

# Chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đến năm 2030, định hướng và giải pháp

Lê Huỳnh Mai, Ngô Quốc Dũng\*, Nguyễn Quỳnh Hoa



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

## TÓM TẮT

Trong những năm đổi mới vừa qua, Việt Nam đã thực hiện nhất quán chủ trương phát triển nền kinh tế nhiều thành phần vận hành theo cơ chế thị trường có sự quản lý của Nhà nước. Việt Nam đã xây dựng hệ thống tương đối đầy đủ các chính sách, pháp luật về chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước (DNNN). Với quá trình đẩy mạnh cổ phần hóa, mặc dù số lượng doanh nghiệp nhà nước (DNNN) giảm dần, chiếm tỷ trọng thấp về số lượng trong toàn bộ khu vực doanh nghiệp, song vẫn nắm giữ nguồn lực lớn về vốn, tài sản, tạo nguồn doanh thu và đóng góp đáng kể cho ngân sách nhà nước. Tuy vậy, kết quả thực hiện chuyển đổi DNNN còn nhiều hạn chế như: tiến độ cổ phần hóa, thoái vốn còn chậm, chiến lược phát triển của nhiều DNNN chưa rõ, việc lựa chọn cơ cấu đầu tư, huy động nguồn lực còn lúng túng, năng lực tài chính còn hạn chế, về hiệu quả quản lý, hiệu quả đầu tư, hiệu quả sản xuất kinh doanh còn thấp... Các bất cập này có thể bắt nguồn từ nội dung của chính sách hoặc trong tổ chức thực hiện hoạt động kinh doanh của DNNN hiệu quả thấp. Bài viết tập trung đánh giá tổng thể quá trình chuyển đổi DNNN trong tiến trình chuyển đổi sang nền kinh tế thị trường (KTTH), nhất là từ giai đoạn 2011 đến nay, nhằm chỉ ra những thành công và hạn chế, xác định nguyên nhân của những thành công để phát huy, nguyên nhân hạn chế để khắc phục, điều chỉnh, bổ sung các chính sách, để án tái cấu trúc DNNN trong giai đoạn tới.

**Từ khoá:** Chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước, doanh nghiệp nhà nước, Việt Nam

## ĐẶT VẤN ĐỀ

Kể từ sau đổi mới, khu vực kinh tế nhà nước ở Việt Nam vẫn được xác định đóng vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Với quá trình đẩy mạnh cổ phần hóa các DNNN từ năm 2011 đến nay, mặc dù số lượng DNNN giảm dần, chiếm tỷ trọng thấp về số lượng trong toàn bộ khu vực doanh nghiệp, song vẫn nắm giữ nguồn lực lớn về vốn, tài sản, tạo nguồn doanh thu và đóng góp đáng kể cho ngân sách nhà nước. Theo Bộ Kế hoạch và Đầu tư (2021)<sup>1</sup>, tính đến thời điểm 31/12/2019, khu vực DNNN có 2.109 doanh nghiệp đang hoạt động có kết quả SXKD, chiếm 0,3%, giảm 7,4% so với cùng thời điểm năm trước (trong đó: doanh nghiệp kinh doanh có lãi chiếm 79,3%; doanh nghiệp kinh doanh hòa vốn chiếm 1,9%; doanh nghiệp kinh doanh lỗ chiếm 18,8%), riêng khu vực doanh nghiệp 100% vốn nhà nước có 1.014 doanh nghiệp, chiếm 48,1% trong tổng số DNNN, giảm 8,2% so với cùng thời điểm năm 2018. Năm 2018, còn 2.486 doanh nghiệp (giảm 212 doanh nghiệp so với năm 2017), chiếm khoảng 0,4% trong tổng số doanh nghiệp đang hoạt động, nhưng nắm hơn 3,7 triệu tỷ đồng tài sản với vốn chủ sở hữu là 1,6 triệu tỷ đồng, lợi nhuận trước thuế là 0,214 triệu tỷ đồng và đã đóng góp vào ngân sách nhà nước 0,3 triệu tỷ đồng<sup>2</sup>. So với

toàn bộ hệ thống doanh nghiệp, khu vực DNNN đóng góp 28% cho tăng trưởng kinh tế, tạo việc làm cho 1,2 triệu lao động (8,3%)<sup>3</sup>; chiếm 29% tổng vốn của toàn khu vực doanh nghiệp và tạo ra 22,9% lợi nhuận so với lợi nhuận của toàn khu vực doanh nghiệp. Bên cạnh đó DNNN hiện vẫn đóng vai trò chi phối trong một số ngành lĩnh vực, đặc biệt khu vực tạo kết cấu hạ tầng cho tăng trưởng kinh tế. Bên cạnh những cố gắng bảo đảm vai trò của mình trong nền kinh tế, sự phát triển khu vực DNNN đã và đang đặt ra không ít vấn đề: Một là, hiệu quả hoạt động và năng lực cạnh tranh của DNNN còn hạn chế, chưa tương xứng với nguồn lực nắm giữ. Cụ thể, hiện nay, DNNN đóng góp gần 40% GDP, phần còn lại 60% của GDP là đóng góp từ doanh nghiệp tư nhân và doanh nghiệp FDI. Trong khi đó khoảng 60% nguồn lực xã hội đang tập trung cho DNNN. Như vậy, khu vực DNNN sử dụng vốn chưa hiệu quả. Theo số liệu thống kê 5 tháng đầu năm 2019, DNNN đóng góp 12,6% vào ngân sách nhà nước, doanh nghiệp FDI đóng góp hơn 15% và doanh nghiệp tư nhân đóng góp hơn 17%. Hai là, hiệu suất sinh lời trên tài sản (tính bằng tổng lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản) cho biết khả năng sinh lời trên mỗi đồng tài sản của doanh nghiệp. Tính riêng trong 415 DNNN quản lý của bộ, ngành, ủy ban nhân dân cấp tỉnh, hiện còn tồn tại nhiều doanh nghiệp có tỷ suất

Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, Việt Nam

### Liên hệ

**Ngô Quốc Dũng**, Trường Đại học Kinh tế quốc dân, Hà Nội, Việt Nam

Email: dungnq@neu.edu.vn

### Lịch sử

- Ngày nhận: 31-3-2022
- Ngày chấp nhận: 10-8-2022
- Ngày đăng: 20-8-2022

DOI: 10.32508/stdjelm.v6i3.1034



### Bản quyền

© ĐHQG Tp.HCM. Đây là bài báo công bố mở được phát hành theo các điều khoản của the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



Trích dẫn bài báo này: Mai L H, Dũng N Q, Hoa N Q. Chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đến năm 2030, định hướng và giải pháp. *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 6(3):2977-2984.

lợi nhuận trước thuế/vốn chủ sở hữu, tỷ suất lợi nhuận trước thuế/tổng tài sản đạt thấp dưới mức lãi suất gửi tiết kiệm bình quân của ngân hàng (khoảng từ 1-5%). Điều này một phần là do DNNN thường phải gánh trên vai “nhiệm vụ kép” vừa kinh doanh, vừa thực hiện các nhiệm vụ chính trị - xã hội dẫn tới thường phải đầu tư vào những lĩnh vực sinh lời thấp, rủi ro cao, tư nhân không muốn đầu tư, mặt khác là do quá trình thực hiện chuyển đổi DNNN trong thời gian qua còn chậm. Theo thống kê, từ năm 2011 đến nay, Việt Nam tiến hành cổ phần hóa 631 doanh nghiệp, trong đó lũy kế từ năm 2016 đến tháng 6-2020 cổ phần hóa được 175 doanh nghiệp (đạt 28,3% kế hoạch)<sup>1</sup>. Hơn nữa, việc chuyển đổi mới chỉ tập trung vào việc sắp xếp các doanh nghiệp thành viên của tổng công ty, tập đoàn kinh tế theo hướng thu gọn số lượng DNNN mà chưa chú trọng đến các định hướng, giải pháp có tính đột phá về khoa học, công nghệ, nhân lực chất lượng cao và một chiến lược kinh doanh dài hạn có tính khả thi cao gắn với việc xác định rõ ràng vai trò của DNNN trong nền kinh tế. Điều này dẫn tới việc cần tiếp tục định hướng chuyển đổi DNNN trong thời gian tới để nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN nhằm thực hiện tốt vai trò của loại hình doanh nghiệp này.

## NHỮNG VẤN ĐỀ TRONG CHUYỂN ĐỔI DNNN Ở VIỆT NAM TRONG THỜI GIAN QUA

Chuyển đổi DNNN là một trong những chủ trương lớn của Đảng và Nhà nước Việt Nam kể từ sau đổi mới nhằm chuyển đổi hình thức sở hữu, cơ cấu và sắp xếp lại các DNNN phù hợp với cơ chế thị trường, tạo động lực cho sự phát triển của các DNNN và nền kinh tế. Nội dung chính của chuyển đổi DNNN bao gồm (1) định vị lại vị trí, vai trò của DNNN; (2) tái cấu trúc danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp; (3) tái cấu trúc quản trị DNNN.

### Định vị lại vai trò của doanh nghiệp nhà nước

Xác định vai trò của DNNN là bước đầu tiên và căn bản trong tiến trình chuyển đổi, làm căn cứ để bố trí lại các nguồn lực cũng như điều chỉnh cơ cấu và cơ chế hoạt động trong từng thời kỳ cho phù hợp với vai trò đã xác định của DNNN.

Trong giai đoạn 2011-2020, DNNN vẫn còn vai trò và chiếm tỷ trọng trong các ngành kinh tế then chốt, mũi nhọn. Mặc dù chủ trương và chính sách của Đảng, Nhà nước và Chính phủ giảm thiểu sự tham gia của DNNN trong các lĩnh vực không cần thiết, tuy nhiên thực tế vẫn chưa đạt được mục tiêu này, vai trò của

DNNN vẫn chưa đúng yêu cầu đặt ra của tiến trình chuyển đổi. Cụ thể:

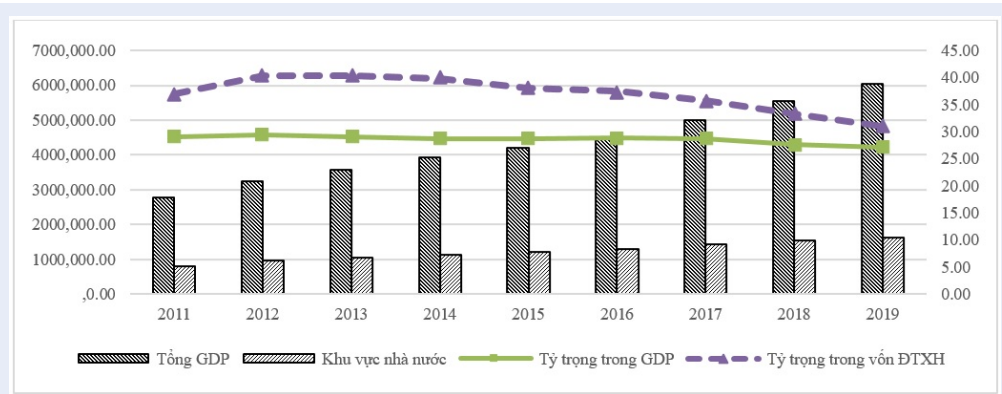
- *DNNN có vai trò lớn trong đảm bảo an ninh năng lượng quốc gia:* Theo số liệu của Cục Điều tiết điện lực, về thị trường phát điện Việt Nam các nhà máy điện thuộc các tập đoàn kinh tế nhà nước chiếm khoảng 87% trong cơ cấu nguồn đặt<sup>4</sup>. Đối với ngành xăng dầu, Tập đoàn xăng dầu Việt Nam Petrolimex chiếm khoảng 50% thị phần bán lẻ trong nước<sup>5</sup>.

- *Tỷ trọng của DNNN ngành tài chính, ngân hàng có xu hướng giảm, nhưng cơ bản vẫn duy trì vị trí thống lĩnh:* các ngân hàng thương mại nhà nước chiếm 44% tài sản, 25% vốn điều lệ, 48% thị phần huy động vốn, 50% thị phần cho vay của toàn bộ hệ thống tổ chức tín dụng.

- *DNNN đang giữ vai trò chi phối ngành viễn thông, thông tin, liên lạc:* Theo số liệu của Bộ Thông tin và Truyền thông (2020)<sup>6</sup> về thị trường băng rộng Việt Nam, Viettel đang là doanh nghiệp chiếm thị phần chính, với 51,5%; tiếp đó là VNPT với 28,4%; Mobifone chiếm 12,7%; FPT Telecom là 3,8% và 3,6% còn lại là các doanh nghiệp nhỏ khác.

*Các DNNN chưa thể hiện tốt vai trò động lực* của mình trong nền kinh tế, tỷ trọng đóng góp của các DNNN trong tăng trưởng kinh tế giảm, hiệu quả đầu tư của kinh tế nhà nước ngày càng thấp. Nguồn lực xã hội tập trung cho khu vực nhà nước hiện đang chiếm tỷ trọng nhiều hơn so với tỷ trọng đóng góp của khu vực này vào tăng trưởng kinh tế (Hình 1).

Các DNNN cũng chưa thể hiện được rõ vai trò của mình trong việc dẫn dắt, tạo động lực, thúc đẩy các thành phần kinh tế khác phát triển, thúc đẩy liên kết chuỗi giá trị gia tăng. Việc tham gia bảo đảm cân đối, ổn định kinh tế vĩ mô chưa rõ ràng. DNNN còn yếu ở những ngành có ảnh hưởng, quyết định đến việc hỗ trợ nâng cao sức cạnh tranh của nền kinh tế và của khu vực doanh nghiệp Việt Nam; trước hết là các ngành công nghệ cao, các ngành có khả năng dẫn dắt chuyển đổi cơ cấu kinh tế theo hướng hiện đại hóa, công nghiệp hóa, như cơ khí chính xác, sản xuất chế tạo linh kiện, máy móc và thiết bị hoàn chỉnh cho các ngành sản xuất; công nghệ nguồn... Vai trò của DNNN trong hỗ trợ và nâng cao chất lượng đời sống nhân dân, phát triển kinh tế - xã hội, chuyển dịch cơ cấu tại các địa bàn có điều kiện kinh tế - xã hội khó khăn chưa nổi bật. Bên cạnh một số DNNN đã tạo điều kiện để các thành phần kinh tế khác, nhất là các doanh nghiệp nhỏ và vừa tham gia vào các quá trình hay chu trình sản xuất; hầu hết các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước hoạt động trong ngành, lĩnh vực then chốt, mũi nhọn đều vận hành theo phương thức khép kín, thực hiện gần như toàn bộ các khâu của quá trình sản xuất, kinh doanh để tạo thành chuỗi



Hình 1: Tỷ trọng khu vực nhà nước trong GDP và tổng vốn đầu tư xã hội (Nguồn: Tổng cục Thống kê, 2021)

sản xuất khép kín nội bộ, chưa tạo nhiều điều kiện để doanh nghiệp khác ngoài nhà nước tham gia

### Tái cấu trúc danh mục tài sản nhà nước tại doanh nghiệp

a. Xác định danh mục doanh nghiệp tiếp tục duy trì sở hữu nhà nước

Tiêu chí phân loại DNNN đã thay đổi nhiều lần để phù hợp với vai trò của DNNN trong từng thời kỳ. Trong 15 năm 2001-2016, Thủ tướng Chính phủ đã 6 lần ban hành các tiêu chí phân loại DNNN. Xu hướng của việc điều chỉnh tiêu chí phân loại DNNN là giảm số lượng ngành, lĩnh vực duy trì doanh nghiệp 100% sở hữu nhà nước, từ trên 60 ngành, lĩnh vực năm 2002 xuống còn 11 ngành, lĩnh vực năm 2016.

b. Thực hiện cổ phần hóa, thoái vốn nhà nước thời gian qua

Cổ phần hóa, thoái vốn tại DNNN còn chậm. Từ năm 2016 đến hết 2020, cả nước mới cổ phần hóa được 178 DN với quy mô vốn nhà nước được xác định lại đạt 207.116 tỷ đồng<sup>7</sup>. Tuy nhiên trong đó chỉ có 37/128 doanh nghiệp cổ phần hoá thuộc danh mục cổ phần hoá theo công văn số 991/TTg-ĐMDN và Quyết định số 26/2019/QĐ-TTg của Thủ tướng Chính phủ, chỉ đạt 28% kế hoạch đề ra.

Cùng với việc cổ phần hoá chậm, công tác thoái vốn cũng gặp nhiều trở ngại và không đạt được như kế hoạch đặt ra. Lũy kế thoái vốn giai đoạn 2016-2020 là 27.275 tỷ đồng, thu về 177.037 tỷ đồng, trong đó thái vốn tại 105 đơn vị thuộc Quyết định số 1232/QĐ-TTg ngày 17/8/2017 (phê duyệt danh mục DNNN thực hiện thoái vốn giai đoạn 2017-2020) và Quyết định số 908/QĐ-TTg ngày 29/6/2020 (phê duyệt danh mục doanh nghiệp có vốn nhà nước thực hiện thoái vốn đến hết năm 2020) của Thủ tướng Chính phủ với giá trị 6.492 tỷ đồng, thu về 13.582 tỷ đồng đạt 30% về số lượng và 11% về giá trị so với kế hoạch đề ra.

### Tái cấu trúc quản trị doanh nghiệp nhà nước

Cơ chế quản trị doanh nghiệp còn chậm đổi mới, không phù hợp với thông lệ, tính công khai, tính minh bạch còn hạn chế, sử dụng vốn trong DNNN còn yếu kém; việc ứng dụng công nghệ tiên tiến còn hạn chế. Bên cạnh đó, thời điểm này, phần lớn doanh nghiệp công nghiệp Việt Nam vẫn đang sử dụng công nghệ tụt hậu so với mức trung bình của thế giới từ 2 đến 3 thế hệ.

Chuyển đổi DNNN chủ yếu được triển khai bề rộng, mới chỉ quan tâm tới việc giảm số lượng các DNNN, chưa đi sâu vào những DNNN mà Nhà nước vẫn giữ 100% vốn. Trong khi hầu hết các doanh nghiệp mà Nhà nước nắm giữ 100% vốn chưa có sự thay đổi về chất, chủ yếu thay đổi về tên gọi, hình thức pháp lý như công ty TNHH một thành viên; các tập đoàn, tổng công ty, công ty mẹ - công ty con còn tồn tại nhiều yếu kém về tài chính, nhân lực, quản lý. Đặc biệt, giai đoạn 2011-2015, tuy đã được chuyển đổi và đạt được một số kết quả nhưng nợ phải trả của các DNNN vẫn liên tục tăng.

Bên cạnh đó, còn nhiều trường hợp chậm bàn giao quyền đại diện chủ sở hữu vốn nhà nước về SCIC theo chỉ đạo của Thủ tướng chính phủ, chậm quyết toán bàn giao sang công ty cổ phần của các doanh nghiệp đã chuyển sang hoạt động dưới hình thức công ty cổ phần. Chậm đăng ký giao dịch, niêm yết trên thị trường chứng khoán làm ảnh hưởng đến tính công khai, minh bạch của thị trường, chậm đổi mới công tác quản trị doanh nghiệp sau cổ phần và chuẩn mực của các doanh nghiệp trên thị trường chứng khoán.

### Nguyên nhân của những vấn đề trong chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước

Có nhiều nguyên nhân dẫn đến việc chậm trễ trong chuyển đổi DNNN, nhưng có thể chỉ ra một số những nguyên nhân chủ yếu sau:

(1) *Bất cập trong các quy định của hệ thống chính sách*  
Các tiêu chí xác định DNNN trong hệ thống pháp luật nước ta không có sự xuyên suốt, liên tục gây ảnh hưởng không nhỏ đến cách thức quản lý của bản thân các doanh nghiệp cũng như cách thức quản lý của các cơ quan chức năng với DNNN. Luật Doanh nghiệp được Quốc hội thông qua tháng 6-2020 định nghĩa: DNNN bao gồm các doanh nghiệp do nhà nước nắm giữ trên 50% vốn điều lệ, tổng số cổ phần có biểu quyết. Như vậy, nhiều doanh nghiệp đã thực hiện cổ phần hóa và chuyển đổi sang mô hình công ty cổ phần trở lại là DNNN từ ngày 1-1-2021, thời điểm Luật Doanh nghiệp mới có hiệu lực. Ngoài Luật Doanh nghiệp còn có tám luật quy định về chủ thể DNNN, gồm Luật Ngân sách nhà nước, Luật Đấu thầu, Luật Xây dựng, Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN...

Quy định pháp luật về đất đai còn cản trở DNNN khi thực hiện cổ phần hóa. Luật Đất đai năm 2003 quy định đối với trường hợp sử dụng đất vào mục đích sản xuất kinh doanh thì doanh nghiệp được lựa chọn hình thức giao đất có thu tiền sử dụng đất hoặc thuê đất của Nhà nước; Luật Đất đai năm 2013 quy định trường hợp này áp dụng hình thức thuê đất của Nhà nước. Hiện chưa có quy định để xử lý chuyển tiếp đối với trường hợp DNNN đang sử dụng đất có nguồn gốc được Nhà nước giao đất có thu tiền sử dụng đất nhưng lại thuộc trường hợp thuê đất theo Luật Đất đai năm 2013, thì nay sau cổ phần hóa doanh nghiệp cổ phần được sử dụng đất theo hình thức nào. Các quy định về định giá đất, quyền sử dụng đất còn nhiều bất cập. Mặc dù pháp luật đã quy định xác định giá đất cụ thể đối với trường hợp tính giá trị quyền sử dụng đất khi cổ phần hóa, nhưng trên thực tế vẫn còn những trường hợp xác định giá đất còn thấp hơn nhiều so với giá thị trường, chưa công khai giá một cách minh bạch dẫn đến gây thất thoát cho ngân sách. Vẫn còn tình trạng doanh nghiệp cổ phần sử dụng quyền sử dụng đất (phần vốn của Nhà nước là quyền sử dụng đất trong doanh nghiệp cổ phần) để góp vốn sản xuất kinh doanh với nhà đầu tư khác nhưng thỏa thuận giá trị quyền sử dụng đất để góp vốn thấp hơn giá trị quyền sử dụng đất tính theo giá thị trường; thực hiện việc bán tài sản, góp vốn bằng tài sản gắn liền với đất thuê của Nhà nước không tuân theo quy định, gây thất thoát tài sản của Nhà nước; sau khi cổ phần hóa, doanh nghiệp cổ phần đã tự ý chuyển mục đích sử dụng đất không đúng với quy hoạch sử dụng đất trên địa bàn và không thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước theo quy định.

Các cơ chế, chính sách ban hành còn chậm, chưa đáp ứng kịp với yêu cầu. Chẳng hạn như Kế hoạch cổ phần hoá được xây dựng cho giai đoạn 2016-2020 nhưng

đến cuối năm 2016, đầu năm 2017 mới ban hành Quyết định 58/2016/QĐ-TTg về phân loại DNNN và Quyết định 707/2017/QĐ-TTg về phê duyệt Đề án Tái cơ cấu DNNN. Đây là một trong những nguyên nhân làm chậm tiến trình cổ phần hoá các doanh nghiệp.

Tiêu chí phân loại doanh nghiệp chủ yếu dựa vào các ngành sản xuất kinh doanh để xác định loại doanh nghiệp nào cần giữ lại 100% vốn nhà nước, loại doanh nghiệp nào nhà nước nắm giữ cổ phần chi phối, không chi phối hoặc không tham gia cổ phần. Trong khi đó, các DNNN thường kinh doanh nhiều ngành, lĩnh vực khác nhau nên khó xác định. Các quy định về xác định giá trị doanh nghiệp, đặc biệt là các giá trị như lợi thế địa lý, giá trị thương hiệu, giá trị văn hóa còn phức tạp và khó thực hiện.

(2) *Công tác triển khai, thực hiện còn chưa nghiêm túc, quyết liệt*

Hiện một số bộ đang được giao quản lý DNNN như các bộ tổng hợp và bộ quản lý chuyên ngành, nhưng chưa có một văn bản nào quy định rõ một cơ quan có nhiệm vụ quản lý chung đối với hệ thống DNNN.

(3) *Nguyên nhân từ nội tại các DNNN*

Cơ chế quản trị doanh nghiệp còn chậm đổi mới, không phù hợp với thông lệ, tính công khai, minh bạch còn hạn chế. Sử dụng vốn trong DNNN còn yếu kém. Việc ứng dụng công nghệ tiên tiến còn hạn chế. Bên cạnh đó, một số DNNN được giao một khối lượng tài sản rất lớn để kinh doanh nhưng hệ thống quản lý, giám sát không theo kịp với yêu cầu thực tiễn. Thậm chí, thiếu hiệu lực và kém hiệu quả, dẫn tới không ngăn ngừa và cảnh báo được các nguy cơ làm doanh nghiệp bị thua lỗ, mất vốn nhà nước; Chưa chú trọng đến trách nhiệm giải trình của người đứng đầu đối với tiến trình sắp xếp, đổi mới và kết quả hoạt động của doanh nghiệp.

Đội ngũ lãnh đạo DNNN hiện nay là không được thật sự tự chủ trong kinh doanh. Theo ông Lê Tiến Trường, Chủ tịch Tập đoàn Dệt may Việt Nam (Vinatex), Luật Quản lý, sử dụng vốn nhà nước đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại DN quy định trước khi biểu quyết tất cả những nội dung thuộc thẩm quyền Hội đồng quản trị (HĐQT), người đại diện phần vốn nhà nước tại DN (người đại diện) phải xin ý kiến chủ sở hữu, sau đó triệu tập HĐQT họp để biểu quyết, thông qua nghị quyết làm cơ sở cho cơ quan điều hành triển khai thực hiện. Thời gian chờ chủ sở hữu trả lời thường không cố định, có thể là một hoặc hai tháng. Trước đây là DN 100% vốn nhà nước, việc chờ cơ quan chủ quản có ý kiến chỉ đạo là đương nhiên nhưng từ năm 2015, Vinatex trở thành công ty cổ phần với 48% vốn điều lệ thuộc về cổ đông ngoài nhà nước cho nên quy trình này sẽ làm khó cho tập đoàn. Ông Trường kiến nghị, để DNNN phát triển bền vững, cần đổi mới

ơ chế, chính sách với trọng tâm là đổi mới cơ chế quản lý người đại diện. Mục tiêu hoạt động và cơ chế đầu tư cũng đang là nút thắt lớn đối với sự phát triển của khu vực DNNN.

## **ĐỊNH HƯỚNG VÀ GIẢI PHÁP CHUYỂN ĐỔI DOANH NGHIỆP NHÀ NƯỚC ĐẾN NĂM 2030**

### **Định hướng chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đến năm 2030**

*Thứ nhất, xác định lại một cách đầy đủ và rõ ràng vị trí, vai trò của DNNN trong nền.* Bên cạnh các vị trí, vai trò của DNNN được đại hội XII của Đảng xác định, cần nhấn mạnh hơn vào một số điểm sau: (1) Với vai trò dẫn dắt, thúc đẩy, chỉ nên duy trì các DNNN ở những ngành, lĩnh vực mới hoặc có vai trò dẫn dắt, lan tỏa đến các hoạt động của nền kinh tế như cung cấp đầu vào quan trọng cho các ngành kinh tế; tạo động lực phát triển trên nền tảng khoa học, công nghệ cao, thúc đẩy chuyển dịch cơ cấu kinh tế..., đồng thời là công cụ hỗ trợ nhà nước trong việc điều tiết vĩ mô nền kinh tế và khắc phục những thất bại hoặc thiếu hụt của thị trường. (2) Để đảm bảo vai trò, vị trí dẫn dắt, cần rà soát, xác định cụ thể các ngành, lĩnh vực hoạt động của nhà nước, mức độ sở hữu của nhà nước trong ngành, lĩnh vực và trong DNNN, quy mô của DNNN trong ngành, lĩnh vực. Nhà nước chỉ nên tập trung nắm giữ đối với các ngành, lĩnh vực đảm bảo lợi ích quốc gia, đảm bảo tập trung nguồn lực đầu tư cho những ngành, lĩnh vực đảm bảo an ninh quốc phòng, ổn định kinh tế, kết cấu hạ tầng, tạo nền tảng cho kinh tế phát triển bền vững.

*Thứ hai, nâng cao hiệu quả hoạt động của các DNNN.* Với lượng nguồn lực nắm giữ lớn, các DNNN cần đẩy mạnh đổi mới, không ngừng nâng cao năng lực cạnh tranh và hiệu quả hoạt động của mình, thực hiện tốt vai trò chủ đạo trong nền kinh tế. Về thị trường, DNNN đều là các doanh nghiệp có quy mô lớn, do đó các doanh nghiệp này phải có khả năng chiếm lĩnh thị trường trong nước và là những doanh nghiệp tiên phong tìm kiếm và mở rộng thị trường ra nước ngoài. Về quản trị, DNNN cần phát triển dựa trên nền tảng hệ thống quản trị chuyên nghiệp, hiện đại, là hình mẫu cho các doanh nghiệp trong nước.

*Thứ ba, đẩy nhanh tốc độ cổ phần hoá các DNNN.* Tiếp tục đẩy nhanh hơn nữa tiến độ cổ phần hoá, thoái vốn, cơ cấu lại các DNNN giai đoạn tới. Đẩy mạnh việc rà soát các doanh nghiệp cần cổ phần hoá, tháo gỡ kịp thời các khó khăn, vướng mắc trong công tác cổ phần hoá, cũng như có những cơ chế giám sát, phát hiện và xử lý kịp thời những vi phạm trong quá trình cổ phần hoá. Việc cơ cấu, sắp xếp, cổ phần hóa DNNN phải

dựa trên cơ sở KTTT. Nghiên cứu và sửa đổi những quy định không phù hợp đang cản trở quá trình cổ phần hóa DNNN, trong đó trước hết liên quan đến vấn đề xác định giá trị DN, chọn đối tác chiến lược, bán cổ phần ưu đãi cho người lao động, tăng tính xã hội ngay trong công ty cổ phần.

### **Một số giải pháp chuyển đổi doanh nghiệp nhà nước ở Việt Nam đến năm 2030**

#### **Hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật điều chỉnh hoạt động của DNNN**

Hệ thống chính sách pháp luật hiện nay vẫn còn nhiều điểm chưa phù hợp, gây cản trở đến việc chuyển đổi DNNN. Chính vì thế, trong thời gian tới, nhà nước cần tiếp tục đầu tư mạnh việc rà soát và hoàn thiện hệ thống chính sách pháp luật này, trong đó cần tập trung vào một số vấn đề sau:

(1) Rà soát và điều chỉnh những chính sách gây chồng chéo trong công tác quản lý của các cơ quan nhà nước khi thực hiện chức năng sở hữu tại DNNN. Hoàn thiện và đổi mới hệ thống pháp luật, tạo môi trường pháp lý thuận lợi cho việc nâng cao hiệu lực và hiệu quả của quản lý của Nhà nước đối với DNNN.

(2) Ban hành các thể chế chính sách mở rộng phương thức bán cổ phần, mở rộng đối tượng bán cổ phần, thực hiện việc sáp nhập, hợp nhất các doanh nghiệp với nhau để phù hợp với cơ chế thị trường, tạo nền tảng pháp lý thuận lợi cho việc cổ phần hoá. Nhà nước cũng cần ban hành các quy định bắt buộc các doanh nghiệp sau khi cổ phần phải niêm yết trên sàn giao dịch, có như vậy việc chuyển đổi DNNN mới đi vào thực chất.

Cùng với đó, nhà nước cũng cần xem xét, nghiên cứu điều chỉnh rút ngắn thời gian định giá doanh nghiệp, tạo điều kiện áp dụng các phương pháp định giá tài sản tiên tiến, bảo đảm vốn, tài sản Nhà nước tại doanh nghiệp được định giá đầy đủ, hợp lý, đồng thời góp phần đẩy nhanh tốc độ cổ phần hoá.

(3) Xây dựng các cơ chế chính sách tạo điều kiện để DNNN quy mô lớn phát triển toàn diện thông qua việc sử dụng nguồn lực của Tổng công ty Đầu tư và Kinh doanh vốn nhà nước hoặc cùng phối hợp với các DNNN lớn khác.

(4) Xây dựng hệ thống cơ chế, chính sách theo hướng đổi mới quản lý của chủ sở hữu, tạo điều kiện cho DNNN được hoạt động bình đẳng, chủ động và cạnh tranh với các doanh nghiệp khác. Xem xét sửa đổi Luật Quản lý sử dụng vốn đầu tư vào sản xuất, kinh doanh tại doanh nghiệp và các văn bản hướng dẫn thực hiện với các định hướng đột phá, tạo sự chủ động cho các DNNN...

### **Đổi mới quản trị doanh nghiệp nhà nước**

Để việc đổi mới quản trị DNNN đi vào thực chất và hiệu quả, trước hết cần tách biệt rõ quyền, nghĩa vụ, trách nhiệm và chức năng của người quản lý doanh nghiệp với các công chức, viên chức khác của nhà nước. Họ chỉ là người quản lý doanh nghiệp, không phải là công chức nhà nước, do đó không áp dụng các chính sách, chế độ, công cụ làm việc, cách thức đánh giá, miễn nhiệm, bãi nhiệm, cách chức, cho thôi việc và trả lương của công chức nhà nước cho người quản lý doanh nghiệp. Có thể nghiên cứu áp dụng chế độ thi tuyển để chọn giám đốc của từng DNNN và chỉ bổ nhiệm có thời hạn dựa trên những điều kiện hợp lý mà các ứng viên đưa ra khi tham gia dự tuyển. Cần có một cơ chế đủ sức hấp dẫn để thu hút những con người đầy tâm huyết và năng lực vào đội ngũ quản lý DNNN, đồng thời cần có cơ chế đánh giá, giám sát chặt chẽ.

Hội đồng Quản trị của DNNN cũng cần được giao nhiệm vụ và trách nhiệm rõ ràng, phải chịu trách nhiệm với hiệu quả hoạt động của doanh nghiệp trước chủ sở hữu vốn nhà nước. Tuy nhiên, Hội đồng Quản trị của DNNN chỉ nên thực hiện chức năng thông qua giám sát, chỉ đạo chiến lược, giám sát việc kiểm toán, quản lý rủi ro và chế độ thù lao

Thứ hai, cần đổi mới quản lý của chủ sở hữu, tạo điều kiện cho DNNN được hoạt động bình đẳng, chủ động và cạnh tranh, tạo hướng đột phá cho doanh nghiệp. Theo đó, Nhà nước quản lý theo mục tiêu, giao quyền chủ động, tự quyết trong sản xuất, kinh doanh, đầu tư cho doanh nghiệp... Nhà nước chỉ thực hiện vai trò quản lý, giám sát, đánh giá; trong đó, chú trọng đánh giá hiệu quả hoạt động và đầu tư theo chỉ tiêu tài chính tổng thể, không đi theo từng dự án hay hoạt động cụ thể. Trên cơ sở đó, các DNNN phải hoạt động và hạch toán kinh doanh theo cơ chế thị trường chứ không trông chờ, ỉ lại vào sự hỗ trợ của nhà nước, đảm bảo bình đẳng với các doanh nghiệp tư nhân trong nền kinh tế.

Thứ ba, mạnh dạn trao quyền hoặc giao nhiệm vụ cho một số DNNN phát triển các hạ tầng nền tảng để có thể ứng dụng kinh tế chia sẻ, đẩy mạnh công nghệ số trong tương lai với một số chính sách thử nghiệm có kiểm soát đối với các sản phẩm, dịch vụ, mô hình kinh doanh mới ứng dụng công nghệ số (sand box). Tăng cường đầu tư khoa học công nghệ thông qua mua công nghệ và mua cổ phần hoặc dự án của nước ngoài đã có sẵn công nghệ để phát triển và làm chủ. Cần hướng các DNNN trở thành những doanh nghiệp đi đầu trong nghiên cứu - phát triển (R&D), đổi mới sáng tạo, chuyển đổi số, từ đó dẫn dắt các doanh nghiệp tư nhân trong quá trình phát triển.

### **Có những biện pháp chỉ đạo quyết liệt hơn công tác cổ phần hoá**

Nhà nước cần tập trung hoàn thành kế hoạch cổ phần hóa DNNN, coi đây là nhiệm vụ trọng tâm trong giai đoạn 2021 - 2030. Nghiêm túc thực hiện cơ chế thị trường và quy định của pháp luật trong cổ phần hoá, không để xảy ra tiêu cực, thất thoát vốn, tài sản.

Kiên quyết sắp xếp, giải thể các DNNN hoạt động không hiệu quả, làm ăn thua lỗ kéo dài, không có khả năng phục hồi, xác định rõ trách nhiệm của người đứng đầu các cơ quan, đơn vị trong việc để xảy ra tình trạng ngừng hoạt động, thua lỗ kéo dài, thất thoát vốn Nhà nước; Việc hoạt động, kinh doanh đa ngành nghề sang nhiều lĩnh vực trái ngành kém hiệu quả làm gia tăng rủi ro tài chính tại các DNNN thời gian qua đã khiến nhiều doanh nghiệp gặp khó khăn về huy động vốn, gián tiếp gây ra sự mất cân đối trong cơ cấu ngành nghề toàn diện nền kinh tế.

Đối với những doanh nghiệp đã được kế hoạch cổ phần hóa, cần đặt rõ vai trò, trách nhiệm của người đứng đầu, coi kết quả cổ phần hóa là một trong những kết quả của quản lý, nếu không hoàn thành cổ phần hóa theo kế hoạch có thể đánh giá không hoàn thành công tác quản lý của người đứng đầu. Đồng thời, nhà nước cũng cần có những chế tài xử lý đối với những người đứng đầu doanh nghiệp có biểu hiện chây ì, cố tình trì hoãn việc cổ phần hoá. Có thể mạnh dạn thay thế các cán bộ có trình độ chuyên môn thấp, kém năng động bằng đội ngũ cán bộ quản lý có trình độ cao, được đào tạo bài bản, có năng lực và phẩm chất tốt, đảm bảo việc quản lý và vận hành doanh nghiệp hiệu quả.

### **Tăng cường vai trò của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong quá trình chuyển đổi DNNN**

Để thúc đẩy quá trình chuyển đổi DNNN, Ủy ban quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp cần thực hiện những nội dung sau: 1) Xây dựng trình cấp có thẩm quyền ban hành Chiến lược tổng thể đầu tư phát triển doanh nghiệp thuộc phạm vi quản lý của Ủy ban Quản lý vốn nhà nước tại doanh nghiệp. 2) Thực hiện đúng và đầy đủ quyền, trách nhiệm của cơ quan đại diện chủ sở hữu được giao theo quy định của pháp luật; 3) Chỉ đạo các tập đoàn kinh tế, tổng công ty nhà nước, DNNN rà soát, đánh giá kết quả thực hiện cơ cấu lại doanh nghiệp; 4) Chủ trì chỉ đạo xử lý dứt điểm các tồn tại, yếu kém, các khó khăn, vướng mắc trong việc triển khai các dự án, doanh nghiệp thua lỗ, chậm tiến độ, kém hiệu quả.

## KẾT LUẬN

Chuyển đổi DNNN luôn được Đảng, Chính phủ quan tâm và chỉ đạo thực hiện quyết liệt trong quá trình phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Đây là quá trình lâu dài vừa khó khăn, vừa nhạy cảm vì ngoài tính chất kinh tế thì đây còn là quá trình biến đổi sâu sắc cả về quan điểm, nhận thức của cả xã hội và nhân dân.

Thực tiễn 30 năm đổi mới nền kinh tế, 5 năm thực hiện đề án 929 với những kết quả đã đạt được đã khẳng định đây là bước đi đúng đắn. Chuyển đổi DNNN là quá trình: Tái xác định vị trí, vai trò, chức năng (định vị lại sứ mệnh) của DNNN; đa dạng hóa hình thức sở hữu (thông qua cổ phần hóa, giao bán, khoán, cho thuê ...); và tái cấu trúc quản trị tập trung vào mối quan hệ giữa chủ sở hữu nhà nước đối với DNNN. Từ đó tập trung giải pháp, vốn, nguồn lực nhằm hiện đại hóa nền kinh tế, tạo động lực cho doanh nghiệp nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh, là giải pháp quan trọng để phát huy vai trò thật sự của khu vực kinh tế nhà nước.

Thông qua các hình thức chuyển đổi DNNN, đặc biệt là phương thức cổ phần hóa doanh nghiệp, các doanh nghiệp đã có điều kiện huy động các nguồn lực của xã hội, các tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước để đầu tư đổi mới công nghệ, nâng cao hiệu quả sản xuất kinh doanh và sức mạnh cạnh tranh; thay đổi tư duy quản trị doanh nghiệp, tạo động lực mạnh mẽ và cơ chế quản lý năng động, thúc đẩy doanh nghiệp làm ăn có hiệu quả, tăng thu nhập cho người lao động.

## DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

**DNNN:** Doanh nghiệp nhà nước

**FDI:** Đầu tư trực tiếp nước ngoài

**HĐQT:** Hội đồng quản trị

**SXKD:** Sản xuất kinh doanh

## XUNG ĐỘT LỢI ÍCH

Nhóm tác giả xin cam đoan rằng không có bất kì xung đột lợi ích nào trong công bố bài báo.

## ĐÓNG GÓP CỦA CÁC TÁC GIẢ

Lê Huỳnh Mai: Đặt vấn đề, Định hướng và giải pháp chuyển đổi DNNN

Ngô Quốc Dũng: Những vấn đề trong chuyển đổi DNNN ở Việt Nam trong thời gian qua

Nguyễn Quỳnh Hoa: Đặt vấn đề, Tổng quan nghiên cứu

## TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam. Hà Nội: NXB Thống Kê; 2021.
2. Chính phủ. Báo cáo số 480/BC-CP ngày 12/10/2018 Báo cáo về hoạt động đầu tư, quản lý, sử dụng vốn nhà nước tại doanh nghiệp trong phạm vi toàn quốc năm 2017 và việc quản lý, sử dụng Quỹ hỗ trợ sắp xếp và phát triển doanh nghiệp. Hà Nội; 2018.
3. Bộ Kế hoạch và Đầu tư. Sách trắng Doanh nghiệp Việt Nam. Hà Nội: NXB Thống Kê; 2020.
4. Cục Điều tiết điện lực, Bộ Công thương. Báo cáo về thị trường phát điện Việt Nam. Hà Nội; 2019.
5. Tập đoàn Xăng dầu Việt Nam. Báo cáo thường niên. Hà Nội; 2018.
6. Bộ Thông tin và Truyền thông. Sách trắng Công nghệ thông tin và truyền thông. Hà Nội; 2020.
7. Tổng cục Thống kê. Số liệu Doanh nghiệp. [Online]. 2021; Available from: <https://www.gso.gov.vn/doanh-nghiep/>.

# Transforming state-owned enterprises in Vietnam until 2030: orientations and solutions

Le Huynh Mai, Ngo Quoc Dung\*, Nguyen Quynh Hoa



Use your smartphone to scan this QR code and download this article

## ABSTRACT

In recent years of renovation, Vietnam has consistently implemented the policy of developing a multi-sector economy based on market mechanism and managed by the State. Vietnam has built a relatively complete system of policies and legislation on the transformation of state-owned enterprises (SOEs). With the equitization process, although the number of SOEs is gradually decreasing, accounting for a low proportion in terms of quantity in the entire enterprise sector, it still holds a large amount of resources in terms of capital and assets, generates revenue and has a significant contribution to the state budget. However, the results of the transformation of SOEs are still limited, including: The progress of equitization and divestment is still slow, development strategies of many SOEs are not clear, the choice of investment structure, resource mobilization is still confusing, financial capacity is limited, management efficiency, investment efficiency, production and business efficiency are still low... These inadequacies may originate from the content of the policy or in the organization of business activities of SOEs with low efficiency. The article focuses on assessing the overall process of SOEs transformation in the transition to a market economy, especially from 2011 to now. The article points out the successes and limitations, identifies the causes of the limitations in order to overcome and adjust the SOE transformation process in the coming period.

**Key words:** Transforming state-owned enterprises, state-owned enterprises, Vietnam

National Economics University, Hanoi, Vietnam

## Correspondence

**Ngo Quoc Dung**, National Economics University, Hanoi, Vietnam

Email: dungnq@neu.edu.vn

## History

- Received: 31-3-2022
- Accepted: 10-8-2022
- Published: 20-8-2022

DOI : 10.32508/stdjelm.v6i3.1034



## Copyright

© VNUHCM Press. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International license.



**Cite this article :** Mai L H, Dung N Q, Hoa N Q. **Transforming state-owned enterprises in Vietnam until 2030: orientations and solutions.** *Sci. Tech. Dev. J. - Eco. Law Manag.*; 2022, 6(3):2977-2984.