

**CHÍNH PHỦ**

Số: 217/BC-CP

**CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM**

**Độc lập - Tự do - Hạnh phúc**

*Hà Nội, ngày 24 tháng 5 năm 2018*

## **BÁO CÁO**

**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**

Kính gửi: Quốc hội

Triển khai Nghị quyết số 45/2017/QH14 của Quốc hội về thành lập Đoàn giám sát “*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*”, theo yêu cầu của Đoàn giám sát, Chính phủ báo cáo Quốc hội như sau:

### **PHẦN I**

#### **VIỆC 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**

##### **A. VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

##### **I. KẾT QUẢ CÔNG TÁC THỂ CHẾ HÓA CHỦ TRƯỞNG, ĐƯỜNG LỐI CỦA ĐẢNG THÀNH CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

Thực hiện Nghị quyết Đại hội XI và XII của Đảng, Kết luận số 10-KL/TW ngày 18/10/2011 của Hội nghị lần thứ ba Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI), Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI); Triển khai Nghị quyết số 42/2009/QH12 ngày 27/11/2009 của Quốc hội về việc nâng cao hiệu lực, hiệu quả thực hiện chính sách, pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các Tập đoàn, tổng công ty nhà nước, căn cứ Luật Doanh nghiệp năm 2005 (áp dụng kể từ ngày 1/7/2010 khi Luật

Doanh nghiệp nhà nước năm 2003 hết hiệu lực), Luật Doanh nghiệp năm 2014 (thay thế Luật doanh nghiệp 2005 có hiệu lực từ ngày 1/7/2015) và 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 ngày 1/7/2015), trong giai đoạn 2011 - 2016, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định, Quyết định) để triển khai thực hiện Luật, Nghị quyết của Quốc hội về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp. Các Bộ đã ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn thực hiện các cơ chế, chính sách này (Phụ lục số 1 kèm theo). Hệ thống các cơ chế chính sách quan trọng này được ban hành đã đáp ứng, phục vụ cho các yêu cầu đổi mới, sắp xếp và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp, cụ thể:

*- Thứ nhất, các cơ chế chính sách đã cụ thể hóa chủ trương, đường lối của Đảng đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước (DNNN), định hướng việc sử dụng vốn nhà nước theo cơ cấu hợp lý, tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt và địa bàn quan trọng, chiếm thị phần đủ lớn đối với các sản phẩm và dịch vụ chủ yếu.*

Giai đoạn 2011-2016 với việc ban hành tiêu chí phân loại DNNN rõ ràng, cụ thể đến từng doanh nghiệp, theo từng tỷ lệ nhà nước cần nắm giữ đã cho thấy quyết tâm của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc đẩy mạnh hơn việc sắp xếp, giảm số ngành, lĩnh vực Nhà nước cần nắm giữ 100% vốn, tăng diện DNNN cần cổ phần hóa, nhà nước không cần nắm giữ vốn. Qua đó một bước đã hình thành được cơ cấu DNNN hợp lý, đáp ứng yêu cầu: (i) đảm bảo mục tiêu chiến lược về quốc phòng, an ninh quốc gia, an toàn xã hội; (ii) là công cụ khắc phục những thiếu hụt của thị trường; (iii) tạo lập, dẫn dắt để hình thành, phát triển hạ tầng kinh tế quan trọng và những ngành, lĩnh vực mũi nhọn để tạo động lực phát triển kinh tế; (iv) làm công cụ hỗ trợ đi cùng với các công cụ chủ yếu khác thực hiện điều tiết nền kinh tế trong các trường hợp cấp thiết (như khủng hoảng, thiên tai, lạm phát,...).

Đối với các ngành, lĩnh vực được xác định cần sự tham gia của Nhà nước thì đẩy mạnh cơ cấu lại, cổ phần hóa, trong đó Nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối nhằm tạo điều kiện đổi mới quản trị doanh nghiệp và giảm tải sự đầu tư của nhà nước.

*- Thứ hai, đổi mới, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của nhà nước và của cơ quan chủ sở hữu đối với DNNN thông qua việc hoàn thiện một bước quy định về phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn Nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp (Nghị định số 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012).*

Quy định trên đã làm rõ hơn quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp; tiếp tục khẳng định cơ chế phân công, phân cấp các cơ quan, đơn vị và cá nhân

trong việc thực hiện quyền và nghĩa vụ chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN, là giải pháp phù hợp với đặc điểm, thực tiễn khu vực DNNN ở nước ta.

*- Thứ ba, đổi mới mô hình tổ chức, quản trị, giám sát đối với các tập đoàn, tổng công ty nhà nước; hoàn thiện cơ chế, chính sách về việc thành lập, sắp xếp, tổ chức lại, giải thể DNNN; cơ chế hoạt động doanh nghiệp công ích.*

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt đề án tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là các Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước (TCT); đã đánh giá, kiện toàn và chấm dứt việc thành lập Tập đoàn kinh tế; đồng thời quy định cụ thể tiêu chí, điều kiện để thành lập, tổ chức, hoạt động của các Tập đoàn kinh tế, TCT nhà nước. Chính phủ đã quy định điều lệ của các Tập đoàn và một số TCT nhà nước để phân định rõ quyền, trách nhiệm và nghĩa vụ của chủ sở hữu vốn nhà nước và quyền, nghĩa vụ của DNNN<sup>1</sup>.

Những quy định về cổ phần hóa, giao, bán, cho thuê, thành lập, giải thể DNNN được ban hành đã đảm bảo chặt chẽ, công khai, minh bạch, tránh thất thoát, lãng phí vốn nhà nước. Cơ chế hoạt động của doanh nghiệp công ích đã làm rõ các phương thức cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích được lựa chọn theo thứ tự ưu tiên như sau: đấu thầu, đặt hàng, giao kế hoạch. Cơ chế mới đã mở rộng đối tượng tham gia sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích tại tất cả các doanh nghiệp không phân biệt thành phần kinh tế.

*- Thứ tư, đổi mới căn bản cơ chế đầu tư, cơ chế tài chính đối với các DNNN qua đó tiếp tục khẳng định các DNNN hoạt động bình đẳng với các thành phần kinh tế khác; quy định việc quản lý nợ chặt chẽ, hạn chế tối đa sự bao cấp nguồn lực của Nhà nước cho các DNNN; bổ sung quy định đánh giá hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của ban lãnh đạo và DNNN; tăng cường trách nhiệm giám sát tài chính đối với các DNNN và cơ quan đại diện chủ sở hữu gắn với đẩy mạnh công khai, minh bạch thông tin tài chính.*

Với việc ban hành đồng bộ các Nghị định về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn, tài sản tại doanh nghiệp (Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013; Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 và ban hành cơ chế tài chính cho các Tập đoàn, TCT nhà nước<sup>2</sup> dưới dạng Nghị định, Quyết định, Thông tư); gắn với quy định về tăng cường công tác quản lý nợ tại doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (Nghị định số 206/2013/NĐ-CP ngày 9/12/2013 thay thế Nghị định số 69/2002/NĐ-CP ngày 12/7/2002) và hệ thống các tiêu chí, hình thức giám sát đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp;

---

<sup>1</sup> Mười ba (13) Nghị định về Điều lệ tổ chức và hoạt động của các Tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước. Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Đề án Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”.

<sup>2</sup> Nghị định số 06/2015/NĐ-CP ngày 13/1/2015 ban hành Quy chế quản lý tài chính của công ty mẹ-Tập đoàn dầu khí Việt Nam; Nghị định 82/2014/NĐ-CP ngày 25/8/2014 ban hành Quy chế quản lý tài chính của Tập đoàn Điện lực Việt Nam; Nghị định 151/2013 ngày 01/11/2013 về chức năng, nhiệm vụ và cơ chế hoạt động của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước.

giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính của doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước (Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 26/6/2013; Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015; Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015), Chính phủ đã hình thành một khuôn khổ đồng bộ các quy định về tài chính, đầu tư vốn Nhà nước gắn DNNN với cơ chế thị trường, kỷ luật ngân sách, đồng thời hình thành hệ thống cảnh báo rủi ro sớm giúp DNNN hoạt động tốt hơn, thị trường và hiệu quả hơn.

*- Thứ năm, về lĩnh vực khoa học và công nghệ*

Pháp luật hóa các chủ trương, chính sách của Đảng và Quốc hội, Chính phủ và các Bộ, ngành đã xây dựng và ban hành tương đối đầy đủ, rõ ràng hành lang pháp lý để các DNNN và các đơn vị sự nghiệp công lập dịch vụ khoa học và công nghệ tiến hành đổi mới công nghệ, đầu tư các nguồn lực cho hoạt động khoa học và công nghệ thông qua đổi mới cơ chế tài chính, hình thành quỹ phát triển khoa học và công nghệ<sup>3</sup>,... qua đó đã thúc đẩy sáng kiến, cải tiến kỹ thuật đối với các DNNN góp phần tăng năng suất lao động, đẩy nhanh tiến độ các công trình xây dựng trọng điểm quốc gia (như thủy điện Sơn La, thủy điện Lai Châu).

*- Thứ sáu, về chính sách lao động và tiền lương*

Các quy định của Chính phủ về chính sách tiền lương đối với DNNN (bao gồm cả doanh nghiệp có vốn góp trên 51%) đã có nhiều đổi mới, khắc phục hạn chế, khoảng cách quá lớn giữa người lao động và cán bộ quản lý; quy định trách nhiệm trong việc giao quyền tự chủ cho doanh nghiệp trong tuyển dụng lao động; tiền lương của người lao động được xác định trên năng suất lao động và người quản lý doanh nghiệp trên cơ sở đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp.

## **II. ĐÁNH GIÁ CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

### **1) Về tính cấp thiết và kịp thời**

Để đảm bảo cơ sở pháp lý chuyển đổi các công ty nhà nước sang công ty TNHH MTV hoạt động theo Luật Doanh nghiệp năm 2005 (kể từ ngày 1/7/2010 khi Luật DNNN năm 2003 hết hiệu lực), Chính phủ ban hành Nghị định số 25/2010/NĐ-CP ngày 19/3/2010 về việc chuyển công ty nhà nước thành công ty TNHH một thành viên và tổ chức quản lý công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu; Bộ Tài chính đã ban hành Thông tư số 117/2010/TT-BTC ngày 5/8/2010 (theo quy định tại Nghị định số 25/2010/NĐ-CP) hướng dẫn cơ chế tài chính của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu.

Trong giai đoạn 2012-2013, Chính phủ đã hoàn thiện và ban hành đầy đủ hệ thống các Nghị định quy định về đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và

---

<sup>3</sup> Nghị định 95/2014/NĐ-CP ngày 17/10/2014 hướng dẫn Luật khoa học và công nghệ năm 2013 đã quy định DNNN hàng năm phải trích từ 3% đến 10% thu nhập tính thuế thu nhập doanh nghiệp để lập Quỹ phát triển khoa học và công nghệ của doanh nghiệp.

quản lý tài chính; quy định về quản lý nợ của DNNN; quy định về giám sát tài chính và đánh giá hiệu quả hoạt động và công khai thông tin tài chính đối với doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu và doanh nghiệp có vốn nhà nước.<sup>4</sup>

Triển khai Hiến pháp năm 2013, phù hợp các yêu cầu hoàn thiện hệ thống pháp luật về doanh nghiệp nói chung và DNNN nói riêng (đáp ứng yêu cầu vai trò chủ đạo trong kinh tế nhà nước), Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua các 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 (Luật số 69/2014/QH13 thông qua ngày 26/11/2014 và có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2015). Đồng thời, Chính phủ đã ban hành đầy đủ các Nghị định hướng dẫn thi hành Luật số 69/2014/QH13<sup>5</sup>.

Như vậy, trong giai đoạn 2011-2016 các cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước đầu tư tại các DNNN liên tục được hoàn thiện phù hợp với yêu cầu đổi mới, hội nhập; các cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý đầy đủ, đồng bộ, ổn định cho hoạt động quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại cơ quan nhà nước và doanh nghiệp; cơ chế, chính sách đã đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp cùng việc tăng cường sự kiểm tra, giám sát của nhà nước trong quản lý, sử dụng vốn và tài sản, việc ban hành Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp là bước hoàn thiện có tính pháp luật cao nhất trong quá trình hoàn thiện cơ chế đổi mới quản lý DNNN.

## 2) Về tính phù hợp so với yêu cầu của thực tiễn

Chính phủ đã quán triệt, cụ thể hóa định hướng của Đảng, Quốc hội về phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và thực hiện các cam kết hội nhập nên cơ chế, chính sách về quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp giai đoạn 2011-2016 được hoàn thiện phù hợp với tiến trình hội nhập, phát triển kinh tế thị trường và các yêu cầu thực tiễn phát sinh trong quá trình đổi mới, hội nhập nền kinh tế, cụ thể:

a) Cơ chế, chính sách về DNNN đã được hoàn thiện theo hướng tập trung tháo gỡ các rào cản để huy động có hiệu quả các nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; cơ chế quản lý tài chính, hạch toán kinh doanh đảm bảo cho DNNN tham gia vào thị trường bình đẳng với các doanh nghiệp khác, cạnh tranh cùng phát triển; thực hiện cơ chế giám sát

---

<sup>4</sup> Các Nghị định số 71/2013/NĐ-CP ngày 11/7/2013; Nghị định số 206/2013/NĐ-CP ngày 09/12/2013 và Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 26/6/2013.

<sup>5</sup> Các Nghị định: 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 doanh nghiệp nhà nước 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.

DNNN, công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của DNNN phù hợp với yêu cầu của cam kết hội nhập kinh tế.

b) Cơ chế, chính sách giai đoạn 2011-2016 đã bám sát yêu cầu thực tiễn là phải khắc phục, hoàn chỉnh các cơ chế chính sách giai đoạn 2006-2010 nên đã tập trung các quy định: tổng kết và 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); đẩy mạnh việc sắp xếp, chuyển đổi sở hữu - cổ phần hóa các DNNN (theo các đề án tái cơ cấu DNNN được phê duyệt theo Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ) và đẩy nhanh thoái vốn đã đầu tư ra ngoài ngành kinh doanh chính theo quy định.

### 3) Về tính đầy đủ, đồng bộ, thống nhất

Cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại các DNNN ban hành trong giai đoạn 2011-2016, cơ bản đầy đủ về nội dung quản lý trong quá trình thay đổi chính sách và chuyển đổi loại hình doanh nghiệp; đồng bộ, thống nhất không mâu thuẫn, chông chéo với các quy định của pháp luật khác có liên quan đến doanh nghiệp (như Luật Doanh nghiệp, Luật Đầu tư, Luật Đất đai,...); bám sát chủ trương, định hướng đổi mới quản lý DNNN của Đảng, phù hợp với các văn bản pháp luật đã được Quốc hội thông qua. Chính phủ đã hình thành được một hệ thống khung khổ, môi trường pháp lý ổn định tạo điều kiện thuận lợi cho các Tập đoàn, TCT, DNNN hoạt động sản xuất kinh doanh, tham gia thị trường và cho hoạt động kiểm tra, giám sát của cơ quan nhà nước.

### 4) Về tính hiệu lực, hiệu quả

Luật số 69/2014/QH13 và hệ thống các văn bản pháp luật đã góp phần nâng cao tính hiệu lực, hiệu quả trong công tác quản lý, sử dụng vốn và tài sản nhà nước tại DNNN, cụ thể:

a) Tạo cơ sở pháp lý cho hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp trên cơ sở tổng kết thực tiễn, pháp luật hóa những quy định Chính phủ đang thực hiện ổn định và có hiệu quả; đồng thời bổ sung thêm nội dung đang diễn ra trong thực tiễn cần phải có sự quản lý của Nhà nước như các nội dung về cổ phần hóa, chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại doanh nghiệp, chuyển nhượng vốn tại công ty cổ phần có vốn nhà nước;

b) Phân định và làm rõ chức năng, quyền hạn và nhiệm vụ của đại diện chủ sở hữu nhà nước, đại diện chủ sở hữu của doanh nghiệp trong hoạt động đầu tư và quản lý vốn nhà nước đã đầu tư tại DNNN; xác định rõ quyền hạn, trách nhiệm và tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm đối với người quản lý doanh nghiệp;

c) Khắc phục việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và việc doanh nghiệp sử dụng vốn, tài sản để đầu tư vào sản xuất kinh doanh chưa đúng mục tiêu, chiến lược và đầu tư còn dàn trải. Tuân thủ nguyên tắc phát triển kinh tế thị trường có sự quản lý của Nhà nước, đảm bảo bình đẳng giữa mọi thành phần

kinh tế trước pháp luật, thực hiện công khai, minh bạch và giám sát mọi hoạt động trong đầu tư và quản lý vốn đã đầu tư của Nhà nước vào doanh nghiệp.

### **III. VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP TRONG VIỆC BAN HÀNH CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP VÀ NGUYÊN NHÂN**

#### 1) Vướng mắc, bất cập

a) Trong thời gian ngắn các quy định của pháp luật có liên quan đến doanh nghiệp (loại hình doanh nghiệp; thành lập, tổ chức quản lý, tổ chức lại và hoạt động của doanh nghiệp) có nhiều thay đổi cho phù hợp với thực tế đòi hỏi doanh nghiệp phải nâng cao năng lực để cạnh tranh khi nền kinh tế hội nhập toàn diện. Trong điều kiện nền kinh tế tồn tại nhiều hình thức sở hữu khác nhau, công tác triển khai xây dựng pháp luật đảm bảo sự bình đẳng trên thị trường đối với DNNN gặp khó khăn nhất định.

b) Các quy định về tuyển chọn, đãi ngộ đối với cán bộ quản lý doanh nghiệp chưa thực sự gắn với trách nhiệm và nghĩa vụ, chưa phù hợp với yêu cầu tự chủ của doanh nghiệp theo cơ chế thị trường và hội nhập quốc tế.

c) Quy định về cơ chế và tổ chức để tách bạch chức năng quản lý nhà nước với chức năng đại diện chủ sở hữu chậm được ban hành; chưa hoàn toàn tách bạch rõ nhiệm vụ sản xuất kinh doanh và nhiệm vụ chính trị, công ích.

d) Quy định về quyền hạn của DNNN còn chưa tương xứng với trách nhiệm và chế tài xử lý vi phạm.

#### 2) Nguyên nhân

a) Nhận thức về vai trò, vị trí của kinh tế nhà nước và DNNN, về yêu cầu và giải pháp cơ cấu lại, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả DNNN còn chưa đầy đủ; một số vấn đề chưa rõ, còn ý kiến khác nhau nhưng chưa được tổng kết thực tiễn, kết luận, dẫn đến chưa có sự thống nhất cao trong nhận thức và hành động.

b) Việc tổ chức thực hiện và thể chế hóa một số chủ trương, chính sách của Đảng còn chậm trong đó có việc xác định phân công cơ quan đại diện chủ sở hữu.

c) Việc thể chế hóa, ban hành quy chế quản trị nội bộ của một số DNNN chậm, chưa tách bạch rõ về trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân; quyền hạn chưa gắn với trách nhiệm trong quản trị, điều hành DNNN.

d) Hệ thống tiêu chí đánh giá, bổ nhiệm, đào tạo, công tác bồi dưỡng cán bộ trong các DNNN còn hạn chế dẫn tới một số cán bộ quản lý DNNN yếu kém về năng lực quản lý, điều hành, vi phạm pháp luật, tham nhũng và gây thất thoát, thua lỗ cho một số DNNN.

đ) Hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, giám sát, kiểm toán của các cơ quan quản lý nhà nước còn hạn chế. Các vi phạm pháp luật, rủi ro, yếu kém, thua lỗ trong DNNN chưa được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm. Một số cơ quan quản lý nhà nước và lãnh đạo DNNN chưa quyết liệt, chậm triển khai thực hiện chủ trương, chính sách của Đảng và pháp luật của Nhà nước về quản lý, đổi mới, cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả DNNN.

## **B. VỀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

### **I. KẾT QUẢ CÔNG TÁC THỂ CHẾ HÓA CHỦ TRƯỞNG, ĐƯỜNG LỐI CỦA ĐẢNG THÀNH CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

Thực hiện Nghị quyết Đại hội XI và XII của Đảng, Kết luận số 50-KL/TW ngày 29/10/2012 của Ban chấp hành Trung ương (Khóa XI), giai đoạn 2011 - 2016, Chính phủ tiếp tục quyết liệt chỉ đạo công tác tái cơ cấu DNNN, trọng tâm là cổ phần hóa. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã đề ra chương trình hành động, kế hoạch đồng bộ, cụ thể và chỉ đạo quyết liệt, sâu sát, định kỳ giao ban, sơ kết, đánh giá, rút kinh nghiệm.

Giai đoạn 2011 - 2016, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 23 văn bản quy phạm pháp luật (Nghị định, Quyết định) về sắp xếp, cổ phần hóa DNNN. Các Bộ đã ban hành nhiều Thông tư hướng dẫn thực hiện các cơ chế, chính sách (Phụ lục số 1 kèm theo). Trong đó, có những cơ chế, chính sách quan trọng như:

1) Tiêu chí, danh mục phân loại DNNN (Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 18/6/2011; Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014; Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 của Thủ tướng Chính phủ).

2) Chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần (Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011; Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 và Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015 của Chính phủ).

3) Bán cổ phần theo lô (Quyết định số 41/2015/QĐ-TTg ngày 15/9/2015 của Thủ tướng Chính phủ).

4) Thoái vốn, bán cổ phần và đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán của DNNN (Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg ngày 15/9/2014 của Thủ tướng Chính phủ).

5) Bán, giao và chuyển giao doanh nghiệp 100% vốn nhà nước (Nghị định 172/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013; Nghị định 128/2014/NĐ-CP ngày 31/12/2014 của Chính phủ).

6) Sắp xếp, đổi mới và phát triển, nâng cao hiệu quả hoạt động của công ty nông, lâm nghiệp (Nghị định số 118/2014/NĐ-CP ngày 17/12/2014 của Chính phủ).



7) Chuyển đơn vị sự nghiệp công lập thành công ty cổ phần (Quyết định số 22/2015/QĐ-TTg ngày 22/6/2015 của Thủ tướng Chính phủ).

8) Chính sách đối với người lao động dôi dư khi sắp xếp lại công ty TNHH một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu (Nghị định số 63/2015/NĐ-CP ngày 22/7/2015 của Chính phủ).

9) Mở “room” cho nhà đầu tư nước ngoài (Nghị định số 60/2015/NĐ-CP ngày 26/6/2015 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 58/2012/NĐ-CP ngày 20 tháng 7 năm 2012 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành một số điều của Luật Chứng khoán và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Chứng khoán).

## **II. ĐÁNH GIÁ NỘI DUNG CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

Trước khi có Luật doanh nghiệp năm 2014 (Luật số 68/2014/QH13) và Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13 ngày 26/11/2014, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2015), căn cứ quy định tại Khoản 1 Điều 166 Luật doanh nghiệp năm 2005 (Luật số 60/2005/QH11 ngày 29/11/2005, có hiệu lực thi hành từ ngày 01/7/2006)<sup>6</sup>, Chính phủ đã ban hành 02 Nghị định về cổ phần hóa DNNN (Nghị định số 59/2011/NĐ-CP ngày 18/7/2011 và Nghị định số 189/2013/NĐ-CP ngày 20/11/2013 sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2011/NĐ-CP).

Sau khi có Luật doanh nghiệp năm 2014 và Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp, căn cứ quy định tại Khoản 1 Điều 40 Luật số 69/2014/QH13 ngày 26/11/2014<sup>7</sup>, Chính phủ đã ban hành 01 Nghị định về cổ phần hóa DNNN (Nghị định số 116/2015/NĐ-CP ngày 11/11/2015 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của Nghị định số 59/2011/NĐ-CP).

Như vậy, giai đoạn 2011 - 2016, các cơ chế chính sách về cổ phần hóa DNNN đã bám sát định hướng, chủ trương của Đảng và phân giao nhiệm vụ của Quốc hội; được ban hành đầy đủ, đồng bộ, thường xuyên cập nhật, điều chỉnh, bổ sung để phù hợp với thực tiễn hoạt động của doanh nghiệp và tình hình thị trường, giúp doanh nghiệp hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa doanh nghiệp theo

---

<sup>6</sup> Tại Điều 166 về Chuyển đổi công ty nhà nước của Luật số 60/2005/QH11 quy định: “1. Thực hiện theo lộ trình chuyển đổi hàng năm, nhưng chậm nhất trong thời hạn bốn năm kể từ ngày Luật này có hiệu lực, các công ty nhà nước thành lập theo quy định của Luật doanh nghiệp nhà nước năm 2003 phải chuyển đổi thành công ty trách nhiệm hữu hạn hoặc công ty cổ phần theo quy định của Luật này. Chính phủ quy định và hướng dẫn trình tự, thủ tục chuyển đổi”.

<sup>7</sup> Tại Điều 40 về Quyền, trách nhiệm của Chính phủ của Luật số 69/2014/QH13 quy định: “1. Quy định hình thức, nội dung, trình tự, thủ tục cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp”.

Tại khoản 5.a Điều 36 Luật số 69/2014/QH13 quy định: “Cơ cấu lại vốn nhà nước tại doanh nghiệp thực hiện theo các hình thức sau đây: a) Chuyển đổi sở hữu và sắp xếp lại doanh nghiệp;”

Tại khoản 1.a Điều 37 Luật số 69/2014/QH13 quy định: “Doanh nghiệp được chuyển đổi sở hữu theo các hình thức sau đây: a) Cổ phần hóa;”

Đề án tái cơ cấu được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Trong giai đoạn này, Chính phủ đã ban hành 03 Nghị định về cổ phần hóa DNNN (Nghị định 59/2011/NĐ-CP, Nghị định 189/2013/NĐ-CP, Nghị định 116/2015/NĐ-CP) theo hướng tiếp tục thực hiện việc công khai, minh bạch quá trình cổ phần hóa, tăng cường sự kiểm tra, giám sát của các đối tượng tham gia, 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 cổ phần hóa nhằm hạn chế tối đa khả năng thất thoát vốn và tài sản nhà nước có thể xảy ra trong quá trình cổ phần hóa, cụ thể:

1) Về trình tự cổ phần hóa, căn cứ đề án đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định thành lập Ban Chỉ đạo cổ phần hóa doanh nghiệp và kế hoạch, lộ trình triển khai công tác cổ phần hóa theo 03 bước chính là: (1) Xây dựng Phương án cổ phần hóa; (2) Tổ chức thực hiện phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt; và (3) Hoàn tất việc chuyển doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần.

2) Về phương pháp định giá và tổ chức định giá khi cổ phần hóa, các Nghị định trên quy định doanh nghiệp cổ phần hóa có tổng giá trị tài sản theo sổ kế toán từ 30 tỷ đồng trở lên hoặc giá trị vốn nhà nước theo sổ kế toán từ 10 tỷ đồng trở lên phải thuê các tổ chức có chức năng định giá thực hiện tư vấn xác định giá trị doanh nghiệp. Tổ chức tư vấn định giá được lựa chọn các phương pháp định giá khác nhau và phải được so sánh với kết quả xác định giá trị doanh nghiệp theo nguyên tắc không được thấp hơn phương pháp tài sản. Trên cơ sở kết quả xác định giá trị doanh nghiệp của tư vấn, Ban Chỉ đạo thẩm tra kết quả xác định giá trị doanh nghiệp, báo cáo cơ quan có thẩm quyền quyết định công bố giá trị doanh nghiệp.

Đối với các doanh nghiệp quy mô lớn có vốn nhà nước trên 500 tỷ đồng hoạt động kinh doanh trong những lĩnh vực, ngành nghề đặc thù (như: bảo hiểm, ngân hàng, bưu chính viễn thông, hàng không, khai thác than, dầu khí, khai thác mỏ quý hiếm khác); các Công ty mẹ thuộc Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước và các doanh nghiệp khác theo yêu cầu của Thủ tướng Chính phủ sẽ được Kiểm toán Nhà nước thực hiện kiểm toán kết quả định giá doanh nghiệp và xử lý các vấn đề tài chính làm cơ sở để cơ quan có thẩm quyền quyết định công bố giá trị doanh nghiệp.

3) Về vấn đề đất đai trong cổ phần hóa DNNN, cũng như các giai đoạn trước, giai đoạn này quy định về đất đai trong quá trình cổ phần hóa được Chính phủ tiếp tục chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện tuân thủ đúng theo pháp luật về đất đai hiện hành và có một số điều chỉnh so với quy định cổ phần hóa trước đây theo hướng phù hợp với quy định của pháp luật về đất đai và tạo điều kiện cho doanh nghiệp thực hiện thuận lợi, đảm bảo hài hòa lợi ích của Nhà nước và nghĩa vụ của doanh nghiệp.

Theo quy định của pháp luật về đất đai, doanh nghiệp nói chung và doanh nghiệp cổ phần hóa nói riêng đều được quyền lựa chọn một trong hai hình thức là giao đất hoặc thuê đất đối với từng diện tích đất doanh nghiệp đang quản lý, sử dụng. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương là cơ quan có thẩm quyền quyết định cho doanh nghiệp được giao đất hoặc thuê đất.

Doanh nghiệp cổ phần hóa có trách nhiệm xây dựng phương án sử dụng đất của toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định. Phương án sử dụng đất của doanh nghiệp phải bảo đảm phù hợp với quy định về sắp xếp lại, xử lý nhà, đất theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ và phải được gửi đến Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương trên địa bàn trước khi thực hiện xác định giá trị doanh nghiệp. Ủy ban nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương phải có ý kiến chính thức đối với các lô đất doanh nghiệp sẽ tiếp tục sử dụng sau cổ phần hóa và giá đất làm căn cứ để xác định giá trị. Doanh nghiệp cổ phần hóa chỉ tính vào giá trị doanh nghiệp đối với diện tích đất nhận giao; đối với đất thuê, doanh nghiệp thực hiện nộp tiền thuê đất theo quy định như các doanh nghiệp khác. Trường hợp đề xuất sử dụng đất của doanh nghiệp chưa phù hợp với quy hoạch chung của địa phương và không đúng mục đích sử dụng đất theo quyết định của cơ quan nhà nước có thẩm quyền về sắp xếp lại, xử lý nhà, đất thuộc sở hữu nhà nước thì doanh nghiệp phải trả lại cho nhà nước để sử dụng vào mục đích khác, các địa phương phối hợp với cơ quan có thẩm quyền quyết định phương án cổ phần hóa xử lý theo quy định của pháp luật về đất đai. Sau 30 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ mà các địa phương chưa có ý kiến chính thức về giá đất làm căn cứ xác định giá trị doanh nghiệp thì cơ quan đại diện chủ sở hữu sử dụng giá đất do địa phương công bố tại thời điểm gần nhất theo quy định của pháp luật về đất đai để tính toán, xác định giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa; khi thực hiện giao đất, các địa phương xác định chính thức nghĩa vụ nộp tiền sử dụng đất và doanh nghiệp cổ phần hóa có trách nhiệm nộp ngân sách nhà nước toàn bộ khoản chênh lệch với giá đã tạm tính khi xác định giá trị doanh nghiệp.

4) Về xác định giá khởi điểm để bán cổ phần lần đầu do tổ chức tư vấn xác định sát với giá thị trường trên cơ sở tính toán đầy đủ giá trị doanh nghiệp và được cấp có thẩm quyền phê duyệt; giá bán cổ phần được công khai, minh bạch trên thị trường.

5) Về trình tự bán cổ phần lần đầu (IPO), để thúc đẩy quá trình cổ phần hóa với sự tham gia của các nhà đầu tư, thu hút thêm nguồn lực từ các thành phần kinh tế khác, Chính phủ quy định trên cơ sở vốn điều lệ đã được xác định, cơ quan có thẩm quyền quyết định phê duyệt phương án cổ phần hóa quyết định cơ cấu vốn cổ phần lần đầu, bao gồm: cổ phần nhà nước nắm giữ theo tiêu chí

phân loại DNNN trong từng thời kỳ<sup>8</sup> và cổ phần bán cho người lao động, tổ chức công đoàn, số còn lại (không thấp hơn 25% vốn điều lệ) sẽ được bán công khai cho các nhà đầu tư trong đó có nhà đầu tư chiến lược. Nhà đầu tư chiến lược có thể mua theo hình thức thỏa thuận hoặc đấu giá (giữa các nhà đầu tư chiến lược) theo nguyên tắc không thấp hơn giá khởi điểm.

6) Về gắn kết cổ phần hóa với phát triển thị trường chứng khoán, việc bán cổ phần lần đầu tiếp tục được Chính phủ quy định như các giai đoạn trước đây, theo đó tiếp tục quy định việc tổ chức bán đấu giá ra công chúng mà không có sự phân biệt nhà đầu tư tổ chức, nhà đầu tư cá nhân, nhà đầu tư trong nước hay nước ngoài. Thực hiện bán đấu giá công khai trên thị trường chứng khoán (tại Sở Giao dịch chứng khoán nếu khối lượng cổ phần bán ra có mệnh giá từ 10 tỷ đồng trở lên) hoặc đấu giá tại các tổ chức tài chính trung gian (nếu khối lượng cổ phần bán ra có mệnh giá dưới 10 tỷ đồng). Phương thức đấu giá bán cổ phần cũng được áp dụng đối với trường hợp bán đấu giá giữa các nhà đầu tư chiến lược khi số lượng cổ phần đăng ký mua của các nhà đầu tư chiến lược lớn hơn số lượng cổ phần chào bán.

Để thúc đẩy các doanh nghiệp cổ phần hóa đăng ký giao dịch trên thị trường chứng khoán, Chính phủ có Nghị quyết số 15/NQ-CP ngày 06/3/2014 về một số giải pháp đẩy mạnh cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp và Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 51/2014/QĐ-TTg ngày 15/9/2014 về một số nội dung về thoái vốn, bán cổ phần và đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán của doanh nghiệp nhà nước quy định rõ:

a) Trong thời hạn chín mươi (90) ngày kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, doanh nghiệp cổ phần hóa phải hoàn tất thủ tục đăng ký công ty đại chúng, đăng ký cổ phiếu để lưu ký tập trung tại Trung tâm lưu ký chứng khoán và đăng ký giao dịch trên hệ thống giao dịch Upcom.

b) Trường hợp doanh nghiệp cổ phần hóa đáp ứng đầy đủ các điều kiện niêm yết tại sở giao dịch chứng khoán, sau khi thực hiện các thủ tục để đưa cổ phiếu vào giao dịch trên thị trường chứng khoán theo quy định trên, trong thời hạn tối đa một (01) năm kể từ ngày được cấp Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp, doanh nghiệp cổ phần hóa phải bổ sung hồ sơ để hoàn tất thủ tục niêm yết tại Sở giao dịch chứng khoán.

7) Về chế độ đối với người lao động tại doanh nghiệp cổ phần hóa, người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được mua 100 cổ phần/01 năm làm việc tại khu vực nhà nước với giá ưu đãi bằng 60% giá đấu thành công thấp nhất của cuộc đấu giá công khai hoặc bằng 60% giá bán thành công thấp nhất cho các

---

<sup>8</sup> Trong giai đoạn 2011-2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 03 Quyết định về tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước: Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011; Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014; và Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 về tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước và Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016 - 2020.

nhà đầu tư chiến lược (đối với trường hợp bán cho nhà đầu tư chiến lược trước). Trường hợp người lao động có cam kết làm việc cho doanh nghiệp ít nhất 3 năm thì được mua thêm cổ phần với giá ưu đãi là giá đầu thành công thấp nhất theo mức 200 cổ phần/01 năm cam kết làm việc tiếp trong doanh nghiệp nhưng tối đa không quá 2.000 cổ phần cho một người lao động.

Ngoài ra, người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa cũng được hưởng chế độ dôi dư theo thâm niên công tác theo quy định tại Nghị định số 91/2010/NĐ-CP ngày 20/8/2010 của Chính phủ 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 và nay là Nghị định số 63/2015/NĐ-CP ngày 22/7/2015 của Chính phủ (thay thế Nghị định số 91/2010/NĐ-CP).

*Tóm lại*, các chính sách về cổ phần hóa trong giai đoạn 2011-2016 được ban hành đầy đủ, đồng bộ, thống nhất, kịp thời theo đúng chủ trương của Đảng và hệ thống pháp luật của Nhà nước; thường xuyên được tổng kết, sửa đổi để tháo gỡ kịp thời các vướng mắc, khó khăn khi cổ phần hóa các DNNN đặc biệt là các quy định về xác định giá trị doanh nghiệp được hoàn thiện theo hướng xác định đầy đủ và chính xác hơn nhằm hạn chế tối đa khả năng thất thoát vốn và tài sản nhà nước. Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ căn cứ chức năng, nhiệm vụ và tình hình thực tế triển khai công tác cổ phần hóa DNNN, đã kịp thời ban hành đầy đủ hoặc chỉ đạo các cơ quan liên quan ban hành các văn bản quy phạm pháp luật thuộc thẩm quyền để hướng dẫn các đơn vị triển khai thực hiện cổ phần hóa; xử lý kịp thời những khó khăn, vướng mắc phát sinh; quy định rõ trách nhiệm của các tổ chức/cá nhân trong quá trình tổ chức triển khai cổ phần hóa; chỉ đạo tăng cường kiểm tra, giám sát của các cơ quan Thanh tra, Kiểm toán nhà nước vào quá trình này.

### **III. VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP VÀ NGUYÊN NHÂN**

#### **1) Đánh giá những vướng mắc, bất cập**

a) Một số doanh nghiệp thuộc diện cổ phần hoá có quy mô vừa và lớn, tình hình tài chính tồn tại nhiều năm qua nhiều thế hệ lãnh đạo quản lý, hoạt động trong những lĩnh vực đặc thù nên thời gian xử lý tài chính và tiến hành xác định giá trị doanh nghiệp cổ phần hoá kéo dài. Các doanh nghiệp cổ phần hóa chưa chủ động xử lý các tồn tại về tài chính theo chế độ quy định (đặc biệt là vấn đề về xử lý công nợ) trước khi cổ phần hóa mà thường đợi đến thời điểm cổ phần hóa mới xử lý, có tâm lý dồn hết các tồn tại về tài chính, công nợ, lao động đến thời điểm này xử lý nên mất nhiều thời gian.

b) Cơ chế bán cổ phần cho nhà đầu tư chiến lược còn chưa hợp lý do nhà đầu tư chiến lược có nghĩa vụ phải cung cấp nhiều nguồn lực theo cam kết nhưng lại hạn chế không được bán cổ phiếu trong vòng 05 năm, chưa quy định cụ thể chế tài xử lý các Nhà đầu tư chiến lược không thực hiện đúng cam kết.

Chưa quy định cụ thể đối tượng doanh nghiệp cổ phần hóa nào cần lựa chọn nhà đầu tư chiến lược nên có tâm lý doanh nghiệp thuộc diện Nhà nước nắm giữ dưới mức chi phối sau cổ phần hóa cũng lựa chọn nhà đầu tư chiến lược làm giảm tỷ lệ cổ phần bán đấu giá công khai ra công chúng.

c) Việc quản lý, sử dụng đất của DNNN trước khi cổ phần hóa chưa được thực hiện nghiêm theo quy định của pháp luật về đất đai. Một số doanh nghiệp quản lý sử dụng đất chưa hiệu quả, hồ sơ pháp lý về đất không được thực hiện hoàn thiện theo quy định, còn tâm lý giữ lại toàn bộ diện tích đất đai như trước để khai thác mặc dù chưa đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất của địa phương và không phù hợp với mục tiêu, ngành nghề kinh doanh của doanh nghiệp. Khi tiến hành cổ phần hóa, việc xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất của toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng trình cơ quan có thẩm quyền xem xét, quyết định còn chậm làm ảnh hưởng đến tiến độ cổ phần hóa. Một số địa phương chưa kiên quyết thu hồi, xử lý đất đai của doanh nghiệp sử dụng không đúng mục đích, không đúng quy hoạch; việc xác định giá đất làm căn cứ để xác định giá trị doanh nghiệp còn chậm.

d) Nhiều doanh nghiệp chậm đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán<sup>9</sup> làm ảnh hưởng đến tính công khai, minh bạch của thị trường, chậm đổi mới công tác quản trị doanh nghiệp sau cổ phần theo thông lệ và chuẩn mực của các doanh nghiệp trên thị trường chứng khoán, cũng như hạn chế công tác giám sát của toàn xã hội đối với hoạt động của các doanh nghiệp này.

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

## 2) Nguyên nhân của vướng mắc, bất cập

a) Quá trình cổ phần hóa giai đoạn 2011 - 2016 chịu tác động từ những diễn biến bất lợi của kinh tế thế giới và khu vực, đặc biệt là 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 giảm sức hút thị trường làm chậm tiến độ cổ phần hóa DNNN.

b) Đối tượng sắp xếp, 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, tài chính phức tạp nên cần có nhiều thời gian chuẩn bị, xử lý. Mặt khác, việc thực hiện cổ phần hóa, tái cơ cấu đối với các doanh nghiệp có quy mô vốn lớn cần sự tham gia của nhiều nhà đầu tư lớn, có tiềm lực tài chính và năng lực quản trị, đầu tư tốt nên cần nhiều thời gian để chuẩn bị.

---

<sup>9</sup> Theo báo cáo của 19 Bộ, ngành và 54 địa phương đến hết tháng 8 năm 2017 còn 747 doanh nghiệp cổ phần hóa chưa đăng ký lưu ký và giao dịch hoặc niêm yết trên thị trường chứng khoán.

c) Cơ chế cổ phần hóa DNNN tuy được thường xuyên rà soát, chỉnh sửa cho phù hợp với thực tiễn và chủ trương của Đảng trong từng thời kỳ nhưng vẫn phụ thuộc nhiều vào hệ thống pháp luật chuyên ngành khác như pháp luật về đất đai, pháp luật về chứng khoán làm ảnh hưởng đến tiến độ định giá cũng như các bước công việc trong quá trình thực hiện cổ phần hóa. Một số doanh nghiệp cổ phần hóa hoạt động trong lĩnh vực đặc thù cần có hướng dẫn cụ thể riêng như cổ phần hóa các công ty nông, lâm nghiệp, cổ phần hóa các doanh nghiệp cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích.

d) Nhận thức của một bộ phận cán bộ ở các cấp, các ngành và các doanh nghiệp về chủ trương tái cơ cấu, cổ phần hóa DNNN tuy đã có chuyển biến nhưng còn tư tưởng e ngại, lo lắng về vị trí và vai trò lãnh đạo sau cổ phần hóa, vì vậy ảnh hưởng đến tiến độ của quá trình cổ phần hóa DNNN.

đ) Một số DNNN sau cổ phần hóa mà nhà nước còn nắm giữ cổ phần chi phối chưa có sự đổi mới căn bản về quản trị doanh nghiệp sau cổ phần. Năng lực quản lý, điều hành của một số cán bộ quản lý chưa theo kịp yêu cầu quản trị hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp trong cơ chế thị trường. Công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá của các cơ quan quản lý đối với doanh nghiệp sau cổ phần hóa hiệu quả chưa cao; chưa phát hiện kịp thời các vấn đề vướng mắc để đề xuất hoàn thiện cơ chế.

## **PHẦN II**

### **TÌNH HÌNH TRIỂN KHAI, TỔ CHỨC 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**

#### **A. ĐỐI VỚI VIỆC TRIỂN KHAI, TỔ CHỨC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

##### **I. ĐÁNH GIÁ TÌNH HÌNH THỰC HIỆN CÁC QUY ĐỊNH CỦA PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

1) Đánh giá việc thực hiện định hướng, điều tiết, ổn định kinh tế vĩ mô mang tính chiến lược trong từng thời kỳ, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước theo định hướng xã hội chủ nghĩa.

a) DNNN cơ bản thực hiện được vai trò là lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế Nhà nước điều tiết kinh tế, ổn định vĩ mô, bảo đảm các cân đối lớn của nền kinh tế và góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Các doanh nghiệp nhà nước 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.

b) DNNN đóng góp lớn để xây dựng và phát triển hệ thống kết cấu hạ tầng cần thiết cho phát triển kinh tế - xã hội, chuyển dịch cơ cấu kinh tế; trước hết là hệ thống kết cấu hạ tầng giao thông, nông nghiệp và nông thôn, năng lượng, viễn thông,... Nhiều DNNN đi đầu trong việc nghiên cứu, ứng dụng khoa học và đưa công nghệ mới vào phát triển sản xuất kinh doanh; đặc biệt trong lĩnh vực dầu khí, viễn thông, giao thông, xây dựng, hóa chất, cao su...

c) Bên cạnh đó, DNNN đi đầu trong việc thực hiện chính sách an sinh xã hội, khắc phục hậu quả thiên tai, nhiệm vụ an ninh, quốc phòng. DNNN trong lĩnh vực cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích đã đảm bảo cung cấp đầy đủ, kịp thời các dịch vụ bưu chính, viễn thông, điện lực công ích... ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc, biên đảo; thực hiện tốt chủ trương kết hợp phát triển kinh tế với bảo đảm quốc phòng an ninh, chủ quyền quốc gia.

Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 30a/2008/NQ-CP ngày 27/12/2008 quy định "... Khuyến khích các Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước, mỗi đơn vị nhận hỗ trợ, giúp đỡ ít nhất 01 huyện nghèo để đầu tư cơ sở hạ tầng; hỗ trợ sản xuất, chuyển giao kỹ thuật; đào tạo nghề miễn phí và nhận lao động vào làm việc để tăng thu nhập cho hộ dân, góp phần giảm nghèo nhanh và bền vững" (mục III phần III Nghị quyết). Nội dung quy định này không mang tính bắt buộc, phù hợp với chủ trương của Đảng, Nhà nước về đẩy mạnh xã hội hóa, huy động thêm nguồn lực thực hiện giảm nghèo, phù hợp với khả năng thực tế, tính chất hoạt động và địa bàn kinh doanh của doanh nghiệp.

Trong giai đoạn 2011-2016, các DNNN, trọng tâm là các Tập đoàn, TCT nhà nước luôn đi đầu trong việc thực hiện Nghị quyết 30a của Chính phủ về Chương trình hỗ trợ giảm nghèo nhanh và bền vững đối với các huyện nghèo; các chương trình an sinh xã hội của Trung ương cũng như địa phương trên địa bàn cả nước; góp phần đảm bảo an ninh, chính trị, kinh tế, xã hội. Trong đó hoạt động hỗ trợ xóa đói giảm nghèo nhanh và bền vững tập trung vào các mục tiêu: phát triển sản xuất, đào tạo dạy nghề, tạo việc làm, tăng thu nhập; trang thiết bị y tế, xây dựng, xóa nhà tạm, nhà dột nát cho người nghèo... được các địa phương trong cả nước ghi nhận và đánh giá cao.

Tổng các khoản chi thực hiện chính sách an sinh xã hội trong giai đoạn 2011 - 2016 của Công ty mẹ các TĐ, TCT (bao gồm cả các TĐ, TCT đã chính thức chuyển thành công ty cổ phần trong năm 2016) là 9.558 tỷ đồng.

d) Đối với các doanh nghiệp quốc phòng hiện nay đang hoạt động gồm: doanh nghiệp hoạt động sửa chữa vũ khí và khí tài; doanh nghiệp hoạt động



trong lĩnh vực công nghiệp quốc phòng và các doanh nghiệp đứng chân ở biên giới hải đảo (doanh nghiệp quốc phòng).

Các doanh nghiệp quốc phòng hoạt động trong các lĩnh vực như: đóng và sửa chữa tàu; sản xuất, kinh doanh vật liệu nổ; cơ khí chế tạo; cơ khí hóa chất; sản xuất, động cơ cơ điện, quang điện, điện tử; sửa chữa vũ khí và khí tài; lĩnh vực công nghiệp quốc phòng (các doanh nghiệp này đang triển khai thực hiện các dự án đầu tư từ nguồn vốn đặc biệt theo các Nghị quyết của Bộ Chính trị về xây dựng và phát triển công nghiệp quốc phòng đến năm 2020 và những năm tiếp theo). Các doanh nghiệp quốc phòng này thực hiện nhiệm vụ quốc phòng kết hợp với làm kinh tế, lấy sản xuất kinh tế để bổ trợ quốc phòng (khi Nhà nước chưa có đủ kinh phí đặt hàng sản xuất quốc phòng) để duy trì củng cố tiềm lực và trang thiết bị quân sự đảm bảo sẵn sàng khi có tình huống xảy ra trong tình hình mới.

Các doanh nghiệp đứng chân trên địa bàn chiến lược (biên giới hải đảo) có 02 chức năng là sản xuất kinh doanh và ổn định đời sống cho đồng bào vùng sâu, vùng xa và đảm bảo tình hình an ninh xã hội vùng giáp biên, sẵn sàng chiến đấu bảo vệ Tổ quốc khi có tình huống xảy ra.

Cơ chế quản lý các doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ (doanh nghiệp quốc phòng) đã được ban hành đồng bộ và phù hợp với tình hình thực tế quản lý doanh nghiệp. Đối với các doanh nghiệp quân đội hoạt động sản xuất kinh doanh làm kinh tế thuần túy (trong lĩnh vực: xây dựng; kinh doanh bất động sản, thương mại..) sẽ thực hiện sắp xếp cổ phần hóa tiến tới nhà nước thoái toàn bộ vốn nhà nước không cần nắm giữ cổ phần đối với các doanh nghiệp này.

Theo Đề án cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp quân đội đến năm 2020 đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt thì Bộ Quốc phòng chỉ giữ lại 17/88 doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và 12 công ty cổ phần có vốn góp trên 51% thực sự là các các doanh nghiệp cần thiết cho nhiệm vụ quân sự quốc phòng.

đ) Việc đầu tư vốn nhà nước để hình thành và duy trì doanh nghiệp thực hiện đúng theo quy định của Luật số 69/2014/QH13, cụ thể: (i) việc đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp và cơ chế đặt hàng của Nhà nước đối với doanh nghiệp có chức năng hỗ trợ điều tiết kinh tế vĩ mô, bảo đảm an sinh xã hội của đất nước; (ii) trình tự, thủ tục đầu tư vốn nhà nước để thành lập doanh nghiệp; (iii) tiêu chí đánh giá hiệu quả, trình tự, thủ tục đầu tư bổ sung vốn điều lệ đối với doanh nghiệp đang hoạt động; (iv) việc đầu tư bổ sung vốn nhà nước để tiếp tục duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại công ty cổ phần, công ty trách nhiệm hữu hạn hai thành viên trở lên.

Việc kiểm soát đầu tư vốn của nhà nước vào doanh nghiệp và vốn đầu tư ra ngoài của doanh nghiệp nhà nước được chặt chẽ hơn ngay từ khâu xác định mức vốn, phê duyệt, cấp phát vốn, đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp chỉ tập trung vào một số doanh nghiệp thuộc lĩnh vực nhà nước tiếp tục duy trì là DNNN và làm nhiệm vụ cung cấp sản phẩm dịch vụ công ích theo quy định.

e) Cả nước hiện còn hơn 500 doanh nghiệp nhà nước<sup>10</sup> (trong đó, có 07 tập đoàn kinh tế, 57 tổng công ty nhà nước, 441 doanh nghiệp độc lập thuộc các bộ, ngành, địa phương). Doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ chỉ còn hiện diện tại 11 ngành, lĩnh vực so với hiện diện trên 60 ngành, lĩnh vực vào năm 2001; đã tập trung vào những ngành, lĩnh vực then chốt, cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích thiết yếu cho xã hội và quốc phòng, an ninh. Dự kiến đến năm 2020, cả nước chỉ còn khoảng 150 doanh nghiệp nhà nước (chủ yếu là các công ty xố số, công ích và 03 Tập đoàn: Dầu khí, Điện lực và Viettel).

Theo số liệu báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu (các Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh), tính đến thời điểm kết thúc năm tài chính 2016, có 583 doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ<sup>11</sup> 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.

Năm 2016, tổng vốn chủ sở hữu tại các doanh nghiệp nhà nước là 1.398.183 tỷ đồng. Tổng tài sản là 3.053.547 tỷ đồng. Tổng doanh thu đạt 1.515.821 tỷ đồng. Lợi nhuận trước thuế đạt 139.658 tỷ đồng. Tổng số nộp ngân sách của các doanh nghiệp là 251.845 tỷ đồng. Phần lớn doanh nghiệp nhà nước sản xuất, kinh doanh có lãi, tuy nhiên vẫn còn có một số doanh nghiệp thua lỗ

Số liệu cụ thể về tình hình hoạt động đầu tư, tài chính và hiệu quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của các Tập đoàn kinh tế, TCT, DNNN giai đoạn 2011-2016 trong phạm vi toàn quốc đã được Bộ Tài chính tổng hợp báo cáo Chính phủ và trình Quốc hội hàng năm tại các Báo cáo của Chính phủ (số 336/BC-CP ngày 16/11/2012; số 490/BC-CP ngày 25/11/2013; số 512/BC-CP ngày 25/11/2014; số 620/BC-CP ngày 11/11/2015; số 428/BC-CP ngày 17/10/2016; số 441/BC-CP ngày 16/10/2017 - Phụ lục số 2 kèm theo).

## 2) Đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước

---

<sup>10</sup> Báo cáo của Ban chỉ đạo đổi mới và phát triển doanh nghiệp ngày 31/01/2018.

<sup>11</sup> Nguồn: Báo cáo số 441/BC-CP ngày 16/10/2017 của Chính phủ gửi Quốc hội. Số liệu có thay đổi so với số liệu đã báo cáo năm 2015 tại Báo cáo số 428/BC-CP ngày 17/10/2016 của Chính phủ do năm 2016 thiếu số liệu báo cáo của các doanh nghiệp độc lập do Bộ Công thương; Ngân hàng nhà nước Việt Nam, Ủy ban nhân dân tỉnh Thừa Thiên Huế làm chủ sở hữu (năm 2016 không gửi báo cáo) và một số DNNN chính thức chuyển thành công ty cổ phần trong năm 2016.

Trong giai đoạn 2011-2016, các DNNN trọng tâm là Tập đoàn, TCT nhà nước đã cơ bản thực hiện được vai trò, nhiệm vụ chủ sở hữu giao, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội; là lực lượng vật chất quan trọng để Nhà nước điều tiết kinh tế, ổn định vĩ mô, bảo đảm cân đối lớn của nền kinh tế. Mặc dù trong bối cảnh nền kinh tế thế giới đang trong giai đoạn phục hồi, xuất khẩu hàng hóa còn hạn chế nhưng hoạt động sản xuất kinh doanh của các Tập đoàn, TCT nhà nước vẫn được duy trì ổn định, một số chỉ tiêu tài chính có sự tăng trưởng đáng kể; tỷ suất lợi nhuận/vốn chủ sở hữu đạt ở mức khá; đóng góp cao cho ngân sách nhà nước (nhất là trong điều kiện giá dầu thô trên thị trường liên tục sụt giảm kéo theo sự giảm giá của các hàng hóa khác ảnh hưởng đến các sản phẩm xuất khẩu). Tập đoàn, TCT nhà nước hoạt động trong lĩnh vực năng lượng, kết cấu hạ tầng, dịch vụ viễn thông vẫn đang phát huy thế mạnh trong nền kinh tế thị trường. Cụ thể:

a) Về tình hình tài chính:

Theo số liệu báo cáo hợp nhất năm 2016, quy mô tổng tài sản của các DNNN là 3.053.547 tỷ đồng, tăng 45,8% so với năm 2011 (2.093.907 tỷ đồng) với tổng vốn chủ sở hữu là 1.398.183 tỷ đồng, tăng 92,2% so với năm 2011 (727.277 tỷ đồng). Tổng số nợ phải trả của các DNNN là 1.628.649 tỷ đồng, tăng 26% so với năm 2011 (1.292.400 tỷ đồng) và các khoản phải thu của các DNNN là 384.310 tỷ đồng, tăng 29,6% so với năm 2011 (296.541 tỷ đồng)<sup>12</sup>.

Tính riêng theo báo cáo hợp nhất năm 2016 của các Tập đoàn, TCT nhà nước có tổng vốn chủ sở hữu là 1.239.422 tỷ đồng, tăng 70% so với năm 2011 (Công ty mẹ là 1.106.715 tỷ đồng, tăng 63% so với năm 2011). Mức tăng bình quân năm cả giai đoạn 2011-2016 theo số liệu báo cáo của Công ty mẹ là 11%. Vốn chủ sở hữu của các Tập đoàn, TCT nhà nước hàng năm tăng chủ yếu từ nguồn quỹ đầu tư phát triển được trích lập từ lợi nhuận sau thuế, chênh lệch đánh giá lại tài sản và thặng dư vốn thu được trong quá trình cổ phần hoá các doanh nghiệp thành viên, đơn vị phụ thuộc của Tập đoàn, TCT nhà nước (Phụ lục số 3 kèm theo).

Xét tổng thể, các Tập đoàn, TCT nhà nước bảo toàn được vốn chủ sở hữu, hệ số bảo toàn vốn bình quân là 1,038 lần, vốn chủ sở hữu doanh nghiệp sử dụng cho hoạt động kinh doanh chiếm tỷ lệ lớn trong tổng số vốn kinh doanh của doanh nghiệp, hệ số bình quân vốn chủ sở hữu/tổng tài sản theo báo cáo hợp nhất là 0,45 lần.

Tổng số nợ phải trả theo báo cáo hợp nhất của các Tập đoàn, TCT nhà nước năm 2016 là 1.517.461 tỷ đồng, tăng 17% so với năm 2011 (Công ty mẹ là 829.600 tỷ đồng, tăng 37% so với năm 2011). Hệ số nợ tổng quát (tổng nợ phải trả/tổng nguồn vốn) bình quân là 0,54 lần (Công ty mẹ là 0,43 lần) chưa vượt

---

<sup>12</sup> Số liệu báo cáo có sự thay đổi do có nhiều TĐ, TCT đã cổ phần hóa.

quá mức trần huy động vốn theo quy định (03 lần vốn chủ sở hữu). Hệ số khả năng thanh toán tổng quát (Tổng tài sản/tổng nợ phải trả) bình quân là 1,84 lần (Công ty mẹ là 2,35 lần), doanh nghiệp vẫn có đủ tài sản đảm bảo vay.

Tổng các khoản phải thu theo báo cáo hợp nhất của các Tập đoàn, TCT nhà nước năm 2016 là 324.104 tỷ đồng, tăng 9% so với năm 2011 (Công ty mẹ là 451.854 tỷ đồng). Tỷ lệ Nợ phải thu/Tổng tài sản là 12%. Trong đó, nợ phải thu khó đòi của các Công ty mẹ là 11.396 tỷ đồng, chiếm 2% tổng số nợ phải thu. Các Công ty mẹ đã thực hiện trích lập dự phòng nợ phải thu khó đòi với số tiền là 9.824 tỷ đồng để xử lý theo quy định nhằm bảo toàn vốn của doanh nghiệp.

b) Việc quản lý, sử dụng tài sản của doanh nghiệp (bao gồm quyền sử dụng đất) về cơ bản được thực hiện theo pháp luật quy định nhưng qua công tác thanh tra, kiểm toán nhà nước cho thấy các DNNN vẫn còn sai phạm trong quá trình quản lý, sử dụng tài sản, tập trung ở một số khâu như thủ tục đầu tư, mua sắm tài sản cố định không đúng quy định của Nhà nước; sai thẩm quyền; sai đối tượng cho phép; hạch toán không đúng nguồn dẫn đến phản ánh kết quả sản xuất kinh doanh không đúng bản chất thực tế; trình độ quản lý doanh nghiệp yếu kém dẫn đến vi phạm quản lý kinh tế và vi phạm pháp luật; huy động, quản lý, sử dụng vốn dàn trải dẫn đến lãng phí, thiếu hiệu quả, một số dự án đầu tư ngoài ngành tỷ suất lợi nhuận thấp, khả năng mất vốn cao<sup>13</sup>.

Về quản lý, sử dụng đất của DNNN nói chung và DNNN thực hiện cổ phần hóa, đề thể chế hóa chủ trương, đường lối của Đảng về quản lý, sử dụng đất, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, Chính phủ đã ban hành theo thẩm quyền nhiều văn bản hướng dẫn Luật Đất đai, Luật Quản lý sử dụng tài sản công. Các văn bản quy phạm pháp luật luôn được Chính phủ quan tâm chỉ đạo và từng bước hoàn thiện để đáp ứng với yêu cầu thực tế nhằm tăng cường sự minh bạch, thúc đẩy hoạt động sản xuất kinh doanh và nâng cao hiệu quả sử dụng đất của doanh nghiệp<sup>14</sup>, theo đó:

- Đối với quản lý, sử dụng đất của doanh nghiệp nhà nước:

Theo quy định của pháp luật về doanh nghiệp và pháp luật về đất đai thì DNNN (doanh nghiệp mà nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ) là một loại hình tổ chức kinh tế có quyền được lựa chọn và được nhà nước giao đất hoặc cho thuê đất để sử dụng vào mục đích sản xuất kinh doanh; doanh nghiệp phải thực hiện nghĩa vụ tài chính theo quy định và thực hiện quản lý, sử dụng đất theo đúng mục đích sử dụng đất được giao, được cho thuê.

Doanh nghiệp được Nhà nước cấp giấy chứng nhận quyền sử dụng đất và có quyền chuyển nhượng, cho thuê hoặc góp vốn liên doanh theo quy định.

---

<sup>13</sup> Nguồn: Báo cáo của Thanh tra Chính phủ tại công văn số 3222/BC-TTCTP ngày 29/12/2017.

<sup>14</sup> Nguồn: Báo cáo của Bộ Tài nguyên và môi trường số 17/BC-BTNMT ngày 26/3/2018.

Trường hợp doanh nghiệp không chấp hành đúng quy định về quản lý, sử dụng đất thì phải bị xử phạt hành chính hoặc bị Nhà nước thu hồi đất. Nhìn chung, chính sách pháp luật về quản lý, sử dụng đất đã luôn được bổ sung, hoàn thiện và đã tạo điều kiện thuận lợi cho doanh nghiệp nhà nước tiếp cận và sử dụng đất một cách chủ động, linh hoạt theo yêu cầu phát triển hoạt động sản xuất kinh doanh và góp phần nâng cao hiệu quả sử dụng đất, phát huy được tiềm năng đất đai vào mục tiêu phát triển kinh tế - xã hội của đất nước.

- Đối với quản lý, sử dụng đất của DNNN trong và sau khi thực hiện cổ phần hóa:

+ Theo quy định của pháp luật về cổ phần hóa doanh nghiệp và pháp luật về đất đai thì trước khi thực hiện cổ phần hóa doanh nghiệp, DNNN có trách nhiệm rà soát toàn bộ quỹ đất đang quản lý, sử dụng để lập phương án sử dụng đất theo nhu cầu sử dụng đất của doanh nghiệp và quy định của pháp luật về đất đai, pháp luật về sắp xếp lại, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước để báo cáo Ủy ban nhân dân cấp tỉnh nơi doanh nghiệp sử dụng đất chấp thuận trước khi đưa vào phương án cổ phần hóa để trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt làm căn cứ tổ chức thực hiện.

Việc xác định giá trị quyền sử dụng đất để đưa vào giá trị doanh nghiệp trong phương án cổ phần hóa được thực hiện trên cơ sở diện tích đất doanh nghiệp tiếp tục được giao sử dụng trong phương án cổ phần hóa và giá đất cụ thể theo quy định của pháp luật về đất đai. Việc xử lý giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa được thực hiện theo quy định của Chính phủ về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước nhưng phải đảm bảo nguyên tắc giá đất để xác định giá trị quyền sử dụng đất là giá đất cụ thể do Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định theo quy định tại Khoản 3 Điều 114 của Luật Đất đai; Cơ quan có trách nhiệm xác định giá đất cụ thể để tính giá trị quyền sử dụng đất, tính giá thuê đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đăng công khai giá đất đã xác định trên Trang thông tin điện tử của Ủy ban nhân dân cấp tỉnh, Trang thông tin điện tử của Bộ Tài nguyên và Môi trường và Bộ Tài chính ít nhất là 15 ngày trước khi trình Ủy ban nhân dân cấp tỉnh quyết định.

Đối với phần diện tích đất được Nhà nước tiếp tục cho thuê thì doanh nghiệp thực hiện nộp tiền thuê đất theo quy định. Đối với phần diện tích đất sử dụng không phù hợp với quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất thì Nhà nước sẽ thu hồi để sử dụng vào mục đích khác.

+ Theo quy định của Nghị định số 01/2017/NĐ-CP ngày 06 tháng 01 năm 2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Đất đai thì việc xử lý tồn tại đối với các trường hợp doanh nghiệp cổ phần hóa đang sử dụng đất trước ngày Nghị định này có hiệu lực nhưng chưa hoàn thành thủ tục pháp lý về quyền sử dụng đất theo quy định thực hiện như sau:

Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm chỉ đạo thực hiện kiểm tra, rà soát việc quản lý, sử dụng đất đai theo phương án cổ phần hóa đã được phê duyệt để hoàn thành thủ tục giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất cho doanh nghiệp cổ phần theo quy định.

Trường hợp phát hiện có vi phạm trong quản lý, sử dụng đất thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh có trách nhiệm tổ chức thanh tra, kiểm tra để xử lý dứt điểm trước khi thực hiện thủ tục giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận cho doanh nghiệp cổ phần.

Khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp cổ phần hóa có trách nhiệm rà soát toàn bộ quỹ đất đang quản lý, sử dụng để lập phương án sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai và pháp luật về sắp xếp lại, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước và trình cơ quan nhà nước có thẩm quyền phê duyệt trước khi tổ chức xác định giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa; xử lý và cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất, quyền sở hữu nhà ở và tài sản khác gắn liền với đất theo quy định tại Điều 102 của Luật Đất đai và Điều 24 của Nghị định số 43/2014/NĐ-CP của Chính phủ.

Trường hợp doanh nghiệp nhà nước đã cổ phần hóa trước ngày Nghị định này có hiệu lực thi hành mà đã xử lý quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật đất đai khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước thì được tiếp tục sử dụng đất theo hình thức đã được Nhà nước giao có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất trong thời hạn sử dụng đất còn lại.

Nhìn chung, pháp luật về đất đai và pháp luật khác có liên quan đã quy định việc quản lý, sử dụng đất trong và khi cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước đảm bảo phù hợp với nhu cầu sử dụng đất của doanh nghiệp, quy định về quản lý, sử dụng đất và theo nguyên tắc thị trường. Chính sách pháp luật về quản lý, sử dụng đất đối với các doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp sau cổ phần hóa đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện kịp thời, góp phần phát huy nguồn lực từ đất, thúc đẩy quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước cũng như nâng cao hiệu quả sử dụng đất đối với doanh nghiệp sau cổ phần hóa. Việc quy định doanh nghiệp phải lập phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa doanh nghiệp, trong đó rà soát cụ thể các khu đất/ thửa đất và Nhà nước quyết định thu hồi những diện tích đất doanh nghiệp sử dụng đất không đúng mục đích, chậm đưa đất vào sử dụng, không còn nhu cầu sử dụng đất, sử dụng đất không đúng quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất để tổ chức đấu giá quyền sử dụng đất đã góp phần quản lý chặt chẽ đất đai, tăng thu cho ngân sách nhà nước. Việc xác định giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp, xác định giá thuê đất đối với trường hợp thuê đất trả tiền thuê đất hàng năm đã được quy định cụ thể tại Luật Đất đai năm 2013, Nghị định số 01/2017/NĐ-CP và Nghị định số 126/2017/NĐ-CP theo

cơ chế thị trường, hạn chế việc thất thoát ngân sách nhà nước trong quá trình cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước.

Tuy nhiên, do lịch sử để lại nên các DNNN được giao quản lý và sử dụng số lượng diện tích đất rất lớn. Kết quả kiểm toán nhà nước giai đoạn 2011-2016 cho thấy có nhiều Tập đoàn, TCT nhà nước và DNNN quản lý đất chưa chặt chẽ; nhiều diện tích đất được sử dụng không hiệu quả, không đúng mục đích, bị lấn chiếm, tranh chấp, chưa có đầy đủ hồ sơ pháp lý, chưa thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính về đất đai với NSNN. Kết quả kiểm toán tại các doanh nghiệp có hoạt động khai thác khoáng sản cho thấy tình trạng khai thác vượt công suất, thăm dò, khai thác khi chưa được cấp phép hoặc hết hạn khai thác; chưa xây dựng hệ thống xử lý nước thải và được cấp phép xả thải đúng quy định; kê khai thiếu thuế tài nguyên; chưa nộp tiền cấp quyền khai thác khoáng sản<sup>15</sup>.

Mặc dù pháp luật về đất đai đã có các quy định rà soát, lập phương án sử dụng đất trước khi thực hiện cổ phần hóa. Tuy nhiên, khi tiến hành cổ phần hóa, việc xây dựng và phê duyệt phương án sử dụng đất của toàn bộ diện tích đất đang quản lý, sử dụng trình cơ quan có thẩm quyền phê duyệt còn chậm, nhất là đối với các doanh nghiệp sử dụng đất tại nhiều địa phương đã ảnh hưởng đến tiến độ cổ phần hóa; vẫn có một số doanh nghiệp sử dụng nhiều diện tích đất chưa hoàn thành được việc thống nhất phương án sử dụng đất trước khi cổ phần hóa. Một số địa phương chưa kiên quyết trong việc thu hồi đất của một số doanh nghiệp sử dụng không đúng mục đích, vi phạm pháp luật về đất đai (thành phố Hồ Chí Minh, thành phố Hải Phòng, tỉnh Thanh Hóa...). Một số doanh nghiệp cổ phần hóa sử dụng đất không đúng mục đích, chậm đưa đất vào sử dụng, cụ thể như: tại thành phố Hồ Chí Minh vẫn còn một số trường hợp nhà, đất giao cho doanh nghiệp khi thực hiện sắp xếp, xử lý nhà đất thuộc sở hữu nhà nước nhưng chưa phù hợp với quy hoạch, nên đã chấp thuận cho chủ đầu tư tiếp tục sử dụng trong khi năng lực tài chính yếu kém, dẫn đến việc thống nhất phương án sử dụng đất kéo dài, tiến độ sử dụng đất chậm. Tại thành phố Hải Phòng vẫn còn một số doanh nghiệp cổ phần sử dụng đất không đúng mục đích theo mục đích sử dụng đất được xác định trong phương án sử dụng đất khi cổ phần hóa; có doanh nghiệp tự ý phân đất cho cán bộ, công nhân viên để ở, cho thuê lại hoặc bỏ hoang không sử dụng như: Công ty cổ phần Xây dựng Ngô Quyền, Công ty Cổ phần Thương mại Minh Khai, Công ty cổ phần sách và thiết bị trường học Hải Phòng, Công ty cổ phần phát hành sách Hải Phòng... Một số doanh nghiệp sau cổ phần hóa chậm hoàn thiện hồ sơ về đất đai, cụ thể như: tại thành phố Hải Phòng có tổng diện tích các doanh nghiệp sau cổ phần hóa đang quản lý, sử dụng là 799 ha, tuy nhiên đến nay mới cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất được 40% diện tích; tại tỉnh Thanh Hóa từ năm 2001 đến nay vẫn còn 21/77 doanh nghiệp chưa lập hồ sơ sử dụng đất.

---

<sup>15</sup> Nguồn: Báo cáo của Kiểm toán nhà nước số 01/BC-KTNN ngày 02/01/2018.

c) Hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh:

Những năm đầu của giai đoạn (2011-2013) hoạt động sản xuất kinh doanh trong bối cảnh kinh tế thế giới phục hồi chậm sau suy thoái, các Tập đoàn, TCT nhà nước khó tiếp cận vốn vay do các ngân hàng hạn chế cho vay và tập trung vào thu hồi nợ hoặc do khả năng hấp thụ vốn của doanh nghiệp thấp nên doanh nghiệp phải đối mặt với nhiều rủi ro về tài chính như chi phí tài chính và chi phí lãi vay tăng cao. Mặt khác, nhu cầu thị trường giảm nên lượng hàng tồn kho nhiều, ứ đọng khâu lưu thông dẫn đến hoạt động cầm chừng, vốn chậm luân chuyển, hiệu suất sử dụng vốn chưa cao.

Các năm sau của giai đoạn (năm 2014, 2015) tình trạng trên đã giảm dần, kết quả hoạt động của doanh nghiệp đã được ổn định phát triển hơn; theo báo cáo giám sát, đánh giá hiệu quả và xếp loại doanh nghiệp của cơ quan đại diện chủ sở hữu, giai đoạn 2011-2016 hầu hết các doanh nghiệp kinh doanh có lãi, hoàn thành kế hoạch các chỉ tiêu giám sát do chủ sở hữu giao và được xếp loại A và B (Phụ lục số 4 kèm theo).

- Về hệ thống tiêu chí đánh giá hiệu quả hoạt động của các DNNN được Chính phủ ban hành tại Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 (thay thế Nghị định số 61/2013/NĐ-CP ngày 25/6/2013), theo đó: việc đánh giá hiệu quả xếp loại doanh nghiệp dựa vào 05 tiêu chí quy định tại Điều 28 Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 (Doanh thu; Lợi nhuận sau thuế; tỷ suất lợi nhuận sau thuế/ vốn chủ sở hữu; Nợ phải trả quá hạn, khả năng thanh toán nợ đến hạn; Chấp hành chính sách pháp luật; Tình hình thực hiện sản phẩm dịch vụ công ích). Việc đánh giá kết quả hoạt động của người quản lý doanh nghiệp dựa trên 03 tiêu chí (Mức độ hoàn thành chỉ tiêu đại diện chủ sở hữu giao về lợi nhuận sau thuế và tỷ suất lợi nhuận sau thuế/ vốn chủ sở hữu; Kết quả xếp loại doanh nghiệp; Mức độ hoàn thành kế hoạch cung ứng sản phẩm dịch vụ công ích). Việc đánh giá và giám sát tài chính đối với doanh nghiệp có vốn nhà nước do cơ quan đại diện chủ sở hữu thực hiện. Bên cạnh đó, tại Điều 24 Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/201, Chính phủ đã quy định các dấu hiệu mất an toàn tài chính của doanh nghiệp<sup>16</sup> là dấu hiệu cảnh báo khả năng đặt một doanh

---

<sup>16</sup> “ Điều 24. Các dấu hiệu mất an toàn tài chính của doanh nghiệp

1. Các dấu hiệu mất an toàn tài chính của doanh nghiệp bao gồm:

a) Đối với doanh nghiệp đang trong giai đoạn lỗ kế hoạch: có số lỗ phát sinh năm báo cáo lớn hơn 30% so với mức lỗ kế hoạch được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

b) Đối với doanh nghiệp sau giai đoạn lỗ kế hoạch:

- Có số lỗ phát sinh trong năm báo cáo từ 30% vốn đầu tư của chủ sở hữu trở lên hoặc số lỗ lũy kế lớn hơn 50% vốn đầu tư của chủ sở hữu;

- Có hệ số nợ phải trả trên vốn chủ sở hữu vượt quá mức an toàn theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp và quy định của cơ quan đại diện chủ sở hữu (nếu có);

- Có hệ số khả năng thanh toán nợ đến hạn nhỏ hơn 0,5.

2. Các dấu hiệu khác cơ quan đại diện chủ sở hữu cần kết hợp xem xét khi xác định dấu hiệu mất an toàn tài chính của doanh nghiệp gồm:

a) Đối với doanh nghiệp đang trong giai đoạn lỗ kế hoạch: có số lỗ thực tế lớn hơn số lỗ kế hoạch trong 2 năm liên.

b) Đối với doanh nghiệp sau giai đoạn lỗ kế hoạch

- Lỗ hai năm liên tiếp trở lên;



nghiệp vào tình trạng giám tài chính đặc biệt để cơ quan đại diện chủ sở hữu quyết định giám sát tài chính đặc biệt và có phương án xử lý cụ thể.

- Năm 2016, tổng doanh thu của các DNNN đạt 1.515.821 tỷ đồng, lợi nhuận trước thuế đạt 139.658 tỷ đồng. Theo số liệu báo cáo tài chính hợp nhất năm 2016, tổng doanh thu của các Tập đoàn, TCT nhà nước đạt 1.334.472 tỷ đồng, giảm 15% so với năm 2011 (Công ty mẹ là 804.380 tỷ đồng); Lợi nhuận trước thuế của các Tập đoàn, TCT nhà nước đạt 122.773 tỷ đồng, giảm 9% so với thực hiện 2011 (Công ty mẹ là 114.805 tỷ đồng) - (Phụ lục số 3 kèm theo).

- Chỉ tiêu tỷ suất Lợi nhuận/Vốn chủ sở hữu, tỷ suất Lợi nhuận/Tổng tài sản phản ánh khả năng sinh lời của DNNN, cụ thể:

+ Tỷ suất Lợi nhuận trước thuế/Vốn chủ sở hữu bình quân năm 2016 của khối Tập đoàn, TCT nhà nước là 10%; Tỷ suất Lợi nhuận trước thuế/Tổng tài sản bình quân năm 2016 của khối Tập đoàn, TCT nhà nước là 6%.

+ Tỷ suất Lợi nhuận trước thuế/Vốn chủ sở hữu bình quân năm 2016 của khối doanh nghiệp độc lập thuộc Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là 9,9% (năm 2015 là 9,6%). Tỷ suất Lợi nhuận trước thuế/Tổng tài sản bình quân năm 2016 của doanh nghiệp độc lập thuộc Bộ quản lý ngành, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là 6% (năm 2015 là 5%).

+ Tính riêng theo báo cáo tài chính của Công ty mẹ, tỷ suất lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu bình quân cả giai đoạn 2011-2016 đạt 11% và tỷ suất lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản bình quân đạt 6% với tốc độ tăng trưởng doanh thu bình quân là 1%, lợi nhuận trước thuế là 9% và số phát sinh phải nộp ngân sách nhà nước là 11%.

Tuy nhiên, tính đến 31/12/2016 vẫn còn doanh nghiệp kinh doanh thua lỗ:

+ Lỗ phát sinh theo báo cáo hợp nhất của 04 TĐ, TCT (bao gồm số lỗ phát sinh của công ty mẹ và công ty con của TĐ, TCT) là 1.305,026 tỷ đồng<sup>17</sup>;

+ Lỗ phát sinh theo báo cáo của 01 Công ty mẹ là 650,019 tỷ đồng<sup>18</sup>.

+ Lỗ lũy kế: Báo cáo hợp nhất có 17 TĐ, TCT còn lỗ lũy kế là 12.504 tỷ đồng<sup>19</sup> và 06 Công ty mẹ còn lỗ lũy kế là 4.595<sup>20</sup> tỷ đồng.

---

- Doanh thu thuần hoặc lợi nhuận gộp giảm liên tiếp 2 năm trở lên;  
- Có hệ số tín nhiệm thấp theo xếp hạng của các tổ chức xếp hạng tín dụng;  
- Không tiến hành kiểm toán báo cáo tài chính, hoặc có ý kiến không chấp nhận, ý kiến từ chối trong Báo cáo kiểm toán, hoặc có ý kiến ngoại trừ trong Báo cáo kiểm toán trong 2 năm liên về cùng một vấn đề có ảnh hưởng trọng yếu tới hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp.”

<sup>17</sup> Lỗ phát sinh theo báo cáo hợp nhất của các TĐ, TCT: TĐ Hóa chất VN (335,078 tỷ đồng); TCT Viễn thông toàn cầu Gtel (949,854 tỷ đồng); TCT Lương thực Miền Nam (13,707 tỷ đồng); Công ty TNHH ITV Duyên Hải (6,387 tỷ đồng).

<sup>18</sup> Lỗ phát sinh theo báo cáo của Công ty mẹ: Công ty mẹ - TĐ Hóa chất VN (650,019 tỷ đồng); .

Trong số 17 TĐ, TCT có số lỗ lũy kế theo báo cáo tài chính hợp nhất chủ yếu do các công ty con, công ty liên kết có vốn góp của công ty mẹ không có lãi (thực tế hoạt động của công ty mẹ vẫn có lãi). Một số TĐ, TCT hoạt động của công ty mẹ có lãi sản xuất kinh doanh có xu hướng tăng đã bù đắp lỗ lũy kế; số công ty mẹ còn lỗ lũy kế đã giảm cả về số lượng và giá trị so với năm trước. Trong số 06 công ty mẹ còn lỗ lũy kế do các nguyên nhân khác nhau, do biến động giá cả trên thị trường (giảm giá cao su đối với Công ty mẹ Tổng công ty 15); phải thực hiện trích lập dự phòng đối với khoản đầu tư vào công ty con kinh doanh thua lỗ, có doanh nghiệp thua lỗ ngoài nguyên nhân nêu trên còn do nguyên nhân quản trị doanh nghiệp (như Tổng công ty Lương thực Miền Nam).

- Về chỉ tiêu đánh giá việc bảo toàn, phát triển vốn căn cứ vào chỉ tiêu lãi, lỗ để đánh giá. DNNN có trách nhiệm bảo toàn và phát triển vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp bằng các biện pháp theo quy định tại Điều 35 của Luật số 69/2014/QH13, Điều 22 Nghị định số 91/2015/NĐ-CP<sup>21</sup>. Đồng thời, tại Khoản 3 Điều 4 Thông tư số 219/2015/TT-BTC ngày 31/12/2015 của Bộ Tài chính đã hướng dẫn rõ:

*“3. Bảo toàn vốn của doanh nghiệp nhà nước: doanh nghiệp áp dụng các biện pháp bảo toàn vốn theo quy định tại khoản 2 Điều 22 Nghị định số 91/2015/NĐ-CP để bảo toàn vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Trong đó:*

*a) Việc trích lập các khoản dự phòng rủi ro: dự phòng giảm giá hàng tồn kho, dự phòng các khoản phải thu khó đòi, dự phòng giảm giá các khoản đầu tư*

---

<sup>19</sup> Chi tiết lỗ lũy kế theo báo cáo hợp nhất của các TĐ, TCT: TCT Hàng Hải VN (5.040 tỷ đồng); TCT Viễn thông Toàn cầu Gtel (3.905 tỷ đồng); TĐ Hóa chất VN (1.348 tỷ đồng); TCT Lương thực Miền Nam (976,013 tỷ đồng); TCT 15 (641,604 tỷ đồng); TCT Đầu tư và Phát triển Công nghiệp (150,522 tỷ đồng); TCT Xây dựng Trường Sơn (111,079 tỷ đồng); TCT Giấy VN (109,496 tỷ đồng); TCT Cà phê VN (93,848 tỷ đồng); TCT Vật tư Nông nghiệp (61,347 tỷ đồng); Công ty TNHH ITV Vàng Bạc Đá Quý Sài Gòn (40,912 tỷ đồng); TCT Xây dựng Lũng Lô (12,11 tỷ đồng); Công ty TNHH ITV Duyên Hải (10,6 tỷ đồng); TCT Công nghiệp Sài Gòn (2,466 tỷ đồng); TCT Thái Sơn (1,119 tỷ đồng); TCT Máy và Thiết bị Công nghiệp (1,474 tỷ đồng); TCT Đầu tư xuất nhập khẩu Cao Bằng (0,442 tỷ đồng).

<sup>20</sup> Chi tiết lỗ lũy kế của các Công ty mẹ: Công ty mẹ - TCT Hàng Hải VN (2.760 tỷ đồng); Công ty mẹ - TCT Lương thực Miền Nam (798,479 tỷ đồng); Công ty mẹ - TĐ Hóa chất (687,331 tỷ đồng); Công ty mẹ - TCT Giấy VN (120,36 tỷ đồng); Công ty mẹ - TCT 15 (171,835 tỷ đồng); Công ty mẹ - TCT Vật tư Nông nghiệp (57,749 tỷ đồng).

<sup>21</sup> “2. Việc bảo toàn vốn nhà nước tại doanh nghiệp được thực hiện bằng các biện pháp sau đây:

a) Thực hiện đúng chế độ quản lý sử dụng vốn, tài sản, phân phối lợi nhuận, chế độ quản lý tài chính khác và chế độ kế toán theo quy định của pháp luật.

b) Mua bảo hiểm tài sản theo quy định của pháp luật.

c) Xử lý kịp thời giá trị tài sản tổn thất, các khoản nợ không có khả năng thu hồi và trích lập các khoản dự phòng rủi ro sau đây:

- Dự phòng giảm giá hàng tồn kho;

- Dự phòng các khoản phải thu khó đòi;

- Dự phòng giảm giá các khoản đầu tư tài chính;

- Dự phòng bảo hành sản phẩm, hàng hóa, công trình xây lắp.

d) Các biện pháp khác về bảo toàn vốn nhà nước tại doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

3. Định kỳ hàng năm doanh nghiệp phải đánh giá mức độ bảo toàn vốn của doanh nghiệp, phương pháp đánh giá như sau:

a) Sau khi trích lập các khoản dự phòng theo quy định, kết quả kinh doanh của doanh nghiệp không phát sinh lỗ hoặc có lãi, doanh nghiệp bảo toàn vốn.

b) Trường hợp sau khi trích lập các khoản dự phòng theo quy định, kết quả kinh doanh của doanh nghiệp bị lỗ (bao gồm trường hợp còn lỗ lũy kế), doanh nghiệp không bảo toàn được vốn.”

*tài chính và dự phòng bảo hành sản phẩm, hàng hóa, công trình xây lắp, doanh nghiệp thực hiện theo quy định tại Thông tư số 228/2009/TT-BTC ngày 07/12/2009, Thông tư số 34/2011/TT-BTC ngày 14/3/2011, Thông tư số 89/2013/TT-BTC ngày 28/6/2013 của Bộ Tài chính và các Thông tư sửa đổi, bổ sung, thay thế (nếu có).*

*b) Lãi, lỗ của doanh nghiệp làm căn cứ đánh giá mức độ bảo toàn vốn quy định tại Khoản 3 Điều 22 Nghị định số 91/2015/NĐ-CP là số chênh lệch giữa tổng doanh thu và thu nhập khác trừ (-) tổng các khoản chi phí phát sinh trong hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp (bao gồm cả khoản trích lập dự phòng theo qui định). Nếu số chênh lệch dương doanh nghiệp có lãi, nếu số chênh lệch âm doanh nghiệp bị lỗ, nếu không có chênh lệch doanh nghiệp không phát sinh lãi, lỗ.*

*c) Việc quản lý, xác định doanh thu, thu nhập khác và chi phí để xác định lãi, lỗ (kết quả kinh doanh) của doanh nghiệp làm căn cứ đánh giá mức độ bảo toàn vốn thực hiện theo quy định tại Điều 30 Nghị định số 91/2015/NĐ-CP và Chuẩn mực kế toán Việt Nam, Chế độ kế toán doanh nghiệp hiện hành do Bộ Tài chính ban hành.”.*

d) Hiệu quả hoạt động đầu tư ra ngoài doanh nghiệp vào các lĩnh vực như tài chính, bất động sản, đầu tư tại các doanh nghiệp khác; hiệu quả đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp.

- Về đầu tư vào lĩnh vực động sản, ngân hàng, bảo hiểm, quỹ đầu tư, chứng khoán.

Thực hiện Phương hướng, nhiệm vụ về doanh nghiệp nhà nước và cơ chế quản lý ban hành trước đây (giai đoạn 2006 - 2010), cho phép hình thành một số Tập đoàn kinh tế và tổng công ty nhà nước mạnh, hoạt động đa ngành, đa lĩnh vực, trong đó có một số ngành chính; có nhiều chủ sở hữu, trong đó sở hữu nhà nước giữ vai trò chi phối (trang 232 – 235, báo cáo kinh tế xã hội, Văn kiện đại hội Đảng lần thứ X) nên các DNNN đã góp vốn hoặc đầu tư vào lĩnh vực bất động sản, góp vốn, mua cổ phần tại ngân hàng, công ty bảo hiểm, công ty chứng khoán, quỹ đầu tư mạo hiểm, quỹ đầu tư chứng khoán hoặc công ty đầu tư chứng khoán, thành lập công ty tài chính.

Theo cơ chế quản lý do nhà nước ban hành giai đoạn 2011-2016 thì DNNN phải thoái vốn trong các lĩnh vực trên. Trong giai đoạn 2011- 2015, tính đến ngày 31/12/2015, các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã thoái được 9.835 tỷ đồng thuộc lĩnh vực trên, thu được 11.086 tỷ đồng. Trong đó, lĩnh vực bất động sản: giá trị thoái 3.169, giá trị thu về 3.812 tỷ đồng, lĩnh vực bảo hiểm giá trị thoái 441 tỷ, giá trị thu về 488 tỷ đồng, lĩnh vực chứng khoán giá trị thoái 358 tỷ đồng giá trị thu về 320 tỷ đồng, lĩnh vực tài chính giá trị thoái 3.092 tỷ giá trị thu về 3.346 tỷ đồng, lĩnh vực ngân hàng giá trị thoái vốn 2.777 tỷ đồng, giá trị thu về 3.120 tỷ đồng<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Nguồn: Báo cáo tại Hội nghị toàn quốc triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2016-2020 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp ngày 06/12/2016

- Về tình hình và hiệu quả hoạt động đầu tư ra nước ngoài của doanh nghiệp

Theo báo cáo của các cơ quan đại diện chủ sở hữu, tính 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 tại 110 dự án, chủ yếu tập trung trong lĩnh vực viễn thông, thăm dò và khai thác dầu khí, trồng cây cao su, khai thác khoáng sản...

Tổng vốn đầu tư đăng ký của các dự án là 12.608 triệu USD, trong đó đầu tư lớn nhất là Tập đoàn Dầu khí (bao gồm công ty mẹ và các công ty con trong Tập đoàn) 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%).

Lũy kế đến 31/12/2016, tổng vốn đầu tư ra nước ngoài thực hiện của các doanh nghiệp này là 7.074 triệu USD.

Qua số liệu tổng hợp đến ngày 31/12/2016 cho thấy hiệu quả kinh tế của hoạt động đầu tư ra nước ngoài của các DNNN thời gian qua còn thấp: 25,5% dự án báo lỗ năm 2016, 29% dự án lỗ lũy kế tính đến 31/12/2016, 46,4% dự án không có báo cáo về doanh thu – lợi nhuận. Lợi nhuận được chia cho bên Việt Nam năm 2016 là 145 triệu USD. 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 dầu 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.

đ) Việc chuyển nhượng, thu hồi vốn, thu lợi nhuận, cổ tức được chia từ khoản vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp

Giai đoạn 2011-2015 việc chuyển nhượng vốn của DNNN thực hiện theo Quyết định số 929/QĐ-TTg ngày 17/7/2012 của Thủ tướng Chính phủ phê duyệt “Đề án Tái cơ cấu doanh nghiệp nhà nước, trọng tâm là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước giai đoạn 2011-2015”.

Theo báo cáo của doanh nghiệp, địa phương thì việc chuyển nhượng, thu hồi vốn đầu tư ra ngoài doanh nghiệp các doanh nghiệp nhà nước thực hiện theo lộ trình thoái vốn theo đề án tái cơ cấu doanh nghiệp đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Việc chuyển nhượng thực hiện theo đúng quy định của pháp luật, đảm bảo công khai, minh bạch, trong đó chủ yếu thực hiện theo phương thức đấu giá công khai, theo giá thị trường, kết quả chuyển nhượng các khoản đầu tư ra ngoài doanh nghiệp đảm bảo thu hồi vốn đầu tư và có lãi.

Quá trình đầu tư ra ngoài doanh nghiệp các khoản thu lợi nhuận, cổ tức được chia doanh nghiệp hạch toán doanh thu hoạt động tài chính theo quy định. Việc chia cổ tức của các công ty cổ phần thực hiện theo Điều lệ doanh nghiệp và

Nghị quyết của Đại hội đồng cổ đông hàng năm (theo quy định của Luật doanh nghiệp). Người đại diện phần vốn tại doanh nghiệp phải báo cáo cơ quan đại diện chủ sở hữu có ý kiến trước khi biểu quyết tham gia việc phân chia cổ tức ở Đại hội đồng cổ đông.

Thực hiện Nghị quyết số 54/2013/QH13 ngày 12/11/2013 của Quốc hội về điều chỉnh dự toán NSNN năm 2013; Nghị quyết số 57/2013/QH13 ngày 12/11/2013 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2014; Nghị quyết số 78/2014/QH13 ngày 10/11/2014 của Quốc hội về dự toán NSNN năm 2015, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 204/2013/NĐ-CP ngày 05/12/2013 và Bộ Tài chính đã hướng dẫn tại Thông tư số 187/2013/TT-BTC ngày 05/12/2013. Theo đó, cổ tức và lợi nhuận được chia cho phần vốn nhà nước tại các công ty cổ phần do các Bộ, ngành, địa phương làm đại diện chủ sở hữu và phần lợi nhuận còn lại của DNNN sau khi trích lập các quỹ theo quy định của pháp luật, doanh nghiệp thực hiện nộp về Quỹ Hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp để nộp vào Ngân sách nhà nước theo quy định.

Căn cứ quy định tại Luật số 69/2014/QH13, Nghị định số 91/2015/NĐ-CP ngày 13/10/2015 của Chính phủ và hướng dẫn tại Thông tư số 61/2016/TT-BTC ngày 11/4/2016 của Bộ Tài chính thì từ năm 2016 trở đi phần cổ tức, lợi nhuận được chia cho phần vốn nhà nước của các công ty cổ phần có vốn góp của nhà nước do bộ, ngành, địa phương đại diện chủ sở hữu và phần lợi nhuận còn lại sau khi trích lập các quỹ của DNNN thực hiện nộp thẳng về Ngân sách nhà nước theo quy định.

e) Việc ban hành quy chế quản lý nội bộ của doanh nghiệp:

- Điều 43 Luật số 69/2014/QH13 quy định Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty quyết định về: Quy chế quản lý nội bộ của doanh nghiệp; Tiền lương, thù lao, tiền thưởng và quyền lợi khác đối với Tổng giám đốc hoặc Giám đốc, các chức danh khác do Hội đồng thành viên bổ nhiệm; bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, tiền lương, thù lao, tiền thưởng và các quyền lợi khác đối với Phó Tổng giám đốc hoặc Phó Giám đốc.

- Điều 32 Nghị định số 91/2015/NĐ-CP quy định DNNN phải xây dựng, ban hành Quy chế quản lý sử dụng các quỹ theo quy định của pháp luật để áp dụng trong nội bộ doanh nghiệp.

Căn cứ quy định nêu trên và theo báo cáo của doanh nghiệp, địa phương thì doanh nghiệp đã xây dựng và ban hành quy chế thực hiện quản trị nội bộ của như: Quy chế hoạt động của Hội đồng thành viên, Quy chế trả lương, thù lao và tiền thưởng của Viên chức quản lý tại Công ty mẹ, Quy chế trả lương, thưởng đối với Người lao động tại Công ty mẹ, Quy chế quản lý Người đại diện phần vốn của DNNN tại doanh nghiệp khác; Quy chế quản lý nợ của Công ty mẹ Tập đoàn, tổng công ty, Quy chế công bố thông tin hoạt động của Công ty TNHH MTV do Tập đoàn, tổng công ty làm chủ sở hữu, Quy định công bố thông tin

hoạt động của Công ty mẹ, Quy chế tuyển dụng lao động; Quy chế mua bán sản phẩm, dịch vụ giữa các đơn vị thuộc tập đoàn, tổng công ty.

Tuy nhiên, một số doanh nghiệp ban hành chưa đầy đủ, chặt chẽ phù hợp với thực tế hoạt động của doanh nghiệp nên đã phát sinh trường hợp thực hiện chưa đúng với quy chế công ty ban hành.

g) Việc thực hiện 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<sup>23</sup>

- Giai đoạn từ năm 2013-2015, các quy định của Nghị định và Thông tư hướng dẫn cơ chế đã tạo chủ động cho doanh nghiệp tuyển dụng, sử dụng lao động, trả lương gắn với năng suất, lợi nhuận; không còn tình trạng xây dựng định mức lao động không sát để hưởng mức lương cao; tiền lương của người quản lý doanh nghiệp đã gắn chặt hơn với quy mô và lợi nhuận, có khống chế mức tối đa, giảm khoảng cách về tiền lương, thu nhập giữa các doanh nghiệp cũng như giữa người quản lý với người lao động. Các doanh nghiệp đã chủ động xác định kế hoạch lao động, tổ chức tuyển dụng, sử dụng theo quy chế của doanh nghiệp; xác định quỹ tiền lương của người lao động và quỹ tiền lương của viên chức quản lý gắn với năng suất lao động và lợi nhuận theo quy định của Chính phủ; chủ động phân phối lương cho người lao động và viên chức quản lý theo quy chế trả lương của doanh nghiệp; cơ quan chủ sở hữu thực hiện tiếp nhận, giám sát, phê duyệt quỹ tiền lương của viên chức quản lý; tiền lương của người lao động tiếp tục ổn định, có tăng trưởng và đạt cao nhất so với người lao động ở các loại hình doanh nghiệp khác.

- Giai đoạn từ năm 2016 đến nay

+ Về quản lý lao động: doanh nghiệp được tiếp tục tự chủ tuyển dụng, sử dụng lao động theo quy định của pháp luật lao động, quy định rõ trách nhiệm rà soát, sắp xếp lại mô hình, tổ chức bộ máy theo hướng tinh gọn và hợp lý, xác định vị trí, chức danh công việc; thẩm quyền, trách nhiệm trong tuyển dụng, sử dụng lao động; chế tài xử lý đối với trường hợp tuyển dụng vượt quá kế hoạch hoặc không đúng kế hoạch, dẫn đến người lao động không có việc làm, phải chấm dứt hợp đồng lao động như: không được thưởng, không được tăng lương, kéo dài thời gian nâng lương, giảm lương và coi đây là một trong những nội dung đánh giá mức độ hoàn thành nhiệm vụ của người quản lý theo quy định tại Nghị định số 97/2015/NĐ-CP ngày 19/1/2015 của Chính phủ. Về tiền lương đối với người lao động, tiếp tục quy định tiền lương phải gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất, kinh doanh nhưng thay đổi phương thức xác định quỹ tiền

---

<sup>23</sup> Nguồn: báo cáo của Bộ Lao động TB và xã hội tại công văn số 5526/LĐTĐXH-KHTC ngày 29/12/2017 và công văn số 1158/LĐTĐXH-QHLĐTL ngày 26/3/2018.

lương thực hiện chỉ dựa vào thực hiện năm trước sang căn cứ thực hiện năm trước và kế hoạch trong năm.

+ Tiền lương của người quản lý tiếp tục được xác định gắn với quy mô, độ phức tạp của quản lý (hạng doanh nghiệp) tương ứng với mức lương cơ bản (tối đa của chủ tịch tập đoàn kinh tế là 36 triệu đồng/tháng) và hệ số điều chỉnh tăng thêm gắn với hiệu quả sản xuất, kinh doanh nhưng mở rộng hệ số tăng thêm tối đa từ 0,5 lên 1,0 lần mức lương cơ bản áp dụng đối với doanh nghiệp thuộc lĩnh vực ngân hàng, tài chính, viễn thông có lợi nhuận 1.000 tỷ đồng trở lên, lĩnh vực khai thác và chế biến dầu khí, khoáng sản, điện, thương mại, dịch vụ có lợi nhuận 700 tỷ đồng trở lên, lĩnh vực còn lại có lợi nhuận 500 tỷ đồng trở lên (đảm bảo quy định thì chủ tịch tập đoàn kinh tế có thể đạt mức lương tối đa là 72 triệu đồng/tháng).

Tuy nhiên, giai đoạn 2013-2015, Nhà nước giao quyền tự chủ cho doanh nghiệp trong tuyển dụng, sử dụng lao động nhưng không quy định rõ trách nhiệm dẫn đến tuyển dụng, sử dụng lao động chưa thực sự xuất phát từ yêu cầu công việc, gắn với chức danh công việc, số lao động dư thừa khi tái cơ cấu còn nhiều<sup>24</sup>.

Từ năm 2016 đến nay, Chính phủ đã ban hành 03 Nghị định (Nghị định số 51/2016/NĐ-CP ngày 13/06/2016 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; Nghị định số 52/2016/NĐ-CP ngày 13/6/2016 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; và Nghị định số 53/2016/NĐ-CP ngày 13/06/2016 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) để hướng dẫn và khắc phục những tồn tại trên. Thông qua báo cáo, giám sát, Nhà nước nắm được tiền lương, thu nhập của người lao động ổn định và nâng cao, bước đầu gắn với năng suất lao động, hiệu quả kinh doanh theo xu hướng chung năng suất lao động, hiệu quả sản xuất tăng thì tiền lương, thu nhập tăng và ngược lại. Đời sống của người lao động được cải thiện rõ rệt, quan hệ lao động hài hòa, rất ít xảy ra tranh chấp lao động.

- Đối với công ty có cổ phần, vốn góp chi phối của nhà nước, Nhà nước quy định nguyên tắc, khung tiền lương, tiền thưởng tối đa gắn với năng suất lao động và hiệu quả sản xuất kinh doanh để người đại diện vốn của nhà nước tham gia, biểu quyết trong hội đồng quản trị, đại hội đồng cổ đông (không can thiệp trực tiếp vào hoạt động của công ty), trong đó: Tiền lương kế hoạch của người

---

<sup>24</sup> Bộ Lao động Thương binh và xã hội tổng hợp báo cáo của 12 Bộ, cơ quan ngang Bộ, 49 địa phương và 21 Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước (không tính Vinashin) thì tính từ ngày 01/01/2011 đến ngày 31/12/2015, cả nước có khoảng 147 doanh nghiệp thực hiện sắp xếp lại với 6.695 người không bố trí được việc làm phải giải quyết lao động dôi dư.

quản lý được xác định gắn với bảo toàn và phát triển vốn, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ với nhà nước, với cổ đông (trả cổ tức), với người lao động (tiền lương, bảo hiểm) và lợi nhuận kế hoạch dưới 50 tỷ đồng thì tiền lương của người quản lý không quá 36 triệu đồng/tháng (gọi là mức lương cơ bản). Đồng thời áp dụng hệ số tăng thêm tối đa từ 0,5 lên 2,5 lần đối với doanh nghiệp có quy mô lợi nhuận lớn 700 tỷ - 1.500 tỷ đồng, tùy theo lĩnh vực hoạt động (mức lương bình quân của người quản lý có thể đạt 126 triệu đồng/tháng). Ngoài ra, nếu lợi nhuận thực hiện vượt kế hoạch thì người quản lý được hưởng thêm tối đa không quá 20% mức tiền lương bình quân kế hoạch (theo quy định này, mức tiền lương tối đa của người quản lý công ty có thể đạt 151,2 triệu đồng/tháng).

- Theo báo cáo của 472 công ty thuộc 05 Bộ, ngành, 50 địa phương và 10 Tập đoàn, Tổng công ty về tình hình lao động, tiền lương, thù lao, tiền thưởng thực hiện năm 2016 và kế hoạch năm 2017 cho thấy:

+ Đối với người quản lý chuyên trách (hưởng tiền lương, tiền thưởng), năm 2016 tổng số người chuyên trách ở các công ty được báo cáo là 2.471 người; tiền lương bình quân thực hiện đạt 30,69 triệu đồng/tháng; thu nhập bình quân đạt 33,04 triệu đồng/tháng.

+ Đối với người quản lý không chuyên trách (hưởng thù lao, tiền thưởng) năm 2016 với tổng số người quản lý không chuyên trách là 419 người; thù lao bình quân đạt 4,63 triệu đồng/tháng; thu nhập bình quân (gồm thù lao, tiền thưởng) đạt 5,29 triệu đồng/tháng.

+ Năm 2017 (mới báo cáo số liệu kế hoạch tiền lương, thù lao của người quản lý) cho thấy:

Đối với người quản lý chuyên trách (hưởng tiền lương, tiền thưởng), tổng số người chuyên trách ở các công ty được báo cáo là 2.261 người; tiền lương bình quân khoảng 30,79 triệu đồng/tháng; thu nhập bình quân (gồm tiền lương, thù lao, tiền thưởng) khoảng 32,99 triệu đồng/tháng.

Đối với người quản lý không chuyên trách (hưởng thù lao, tiền thưởng) thù lao bình quân khoảng 4,65 triệu đồng/tháng; thu nhập bình quân (gồm thù lao, tiền thưởng) khoảng 4,98 triệu đồng/tháng.

h) Việc thực hiện nghĩa vụ đối với ngân sách nhà nước của doanh nghiệp nhà nước.

Nộp ngân sách phát sinh năm 2016 theo báo cáo hợp nhất là 251.845 tỷ đồng (chiếm 24,82% trong tổng cân đối thu NSNN năm 2016 là 1.014.500 tỷ đồng), tăng 18% so với năm 2011. Một số doanh nghiệp có số nộp ngân sách cao như: Tập đoàn Dầu khí Quốc gia Việt Nam (74.548 tỷ đồng), Tập đoàn Viễn thông quân đội (30.860 tỷ đồng), Tập đoàn Điện lực Việt Nam (16.348 tỷ đồng).



Theo báo cáo Công ty mẹ, nộp NSNN phát sinh năm 2016 là 159.989 tỷ đồng, chiếm 15,7% trong tổng cân đối thu NSNN năm 2016.

### 3) Đối với doanh nghiệp mà Nhà nước có vốn góp:

a) Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành đầy đủ các cơ chế, chính sách thực hiện quyền, trách nhiệm, 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 tuân thủ theo đúng quy trình, điều lệ hoạt động của doanh nghiệp theo Luật doanh nghiệp và phân công nhiệm vụ cụ thể cho các Bộ, ngành, địa phương, Hội đồng thành viên các Tập đoàn, TCT thực hiện kế hoạch thoái vốn nhà nước, quy định rõ việc duy trì tỷ lệ cổ phần, vốn góp theo tiêu chí phân loại doanh nghiệp.

b) Số lượng các doanh nghiệp mà Nhà nước có vốn góp trong giai đoạn qua có sự biến động do: (i) một số doanh nghiệp thực hiện chuyển giao quyền đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước về TCT Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước (SCIC); (ii) một số doanh nghiệp đã hoàn thành thoái toàn bộ vốn nhà nước theo phương án được phê duyệt.

c) Một số chỉ tiêu chính về tình hình tài chính và kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh năm 2016 theo báo cáo tài chính hợp nhất của các doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước như sau (Phụ lục số 5 kèm theo):

- Tổng tài sản của các doanh nghiệp cổ phần là 495.126 tỷ đồng, tăng 3,8 lần so với năm 2011.

- Tổng số nợ phải trả là 325.335 tỷ đồng, tăng 3,1 lần so với năm 2011. Hệ số Nợ phải trả/Vốn chủ sở hữu bình quân là 1,94 lần.

- Tổng vốn chủ sở hữu là 167.701 tỷ đồng, tăng xấp xỉ 3 lần so với năm 2011. Trong đó, vốn điều lệ của các doanh nghiệp cổ phần là 88.235 tỷ đồng (Tổng giá trị vốn nhà nước góp là 65.673 tỷ đồng, bình quân chiếm 74% vốn điều lệ).

- Tổng Doanh thu của các doanh nghiệp cổ phần 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%.

- Các doanh nghiệp cổ phần có tổng lợi nhuận kế toán 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 kế toán trước thuế/Tổng tài sản bình quân năm 2016 đạt 6% và bình quân cả giai đoạn 2011-2016 đạt 5%.

- Các doanh nghiệp cổ phần có tổng số phát sinh phải nộp NSNN đạt 62.967 tỷ đồng, tăng gấp 3 lần so với năm 2011.

Như vậy có thể thấy, các doanh nghiệp sau cổ phần hóa có vốn Nhà nước góp có xu hướng tăng trưởng ổn định và phát triển. Tuy nhiên, một số doanh nghiệp hoạt động chưa hiệu quả, kinh doanh thua lỗ nên không bảo toàn được vốn chủ sở hữu như: Công ty TNHH Truyền hình số vệ tinh VN âm (-) vốn chủ sở hữu 1.942 tỷ đồng; Công ty CP Xi măng Tuyên Quang âm (-) vốn chủ sở hữu 226 tỷ đồng; Công ty CP Lương thực và dịch vụ Quảng Nam âm (-) vốn chủ sở hữu 77,6 tỷ đồng; TCT CP Sông Hồng âm (-) vốn chủ sở hữu theo báo cáo hợp nhất 79,58 tỷ đồng; Công ty CP Giồng và Thức ăn chăn nuôi Cao Bằng âm (-) vốn chủ sở hữu 16,2 tỷ đồng; Công ty CP Điện tử Điện lạnh và Dịch vụ Tổng hợp âm (-) vốn chủ sở hữu 6,9 tỷ đồng.

## **II. VAI TRÒ, TRÁCH NHIỆM QUẢN LÝ CỦA CHÍNH PHỦ TRONG QUÁ TRÌNH TỔ CHỨC, TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

1) Việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản tại doanh nghiệp; tách chức năng đại diện chủ sở hữu và chức năng quản lý doanh nghiệp được thực hiện theo Luật số 69/2014/QH13 (Điều 7 và Điều 40).

Giai đoạn 2011-2016 là giai đoạn có nhiều thay đổi về chính sách đối với DNNN gắn với quá trình thay đổi mô hình doanh nghiệp và sắp xếp cơ cấu lại DNNN, cơ cấu lại vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp. Với vai trò là cơ quan thống nhất thực hiện quyền, trách nhiệm của đại diện chủ sở hữu nhà nước trong việc đầu tư vốn nhà nước vào doanh nghiệp và quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, Chính phủ đã kịp thời ban hành các Nghị định để các Bộ, ngành, doanh nghiệp thực hiện việc quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp.

Các chính sách, pháp luật quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp quán triệt chính sách phát triển nền kinh tế nhiều thành phần và các cam kết hội nhập, các chính sách tài chính doanh nghiệp được hoàn thiện phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường và đặc thù của nền kinh tế, tập trung tháo gỡ các rào cản về cơ chế, chính sách tài chính để huy động có hiệu quả các nguồn lực tài chính cho đầu tư phát triển sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp; cơ chế quản lý tài chính và giám sát DNNN đảm bảo cho doanh nghiệp nhà nước tham gia vào thị trường bình đẳng với các doanh nghiệp khác; thực hiện công khai, minh bạch thông tin về hoạt động của DNNN phù hợp với yêu cầu của cam kết hội nhập kinh tế.

Các cơ chế, chính sách tạo môi trường pháp lý cho hoạt động quản lý vốn, tài sản nhà nước tại các DNNN, từng bước tách bạch chức năng quản lý nhà nước của cơ quan quản lý nhà nước về tài chính với chức năng quản trị của

doanh nghiệp, đảm bảo tôn trọng và nâng cao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của doanh nghiệp trong việc hạch toán kinh doanh theo cơ chế thị trường, doanh nghiệp chịu trách nhiệm tự bù đắp chi phí bằng các khoản thu của doanh nghiệp và chịu trách nhiệm về kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh của mình (nhà nước không bù lỗ cho doanh nghiệp); doanh nghiệp chịu trách nhiệm bảo toàn vốn nhà nước đã đầu tư tại doanh nghiệp thông qua cơ chế do nhà nước ban hành; tăng cường hơn sự kiểm tra, giám sát của Nhà nước trong công tác quản lý, sử dụng vốn và tài sản thông qua cơ quan đại diện chủ sở hữu, Kiểm soát viên, người đại diện vốn và sự phối hợp giám sát của Bộ Tài chính.

Định kỳ hàng năm giao cơ quan chức năng (Bộ Tài chính) tổng hợp tình hình về hoạt động đầu tư, tài chính và hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước phạm vi toàn quốc báo cáo Chính phủ để trình Quốc hội tại kỳ họp cuối năm và giao Bộ Tài chính đã thực hiện đăng tải công khai các báo cáo Quốc hội về thực trạng tài chính và hoạt động sản xuất kinh doanh của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước trên Trang thông tin điện tử (website) chính thức của Bộ Tài chính.

2) Việc thực hiện chế độ tiền lương, thù lao, tiền thưởng, phụ cấp trách nhiệm và quyền lợi khác của người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Theo Điều 43 Luật số 69/2014/QH13 thì cơ quan đại diện chủ sở hữu cử, bãi nhiệm, miễn nhiệm, khen thưởng, kỷ luật, quyết định tiền lương, phụ cấp trách nhiệm, tiền thưởng và quyền lợi khác của người đại diện phần vốn nhà nước. Ngày 13/6/2016 Chính phủ ban hành Nghị định số 53/2016/NĐ-CP 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, theo đó:

a) Nguồn kinh phí để chi tiền lương, thù lao, tiền thưởng, phụ cấp trách nhiệm và quyền lợi khác của người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp do doanh nghiệp có vốn nhà nước đảm bảo (hạch toán vào chi phí của doanh nghiệp hoặc sử dụng nguồn Quỹ của doanh nghiệp để chi cho người đại diện phần vốn nhà nước).

b) Đối với người được cơ quan đại diện chủ sở hữu cử làm đại diện không chuyên trách phần vốn góp ở công ty có cổ phần, vốn góp của nhà nước, sau khi nhận các khoản thù lao, tiền thưởng do công ty có cổ phần, vốn góp chi trả, người đại diện phải nộp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước để hình thành quỹ chung và chi trả cho người đại diện vốn theo mức độ hoàn thành nhiệm vụ được giao.

c) Người được cơ quan đại diện chủ sở hữu cử làm đại diện phần vốn góp ở công ty cổ phần, vốn góp của nhà nước, không tham gia chuyên trách trong ban quản lý, điều hành công ty có cổ phần, vốn góp, nếu được công ty có cổ phần, vốn góp trả thù lao, tiền thưởng thì sau khi nhận các khoản thù lao, tiền

thường này, người đại diện vốn phải nộp cho cơ quan đại diện chủ sở hữu để hình thành quỹ chung, trên cơ sở đó cơ quan đại diện chủ sở hữu chi trả cho người đại diện vốn gắn với mức độ hoàn thành nhiệm vụ của từng người.

d) Cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước hằng năm đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ đối với người đại diện phần vốn nhà nước làm cơ sở để xác định mức tiền lương, thù lao, phụ cấp, tiền thưởng được hưởng và áp dụng các chế tài xử lý cho phù hợp.

3) Hệ thống giám sát, kiểm tra, thanh tra và đánh giá hoạt động đầu tư vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; kết quả thực hiện các kết luận thanh tra, kiểm tra, kiểm toán về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; phát hiện và khắc phục, xử lý các sai phạm trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước trong giai đoạn 2011 – 2016:

a) Chính phủ ban hành 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 doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước (thay thế Nghị định số 61/2013/NĐ-CP), theo đó:

- Chính phủ phân công, phân cấp thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ cho các Bộ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty.

- Việc kiểm tra, rà soát đánh giá hoạt động của doanh nghiệp được thực hiện thông qua cơ chế quản lý tài chính và cơ chế giám sát tài chính đối với doanh nghiệp, cụ thể:

+ Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty là đại diện chủ sở hữu trực tiếp tại doanh nghiệp có quyền và trách nhiệm trong việc quy định các quy chế quản lý nội bộ của doanh nghiệp (trong đó có quy chế quản lý nợ của doanh nghiệp), phê duyệt báo cáo tài chính, phân phối lợi nhuận, trích lập và sử dụng các quỹ của doanh nghiệp sau khi được chủ sở hữu doanh nghiệp chấp thuận.

+ Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty có trách nhiệm tổ chức tự giám sát tài chính, đánh giá hiệu quả trong phạm vi nội bộ doanh nghiệp; định kỳ hàng quý hoặc theo yêu cầu của chủ sở hữu, doanh nghiệp phải báo cáo kết quả công tác giám sát tài chính nội bộ. Doanh nghiệp có trách nhiệm lập và gửi các báo cáo theo quy định đến chủ sở hữu và cơ quan quản lý tài chính để phục vụ cho việc giám sát tài chính của chủ sở hữu và các cơ quan có thẩm quyền đã được Chính phủ phân công, phân cấp.

b) Cơ quan chủ sở hữu doanh nghiệp (Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh) chủ trì thực hiện giám sát tài chính đối với doanh nghiệp. Căn cứ vào kết quả giám

sát tài chính doanh nghiệp và các quy định quản lý tài chính doanh nghiệp, cơ quan chủ sở hữu thực hiện:

- Đánh giá thực trạng tài chính doanh nghiệp theo các mức độ: Đảm bảo an toàn, có dấu hiệu mất an toàn. Đối với doanh nghiệp có dấu hiệu mất an toàn về tài chính, chủ sở hữu thực hiện chế độ giám sát đặc biệt, đồng thời có biện pháp chấn chỉnh, xử lý kịp thời các vấn đề liên quan.

- Đánh giá hiệu quả hoạt động và xếp loại doanh nghiệp. Hệ thống các chỉ tiêu đánh giá hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp và kết quả hoạt động của Viên chức quản lý doanh nghiệp bao gồm: Doanh thu và thu nhập khác; Lợi nhuận thực hiện và tỷ suất lợi nhuận thực hiện trên vốn chủ sở hữu; Nợ phải trả quá hạn và khả năng thanh toán nợ đến hạn; Chấp hành chế độ, chính sách, pháp luật về: thuế và các khoản thu nộp ngân sách, tín dụng, bảo hiểm, bảo vệ môi trường, lao động, tiền lương, an sinh xã hội, chế độ báo cáo tài chính và báo cáo để thực hiện giám sát tài chính; Tình hình thực hiện sản phẩm, dịch vụ công ích.

Căn cứ báo cáo kết quả giám sát tài chính của chủ sở hữu và báo cáo kết quả giám sát chuyên đề về quản lý tài chính doanh nghiệp (do cơ quan thanh tra, kiểm toán nhà nước hoặc cơ quan quản lý tài chính doanh nghiệp lập), Bộ Tài chính tổng hợp báo cáo Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ tình hình quản lý và sử dụng vốn và tài sản nhà nước, hiệu quả hoạt động sản xuất kinh doanh và thực trạng tài chính của các doanh nghiệp do Nhà nước làm chủ sở hữu.

c) Về phát hiện xử lý trách nhiệm trong quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước: theo quy định doanh nghiệp phải ban hành quy chế quản lý nội bộ doanh nghiệp xác định rõ trách nhiệm của tập thể, cá nhân (Hội đồng thành viên, Chủ tịch Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, Tổng giám đốc, Giám đốc, Kế toán trưởng, cá nhân khác có liên quan) trong phạm vi công việc được phân công quản lý. Quá trình thực hiện nhiệm vụ giám sát, đánh giá hoạt động của doanh nghiệp, tùy theo mức độ vi phạm thiệt hại đến vốn Nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp, việc áp dụng các hình thức kỷ luật như sau:

- Đối với Viên chức quản lý doanh nghiệp: chủ sở hữu thực hiện các hình thức kỷ luật khiển trách, cảnh cáo, hạ bậc lương, buộc thôi việc.

- Đối với chủ sở hữu (Bộ quản lý ngành và Ủy ban nhân dân cấp tỉnh): Thủ trưởng cơ quan cấp trên áp dụng các hình thức kỷ luật khiển trách, cảnh cáo, miễn nhiệm và cách chức theo quy định của Luật công chức, Luật viên chức.

- Đối với cơ quan đại diện chủ sở hữu, cấp có thẩm quyền xem xét, quyết định các hình thức kỷ luật khiển trách, cảnh cáo, miễn nhiệm và cách chức theo quy định của Luật Công chức, Luật Viên chức đối với cá nhân, tổ chức liên quan thực hiện nhiệm vụ cơ quan đại diện chủ sở hữu nếu vi phạm.

d) Trong giai đoạn 2011-2016, Thanh tra Chính phủ ban hành kết luận 19 cuộc thanh tra tại các DNNN, tập trung tại các Tập đoàn, TCT nhà nước<sup>25</sup>. Sai phạm chủ yếu của các DNNN thời gian qua được cơ quan thanh tra phát hiện, tập trung ở một số dạng: sai về thủ tục đầu tư, mua sắm tài sản không đúng quy định của Nhà nước; sai thẩm quyền; sai đối tượng cho phép; hạch toán không đúng nguồn dẫn đến phản ánh kết quả sản xuất, kinh doanh không đúng bản chất thực tế; trình độ quản lý doanh nghiệp yếu kém dẫn đến vi phạm quản lý kinh tế và vi phạm pháp luật... cùng với những yếu kém nội tại của DNNN, sự hạn chế trong công tác kiểm tra, giám sát của các cơ quan chủ quản cũng là nguyên nhân dẫn đến các sai phạm trong quản lý vốn của Nhà nước tại các doanh nghiệp.

đ) Trong giai đoạn 2011-2016, Kiểm toán Nhà nước đã tổ chức kiểm toán Báo cáo tài chính và các hoạt động liên quan đến quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại 174 lượt Tập đoàn, TCT nhà nước với 1.434 lượt doanh nghiệp được kiểm toán; kiểm toán kết quả tư vấn định giá và xử lý các vấn đề tài chính trước khi chính thức công bố giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa của 17 doanh nghiệp; kiểm toán 09 chuyên đề<sup>26</sup>. Qua kiểm toán, Kiểm toán Nhà nước đã kiến nghị tăng thu ngân sách nhà nước 17.284 tỷ đồng; kiến nghị điều chỉnh tăng giá trị thực tế phần vốn Nhà nước 22.356 tỷ đồng; chuyển 09 hồ sơ có dấu hiệu vi phạm pháp luật sang cơ quan điều tra.

4) Về tình hình xử lý các tổng công ty, công ty nhà nước hoạt động không hiệu quả, thua lỗ kéo dài nhiều năm, không có khả năng phục hồi

Theo Nghị định số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ việc xử lý đối với doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả đã quy định:

- Qua công tác giám sát tài chính, đối với doanh nghiệp hoạt động kém hiệu quả (bị thua lỗ, không bảo toàn được vốn), Hội đồng thành viên hoặc Chủ tịch công ty phải có báo cáo gửi chủ sở hữu về nguyên nhân thua lỗ không bảo toàn được vốn. Căn cứ tình hình lỗ của doanh nghiệp chủ sở hữu quyết định thực hiện giám sát tài chính đặc biệt đối với doanh nghiệp.

- Chủ sở hữu phối hợp với cơ quan quản lý tài chính doanh nghiệp cùng cấp tiến hành phân tích, đánh giá kết quả hoạt động kinh doanh, công tác quản lý tài chính, điều hành sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp để đưa ra ý kiến chỉ đạo đối với doanh nghiệp. Trường hợp doanh nghiệp đã thực hiện các yêu cầu của chủ sở hữu mà kết quả hoạt động sản xuất kinh doanh không được cải thiện thì chủ sở hữu trình Thủ tướng Chính phủ phương án xử lý.

- Doanh nghiệp thuộc diện giám sát đặc biệt 02 năm liên tục vẫn thua lỗ thì phải thực hiện chuyển đổi sở hữu hoặc giải thể, phá sản theo quy định.

---

<sup>25</sup> Nguồn: Báo cáo số 3222/BC-TTCTP ngày 29/12/2017 của Thanh tra Chính phủ gửi Đoàn giám sát Quốc hội và báo cáo bổ sung tại công văn số 433/BC-TTCTP ngày 28/3/2018 của Thanh tra Chính phủ.

<sup>26</sup> Nguồn: Báo cáo số 01/BC-KTNN ngày 02/01/2018 của Kiểm toán Nhà nước gửi Đoàn giám sát Quốc hội

Theo quy định việc giám sát, xác định nguyên nhân lỗi/hoặc vi phạm các nguyên tắc trong quản lý kinh doanh của doanh nghiệp được xác định thông qua báo cáo giám sát doanh nghiệp của cơ quan đại diện chủ sở hữu. Trên thực tế nhiều DNNN chưa thực hiện đầy đủ chế độ báo cáo giám sát doanh nghiệp với cơ quan đại diện chủ sở hữu và cơ quan tài chính theo quy định; việc lập báo cáo kết quả giám sát gửi Bộ Tài chính của cơ quan đại diện chủ sở hữu còn chậm, chưa phân tích nêu rõ các nguyên nhân thua lỗ của doanh nghiệp, do đó việc tổng hợp báo cáo Chính phủ, Quốc hội về tình hình hoạt động của doanh nghiệp (trong đó có báo cáo nguyên nhân thua lỗ của doanh nghiệp đối với từng trường hợp cụ thể) trong phạm vi cả nước của Bộ Tài chính cũng gặp khó khăn.

5) Việc công khai thông tin và chế độ báo cáo về hoạt động của doanh nghiệp

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành quy chế công bố thông tin của công ty TNHH MTV do Nhà nước làm chủ sở hữu tại Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 của Thủ tướng Chính phủ Ban hành Quy chế công bố thông tin hoạt động của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và Nghị định số 81/2015/NĐ-CP ngày 18/9/2015 ban hành Quy chế công bố thông tin hoạt động của công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu (thay thế Quyết định số 36/2014/QĐ-TTg).

Các văn bản nêu trên đã quy định rõ trách nhiệm công bố thông tin của DNNN theo hướng công khai thông tin một cách toàn diện, gồm các thông tin về tình hình hoạt động, sản xuất kinh doanh, tài chính, đầu tư, quản trị và sắp xếp, đổi mới của DNNN.

Ngoài ra tại Nghị số 87/2015/NĐ-CP ngày 06/10/2015 của Chính phủ quy định công khai thông tin tài chính DNNN gồm nội dung: đối tượng công khai, nội dung công khai, phương thức công khai, cơ quan có trách nhiệm thực hiện công khai.

### **III. VAI TRÒ CỦA HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ TRONG QUÁ TRÌNH TỔ CHỨC, TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG VỐN, TÀI SẢN NHÀ NƯỚC TẠI DOANH NGHIỆP**

Ban cán sự Đảng Chính phủ đã xác định công tác quản lý tài chính doanh nghiệp là một công tác trọng tâm và đã đưa công tác này vào chương trình công tác tháng, quý, hàng năm và chương trình công tác của cả nhiệm kỳ; lãnh đạo, chỉ đạo các cơ quan chức năng của Chính phủ thường xuyên rà soát, hoàn thiện các văn bản quy phạm pháp luật do Chính phủ ban hành theo thẩm quyền về quản lý tài chính doanh nghiệp nói chung (trong đó bao gồm cơ chế, chính sách quản lý, sử dụng vốn, tài sản của DNNN, chế độ tài chính phục vụ chuyển đổi sở hữu, sắp xếp lại DNNN), đáp ứng được yêu cầu quản lý nhà nước về tài chính doanh nghiệp

theo từng giai đoạn. Trên cơ sở các Nghị quyết, kết luận của Trung ương, Chính phủ đã có các kế hoạch và chương trình hành động cụ thể để triển khai, cụ thể hóa các Nghị quyết, kết luận của Trung ương thông qua việc xây dựng các đề án, văn bản quy phạm pháp luật thuộc trách nhiệm của Chính phủ.

#### **IV. VỀ MÔ HÌNH QUẢN LÝ VỐN TẠI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

1) Nghị quyết Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XII đã xác định: “*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 doanh nghiệp nhà nước; sớm xóa bỏ chức năng đại diện chủ sở hữu nhà nước của các bộ, Ủy ban nhân dân đối với vốn, tài sản nhà nước tại các doanh nghiệp. Thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước*”. Nghị quyết số 12-NQ/TW của Hội nghị Trung ương 5 khóa XII đề ra mục tiêu: “*Chậm nhất đến năm 2018, thành lập một cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và cổ phần, vốn góp của Nhà nước tại doanh nghiệp*”.

2) Luật số 69/2014/QH13 về quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất kinh doanh tại doanh nghiệp tại Khoản 4 Điều 42 Luật quy định: Chính phủ quy định chi tiết việc thực hiện quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

3) Luật Tổ chức Chính phủ số 76/2015/QH13 và Nghị định số 123/2016/NĐ-CP ngày 01/09/2016 về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ, cơ quan ngang Bộ đã không còn quy định chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của nhà nước tại doanh nghiệp cho các bộ, cơ quan ngang bộ.

4) Thực hiện quy định của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2015, Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13), Luật Doanh nghiệp năm 2014, thực hiện Chỉ thị số 04/CT-TTg ngày 02/02/2017 của Thủ tướng Chính phủ về việc đẩy mạnh công tác sắp xếp, đổi mới doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020, trong năm 2017 Chính phủ đã xây dựng và báo cáo Bộ Chính trị Đề án thành lập cơ quan chuyên trách làm đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và đang xây dựng các khung khổ pháp lý cho mô hình này<sup>27</sup> (đã thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và đang hoàn thiện dự thảo Nghị định về thực hiện quyền và trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu đối với doanh nghiệp nhà nước và vốn nhà nước).

#### **V. NHỮNG VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP**

1) Đánh giá các vướng mắc, bất cập trong việc thực hiện chính sách pháp

---

<sup>27</sup> Căn cứ Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Hội nghị lần thứ năm Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa XII và Thông báo số 40-TB/TW ngày 14/9/2017 của Bộ Chính trị, Chính phủ đã ban hành Nghị quyết số 09/NQ-CP ngày 03/2/2018 về thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.



luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

a) Việc quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp hiện tại vẫn thực hiện theo qui định tại nhiều văn bản như: Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp (Luật số 69/2014/QH13), Luật doanh nghiệp năm 2014, Luật Đầu tư 2014, Luật Chứng khoán, Luật Đấu thầu 2013.

b) Chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước hiện nay còn phân tán, các Bộ, Ủy ban nhân dân cấp tỉnh là đại diện chủ sở hữu vốn tại doanh nghiệp, Hội đồng thành viên doanh nghiệp cũng được phân công là đại diện chủ sở hữu trực tiếp vốn nhà nước tại DNNN.

c) Có người đại diện vốn nhà nước đầu tư tại doanh nghiệp khác còn thiếu chuyên nghiệp trong lĩnh vực có vốn đầu tư nhà nước và còn người đại diện là công chức nhà nước kiêm nhiệm. Chưa có qui định về mối quan hệ giữa quyền quản lý vốn của chủ sở hữu với quyền của người đại diện.

d) Công tác giám sát đối với doanh nghiệp có vốn đầu tư của nhà nước tuy có sự phân công, phân cấp nhưng hiệu quả công tác giám sát chưa cao; kết quả giám sát xếp loại doanh nghiệp chưa thực sự có tác động để nâng cao trách nhiệm trong quản lý điều hành doanh nghiệp và hiệu quả sử dụng vốn đối với doanh nghiệp, chưa đáp ứng được yêu cầu cung cấp kịp thời, đầy đủ những thông tin về hoạt động kinh doanh và hiệu quả của doanh nghiệp.

đ) Còn DNNN, cơ quan đại diện chủ sở hữu (Bộ, UBND cấp tỉnh) vẫn chưa coi trọng và thực hiện đầy đủ chế độ báo cáo, do đó, việc tổng hợp báo cáo Chính phủ, Quốc hội về tình hình hoạt động, thực hiện giám sát hoạt động của doanh nghiệp trong phạm vi cả nước còn nhiều khó khăn, hiệu quả công tác triển khai thực hiện quy định về công khai, minh bạch thông tin về DNNN theo quy định của pháp luật chưa cao.

2) Đánh giá các sai phạm trong việc thực hiện chính sách, pháp luật về quản lý, sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp trong giai đoạn 2011-2016 (trách nhiệm của các tập thể và cá nhân có liên quan); cơ chế xử lý trách nhiệm người đứng đầu khi xảy ra các sai phạm; hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, kiểm toán

Trên thực tế vẫn còn doanh nghiệp đầu tư, kinh doanh thua lỗ, mất vốn nhà nước như 12 dự án của ngành công thương. Chính phủ đã phát hiện, chỉ rõ nguyên nhân và có giải pháp khắc phục, trong đó có xử lý trách nhiệm của tập thể, cá nhân có liên quan (Phụ lục số 6 kèm theo).

Luật số 69/2014/QH13 quy định (tại Điều 63. Xử lý vi phạm): Cơ quan, tổ chức, cá nhân có hành vi vi phạm các quy định của Luật này thì tùy theo tính chất, mức độ vi phạm mà bị xử lý kỷ luật, xử phạt vi phạm hành chính hoặc bị

truy cứu trách nhiệm hình sự; nếu gây thiệt hại thì phải bồi thường theo quy định của pháp luật. Thời gian qua cùng với quá trình tăng cường kiểm tra giám sát, thanh tra, kiểm toán, các sai phạm khi xảy ra đã được các cơ quan kiểm tra giám sát, thanh tra, kiểm toán xem xét xử lý theo quy định của pháp luật.

Hiệu lực, hiệu quả hệ thống kiểm soát nội bộ, ban kiểm soát, kiểm soát viên của doanh nghiệp nhà nước còn thấp, có nơi bị vô hiệu. Có nơi Ban kiểm soát, kiểm soát viên chưa phát hiện, ngăn chặn và xử lý có hiệu quả nhưng vi phạm và rủi ro trong hoạt động của doanh nghiệp; còn chưa đóng vai trò là công cụ hữu hiệu của chủ sở hữu trong giám sát, kiểm soát hoạt động doanh nghiệp, kể cả việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của hội đồng quản trị, hội đồng thành viên và ban điều hành để bảo vệ quyền lợi của chủ sở hữu, nhất là Nhà nước.

Hiệu lực, hiệu quả công tác thanh tra, giám sát, kiểm toán của các cơ quan quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước còn hạn chế; các vi phạm, yếu kém và rủi ro không được phát hiện kịp thời và xử lý nghiêm minh. Hệ thống thông tin quản lý, giám sát doanh nghiệp nhà nước và tài sản, vốn của nhà nước tại doanh nghiệp còn bất cập, không đầy đủ, chưa đáp ứng yêu cầu quản lý, giám sát của các cơ quan chức năng. Việc thực hiện vai trò của người đại diện vốn nhà nước còn hạn chế; việc giám sát, đánh giá thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của người đại diện vốn còn kém hiệu quả.

## **VI. NGUYÊN NHÂN CỦA NHỮNG VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP**

1) Trong những năm đầu của giai đoạn (2011-2013), DNNN vẫn còn dàn trải trong nhiều ngành, lĩnh vực mà Nhà nước cần nắm giữ. Còn nhiều doanh nghiệp mà Nhà nước cần nắm giữ có quy mô nhỏ. Doanh nghiệp được kinh doanh đa ngành, đa lĩnh vực là chủ trương của Đảng và Nhà nước nhưng việc đầu tư vốn ra ngoài của DNNN còn dàn trải, đầu tư vào lĩnh vực có rủi ro cao, kém hiệu quả.

2) Hoạt động sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp trong bối cảnh nhiều khó khăn, kinh tế thế giới phục hồi chậm sau suy thoái, lãi suất ngân hàng tăng cao, các TĐ, TCT khó tiếp cận nên doanh nghiệp phải đối mặt với nhiều rủi ro về tài chính như chi phí tài chính và chi phí lãi vay tăng cao; nhu cầu thị trường giảm nên lượng hàng tồn kho nhiều, vốn chậm luân chuyển, hiệu suất sử dụng vốn thấp.

3) Các Tập đoàn, tổng công ty nhà nước ngoài sản xuất kinh còn phải tham gia thực hiện nhiệm vụ chính trị, đảm bảo an sinh xã hội, cân đối cung cầu cho nền kinh tế theo chủ trương của Nhà nước không vì mục đích lợi nhuận.

4) Còn Tập đoàn, tổng công ty chưa bắt kịp với xu hướng phát triển của nền kinh tế thị trường, chậm đổi mới. Năng lực quản trị doanh nghiệp còn yếu, chưa thay đổi để thích ứng với xu thế hội nhập. Tính tuân thủ pháp luật về chế độ tài chính, công khai thông tin, báo cáo còn chưa được quan tâm đúng mức.

Hệ thống quản trị nội bộ trong các doanh nghiệp tuy đã hình thành nhưng không đáp ứng được yêu cầu quản lý, giám sát các nguồn lực được giao.

5) Người đứng đầu doanh nghiệp, cán bộ quản lý tại một số doanh nghiệp thiếu trách nhiệm, chưa thực hiện hết chức trách, nhiệm vụ được giao theo quy định của pháp luật và theo quy định tại Điều lệ doanh nghiệp, các quy chế nội bộ và ủy quyền của cơ quan đại diện chủ sở hữu.

## **B. ĐỐI VỚI VIỆC TỔ CHỨC, TRIỂN KHAI THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

### **I. ĐÁNH GIÁ VIỆC THỰC HIỆN CHÍNH SÁCH, PHÁP LUẬT VỀ CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC**

1) Về thực trạng cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

a) Về tỷ lệ cổ phần Nhà nước nắm giữ (tiêu chí phân loại DNNN)

Trong giai đoạn 2011-2016, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành 03 Quyết định về tiêu chí, danh mục phân loại DNNN làm cơ sở để các Bộ, ngành, địa phương, các DNNN xây dựng phương án cổ phần hóa cũng như thực hiện thoái vốn nhà nước theo hướng đẩy mạnh cổ phần hoá, giảm số lượng doanh nghiệp nhà nước giữ cổ phần chi phối, chỉ duy trì doanh nghiệp nhà nước 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 (Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg ngày 04/3/2011 quy định 20 nhóm ngành, lĩnh vực Nhà nước tiếp tục nắm giữ 100% vốn điều lệ. Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg ngày 18/6/2014 thay thế Quyết định số 14/2011/QĐ-TTg, Nhà nước chỉ còn nắm giữ 100% vốn điều lệ tại 16 nhóm ngành, lĩnh vực. Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016 thay thế Quyết định số 37/2014/QĐ-TTg, Nhà nước chỉ còn nắm giữ 100% vốn điều lệ tại 11 nhóm ngành, lĩnh vực. Thực hiện sắp xếp, cổ phần hóa các doanh nghiệp và Nhà nước nắm giữ từ 65% vốn điều lệ trở lên đối với 05 nhóm ngành, lĩnh vực và giữ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ đối với 08 nhóm ngành, lĩnh vực).

Trên cơ sở tiêu chí phân loại trên, Thủ tướng Chính phủ đã phê duyệt các Đề án sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2011 - 2015 của các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Nội dung cơ bản là quy định mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp thực hiện sắp xếp, đổi mới DNNN; chỉ rõ các doanh nghiệp tiếp tục duy trì 100% vốn nhà nước, các doanh nghiệp thực hiện cổ phần hóa với lộ trình cụ thể theo năm, trong đó có phân ra những doanh nghiệp Nhà nước nắm giữ trên 75%, từ 65% đến 75%, từ trên 50% đến dưới 65% vốn điều lệ hoặc không nắm giữ cổ phần, doanh nghiệp thoái vốn, giao, bán, sáp nhập, hợp nhất, chuyển thành công ty trách nhiệm hữu hạn nhiều thành viên, đơn vị sự nghiệp có thu và giải thể, phá sản.

Theo các Đề án này, đến năm 2015, cả nước thực hiện cổ phần hóa 518 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp.

Để triển khai công tác cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước giai đoạn 2016-2020, tại Quyết định số 58/2016/QĐ-TTg ngày 28/12/2016, cùng với tiêu chí phân loại DNNN, doanh nghiệp có vốn Nhà nước, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành kèm theo Danh mục DNNN thực hiện sắp xếp giai đoạn 2016-2020. Theo đó giai đoạn 2016-2020 sẽ cổ phần hóa 137 DNNN gồm: 106 doanh nghiệp cổ phần hóa Nhà nước giữ dưới 50% vốn điều lệ; 27 doanh nghiệp cổ phần hóa Nhà nước giữ từ 50% đến dưới 65% vốn điều lệ; và 04 doanh nghiệp cổ phần hóa Nhà nước giữ trên 65% vốn điều lệ.

b) Về thực hiện Đề án sắp xếp, cổ phần hóa DNNN

- Thực hiện Đề án tổng thể sắp xếp, cổ phần hóa DNNN đã được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt, giai đoạn 2011 - 2016, cả nước đã cổ phần hóa 571 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp (Phụ lục số 7 kèm theo). Trong đó:

+ Giai đoạn 2011-2015, các bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước đã cổ phần hóa 508 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp.

+ Năm 2016, cả nước đã cổ phần hóa 63 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp.

- Tổng giá trị thực tế của 571 doanh nghiệp được phê duyệt phương án 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 37.754 tỷ đồng (17%).

c) Đánh giá chung về cổ phần hóa DNNN

Tiếp tục khẳng định cổ phần hóa là giải pháp quan trọng trong sắp xếp, đổi mới, cơ cấu lại DNNN. Giai đoạn 2011 - 2016, cơ chế, chính sách về cổ phần hóa DNNN đã được sửa đổi, bổ sung, hoàn thiện và có nhiều đổi mới nhằm tháo gỡ vướng mắc, khó khăn, đẩy nhanh tiến độ thực hiện, ngăn ngừa thất thoát vốn, tài sản nhà nước, tạo điều kiện thuận lợi cho việc bán cổ phần và thu hút được các nhà đầu tư có tiềm năng. Kết quả nổi bật là:

(1) Tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và nhiều DNNN quy mô lớn, có ngành nghề kinh doanh quan trọng được cổ phần hóa.

(2) Cổ phần hóa toàn Tập đoàn kinh tế, TCT nhà nước:

Đối với các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, thay vì cổ phần hóa từng đơn vị thành viên, sau đó cổ phần hóa công ty mẹ thì nay cổ phần hóa ngay toàn bộ tập đoàn, tổng công ty như: Tập đoàn Dệt May Việt Nam cổ phần hóa Công ty mẹ cùng 4 công ty con 100% vốn, Tổng công ty Hàng không Việt Nam cổ phần hóa Công ty mẹ cùng 02 công ty con 100% vốn...

(3) Cổ phần hóa DNNN hoạt động trong lĩnh vực sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích<sup>28</sup>.

(4) Về tìm kiếm cổ đông chiến lược, trong bối cảnh kinh tế trong nước khó khăn, ưu tiên ổn định kinh tế vĩ mô, kiềm chế lạm phát, sức mua giảm, thị trường chứng khoán phục hồi chậm, để bảo đảm khả năng bán được cổ phần và nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp sau cổ phần hóa, nhiều doanh nghiệp đã chú trọng việc bán cổ phần cho các nhà đầu tư có tiềm lực, nhà đầu tư chiến lược khi cổ phần hóa và sau khi đã chuyển thành công ty cổ phần.

(5) Tác động tích cực tới sự phát triển của thị trường chứng khoán:

Việc cổ phần hóa DNNN gắn với bán đấu giá cổ phần và niêm yết trên thị trường chứng khoán, đặc biệt là của các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và doanh nghiệp quy mô lớn được đẩy mạnh đã cung cấp cho thị trường chứng khoán hàng hóa có chất lượng, tác động mạnh mẽ đến phát triển thị trường vốn, đồng thời tăng cường tính công khai, minh bạch và kiểm soát của xã hội đối với hoạt động của doanh nghiệp. Theo báo cáo của Ủy ban Chứng khoán Nhà nước, từ năm 2011 đến hết năm 2015 đã có 276 doanh nghiệp cổ phần hóa bán đấu giá cổ phần lần đầu (IPO) 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. Đến nay đã có 411 doanh nghiệp cổ phần hóa niêm yết cổ phiếu trên thị trường chứng khoán (trong đó 263 doanh nghiệp 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. Riêng giai đoạn 2011 - 2015, có 67 doanh nghiệp niêm yết (43 doanh nghiệp trên sàn HNX, 24 doanh nghiệp trên sàn HSX), 128 doanh nghiệp đăng ký giao dịch trên sàn Upcom.

(6) Quan tâm đến quyền lợi chính đáng của người lao động

Thông qua cơ chế bán cổ phần ưu đãi, người lao động được tạo điều kiện để sở hữu cổ phần và trở thành cổ đông - những người chủ của công ty; có quyền dự họp Đại hội đồng cổ đông để thông qua điều lệ công ty, bầu các thành viên Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát, biểu quyết các vấn đề liên quan đến hoạt động sản xuất, kinh doanh thuộc thẩm quyền Đại hội đồng cổ đông; góp phần thực hiện chủ trương của Đảng và Nhà nước là tạo điều kiện để người lao

---

<sup>28</sup> Theo Báo cáo tại Hội nghị toàn quốc triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2016-2020 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp ngày 06/12/2016 thì trong tổng số 131 doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực môi trường, dịch vụ đô thị và cấp, thoát nước của cả nước đã có 77 doanh nghiệp và bộ phận doanh nghiệp được cổ phần hóa, trong đó Nhà nước giữ cổ phần chi phối (từ 51 đến 65% vốn điều lệ) ở 65 doanh nghiệp và không giữ cổ phần chi phối (từ 0 đến 50% vốn điều lệ) ở 12 doanh nghiệp. Bước đầu cổ phần hóa đã mang lại kết quả khả quan. Theo khảo sát của Bộ Xây dựng, đối với doanh nghiệp cấp, thoát nước tỷ lệ thất thoát nước bình quân của doanh nghiệp giảm đáng kể (khoảng 15%), thời gian cấp nước trong ngày tăng (khoảng 8,5%), năng suất lao động tăng (từ 8 người/1000 đầu nôi/khách hàng lên 4,5 người/1000 đầu nôi/khách hàng), lợi nhuận bình quân của doanh nghiệp tăng (khoảng 1,67 lần), thu nhập bình quân của người lao động tăng 1,7 lần (7,2 triệu đồng/người tháng). Một số doanh nghiệp Nhà nước không còn giữ cổ phần chi phối đã đầu tư mạnh cho việc nâng cấp cơ sở vật chất, công nghệ và mạng lưới cấp, thoát nước.

động có cổ phần và tham gia quản lý doanh nghiệp. Việc kiểm tra, giám sát của người lao động với tư cách là cổ đông làm cho hoạt động của công ty cổ phần được minh bạch, công khai, tạo điều kiện cho việc thực hiện quy chế dân chủ trong doanh nghiệp một cách thực chất hơn. Nhiều doanh nghiệp sau cổ phần hóa thu hút thêm lao động có kỹ thuật; đa số người lao động trong doanh nghiệp cổ phần hóa được tiếp tục làm việc, được đào tạo lại để nâng cao trình độ, thu nhập tăng so với trước khi cổ phần hóa, chưa kể thu nhập có được từ cổ tức. Lao động dôi dư được hỗ trợ, đào tạo nghề mới theo nhu cầu.

(7) Đã có 20 đơn vị sự nghiệp được thí điểm cổ phần hóa, bao gồm: 15 Đoạn quản lý đường sông, đường bộ và Bệnh viện Giao thông vận tải thuộc Bộ Giao thông vận tải, Viện Máy và Dụng cụ công nghiệp thuộc Bộ Công Thương, Viện Công nghệ thuộc Tổng công ty Máy động lực và Máy nông nghiệp, Đoạn quản lý giao thông thủy bộ thuộc UBND tỉnh Bến Tre, Trung tâm dịch vụ công nghiệp thuộc UBND tỉnh Hà Nam. Các Đoạn quản lý đường bộ, đường sông bước đầu có khó khăn khi chuyển từ cơ chế giao kế hoạch sang đặt hàng hoặc đấu thầu theo cơ chế thị trường, tuy nhiên đã cố gắng huy động các nguồn lực xã hội, nâng cao tính chủ động trong sản xuất, kinh doanh, tiết kiệm chi phí để từng bước tiếp cận với thị trường, tiếp tục cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích<sup>29</sup>.

(8) Cơ chế xử lý tài chính khi cổ phần hóa DNNN được hoàn thiện hơn, nâng cao trách nhiệm của doanh nghiệp và các cơ quan liên quan; xử lý triệt để các khoản nợ và tài sản tồn đọng, bảo đảm các doanh nghiệp lành mạnh về tài chính trước khi chuyển thành công ty cổ phần. Việc xác định giá trị doanh nghiệp đã công khai, minh bạch và phù hợp hơn theo nguyên tắc thị trường; ngoài phương pháp tài sản, đã bổ sung thêm phương pháp dòng tiền chiết khấu trong xác định giá trị doanh nghiệp; các doanh nghiệp có vốn nhà nước trên 10 tỷ đồng hoặc giá trị doanh nghiệp theo sổ sách kế toán trên 30 tỷ đồng phải thuê các tổ chức tài chính trung gian có chức năng định giá để tư vấn xác định giá trị doanh nghiệp; quy định việc kiểm toán nhà nước thực hiện kiểm toán kết quả xác định giá trị doanh nghiệp và xử lý các tồn tại tài chính trước khi công bố giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa.

Cơ chế cổ phần hóa đã yêu cầu doanh nghiệp phải chủ động thực hiện xử lý các vấn đề về tài chính trước khi cổ phần hóa theo cơ chế chung áp dụng đối với DNNN, không quy định dùng vốn nhà nước xử lý nợ cho doanh nghiệp khi cổ phần hóa. Đối với lao động dôi dư trong quá trình cổ phần hóa được xử lý theo đúng quy định của Bộ Luật lao động như các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế, ngoài ra Nhà nước có hỗ trợ thêm một phần kinh phí và được sử dụng từ tiền thu từ bán cổ phần, ngân sách nhà nước không cấp để hỗ trợ doanh nghiệp xử lý lao động dôi dư.

---

<sup>29</sup> Nguồn: Báo cáo tại Hội nghị toàn quốc triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2016-2020 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp ngày 06/12/2016

(9) Việc tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa tuân thủ các quy định của pháp luật về đất đai. Khi cổ phần hóa, doanh nghiệp được lựa chọn hình thức thuê đất và nộp tiền thuê đất theo quy định hoặc hình thức giao đất và tính giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa. Trên thực tế, hầu hết DNNN lựa chọn hình thức thuê đất trả tiền hàng năm, một số doanh nghiệp kinh doanh bất động sản lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất. Các DNNN quản lý nhiều đất đai ở vị trí đắc địa, có nhiều lợi thế kinh doanh (đặc biệt là Hà Nội và TP Hồ Chí Minh) khi cổ phần hóa đều được rà soát, xác định lại nhu cầu sử dụng đất đai, nhà cửa. Sau cổ phần hóa, công ty cổ phần được tiếp tục thuê đất hoặc giao đất để sử dụng; trường hợp chuyển đổi mục đích sử dụng phải được UBND tỉnh, thành phố chấp thuận và nộp tiền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai.

(10) Hầu hết các DNNN sau cổ phần hóa đều sản xuất, kinh doanh có hiệu quả, nộp ngân sách và thu nhập của người lao động được nâng lên.

(11) Tiếp tục phát huy vai trò của Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) và Công ty Mua bán nợ Việt Nam (DATC) trong việc hỗ trợ quá trình cổ phần hóa, tiếp nhận và xử lý nợ của các doanh nghiệp cổ phần, là tổ chức chuyên nghiệp trong việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp sau cổ phần hóa theo đúng định hướng chỉ đạo của Đảng và Chính phủ (Phụ lục số 8 kèm theo).

(12) Tập trung nguồn thu từ quá trình cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước vào Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp để sử dụng hỗ trợ thực hiện sắp xếp, chuyển đổi sở hữu giải quyết chính sách đối với lao động dôi dư theo quy định của pháp luật; bổ sung vốn điều lệ cho các Công ty mẹ của Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước, doanh nghiệp 100% vốn sở hữu nhà nước; đầu tư bổ sung vốn để duy trì hoặc tăng tỷ lệ phần vốn nhà nước đang tham gia tại các doanh nghiệp khác; nộp vào ngân sách nhà nước theo Nghị quyết của Quốc hội (Phụ lục số 9 kèm theo).

*Tóm lại, cơ cấu lại DNNN, trọng tâm là các Tập đoàn kinh tế và Tổng công ty giai đoạn qua đạt được những kết quả tích cực. Theo Báo cáo đánh giá kết quả thực hiện nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2011-2015 và phương hướng, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội 5 năm 2016-2020 tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng thì "DNNN cơ bản thực hiện tốt các nhiệm vụ được giao. Tập trung hơn vào những lĩnh vực then chốt, quốc phòng, an ninh, cung ứng hàng hóa và dịch vụ công thiết yếu. Quản lý nhà nước được tăng cường. Hệ thống pháp luật về DNNN được hoàn thiện. Xác định rõ quyền, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp và công khai, minh bạch hoạt động của DNNN. Cổ phần hóa và thoái vốn đầu tư ngoài ngành theo cơ chế thị trường được đẩy mạnh. Năng lực quản trị, tiềm lực tài chính và hiệu quả sản xuất kinh doanh của DNNN được nâng lên; vốn nhà nước được bảo toàn và*

*phát triển; giá trị tài sản tăng; tỷ lệ nợ trên vốn chủ sở hữu trong giới hạn quy định. Các doanh nghiệp sau cổ phần hóa đều đạt hiệu quả sản xuất kinh doanh tốt hơn” (Trang 234 của Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng). Tuy nhiên, ”cơ cấu lại DNNN, cổ phần hóa, thoái vốn ở một số doanh nghiệp chưa đạt tiến độ. Tỷ lệ vốn được cổ phần hóa còn thấp. Quản trị doanh nghiệp đổi mới còn chậm; kiểm tra, giám sát nội bộ còn hạn chế. Việc cơ cấu lại, sắp xếp, đổi mới và phát triển nông, lâm trường chậm, chưa đạt mục tiêu đề ra. Hiệu quả sản xuất kinh doanh của nhiều DNNN thấp, chưa tương xứng với tài sản và nguồn lực, thất thoát, lãng phí còn lớn. DNNN chưa thể hiện được vai trò là lực lượng nòng cốt của kinh tế nhà nước” (Trang 254 và 255 của Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng).*

2) Đánh giá về tình hình quản trị doanh nghiệp và hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp sau cổ phần hóa

a) Tổng hợp kết quả hoạt động của 350 doanh nghiệp sau cổ phần hóa năm 2015 cho thấy: so với năm trước khi cổ phần hóa, bình quân lợi nhuận trước thuế tăng 49%, nộp ngân sách tăng 27%, vốn điều lệ tăng 72%, tổng tài sản tăng 39%, doanh thu tăng 29%, thu nhập bình quân của người lao động tăng 33%. Điển hình như Công ty CP Giống cây trồng trung ương có doanh thu tăng 20 lần, lợi nhuận tăng 40 lần, tổng tài sản tăng 22 lần, vốn chủ sở hữu tăng 40 lần. Công ty CP Sữa Việt Nam có doanh thu tăng 10 lần, nộp ngân sách tăng trên 6 lần, vốn chủ sở hữu tăng 13 lần. Sự ra đời các công ty cổ phần qua cổ phần hóa tiếp tục làm tăng tính cạnh tranh trong nền kinh tế, thúc đẩy thị trường chứng khoán, thị trường tài chính phát triển. Thông qua cổ phần hóa, Nhà nước có thêm nguồn thu cho đầu tư phát triển kinh tế - xã hội; doanh nghiệp có điều kiện để huy động các nguồn lực đổi mới, phát triển, nâng cao hiệu quả sản xuất, kinh doanh; người lao động được quan tâm, bảo đảm quyền lợi, việc làm; nhà đầu tư có thêm cơ hội đầu tư vào DNNN, qua đó phân bổ hợp lý và nâng cao hiệu quả sử dụng các nguồn lực của Nhà nước<sup>30</sup>.

b) Quản trị doanh nghiệp có nhiều kết quả nhất định từ khi đẩy mạnh đổi mới, sắp xếp DNNN. Những đổi mới mạnh mẽ về chủ trương chính sách và hệ thống pháp luật kinh doanh đã tạo hành lang pháp lý và môi trường kinh doanh thuận lợi, bình đẳng cho các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế hoạt động đồng thời với việc tăng cường tính công khai minh bạch trong hoạt động kinh doanh của các doanh nghiệp. Cổ phần hóa đã góp phần quan trọng trong việc đổi mới sắp xếp doanh nghiệp, hình thành các doanh nghiệp có nhiều chủ sở hữu, từ đó góp phần thay đổi phương thức quản trị, tạo ra động lực để phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp. Cổ phần hóa đã làm thay đổi cách thức quản trị công ty, việc kiểm tra, giám sát của các cổ đông trong và ngoài doanh

---

<sup>30</sup> Nguồn: Báo cáo tại Hội nghị toàn quốc triển khai công tác sắp xếp, đổi mới DNNN giai đoạn 2016-2020 của Ban Chỉ đạo Đổi mới và phát triển doanh nghiệp ngày 06/12/2016



ngành đã có ý nghĩa thiết thực trong việc đổi mới phương thức quản lý, tiết kiệm chi phí, nâng cao hiệu quả doanh nghiệp.

c) Hầu hết các DNNN sau khi cổ phần đã tuân thủ quy định về quản trị công ty theo quy định của pháp luật về chứng khoán và thị trường chứng khoán như các công ty đại chúng khác. Cụ thể:

- Các doanh nghiệp đều xây dựng điều lệ theo quy định của Luật Doanh nghiệp, trong đó 79% doanh nghiệp sử dụng điều lệ mẫu (Điều lệ mẫu tại Thông tư số 121/2012/TT-BTC không mang tính chất bắt buộc) và xây dựng quy chế nội bộ về quản trị công ty.

- Về Hội đồng quản trị và Ban kiểm soát: 97%-99% các doanh nghiệp có số lượng thành viên Hội đồng quản trị, Ban kiểm soát theo đúng quy định.

d) Các quy định cụ thể về tiêu chuẩn đối với việc lựa chọn người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp (nhận sự quản lý) sau cổ phần hóa được Chính phủ hướng dẫn đầy đủ, tạo điều kiện thuận lợi cho công tác cử, quản lý và thực hiện vai trò người đại diện vốn tại doanh nghiệp sau cổ phần hóa.

Trước khi có Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 66/2011/NĐ-CP ngày 01/8/2011 quy định việc áp dụng Luật Cán bộ, công chức đối với chức danh lãnh đạo, quản lý công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước làm chủ sở hữu và người được cử làm đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn góp của Nhà nước quy định cụ thể tiêu chuẩn, thẩm quyền và thời hạn bổ nhiệm người đại diện vốn tại doanh nghiệp sau cổ phần hóa. Tại Điều 46 và 47 Luật quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp đã quy định cụ thể tiêu chuẩn, thẩm quyền, thời hạn bổ nhiệm người đại diện vốn tại doanh nghiệp sau cổ phần hóa.

Các quy định về chế độ báo cáo và công khai, minh bạch kết quả hoạt động của doanh nghiệp sau cổ phần hóa đã đầy đủ nhưng việc thực hiện tại một số doanh nghiệp, cơ quan đại diện chủ sở hữu còn chậm, không đầy đủ thông tin theo yêu cầu gây khó khăn cho cơ quan tổng hợp báo cáo cũng như giám sát của toàn xã hội.

3) Vai trò, trách nhiệm quản lý của Chính phủ trong quá trình tổ chức, triển khai thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước

a) Tiến độ phê duyệt phương án cổ phần hóa; ban hành các văn bản hướng dẫn thực hiện; kiểm tra, đôn đốc quá trình tiến hành cổ phần hóa

Cùng với việc ban hành đồng bộ, kịp thời hệ thống văn bản quy phạm pháp luật hướng dẫn công tác cổ phần hóa, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đã đề ra chương trình hành động, kế hoạch đồng bộ, cụ thể và chỉ đạo quyết liệt, sâu sát, định kỳ đánh giá, rút kinh nghiệm. Trong các phiên họp Chính phủ

thường kỳ, công tác tái cơ cấu, cổ phần hóa DNNN được coi là một trong các nhiệm vụ trọng tâm trong tái cơ cấu nền kinh tế, thường xuyên được đề cập.

Thủ tướng Chính phủ luôn yêu cầu các cấp, các ngành tập trung chỉ đạo thực hiện, kịp thời phối hợp, tháo gỡ khó khăn, vướng mắc để hoàn thành kế hoạch đã đề ra. Thủ tướng Chính phủ và Phó Thủ tướng – Trưởng ban Chỉ đạo Đổi mới và Phát triển doanh nghiệp đã trực tiếp chủ trì Hội nghị giao ban công tác tái cơ cấu DNNN hàng Quý với các Bộ, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước có nhiều DNNN thực hiện tái cơ cấu để đánh giá tình hình thực hiện, chỉ đạo tháo gỡ vướng mắc, khó khăn và đề ra những nhiệm vụ, giải pháp cụ thể. Trách nhiệm cá nhân của người đứng đầu các bộ, ngành, địa phương và DNNN về kết quả tái cơ cấu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp được đề cao và quy định cụ thể.

Các cấp, các ngành và doanh nghiệp đã nghiêm túc tổ chức thực hiện các Nghị quyết, kết luận của Đảng, chương trình, kế hoạch của Chính phủ và chỉ đạo, điều hành của Thủ tướng Chính phủ, đạt được nhiều kết quả tích cực.

b) Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ thường xuyên chỉ đạo các Bộ, ngành, địa phương, Hội đồng thành viên các Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước thực hiện đúng quy định, quy trình, thủ tục cổ phần hóa như định giá tài sản doanh nghiệp; công khai thông tin; tiêu chí lựa chọn và chính sách bán cổ phần phù hợp cho cổ đông chiến lược; chính sách bán cổ phần cho tổ chức công đoàn, người lao động trong doanh nghiệp. Trong quá trình triển khai cổ phần hóa, nếu có khó khăn, vướng mắc theo đề nghị của doanh nghiệp và cơ quan đại diện chủ sở hữu, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đều kịp thời chỉ đạo xử lý, tháo gỡ để đẩy nhanh tiến trình cổ phần hóa theo đúng quy định của pháp luật. Các doanh nghiệp cổ phần hóa đều tuân thủ quy định của pháp luật về quản lý vốn, tài sản nhà nước trong quá trình cổ phần hóa nhằm ngăn chặn, hạn chế thất thoát vốn, tài sản nhà nước. Một số trường hợp tổ chức cổ phần hóa có sai phạm đã được Thủ tướng Chính phủ kịp thời chỉ đạo thanh, kiểm tra và xử lý theo đúng quy định của pháp luật.

c) Việc thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu sau cổ phần hóa; tách chức năng đại diện chủ sở hữu với chức năng quản lý doanh nghiệp

- Kết luận Hội nghị Trung ương 6 Khóa XI tháng 10 năm 2012 về Đề án tiếp tục sắp xếp, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN đã yêu cầu: Nghiên cứu hình thành tổ chức thực hiện thống nhất chức năng đại diện chủ sở hữu đối với DNNN. Trước mắt, tập trung soát xét, điều chỉnh sự phân cấp, phân công giữa Chính phủ và các bộ, ngành, chính quyền địa phương trong việc thực hiện chức năng của cơ quan đại diện chủ sở hữu DNNN cấp trên của hội đồng quản trị, hội đồng thành viên mà không trực tiếp chỉ đạo hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp.

Thực hiện Kết luận này, Chính phủ đã ban hành Nghị định phân công,

phân cấp thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp (Nghị định 99/2012/NĐ-CP ngày 15/11/2012). Trong đó, làm rõ các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước; phân công, phân cấp cụ thể cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ quản lý ngành và UBND cấp tỉnh, Bộ Tài chính, Bộ Kế hoạch và Đầu tư, Bộ Nội vụ, Bộ Lao động - Thương binh và Xã hội, các bộ, ngành, địa phương, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty của DNNN trong việc thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm nói trên; xác định rõ Bộ quản lý ngành và UBND cấp tỉnh là cơ quan đầu mối thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu đối với DNNN, chịu trách nhiệm cao nhất với kết quả hoạt động của DNNN; Bộ quản lý ngành là cấp trên trực tiếp của hội đồng thành viên tập đoàn kinh tế.

Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, các Bộ, UBND cấp tỉnh và DNNN đã thực hiện khá nghiêm túc, đầy đủ các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đã được phân cấp, phân công.

Về cơ chế thực hiện, nhiều địa phương đã ban hành quy định về quản lý tài chính, thanh tra, kiểm tra, chế độ báo cáo, công tác cán bộ; một số bộ đã ban hành quyết định về phân công, phân cấp thực hiện quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và phần vốn nhà nước trong doanh nghiệp thuộc Bộ và hệ thống các quy định, quy chế nhằm đảm bảo tính cụ thể, thống nhất, phù hợp với đặc thù ngành, lĩnh vực quản lý của Bộ.

Qua gần 4 năm triển khai thực hiện Nghị định phân công, phân cấp thực hiện các quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN và vốn nhà nước đầu tư vào doanh nghiệp, công tác kiểm tra, giám sát, đánh giá hiệu quả hoạt động của chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN được chú trọng hơn, tạo chuyển biến nhất định về nhận thức và trách nhiệm của các cơ quan đại diện chủ sở hữu nhà nước trong quản lý vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp, bước đầu khắc phục tình trạng buông lỏng quản lý, giám sát đối với DNNN.

- Về mối quan hệ giữa SCIC với Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp

Việc hình thành Tổng công ty Đầu tư và kinh doanh vốn nhà nước (SCIC) để thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thực hiện cổ phần hoá theo đúng định hướng chỉ đạo của Đảng và Chính phủ. SCIC do Thủ tướng Chính phủ quyết định thành lập từ năm 2005, có chức năng, nhiệm vụ chủ yếu là: tiếp nhận và thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu nhà nước tại một số doanh nghiệp có vốn nhà nước; tiếp tục sắp xếp, cổ phần hóa, bán vốn nhà nước đối với các doanh nghiệp tiếp nhận; đầu tư vốn vào các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, công ty mẹ hoạt động trong ngành, lĩnh vực Nhà nước giữ cổ phần chi phối hoặc ngành, lĩnh vực, dự án đem lại hiệu quả kinh tế theo quy định của pháp luật; đầu tư vốn vào các dự án theo chỉ định của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ.

Hoạt động của SCIC trong thời gian qua đã góp phần tích cực vào đổi mới phương thức quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp, chuyển từ quản lý hành chính sang kinh doanh vốn. Hoạt động đầu tư vốn và thoái vốn nhà nước của SCIC bước đầu đạt kết quả tích cực. Bước đầu góp phần thực hiện chủ trương tách bạch chức năng quản lý nhà nước và chức năng đại diện chủ sở hữu vốn của Nhà nước. Tuy nhiên, thực tế cho thấy việc chuyển giao cho SCIC quản lý vốn nhà nước tại những doanh nghiệp có tính chuyên ngành cao về kinh tế - kỹ thuật; doanh nghiệp có gắn kết mật thiết với phát triển kinh tế - xã hội và an ninh, chính trị của địa phương; các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước lớn, doanh nghiệp quản lý nhiều đất đai cần được tiếp tục nghiên cứu.

Theo Đề án thành lập Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp và dự thảo Nghị định quy định chức năng, nhiệm vụ, cơ cấu tổ chức của Ủy ban thì Ủy ban là cơ quan đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại (i) SCIC; (ii) 20 các TĐ, TCT có vốn nhà nước<sup>31</sup>; (iii) các doanh nghiệp khác thuộc diện Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc có cổ phần chi phối lâu dài theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, không bao gồm các doanh nghiệp an ninh, quốc phòng, các doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích theo quy định của pháp luật, các doanh nghiệp, doanh nghiệp thuộc UBND thành phố Hà Nội và Hồ Chí Minh (quản lý vốn nhà nước tại các doanh nghiệp thuộc quyền quản lý theo phương án đã được phê duyệt), các công ty xố số kiến thiết, các doanh nghiệp đặc thù thuộc lĩnh vực chứng khoán, bảo hiểm, DATC và các doanh nghiệp thuộc ngân hàng nhà nước quản lý<sup>32</sup>.

Việc thành lập Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp dự kiến sẽ thực hiện chức năng đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước tại 21 Tập đoàn, Tổng công ty nhà nước (trong đó có SCIC) thay cho các Bộ, ngành và Bộ Tài chính. SCIC là doanh nghiệp do đó vẫn hoạt động theo quy định của Chính phủ: (i) tiếp tục tiếp nhận quản lý vốn nhà nước tại các DNNN còn lại (không thuộc danh mục tiếp nhận của Ủy ban) và các CTCP từ cổ phần hóa DNNN, bao gồm cả các tập đoàn, tổng công ty cổ phần có vốn nhà nước nhưng thuộc danh mục, lĩnh vực nhà nước không cần chi phối (dưới 51% vốn điều lệ). Chính phủ đang chỉ đạo Bộ Kế hoạch và đầu tư chủ trì xây dựng nghị định về quy định về tổ chức, điều lệ của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp.

4) Vai trò của hệ thống chính trị (các tổ chức Đảng, đoàn thể) trong quá trình tổ chức, triển khai thực hiện chính sách, pháp luật về cổ phần hóa

---

<sup>31</sup> Tập đoàn Xăng dầu VN, Tập đoàn Hóa chất VN, Tập đoàn Điện lực VN, Tập đoàn Dầu khí VN, Tập đoàn công nghiệp cao su VN, Tập đoàn Công nghiệp than khoáng sản VN, Tập đoàn Bru chính Viễn thông VN, Tổng công ty Viễn thông VTC, Tổng công ty Viễn thông MobiFone, Tổng công ty Thuốc lá VN, Tổng công ty Hàng không VN, Tổng công ty Hàng hải VN, Tổng công ty Đường sắt VN, Tổng công ty Đầu tư phát triển đường cao tốc VN, Tổng công ty Đầu tư phát triển và Quản lý dự án hạ tầng giao thông Cửu Long, Tổng công ty Cảng Hàng không, Tổng công ty Cà phê VN, Tổng công ty Lương thực miền Nam, Tổng công ty Lương thực miền Bắc, Tổng công ty Lâm nghiệp VN.

<sup>32</sup> Các ngân hàng thương mại, nhà máy in tiền quốc gia, ngân hàng hợp tác xã...

Hệ thống tổ chức đảng tại DNNN và doanh nghiệp sau cổ phần hóa đã đóng góp thiết thực vào công tác cán bộ, hoàn thành nhiệm vụ sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp, bảo đảm quyền lợi hợp pháp, nâng cao thu nhập cho người lao động. Đã thực hiện chủ trương Chủ tịch Hội đồng quản trị hoặc Tổng giám đốc đồng thời làm bí thư cấp ủy.

Theo đánh giá của nhiều địa phương, tổ chức đảng ở các doanh nghiệp mà Nhà nước giữ cổ phần chi phối tiếp tục thể hiện được vai trò hạt nhân chính trị trong tham gia lãnh đạo thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, công tác tổ chức cán bộ, lãnh đạo các tổ chức đoàn thể và xây dựng tổ chức đảng; phương thức hoạt động của cấp ủy có sự chuyển biến tương đối phù hợp với tình hình tổ chức, hoạt động của doanh nghiệp, góp phần giữ đúng định hướng và đưa doanh nghiệp phát triển.

Nhiều tổ chức cơ sở đảng trong các doanh nghiệp cổ phần hóa mà Nhà nước không giữ cổ phần chi phối vẫn thể hiện khá tốt vai trò lãnh đạo của cấp ủy đảng đối với hoạt động của doanh nghiệp.

Phần lớn doanh nghiệp sau khi chuyển đổi sang công ty cổ phần, hoạt động của các đoàn thể vẫn bảo đảm như khi còn là DNNN. Tổ chức công đoàn về cơ bản vẫn thực hiện được chức năng tham gia quản lý và bảo vệ quyền lợi và lợi ích chính đáng của đoàn viên công đoàn và người lao động trong doanh nghiệp. Tổ chức đoàn thanh niên tiếp tục duy trì thực hiện tốt nhiệm vụ.

## **II. NHỮNG VƯỚNG MẮC, BẤT CẬP**

1) Quá trình sắp xếp, cổ phần hóa tiến triển chậm; tuy đã giảm mạnh về số lượng, nhưng DNNN và doanh nghiệp do Nhà nước giữ cổ phần chi phối, đặc biệt là tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước vẫn còn ở không ít ngành, lĩnh vực Nhà nước không cần nắm giữ. Tỷ lệ vốn nhà nước được cổ phần hóa và bán ra ngoài xã hội còn thấp, làm hạn chế đáng kể đến kết quả thực hiện các mục tiêu sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đã đề ra.

2) Một số cơ chế, chính sách về đổi mới tổ chức, quản lý hoạt động của DNNN và sắp xếp, tái cơ cấu, cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp ban hành chậm so với kế hoạch đề ra. Việc quản lý sử dụng đất đai của DNNN, doanh nghiệp cổ phần hóa chưa chặt chẽ, còn bất cập.

3) Còn một số DNNN hết năm 2016 chưa hoàn thành cổ phần hóa theo tiến độ đã đề ra. Nhiều DNNN đã cổ phần hóa nhưng chưa đăng ký lưu ký để đăng ký giao dịch hoặc niêm yết theo quy định<sup>33</sup>. Chậm bàn giao các doanh nghiệp đã cổ phần hóa về SCIC.

---

<sup>33</sup> Theo báo cáo của 19 Bộ, ngành và 54 địa phương đến hết tháng 8 năm 2017 còn 747 doanh nghiệp cổ phần hóa chưa đăng ký lưu ký và giao dịch hoặc niêm yết trên thị trường chứng khoán.

4) Còn doanh nghiệp sau khi sắp xếp lại, cổ phần hóa chưa có sự đổi mới thực chất về quản trị kinh doanh. Chế độ công khai thông tin còn 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.

5) Việc thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp sau cổ phần hóa có nơi còn 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.

6) Mô hình tổ chức và phương thức hoạt động của tổ chức đảng trong doanh nghiệp chưa phù hợp với thực tế hoạt động, sản xuất kinh doanh của doanh nghiệp đã sắp xếp, đổi mới, tái cơ cấu, chuyển đổi sở hữu. Một số tổ chức đảng tại doanh nghiệp đã cổ phần hóa, nhất là tại doanh nghiệp Nhà nước không còn chi phối về vốn còn lúng túng trong hoạt động, chưa thể hiện được vai trò hạt nhân chính trị và bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền lợi hợp pháp của người lao động.

### **III. NGUYÊN NHÂN CỦA NHỮNG VƯỚNG MẮC, BÁT CẬP**

1) Quá trình cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước giai đoạn 2011 - 2015 chịu tác động từ những diễn biến bất lợi của kinh tế thế giới và khu vực, đặc biệt là 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 giảm sức hút thị trường làm chậm tiến độ cổ phần hóa.

2) Đối tượng sắp xếp, cổ phần hóa trong giai đoạn 2011 - 2015 hầu hết là các doanh nghiệp có quy mô lớn, phạm vi hoạt động rộng, kinh doanh đa ngành nghề, tài chính phức tạp nên cần có nhiều thời gian chuẩn bị, xử lý. Mặt khác, việc thực hiện cổ phần hóa đối với các doanh nghiệp có quy mô vốn lớn cần sự tham gia của nhiều nhà đầu tư lớn, có tiềm lực tài chính và năng lực quản trị, đầu tư tốt nên cần nhiều thời gian để chuẩn bị.

3) Nhận thức và tầm nhìn của không ít cấp ủy, chính quyền và DNNN về sắp xếp, đổi mới, tái cơ cấu DNNN chưa đầy đủ, có nơi còn bị ảnh hưởng bởi lợi ích cục bộ và tư duy nhiệm kỳ. Một số cán bộ quản lý vì e ngại không còn vị trí lãnh đạo, quản lý đối với doanh nghiệp sau cổ phần hóa nên đã chần chừ cổ phần hóa hoặc đề nghị Nhà nước tiếp tục nắm giữ tỷ lệ chi phối vốn khi cổ phần hóa.

4) Việc trình phê duyệt Đề án tái cơ cấu các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước và DNNN chủ yếu từ cuối năm 2012 và năm 2013 nên chỉ có khoảng từ 2 - 3 năm để thực hiện. Tuy vậy, sau khi được phê duyệt, việc tổ chức thực hiện ở nhiều Bộ, ngành, địa phương, tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước còn thụ động, chậm trễ và thiếu hiệu quả.

5) Một số Bộ, địa phương, Tập đoàn kinh tế, Tổng công ty nhà nước chưa chỉ đạo quyết liệt và tích cực tổ chức triển khai phương án sắp xếp, cổ phần hóa.

6) Nhiều DNNN cổ phần hóa thuộc đối tượng tham gia thị trường chứng khoán sau IPO đến nay chưa lên sàn tập trung. Điều này có ảnh hưởng không tốt 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.

### **PHẦN III**

## **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**

### **I. VỀ HOÀN THIỆN HỆ THỐNG PHÁP LUẬT, CƠ CHẾ, CHÍNH SÁCH**

1) Định hướng về hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về quản lý sử dụng vốn, tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

Giai đoạn tới định hướng sửa đổi, bổ sung cơ chế, chính sách tài chính đối với DNNN và mô hình quản lý phần vốn nhà nước phải quán triệt quan điểm chỉ đạo, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp theo tinh thần Nghị quyết 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 doanh nghiệp nhà nước (Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017); cơ chế, chính sách nhà nước ban hành liên quan đến hoạt động của DNNN nói chung và chính sách tài chính đối với DNNN nói riêng phải đảm bảo để doanh nghiệp nhà nước thật sự vận hành theo cơ chế thị trường, đủ năng lực để cạnh tranh khi nền kinh tế hội nhập toàn diện.

2) Về hoàn thiện hệ thống pháp luật, cơ chế, chính sách về cổ phần hóa

Trên cơ sở tổng kết, đánh giá quá trình cổ phần hóa trong giai đoạn 2011-2016, bám sát Nghị quyết 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 doanh nghiệp nhà nước (Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017), ngày 16/11/2017, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 126/2017/NĐ-CP về chuyển DNNN và Công ty TNHH MTV do doanh nghiệp nhà nước đầu tư 100% vốn điều lệ thành công ty cổ phần (thay thế Nghị định số 59/2011/NĐ-CP, Nghị định số 189/2013/NĐ-CP và Nghị định số 116/2015/NĐ-CP).

Nghị định số 126/2017/NĐ-CP có hiệu thi hành từ ngày 01/01/2018 tạo điều kiện để nâng cao hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp nói chung và chuyển đổi doanh nghiệp 100% vốn nhà nước thành công ty cổ phần nói riêng trong thời gian tới, ngăn chặn thất thoát vốn và tài sản nhà nước; 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 cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước; quy định các doanh nghiệp

thuộc diện cổ phần hóa 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 cổ phần hóa; thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013; bổ sung tiêu chí gắn với trách nhiệm và chế tài bảo đảm thực hiện cam kết đối với cổ đông chiến lược; các doanh nghiệp nhà nước cổ phần hóa đăng ký giao dịch, đăng ký niêm yết trên thị trường chứng khoán sau khi phát hành cổ phiếu lần đầu theo quy định của pháp luật; tăng cường kiểm tra, thanh tra, giám sát, kiểm toán để không xảy ra thất thoát vốn, tài sản nhà nước trong quá trình cơ cấu lại, cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước; giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước xuống mức đủ để đổi mới quản trị doanh nghiệp một cách thực chất (Phụ lục số 10 về những điểm mới của Nghị định 126/2017/NĐ-CP kèm theo).

## **II. GIẢI PHÁP**

1) Tiếp tục quán triệt sâu sắc các quan điểm, mục tiêu, nhiệm vụ, giải pháp sắp xếp, đổi mới, phát triển và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước theo các Nghị quyết của Đảng, Quốc hội, tạo sự nhất trí cao trong toàn hệ thống chính trị để nâng cao hơn nữa nhận thức và có hành động quyết liệt, cụ thể trong thực hiện.

2) Hoàn thiện hệ thống cơ chế chính sách phục vụ cho quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước:

a) 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 doanh nghiệp nhà nước thời gian tới.

b) Về chính sách cổ phần hóa, sắp xếp doanh nghiệp nhà nước: xem xét, sửa đổi, bổ sung quy định về cổ phần hoá, thoái vốn, bán, giải thể, phá sản doanh nghiệp phù hợp với hệ thống luật mới ban hành theo hướng Luật hóa một số nội dung mang tính nguyên tắc trong quá trình chuyển đổi sở hữu doanh nghiệp.

c) Về quản lý, sử dụng đất đối với doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp sau cổ phần hóa cần:

- Khẩn trương, quyết liệt xây dựng phương án sử dụng đất theo đúng quy định, đối với diện tích đất doanh nghiệp không còn nhu cầu sử dụng, các cơ sở nhà đất có lợi thế thương mại thì Ủy ban nhân dân cấp tỉnh kiểm tra, rà soát cụ thể từng trường hợp, trên cơ sở đó quyết định thu hồi đất để tổ chức giao, cho thuê đất theo hình thức đấu giá quyền sử dụng đất.

- Tổ chức thực hiện việc xác định giá đất cụ thể để đảm bảo phù hợp với giá đất phổ biến trên thị trường theo quy định của Luật Đất đai để xác định đúng giá trị quyền sử dụng đất vào giá trị doanh nghiệp cổ phần hóa, tính thu tiền thuê đất của doanh nghiệp, tránh thất thu cho ngân sách nhà nước.



- Rà soát toàn bộ quỹ đất doanh nghiệp cổ phần hóa đang quản lý, sử dụng và yêu cầu doanh nghiệp thực hiện các thủ tục đăng ký để thực hiện việc giao đất, cho thuê đất, cấp Giấy chứng nhận quyền sử dụng đất theo đúng quy định của pháp luật về đất đai.

- Thực hiện nghiêm cơ chế cho thuê đất trong cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước và trong hoạt động của các doanh nghiệp nhà nước theo quy định của pháp luật. Tăng cường quản lý, kiểm soát chặt chẽ, bảo đảm nhà đầu tư thực hiện đầy đủ nghĩa vụ tài chính với Nhà nước trong việc chuyển đổi mục đích sử dụng đất sau cổ phần hóa.

d) Về chính sách quản lý doanh nghiệp nhà nước:

- Tiếp tục hoàn thiện khung pháp lý để doanh nghiệp nhà nước hoạt động kinh doanh trong môi trường pháp lý chung, cạnh tranh bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, sử dụng có hiệu quả các nguồn lực đã đầu tư. Doanh nghiệp sản xuất, cung ứng sản phẩm, dịch vụ công ích, quốc phòng, an ninh phải thực hiện tốt nhiệm vụ được giao theo cơ chế thị trường thông qua đặt hàng, đấu thầu cung cấp sản phẩm, dịch vụ công ích (hạn chế giao kế hoạch).

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

- Tăng cường quản lý, giám sát chặt chẽ việc vay nợ và sử dụng vốn vay của doanh nghiệp nhà nước, nhất là vay nợ nước ngoài; hạn chế tối đa cấp bảo lãnh Chính phủ cho các khoản vay mới.

- Hoàn thiện cơ chế tài chính đối với doanh nghiệp 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, doanh nghiệp 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 doanh nghiệp.

- Tiếp tục đổi mới cơ chế quản lý tiền lương, tiền thưởng để doanh nghiệp thực sự chủ động trong trả lương, trả thưởng gắn với năng suất lao động, hiệu quả sản xuất, kinh doanh; bảo đảm hài hòa lợi ích của Nhà nước, doanh nghiệp, người lao động; thu hút lao động có trình độ cao vào làm việc. Nhà nước quy định nguyên tắc chung để xác định tiền lương và tiền thưởng thống nhất (không phân biệt) đối với doanh nghiệp 100% vốn nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước chi phối gắn với năng suất lao động và hiệu quả kinh doanh, hướng đến bảo đảm mặt bằng tiền lương trên thị trường. Nghiên cứu thực hiện giao khoán chi phí tiền

lương gắn với chỉ tiêu nhiệm vụ sản xuất kinh doanh phù hợp với điều kiện, ngành nghề, tính chất hoạt động của doanh nghiệp, từng bước tiến tới thực hiện giao khoán chỉ tiêu, nhiệm vụ sản xuất kinh doanh gắn với kết quả và hiệu quả quản lý, sử dụng vốn nhà nước của doanh nghiệp. Tách bạch tiền lương của người đại diện vốn nhà nước (hội đồng thành viên, kiểm soát viên) với tiền lương của ban điều hành, thực hiện nguyên tắc ai thuê, bỏ nhiệm thì người đó đánh giá và trả lương. Nhà nước quy định mức lương cơ bản (theo năm) gắn với quy mô (độ phức tạp của quản lý) và hiệu quả sử dụng vốn nhà nước đối với người đại diện vốn nhà nước. Mức lương cơ bản được điều chỉnh phù hợp theo mức lương của thị trường và khu vực. Từng bước tiến tới thuê hội đồng thành viên độc lập và trả lương cho hội đồng thành viên, kiểm soát viên từ lợi nhuận sau thuế. Ban điều hành (tổng giám đốc, phó tổng giám đốc, kế toán trưởng) làm việc theo chế độ hợp đồng lao động và hưởng lương trong quỹ lương chung của doanh nghiệp, trong đó có khống chế mức lương tối đa theo kết quả sản xuất kinh doanh và mức tiền lương bình quân chung của người lao động. Thực hiện công khai tiền lương, thu nhập hàng năm của người đại diện vốn nhà nước và tổng giám đốc doanh nghiệp nhà nước. Đối với doanh nghiệp cung cấp dịch vụ công ích, nhà nước tính đủ chi phí tiền lương phù hợp với mặt bằng thị trường vào chi phí, đơn giá sản phẩm, dịch vụ công ích.

- Nghiên cứu, ban hành cơ chế quy định về hoạt động của doanh nghiệp nhà nước theo hướng xóa bỏ các cơ chế can thiệp hành chính trực tiếp, bao cấp dành cho doanh nghiệp nhà nước, đối xử bất bình đẳng với doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế khác, nhất là trong tiếp cận các nguồn lực nhà nước, tín dụng, đất đai, tài nguyên, cơ hội đầu tư, kinh doanh, tài chính, thuế,...

- Nghiên cứu, ban hành cơ chế để phát huy vai trò mở đường, dẫn dắt của doanh nghiệp nhà nước trong việc hình thành và mở rộng các chuỗi sản xuất cung ứng và chuỗi giá trị trong nước, khu vực và thế giới. Hạn chế tình trạng sản xuất, kinh doanh khép kín, cục bộ, không minh bạch trong doanh nghiệp nhà nước, đặc biệt là trong các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước. Thực hiện nghiêm túc Luật Đấu thầu, hạn chế tối đa việc chỉ định thầu, chỉ áp dụng đối với dự án về quốc phòng và an ninh quốc gia hoặc dự án có tính đặc thù riêng.

- Xây dựng và áp dụng khung quản trị doanh nghiệp phù hợp với chuẩn mực quốc tế tại các tập đoàn, tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước nhằm tăng cường tính công khai, minh bạch, nâng cao tính tự chủ, tự chịu trách nhiệm trong sản xuất, kinh doanh, nâng cao hiệu quả sử dụng vốn, sức cạnh tranh và phát triển bền vững. Kiện toàn bộ máy quản lý, tăng cường đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ cán bộ quản lý doanh nghiệp đáp ứng yêu cầu quản trị theo 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.

- Xây dựng quy định xác định rõ nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm của các chức danh quản lý trong hệ thống quản trị của doanh nghiệp nhà nước; bảo đảm trách nhiệm đi đôi với quyền hạn. Nâng cao tiêu chuẩn, điều kiện, trách nhiệm của thành viên độc lập trong hội đồng thành viên.

Nghiên cứu, ban hành quy định đối với Ban kiểm soát, kiểm soát viên theo hướng Ban kiểm soát, kiểm soát viên là công cụ giám sát hữu hiệu của chủ sở hữu, hoạt động độc lập và không chịu sự lãnh đạo, chỉ đạo hoặc chi phối về lợi ích của hội đồng thành viên và ban điều hành doanh nghiệp. Nghiên cứu xây dựng cơ chế Tổng giám đốc và các thành viên ban điều hành doanh nghiệp do hội đồng thành viên bổ nhiệm, thuê và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của pháp luật và hợp đồng lao động.

- Hoàn thiện các hệ thống khuyến khích, đôn bẩy kinh tế đi đôi với nâng cao trách nhiệm, kỷ luật, kỷ cương trong doanh nghiệp nhà nước. Thực hiện chế độ tiền lương, tiền thưởng, thù lao của người lao động và người quản lý doanh nghiệp nhà nước phù hợp với cơ chế thị trường, có tính cạnh tranh cao trên cơ sở kết quả sản xuất, kinh doanh. Nghiên cứu, triển khai cơ chế trả lương, thưởng theo thỏa thuận đối với tổng giám đốc và một số chức danh quản lý chủ chốt của doanh nghiệp. Áp dụng hệ thống đánh giá hiệu quả lao động đối với từng vị trí việc làm để xác định mức độ hoàn thành, năng suất, chất lượng và hiệu quả công việc, làm cơ sở trả lương, đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp, bố trí và đề bạt cán bộ.

- Ban hành cụ thể, rõ ràng quy định việc tách người quản lý doanh nghiệp nhà nước khỏi chế độ viên chức, công chức. Triển khai cơ chế tuyển dụng, bổ nhiệm qua thi tuyển cạnh tranh, công khai, minh bạch đối với tất cả các chức danh quản lý, điều hành và các vị trí công việc khác trong doanh nghiệp. Hoàn thiện và thực hiện cơ chế về trách nhiệm, nhất là đối với cán bộ lãnh đạo, quản lý trong công tác tái cơ cấu, sắp xếp, cổ phần hóa doanh nghiệp; cơ chế miễn nhiệm, bãi nhiệm, tạm đình chỉ chức vụ của người đứng đầu khi để xảy ra tham nhũng trong cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp do mình quản lý, phụ trách.

- Sắp xếp, tinh gọn và nâng cao hiệu quả tổ chức bộ máy, biên chế của doanh nghiệp nhà nước; cơ cấu lại, bố trí hợp lý đội ngũ cán bộ; tăng cường bồi dưỡng, đào tạo, nâng cao trình độ chuyên môn nghiệp vụ, năng lực lãnh đạo và tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống của cán bộ doanh nghiệp nhà nước; có cơ chế, chính sách thu hút và sử dụng có hiệu quả lao động trình độ cao. Xây dựng chiến lược phát triển đội ngũ cán bộ lãnh đạo của doanh nghiệp nhà nước. Rà soát, nâng cao tiêu chuẩn, điều kiện về phẩm chất đạo đức, năng lực lãnh đạo, quản lý và chuyên môn nghiệp vụ đối với người quản lý doanh nghiệp nhà nước.

đ) Về chính sách quản lý của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước:

Hoàn thiện phân công, phân cấp việc thực hiện các quyền, trách nhiệm, nghĩa vụ của chủ sở hữu nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước 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 thông qua thành lập, đưa vào hoạt động Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại 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.

e) Trong quá trình thực hiện cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước, các bộ, ngành, địa phương, Hội đồng thành viên tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, doanh nghiệp nhà nước 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.

3) Tập trung hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa và thoái vốn nhà nước theo tiêu chí phân loại doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp có vốn nhà nước, coi đây là nhiệm vụ trọng tâm trong các năm 2016 - 2020. Nghiêm túc thực hiện đúng quy định của pháp luật và cơ chế thị trường trong cổ phần hoá, thoái vốn; không để xảy ra tiêu cực, lợi ích nhóm, thất thoát vốn, tài sản.

- Thường xuyên rà soát, cập nhật Danh mục doanh nghiệp nhà nước thực hiện cổ phần hóa theo từng năm giai đoạn 2017 - 2020 và danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017 - 2020 theo nguyên tắc: 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; giảm tỷ lệ sở hữu nhà nước xuống mức đủ để thay đổi quản trị một cách thực chất và thu hút nhà đầu tư có năng lực thực sự; tối đa hóa giá trị bán vốn nhà nước theo cơ chế thị trường.

- Đối với các doanh nghiệp không đủ điều kiện để thực hiện cổ phần hóa thì xem xét áp dụng các hình thức sắp xếp khác như bán, khoán, cho thuê, giải thể, áp dụng biện pháp phá sản theo quy định của pháp luật đối với doanh nghiệp nhà nước lâm vào tình trạng phá sản mà không có phương án tái cơ cấu khả thi.

- Đối với các doanh nghiệp nhà nước đang được giao quản lý, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng do Nhà nước đầu tư có ý nghĩa quan trọng về kinh tế, xã hội, quốc phòng, an ninh, khi cổ phần hóa, Nhà nước tiến hành kiểm soát theo nguyên tắc: Nhà nước thống nhất sở hữu các công trình hạ tầng quan trọng; doanh nghiệp cổ phần hóa, nhà đầu tư nhận quyền khai thác chỉ được quyền quản lý, vận hành, khai thác các công trình, dự án kết cấu hạ tầng; việc lựa chọn nhà đầu tư, doanh nghiệp phải thực hiện theo Luật Đấu thầu, công khai, minh bạch; bảo đảm quốc phòng, an ninh và bảo vệ chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ.

4) Để nâng cao hiệu quả hoạt động và hiệu quả sử dụng vốn nhà nước, từng tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, DNNN thực hiện các việc sau:

a) Xây dựng, trình cấp có thẩm quyền phương án cơ cấu lại doanh nghiệp giai đoạn 2016 - 2020 theo hướng:

- Xây dựng chiến lược phát triển đến năm 2025, tầm nhìn đến năm 2030 phù hợp chiến lược phát triển ngành, nhu cầu của thị trường, khả năng cân đối và giải pháp về vốn đầu tư và năng lực, trình độ quản lý.

- Rà soát, xác định nhiệm vụ, tập trung vào kinh doanh những ngành nghề kinh doanh chính và những ngành liên quan phục vụ trực tiếp ngành, nghề kinh doanh chính.

- Xây dựng phương án tổ chức sản xuất kinh doanh, triển khai cơ cấu lại các doanh nghiệp thành viên để thực hiện chuyên môn hóa, phân công, hợp tác, không đầu tư dàn trải, phân tán nguồn lực; tránh cạnh tranh nội bộ theo hướng sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp thành viên kinh doanh cùng ngành nghề.

- Tiếp tục đổi mới quản trị doanh nghiệp trên tất cả các mặt phù hợp với chuẩn mực quốc tế nhằm 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. Hoàn thiện cơ chế kiểm soát, kiểm toán nội bộ.

- Kiện toàn bộ máy quản lý, tăng cường đào tạo, 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.

- Sắp xếp lại, nâng cao chất lượng lao động trong doanh nghiệp; trọng tâm là đội ngũ lao động kỹ thuật với số lượng hợp lý, cơ cấu ngành nghề và bậc thợ tối ưu đối với từng công nghệ, dây chuyền, công đoạn, công việc, trên cơ sở đó nâng cao năng suất của từng người lao động và năng suất lao động tổng hợp của doanh nghiệp.

- Tích cực triển khai nghiên cứu ứng dụng, đầu tư đổi mới công nghệ, sản phẩm, dịch vụ; từng bước nâng cao giá trị gia tăng cho sản phẩm, dịch vụ, đáp ứng tiêu chuẩn môi trường; thay thế dần các thiết bị, công nghệ tiêu tốn nhiều năng lượng, nguyên, vật liệu; từng bước loại bỏ sản phẩm không thân thiện với môi trường để phát triển bền vững.

- Bổ sung hoặc xây dựng ban hành các định mức kinh tế - kỹ thuật đối với các hoạt động của doanh nghiệp làm cơ sở để quản lý, kiểm tra, giám sát doanh nghiệp.

- Xây dựng lộ trình và thực hiện thoái vốn tại các doanh nghiệp có vốn góp, đảm bảo công khai, minh bạch, đem lại lợi ích cao nhất cho Nhà nước.

- Xây dựng lộ trình để triển khai công tác cổ phần hóa các doanh nghiệp thành viên theo tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước được Thủ tướng Chính phủ ban hành và các quy định của pháp luật hiện hành.

b) Rà soát, xây dựng và thực hiện cơ chế kiểm tra, giám sát, kiên quyết xử lý các doanh nghiệp thua lỗ, các dự án đầu tư không có hiệu quả hoặc hiệu quả thấp theo cơ chế thị trường. Tăng cường quản lý, giám sát chặt chẽ việc vay nợ và sử dụng vốn vay, nhất là vay nợ nước ngoài.

Công ty mẹ - tập đoàn kinh tế/tổng công ty nhà nước phải tổ chức giám sát, kiểm tra thường xuyên, thanh tra định kỳ việc chấp hành pháp luật, thực hiện mục tiêu, chiến lược, kế hoạch, nhiệm vụ được giao, đánh giá hiệu quả hoạt động của công ty con, cán bộ quản lý; kịp thời chấn chỉnh sai phạm. Nắm bắt đầy đủ thông tin về hoạt động của các công ty liên kết, thông qua người đại diện là cổ đông tham gia vào các quyết định của Đại hội đồng cổ đông, Hội đồng quản trị theo quy định của pháp luật.

c) Thực hiện công khai, minh bạch trong đầu tư, quản lý tài chính, mua sắm, phân phối thu nhập, công tác cán bộ; trong ký kết và thực hiện các hợp đồng với những người có liên quan đến người quản lý doanh nghiệp theo quy định của pháp luật.

5) Kiên quyết xử lý dứt điểm các doanh nghiệp nhà nước, các dự án đầu tư chậm tiến độ, hoạt động thua lỗ, kém hiệu quả theo cơ chế thị trường; xem xét, thực hiện phá sản doanh nghiệp nhà nước 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. 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 doanh nghiệp nhà nước, dự án đầu tư thua lỗ, thất thoát, lãng phí lớn.

6) Các doanh nghiệp đã cổ phần hóa thực hiện nghiêm quy định về đăng ký lưu ký, đăng ký giao dịch, đăng ký niêm yết trên thị trường chứng khoán. Cơ quan đại diện chủ sở hữu phần vốn nhà nước tại các doanh nghiệp đã cổ phần hóa nghiêm túc thực hiện chuyển giao quyền đại diện về Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước theo đúng quy định.

7) Doanh nghiệp nhà nước thực hiện nghiêm túc quy định về minh bạch, công khai thông tin hoạt động. Tăng cường công tác quản lý, giám sát, kiểm tra, thanh tra đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước: về tổ chức, thành lập, gia nhập, tổ chức lại, giải thể, thay đổi cơ cấu sở hữu, thực hiện điều lệ, tình hình tài chính, hiệu quả sản xuất kinh doanh; về công tác cán bộ: bổ nhiệm, bổ nhiệm lại, miễn nhiệm, chế độ lương, thưởng, thực hiện nhiệm vụ và kết quả hoạt động của Hội đồng quản trị, Hội đồng thành viên, Chủ tịch công ty, người đại diện được ủy quyền của chủ sở hữu nhà nước tại doanh nghiệp, Tổng giám đốc, Giám đốc; việc thực hiện mục tiêu, phương hướng, chiến lược kinh doanh, kế hoạch đầu tư, kế

hoạch tài chính, danh mục đầu tư, các ngành nghề kinh doanh chính và nghiêm cấm việc đầu tư ngoài ngành nghề kinh doanh chính, vào lĩnh vực, ngành nghề, địa bàn, dự án có nguy cơ rủi ro cao; về tình hình, kết quả và hiệu quả kinh doanh, tình hình và kết quả hoạt động tài chính, tỷ suất lợi nhuận trên vốn chủ sở hữu, hiệu quả đầu tư kinh doanh, vay, nợ và khả năng thanh toán nợ, việc bảo toàn và phát triển vốn nhà nước, vốn điều lệ, tăng giảm vốn điều lệ, thay đổi cơ cấu vốn điều lệ, các dự án đầu tư thuộc thẩm quyền của chủ sở hữu.

8) Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Chủ tịch Hội đồng thành viên tập đoàn kinh tế, tổng công ty, doanh nghiệp nhà nước chịu trách nhiệm trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trong việc hoàn thành kế hoạch sắp xếp, cơ cấu lại, cổ phần hóa, thoái vốn và xử lý dứt điểm tồn tại để nâng cao hiệu quả hoạt động, coi đây là nhiệm vụ chính trị quan trọng cần tập trung chỉ đạo hoàn thành. Xử lý nghiêm lãnh đạo doanh nghiệp nhà nước, người đại diện phần vốn nhà nước tại doanh nghiệp không nghiêm túc thực hiện, không hoàn thành kế hoạch sắp xếp, cơ cấu lại, cổ phần hóa, thoái vốn và nhiệm vụ được giao trong việc quản lý điều hành doanh nghiệp, không thực hiện báo cáo tiến độ triển khai cơ cấu lại theo quy định tại Quyết định này.

9) Tiếp tục phát huy vai trò của tổ chức Đảng, các tổ chức đoàn thể trong quá trình cơ cấu lại doanh nghiệp nhà nước từ việc định hướng, chỉ đạo quán triệt đầy đủ các chủ trương, Nghị quyết của Đảng và hệ thống pháp luật của Nhà nước đến việc tổ chức thực hiện, giám sát quá trình cơ cấu lại theo phương án được cấp có thẩm quyền phê duyệt.

Đổi mới mô hình tổ chức và phương thức lãnh đạo của tổ chức đảng tại doanh nghiệp nhà nước. Đảng lãnh đạo thông qua tổ chức đảng và đảng viên trong doanh nghiệp nhà nước. Nâng cao hiệu quả và vai trò lãnh đạo toàn diện của tổ chức đảng tại doanh nghiệp nhà nước trong việc chấp hành chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước, xây dựng và thực hiện nhiệm vụ sản xuất kinh doanh, sử dụng, bảo toàn và phát triển vốn của Nhà nước, công tác chính trị, tư tưởng, công tác cán bộ, công tác kiểm tra, giám sát; đấu tranh phòng, chống tham nhũng, lãng phí; lãnh đạo các tổ chức chính trị - xã hội trong doanh nghiệp, phát huy dân chủ cơ sở. Quy định rõ trách nhiệm của cấp ủy, người đứng đầu tổ chức đảng trong doanh nghiệp nhà nước khi để xảy ra thua lỗ, tổn thất trong hoạt động và vi phạm chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước.

Triển khai thực hiện nghiêm túc Quy định số 69-QĐ/TW ngày 13 tháng 02 năm 2017 của Ban Bí thư về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của đảng ủy cấp trên cơ sở trong doanh nghiệp nhà nước và doanh nghiệp có vốn nhà nước chi phối.

Bảo đảm sự đồng bộ, thống nhất giữa các quy định của Đảng với các văn bản quy phạm pháp luật của Nhà nước về công tác tổ chức và cán bộ dựa trên nguyên tắc: Đảng lãnh đạo thực hiện nhiệm vụ chính trị và thống nhất quản lý cán bộ trong doanh nghiệp nhà nước, nhất là các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước.

Lãnh đạo, chỉ đạo quán triệt sâu sắc, tuyên truyền sâu rộng, nâng cao nhận thức trong hệ thống chính trị và sự đồng thuận trong xã hội về quan điểm, mục tiêu, chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước. Tạo điều kiện thuận lợi cho việc tiếp cận đầy đủ thông tin và tham gia giám sát hoạt động của doanh nghiệp nhà nước.

Phát huy vai trò của nhân dân, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam trong giám sát, phản biện xã hội đối với hoạt động của doanh nghiệp nhà nước và công tác quản lý nhà nước đối với doanh nghiệp nhà nước, nhất là đối với việc thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả doanh nghiệp nhà nước.

Đổi mới, hoàn thiện mô hình tổ chức và nâng cao hiệu quả hoạt động của các tổ chức chính trị - xã hội tại doanh nghiệp nhà nước. Phát huy vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, xã hội - nghề nghiệp trong quá trình triển khai thực hiện chủ trương của Đảng, chính sách, pháp luật của Nhà nước về doanh nghiệp nhà nước; bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động trong doanh nghiệp nhà nước.

Trên đây là Báo cáo 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.

Chính phủ xin báo cáo Quốc hội./.

**Nơi nhận:**

- Như trên;
- Thủ tướng Chính phủ; các PTTgCP;
- Văn phòng Quốc hội;
- Bộ Tài chính;
- VPCP: BTCN, các PCN;
- các Vụ: KTTH, TH, TKBT;
- Lưu: VT, ĐMDN (810b).

**TM. CHÍNH PHỦ**  
**TUQ. THỦ TƯỚNG**  
**BỘ TRƯỞNG BỘ TÀI CHÍNH**  
**(Đã ký)**

**Đinh Tiến Dũng**



