ĐỔI MỚI HÌNH THỨC CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP DO NHÀ NƯỚC NẮM GIỮ 100% VỐN ĐIỀU LỆ

TRẦN KHÁNH LINH, ĐOÀN ĐỨC HIẾU

Cổ phần hoá doanh nghiệp nhà nước tại Việt Nam được nhìn nhận là một nhiệm vụ gặp nhiều khó khăn, vướng mắc vì ngoài tính chất kinh tế, đây còn là quá trình biến đổi sâu sắc cả về quan điểm, nhận thức của xã hội và nhân dân nên phải được thực hiện theo một quá trình lâu dài và thận trọng. Do đó, trách nhiệm của cơ quan nhà nước và các nhà nghiên cứu là tìm ra hình thức cổ phần hóa phù hợp với đặc thù của nền kinh tế - xã hội của Việt Nam trong từng giai đoạn.

Từ khóa: Doanh nghiệp, doanh nghiệp nhà nước, công ty cổ phần

EQUITIZATION REFORM OF 100% STATE-OWNED ENTERPRISES

Tran Khanh Linh, Doan Duc Hieu

The equitization of state-owned enterprises in Vietnam is seen as a task with multiple difficulties and obstacles because in addition to the economic nature, this is also a process of profound change in both views and perceptions of society and people, so it should be taken under a long and prudent process. Therefore, it is the responsibility of state agencies and researchers to find an equitization model relevant to the characteristics of Vietnam's economy and society in each period.

Keywords: Enterprise, state-owned enterprise, joint-stock company

Ngày nhận bài: 13/6/2022
Ngày hoàn thiện biên tập: 30/6/2022
Ngày duyệt đăng: 4/7/2022

Đặt vấn đề

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, vị trí, vai trò của doanh nghiệp nhà nước (DNNN) gắn liền và phụ thuộc vào vai trò của kinh tế nhà nước, được xác định là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế.

Từ sau khi đất nước thống nhất đến năm 1990, DNNN được tổ chức dưới hình thức các tổng công ty, các liên hiệp, xí nghiệp và các DNNN độc lập. Tính đến cuối những năm 1980, lên tới hơn 12.000 DNNN dàn trải trong tất cả các ngành, lĩnh vực. Tuy nhiên một số DNNN còn hạn chế về trình độ công nghệ, năng suất lao động thấp, sức cạnh tranh trên thị trường không cao... Đứng trước tình hình đó, Đảng, Chính phủ quyết định triển khai Chương trình thí điểm cổ phần hóa (CPH) DNNN, từ năm 1992 nhằm thay đổi căn bản hoạt động của các DNNN. Đến nay, công tác CPH thực chất mới chỉ đóng vai trò sắp xếp, thu gọn số lượng DNNN, chưa thực sự là "chìa khóa" để nâng cao hiệu quả hoạt động của DN.

Thực trạng cổ phần hóa doanh nghiệp do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ

Công tác CPH, nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN

Qua hơn 30 năm triển khai, công tác CPH đã đạt được nhiều thành tích đáng kể, với hơn 4.600 DN và bộ phận DN được CPH, cùng với các hình thức sắp xếp khác như: giao, bán, sáp nhập, giải thể... đã góp phần giảm số lượng DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ từ 12.000 DN xuống còn khoảng 459 DN vào năm 2020; tổng giá trị DN của các DN CPH lên tới hơn 1.700 nghìn tỷ đồng, trong đó giá trị vốn nhà nước là hơn 500 nghìn tỷ đồng (Bảng 1).

Bên cạnh các kết quả đạt được, việc sắp xếp lại, cổ phần hoá DNNN còn chậm tiến độ, mới tập trung vào việc sắp xếp, thu gọn số lượng. Hiệu quả hoạt động của các DN sau CPH chưa được cải thiện đáng kể, quản trị DN chưa thay đổi nhiều, còn tình trạng bình mới rượu cũ, có trường hợp sai phạm bị truy tố trách nhiệm hình sự...

BẢNG 1: TÌNH HÌNH CỔ PHẦN HÓA DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC TẠI VIỆT NAM ĐẾN NAY (Triệu đồng)

	Số lượng doanh nghiệp cổ phần hóa	Giá trị thực tế doanh nghiệp	Giá trị phần vốn Nhà nước	Vốn điều lệ	Giá trị vốn Nhà nước	Tổng giá trị dự kiến bán ra
Tổng	4.650	1.786.782.478	563.121.238	579.884.515	350.993.497	228.865.321
2021-2022	4	333.572	196.111	133.512	79.060	53.798
2016-2020	180	489.690.707	233.792.970	223.641.084	118.910.776	104.726.750
2011-2015	508	761.861.988	189.378.112	198.197.098	128.517.072	69.658.541
2006-2010	646	386.001.923	103.138.478	113.993.379	81.552.951	32.440.428
2001-2005	2.735	143.283.982	34.812.197	40.790.514	20.979.914	19.810.600
Trước 2001	577	5.610.306	1.803.369	3.128.927	953.723	2.175.204

Nguồn: Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Tồn tại, hạn chế đối và sự cần thiết phải đổi mới hình thức CPH

Quá trình CPH đến nay có nhiều tồn tại, hạn chế xuất phát từ cả nguyên nhân chủ quan lẫn khách quan, tuy nhiên, bài viết này tập trung nghiên cứu tồn tại của quá trình CPH dưới một góc nhìn liên quan đến hình thức CPH DN.

Hiện nay, các DN được CPH với các hình thức sau: (i) Giữ nguyên vốn nhà nước hiện có tại DN, phát hành thêm cổ phiếu để tăng vốn điều lệ; (ii) Bán một phần vốn nhà nước hiện có tại DN hoặc kết hợp vừa bán bớt một phần vốn nhà nước vừa phát hành thêm cổ phiếu để tăng vốn điều lệ; (iii) Bán toàn bộ vốn nhà nước tại DN hoặc kết hợp vừa bán toàn bộ vốn nhà nước vừa phát hành thêm cổ phiếu để tăng vốn điều lệ. Trên thực tế cả 3 hình thức CPH đều là chuyển đổi (thông qua hình thức bán cổ phần) từ chủ sở hữu nhà nước sang công ty cổ phần (CTCP) có sự tham gia của các thành phần kinh tế khác ngoài nhà nước, là một chủ thể có phương thức hoạt động, quản lý, giám sát khác với hình thức công ty TNHH một thành viên (MTV) do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Nếu đặt việc này trong hoàn cảnh các DNNN đã hoạt động bình thường trong môi trường giống các DN tư nhân trong nước và quốc tế thì hoàn toàn không có chuyện gì xảy ra, tuy nhiên, hiện nay hoạt động của công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ vẫn có nhiều khác biệt với các DN tư nhân cùng quy mô, trình độ. Sự khác biệt này là do lịch sử để lại, do phát sinh trong quá trình hoạt động, nhưng kết quả chung đó là hiệu quả hoạt động và sử dụng vốn, tài sản nhà nước chưa tương xứng với nguồn lực và lợi thế tự nhiên được Nhà nước giao.

Kết hợp với những tồn tại của DNNN nêu trên là những thiếu sót, chưa đồng bộ trong hệ thống pháp luật hiện nay như: Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN, Luật Đầu tư, Luật Đất đai... Đây là thực tế khách quan mà bắt buộc phải đối mặt và khắc phục, tuy nhiên, để giải bài toán này cần thời gian nghiên cứu, có quá trình triển khai.

Trong khi đó, việc CPH với các hình thức như hiện nay lại buộc các DN CPH phải thay đổi tư duy, hình thức hoạt động, quản trị... ngay lập tức mà chưa có bước đệm để kịp thích ứng với môi trường mới cũng như hoàn thiện năng lực quản trị, tăng cường tính minh bạch, hiệu quả hoạt động, sử dụng vốn, tài sản, lợi ích có được khi là DNNN. Điều này có thể tạo cơ hội cho nhiều đối tượng trục lợi, từ chính sách đến tài sản của DN mà việc khắc phục hậu quả từ những sai phạm này rất khó hoặc cái giá phải trả rất lớn vì liên quan đến nhiều đối tượng tham gia, nhà đầu tư cả trong nước lẫn quốc tế.

Vì vậy, bên cạnh việc tăng cường công khai, minh bạch quá trình hoạt động của DNNN, hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách theo tình hình thực tế thì cần nghiên cứu hình thức CPH mới mà trong đó tạo cơ hội cho các DNNN thích ứng với môi trường kinh doanh, chuẩn mực quản trị quốc tế, nâng cao hiệu quả hoạt động, từ đó chủ sở hữu có thể xem xét, đánh giá thị trường, DN có thể đưa ra lựa chọn về thời điểm, nhà đầu tư phù hợp với định hướng phát triển của DN và lợi ích của Nhà nước.

Một số giải pháp đề xuất

Qua quá trình nghiên cứu, nhằm nâng cao hiệu quả quá trình CPH DN nhóm tác giả đề xuất một số giải pháp như: Xem xét chuyển toàn bộ công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang hình thức CTCP do các cổ đông là cơ quan, tổ chức kinh tế, DNNN nắm giữ 100% vốn điều lệ theo Luật DN (sau đây gọi tắt là CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ).

Sau khi chuyển sang CTCP, DN tiếp tục cơ cấu lại, nâng cao hiệu quả hoạt động, đổi mới quản trị DN, thúc đẩy công khai, minh bạch thông tin. Việc quản lý, chỉ đạo của cơ quan đại diện chủ sở hữu đảm bảo nguyên tắc thị trường - với vai trò là cổ đông lớn của DN, không trực tiếp can thiệp vào hoạt động DN. Trên cơ sở đó, đối với các DNNN không cần nắm giữ 100% vốn sẽ thực hiện đấu giá cổ phần (IPO) để thành

công ty đại chúng và thực hiện đăng ký giao dịch/hoặc niêm yết trên thị trường chứng khoán theo quy định.

Mô hình CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ không phải là một mô hình mới mà đã được một số nước phát triển trên thế giới áp dụng và đã chứng minh hiệu quả trên thực tế, theo đó tại một số quốc gia có tồn tại hình thức chính quyền trung ương và chính quyền địa phương cùng nắm giữ cổ phần của các công ty 100% vốn nhà nước. Tuy quy định về Luật DN, Luật về tổ chức chính quyền tại mỗi quốc gia có sự khác nhau nhưng việc các DNNN hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần là lựa chọn hợp lý, có hiệu quả cho quản trị DN.

Trong nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa ở Việt Nam, vị trí, vai trò của doanh nghiệp nhà nước gắn liền và phụ thuộc vào vai trò của kinh tế nhà nước, được xác định là một lực lượng vật chất quan trọng của kinh tế nhà nước, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế.

Điều kiện để triển khai là cần hoàn thiện hệ thống cơ chế chính sách về tính pháp lý của mô hình; sửa đổi Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN, Luật Đầu tư, Luật Đất đai…; hoàn thiện mô hình công bố thông tin đối với các DN này.

Trong đó có:

- Tính pháp lý của mô hình, cần bổ sung việc chuyển công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang mô hình CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là một hình thức cổ phần hóa tại Nghị định của Chính phủ về chuyển DNNN thành CTCP.

- Triển khai xây dựng một thị trường riêng đối với các CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ trong đó cho phép loại hình DN này công bố thông tin như các công ty đại chúng, đối với các DN đủ điều kiện thì sẽ thực hiện IPO để niêm yết trên các sàn giao dịch chứng khoán khác.

Việc chuyển công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ phù hợp với quan điểm, chủ trương định hướng của Đảng cũng như cơ sở pháp lý hiện hành và sự thay đổi trong môi trường kinh tế… Cụ thể:

Thứ nhất, phù hợp với quan điểm, chủ trương định hướng của Đảng.

Chiến lược phát triển kinh tế xã hội 10 năm 2021 – 2030 (Văn kiện đại hội Đảng lần thứ XIII) yêu cầu phải "Đổi mới cách thức thực hiện CPH…". Trước đó, tại Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban chấp hành trung ương có nêu quan điểm chỉ đạo: "DNNN là DN do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ hoặc cổ phần, vốn góp chi phối; được tổ chức và hoạt động dưới hình thức CTCP hoặc công ty trách nhiệm hữu hạn (TNHH)…"; Mục tiêu đến năm 2030: "hầu hết các DNNN có cơ cấu sở hữu hỗn hợp, chủ yếu là DN cổ phần...". Quan điểm, chủ trương của Đảng yêu cầu tiếp tục cơ cấu lại, đổi mới và nâng cao hiệu quả DNNN, do đó việc tiếp tục thay đổi để DNNN có mô hình hoạt động phù hợp, hiệu quả hơn là nhu cầu tất yếu, thực tế mô hình CTCP đã được chứng minh là hoạt động hiệu quả, công khai, minh bạch nhất.

Bên cạnh đó, Nghị quyết số 12-NQ/TW đề ra nhiệm vụ và giải pháp là"…thu hút nhà đầu tư có năng lực thực sự; tối đa hóa giá trị bán vốn nhà nước theo cơ chế thị trường". Quá trình triển khai cho thấy chu trình CPH hiện nay chưa thực sự đảm bảo cho mục tiêu này, thể hiện qua tỷ lệ giá trị thu về so với giá trị sổ sách bán ra khi cổ phần hóa giai đoạn 2016 – 2020 thấp hơn khi thoái vốn 8 lần. Một trong những nguyên nhân chủ yếu dẫn đến trình trạng này là sau khi chuyển thành các CTCP thì các DN hoạt động hiệu quả hơn, công khai, minh bạch hơn, thông tin trên các sàn chứng khoán được công bố thường xuyên, kịp thời trong thời gian dài tạo điều kiện cho các nhà đầu tư theo dõi, nghiên cứu; đủ thời gian để công bố thông tin, quảng cáo, lựa chọn nhà đầu tư chiến lược một cách kỹ lưỡng khi thực hiện thoái vốn. Mô hình CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ cho phép các DN có những ưu điểm nêu trên, từ đó có thể hấp dẫn nhà đầu tư và đạt hiệu quả cao khi IPO/thoái vốn.

Thứ hai, có cơ sở pháp lý để triển khai thực hiện.

Điều 202, Luật DN năm 2020 về chuyển đổi công ty TNHH thành CTCP quy định như sau: "Chuyển đổi công ty TNHH thành CTCP: 1. DNNN chuyển đổi thành CTCP thực hiện theo quy định của pháp luật có liên quan…". Do đó, có thể bổ sung thêm phương thức chuyển đổi sang CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ.

Thứ ba, phù hợp với sự thay đổi của môi trường kinh tế cần có sự tham gia của Nhà nước.

Những năm qua, các DNNN, trọng tâm là các tập đoàn, tổng công ty nhà nước đóng góp lớn vào sự phát triển kinh tế-xã hội, đảm bảo quốc phòng, an ninh, an sinh xã hội và thực hiện nhiều nhiệm vụ kinh tế, chính trị, quốc tế khác. Đặc biệt, trong bối cảnh căng thẳng thương mại giữa các cường quốc, xung đột vũ trang ở châu Âu, xu thế bảo hộ thương mại gia tăng, đặc biệt, sự lây lan mạnh và khó kiểm soát của đại dịch COVID-19 làm ảnh hưởng nặng

nề đến nền kinh tế của tất cả các nước trên thế giới trong đó có Việt Nam. Lúc này, tầm quan trọng của DNNN được thể hiện rõ khi đã tích cực thực hiện các giải pháp trọng tâm, duy trì hoạt động sản xuất kinh doanh, hỗ trợ, kiểm soát phòng chống dịch, góp phần phục hồi nền kinh tế và kết quả các lĩnh vực có sự tham gia của các DNNN bị ảnh hưởng ít nặng nề hơn so với các ngành nghề khác.

Việc duy trì nền kinh tế hoạt động bình thường song song với chống dịch hiệu quả đòi hỏi phải có sự can thiệp, thực hiện chức năng của Nhà nước vào các hoạt động kinh tế, vì vậy việc duy trì sự hiện diện của Nhà nước tại các DN thiết yếu, đầu tầu duy trì ổn định của nền kinh tế là cần thiết.

Bên cạnh việc tăng cường công khai, minh bạch quá trình hoạt động của doanh nghiệp nhà nước, hoàn thiện hệ thống cơ chế, chính sách theo tình hình thực tế thì cần nghiên cứu hình thức cổ phần hóa mới mà trong đó tạo cơ hội cho các doanh nghiệp nhà nước thích ứng với môi trường kinh doanh, chuẩn mực quản trị quốc tế, nâng cao hiệu quả hoạt động.

Thứ tư, phù hợp với xu hướng phát triển kinh tế và yêu cầu trong giai đoạn tới.

Hiện nay, kinh tế thế giới đang bước dần vào kỷ nguyên áp dụng kinh tế tri thức, công nghệ, kỹ thuật số và sinh học. Trong tương lai các nền kinh tế sẽ ngày càng phụ thuộc vào việc tổng hợp, trao đổi, khai thác hệ thống dữ liệu, thông tin và việc tiêu thụ năng lượng sẽ ngày càng nhiều hơn. Do đó an toàn, an ninh năng lượng quốc gia, an toàn về thông tin sẽ ngày càng quan trọng hơn, ngang với an ninh quốc phòng. Vì vậy, việc Nhà nước tiếp tục nắm giữ hoặc lựa chọn các đối tác tin cậy để cùng tham gia góp vốn tại các DN lớn, mang tầm quan trọng, ảnh hưởng đến an ninh quốc gia là điều cần thiết. Các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động trong các lĩnh vực này có tầm ảnh hưởng và là công cụ quan trọng để thực hiện các mục tiêu của quốc gia về an toàn, an ninh năng lượng, thông tin. Nếu các ngành, lĩnh vực thiết yếu của nền kinh tế bị lũng đoạn, kiểm soát bởi một vài cá nhân, tổ chức tư nhân hoặc nước ngoài có thể dẫn đến phát sinh nguy cơ bất ổn chính trị, kinh tế - xã hội, khi đó việc xử lý khắc phục hậu quả sẽ lớn hoặc vi phạm các điều ước quốc tế.

Việc chuyển đổi Công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ thành CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ có thể mang lại nhiều lợi ích, trong đó có:

- Áp dụng mô hình quản trị tiên tiến, tiếp cận với chuẩn chung của thế giới là mô hình CTCP.

- Niêm yết, đăng ký giao dịch trên sàn giao dịch chứng khoán, qua đó đảm bảo tính công khai, minh bạch. Có thể triển khai các bước để niêm yết trên sàn giao dịch chứng khoán trong khu vực và thế giới để huy động vốn của các khu vực này, mở rộng hoạt động đầu tư, sản xuất ra thị trường thế giới.

- Thuận tiện cho việc thoái vốn, huy động vốn thông qua các cơ chế hoạt động của mô hình CTCP và thị trường chứng khoán hoặc duy trì 100% vốn nhà nước đối với các lĩnh vực nhà nước cần nắm giữ nhưng vẫn đáp ứng được yêu cầu nâng cao quản trị, hiệu quả hoạt động của DN.

- Đáp ứng yêu cầu theo tinh thần Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban chấp hành Trung ương và văn kiện đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII là "Đổi mới cách thức thực hiện CPH...".

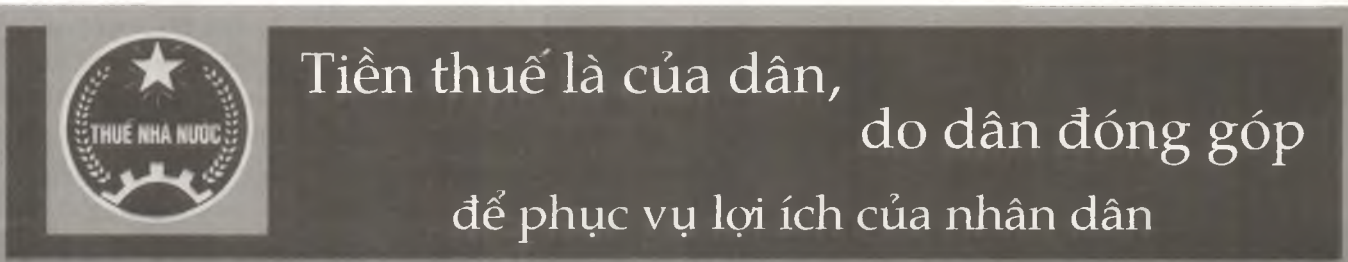
Từ những phân tích trên có thể thấy, việc chuyển công ty TNHH MTV do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ sang hình thức CTCP do các tổ chức nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ là một giải pháp đẩy mạnh quá trình cổ phần hóa và thực sự nâng cao hiệu quả hoạt động của DNNN.

Tài liệu tham khảo:

1. *Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 10 năm 2021-2030 - Văn kiện Đại hội XIII của Đảng;*
2. *Nghị quyết số 12-NQ/TW ngày 03/6/2017 của Ban chấp hành Trung ương ;*
3. *Quốc hội, Luật Doanh nghiệp năm 2020;*
4. *Số liệu cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước tại doanh nghiệp của Cục Tài chính doanh nghiệp - Bộ Tài chính.*

Thông tin tác giả:

ThS. Trần Khánh Linh, CN. Đoàn Đức Hiếu

Cục Tài chính doanh nghiệp (Bộ Tài chính)

Email: trankhanhlinh@mof.gov.vn, doanduchieu@mof.gov.vn