thiện và phê duyệt phương án sử dụng đất theo đúng quy định của pháp luật để lại diện tích đất phù hợp với hoạt động của doanh nghiệp, bảo đảm sử dụng đất tiết kiệm, hiệu quả.

- Cần bàn giao phần vốn hiện đang quản lý về cơ quan có thẩm quyền được giao quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp theo lộ trình đề ra. Nộp đầy đủ các khoản thu từ CPH, thoái vốn nhà nước về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp theo quy định.

- Rà soát các kết luận của các cơ quan thanh tra, kiểm toán và đánh giá tiến độ triển khai thực hiện. Đối với các kiến nghị về chính sách, pháp luật, các bộ, ngành, địa phương cần kịp thời rà soát sửa đổi, bổ sung hoặc ban hành mới; đối với các kiến nghị cụ thể với DNNN, các bộ, ngành, địa phương cần đôn đốc, chỉ đạo các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước nghiêm túc triển khai thực hiện. Tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát, phối hợp chặt chẽ với các cơ quan thanh tra, kiểm toán để kịp thời phát hiện vi phạm và có biện pháp xử lý, khắc phục.

3.2.4. Đối với doanh nghiệp nhà nước

- Tiếp tục đổi mới quản trị doanh nghiệp; rà soát điều lệ hoạt động, quy chế quản lý nội bộ, làm việc, phương pháp quản trị tại doanh nghiệp. Nghiên cứu cơ chế đối với Ban kiểm soát, kiểm soát viên theo hướng hoạt động độc lập, không để xảy ra tình trạng thao túng toàn bộ hoạt động doanh nghiệp, làm giảm hiệu lực, hiệu quả hoạt động kiểm soát nội bộ doanh nghiệp. Hoạt động của doanh nghiệp phải bảo đảm tuân thủ quy định của pháp luật, nguyên tắc thị trường, nguyên tắc quản trị doanh nghiệp, nguyên tắc quản lý tài chính.

- Rà soát, xác định, tập trung vào kinh doanh những ngành, nghề kinh doanh chính và những ngành, nghề liên quan phục vụ trực tiếp ngành, nghề kinh doanh chính. Xây dựng lộ trình và thực hiện thoái vốn tại các doanh nghiệp có vốn góp, bảo đảm công khai, minh bạch, đem lại lợi ích cao nhất cho Nhà nước.

- Xây dựng phương án tổ chức SXKD phù hợp tình hình thực tế; triển khai sắp xếp, cơ cấu lại các doanh nghiệp thành viên để tránh phân tán nguồn

lực; đổi mới cơ cấu lao động và tinh giản lực lượng lao động nhằm giảm hao phí lao động; tích cực triển khai nghiên cứu ứng dụng, đầu tư đổi mới công nghệ, sản phẩm, dịch vụ nhằm nâng cao giá trị gia tăng và khả năng cạnh tranh của các sản phẩm, dịch vụ.

- Kiện toàn bộ máy quản lý, tăng cường đào tạo kiến thức, bồi dưỡng nâng cao trình độ cán bộ quản lý doanh nghiệp đáp ứng yêu cầu quản trị trong cơ chế thị trường. Bố trí cán bộ lãnh đạo, quản lý và người đại diện phần vốn nhà nước đủ phẩm chất đạo đức, năng lực chuyên môn để làm tốt vai trò đại diện chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp.

KẾT LUẬN

Trong thời gian qua, công tác quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN đã nhận được sự quan tâm từ các cơ quan quản lý nhà nước cũng như toàn xã hội. Để thực hiện tốt công tác này, Quốc hội và Chính phủ đã chủ động, tích cực hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật có liên quan. Tuy nhiên, việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN giai đoạn vừa qua vẫn bộc lộ một số hạn chế nhất định, đặt ra yêu cầu về tiếp tục hoàn thiện thể chế trong lĩnh vực này.

Để góp phần nâng cao chất lượng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và thúc đẩy cổ phần hóa DNNN giai đoạn tới, nhóm tác giả đã nghiên cứu và hoàn thiện Báo cáo về "Quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN tại Việt Nam - Thực trạng và giải pháp".

Báo cáo nghiên cứu đã đạt được những kết quả chính sau đây:

Thứ nhất, Báo cáo đã đánh giá tình hình ban hành chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011-2016. Theo đó, việc hoàn thiện thể chế quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN nhìn chung khá đầy đủ, kịp thời hơn so với giai đoạn trước. Nội dung các văn bản có phạm vi điều chỉnh ngày càng rộng, cơ bản đã bao phủ các lĩnh vực của nền kinh tế; đáp ứng yêu cầu hội nhập kinh tế quốc tế; tạo môi trường cạnh tranh bình đẳng giữa doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế; nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp nhưng vẫn bảo đảm vai trò chỉ đạo, giám sát của Nhà nước; thực hiện công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của doanh nghiệp.

Tuy nhiên, tính hệ thống, tính ổn định và tính cụ thể của các văn bản pháp luật nói chung vẫn còn hạn chế. Một số văn bản pháp luật có nội dung mâu thuẫn, cùng một vấn đề phải thực hiện tham chiếu đến nhiều văn bản, trong khi không đồng nhất tên gọi, khái niệm, đồng thời các văn bản pháp luật thường xuyên được sửa đổi, bổ sung; việc rà soát, hệ thống hóa, hợp nhất, pháp điển hóa

chưa thường xuyên gây khó khăn, phức tạp cho việc theo dõi, triển khai thực hiện. Riêng đối với công tác cổ phần hóa DNNN còn thiếu căn cứ pháp lý chặt chẽ ở cấp độ luật, vẫn phụ thuộc nhiều vào hệ thống pháp luật chuyên ngành như pháp luật về đất đai, chứng khoán... và các nghị định của Chính phủ.

Thứ hai, Báo cáo đã đánh giá tình hình thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011-2016. Kết quả cho thấy mặc dù gặp nhiều khó khăn và bị tác động mạnh do biến động lớn về tình hình thị trường, giá cả, về rủi ro tài chính khi xảy ra khủng hoảng tài chính giai đoạn 2008 – 2012, hoạt động của các DNNN vẫn đạt được một số kết quả tích cực. Việc bảo toàn và tăng trưởng vốn đạt kết quả đáng khích lệ. Việc quản lý, sử dụng tài sản tại nhiều doanh nghiệp về cơ bản được thực hiện theo đúng quy định pháp luật. DNNN cơ bản thực hiện được vai trò là lực lượng vật chất quan trọng của nền kinh tế, góp phần điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, hiệu quả hoạt động của DNNN giai đoạn 2011-2016 chưa tương xứng với nguồn lực đang nắm giữ, tổng tài sản và vốn tăng nhưng doanh thu, lợi nhuận trước thuế và nộp NSNN có tốc độ tăng chậm, tổng số nợ phải trả cao. Hoạt động đầu tư ra ngoài doanh nghiệp còn dãn trải, hiệu quả chưa cao. Công tác thanh tra, kiểm tra, giám sát đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của Nhà nước tuy có sự phân công, phân cấp nhưng hiệu quả chưa cao.

Công tác CPH đã đạt được những kết quả tích cực, góp phần thực hiện mục tiêu đa dạng hóa sở hữu tại doanh nghiệp, nhờ đó huy động được nguồn vốn xã hội đầu tư vào doanh nghiệp, góp phần quan trọng trong việc thay đổi phương thức quản trị, tạo ra động lực để phát triển và nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh. Tuy nhiên, vẫn còn một số cơ quan, đơn vị chưa đáp ứng được yêu cầu và tiến độ CPH theo kế hoạch đề ra. Một số trường hợp chậm trễ trong việc đăng ký lưu ký và giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán. Tỷ lệ nắm giữ cổ phần của Nhà nước tại doanh nghiệp còn cao. Chính sách bán cổ phần cho nhà đầu tư chiến lược, người lao động tại doanh nghiệp còn vướng mắc, bất cập. Việc thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011-2016

còn tồn tại một số vi phạm chủ yếu liên quan đến các vấn đề tài chính doanh nghiệp, xác định giá trị doanh nghiệp.

Thứ ba, trên cơ sở phân tích tình hình ban hành và thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN giai đoạn 2011-2016, Báo cáo đã đưa ra định hướng quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN giai đoạn tới. Đồng thời, kiến nghị 04 nhóm giải pháp đối với Quốc hội, Chính phủ, các bộ, ngành, địa phương và DNNN, trong đó tập trung vào các khía cạnh liên quan đến hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật và tăng cường giám sát đối với việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN.

Nhóm tác giả hy vọng kết quả của Báo cáo nghiên cứu sẽ là tư liệu tham khảo có giá trị cho Quốc hội cũng như các cơ quan hữu quan trong quá trình hoàn thiện hệ thống chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa DNNN./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Ban Chấp hành Trung ương Đảng (2017), *Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 về tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.*
2. Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2018), *Báo cáo số 3226/BKHĐT-PTDN ngày 17/5/2018 về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.*
3. Bộ Tài chính (2017), *Báo cáo số 17808/BTC-TCDN ngày 29/12/2017 về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.*
4. Chính phủ (2011), *Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 về chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành CTCP.*
5. Chính phủ (2012), *Báo cáo số 336/BC-CP ngày 16/11/2012 về tình hình tài chính và hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn, tổng công ty nhà nước năm 2011 - Phương hướng, nhiệm vụ, giải pháp giai đoạn 2012 - 2015.*
6. Chính phủ (2013), *Báo cáo số 490/BC-CP ngày 25/11/2013 về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2012 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước.*
7. Chính phủ (2014), *Báo cáo số 512/BC-CP ngày 25/11/2014 về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2013 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước.*
8. Chính phủ (2015), *Báo cáo số 620/BC-CP ngày 11/11/2015 về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2014 của các*

doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước.

9. Chính phủ (2016), *Báo cáo số 428/BC-CP ngày 17/10/2016 về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2015 của các doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ và doanh nghiệp có cổ phần, vốn góp của Nhà nước.*

10. Chính phủ (2017), *Báo cáo số 441/BC-CP ngày 16/10/2017 về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc năm 2016.*

11. Chính phủ (2018), *Báo cáo số 217/BC-CP ngày 24/5/2018 về việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp và cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011 - 2016.*

12. Quốc hội (2011), *Nghị quyết số 10/2011/QH13 ngày 09/11/2011 về kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015.*

13. Quốc hội (2013), *Luật Đất đai số 45/2013/QH13.*

14. Quốc hội (2014a), *Luật Doanh nghiệp số 68/2014/QH13.*

15. Quốc hội (2014b), *Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp số 69/2014/QH13.*

16. Quốc hội (2014c), *Nghị quyết số 86/2014/QH13 ngày 28/11/2014 về tiếp tục nâng cao hiệu quả thực hiện tái cơ cấu nền kinh tế trong lĩnh vực đầu tư công, doanh nghiệp nhà nước và hệ thống ngân hàng.*

17. Quốc hội (2015), *Luật Ngân sách Nhà nước số 83/2015/QH13.*

18. Quốc hội (2016), *Nghị quyết số 24/2016/QH14 ngày 8/11/2016 về kế hoạch cơ cấu lại nền kinh tế giai đoạn 2016-2020, trong đó nêu nhiệm vụ là tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn, tổng công ty nhà nước.*

19. Thủ tướng Chính phủ (2011), *Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước.*

20. Thủ tướng Chính phủ (2012a), *Quyết định số 21/2012/QĐ-TTg ngày 10/5/2012 của Thủ tướng Chính phủ về việc ban hành Quy chế quản lý và sử dụng Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp.*

21. Thủ tướng Chính phủ (2012b), *Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 phê duyệt Đề án tái “Cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là Tập đoàn kinh tế, Tổng Công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”.*

22. Thủ tướng Chính phủ (2014), *Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 về ban hành tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước.*

23. Thủ tướng Chính phủ (2017a), *Quyết định số 707/2017/QĐ-TTg ngày 25/5/2017 phê duyệt Đề án “Cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2016 - 2020”.*

24. Thủ tướng Chính phủ (2017b), *Quyết định số 1232/2017/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 phê duyệt Danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017-2020.*