



# CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC: CHẶNG ĐƯỜNG 2011 - 2015 VÀ ĐỊNH HƯỚNG 2016 - 2020

ĐẶNG QUYẾT TIẾN - Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

**Cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước là phương thức chủ yếu trong quá trình đổi mới, sắp xếp, chuyển đổi sở hữu khu vực kinh tế nhà nước. Theo quy trình, doanh nghiệp nhà nước sau cổ phần hóa sẽ phải đổi mới quản trị doanh nghiệp, công khai minh bạch thông tin, chịu sự giám sát của cổ đông, thị trường. Đây cũng chính là sự thay đổi tất yếu trong quá trình hội nhập, nâng cao năng lực cạnh tranh của doanh nghiệp. Từ thực tế quá trình tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2011-2015, bài viết đề xuất một số giải pháp cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước cho giai đoạn 2016-2020.**

Từ khóa: Doanh nghiệp nhà nước, kinh tế nhà nước, thị trường chứng khoán, cổ phần hóa.

## Hoàn thiện thể chế, gia tăng kết quả

Cơ chế, chính sách về sắp xếp, cổ phần hóa (CPH) doanh nghiệp nhà nước (DNNN), thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp (DN) đến nay đã được ban hành khá đầy đủ, đồng bộ và thường xuyên được điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn. Điều này đã giúp nhiều DN hoàn thành kế hoạch sắp xếp, CPH và thực hiện thoái vốn đầu tư ngoài ngành, tập trung đầu tư vào lĩnh vực, ngành kinh doanh chính, hạn chế thất thoát vốn và tài sản nhà nước. Thống kê cho thấy, trong giai đoạn 2011 - 2015, Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN Luật DN 2014 và Luật Đầu tư.

Chính phủ đã ban hành 23 Nghị định và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 02 Quyết định liên quan đến đổi mới, tổ chức quản lý và hoạt động đối với DNNN. Chính phủ cũng đã ban hành 05 Nghị định và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 05 Quyết định về hoạt động tái cơ cấu, CPH và thoái vốn tại DN. Các bộ, ngành chức năng đã ban hành đồng bộ các văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn các Nghị định, Quyết định của Chính phủ trong việc tổ chức quản lý và sắp xếp, đổi mới DN.

Bên cạnh đó, cơ chế, chính sách xử lý lao động dôi dư trong giai đoạn 2011 – 2015 tiếp tục được rà soát, bổ sung đáp ứng yêu cầu thực tiễn đặt ra trong quá trình CPH DNNN. Các chính sách giải quyết hỗ trợ lao động dôi dư trong thời gian qua không chỉ góp phần đảm bảo quyền lợi, giải quyết khó khăn cho người lao động mà còn là động lực quan trọng đẩy nhanh tiến trình đổi mới, CPH DNNN. Mặt khác, hoạt động sắp xếp, đổi mới nông, lâm trường quốc doanh, trong giai đoạn

này cũng có nhiều chuyển biến mạnh mẽ. Các bộ, ngành, địa phương và DN đã tích cực triển khai thực hiện các Nghị quyết của Đảng, Chính phủ trong lĩnh vực nông, lâm nghiệp và đạt được nhiều kết quả quan trọng...

Tính chung cả giai đoạn 2011 – 2015 đã có 488 DN được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án CPH. Tổng giá trị thực tế của 488 DN đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án CPH là 758.013 tỷ đồng và giá trị thực tế phân vốn nhà nước là 187.418 tỷ đồng. Tổng vốn điều lệ theo phương án được phê duyệt của 488 DN là 195.416 tỷ đồng, cơ cấu như sau: Nhà nước nắm giữ 127.357 tỷ đồng (bằng 65%); Nhà đầu tư chiến lược nắm giữ 30.429 tỷ đồng (bằng 15,5%); Người lao động nắm giữ 3.969 tỷ đồng (bằng 2%); Tổ chức công đoàn nắm giữ 1.124 tỷ đồng (bằng 0,5%); Bán công khai 32.543 tỷ đồng (bằng 17%). Riêng 9 tháng đầu năm 2016 đã CPH được 48 DN và 3 đơn vị sự nghiệp công lập, giải thể 10 công ty, phá sản 1 DN.

Tóm lại, quá trình CPH DNNN đã được triển khai theo đúng tinh thần các Nghị quyết của Đảng và của Bộ Chính trị về sắp xếp, đổi mới DNNN, trở thành giải pháp quan trọng để tạo chuyển biến cơ bản trong việc nâng cao hiệu quả và sức cạnh tranh của các DNNN, hình thành được các pháp nhân đa sở hữu, tạo điều kiện để các DN đổi mới phương thức quản lý, huy động vốn. Cụ thể:

*Thứ nhất*, cơ chế CPH đã làm thay đổi cơ bản phương thức quản lý, quản trị tại DN, qua đó nâng cao tính công khai, minh bạch, tự chủ, tự chịu trách nhiệm của các DN; tăng cường sự giám sát của xã hội đối với hoạt động của DN, đồng thời góp phần tháo gỡ kịp thời khó khăn về tài chính cho các DN; tạo môi trường pháp lý thuận lợi để các DN thực



hiện sắp xếp, chuyển đổi. Hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các DNNN sau khi chuyển đổi thành công ty cổ phần về cơ bản được nâng cao, đa số các DN kinh doanh có lãi, đời sống của người lao động được cải thiện.

*Thứ hai*, công tác CPH DN đã góp phần hoàn thiện và phát triển thị trường vốn, đặc biệt là thị trường chứng khoán, tạo điều kiện thuận lợi cho DN sau khi CPH trong huy động vốn, đổi mới phương thức quản lý, công nghệ, gắn kết người lao động, ổn định và phát triển trong xu thế hội nhập với kinh tế khu vực và thế giới. Việc bán đấu giá cổ phần công khai trên Sở Giao dịch chứng khoán đã được đẩy mạnh, cung cấp cho thị trường chứng khoán một lượng hàng hoá chất lượng cao.

Bên cạnh đó, việc CPH gắn với niềm yết đã tăng cường sự minh bạch với sự kiểm tra giám sát của xã hội đối với hoạt động của DN; Điều này tạo áp lực đòi hỏi các DN này phải tiếp cận với phương thức quản trị mới, công khai hơn, minh bạch hơn, tự chủ hơn và hiệu quả hơn; nâng cao tính thanh khoản cổ phiếu của các đơn vị, tăng khả năng huy động vốn để đầu tư phát triển, nâng cao năng lực sản xuất kinh doanh.

*Thứ ba*, Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các DN đã tạo bước tiến quan trọng để đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước tại DN; thực hiện việc tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng quyền đại diện chủ sở hữu vốn, tài sản nhà nước tại DN của các cơ quan quản lý nhà nước, khi thực hiện sự phân công, phân cấp về quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN. Sau 10 năm hoạt động (2006 – 2016), SCIC đã phát huy vai trò là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN, thông qua việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước, SCIC đã góp phần đẩy nhanh tiến độ sắp xếp, chuyển đổi sở hữu các DN do SCIC quản lý và nâng cao hiệu quả quản lý và sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào DN.

Bên cạnh đó, với các hoạt động nghiệp vụ mua bán tài sản tồn đọng, xử lý nợ xấu và tham gia tái cơ cấu DN của Công ty mua bán nợ Việt Nam (DATC) cũng đã góp phần lành mạnh hoá tình hình tài chính DN, thúc đẩy nhanh tiến trình sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN.

*Thứ tư*, việc CPH các tổng công ty và DN của Nhà nước quy mô lớn đã tạo điều kiện giúp DN này đổi mới phương thức quản lý, huy động vốn đầu tư, thu hút các nhà đầu tư chiến lược trong và ngoài nước, nâng cao năng lực cạnh tranh trong điều kiện hội

nhập. Về phía Nhà nước, Nhà nước không những có được nguồn thu lớn để tập trung đầu tư phát triển kinh tế - xã hội mà còn tác động mạnh mẽ trong việc thúc đẩy thị trường chứng khoán, thị trường vốn Việt Nam phát triển khi các DN này tham gia vào thị trường vốn.

*Thứ năm*, lao động dôi dư ở các đơn vị thực hiện CPH, giao, bán được hưởng chính sách trợ cấp; được hỗ trợ đào tạo, đào tạo lại nghề để bố trí việc làm mới tại DN CPH, hoặc tự thu xếp công việc mới, góp phần đẩy nhanh tiến trình sắp xếp, CPH, duy trì ổn định xã hội.

Tuy nhiên, cùng với những kết quả đã đạt được, tiến trình cổ phần hóa DNNN vẫn còn tồn tại một số hạn chế sau:

*Một là*, nhiều DNNN thuộc diện Nhà nước không cần nắm giữ cổ phần chi phối nhưng không bán được cổ phần, do vậy tỷ lệ vốn nhà nước cao, dẫn đến không đạt được mục tiêu đổi mới quản trị và

**Việc cổ phần hoá các tổng công ty và doanh nghiệp của Nhà nước quy mô lớn đã tạo điều kiện giúp doanh nghiệp đổi mới phương thức quản lý, huy động vốn đầu tư, thu hút các nhà đầu tư chiến lược trong và ngoài nước, nâng cao năng lực cạnh tranh trong điều kiện hội nhập.**

thu hút vốn từ bên ngoài cho phát triển DN; Chưa thu hút được nhiều nhà đầu tư nước ngoài tham gia mua cổ phần lần đầu của các DN CPH. Qua rà soát với 426 DN đã triển khai bán cổ phần lần đầu trong giai đoạn 2011 – 2015, kết quả có 70 DNNN nắm giữ trên 90% vốn điều lệ (trong đó, có 15 tập đoàn và tổng công ty nhà nước như: Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam, Tổng công ty Thép Việt Nam, Tổng công ty Hàng không Việt Nam, Tổng công ty Cảng hàng không Việt Nam, Tổng công ty Lilama, Tổng công ty Viglacera); 82 DNNN nắm giữ trên 65% vốn điều lệ (trong đó có 04 tổng công ty nhà nước); 96 DNNN nắm giữ trên 50% vốn điều lệ (trong đó có 06 tập đoàn, tổng công ty nhà nước); 156 DNNN nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ (trong đó có 17 tổng công ty nhà nước).

*Hai là*, nhiều DN sau khi CPH chưa thực hiện niềm yết trên các sàn giao dịch nên chưa tận dụng được các cơ hội huy động vốn, tìm kiếm nhà đầu tư để mở rộng sản xuất, phát triển DN. Giải thể, phá sản DN còn mất nhiều thời gian. Các DNNN chưa thực sự đổi mới về tổ chức hoạt động và cơ chế quản lý, mô hình tổ chức quản lý tổng công ty nhà nước còn nhiều hạn chế.

**Định hướng, giải pháp cho giai đoạn 2016-2020**

Triển khai Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII, các nghị quyết của Quốc hội về phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2016-2020, việc tiếp tục đẩy mạnh cơ cấu lại DNNN là một trong các nội dung trọng tâm của tái cơ cấu nền kinh tế và cần phải đảm bảo theo các định hướng và mục tiêu sắp xếp sau:

*Thứ nhất*, DNNN chỉ tập trung vào những lĩnh vực then chốt, thiết yếu; những địa bàn quan trọng và quốc phòng, an ninh; những lĩnh vực mà DN thuộc các thành phần kinh tế khác không đầu tư.

*Thứ hai*, đẩy mạnh CPH, bán vốn tại những DN mà Nhà nước không cần nắm, hoặc không cần giữ cổ phần chi phối, kể cả những DN đang kinh doanh có hiệu quả. Hoàn thiện thể chế định giá đất đai, tài sản hữu hình và tài sản vô hình trong CPH theo nguyên tắc thị trường. Tách bạch nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và nhiệm vụ chính trị, công ích.

**Tính chung cả giai đoạn 2011 – 2015 đã có 488 doanh nghiệp nhà nước được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hoá. Tổng giá trị thực tế của 488 doanh nghiệp đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt phương án cổ phần hoá là 758.013 tỷ đồng và giá trị thực tế phần vốn nhà nước là 187.418 tỷ đồng.**

*Thứ ba*, tách chức năng chủ sở hữu tài sản, vốn của Nhà nước và chức năng quản lý nhà nước, chức năng quản trị kinh doanh của DNNN; sớm xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các bộ, UBND đối với vốn, tài sản nhà nước tại các DN. Thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với DNNN. Kiện toàn đội ngũ cán bộ lãnh đạo, quản lý và nâng cao năng lực quản trị DNNN phù hợp với chuẩn mực quốc tế.

*Thứ tư*, tăng cường quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát bảo đảm công khai, minh bạch về đầu tư, tài chính và các hoạt động của DNNN.

Định hướng trên đặt ra yêu cầu, các giải pháp triển khai và phải đảm bảo được các mục tiêu sau:

*Mục tiêu thứ nhất*, DNNN có cơ cấu hợp lý hơn, tập trung vào ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh, làm nòng cốt để kinh tế nhà nước thực hiện được vai trò chủ đạo, là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước định hướng, điều tiết nền kinh tế và ổn định kinh tế vĩ mô.

*Mục tiêu thứ hai*, nâng cao sức cạnh tranh, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu đối với DN kinh

doanh; hoàn thành nhiệm vụ sản xuất, cung ứng các sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội, quốc phòng, an ninh đối với DN hoạt động công ích.

*Mục tiêu thứ ba*, hoàn thiện mô hình quản lý giám sát vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại DN theo nguyên tắc: i) Hình thức cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước độc lập, để tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN; ii) Củng cố và tăng cường cơ quan tài chính chính quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát bảo đảm công khai, minh bạch về đầu tư, tài chính và các hoạt động của DNNN.

Các nhóm giải pháp chính góp phần đẩy nhanh tiến độ sắp xếp, CPH DNNN giai đoạn 2016-2020 cụ thể gồm:

*Thứ nhất*, phân loại DN vốn nhà nước hiện có theo các nhóm sau:

- Nhóm DNNN tiếp tục nắm giữ 100% vốn điều lệ theo quy định tại Điều 10 Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN năm 2014 hoạt động trong các lĩnh vực quốc phòng, an ninh; cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội; lĩnh vực ứng dụng công nghệ cao, đầu tư lớn, tạo động lực phát triển nhanh cho các ngành, lĩnh vực khác và nền kinh tế.

- Nhóm DN thực hiện sắp xếp, CPH, Nhà nước nắm giữ từ 65% tổng số cổ phần trở lên, hoạt động trong các ngành, lĩnh vực như quản lý khai thác các cảng hàng không, sân bay; dịch vụ khai thác khu bay; dịch vụ thông tin dẫn đường, giám sát, dịch vụ khí tượng hàng không; tài nguyên quốc gia; tài chính, ngân hàng.

- Nhóm DN thực hiện sắp xếp, CPH, Nhà nước nắm giữ trên 50% đến dưới 65% tổng số cổ phần, hoạt động trong các ngành, lĩnh vực quan trọng, đảm bảo cân đối lớn của nền kinh tế như sản xuất hóa chất cơ bản, dịch vụ viễn thông có hạ tầng mạng; thuốc lá điếu; lương thực; xăng dầu; đảm bảo nhu cầu thiết yếu cho phát triển sản xuất và nâng cao đời sống vật chất, tinh thần của đồng bào dân tộc ở miền núi, vùng sâu, vùng xa, gắn với quốc phòng, an ninh; kinh doanh bán lẻ điện.

- Nhóm các DN còn lại, khi sắp xếp, cổ phần hóa, căn cứ tình hình cụ thể và khả năng thị trường để Nhà nước nắm giữ dưới 50% vốn điều lệ đến không giữ cổ phần, hoặc áp dụng hình thức sắp xếp khác phù hợp như chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn nhiều thành viên, bán, giải thể, phá sản.

*Thứ hai*, việc thoái vốn phải thực hiện theo nguyên tắc thị trường: Thoái vốn nhà nước đầu tư tại các DN và vốn của các DNNN đầu tư vào các



DN khác theo đúng quy định về tiêu chí phân loại DNNN, DN có vốn nhà nước; Thoái vốn của các DNNN đầu tư vào 05 lĩnh vực nhạy cảm (Chứng khoán, bảo hiểm, ngân hàng – tài chính, bất động sản, quỹ đầu tư).

*Thứ ba*, các tập đoàn, tổng công ty nhà nước tiếp tục thực hiện tái cơ cấu toàn diện về sắp xếp, đổi mới công tác quản trị DN như: Tổ chức, quản lý, nguồn nhân lực, ngành nghề sản xuất kinh doanh, chiến lược phát triển, đầu tư đến thị trường và sản phẩm, cổ phần hóa, thoái vốn.

*Thứ tư*, tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách:

i) Chính sách về CPH, sắp xếp DNNN:

- Sửa đổi, bổ sung quy định về CPH, bán, giải thể, phá sản DN phù hợp với hệ thống pháp luật mới ban hành. Tập trung tháo gỡ khó khăn, vướng mắc trong quá trình sắp xếp CPH; hoàn thiện các nguyên tắc quản trị công ty theo thông lệ quốc tế áp dụng đối với công ty đại chúng.

- Phát triển thị trường tài chính, đặc biệt là thị trường chứng khoán, mua bán nợ để thúc đẩy CPH, tạo điều kiện cho DN tiếp cận, huy động vốn phục vụ tái cơ cấu và sản xuất kinh doanh.

Trong quá trình thực hiện tái cơ cấu DNNN, các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước cần 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 thể chế, cơ chế, chính sách.

ii) Chính sách quản lý đối với DNNN:

- Hoàn thiện khung pháp lý để DNNN kinh doanh hoạt động trong môi trường pháp lý chung và cạnh tranh bình đẳng với DN thuộc các thành phần kinh tế khác, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực đã đầu tư. DN sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh phải hạch toán và thực hiện tốt nhiệm vụ chính sách xã hội được giao.

- Đổi mới quản trị DN để DNNN mà trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất, kinh doanh; chú trọng nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, sức cạnh tranh và phát triển bền vững.

- Tiếp tục hoàn thiện cơ chế, chính sách để tăng cường minh bạch báo cáo tài chính, thông tin tài chính, kinh doanh; tăng cường trách nhiệm của Hội đồng thành viên và Ban điều hành và xử lý trách nhiệm tập thể cũng như cá nhân lãnh đạo nếu không thực hiện đúng quy định và hoàn thành nhiệm vụ. Tăng cường công tác giám sát, kiểm tra của chủ sở hữu nhà nước đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

- Hoàn thiện cơ chế tài chính đối với DN sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh bảo đảm người lao động có mức thu nhập hợp lý, DN có lãi, thu hút được nguồn lực của xã hội tham gia. Mở rộng chế độ đặt hàng, đấu thầu sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích. Tách bạch giữa hoạt động sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh với hoạt động sản xuất kinh doanh vì lợi nhuận của DN.

- Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý tiền lương, tiền thưởng để DN thực sự chủ động trong trả lương, trả thưởng gắn với năng suất lao động, hiệu quả sản xuất, kinh doanh; bảo đảm hài hoà lợi ích của Nhà nước, DN, người lao động; thu hút lao động có trình độ cao vào làm việc.

iii) Chính sách về cơ chế quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN:

- Thực hiện tổng kết mô hình công ty đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước được thành lập theo Nghị quyết Trung ương 3 khóa IX và Kết luận số 78-KL/TW ngày 26/7/2010 của Bộ Chính trị. Trên cơ sở đó, hoàn thiện mô hình để thực hiện chức năng cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại DN để tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu tại các bộ, ngành và UBND địa phương.

- Củng cố, tăng cường cơ quan tài chính theo Luật số 69/2014/QH13 để thực hiện việc quản lý, “Tăng cường quản lý, giám sát, kiểm tra, kiểm soát bảo đảm công khai, minh bạch về đầu tư, tài chính và các hoạt động của DNNN”.

*Thứ năm*, tập trung thực hiện nghiêm kỷ luật, kỷ cương hành chính, tuân thủ pháp luật; đề cao vai trò người đứng đầu gắn kết quả với trách nhiệm người đứng đầu.

CPH DNNN là hình thức chủ đạo trong sắp xếp, tái cơ cấu DNNN giai đoạn 2016-2020; bài học trong giai đoạn 2011-2015 là kinh nghiệm quý báu để thực hiện có hiệu quả kế hoạch giai đoạn 2016-2020. Khi cơ chế, chính sách đã được xây dựng đầy đủ và nhận được sự đồng thuận quyết liệt trong tổ chức thực hiện của từng DN, từng cá nhân lãnh đạo tại DN và người đứng đầu cơ quan đại diện chủ sở hữu.

#### Tài liệu tham khảo:

1. Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII;
2. Báo cáo của Kiểm toán Nhà nước tại công văn số 382/KTNN-TH ngày 01/9/2016;
3. Báo cáo của Bộ Tài chính tại Công văn số 331/BTC-TCĐN ngày 08/1/2016.
4. Báo cáo hợp báo định kỳ của Bộ Tài chính năm 2016;
5. Tạp chí Tài chính doanh nghiệp số tháng 5, 6, 7, 8/2016.